

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 53/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till revidering av bestämmelserna om alkoholbrott

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 mars 2004 en proposition med förslag till revidering av bestämmelserna om alkoholbrott (RP 13/2004 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till lagutskottet.

- lagstiftningsdirektör Jan Törnqvist, justitieministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Teuvo Pohjolainen
- doktor i administrativa vetenskaper Jukka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Martin Scheinin.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ett nytt 50 a kap. om alkoholbrott i strafflagen. Det huvudsakliga syftet med propositionen är att i enlighet med principen för totalreformen av strafflagen överföra de straffbestämmelser om alkoholbrott som innehåller hot om fängelse till strafflagen. Juridiska personers straffansvar föreslås omfatta alkoholbrott, grovt alkoholbrott och brott vid marknadsföring av alkoholdrycker. I strafflagen föreslås dessutom en straffbestämmelse om reklam för starka alkoholdrycker i strid med alkohollagen. Ordningsbot föreslås bli föreskrivet som straffpåföljd för en del obetydliga alkoholförseelser. Regeringen föreslår vidare en lag om ändring av alkohollagen. Om det finns skäl att misstänka att en person som är yngre än 18 år och en person som är yngre än 20 år olagligt innehar alkohol-

drycker ska det vara möjligt att kroppsvisitera dem i syfte att söka efter dryckerna. Polisen ska då också kunna ta dryckerna ifrån den kroppsvisiterade och förstöra dem.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms bestämmelserna mot den straffrättsliga legalitetsprincipen och rättsskyddet i 8 och 21 § i grundlagen. Bestämmelserna om kroppsvisitation bedöms mot bestämmelserna om personlig integritet i 7 § i grundlagen. Möjligheten att ta medhavda alkoholdrycker ifrån någon och att förstöra dem bedöms mot egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. Enligt motiveringen kan lag-

förslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kroppsvisitation

Utifrån 60 b § i förslaget till alkohollag får kroppsvisitation företas på den som inte har fyllt 18 år och som är skäligen misstänkt för att i strid med 34 § 2 mom. inneha alkoholdrycker och den som har fyllt 18 men inte 20 år som är skäligen misstänkt för att inneha starka alkoholdrycker. Vid kroppsvisitation iakttas tvångsmedelslagen. I tvångsmedelslagen avses med kroppsvisitation en undersökning av vad den visiterade har i sina kläder eller annars bär på sig.

Den föreslagna bestämmelsen medger ingrepp i den personliga integriteten som tryggas i 7 § 1 mom. i grundlagen. Denna grundläggande rättighet får enligt paragrafens 3 mom. inte kränkas godtyckligt eller utan laglig grund. En lag som begränsar den personliga integriteten bör vara exakt och noggrant avgränsad och även i övrigt uppfylla de allmänna villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, som kravet på begränsningarnas acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 12/1998 rd).

Påföljden för en alkoholförseelse enligt lagförslaget är böter, men utifrån den föreslagna ändringen i 2 a kap. 9 § i strafflagen kan också ordningsbot bestämmas. I grundlagen specificeras det inte särskilt vilka brott som medger kroppsvisitation för att de ska bli utredda. Men av kravet på proportionalitet vid begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna följer att befogenheten att företa kroppsvisitation inte kan kopplas samman med hur obetydliga brott som helst. Det är inte förenligt med proportionalitetsprincipen att tvångsmedel utnyttjas vid obetydliga brott, som regeringen helt riktigt konstaterar i sin proposition.

Grundlagsutskottet har tidigare ansett att det kan föreskrivas genom en vanlig lag om kroppsvisitation för att utreda en med böter bestraffbar

detektorförseelse enligt lagen om förbud mot anordningar som försvårar trafikövervakningen. (GrUU 6/1998 rd). Utskottet ansåg att trafikövervakningens behov och ambitionen att främja trafiksäkerheten var det slag av tungt vägande samhälleliga skäl som gjorde det acceptabelt att kränka en persons personliga integritet, om denne var misstänkt för en förseelse. I de situationer som avsågs i det dåvarande förslaget ansågs det att samhällsintresset också krävde kroppsvisitation. Utifrån förslaget var kroppsvisitation möjlig bara på grund av en mycket konkret misstanke om brott ("mycket sannolika grunder") och därför ansåg utskottet att de dåvarande bestämmelserna uppfyllde proportionalitetskravet på en acceptable begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt utskottets mening var bestämmelserna förenliga med förbudet mot godtycklig kränkning i 7 § 3 mom. i grundlagen.

Enligt 5 kap. 10 § i tvångsmedelslagen som kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 36/2002 rd) är kroppsvisitation möjlig också vid misstanke om vissa, i paragrafen särskilt nämnda gärningar som bestraffas med böter, som snatteri och lindrig förskingring.

Propositionens huvudsakliga syfte är att man effektivare ska kunna ta tag i minderårigas olagliga innehav av alkoholdrycker. Enligt motiveeringen är det viktigt att unga personer kan fråntas sådana alkoholdrycker och att polisen därför bör ha möjlighet att undersöka t.ex. en minderårigs kläder för att söka efter alkoholdrycker. Regeringen framhåller att det i annat fall i praktiken är omöjligt eller åtminstone mycket svårt att övervaka förbudet mot innehav av alkoholdrycker eller att verkställa förverkandepåföljder.

