

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till alkohollag och vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till alkohollag och vissa lagar som har samband med den (RP 100/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Ismo Tuominen, social- och hälsovårdsministeriet
- juris magister, projektforskare Johannes Heikkonen
- professor Mikael Hidén
- biträdande professor Sakari Melander
- professor Juha Raitio.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att en ny alkohollag stiftas. Samtidigt ändras 23 andra lagar.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2018 eller så snart som möjligt efter det. Den föreslagna alkohollagen innehåller flera bestämmelser om övergångstider.

I motiveringen till lagstiftningsordningen granskar regeringen de föreslagna bestämmelserna med avseende på flera bestämmelser i grundlagen. I den konstitutionella bedömningen accentueras till följd av regleringens natur skyddet för näringsfriheten enligt grundlagens 18 § och det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa enligt dess 19 § 3 mom. Lagförslagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom propositionen hän-

Utlåtande GrUU 48/2017 rd

för sig till flera principiellt betydelsefulla frågor, anser regeringen dock att det är motiverat att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen inhämtas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens syften

Regeringen föreslår en ny alkohollag. Det centrala syftet är att minska alkoholens negativa effekter, och detta eftersträvas genom åtgärder som höjer alkoholpriserna och begränsar tillgången till alkoholdrycker. Metoderna för att begränsa tillgången inbegriper monopol på detaljförsäljning av alkoholdrycker, tillståndspliktig detaljförsäljning och servering, bestämmelser om försäljnings- och serveringsställets läge och öppettider, åldersgränser för köp och begränsningar som gäller reklam och berusade kunder. Förslaget inbegriper också bestämmelser om tillsyn och styrning, påföljder, avgifter och sökande av ändring i myndighetsbeslut.

Syftena kan kopplas till 19 § 3 mom. i grundlagen, där det sägs att det allmänna enligt vad som närmare bestäms genom lag ska främja befolkningens hälsa. Förslaget har också kopplingar till den skyldighet som det allmänna har enligt andra meningen i grundlagens 19 § 3 mom. att stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt (se GrUU 21/2010 rd, s. 4/II) liksom även till kravet enligt 20 § i grundlagen att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö (se GrUU 19/2006 rd, s. 2).

Propositionen redogör för forskningsresultat om alkoholens skadeverkningar mer utförligt än vanligt. Grundlagsutskottet noterar detta och slår fast att syftet med förslaget tvivelsutan är acceptabelt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Däremot innehåller förslaget vissa bestämmelser som enligt uppskattning kommer att öka alkoholkonsumtionen och den alkoholrelaterade ohälsan.

Näringsfrihet

Grunderna för bedömningen

Propositionen bygger i betydande utsträckning på tillståndsplikt när det gäller att idka alkoholrelaterad näring. Huvudregeln för tillståndsplikten står att finna i 2 kap. 5 § i den föreslagna alkohollagen. Enligt den paragrafen får alkoholdrycker inte tillverkas eller säljas utan tillstånd. Vidare får sprit inte tillverkas, importeras, säljas, användas eller innehas utan tillstånd. I den föreslagna 12 § anges de allmänna förutsättningarna för att tillstånd ska beviljas och i 13 § de allmänna förutsättningar som hänför sig till sökanden. I 3 kap. i den föreslagna alkohollagen ges alkoholbolaget ensamrätt till viss verksamhet, vilket är en mycket långtgående begränsning av näringsfriheten.

Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom näring som han eller hon valt fritt. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att näringsfrihet ska råda, men att tillstånd i undantagsfall kan krävas för näringsverksamhet (se t.ex. GrUU 46/2016 rd, s. 3, och GrUU 13/2014 rd, s. 2). Enligt utskottets uppfattning kan det anses accep-

Utlåtande GrUU 48/2017 rd

tabelt att tillstånd krävs för olika former av alkoholrelaterad näringsverksamhet bland annat i syfte att minska de negativa hälsoeffekterna av alkoholkonsumtion och de sociala problem som följer av alkoholkonsumtion. Detsamma gäller regleringen av ensamrätten (jfr GrUU 23/2000 rd).

