

Helsingfors/Mariehamn 12.6.2023

Nr 36/23

**Hänvisning** Ålands lagtings skrivelser  
29.5.2023, nr 154, 156,  
158, 160, 162, 164 och  
165/2023.

Till Justitieministeriet

**Ärende** Utlåtande över följande av lagtinget 29.5.2023 antagna landskapslagar:

1. Vägtrafiklag för Åland (nedan vägtrafiklagen),
2. Trafikbrottslag för Åland (nedan trafikbrottslagen),
3. Landskapslag om tillämpning av lagen om överlastavgift,
4. Landskapslag om tillämpning av lagen om flyttning av fordon,
5. Landskapslag om ändring av körkortslagen för Åland,
6. Landskapslag om ändring av landskapslagen om besiktning och registrering av fordon,
7. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning av fordonslagen.

Ålandsdelegationen avger i det följande ett gemensamt utlåtande över ovan nämnda landskapslagar.

### Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Den åländska vägtrafiklagstiftningen revideras i dess helhet. Den nya vägtrafiklagen innehåller allmänna principer för vägtrafiken, trafikregler, reglering av trafiken, bestämmelser om fordons användning, trafikförseelser och tillsyn. Den största förändringen gäller påföljdssystemet. Bestämmelser om körkortsförseelser och fordonsförseelser införs i den nya trafikbrottslagen, medan trafikförseelser flyttas från trafikbrottslagen till vägtrafiklagen. Ringa trafikförseelser överförs från det straffrättsliga systemet för att i stället ingå

i ett förvaltningsförfarande. Den som gör sig skyldig till en förseelse ska inte längre straffas med ordningsbot. I stället införs bestämmelser om avgift för trafikförseelse som påförs vid i vägtrafiklagen angivna trafikförseelser. Ändringarna föranleder även följdändringar i de andra landskapslagarna. Rikets lag om överlastavgift (FFS 51/1982) och lag om flyttning av fordon (FFS 1508/2019) görs genom blankettlagar tillämpliga i landskapet.

## Lagstiftningsbehörigheten

Landskapslagstiftningen gäller landskapets myndigheter, kommunernas förvaltning, allmän ordning och säkerhet, vägtrafik samt näringsverksamhet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten helt eller till de delar landskapslagarna reglerar tillkommer landskapet enligt 18 § 1,4, 6, 21 och 22 punkterna i självstyrelselagen för Åland. Bestämmelser om körförbud bör anses som ett i 18 § 26 punkten i självstyrelselagen avsett tvångsmedel som närmast hänför sig till rättsområdena allmän ordning och säkerhet samt vägtrafik, och kan därmed innefattas i landskapsregleringen. Körförbudet är en särskild påföljd i avsikt att förhindra nya brott.

I vägtrafiklagstiftningen görs en genomgripande förändring av påföljdssystemet för trafikförseelser. Med anledning härav beskrivs i det följande närmare *behörighetsfördelningen gällande straffrätten och det straffrättsliga systemet*.

Enligt 27 § 22 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om straffrätt med undantag av vad som stadgas i 18 § 25 punkten. Jämlikt sist nämnda lagrum utgör beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet landskapsbehörighet.

Genom gällande självstyrelselag utvidgades landskapets lagstiftningsbehörighet i fråga om rätten att belägga med straff. I regeringens proposition till gällande självstyrelselag (RP 73/1990 rd s. 43-44) anges härom bl.a. följande:

”Enligt förslaget får lagtinget även lagstifta om att belägga med fängelsestraff när det är fråga om ett rättsområde som lyder under lagtingets behörighet. Gällande stadganden om kompetensfördelningen har försvårat en rationell lagstiftning. Förslaget innebär givetvis inte att straffstadgandena i landskapet skall kunna avvika radikalt från de stadganden som gäller i riket. Det möjliggör dock vissa skillnader mellan riket och landskapet när det gäller straffsatserna för likartade brott”.

