OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Janne Kanerva

22.10.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAEIKSI RIKOSLAIN 17 LUVUN, ULKOMAALAISLAIN 185 §:n ja ALUEVALVONTALAIN 44 §:n MUUTTAMISESTA (HE 146/2018 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa lakivaliokunnalle annettujen lausuntojen johdosta vastineenaan kunnioittavasti seuraavan:

1. Ehdotettu tunnusmerkistö

Maahanmuuttovirasto kiinnittää Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuun viitaten huomiota siihen, että kolmansien maiden kansalaisten osalta maahantulokiellon ja sen oikeusvaikutusten alkamisajankohta ei ole riippuvainen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta, vaan kohteena olevan henkilön poistumisesta jäsenvaltioiden alueelta.

Oikeusministeriön kanta: Maahanmuuttoviraston esiin nostamat näkökohdat on otettu huomioon hallituksen esityksessä (s. 7, 28 ja 29). Viraston kommentti liittyy ehdotetun rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 b §:n 1 kohtaan. Kuten pykälän yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, rangaistavuuden edellytyksenä oleva kiellon voimassa oleminen tarkoittaa tuon kohdan mukaisissa Schengen-aluetta koskevissa tapauksissa sitä, että kolmannen maan kansalainen on maahantulokieltoa koskevan päätöksen antamisen jälkeen välillä poistunut ns. paluudirektiivin 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettuun kolmanteen maahan ja että päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Näiden molempien kriteerien on täytyttävä, jotta henkilö voisi syyllistyä kohdan mukaiseen maahantulokiellon rikkomiseen.

Professori Sakari Melander toteaa, että ehdotetussa sääntelyssä on kysymys blankorangaistussääntelytekniikan kaltaisesta rikosoikeudellisesta sääntelystä. Ehdotettu säännös

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

muodostaa varsin monimutkaisen ja teknisen kokonaisuuden, joka muodostuu varsin vaikeasti hahmotettavaksi. Tästä huolimatta ehdotettua säännöstä on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten näkökulmasta pidettävä parannuksena voimassa olevaan sääntelyyn nähden. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan blankorikossääntelylle asettamien edellytysten mukaan siitä normistosta, joka käsittää rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset, on käytävä myös ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus. Esityksessä ulkomaalaislakiin ei kuitenkaan ehdoteta sisällytettäväksi viittaussäännöstä ehdotettuun maahantulokiellon rikkomista koskevaan sääntelyyn. Melander viittaa tältä osin ulkomaalaislain 188 ja 189 §:ssä oleviin viittaussäännöksiin, joissa todetaan luvattoman ulkomaisen työvoiman käytön ja laittoman maahantulon järjestämisen olevan rangaistavia tiettyjen rikoslain säännösten perusteella.

Oikeusministeriön kanta: Ehdotettu rikoslain 17 luvun 7 b § ja varsinkin sen 1 kohta saattavat ensi näkemältä vaikuttaa monimutkaisilta, mutta säännöksen soveltamisen kannalta olennaiset seikat nousevat kuitenkin esiin. Rangaistussäännöksestä ilmenee, että rangaistavaa on tuleminen Suomeen maahantulokieltoa rikkoen mukaan lukien tapaukset, joissa kyseessä on toisen Schengen-valtion määräämä Schengen-aluetta koskeva maahantulokielto. Melanderkin toteaa ehdotetun säännöksen tarkoittavan parannusta nykytilanteeseen, hän ei myöskään ehdota mitään selvennyksiä ehdotettuun pykälään.