En reglering där det krävs tillstånd för näringsverksamhet måste enligt utskottets etablerade praxis ske genom lag, och lagen måste då uppfylla övriga allmänna krav på en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. Inskränkningar i näringsfriheten ska vara exakta och noga avgränsade, och deras omfattning och förutsättningar ska framgå av lagen. När det gäller innehållet har utskottet ansett det viktigt att bestämmelserna om tillståndsvillkor och tillståndets giltighet garanterar en tillräcklig förutsebarhet i myndigheternas verksamhet. Betydelsefullt i detta avseende är bland annat i vilken omfattning myndigheternas befogenheter bygger på bunden prövning och i vilken omfattning de bygger på ändamålsenlighetsprövning (se bl.a. GrUU 69/2014 rd, s. 2, GrUU 65/2014 rd, s. 2/II, och GrUU 22/2014 rd, s. 4—5).

Med dessa konstitutionella synpunkter i åtanke granskar grundlagsutskottet de föreslagna 8 § om tillståndsansökan, 13 § om allmänna förutsättningar som hänför sig till sökanden och 44 § om begränsning av tillståndsenlig verksamhet och anmälan om förlängd tid.

Tillståndsansökan

Bestämmelserna i 8 § i den föreslagna alkohollagen gäller vad en tillståndsansökan ska innefatta. Enligt 1 mom. ska den sökande till sin ansökan foga den utredning som behövs med tanke på tillståndsprövningen och som gäller sökanden, verksamheten, dess konsekvenser och andra relevanta omständigheter och som tillståndsmyndigheten inte redan har tillgång till. Paragrafens 2 mom. innehåller ett bemyndigande för statsrådet att utfärda förordning.

De krav som ställs på tillståndsansökan bidrar till att sörja för att beslutsfattandet i fråga om näringstillstånd är förutsebart och bygger på saklig utredning där eventuella ingrepp i friheten att utöva näring begränsas till vad som är nödvändigt i enlighet med vad kravet på proportionalitet förutsätter. Därför skulle det med avseende på näringsfriheten vara motiverat att föreskriva om innehållet i tillståndsansökan på ett sätt där den sökandes skyldighet att lämna redogörelse bestäms så exakt som möjligt och i möjligaste mån enhetligt med de allmänna villkor som ställs på sökande i 13 §.

Allmänna förutsättningar som hänför sig till sökanden

Bestämmelserna i 13 § i den föreslagna alkohollagen gäller allmänna förutsättningar som hänför sig till sökande. En förutsättning för att en fysisk person ska få tillstånd är enligt 13 § 1 mom. 3 punkten att sökanden är känd som tillförlitlig och till sina personliga egenskaper är lämplig för uppgiften. Dessa krav konkretiseras i 13 § 3 mom. genom att nämna att tidigare verksamhet kan ge uttryck åt olämplighet och i 13 § 4 mom. genom en förteckning över vad som avses med tidigare verksamhet.

När det i enlighet med 1 och 2 mom. bedöms om en sökande i fråga om sin förmögenhet förmår sköta verksamheten och se till att de lagstadgade uppgifterna uppfylls och om en person som avses i 2 mom. 2 punkten ska anses vara tillförlitlig och lämplig för uppgiften, ska hänsyn tas till sö-

Utlåtande GrUU 48/2017 rd

kandens eller personens tidigare verksamhet i anslutning till dessa förutsättningar, står det i det föreslagna 3 mom. Förutsättningarna för att bevilja tillstånd uppfylls inte om sökandens tidigare verksamhet som helhet betraktad visar att sökanden eller personen är uppenbart olämplig att bedriva näringsverksamhet enligt alkohollagen. Enligt det föreslagna 4 mom. betraktas som tidigare verksamhet att 1) sökanden eller personen i betydande grad eller upprepade gånger har försummat att betala skatter eller andra offentliga avgifter eller att personen har utövat bestämmande inflytande över en juridisk person som på motsvarande sätt har försummat att betala skatter eller andra offentliga avgifter, 2) sökanden eller personen enligt utmätning eller någon annan utredning annat än tillfälligt är oförmögen att svara för sina skulder, 3) sökanden eller personen under de två senaste åren har fått ett tillstånd som avses i denna lag permanent återkallat eller personen har utövat bestämmande inflytande över en juridisk person vars tillstånd enligt denna lag permanent har återkallats under samma tid, 4) personen under de senaste fem åren har dömts till straff för ett sådant uppsåtligt brott i anslutning till utövande av näringsverksamhet som kan leda till fängelse och 5) det kan visas att personen missbrukar berusningsmedel.