I detaljmotiveringen till propositionen konstateras vidare följande (s. 69 och 76):

”Det framgår av den allmänna motiveringen att landskapets rätt att stadga om straff för överträdelser av landskapslagstiftningen utvidgas. Förslaget innebär att lagtinget kan bestämma om beläggande med allmänna och särskilda straff som avses i strafflagen samt om straffens storlek. Lagtinget är dock bundet av de allmänna stadganden i strafflagen som för närvarande finns i 1-8 kap.”

” Enligt 18 § 25 och 26 punkten har lagtinget rätt att lagstifta om beläggande med straff och om straffets storlek samt om användning av vite och andra tvångsmedel då det är fråga om ett sådant rättsområde som underlyder landskapets lagstiftningsbehörighet. Straffnormer och övriga frågor som anknyter till den allmänna delen av strafflagen regleras i rikslagstiftningen. Även övrig straffrätt ankommer på rikets lagstiftande organ. Till detta område hör även lagstiftningen om förutsättningarna för och verkställande av husrannsakan samt om allmän benådning, som i gällande lag särskilt har ansetts höra till rikets lagstiftningsbehörighet”.

Högsta domstolen konstaterade i utlåtande 23.12.2015 (OH 2015/212) över Ålands lagtings beslut 14.9.2015 om antagande av landskapslagen om ändring av trafikbrottslagen för landskapet Åland och landskapslagen om ändring av körkortslagen för Åland bl.a. följande under rubriken ”Allmänt”:

”Rikets behörighet i fråga om straffrätt omfattar emellertid entydigt straffrättens allmänna del. Undantaget i behörighetsfördelningen i 18 § 25 punkten i självstyrelselagen gäller enbart beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområdet som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Till straffrättens allmänna del hör bland annat brottsbegreppet och påföljderna. I detaljmotiven till 25 punkten i propositionen till självstyrelselagen konstateras att landskapet har behörighet att ”bestämma om beläggande med allmänna och särskilda straff som avses i strafflagen samt om straffets storlek.” Motiven fortsätter dock med konstaterandet att landskapet är ”bundet av de allmänna stadganden i strafflagen som för närvarande finns i 1-8 kap.” (RP 73/1990 rd s. 69 f.)”

Under rubriken ”Ordningsbot som enda påföljd för rattfylleri” konstaterade Högsta domstolen bl.a. följande:

”Stadgandena om ordningsbot ingår i 2 a kap. strafflagen som hör till den allmänna delen av strafflagen och riket har uteslutande lagstiftningsbehörighet på detta område. Denna omständighet förhindrar inte i sig att använda ordningsbot som påföljd också i landskapslagarna men användningen av påföljden måste ske inom de gränser som utstakats i strafflagen angående ordningsbot.” Ålandsdelegationen konstaterade i utlåtande 15/17 av 12.4.2017 att ordningsbot i den då företagna ändringen av straffbrottslagen föreskrivits som enda påföljd för rattfylleri under gränsen 0,5 promille, vilket Högsta domstolen på i utlåtandet anförda grunder ansåg utgöra en behörighetsöverskridning. Även om definitionen av ordningsbot enligt det som anförts ovan ändrats efter domstolens utlåtande, ansågs citaten vägledande vid bedömningen av behörighetsfördelningen gällande straffrätten.

Den 1 juni 2020 trädde en ny vägtrafiklag i kraft i riket (FFS 729/2018, nedan rikets vägtrafiklag). Den största ändringen gällde påföljdssystemet. I riket övergick man från ett straffrättsligt påföljdssystem till ett *förvaltningsrättsligt*

*avgiftssystem*. Ringa trafikförseelser flyttades från det straffrättsliga systemet för att i stället ingå i ett förvaltningsförfarande. Motsvarande ändring från ordningsbot till administrativ avgift görs nu i den nya vägtrafiklagen för Åland. I trafikbrottslagen intas bestämmelser om trafikrelaterade brott som kan leda till böter eller fängelse.

