

Lagutskottet

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 lagutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet om bestämmelserna om straffrättsliga och andra påföljder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Ismo Tuominen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Jussi Matikkala, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Sina Uotila, justitieministeriet
- polisinspektör Juha Tuovinen, inrikesministeriet
- statsåklagare Leena Metsäpelto, Riksåklagarämbetet
- polisinspektör Ari Järvenpää, Polisstyrelsen
- enhetschef Riku-Matti Lehikoinen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- tullöverinspektör Juha Vilkkö, Tullen
- gruppechef Kari Kunnas, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- vice verkställande direktör Veli-Matti Aittoniemi, Turism- och Restaurangförbundet rf
- advokat Tuomas Turunen, Finlands Advokatförbund
- professor (emeritus) Raimo Lahti
- professor Olli Mäenpää
- professor Kimmo Nuotio
- professor Juha Raitio.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Helsingfors tingsrätt
- Rättsregistercentralen
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- Alko Ab
- Finsk Handel rf
- Bryggeri- och läskedrycksindustriförbundet rf

Utlåtande LaUU 17/2017 rd

- Finlands Dagligvaruhandel rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår en ny alkohollag (lagförslag 1). Det centrala syftet är att minska alkoholens negativa effekter, och detta eftersträvas genom åtgärder som begränsar tillgången till alkoholdrycker. Dessa åtgärder 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.

Social- och hälsovårdsutskottet har bett lagutskottet om ett utlåtande om de föreslagna bestämmelserna om straffrättsliga påföljder och andra påföljder. Utskottet har granskat propositionen och inhämtat utredningar och utifrån det framföra följande inom sitt eget ansvarsområde.

Administrativa påföljder

Allmänt

Den föreslagna alkohollagen (lagförslag 1) innehåller fler olika administrativa påföljder för förseelser som tillståndshavarna gör sig skyldiga till. Den föreslagna 72 § gäller återkallande av tillstånd. I 70 § finns bestämmelser om vite och tvångsutförande. Bestämmelser om anmärkning finns i 71, 72 och 73 §. Vidare föreslår regeringen införande av en ny administrativ påföljd av straffkaraktär, en påföljdsavgift. Bestämmelser om den finns i 71 §. Påföljdsavgiften kan enligt förslaget bli påföljd för drygt 40 olika förseelser.

Orsaken till förslaget om en administrativ påföljdsavgift är strävan att införa strängare villkor för återkallelse av tillstånd. Målet är ett administrativt påföljdssystem där man i stället för nuvarande tidsbunden eller permanent återkallelse kan använda en lindrigare påföljd som samtidigt också är enklare när man beaktar rättssäkerhetsaspekterna.

Bestämmelser om administrativa påföljder för tillståndshavarnas förseelser finns i dagens läge på det sätt som framgår av propositionsmotiven (RP s. 117) i bestämmelserna om respektive tillstånd. Med andra ord är regleringen nu synnerligen splittrad.

Utskottet välkomnar den strävan som framgår av de föreslagna bestämmelserna, dvs. att göra påföljdsordningen enligt alkohollagen mer enhetlig och överskådlig. Det är enligt utskottets uppfattning också motiverat att införa påföljdsavgiften som en ny sanktion, eftersom en sådan mellannivå kan främja genomförandet av proportionalitetsprincipen inom den administrativa påföljdsordningen enligt alkohollagen. Det är lämpligt att inom den administrativa tillsynen och styrningen inte tillämpa strängare metoder än vad som nödvändigtvis krävs med tanke på hur allvarlig förseelsen är och andra inverkan faktorer i det enskilda fallet. Detta innebär att man i första hand försöker få tillståndshavarna att följa bestämmelserna genom styrning och anmärkning- ar om missförhållanden.

Utlåtande LaUU 17/2017 rd

Strikt ansvar

I sin behandling av regleringen av påföljdsavgiften enligt 71 § i den föreslagna alkohollagen har utskottet granskat huruvida det av bestämmelsen tillräckligt tydligt framgår att ansvaret i fråga om avgiften inte är s.k. strikt ansvar. När det bedöms om ansvar föreligger beaktas således utöver de objektiva rekvisiten också bland annat tillräknande och ansvarsfrihetsgrunderna. Detta saknar inte betydelse eftersom grundlagsutskottet har ansett att bestämmande av en påföljd utifrån så kallat strikt ansvar och omvänd bevisbörda står i konflikt med den oskuldspresumtion som avses i grundlagens 21 § (se t.ex. GrUU 2/2017 rd).

Lagutskottet anser att den föreslagna regleringen i princip inte bygger på strikt ansvar eftersom det i 71 § 2 mom. sägs att det vid bedömningen av avgiftens storlek ska tas hänsyn till förfarandets art och skadlighet och hur ofta förfarandet upprepas. Också när man beslutar sig för att inte påföra avgiften måste det bedömas om det rör sig om oaktsamhet. När påföljdsavgiften påförs tillämpas inte heller omvänd bevisbörda.

Lagutskottet vill ändå påpeka att det också går att bestämma att ingen avgift påförs ("Det kan bestämmas att ingen avgift påförs..."). Lagutskottet anser att prövningen vid beslut om att inte påföra påföljdsavgift ska vara bunden prövning, dvs. att avgiften inte ska påföras om de villkor som anges i bestämmelsen är uppfyllda. De näringsidkare som i sin verksamhet uppfyller aktsamhetsplikten ska inte straffas, menar utskottet. I sådana lägen är det inte ens motiverat att påföra avgiften till ett lägre belopp än det lägsta föreskrivna beloppet.