Det rör sig om en bestämmelse där man i allt väsentligt ringar in förutsättningarna för utövande av näringsverksamhet. Utskottet anser emellertid att bestämmelsen är svår att överblicka och dessutom oklar. Tydligt är avsikten att genom förteckningen i 4 mom. precisera vad som avses med tidigare verksamhet som uppvisar olämplighet, dvs. inte bara vad som avses med tidigare verksamhet. Det förblir dock oklart om förteckningen avses vara uttömmande eller huruvida också andra kriterier kan tillämpas i tillståndsprövningen för att bedöma om sökandens tidigare verksamhet som helhet betraktad visar att sökanden eller personen är uppenbart olämplig att bedriva näringsverksamhet enligt alkohollagen. Dessutom kan 4 mom. 5 punkten anses vara kontroversiell och även i övrigt otypisk. Utskottet är inte övertygat om en sådant tillståndsvillkor över huvud taget behövs. Också 13 § 5 mom. ökar insynen i tillståndsprövningen. Enligt det kan förutsättningarna för beviljande av tillstånd bedömas i enlighet med de faktiska förhållandena, om det av ansökan eller förhållandena annars tydligt framgår att arrangemangen i anslutning till sökanden har framställts i strid med de faktiska förhållandena i syfte att kringgå bestämmelserna om förutsättningarna för beviljande av tillstånd.

Bestämmelserna om de allmänna förutsättningar som gäller sökanden bör förenklas och preciseras. I 3 mom. bör det bara föreskrivas om att förutsättningarna för att bevilja tillstånd inte uppfylls om sökandens tidigare verksamhet som helhet betraktad visar att sökanden eller personen är uppenbart olämplig att bedriva näringsverksamhet enligt alkohollagen. Och 4 mom. bör i sin tur ange vad som ska beaktas när bedömningen enligt 3 mom. görs. Dessutom bör 4 mom. 5 punkten lämpligen utgå eftersom den är diskutabel, eller så bör den preciseras väsentligt exempelvis med beskrivningen i detaljmotiven.

Anmälan om förlängd tid

Enligt sista meningen i 44 § 3 mom. får tillståndsmyndigheten förbjuda förlängning av serveringstiden, om hälsoskyddsmyndigheten konstaterar att det medför sådana sanitära olägenheter som avses i hälsoskyddslagen för dem som bor i närheten och olägenheterna inte kan förebyggas genom tillståndshavarens åtgärder. Kommunen har för att främja sina invånares säkerhet rätt att inom ett visst område i kommunen förbjuda förlängning av serveringstid eller bestämma om begränsningar som gäller förlängd serveringstid, står det vidare i 4 mom. Kommunens beslut kan

Utlåtande GrUU 48/2017 rd

gälla alla veckodagar eller vissa veckodagar och det kan gälla tills vidare eller för en viss tid. Beslutet träder i kraft tidigast sex månader från det att beslutet har vunnit laga kraft.

Enligt det föreslagna 44 § 3 mom. får tillståndsmyndigheten således begränsa en förplägnadsrörelsens serveringstid om sanitär olägenhet föreligger. Bestämmelsen innebär en begränsning av näringsfriheten och därför anser grundlagsutskottet att det inte till alla delar är ändamålsenligt att myndighetens befogenhet att förbjuda fortsatt servering inte är villkorad med att anmärkning eller varning ska ges, även om tillämpningen av bestämmelsen också kopplas till tillståndshavarens egna förebyggande åtgärder. Det är motiverat att komplettera bestämmelsen med ett villkor om en föregående anmärkning eller varning för att de begränsningar av näringsfriheten som förbud innebär inte ska bli oförutsebara för aktörerna.

Inte heller det föreslagna 44 § 4 mom. är adekvat. Enligt det ska det gå att begränsa näringsfriheten för en innehavare av serveringstillstånd genom ett beslut av kommunen ”för att främja sina invånares säkerhet”. Villkoret för att den förlängda tiden ska få begränsas är mycket allmänt hållet och oklart, och dessutom är tröskeln lågt satt. Utskottet vill särskilt peka på att befogenheten är kopplad till främjande av säkerhet och inte till att det föreligger risk för säkerheten eller uppstår störningar. Dessutom verkar kommunen fritt få bestämma hur länge förbudet ska gälla. Det föreslagna 44 § 4 mom. i alkohollagen bör preciseras och befogenheten avgränsas enligt mer objektiva kriterier.

Rättssäkerhet och myndigheternas besvär rätt

Enligt 81 § i den föreslagna alkohollagen får beslut av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården eller av regionförvaltningsverket, om inte besvär förbud gäller enligt 82 §, överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, och regionförvaltningsverket i de fall där regionförvaltningsverket har avgjort den fråga som är föremål för besvär, har också rätt att överklaga beslut som förvaltningsdomstolen har fattat med anledning av att ändring söks.