Melander siis katsoo perustuslakivaliokunnan käytäntöön viitaten, että ulkomaalaislakiin (301/2004) tulisi ottaa viittaussäännös siitä, että maahantulokiellon rikkominen säädetään rangaistavaksi rikoslakiin ehdotettavassa uudessa rangaistussäännöksessä. Kuten Melander toteaa, kysymys on blankorangaistussääntelytekniikan kaltaisesta rikosoikeudellisesta sääntelystä. Ehdotetussa rangaistussäännöksessä kylläkin viitataan tiettyihin ulkomaalaislain säännöksiin, mutta ei sen takia, että rangaistavaksi säädettävä käyttäytyminen ilmenisi viitatuista ulkomaalaislain säännöksistä. Rangaistava käyttäytyminen eli tuleminen Suomeen maahantulokieltoa rikkoen ilmenisi vain ja ainoastaan nyt ehdotettavasta rangaistussäännöksestä. Tähän viitannee Melanderkin käyttäessään sanaa ”kaltaisesta”. Tilanne olisi toinen, jos rangaistava käyttäytyminen ilmenisi ulkomaalaislaista ja jos siihen käyttäytymiseen rikoslain puolella ainoastaan liitettäisiin rangaistusuhka. Tästä johtuen ei ole selkeästi havaittavaa laillisuusperiaatteesta aiheutuvaa tarvetta lisätä ulkomaalaislakiin viittaussäännöstä maahantulokiellon rikkomista koskevaan rangaistussäännökseen.

Ei ole myöskään aihetta olettaa, että informatiivisen viittauksen lisäämättä jättämisestä ulkomaalaislakiin aiheutuisi säännöksiä soveltavien viranomaisten toiminnassa epätietoisuutta maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuudesta tai rangaistussäännöksen sijaintipaikasta. Ulkomaalaislaissa ei nykyisinkään viitata rikoslaissa oleviin valtionrajarikoksia koskeviin säännöksiin, vaikka ne voivat tietyissä tilanteissa tulla sovellettaviksi myös maahantulokiellon rikkomisiin.

2. Rangaistusasteikko

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että maahantulokielto voidaan määrätä myös tapauksissa, joissa hakija ei ole syyllistynyt rikoksiin. Kiellon rikkomisesta seuraavaa rangaistusuhkaa ei ole perusteltua kohdistaa samalla ankaruudella kaikkiin tapauksiin, joissa ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon.

Oikeusministeriön kanta: Kuten hallituksen esityksestä ilmenee (s. 4 ja 5), maahantulokielto voidaan määrätä erilaisilla perusteilla, myös muilla kuin rikosten tekemiseen liittyvillä perusteilla (esimerkiksi henkilö ei ole paluulle määrätyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti). Maahantulokiellon rikkomisen osalta lainsäädännöllinen tilanne on sellainen, että EU-kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten osalta kiellon rikkomiseen sovelletaan ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohtaa, jos kielto on määrätty yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Kohta mahdollistaa vain sakkorangaistuksen määräämisen. Jos maahantulokielto on kolmannen maan kansalaiselle määrätty muista syistä, kiellon rikkomistapauksissa sovellettavaksi tulee valtionrajarikosta koskeva rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohta, jonka nojalla voidaan määrätä sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta.

Tilanne on siis sellainen, että jo nykyisen lainsäädännön mukaan rangaistusasteikko on hallituksen esityksessä ehdotetun kaltainen niissä tilanteissa, joissa rikottua maahantulokieltoa ei ole määrätty rikoksiin syyllistymisen perusteella. Tältä osin hallituksen esityksessä ehdotettu asteikko ei siis tarkoita muutosta. Sinällään tällaisia tapauksia on vähän, koska hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla (s. 13) hyvin vähän maahantulokiellon rikkomisista tulee käsitellyiksi valtionrajarikoksina.

Myös maahantulokiellon rikkomisiin sovelletaan rikoslain 6 luvun yleisiä säännöksiä rangaistuksen määräämisestä. Rangaistuslajin valinnan ja rangaistuksen mittaamisen kannalta olennainen on luvun 4 §, jonka perusteella rangaistuksen on oltava oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttimiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen. Määrättäessä rangaistusta maahantulokiellon rikkomisesta olennaista ei ole niinkään se, millä perusteella maahantulokielto on aikanaan määrätty, vaan se, minkälaista tekoa itse rikkominen edustaa. Kuten hallituksen esityksestä monin paikoin ilmenee (esimerkiksi yksityiskohtaiset perustelut, s. 30), vakavimpina maahantulokiellon rikkomisina voidaan pitää toistuvia rikkomisia sekä sellaisia rikkomisia, joihin liittyy erityisen paheksuttava motiivi (erityisesti tarkoitus tulla Suomeen tekemään rikoksia). Nämä ovat myös niitä tapauksia, joissa myös vankeusrangaistuksen käyttäminen tulisi kysymykseen. Maahantulokiellon määräämisen perusteellakin voi olla jokin merkitys arvioitaessa tekijän syyl-