Dessutom vill utskottet fästa uppmärksamhet vid att villkoren för ett beslut att inte påföra påföljdsavgift kräver både att förfarandet kan anses ringa och dessutom exempelvis att påföljden är oskälig med tanke på i vilken utsträckning planen för egenkontroll iakttagits. Utskottet anser att bestämmelsen bör ändras så att kriterierna utgör alternativ till varandra, dvs. avgiften påförs inte om förfarandet kan anses ringa eller om det är oskäligt att påföra den när man beaktar det som nämns i momentet.

Därför föreslår lagutskottet att social- och hälsovårdsutskottet ändrar 71 § 2 mom. så att det får följande lydelse:

Påföljdsavgiften ska betalas till staten, och vid bedömningen av dess storlek ska hänsyn tas till förfarandets art och skadlighet och hur ofta förfarandet upprepas. Avgiften kan påföras till ett mindre belopp än det anges i 1 mom. om det med beaktande av dessa faktorer eller till förfarandet anknyttande förmildrande omständigheter finns grundad anledning till detta. Påföljdsavgift ska inte påföras om förfarandet ska anses vara ringa eller om det med tanke på förfarandets art, hur ofta förfarandet upprepas, förfarandets planmässighet, i vilken utsträckning planen för egenkontroll iakttagits och andra omständigheter är oskäligt att påföra avgift. I sådana fall kan tillståndshavaren ges en anmärkning, om det finns anledning till det.

Utlåtande LaUU 17/2017 rd

Ne bis in idem

Enligt 71 § 3 mom. i den föreslagna alkohollagen får påföljdsavgift inte påföras en fysisk eller juridisk person, om denne misstänks för samma gärning i en förundersökning, en åtalsprövning eller ett brottmål som behandlas i domstol eller har dömts för samma gärning genom en lagakraftvunnen dom. Om en påföljdsavgift påförts en fysisk eller juridisk person får samma person inte i domstol dömas till straff för samma gärning.

Utskottet anser att den föreslagna bestämmelsen om ne bis in idem-förbudet är relevant. Det krävs samarbete mellan olika myndigheter och utvärdering av samarbetet när bestämmelsen ska tillämpas och dessutom bedömning i varje enskilt fall av vilken påföljd som är tillräcklig till följd av att bestämmelserna i alkohollagen inte har följts.

För tydlighet skull vill lagutskottet påpeka att återkallande av tillstånd i rättspraxis inte har ansetts vara en administrativ påföljd som kan jämföras med ett straffrättsligt straff, varför ett beslut om återkallelse inte har varit relevant med avseende på ne bis in idem-principen (se t.ex. HFD:2013:172, HFD:2014:96, HFD:2016:186 och HFD:2017:84). I den föreslagna alkohollagen är det när ett tillstånd återkallas a priori fråga om huruvida tillståndshavaren fortfarande kan anses var lämplig att bedriva tillståndspliktig verksamhet enligt alkohollagen.

Återkallande av tillstånd utan tidigare ålagda påföljder

Den föreslagna 72 § innehåller bestämmelser om återkallande av tillstånd. Jämfört med nuläget kommer möjligheten att återkalla tillstånd utan tidigare ålagda påföljder att gälla enligt strängare villkor, dvs. bara i de fall som avses i paragrafens 2 mom. (se RP, s. 119). Enligt det momentet kan ett tillstånd eller godkännande återkallas permanent, om verksamhetsutövaren bryter mot denna lag genom en gärning eller försummelse som innebär allvarlig fara för människors hälsa, om förfarandet som helhet betraktat är grovt. Om man ser på ordalydelsen så är det möjligt att återkalla tillstånd utan tidigare ålagda påföljder bara i exceptionellt allvarliga fall. Dessutom kan återkallelsen bara göras permanent.

Utskottet påpekar att bestämmelsen inte ger möjlighet till återkallelse för viss tid i sådana fall. Återkallelse utan tidigare ålagda påföljder kan ändå behövas för viss tid i sådana klart allvarliga fall som inte uppfyller villkoren för permanent återkallelse enligt 72 § 2 mom. och där allvarlig fara för människors hälsa inte har orsakats på det som avses i momentet. Det kan exempelvis röra sig om situationer där ett betydande antal minderåriga är uppenbart berusade på ett serveringsställe eller vissa situationer där någon försöker dölja inkomster genom att låta bli att slå in summor i kassan. Däremot uppfyller det inte allvarlighetskriteriet om någon enstaka minderårig lyckas ta sig in på ett serveringsställe, menar utskottet. Då är det alltså inte möjligt att omedelbart återkalla tillståndet för viss tid. I 67 § finns bestämmelser om polisens rätt att i vissa lägen förbjuda detaljförsäljning eller servering för högst den pågående försäljnings- eller serveringstiden. Detta räcker emellertid inte nödvändigtvis till, eftersom bestämmelsen bara medger förbud av försäljning eller servering för synnerligen kort tid. Därför föreslår lagutskottet att social- och hälsovårdsutskottet överväger möjligheten att i 72 § också föreskriva om möjligheten att återkalla tillstånd för viss tid utan tidigare ålagda påföljder i andra uppenbart allvarliga lägen som ändå inte uppfyller kriterierna enligt 72 § 2 mom. att permanent återkalla tillstånd.

Utlåtande LaUU 17/2017 rd

Otillåten användning av någon annans identitetshandling

I 90 § 4 mom. 2 punkten föreslås det bli straffbart att i syfte att vilseleda personal som övervakar detaljhandel eller servering av alkoholdrycker använda en annans identitetskort, pass, körkort eller något annat av en myndighet utfärdat intyg för att styrka sin ålder. Bestämmelsen är ny i förhållande till nuläget.