I utlåtandet över regeringens proposition med förslag till vägtrafiklag och till vissa lagar som hänför sig till den (RP 180/2017 rd) anför grundlagsutskottet (GrUU 9/2018 rd) beträffande den nya avgiften för trafikförseelse bl.a. följande:

”I och med förslaget ska påföljdssystemet i vägtrafiklagen med undantag för de allvarligaste gärningarna vara baserat på det administrativa påföljdssystemet i stället för det nuvarande straffrättsliga påföljdssystemet. Avgift för trafikförseelse är till sin karaktär en administrativ påföljdsavgift och på påförandet av den tillämpas förvaltningslagen.”

”Grundlagsutskottets hävdvunna tolkning är att avgifter som trafikförseelseavgiften med avseende på 81 § i grundlagen varken är skatter eller avgifter, utan administrativa påföljder av sanktionskaraktär för en lagstridig gärning. I sak jämför grundlagsutskottet en ekonomisk påföljd av straffkaraktär med en straffrättslig påföljd (se t.ex. GrUU 2/2017 rd, s. 4-5 och GrUU 14/2013 rd och GrUU 17/2012 rd). Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för administrativa påföljder bestämmas i lag eftersom det innebär utövning av offentlig makt att påföra en sådan avgift. Utskottet har också ansett att påförande av en administrativ påföljd innebär betydande utövning av offentlig makt. Därför ska det lagstiftas exakt och tydligt om grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens storlek samt om den betalningsskyldiges rättsskydd och grunderna för att verkställa lagen (se t.ex. GrUU 17/2012 rd, GrUU 9/2012 rd, s. 2/I och GrUU 57/2010 rd, 2/II).”

I landskapsregeringens lagförslag nr 15/2022-2023 anges som landskapsregeringens bedömning att administrativa avgifter ur ett behörighetsperspektiv ska anses höra till det sakområde inom vilket avgiften påförs. Eftersom avgift för trafikförseelse påförs inom området vägtrafik, som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, hör den administrativa avgiften i sin helhet till Ålands behörighet. I enlighet härmed anges i vägtrafiklagens 85 § att en avgift för trafikförseelse får påföras som påföljd vid i lagen angivna trafikförseelser. Avgiften påförs av polisen och tillfaller landskapet.

Högsta domstolen tog i utlåtande 24.3.2009 (OH 2009/24) över Ålands lagtings beslut 21.1.2009 om antagande av landskapslag om ändring av landskapslagen om bekämpande av oljeskador ställning till en i nämnda landskapslag stiftad påföljdsavgift (oljeutsläppsavgift), som påförs den som trots förbud släpper ut olja i landskapets sjöterritorium. Domstolen hänvisade till grundlagsutskottets konstaterande (GrUU 32/2005) att oljeutsläppsavgiften inte ska förstås som en straffrättslig bestraffning utan som en administrativ påföljd med karaktär av sanktion. Då landskapet enligt 18 § 10 punkten i

självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet i fråga om natur- och miljövård, fann Högsta domstolen att landskapet därför även har behörighet att stifta om andra sanktioner. Domstolen konstaterade att detta även är i överensstämmelse med grundtanken bakom stadgandet i 18 § 25 punkten i självstyrelselagen.

Ålandsdelegationen har för sin del vid lagstiftningskontrollen tagit ställning till bestämmelser om påföljdsavgifter i ett flertal landskapslagar. Delegationen har härvid förenat sig med grundlagsutskottets tolkning om att påföljdsavgifter med avseende på 81 § i grundlagen varken är skatter eller avgifter, utan administrativa påföljder av sanktionskaraktär för en lagstridig gärning. Exempelvis har Ålandsdelegationen ansett att det ingår i landskapets behörighet gällande jord- och skogsbruk att lagstifta huruvida administrativa påföljder med karaktären av sanktioner ska uppbäras eller ej om de skyldigheter som föreskrivs i lagstiftningen har försumrats i en aktörs verksamhet.