lisyyttä. Näin on esimerkiksi silloin, kun tekijä on aikanaan määrätty maahantulokieltoon Suomessa tekemiensä rikosten vuoksi ja hän siitä huolimatta palaa Suomeen jatkamaan rikollista toimintaa. Toisaalta lievimmissä tapauksissa ehdotettu rangaistusasteikkoa mahdollistaa hyvin lievä sakkorangaistuksen tuomitsemisen ja myös toimenpiteistä luopumisen (tutkimatta jättäminen, tutkinnan lopettaminen, syyttämättä jättäminen ja tuomitsematta jättäminen).

Amnesty International - Suomen osasto katsoo hallituksen esityksen perustelut rangaistusasteikon korottamiselle pitämättömiksi. Koska ylivoimainen enemmistö maahantulokiellon rikkomiseen syyllistyneistä on EU-kansalaisia, turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa esitetty vaatimus vankeusrangaistuksen käyttöön ei näytä olevan perusteltu turvapaikanhakijoiden osalta. Rikoksen rangaistusarvo ja suhteellisuusperiaate eivät myöskään puolla rangaistusasteikon ankaroittamista. Esityksessäkin mainitaan, että korkean enimmäisrangaistuksen ennalta estävä vaikutus on rajallinen ja rajoittuu korottamista välittömästi seuraavaan aikaan. Lausunnossa todetaan, että esityksen mukaan teot eivät myöskään ole muuttuneet aikaisempaa törkeämmiksi eikä pelkkä lukumääräinen tekojen lisääntyminen edes olisi rangaistusasteikon muuttamisessa merkityksellisen seikka. Rikoslain 6 luvun 5 §:n koventamisperustetta ei myöskään voida käyttää perusteluna vankeusrangaistuksen mahdollistamiselle. Mikäli esitys toteutetaan lievän tekomuodon säilyttäminen olisi tärkeää, jotta lievistä tekomuodoista annetut rangaistukset eivät tarkoituksettomasti nousisi.

Pakolaisneuvonta ry toteaa esityksessäkin todettavan, että tutkimusten mukaan ankarampiin rangaistustasoihin johtavien lainsäädäntömuutosten rikoksia ennalta ehkäisevä vaikutus on rajallinen ja rajoittuu yleensä korottamista välittömästi seuraavaan aikaan. Esityksen mukaan teon paheksuttavuutta eli vahingollisuutta tai vaarallisuutta vastaava rangaistus on mahdollinen jo nykylainsäädännön nojalla. Esityksestä syntyy vahva vaikutelma, että todellinen syys esityksen tekemiselle on tavoite toteuttaa hallituksen 8.12.2015 julkistamaa turvapaikkapoliittista toimenpideohjelmaa.

Pakolaisneuvonta ry kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että maahantulokiellon rikkomisena olisi rangaistavaa Suomeen tuleminen ilman sinänsä tästä aiheutuvaa vahinkoa tai muuta haitallista seuraamusta. Esityksessäkin on todettu, että vaikka kieltojen rikkomisen määrä olisi kasvanut, se ei ole rikoksen rangaistusarvoon vaikuttava tekijä ja rangaistusasteikon muuttamisessa merkittävä seikka. Sellaista tietoa ei esityksen mukaan ole, että rikoksen tekotavat olisivat muuttuneet törkeämmiksi. Rikoslaissa säädetty koventamisperuste ei lausunnon mukaan voi johtaa siihen, että on mahdollistettava rangaistuslajin valinnassa myös vankeusrangaistus. Lausunnossa myös viitataan siihen, että vertailumaiden rangaistusasteikoista ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, mikä on asianmukainen enimmäisrangaistus maahantulokiellon rikkomisesta.