Grundlagsutskottet har ansett att en myndighets besvär rätt är exceptionell i förvaltningsprocesssystemet. Framför allt kan en myndighets allmänna besvär rätt bli ett problem med tanke på kravet på behörigt förfarande i grundlagens 21 § 1 mom., eftersom myndigheten då kan betraktas som en parts formella motpart. Utskottet har haft en återhållsam inställning till specialbestämmelser om allmän rätt för myndigheter att överklaga beslut (t.ex. GrUU 15/2011 rd, s. 5, och de utlåtanden som det hänvisas till där). Utskottet har ansett att en myndighets besvär rätt inte är något problem, om den genom lag har begränsats exempelvis till ambitionen att bevara en enhetlig rättspraxis (se GrUU 45/2006 rd, s. 3, och de utlåtanden som det hänvisas till där) eller om rätten är inskränkt och även annars kan anses befogad med hänsyn till frågans natur (GrUU 15/2011 rd, s. 5, och GrUU 58/2006 rd, s. 8—9).

Den föreslagna 81 § innehåller inte någon begränsning av besvär rätten som grundar sig på ambitionen att bevara en enhetlig rättspraxis. Utskottet anser det vara klart att rätten att överklaga måste begränsas för att förslaget bättre ska ligga i linje med 21 § i grundlagen. Något som ytterligare motiverar tillägg av en begränsning för att bevara en enhetlig rättspraxis är syftet med systemet med besvärstillstånd.

Utlåtande GrUU 48/2017 rd

Undersökningsbefogenheter

Den föreslagna 87 § i alkohollagen innebär att polisen i syfte att finna alkoholdrycker får utföra kroppsvisitation av en person som inte fyllt 18 år, om denne på sannolika skäl misstänks för en förseelse som avses i 90 § 4 mom. 1 punkten. Enligt förslaget får polisen i sådana fall undersöka de föremål som personen i fråga för med sig och utsidan av personens kläder, om detta är möjligt utan att inkräkta på den misstänkta personliga integritet på ett kränkande sätt.

Det framgår av propositionsmotiven (s. 125) att avsikten är att införa en undersökningsbefogenhet som hänger samman med alkoholdrycker som innehas av personer som inte har fyllt 18 år. I detta avseende är förslaget emellertid uppenbarligen felaktigt, eftersom 90 § 4 mom. 1 punkten, som det hänvisas till i 87 §, inte förbjuder innehav av alkoholdrycker som minderårig. Där står det i stället att det är straffbart om den som på en plats som avses i 85 § 1 mom. i egenskap av ägare till förplägnadsrörelsen, arrangör av tillställningen eller ordningsvakt tillåter förtäring av alkoholdrycker. Grundlagsutskottet fäster särskild uppmärksamhet vid att lagberedningen ska vara omsorgsfull. Det som gör saken särskilt allvarig är att samma problem finns återfinns i den gällande alkohollagen, vilket innebär att polisen medan bemyndigandet gällt eventuellt har utövat undersökningsbefogenheten utan laglig grund. Propositionen innebär att polisen får utföra kroppsvisitation på dem som inte har fyllt 18 år, om personen i fråga är ägare till en förplägnadsrörelse, arrangör av en tillställning eller ordningsvakt enligt 85 § 1 mom. och 90 § 4 mom. Den föreslagna 87 § måste ändras i enlighet med sitt syfte.

Dessutom motsvarar 87 § heller inte i sak fullt ut grundlagsutskottets praxis. Den föreslagna regleringen ger möjlighet till inskränkning av den personliga integriteten, som var och en garanteras i 7 § 1 mom. i grundlagen. Denna grundläggande rättighet får enligt 7 § 3 mom. inte kränkas godtyckligt eller utan laglig grund. En lag som begränsar den personliga integriteten ska vara exakt och noggrant avgränsad samt även i övrigt uppfylla de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom kravet på begränsningarnas acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 53/2006 rd, s. 2/I). Man bör på det hela taget förhålla sig reserverat till polisbefogenheter för tvångsmedel mot barn och utövande av befogenheterna, har grundlagsutskottet anført (se GrUU 53/2006 rd, s. 3/I).