Ålandsdelegationen konstaterar att de trafikförseelser för vilka avgifter enligt vägtrafiklagen ska erläggas motsvarar sådana trafikförseelser som i rikets vägtrafiklag belagts med motsvarande avgifter, även om det finns avvikelser i fråga om avgifternas belopp. Dessutom konstateras att för överträdelser som i strafflagens 23 kap. och rikets körkortslag belagts med fängelse och böter stadgas nu motsvarande straff i trafikbrottslagen. Det förekommer således inte några avvikelser gällande straffarterna.

Enligt Ålandsdelegationens slutsats är i vägtrafiklagen och trafikbrottslagen intagna trafikförseelseavgifter inte att anse som sådana allmänna straffarter som beskrivs i strafflagens 6 kap. Det är varken fråga om böter eller ordningsbot vilkas intäkter inflyter till staten. I landskapets behörighet gällande vägtrafik ingår att på det sätt som nu föreskrivs stadga om avgifter för trafikförseelser samt om deras belopp. Det finns härvid inte heller hinder för landskapet att stadga om att dessa avgifter ska tillfalla landskapet.

Enligt Ålandsdelegationens bedömning gäller det som anges ovan även *överlastavgifter*. Genom landskapslagen om tillämpning av lagen om överlastavgift görs rikets lag om överlastavgift med vissa avvikelser gällande i landskapet. Enligt nämnda rikslag ska för transport med sådant motordrivet fordon eller sådant fordons släpvagn som är avsett för godsbefordran på väg som åsyftas i vägtrafiklagen eller motsvarande landskapslag för Åland påföras en överlastavgift som tillfaller staten. Överlastavgift påförs den som vid den tidpunkt då överlasten transporterades var ägare till det för transporten använda fordonet. Överlastavgiften fastställs på grundval av den massa varmed ett fordon eller en fordonskombinations tillåtna totalmassa överskrids med mer än fem procent eller varmed den tillåtna massan på axel eller boggi överskrids med mer än tio procent. Ett ärende som gäller påförande av överlastavgift handläggs av den polisinrättning inom vars verksamhetsområde överlasten har konstaterats. För transport av överlast stadgas straff i vägtrafiklagen. De avvikelser som görs i blankettlagen består

i att överlastavgiften enligt blankettlagen ska påföras för transport av överlast med sådant motordrivet fordon eller sådant fordonssläpvagn som är avsett för godsbefordran på väg som åsyftas i den nya vägtrafiklagen för Åland. Överlastavgiften ska tillfalla (landskapet) Åland. Den som inte är nöjd med polisens beslut avseende yrkande om rättelse får söka ändring genom besvär hos Ålands förvaltningsdomstol på det sätt som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Enligt Ålandsdelegationens bedömning är överlastavgiften att hänföra till landskapets behörighet gällande allmän ordning och säkerhet och vägtrafik. Överlastavgiften kan därför tillfalla landskapet på motsvarande sätt som ovan avsedda trafikförseelseavgifter. Högsta domstolen ansåg visserligen i utlåtande 18.12.1989 över en av landstinget 2.10.1989 antagen landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar rörande överlastavgift, i motsats till Ålandsdelegationen, att överlastavgiften utgjorde en straffrättslig förverkandepåföljd, beträffande vilken lagstiftningsbehörigheten enligt 11 § 2 mom. 13 punkten självstyrelselagen tillkom rikets lagstiftande organ. Högsta domstolen ansåg att lagtinget överskridit sin lagstiftningsbehörighet. Republikens president anförde däremot i beslut 29.12.1989 att överlastavgiften utgjorde en straffrättslig påföljd, beträffande vilken lagstiftningsbehörigheten enligt 11 § 2 mom. 13 punkten självstyrelselagen hörde till rikets lagstiftande organ. Landstinget hade således överskridit sin lagstiftningsbehörighet. Beträffande den nu aktuella landskapslagen konstaterar Ålandsdelegationen att landskapets lagstiftningsbehörighet gällande straffrätten utvidgats i gällande självstyrelselag och att det i den antagna rikslagens 18 § 2 mom. uttryckligen anges att den ekonomiska fördelen av transport av överlast inte ska dömas förbruten till staten, såvida för samma handling påförs en överlastavgift.