Professori Melander katsoo, että esityksessä ei sinänsä ole esitetty erityisen painavia perusteita sille, minkä vuoksi sääntelyä tulisi huomattavasti ankaroittaa. Rangaistusasteikon suhteuttamista muiden Pohjoismaiden vastaavaan sääntelyyn ei ole pidettävä hy-

väksyttävänä yksinomaisena perusteena rangaistustason ankaruustason määrittämiselle. Näkemystä siitä, että maahantulokiellon rikkomisen rangaistusasteikko tulisi suhteuttaa siihen, mitä valtionrajarikoksen säätämisen yhteydessä alun perin on ajateltu, ei voi pitää uskottavana. Melander katsoo, että yhden vuoden vankeuden maksimin sisältävä rangaistusasteikko on epäsuhtainen maahantulokiellon rikkomisteon moitittavuuteen nähden. Melander näkee pakkokeinoihin (mm. pidättäminen ja eräät salaiset pakkokeinot) liittyvien liitännäisvaikutusten puoltavan ehdotetun rangaistussäännöksen rangaistusasteikon alentamista ehdotetusta. Myös asian arviointi EU-oikeuden näkökulmasta varsin vahvasti puoltaa vankeusuhkaisesta rangaistusasteikosta luopumista. Tarkoituksenmukaisinta olisi ehdotetun säännöksen varustaminen sakonuhkaisella rangaistusasteikolla. Lisäksi Melander kiinnittää huomiota siihen, että lievää tekomuotoa ei olisi enää jatkossa tätä tekoa koskien, vaikka lievää valtionrajarikosta koskeva säännös olisi sovellettavissa muiden kiellon vastaisten rajan ylittämisten kuin maahantulokiellon rikkomisen kohdalla.

Oikeusministeriön kanta: Nyt kysymyksessä olevan lainsäädäntöhankkeen käynnistymisen taustalla ovat kirjaukset hallituksen 11.9.2015 hyväksymissä maahanmuuttopoliittisissa toimenpiteissä ja 8.12.2015 julkistamassa turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa. Hankkeen lähtökohdista huolimatta siinä on suoritettu itsenäinen ja perusteellinen, asiaa eri puolilta tarkasteleva arviointi lainsäädännön muutostarpeista.

Lausunnoissa viitataan eräisiin jo hallituksen esityksessä todettuihin seikkoihin kuten tällaisten lainsäädäntömuutosten rajallisiin ja yleensä lyhytaikaisiin vaikutuksiin sekä siihen, että maahantulokiellon rikkomisena on rangaistavaa Suomeen tuleminen ilman sinänsä tästä aiheutuvaa vahinkoa. Nämä esimerkitkin viittaavat siihen, että hallituksen esityksessä on avoimesti tuotu esiin asiaan vaikuttavat ja eri suuntiin viittaavat näkökohdat, joiden kokonaisarvioinnin perusteella on päädytty ehdotettuihin lainsäädäntömuutoksiin.

Kuten esityksen kansainvälisen vertailun jaksosta ilmenee, maahantulokiellon rikkomista muistuttavan rikoksen enimmäisrangaistus on Ruotsissa yksi vuosi vankeutta, Norjassa kaksi vuotta vankeutta ja Tanskassa kolme vuotta vankeutta. Tämä on otettu kokonaisarvioinnissa huomioon, mutta hallituksen esityksessä todetulla tavalla (s. 16) vertailumaiden rangaistusasteikoista ei ole tehty pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, mikä maahantulokiellon rikkomisen rangaistusasteikon tulisi olla. Rangaistussäännösten sisällöt vaihtelevat eri valtioissa ja enimmäisrangaistukset ovat rangaistusjärjestelmäsidonnaisia.