Inte minst ur barnets synvinkel är det en jämförelsevis grov åtgärd att polismyndigheten kränker den personliga integriteten vid misstanke om förseelse, framför allt om den tillgriper tvångsmedel på en offentlig plats (se GrUU 53/2006 rd, s. 3/I). År 2006 ansåg utskottet att det med tanke på bestämmelsernas huvudsakliga syfte och proportionalitet är klart lämpligare att visitationsbefogenheten begränsas till saker som det för förseelse misstänkta barnet har med sig, som väskor och kassar.

Straffbestämmelserna

Allmänt

Det finns flera straffbestämmelser i den föreslagna alkohollagen. De grövsta alkoholbrotten kriminaliseras i strafflagen. Den föreslagna 90 § i alkohollagen är en brett upplagd norm med flera olika straffbestämmelser. Den hänvisar till bestämmelserna om alkoholbrott enligt strafflagen (1

Utlåtande GrUU 48/2017 rd

mom.) och om brott vid marknadsföring av alkoholdrycker (2 mom.). I det föreslagna 3 mom. finns på samma sätt som i 50 a § 3 mom. i den gällande alkohollagen bestämmelser om brott mot tystnadsplikten enligt alkohollagen. De föreslagna 90 § 4 och 5 mom. innehåller i sin tur bestämmelser om gärningar som utgör förseelser och där straffet kan bli böter för alkoholförseelse. Det föreslagna 6 mom. innehåller i sin tur samma bestämmelser som 50 a § 6 mom. i den gällande alkohollagen om ordningsbot som enda straff i vissa fall av innehav av alkoholdrycker.

Lagstiftaren har relativt breda kriminaliseringsmarginaler, även om både grundlagen och Finlands bindande internationella förpliktelser innebär vissa begränsningar i dem. Begränsningarna enligt grundlagen följer huvudsakligen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Utgångspunkten för sådana begränsningar är att det inte går att genom lag förbjuda sådant som grundlagen uttryckligen ger rätt till. Också den allmänna aspekten är av betydelse att bötesstraff innebär intrång i den dömdes egendom och fängelsestraff att man inkräktar i någons personliga frihet. Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna har dessutom relevans för strafflagstiftningen i det avseendet att straffbestämmelserna utgör den rättsliga grunden bland annat för de polisiära myndigheternas befogenheter att inkräkta på den brottsmisstänktes och delvis också utomståendes grundläggande fri- och rättigheter. Med kriminaliseringen kan därför följa en utvidgning av myndigheternas befogenheter, vilket är viktigt åtminstone med tanke på det konstitutionella proportionalitetskravet (se GrUU 23/1997 rd, s. 3/I).

Enligt utskottets etablerade praxis bör straffbestämmelserna uppfylla allmänna villkor för att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet och eventuella särskilda villkor som följer av en gällande bestämmelse om sådana rättigheter. Kravet på proportionalitet förutsätter å sin sida en noggrann avvägning av om det är nödvändigt att kriminalisera en handling för att skydda det bakomliggande rättsobjektet. Det gäller på denna punkt att avgöra om samma syfte kan nås på något annat sätt som innebär ett mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna än kriminalisering (se GrUU 23/1997 rd, s. 2/II).

Utifrån de grundläggande fri- och rättigheterna kan brottsbestämmelserna inklusive straffpåföljderna ses inte bara som inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, utan också som rättsordningsmedel för att trygga dessa fri- och rättigheter. Det går således att ur de grundläggande fri- och rättigheterna härleda en skyldighet att när strafflagar stiftas införa och upprätthålla sådan kriminalisering som är nödvändig för att skydda de grundläggande fri- och rättigheterna från utomståendes kränkningar. Vid den konstitutionella bedömningen av enskilda kriminaliseringar måste båda typerna av konsekvenser beaktas.

Man måste kunna påvisa ett sådant vägande samhälleligt behov av en kriminalisering som också är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 23/1997 rd, GrUU 61/2014 rd och GrUU 9/2016 rd). Man kan särskilja olika infallsvinklar i utskottets praxis när det gäller straffrättsliga bestämmelser. I vissa fall har utskottet bedömt kriminaliseringen utifrån frågan om vilken grundläggande fri- eller rättighet som det inkräktas i (se t.ex. GrUU 23/1997 rd, s. 3—4, och GrUU 26/2004 rd). I vissa fall har det ansetts att de föreslagna bestämmelserna har kunnat motiveras utifrån flera bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen (se t.ex. GrUU 17/2006 rd och GrUU 6/2014 rd). Grundlagsutskottet har dessutom flera gånger tagit ställning till vilka grunder som berättigar en kriminalisering. Exempelvis har skydd av brottsoffer (se GrUU 6/2014 rd, s. 2) och av vissa andra utsatta grupper (se GrUU 17/

Utlåtande GrUU 48/2017 rd

2006 rd, s. 3/I) samt säkerhetsaspekter som hänför sig till olika slags skyddsobjekt (se t.ex. GrUU 20/2002 rd och GrUU 26/2014 rd, s. 2) utgjort godtagbara grunder för kriminalisering.