En motsvarande bestämmelse om straff för missbruk av någon annans identitetshandling har föreslagits tidigare (RP 169/2005 rd). Lagutskottet sade då i sitt betänkande (LaUB 15/2005 rd) att ett sådant beteende inte är till den grad klandervärt att man behöver reagera på det med hjälp av strafflagen. Det uppmärksammade vidare att straffbestämmelsen i praktiken bara skulle rikta sig mot minderåriga. Speciellt med hänsyn till detta menade utskottet att förslaget också strider mot proportionalitetsprincipen. Lagutskottet uteslöt dock inte helt möjligheten att ingripa i sådant beteende som avses i bestämmelsen också med straffrättsliga metoder, om regeringen längre fram kommer med ett noga preciserat rekvisit, som det utifrån behöriga utredningar bevisligen finns ett tungt vägande samhälleligt behov av och som också i övrigt uppfyller de krav som utskottet i sin praxis brukar ställa för nya straffbestämmelser.

Straffbestämmelsen i fråga om missbruk av identitetshandling enligt 90 § 4 mom. 2 punkten motiveras (RP, s. 136) med att förbud mot försäljning av alkoholdrycker till personer i viss ålder utgör en godtagbar grund som hör samman med att skydda dem. Enligt de gällande bestämmelserna är det förbjudet att såväl sälja som förmedla alkoholdrycker till minderåriga. Dessutom är det förbjudet för minderåriga att inneha alkoholdrycker. Alla förbud som nämns ovan förenas med hot om straff och när det gäller överträdelse av bestämmelserna om försäljningsförbud föreskrivs det dessutom om sådana påföljder för näringsidkare som gäller deras tillstånd. I detta fall har det enligt motiveringen ansetts orättvist att det enligt lagstiftningen inte är förbjudet att vilseleda näringsidkare att sälja alkoholdrycker till minderåriga genom att använda en annan persons identitetsbevis.

Det är klandervärt att använda någon annans identitetshandling på det sätt som avses, konstaterar utskottet, men detta innebär ännu inte i sig att förutsättningar föreligger för att föreskriva att ett sådant handlande är straffbart. För detta krävs det att man också beaktar de allmänna kriminaliseringsprinciperna. Straffrätten ska enligt den s.k. ultima ratio-principen komma i sista hand och dessutom ska en kriminalisering ha fler fördelar än nackdelar. Enligt principen om att rättsobjekt ska skyddas är det motiverat att införa straff för klandervärt beteende bara om beteendet kränker eller konkret äventyrar rättsobjekt som skyddas av rättsordningen. Dessutom ska det finnas ett vägande samhälleligt behov för kriminaliseringen, och för detta krävs det att det nya brottsrekvisitet blir godtagbart för att uppnå det eftersträvade målet.

Den föreslagna bestämmelsen kommer i praktiken bara att rikta sig mot minderåriga. Lagutskottet understryker att det inte räcker som motivering för att göra en gärning straffbar att det på det sätt som anges ovan har ansetts orättvist att det inte är straffbart att använda någon annans identitetshandling i situationer där det exempelvis kan leda till påföljder för näringsidkare som gäller deras tillstånd om de bryter mot försäljningstillståndet. Det rör sig inte om sådana rättsobjekt som ska skyddas genom en straffbestämmelse. Argument som gäller skydd av personer i en viss ålder har lagstiftaren i sin tur beaktat genom att förbjuda alkoholförsäljning till minderåriga och göra så-

Utlåtande LaUU 17/2017 rd

dan försäljning straffbar. Av detta följer ändå inte att straff ska föreskrivas för lägen där den som ska skyddas själv förfar på ett sätt som äventyrar skyddsändamålet.

I fråga om eventuella påföljder för näringsidkare påpekar utskottet vidare att propositionen innebär strängare villkor för återkallande av tillstånd. Ett tillstånd kan i enlighet med den föreslagna 72 § återkallas utan tidigare ålagda påföljder bara om det sker permanent och i de allra grövsta fallen. Den möjlighet som lagutskottet föreslog att social- och hälsovårdsutskottet ska överväga, dvs. att i vissa fall tillåta att tillstånd återkallas för viss tid utan tidigare ålagda påföljder, ska också gälla klart allvarliga fall. Därmed ska det inte leda till att tillstånd återkallas ens för viss tid om någon enstaka minderårig lyckas ta sig in på ett serveringsställe trots övervakning i det fall att den av lagutskottet föreslagna möjligheten att omedelbart återkalla ett tillstånd för viss tid godkänns. Lagutskottet påpekar liksom i fråga om påföljdsavgiften och strikt ansvar att en näringsidkare inte ska få sitt tillstånd återkallat i fall där denne i sin verksamhet uppfyller aktsamhetsplikten. Det är viktigt att sörja för enhetlig praxis i hela landet när administrativa påföljder bestäms i samband med att lagen verkställs, menar utskottet.

Sammanfattningsvis anser utskottet att det inte finns något vägande samhälleligt behov för en kriminalisering enligt 90 § 4 mom. 2 punkten och att den föreslagna kriminaliseringen inte heller i övrigt uppfyller kraven enligt de allmänna kriminaliseringsprinciperna. Dessutom är förslaget inte förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det så gott som uteslutande kommer att rikta sig mot minderåriga. Däremot anser utskottet det vara befogat att social- och hälsovårdsutskottet överväger möjligheten att i allvarliga fall tillämpa åtgärder inom barnskyddet eller andra medel för att skydda barn.