*I den nu aktuella landskapslagstiftningen ingår stadganden som utgör riksbehörighet. Beträffande verkställighet av avgifter för trafikförseelser hänvisar vägtrafiklagens 101 § till lagen om verkställighet av böter (FFS 672/2002), medan trafikbrottslagen hänvisar beträffande verkställighet till vägtrafiklagen. Bestämmelserna gäller utsköningsväsendet, som är att hänföra till rikets behörighet gällande rättskipning enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt. Liksom i rikets vägtrafiklag anges i 101 § 3 mom. i den åländska vägtrafiklagen att det ankommer på rättsregistercentralen att sköta verkställigheten av beslut som gäller avgift för trafikförseelse. Vägtrafiklagen och trafikbrottslagen innehåller även vissa generella bestämmelser avseende straffen. I 85 § i vägtrafiklagen finns bestämmelser om när avgifter för trafikförseelser inte ska påföras. I trafikbrottslagen finns en bestämmelse om påföljdseftergift och en bestämmelse om att eftergift ska ske om tilläggsskatt enligt 47 a § i fordonsskattelagen (FFS 1281/2003) kan påföras för samma gärning. Dessa bestämmelser utgör riksbehörighet enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen, och kan intas i landskapslagstiftningen med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen. Med stöd av nämnda lagrum kan även de två ovan nämnda rikslagarna intas i landskapslagstiftningen.*

Jämlikt Ålandsdelegationens bedömning har individens *rättssäkerhet* beaktats i landskapslagstiftningen på motsvarande sätt som i rikslagstiftningen. Enligt besvärsmåttens bestämmelser i vägtrafiklagens 116 §, till vilken bestämmelse även 27 § i trafikbrottslagen hänvisar, får den som inte är nöjd med polisens beslut om yrkande av rättelse gällande ett beslut om påförande av avgift för trafikförseelse söka ändring genom besvär hos Ålands förvaltningsdomstol på det sätt som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (FFS 808/2019). En motsvarande bestämmelse finns i 4 § landskapslagen om tillämpning av lagen om överlastavgift och i 5 § i landskapslagen om tillämpning av lagen om flyttning av fordon samt 70 § i landskapslagen om ändring av körkortslagen för Åland. Dessa bestämmelser överensstämmer med 25 § i självstyrelselagen. Ålandsdelegationen noterar att i vägtrafiklagen inte anges hur besvär kan anföras över andra förvaltningsbeslut än dem som avses i 116 §. Denna försummelse utgör dock inte en behörighetsöverskridning, eftersom bestämmelserna i självstyrelselagens 25 § samt i lagen om rättegång i förvaltningsärenden då blir tillämpliga.

I landskapslagstiftningen ingår ett flertal förvaltningsbestämmelser gällande polisen och räddningsmyndigheterna. Dessa överensstämmer med motsvarande bestämmelser i rikslagstiftningen. Gränsbevakningsväsendets befogenheter enligt överenskommelseförordningen om Gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland har beaktats, liksom en tullmans befogenheter enligt tullagen (FFS 304/2016). Därtill berättigas landskapsregeringen att fatta beslut om vissa angelägenheter motsvarande dem som enligt rikslagstiftningen ankommer på Transport- och kommunikationsverket respektive närings-, trafik- och miljöcentralerna. Vägtrafiklagens 56 § berättigar därtill polisen, räddningsmyndigheten, landskapsregeringen och kommunerna att i vissa fall förordna personer att reglera trafiken, och motsvarande bestämmelser i rikets vägtrafiklag har ansetts uppfylla förutsättningarna i grundlagens 124 § för överförande av förvaltningsuppgifter.