Sammantaget gäller grundlagsutskottets praxis när det gäller förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna den straffrättsliga lagstiftningen rent generellt.

Otillåten användning av någon annans identitetshandling

Enligt 90 § 4 mom. i den föreslagna alkohollagen ska det vara straffbart att använda någon annans identitetshandling i vilseledande syfte. En liknande bestämmelse föreslogs i strafflagen 2005 (se RP 169/2005 rd). Lagutskottet ansåg då med avseende på sina egna uppgifter att det inte fanns adekvata grunder för den föreslagna nya kriminaliseringen. Lagutskottet utslöt dock inte helt möjligheten att ingripa i sådant beteende också med straffrättsliga metoder, om regeringen längre fram kommer med ett noga preciserat rekvisit, som det utifrån behöriga utredningar bevisligen finns ett vägande samhälleligt behov av och som också i övrigt uppfyller de krav som utskottet i sin praxis brukar ställa för nya straffbestämmelser. Dessutom påpekade lagutskottet att straffbestämmelsen stred mot proportionalitetsprincipen (LaUB 15/2005 rd).

I den aktuella propositionen motiveras kriminaliseringen av missbruk av någon annans identitetshandling med att de tillståndsrelaterade påföljderna för näringsidkare vid brott mot försäljningsförbud blir orättvisa om det inte i lagstiftningen också införs förbud där det sägs att näringsidkaren kan luras att sälja alkoholdrycker till minderåriga som använder någon annans identitetshandlingar. Dessutom sägs det att kriminaliseringen behövs för att skydda minderåriga.

Ett förslag som gäller utvidgning av vad som anses vara straffbart handlande måste bedömas utifrån de konstitutionella kriterier grundlagsutskottet uppställer för straffrättslig reglering (se översynen ovan och GrUU 23/1997 rd, s. 2—3). De kriterier som särskilt framträder när kriminaliseringsförslag granskas i konstitutionellt hänseende är kraven på godtagbarhet och proportionalitet. Även om regeringen haft för avsikt att presentera motiv för den föreslagna kriminaliseringen står det väldigt lite om vilken vikt saker ska ges. Ett vägande samhälleligt behov för kriminalisering följer enligt förslaget dels av att de som säljer alkohol behandlas orättvist om ingen straffbestämmelse införs, dels av att gärningsmannen själv ska skyddas genom hot om straff. Grundlagsutskottet finner det inte självklart att detta utgör en samhälleligt vägande orsak och en med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbar grund, särskilt när man beaktar att kriminaliseringen gäller minderåriga.

Distansförsäljning samt straffbarhet vid brott mot distansförsäljningsförbudet

Enligt den föreslagna 32 § i alkohollagen får alkoholdrycker utan särskilt importtillstånd importeras för eget bruk samt i kommersiellt syfte eller annars för bedrivande av näringsverksamhet. Den som i kommersiellt syfte eller annars för bedrivande av näringsverksamhet använder alkoholdrycker som innehåller mer än 2,8 volymprocent etylalkohol behöver dock i fråga om importerade alkoholdrycker ett i denna lag avsett tillstånd för sin verksamhet.

I motiveringen till den bestämmelsen (s. 97) sägs det att import av alkoholdrycker är tillåten enligt 8 § i den gällande alkohollagen. Gränsöverskridande distansförsäljning av alkoholdrycker,

Utlåtande GrUU 48/2017 rd

där en försäljare i utlandet erbjuder finländska konsumenter att köpa och ta emot alkoholdrycker i Finland, är dock enligt 8 § 1 mom. förbjuden. Enligt den nämnda paragrafen fordras det ett behörigt tillstånd för vidareöverlåtelse av alkoholdrycker eller användning av alkoholdrycker för ett ändamål som kräver tillstånd. Bestämmelsen innebär enligt motiveringen att alkoholdrycker inte får säljas i utlandet utan behörigt detaljhandelstillstånd via distansförsäljning till finländska konsumenter.