Inte heller grundlagsutskottet fann det i sitt utlåtande (GrUU 48/2017 rd) självklart att det föreslagna 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.

Därför föreslår lagutskottet att social- och hälsovårdsutskottet stryker 90 § 4 mom. 2 punkten i lagförslag 1.

Undersökningsbefogenheter

Den föreslagna 87 § innehåller bestämmelser om undersökning och genomsökning. I 1 mom. finns bestämmelser om rätten att undersöka minderåriga vid misstanke om en förseelse som gäller innehav av alkoholdrycker. Utskottet menar att hänvisningen till 90 § 4 mom. 1 punkten i det momentet uppenbarligen är felaktigt, eftersom den punkten 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 i strid med 85 § 3 mom. Däremot gäller det föreslagna 90 § 6 mom. situationer där en minderårig innehar alkoholdrycker. Hänvisningen i 87 § 1 mom. ska således gälla den bestämmelsen och inte 90 § 4 mom. 1 punkten.

Det är vidare motiverat att i 87 § 1 mom. lägga till en hänvisning till 17 § 3 punkten i lagen om ordningsbotsförseelser, som föreslås i lagförslag 5. Det är nämligen enligt 90 § 6 mom. i alkohol-

Utlåtande LaUU 17/2017 rd

lagen meningen att bestämmelser om ordningsbot som enda straff för innehav av alkoholdrycker i strid med 83 § 2 mom. ska finnas i lagen om ordningsbotsförelser (986/2016).

Därför föreslår lagutskottet att social- och hälsovårdsutskottet ändrar 87 § 1 mom. i lagförslag 1 så att det får följande lydelse:

Om en person som inte har fyllt 18 år på sannolika skäl misstänks för innehav av alkoholdrycker enligt 90 § 6 mom. i denna lag och 17 § 3 mom. i lagen om ordningsbotsförelser, (986/2016), får polisen för att söka en alkoholdryck som personen olagligt innehar 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.

Grundlagsutskottet säger i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 48/2017 rd) att den föreslagna 87 § inte i sak fullt ut motsvarar 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. Enligt grundlagsutskottet ska en lag som begränsar den personliga integriteten 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). Det erinras om att man på det hela taget bör förhålla sig reserverat till polisbefogenheter för tvångsmedel mot barn och utövande av befogenheterna (se GrUU 53/2006 rd, s. 3/I).

Grundlagsutskottet anser vidare att det inte minst ur barnets synvinkel är 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 det 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.

Lagutskottet konstaterar att ordalydelsen i den föreslagna alkohollagens 87 § 1 mom. i sak motsvarar formuleringen i den gällande alkohollagens 60 b § 1 mom., där det sägs att polisen får undersöka de föremål som en minderårig person för med sig och utsidan av personens kläder, om detta är möjligt utan att inkräkta på den misstänkta personliga integritet på ett kränkande sätt. Den formuleringen fogades till den gällande alkohollagen i samband med riksdagsbehandlingen på lagutskottets förslag (se LaUB 11/2009 rd—RP 84/2008 rd). I lagutskottets betänkande beaktades då grundlagsutskottets ståndpunkt i ett tidigare utlåtande (GrUU 53/2006 rd) som grundlagsutskottet också själv hänvisade till i sitt utlåtande om den nu aktuella propositionen (GrUU 48/2017 rd) och enligt vilken det med tanke på proportionalitet är klart lämpligare att visitationsbefogenheten begränsas till saker som det för förseelse misstänkta barnet har med sig, som väskor och kassar.

Lagutskottet konstaterade då (LaUB 11/2009 rd, s. 4) att man med kroppsvisitation enligt 5 kap. 9 § i (den då gällande) tvångsmedelslagen avser en undersökning av vad den visiterade har i sina kläder eller annars bär på sig. Enligt betänkandet är den vedertagna tolkningen enligt juridisk litteratur att detta också inbegriper undersökning av vad personen gömmer mellan kläderna och hu-

Utlåtande LaUU 17/2017 rd

den. Det kan dessutom röra sig om att undersöka fickor. Visitation som begrepp innefattar genomsökning i viss mån. Därför betraktas det enligt vedertagen tolkning inte som kroppsvisitation att man med händerna känner efter på utsidan av kläder som någon har på sig eller bara tar bort ett föremål som tydligt putar ut från kläderna eller som man säkert vet att personen har i fickan.

Vidare konstaterade lagutskottet att polisen inte har rätt att kroppsvisitera personer under 18 år som misstänks inneha en liten mängd alkoholdryck. Men helt konkret har polisen enligt den vedertagna tolkningen i fråga om kroppsvisitation kunnat frånta en person under 18 år en alkoholdryck som tydligt putar ut från fickan eller kläderna utan att personens kläder i övrigt undersöks. Den föreliggande propositionen var inte avsedd att ändra på den här vedertagna tolkningen av gränserna för kroppsvisitation, menade lagutskottet. Men samtidigt ansåg utskottet också att gränserna för rätten att undersöka unga personers kläder bör förtydligas i lagstiftningen och inte avgöras av vedertagen praxis eller juridisk litteratur. Därför föreslog utskottet en utvidgning av rätten att utföra visitation så att den gäller dels de saker som personen har med sig, dels också kläderna på utsidan, om det kan ske utan att den misstänkta personliga integritet kränks

Innehållet i tvångsmedelslagen har senare ändrats i fråga om kroppsvisitation. Enligt 8 kap. 30 § 1 punkten i den gällande tvångsmedelslagen (806/2011) avses med kroppsvisitation numera uttryckligen också en undersökning av vad den visiterade har i de föremål han eller hon för med sig. Enligt förarbetena till tvångsmedelslagen (RP 222/2010 rd, s. 320) hör det också till kroppsvisitation att känna med händerna utanpå kläder som en person har på sig och att ta fram ett föremål som klart putar ut från kläderna eller som man med säkerhet vet att finns i fickan för undersökning. Det innebär att innehållet i den rätt att undersöka som finns i den gällande alkohollagens 60 b § 1 mom. och i det föreslagna 87 § 1 mom. i sak ligger synnerligen nära den kroppsvisitation som avses i tvångsmedelslagen.

