

Olli Mäenpää

16.11.2017

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys alkoholilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 100/2017 vp)

Seuraamusmaksu hallinnollisena rangaistusseuraamuksena

Lupaviranomainen voi alkoholilakia koskevan ehdotuksen 71 §:n mukaan määrätä luvanhaltijan maksamaan 300-1000 euron suuruisen seuraamusmaksun. Seuraamusmaksua koskevalla säännöksellä korvataan osittain eräitä voimassaolevaan alkoholilakiin (50 a §:n 5 momentin 1-3 kohta) sisältyviä rikosoikeudellisia rangaistussäännöksiä, joiden kohteena ovat vähäiset rikkomukset. Tällaista dekriminointia voidaan pitää perusteltuna.

Hallinnollinen seuraamusmaksu ei ole sen paremmin vero kuin maksu vaan lainvastaisesta teosta määrättävä sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus. Asiallisesti tällainen seuraamusmaksu rinnastuu rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 2/2017 vp, s. 4-5), joten sitä on arvioitava myös rikos- ja rikosprosessuaaliselta kannalta.

Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämä täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten rangaistusseuraamusten sääntelyyn. Sääntelyn laintasoisuuteen ja tarkkuuteen kohdistuvia vaatimuksia ei kuitenkaan voida sivuuttaa tällaisen seuraamusmaksua koskevan sääntelynkään yhteydessä. Tältä osin voidaan todeta, että seuraamusmaksun perusteena olevat rikkomukset ja laiminlyönnit on määritelty yksityiskohtaisesti 71 §:n 1 momentissa. Sääntelyä voidaan pitää rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta arvioituna riittävän täsmällisenä.

Hallinnollista rangaistusseuraamusta koskevan sääntelyn pitää täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 28/2014 vp). Tältä osin on merkitystä sillä, että seuraamusmaksu voidaan 71 §:n 2 momentin mukaan jättää määräämättä ja antaa sen sijasta huomautus tai määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos menettelyä voidaan pitää vähäisenä ja maksun määräämättä jättäminen tai määrääminen vähimmäismäärää pienempänä on kohtuullista säännöksessä tarkemmin määriteltyjen perusteiden mukaan arvioituna. Tätä voidaan pitää asianmukaisena ja riittävänä takeena suhteellisuusvaatimuksen kannalta.

Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen perustuisi kuitenkin lupaviranomaisen harkintaan silloinkin, kun 2 momentissa määriteltyt kriteerit täyttyvät. Tältä

osin olisi suhteellisuusperiaatteen kannalta perustellumpaa, että lupaviranomaisen harkinta sen päättäessä seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä on sidottua harkintaa. Siten seuraamusmaksu jätettäisiin määräämättä säännöksessä määriteltujen edellytysten täytyessä (vrt. PeVL 39/2017 vp, s. 4).

Tuottamusta ja tahallisuutta koskevan arvioinnin kannalta voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt ns. ankaraan vastuuseen ja ns. käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (esim. PeVL 2/2017 vp, s. 5). Toisaalta hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamisessa rajoissa mahdollisimman yksinkertaista (PeVL 57/2010 vp).

Sääntely ei tältä osin perustu ankaraan vastuuseen, koska seuraamusmaksua määrittäessä on 71 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon menettelyn laatu, vahingollisuus ja toistuvuus. Myös maksun määräämättä jättämistä koskevat kriteerit edellyttävät tuottamuksen arviointia. Seuraamusmaksua määrittäessä ei myöskään noudateta käännettyä todistustaakkaa, sillä lupaviranomaisella on hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi – tässä tapauksessa seuraamusmaksun määräämiseksi – tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallinnollisen rangaistusseuraamuksen ja rikosoikeudellisen rangaistusseuraamukseen väliseen suhteeseen kohdistuva kaksoisrangaistuksen kielto ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen uusimman oikeuskäytännön mukaan ole ehdoton (A & B vastaan Norja, EIT 2016). Kaksoisrangaistavuus on mahdollinen, jos hallinnollinen ja rikosoikeudellinen menettely ovat aineellisesti ja ajallisesti riittävän läheisesti yhteydessä toisiinsa. Lakiehdotuksen 71 §:n 3 momentti perustuu kaksoisrangaistavuuden kattavaan kieltoon, mikä on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan mahdollinen sääntelyratkaisu.

Seuraamusmaksun määräämiseen kohdistuvan jälkikäteisen oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että seuraamusmaksua koskevaan päätökseen saa hallintolainkäyttölain nojalla hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tämän toteava asianmukainen viittaussäännös on lakiehdotuksen 81 §:ssä. Valituslupaa edellyttävää rajoitusta voidaan pitää mahdollisena, vaikka kyseessä on hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määrääminen (ks. myös PeVL 55/2014 vp).

Hallinnolliset seuraamukset ja hallintopakko

Alkoholilakiehdotukseen sisältyy useita hallinnollisia seuraamuksia koskevia toimivaltasäännöksiä. Niistä keskeisimmät ovat viranomaisen määräämät kiellot (67-68 ja 73 §), oikaisuvelvoite (69 §) ja luvan peruuttaminen. Näiden seuraamusten perusteet ovat asianmukaiset ja ne on määritelty riittävän täsmällisesti. Sama arvio voidaan esittää hallintopakkoa (uhkasakko ja teettämisuhka) koskevista säännöksistä 70 §:ssä.