Den föreslagna 90 § inleds med att bestämmelser om straff för alkoholbrott finns i 50 a kap. 1—3 § i strafflagen. Enligt 50 a kap. 1 § i strafflagen ska bland annat den dömas till böter eller fängelse i högst två år för alkoholbrott som i strid med alkohollagen ”för in alkoholdrycker eller sprit i landet”.

Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Enligt kärnan i den straffrättsliga legalitetsprincipen ska brottsrekvisitet anges tillräckligt exakt så att det utifrån en bestämmelses ordalydelse går att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar. Kärnan i legalitetsprincipen är densamma i Europadomstolens och EU-domstolens praxis där man har betonat strafflagstiftningens förutsebarhet, dvs. att det utifrån en bestämmelses lydelse ska gå att förutse vad som är straffbart (se GrUU 10/2016 rd och GrUU 56/2014 rd, s. 2/II, och de bestämmelser som nämns där).

Grundlagsutskottet anser att de föreslagna 32 och 90 § plus strafflagens 50 a kap. 1 § tagna som en helhet inte på det sätt som krävs i 8 § i grundlagen förbjuder distansförsäljning för privat bruk, vilket påstås i motiven. Straffbarheten kopplas i strafflagen till olaglig införsel av alkoholdrycker, men inte till ”distansförsäljning”. De föreslagna bestämmelserna och motiven till dem är därmed oklara och delvis till och med motstridiga. Dessutom har förbudet mot distansförsäljning en betydande EU-rättslig dimension, och det hör inte till grundlagsutskottets konstitutionella uppgifter att granska de frågor som är kopplade till den. Utskottet tar inte ställning till de frågorna, men vill påpeka att en eventuell straffbarhet i fråga om distansförsäljning måste införas genom bestämmelser som följer laglighetsprincipen i 8 § i grundlagen.

Andra observationer om straffbestämmelserna

Den föreslagna 37 § i alkohollagen gäller detaljhandels- och serveringsförbud. Enligt 1 mom. 3 punkten får alkoholdrycker inte säljas eller på något annat inom detaljhandel överlåtas om det finns skäl att befara att alkoholdrycker överlåts eller förmedlas olovligen. Enligt det föreslagna 90 § 5 mom. är brott mot förbudet i 37 § en alkoholförseelse där straffet är böter. Med tanke på att laglighetsprincipen i grundlagens 8 § kräver noga avgränsning är rekvisitelementet ”finns skäl att befara” märkbart vagt för att ingå i en straffbestämmelse. Den formuleringen måste preciseras.

I det föreslagna 83 § 2 mom. i alkohollagen sägs det att den som är under 20 år inte får inneha starka alkoholdrycker. Den som är under 18 år får inte inneha svaga alkoholdrycker. I 90 § 6 mom. i lagförslaget föreskrivs det om ordningsbot som enda straff för innehav av alkoholdrycker i strid med 83 § 2 mom. Det innebär att den föreslagna alkohollagen inte innehåller någon egentlig straffbestämmelse för minderårigas innehav av alkohol. Lagförslag 5 i propositionen gäller ändring av lagen om ordningsbotsförseelser, och enligt dess 17 § föreläggs 40 euro i ordningsbot för

Utlåtande GrUU 48/2017 rd

uppsåtlig överträdelse av alkohollagen, när det är fråga om innehav av alkoholdrycker i strid med 83 § 2 mom. såsom person som inte har fyllt 18 år. Det är med beaktande av utskottets praxis i fråga om blancostraffbestämmelser (se t.ex. GrUU 10/2016 rd) motiverat att komplettera alkohollagen med en mer exakt hänvisning i fråga om straffbarheten när minderåriga innehar alkohol.

Bilagan till alkohollagen

Bestämmelser om de tillsynsavgifter som Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården tar ut vid alkoholtillsynen och deras storlek utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet. Tillsynsavgiften är till sin karaktär snarare en skatt än en avgift. Det föreslås därför att bestämmelserna om bestämmande av tillsynsavgiften ska överföras till lagnivå, men på grund av att de är detaljerade och tekniska ska de utgöra en bilaga till lagen.