Trots detta anser lagutskottet att den specialbestämmelse om rätten att undersöka som finns i 60 b § 1 mom. i den gällande alkohollagen och den i sak motsvarande bestämmelsen i det föreslagna 87 § 1 mom. är motiverade. Där regleras tillräckligt exakt och noga avgränsat villkoren för att rätten ska få utövas och de gränser som gäller i den särskilda situationen. Enligt uppgift är syftet att skydda barn mot de negativa effekterna av alkohol. Ett sådant syfte kan enligt utskottets mening anses vara en godtagbar grund för den föreslagna regleringen. Betydelsefullt med tanke på att proportionaliteten ska tillgodoses är att ett villkor för undersökning är sannolika skäl att misstänka en förseelse som avses i 90 § 6 mom. Som tröskel för en undersökning räcker således inte bara att ”det finns anledning att misstänka”. Utskottet vill betona att man med sannolika skäl i detta sammanhang inte avser lindrigare krav än i straffprocessuella sammanhang i övrigt. Betydelsefullt med avseende på proportionaliteten är också det att undersökning av utsidan av kläderna är möjlig bara om det kan ske utan att inkräkta på den misstänkta personliga integritet på ett kränkande sätt.

Väsentligt för att den föreslagna befogenheten ska vara godtagbara är också att den är mer avgränsad än kroppsvisitation enligt tvångsmedelslagen till den det är fråga om undersökning av andra föremål som den berörde för med sig. Detta är särskilt motiverat när befogenheten att undersöka gäller minderåriga. Utskottet har heller inte i samband med behandlingen av propositionen erfarit någon praxis eller annat som skulle kräva att rätten att undersöka begränsas ytterligare

Utlåtande LaUU 17/2017 rd

re. I ljuset av detta anser utskottet den föreslagna bestämmelsen om befogenhet att undersöka vara motiverad och behövlig.

Utskottet understryker att hänvisningen till 8 kap. i tvångsmedelslagen i det föreslagna 87 § 2 mom. inte betyder att grunden för befogenheten skulle utvidgas exempelvis på så sätt att också andra än brottsmisstänkta kan undersökas. Såväl objektet som grunderna för undersökningen anges i 1 mom. i samma paragraf. För tydlighets skull föreslår utskottet att 2 mom. preciseras så att den hänvisar till 8 kap. i tvångsmedelslagen bara i fråga om det förfarande som ska iakttas.

I den form lagutskottet föreslår får 87 § 1 mom. i lagförslag 2 följande lydelse:

Bestämmelser om protokollföring av undersökningen finns i 2 kap. 14 § 3 mom. i polislagen. I fråga om förfarandet vid undersökningen ska i övrigt iakttas vad som föreskrivs om kroppsvisitation i 8 kap. i tvångsmedelslagen (806/2011).

Distansförsäljning av alkoholdrycker över gränserna

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 alkohollagen avsett tillstånd för sin verksamhet.

Till innehållet motsvarar bestämmelsen alkohollagens nuvarande 8 § 1 mom., som så gott som ordagrant överförs till den föreslagna alkohollagen. I detaljmotiveringen till den bestämmelsen (RP, s. 97) sägs det att import av alkoholdrycker är tillåten enligt 8 § i den gällande alkohollagen. Däremot är det förbjudet att sälja alkoholdrycker på distans över gränserna, dvs. så att en försäljare i utlandet erbjuder finländska konsumenter att köpa och ta emot alkoholdrycker i Finland. Det beror på att det fordras 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.

I praktiken innebär detta enligt de allmänna motiven i propositionen (s. 36) att gränsöverskridande distansförsäljning till Finland är förbjuden, medan konsumenten själv får föra in de alkoholdrycker han eller hon köpt utomlands. Vidare för regeringen fram att den föreslagna alkohollagen också i fortsättningen ska grunda sig på ett monopolsystem för detaljhandel med alkoholdrycker och att systemets täckning ska säkerställas på så sätt att förbudet mot gränsöverskridande distansförsäljning av alkoholdrycker klargörs (s. 51).

Utskottet anser emellertid att det föreslagna regelverket inte klargör rättsläget enligt de mål som regeringen uppställer eftersom de gällande bestämmelserna så gott som ordagrant förts över till den nya lagen och det förbud av gränsöverskridande distansförsäljning som anges i motiveringen inte framgår tydligt av de föreslagna bestämmelserna. Detta är beklagligt när man beaktar att det också i propositionen sägs att det har visat sig att bestämmelserna om distansförsäljning av alkoholdrycker är svårbegripliga och lämnar rum för tolkning (s. 36). Utskottet understryker att klar-

Utlåtande LaUU 17/2017 rd

heten i de materiella bestämmelserna är viktig för den straffrättsliga regleringen. Straffbestämmelser om alkoholbrott finns i 50 a kap. i strafflagen (39/1889). Till exempel döms bland annat den för alkoholbrott som i strid med alkohollagen för in alkoholdrycker i landet, säljer, förmedlar eller annars överlåter alkoholdrycker till någon annan eller innehar eller transporterar alkoholdrycker i försäljningssyfte (50 a kap. 1 § i strafflagen). Också grundlagsutskottet tog i sitt utlåtande om propositionen upp den straffrättsliga legalitetsprincipen och behovet att tydligare regler (GrUU 48/2017 rd, s. 8—9).