Lagstiftningens syfte att skydda barn mot skadliga hälsoeffekter och andra skador är acceptabelt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Det allmänna ska enligt 19 § 3 mom. i grundlagen främja befolkningens hälsa.

Det allmänna ska dessutom stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjlighet att trygga barnens välfärd. Å andra sidan är det klart att det allmänna i första hand bör utveckla sina barnskyddsåtgärder med andra metoder än genom straffrättsliga bestämmelser och åtföljande utvidgade befogenheter för polisen att tillgripa tvångsmedel.

Det föreslagna villkoret för kroppsvisitation, "skäligen misstänkt för", lägger ribban för ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna rätt lågt. Grundlagsutskottet påpekade i sin bedömning av förslaget till ändring av tvångsmedelslagen att kriteriet "på sannolika grunder misstänkt för" för bevisröskeln är inte bara tydligare utan också mera motiverat med tanke på konstitutionen, eftersom det språkligt är förknippat med ett krav på något slag av konkret faktum till grund för misstanken. Kriteriet "skäligen misstänkt för" kan däremot lätt uppfattas som en hänvisning till en mera generell misstanke (GrUU 36/2002 rd). Med beaktande dessutom av att det i sammanhanget handlar om en allmän befogenhet för polisen — och inte om en befogenhet som har avgränsats t.ex. utifrån ett särskilt område eller evenemang — att kränka en persons personliga integritet vid misstanke om en mycket obetydlig förseelse, ger bestämmelserna enligt utskottets mening inte tillräckliga legislativa garantier för att befogenheten utövas inom lämpliga proportioner. Av samma skäl ökar risken för godtyckliga kroppsvisitationer. Därför måste bevisningströskeln som ett villkor för att utöva befogenheten nödvändigt höjas mer än vad regeringen föreslår för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Man bör på det hela taget förhålla sig reserverat till polisbefogenheter för tvångsmedel mot barn och utövande av befogenheterna. Inte minst ur barnets synvinkel är det en jämförelsevis grov åtgärd att polismyndigheten kränker den personliga integriteten vid misstanke om förseelse framför allt om — vilket är fullt möjligt utifrån propositionen — den tillgriper tvångsmedel på en offentlig plats. Med tanke på bestämmelsernas huvudsakliga syfte och proportionalitet är det därför klart lämpligare att visitationsbefo-

genheten begränsas till saker som det för förseelse misstänkta barnet har med sig, som väskor och kassar.

Utifrån lagförslaget kan en person som fyllt 18 med inte 20 år, alltså en myndig person, kroppsvisiteras. Förslaget är så generellt att det till denna del skjuter ordentligt förbi sitt mål att främja barnskyddet. Kroppsvisitationen grundar sig enbart på misstanke om innehav av starka alkoholdrycker och inte t.ex. på misstanke om att minderåriga bjuds på alkoholdrycker. Risken för godtycklig kränkning av den misstänktes personliga integritet blir på grund av förslaget större än obetydlig därför att en 18—19-åring fullt lagligt får inneha svaga alkoholdrycker. I ett sådant rättsligt läge kan en innehavsförseelse anses föga klandervärd. Kopplingen mellan möjligheten till kroppsvisitation och en sådan obetydlig gärning går enligt utskottets mening längre än vad som är motiverat när man väger behovet av befogenheten att företa visitation mot den personliga integriteten som en i grundlagen skyddad grundläggande rättighet. Ännu mindre behöver befogenheterna för kroppsvisitation utvidgas för att förmedling av alkoholdrycker till minderåriga enligt föreslagna nya 50 a kap. i strafflagen är en gärning som ska bestraffas som alkoholbrott och att den misstänkte med stöd av 5 kap. 10 § i tvångsmedelslagen får kroppsvisiteras för utredning av brottet.

Därför måste möjligheten att kroppsvisitera en 18—19-åring på de här grunderna strykas i 60 b § för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Fråntagande och förstöring av alkoholdrycker

Med stöd av föreslagna nya 2 mom. i 60 § i alkohollagen kan polisen frånta en person alkoholdrycker som denne innehar i ett öppet eller öppnat kärl och bevisligen förstöra dem, om personen i fråga förtär alkoholdryckerna i strid med 58 § 1 eller 2 mom. och ordningsbot föreläggs för gärningen. Med stöd av paragrafens 3 mom. kan polisen ta alkoholdrycker också i slutna kärl ifrån en minderårig och en person som inte fyllt 20 år och förstöra dem, om personen i fråga har gjort sig skyldig till en förseelse som avses i

50 a § 4 mom. 4 punkten. Ett ytterligare villkor är att värdet av alkoholdryckerna är obetydligt.