Jämlikt *tillsynsbestämmelsen* i 104 § i vägtrafiklagen utövas tillsynen över efterlevnaden av lagen av polisen och vid behov av gränsbevakningsväsendet. För att utöva tillsynen berättigas tillsynsmyndigheterna att fotografera och filma fordon som är i trafik. Med anledning härav konstateras att i landskapets behörighet ingår att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Dessa bestämmelser kan dock beröra de i grundlagens 2 kap. garanterade fri- och rättigheterna, på vilket område lagstiftningsbehörigheten jämlikt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen tillkommer riket. Till den del dessa bestämmelser berör rikets behörighet kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Det samma gäller även bestämmelserna om rätten att lämna ut och att erhålla sekretessbelagda uppgifter samt skyldigheten att lämna ut uppgifter om straff och avgifter. Jämlikt grundlagens 10 § 3 mom. kan genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska

kunna utredas. Nämnda grundlagsbestämmelse har beaktats i vägtrafiklagens 104 § 2 mom.

Med beaktande av det som anförs ovan föranleder förvaltningsbestämmelserna inte några anmärkningar i behörighetsavseende.

Beträffande det i grundlagens 15 § garanterade *skyddet för äganderätten* noterar Ålandsdelegationen att i landskapslagen om tillämpning av lagen om flyttning av fordon inte har intagits några från den antagna rikslagen (FFS 1508/2019) avvikande bestämmelser om äganderättens övergång till kommunen av ett flyttat fordon.

I vägtrafiklagen har intagits ett antal *förordningsfullmakter*. Dessutom berättigas landskapsregeringen att meddela närmare föreskrifter i ett flertal angelägenheter. Dessa bestämmelser måste bedömas utifrån 21 § i självstyrelselagen och 80 § i grundlagen. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan förordningar utfärdas med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag ska dock utfärdas genom lag. Enligt motsvarande bestämmelse i 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Genom landskapslag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Enligt 80 § 2 mom. i grundlagen kan även andra myndigheter än republikens president, statsrådet och ministerierna bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Dessutom förutsätts att tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande är exakt avgränsat. Detta innebär att det tydligt ska framgå hur normgivningsmakten delegeras och vilka områden och vilka angelägenheter delegeringen gäller. Om delegeringsstadgandet inte uppfyller de krav som självstyrelselagen och grundlagen uppställer, står det i strid med 27 § 1 punkten i självstyrelselagen. I så fall utgör stadgandet en behörighetsöverskridning.

Ålandsdelegationen finner att motsvarande delegeringsstadganden som intagits i vägtrafiklagen även finns i rikets vägtrafiklag, och har således ansetts motsvara grundlagens 80 §. Den omständigheten att landskapsregeringen i vägtrafiklagen berättigas att i vissa fall utfärda närmare bestämmelser i en förordning och i andra fall meddela närmare föreskrifter i annan form är därför förenlig med grundlagens 80 § och självstyrelselagens 21 § och kan därtill anses vara förenlig med landskapsregeringens ställning i självstyrelsesystemet.



**Ålandsdelegationens utlåtande**

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger. Tillämpningen av hänvisningarna i de övriga lagarna till vägtrafiklagen och trafikbrottslagen förutsätter att nämnda landskapslagar träder i kraft.

**Närvarande** Ordföranden Holm-Johansson, ledamöterna Dahlén, Lampi, Siitari och suppleanten Lindroos-Hovinheimo.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Marine Holm-Johansson  
ordförande

Rainer Åkerblom  
sekreterare