Helsingfors hovrätt har nyligen behandlat frågan om gränsöverskridande distansförsäljning av alkoholdrycker (24.4.2017, nr 503). Målet gällde en säljare i en annan EU-stat som hade en webbsida där i Finland bosatta personer kunde köpa alkoholdrycker. Säljaren ordnade med hemtransport för en del kunder i Finland. Säljaren hade inte sådant tillstånd till detaljförsäljning som krävs enligt alkohollagen och därför åtalades denne för alkoholbrott. Helsingfors hovrätt bad om ett förhandsavgörande av EU-domstolen om huruvida EU-rätten hindrar Finland från att kräva detaljhandelstillstånd av en importör när säljaren ombesörjer transport av alkoholdrycker åt köparen.

I sin dom (Visnapuu, C-198/14) gjorde domstolen åtskillnad mellan å ena sidan alkoholdrycker som omfattas av Alkos detaljhandelsmonopol och å andra sidan andra alkoholdrycker, som omfattas av det nationella systemet för detaljhandelstillstånd. I fråga om de alkoholdrycker som omfattas av Alkos detaljhandelsmonopol ansåg EU-domstolen att artikel 37 EUF-fördraget föreskriver att monopolen ska utformas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.

I fråga om de alkoholdrycker som omfattas av det nationella detaljhandelstillståndet fann domstolen att en medlemsstats lagstiftning, enligt vilken en säljare som är etablerad i en annan medlemsstat måste ha detaljhandelstillstånd för import av alkoholdrycker som är avsedda för detaljhandelsförsäljning till konsumenter som bor i den första medlemsstaten, när säljaren utför transporten av dessa drycker, eller anlitar tredje man för denna transport, utgör en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ importrestriktion, i den mening som avses i artikel 34 EUF-fördraget. Artiklarna 34 och 36 i EUF-fördraget utgör emellertid inte hinder mot sådan lagstiftning, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. Enligt EU-domstolens dom är sådana villkor kopplade till att denna lagstiftning är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas, i förevarande fall skydd för folkhälsa och allmän ordning, och förutsatt att detta mål inte kan uppnås på ett minst lika effektivt sätt genom mindre ingripande åtgärder och att denna lagstiftning inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. EU-domstolen säger vidare att det ankommer på den hänskjutande nationella domstolen att utreda om de nationella bestämmelserna uppfyller villkoren.

När det gäller de alkoholdrycker som enbart ligger inom Alkos monopol slog Helsingfors hovrätt i sin dom fast att Alkos monopolställning uppfyller de villkoren som EU-lagstiftningen ställer på monopol och att monopolet därmed inte står i strid med EU-rätten. Hovrätten ansåg också att det undantag i alkohollagens 14 § 2 mom. som gäller gårdsviner och Alkos ensamrätt att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker inte är diskriminering som berör varor från andra medlemsstater eller indirekt gynnande av inhemsk produktion på det sätt som avses i artikel 36 i EUF-fördraget. Till dessa delar utdömdes straff för alkoholbrott.

Utlåtande LaUU 17/2017 rd

När det gäller de alkoholdrycker som omfattas av regleringen om detaljhandelstillstånd enligt 14 § 1 mom. i alkohollagen slog Helsingfors hovrätt fast att systemet med detaljhandelstillstånd finns till för tillsyn över att bestämmelserna om försäljning av alkoholdrycker följs, däribland skyldigheten att sälja alkohol bara under föreskrivna tider och förbudet att sälja alkohol till berusade eller personer som inte har fyllt 18 år. Hovrätten kom fram till att tillståndssystemet och den tillhörande tillsynen behövs för att nå målet om skydd för folkhälsan och den allmänna ordningen. Målet med regleringen kan dock enligt hovrätten uppnås på ett effektivt sätt också genom ett sådant tillståndssystem som mindre än det nuvarande begränsar den EU-interna handeln. I detta avseende fäste hovrätten uppmärksamhet vid att den gällande lagen kräver ett fast verksamhetsställe och ansåg att det går att utsträcka en effektiv myndighetstillsyn till försäljning utan fast verksamhetsställe, om tillståndssystemet ändras. Således ansåg hovrätten att kravet på detaljhandelstillstånd i den gällande lagstiftningen inte till alla delar låg i linje med EU:s regelverk. Straff kunde därmed inte dömas ut för underlåtenhet att följa alkohollagen till den del det var fråga om försäljning och förmedling av alkoholdrycker med högst 4,7 volymprocent etylalkohol till köpare i Finland.

Hovrättens dom har inte vunnit laga kraft eftersom besvärstillstånd har sökts hos högsta domstolen. Det innebär att det i dagens läge inte finns något lagakraftvunnet avgörande av en nationell domstol om tolkningen av det gällande regelverket och förenligheten med EU-rätten. Förenligheten med EU-rätten är viktig eftersom det på det sätt som beskrivs ovan inte är möjligt för nationella myndigheter att påföra straff för underlåtenhet att följa en bestämmelse som inte är förenlig med EU-rätten. Detta saknar heller inte betydelse för den aktuella propositionen eftersom de bestämmelser som nu föreslås motsvarar nuläget i detta avseende.