När bilagor nämns i de föreslagna bestämmelserna och därmed ingår i den lag som regeringen föreslår, kommer de efter att ha blivit godkända att vara reglering i lag antagen av riksdagen. Med andra ord kan de ändras när lagen stiftas och dessutom måste senare ändringar göras genom lagstiftningsförfarande. Grundlagen hindrar inte att bilagor ingår i lag (se GrUU 10/2014 rd och GrUU 11/1999 rd, s. 3—4). Däremot är det inte motiverat att i bilagorna ha innehåll som inte bör ingå i lag. Det går att undvika onödigt detaljerade och fallspecifika bestämmelser i lag exempelvis genom adekvata bemyndiganden att utfärda förordning (se GrUU 45/2016 rd, s. 4, GrUU 1/2013 rd, s. 2, och GrUU 58/2010 rd, s. 3/I). Social- och hälsovårdsutskottet bör granska bilagan till alkohollagen med detta i åtanke.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 48/2017 rd

Helsingfors 21.11.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd (delvis)
medlem Anna-Maja Henriksson sv (delvis)
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå (delvis)
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Leena Meri saf
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Ville Niinistö gröna (delvis)
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml (delvis)
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Olli Immonen saf
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.

Utlåtande GrUU 48/2017 rd Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

Motivering

Vi instämmer i övrigt i det som utskottsmajoriteten anser, men har en annan åsikt om det som står under rubrikerna ”Straffbestämmelserna — Allmänt” och ”Otillåten användning av någon annans identitetshandling”.

Enligt 90 § 4 mom. 2 punkten i den föreslagna alkohollagen är det förbjudet att uppsåtligen ”i syfte att vilsleda personal som övervakar detaljhandel eller servering av alkoholdrycker använd[a] en annans identitetskort, pass, körkort eller något annat av en myndighet utfärdat intyg för att styrka sin ålder”.

Vi kan inte hålla med utskottsmajoritetens konstitutionella granskning av förbudet. Brott mot förbudet kan leda till bötesstraff, och utskottet granskar frågan med avseende på huruvida Finlands grundlag tillåter att Finlands riksdag inför ett sådant förbud.

Det är fråga om sådant sedvanligt utövande av lagstiftande makt som enligt 3 § 1 mom. ankommer på riksdagen. Med andra ord ligger är det riksdagens lagutskott och (i detta fall) social- och hälsovårdsutskottet (i sista hand riksdagens plenum) som bedömer huruvida det finns ett tillräckligt starkt samhälleligt behov för en sådan bestämmelse.

Doktrinen om att grundlagsutskottet alltid när kriminalisering föreslås ska bedöma huruvida grundlagen tillåter att riksdagen reglerar frågan och då uttryckligen ska granska kriminaliseringen i ljuset av frågan om de allmänna grunderna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna härrör från grundlagsutskottets utlåtande 23/1997, som utskottet hänvisar till flera gånger också i detta sammanhang.

I det utlåtandet är det ändå fråga om att det som då kriminaliserades var gärningar kopplade till utövandet av en grundläggande frihet, det vill säga yttrandefriheten. Det rörde sig om gärningar såsom offentlig uppmaning till brott och brott mot trosfriden. Utskottet sade då i sitt utlåtande att det ”på samma sätt som begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna i allmänhet” måste övervägas ”vilka handlingar i samband med utövningen av enskilda grundläggande fri- och rättigheter som kan kriminaliseras”. Vidare sade utskottet följande: ”Enligt de allmänna begränsningsförutsättningarna kan varje grundläggande fri- och rättighet anses ha ett kärnområde, som tryggar ett beteende som inte får kriminaliseras. Med stöd av kravet på att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara acceptabla måste ett vägande samhälleligt behov av inskränkningar kunna påvisas. Också grunden för inskränkningarna måste vara godtagbar inom systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna”.

Bland annat i sitt utlåtande GrUU 6/2014 rd upprepar grundlagsutskottet den ståndpunkten genom att skriva följande: ”Frågan om utövandet av enskilda grundläggande rättigheter får kriminaliseras eller inte måste bedömas på samma sätt som begränsningar i de grundläggande rättigheterna över lag”.

Utlåtande GrUU 48/2017 rd
Avvikande mening

En sådan ståndpunkt är juridiskt motiverad, och det går inte att finna en sådan bestämmelse i vår skrivna grundlag som skulle ge behörighet eller grund för en vidare tolkning.

Vi anser att det inte ens indirekt hör till någons grundläggande fri- eller rättigheter att uppsåtligen i syfte att vilseleda och lyckas skaffa sig alkohol får använda en annan persons identitetshandlingar. Därför är vi av annan åsikt än utskottsmajoriteten.

Avvikande mening

Vi föreslår

att lagutskottet och social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 21.11.2017

Ben Zyskowicz saml
Outi Mäkelä saml