Enligt praxis i grundlagsutskottet anses 15 § 1 mom. i grundlagen inte skydda egendom som en person förvärvat genom brott eller som har anknytning till personens brottsliga verksamhet (GrUU 33/2000 rd och de utlåtanden från grundlagsutskottet som nämns där). Å andra sidan sätter grundlagen och framför allt bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen gränser bl.a. för hurdana straffpåföljder och andra påföljder som kan förenas med brott (GrUU 33/2000 rd).

Det är inget problem med tanke på grundlagen att polisen kan frånta en person alkoholdrycker som denne innehar i ett öppet kärl och förstöra dem och bestämma ordningsbot som straffpåföljd. Bestämmelserna om att ta alkoholdrycker i slutna kärl ifrån de unga personer som avses i förslaget och förstöra dryckerna inverkar inte heller på lagstiftningsordningen. Det är betydelsefullt med tanke på personernas rättskydd och proportionalitetskravet i anknytning till egendomsskyddet att bestämmelserna bara gäller mängden alkoholdrycker av ett obetydligt värde. Enligt motiveringen är mängden alkohol obetydlig när den är avsedd för en persons egen förtäring t.ex. under en kväll. Förverkandepåföljd för alkoholmängder av ett större än obetydligt värde kan bara bestämmas i strafforderförfarande eller rättegång i brottmål.

Ordningsbot

Ordningsbot kan bestämmas som påföljd för brott mot att förtära alkoholdrycker och mot de föreskrivna åldersgränserna för innehav av alkoholdrycker i 2 a kap. 9 § 5 mom. i förslaget till ändring av strafflagen. Enligt paragrafens 6 mom. utfärdas närmare bestämmelser om förseelserna genom förordning av statsrådet.

Innan den nya grundlagen stiftades såg grundlagsutskottet inget konstitutionellt problem i den föreslagna lagstiftningsmetoden som byggde på bemyndigande att utfärda förordning, eftersom det inte var fråga om reglering av straffbarheten (GrUU 30/1998 rd). Utskottet har sedermera ansett att det rimmar bättre med den straffrättsliga

legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen att det direkt framgår av lagen att ordningsbot kan bestämmas som straff för förseelser som avses i lagen än att ordningsbot bestäms som konkret straff först i förordning (GrUU 20/2002 rd, GrUU 31/2002 rd). Förslaget bör ändras på detta sätt.

I ordningsbotsförfarande flyttas domarmakten inom straffrätt utanför det oberoende domstolsväsendet. Det är delvis därför som den allmänna lagen om ordningsbotsförfarande en gång stiftades i grundlagsordning som ett undantag från den tidigare grundlagen (GrUU 1/1982 rd). Grundlagsutskottet har i ett utlåtande rätt nyligen ansett det nödvändigt att statsrådet bedömer om lagstiftningen om ordningsbotsförfarande är i linje med grundlagen och vid behov vidtar åtgärder för att lagstiftningen ska uppfylla grundlagens krav (GrUU 46/2005 rd). Enligt utredning till utskottet har justitieministeriet tillsatt en arbetsgrupp för att utveckla lagstiftningen om ordningsbots- och strafforderförfarande.

Brott vid marknadsföring av alkoholdrycker

Enligt 33 § 1 mom. i den gällande alkohollagen är reklam och indirekt reklam för starka alkoholdrycker och annan verksamhet för främjande av försäljningen av starka alkoholdrycker förbjuden, med undantag av mindre avvikelser i och på grund av paragrafens 4 mom. Det finns numera en bestämmelse om straff för brott mot förbudet i 93 § i alkohollagen från 1968. Där föreskrivs om böter för överträdelse av alkohollagen.

Regeringen föreslår en bestämmelse om saken i 30 kap. 1 a § i strafflagen. Den som gör reklam för starka alkoholdrycker eller annars främjar försäljningen av starka alkoholdrycker i strid med 33 § i alkohollagen eller en bestämmelse som utfärdats med stöd av den ska enligt paragrafen dömas till böter eller fängelse i högst sex månader för brott vid marknadsföring av alkoholdrycker. På brottet tillämpas bestämmelserna om straffansvar för juridiska personer i 30 kap. 13 § i strafflagen.

Grundlagen ställer inga hinder för strängare straffbestämmelser och utvidgat straffansvar.

Grundlagsutskottet uppmärksammar utifrån yttrandefriheten i 12 § 1 mom. i grundlagen och det anknytande kravet på exakthet bestämmelserna om social- och hälsovårdsministeriets normgivningsmakt och produkttillsynscentralens tillståndsbefogenheter i 33 § 4 mom. i alkohollagen, som enligt rådande uppfattning är rätt generösa. Statsrådet har anledning att bedöma bestämmelserna från 1994 i relation till bestämmelserna om yttrandefrihet i grundlagen (t.ex. GrUU 19/2002 rd, GrUU 37/2005 rd) och i förekommande fall vidta åtgärder för att se över alkohollagen på denna punkt. Ministeriets norm-

givningsmakt bör också stämmas av mot 80 § i grundlagen och grundlagsutskottets praxis beträffande bemyndigande att utfärda förordning som bygger på den.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkning mot dess 60 b § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 18 januari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst (delvis)
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.