Det finns således rum för tolkning när det gäller gränsöverskridande distansförsäljning av alkoholdrycker med avseende på både EU-rätten och den straffrättsliga legalitetsprincipen. Därför finns det enligt lagutskottets uppfattning både behov och motiv för tydligare reglering av frågan än i den gällande lagstiftningen och än vad som föreslås i propositionen. Först måste det definieras vad som avses med distansförsäljning och distansköp i alkohollagen och dessutom klarläggas hurdan verksamhet som är tillåten och på vilka villkor, menar utskottet. Materiella bestämmelser av detta slag måste skrivas med beaktande av kraven i EU-rätten på behörigt sätt. När de materiella bestämmelserna väl är tydligare måste det bestämmas hurdan verksamhet som är förbjuden och när det är motiverat att föreskriva straff för överträdelse av förbudet. Straffreglerna ska utformas med beaktande av de allmänna kriminaliseringsprinciperna och av vad den straffrättsliga legalitetsprincipen kräver.

Rättsläget kan lämpligen klarläggas redan i samband med riksdagsbehandlingen av den föreliggande propositionen. Det rör sig emellertid om ett omfattande beredningsarbete där också eventuella alkoholpolitiska målsättningar spelar in. Lagutskottet föreslår därför att social- och hälsovårdsutskottet granskar huruvida det redan när den aktuella propositionen behandlas i riksdagen går att göra rättsläget klarare på lagnivå eller om saken måste beredas särskilt i ett senare skede. Det väsentliga är i vilket fall som helst att man skapar klarhet i regleringen så snabbt som möjligt.

Utlåtande LaUU 17/2017 rd

Gärningar där straffet är ordningsböter

I det föreslagna 90 § 6 mom. föreskrivs det om sådana gärningar i strid med alkohollagen där det enda straffet är ordningsbot enligt lagen om ordningsbotsförelser (986/2016). I momentet föreslås det att förfarande i strid med regleringen av åldersgränser för innehav av alkoholdrycker enligt 83 § 2 mom. ska straffas med ordningsbot. Enligt 17 § 3 och 4 punkten i förslaget till ändring av lagen om ordningsbotsförelser (lagförslag 5) är påföljden för gärningarna i fråga 40 euro i ordningsböter. Samtidigt föreslås det inte att överträdelse av reglerna om åldersgränser för införel av alkoholdrycker i 33 § i den föreslagna alkohollagen ska straffas med ordningsbot. Lagutskottet anser att brott mot dessa regler när det gäller klandervärdhet tämligen väl kan jämföras med brott mot bestämmelserna om åldersgränser för innehav. Dessutom skulle det också vara förfarandemässigt ändamålsenligt att behandla överträdelser som gäller åldersgränserna för införel som ordningsbotsförelser. Därmed är det motiverat att föreskriva om sådana överträdelser på samma sätt som i fråga om överträdelser som gäller åldersgränserna för innehav. Med andra bör 90 § 6 mom. också hänvisa till 33 §. Dessutom bör momentet ändras tekniskt i enlighet med vad som framgår nedan. Den ändring som lagutskottet föreslår kräver att också 17 § lagförslag 5 ändras.

Vidare har grundlagsutskottet i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 48/2017 rd) tagit upp regleringen av åldersgränser för innehav av alkoholdrycker i det föreslagna 83 § 2 mom. och att det i 90 § 6 mom. föreskrivs om ordningsbot som enda straff för innehav av alkoholdrycker i strid med 83 § 2 mom. Enligt utskottets bedömning innehåller den föreslagna alkohollagen inte någon egentlig straffbestämmelse för minderårigas innehav av alkohol. Det är med beaktande av utskottets praxis i fråga om blancostraffbestämmelser (se t.ex. GrUU 10/2016 rd) motiverat att komplettera alkohollagen mer en mer exakt hänvisning i fråga om straffbarheten när minderåriga innehar alkohol, står det i utlåtandet.

Lagutskottet är av samma uppfattning. Det finns skäl att ändra momentet med anledning av grundlagsutskottets påpekanden, anser lagutskottet. Ändringen bör innebära att man mer tydligt anger straffbarheten när det gäller alla de ordningsbotsförelser som avses i momentet.

Därför föreslår lagutskottet att social- och hälsovårdsutskottet ändrar 90 § 6 mom. i lagförslag 1 så att det får följande lydelse:

Bestämmelser om straff för införel i strid med 33 §, för innehav av alkoholdrycker i strid med 83 § 2 mom. och för förtäring av alkoholdrycker på allmän plats i strid med 85 § 1 och 2 mom. samt om ordningsbot som enda straff för dessa förelser finns i 17 § i lagen om ordningsbotsförelser (986/2016).

Vidare föreslår lagutskottet att 17 § i lagförslag 5 får nya 5 och 6 punkter med följande lydelse:

5) för införel av alkoholdrycker i strid med 33 § såsom person som inte har fyllt 18 år, 40 euro,

6) för införel av starka alkoholdrycker i strid med 33 § såsom person som fyllt 18 men inte 20 år, 40 euro.

Utlåtande LaUU 17/2017 rd

Olovlig överlåtelse och förmedling av alkoholdrycker

Enligt 37 § 1 mom. i den föreslagna alkohollagen får alkoholdrycker inte säljas eller på något annat sätt inom detaljhandel eller genom servering överlåtas om det finns skäl att befara att alkoholdrycker överläts eller förmedlas olovligen. Ett brott mot förbudet i 37 § är enligt 90 § 5 mom. en alkoholförseelse där straffet är böter.

Med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen är rekvisitelementet i 37 §, ”finns skäl att befara”, tämligen vagt. Även grundlagsutskottet (se GrUU 48/2017 rd) anser att formuleringen är märkbart vag och att den måste preciseras. Därför föreslår lagutskottet för social- och hälsovårdsutskottet att 37 § 1 mom. 3 punkten preciseras med en mer exakt avgränsad formulering, ”finns grundad anledning att befara”. I den form lagutskottet föreslår för 37 § 1 mom. 3 punkten i lagförslag 1 följande lydelse:

3) om det finns grundad anledning att befara att alkoholdrycker överläts eller förmedlas olovligen.

Myndigheternas besvär rätt

I den föreslagna 81 § i alkohollagen finns bestämmelser om sökande av ändring i beslut av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården och regionförvaltningsverket. Enligt paragrafens 1 mom. 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. Även tillstånds- och tillsynsverket, och regionförvaltningsverket i fall där regionförvaltningsverket har avgjort den fråga som är föremål för besvär, har rätt att överklaga beslut som förvaltningsdomstolen har fattat med anledning av att ändring söks.

Enligt 2 mom. får förvaltningsdomstolens beslut överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 48/2017 rd) 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. Enligt utlåtandet har utskottet ansett att en myndighets besvär rätt inte är något problem, om den genom lag har begränsats till exempel till ambitionen att bevara en enhetlig rättspraxis eller om rätten är inskränkt och annars kan anses befogad med hänsyn till frågans natur. Den föreslagna 81 § innehåller enligt grundlagsutskottet 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 enligt utlåtandet syftet med systemet med besvärstillstånd.

Lagutskottet påpekar att 13 § i förvaltningsprocesslagen (586/1996) innehåller bestämmelser om begränsning av besvär rätten. I dess 2 mom. anges grunderna för beviljande av besvärstillstånd

Utlåtande LaUU 17/2017 rd

för de fall där besvärstillstånd enligt någon annan lag krävs för sökande av ändring i förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Dessa är 1) grunder som hänför sig till en enhetlig rättspraxis eller lagens tillämpning i andra liknande fall, 2) ett uppenbart fel eller 3) något annat vägande skäl.

En begränsning av myndigheternas besvär rätt i 81 § till grunder som hänför sig till bevarande av en enhetlig rättspraxis, utöver att ett beslut får överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd, skulle enligt lagutskottet innebära att högsta förvaltningsdomstolen två gånger i samma sak skulle avgöra om grunder som gäller bevarandet av en enhetlig rättspraxis föreligger. Det kan också utifrån bestämmelserna förbli oklart om högsta förvaltningsdomstolens prövningsrätt när det gäller att bedöma sådana grunder avviker från varandra i de två olika fallen.

Utskottet anser att den begränsning som grundlagsutskottet avser, dvs. en begränsning av myndigheternas besvär rätt till grunder som hänför sig till bevarande av en enhetlig rättspraxis, lämpligen kan genomföras på så sätt att en mening fogas till i slutet av 81 § 2 mom. i lagförslag 1 och att meningen anger att myndigheter kan beviljas besvärstillstånd bara med stöd av 13 § 2 mom. 1 punkten i förvaltningsprocesslagen, dvs. på en grund som hänför sig till en enhetlig rättspraxis. På detta sätt undviker man att samma kriterium kommer upp för bedömning i två olika sammanhang.

I den form lagutskottet föreslår får 81 § 2 mom. i lagförslag 1 följande lydelse:

Beslut av förvaltningsdomstolen får överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården och regionförvaltningsverket kan beviljas besvärstillstånd bara med stöd av 13 § 2 mom. 1 punkten i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Fråntagande av alkoholhaltiga ämnen

I det föreslagna 86 § 1 mom. finns bestämmelser om fråntagande av alkoholhaltiga ämnen. Utskottet anser att bestämmelsen också bör tillåta att personer som gripits med stöd av 2 kap. 10 § 2 mom. i polislagen blir fråntagna alkoholhaltiga ämnen. Det momentet gäller gripande i syfte att förhindra brott eller avvärja störning. Enligt uppgift är också de som grips med stöd av den grunden ofta berusade och kan inneha alkoholhaltiga ämnen. Utskottet föreslår att 86 § 1 mom. i lagförslag 1 kompletteras med ett omnämnande av personer som gripits med stöd av 2 kap. 10 § 2 mom. i polislagen.

I den form lagutskottet föreslår får 86 § 1 mom. i lagförslag 1 följande lydelse:

En polisman har rätt att frånta en person alkoholhaltiga ämnen, om personen inte har rätt att inneha dem eller på grund av berusning gripits i det syfte som nämns i 2 kap. 2 § 1 mom. i polislagen (872/2011) eller som skydd mot brott och störningar gripits i det syfte som nämns i 2 kap. 10 § 2 mom. i den lagen. En polisman har också rätt att frånta en person alkoholdrycker som personen enligt denna lag annars har rätt att inneha, om personen i fråga förtär dem i strid med 85 § 1 mom. eller på allmän plats i strid med 85 § 2 mom.

Utlåtande LaUU 17/2017 rd

Vidare påpekar utskottet att man i 86 § 5 mom. rent tekniskt bör använda formuleringen ”om det finns skäl att anta” i stället för ”eftersom det finns skäl att anta”.

Övrigt

Den förslagna 91 § gäller skyldigheten att höra tillstånds- och tillsynsverket och där nämns allmänna åklagaren. Som en teknisk observation påpekar utskottet att där i stället bör stå ”åklagaren”.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 30.11.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
medlem Ari Jalonen blå
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Pia Kauma saml
medlem Niilo Keränen cent
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Sanna Marin sd
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf
ersättare Matti Torvinen blå.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto
utskottsråd Marja Tuokila.