Rikoksen rangaistusasteikosta säädettäessä merkitystä ei tule antaa sille, mahdollistaako asteikko joidenkin pakkokeinojen käytön vai ei. Rikoksen rangaistusasteikkoa ei säädetä tai muuteta jonkin pakkokeinon käytön mahdollistamiseksi sen selvittämisessä (LaVM 3/1998 vp, s. 25/I). Vastaa-

vasti rangaistusasteikkoa ei tule myöskään säätää niin, että sillä tarkoituksellisesti suljetaan pois jonkin pakkokeinon tai joidenkin pakkokeinojen käyttömahdollisuus.

Rangaistusasteikon säätämisessä keskeistä onkin rikoksen rangaistusarvon huomioon ottaminen erityisesti rikoksen ajateltavissa olevien ilmenemismuotojen valossa. Rangaistusasteikon tulee olla riittävän laaja vakavuudeltaan eriasteisten tekojen kattamiseksi. Jotta rangaistusjärjestelmä perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla kokonaisuudessaan täyttäisi suhteellisuuden vaatimukset (esimerkiksi PeVL 26/2014 vp, s. 2/II), rangaistusasteikko tulee mahdollisuuksien mukaan suhteuttaa muiden vastaavien rikosten rangaistusasteikoihin.

Maahantulokiellon rikkomisen rangaistusarvon määrittämisen osalta ei ole lähdetty liikkeelle tyhjästä. Tekoon on ollut tarkoitus soveltaa valtionrajarikosta koskevaa rangaistussäännöstä, jonka mukaan voidaan määrätä sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Kun maahantulokiellon rikkominen saatettiin merkittäviltä osiltaan vain sakolla rangaistavan ulkomaalaisrikkomuksen piiriin, tekojen välistä suhdetta tai rangaistusarvoa koskevat kysymykset tulivat ohitetuiksi. Kun yhdessä rangaistussäännöksessä on kuitenkin päädytty vain sakkorangaistukseen, on ollut aihetta arvioida sitä, onko löydettävissä tapauksia, joiden kohdalla vankeusrangaistuksen käyttö on perusteltua. Sellaisia ovat erityisesti tapaukset, joissa tekoon liittyy erityisen paheksuttava motiivi tai joissa tekijä jää toistuvasti kiinni kiellon rikkomisesta.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 16), enimmäisrangaistuksen korottaminen rikokselle alun perin säädetystä yhden vuoden enimmäisvankeusrangaistuksesta edellyttäisi sitä, että käsitys teon rangaistavuudesta on muuttunut esimerkiksi rikoksen muuttuneiden tekotapojen tai ilmenemismuotojen perusteella. Rikosten lukumääräinen lisääntyminen ei ole tässä suhteessa merkityksellinen seikka, ei ole myöskään tietoa kiellon rikkomisten muuttumisesta aikaisempaa törkeämmiksi. Toisaalta ei ole myöskään seikkoja, joiden perusteella käsitys teon rangaistavuudesta olisi muuttunut niin, että tuota alkujaan omaksuttua yhden vuoden enimmäisrangaistusta olisi syytä alentaa. Koska rangaistusjärjestelmän sisäinen johdonmukaisuus edellyttää, että yleisesti moitittavuudeltaan toisiinsa rinnastettavien tekojen rangaistusasteikot mahdollisimman pitkälle vastaavat toisiaan, on hallituksen esityksessä lisäksi otettu vertailuun useiden rikosten rangaistusasteikot (s. 17 ja 18). Esimerkiksi henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta EU-sääntelystä ei aiheudu estettä säätää rangaistussäännökseen myös vankeuden uhkaa, mikä ilmenee muutamien vertailumaidenkin lainsäädännöistä. Kaikkien asiassa vaikuttavien seikkojen kokonaisarvioinnin perusteella on päädytty ehdotettuun rangaistusasteikkoon, jota voidaan pitää perusteltuna.

Rikosten uusimiseen liittyvä rikoslain 6 luvun 5 §:n 5 kohdan koventamisperuste ei ole peruste säätää teon rangaistusasteikkoon myös vankeusvaihtoehtoa eikä sitä ole sellaisena perusteena esityksessä käytetty. Jos muista syistä vankeusuhkan ottaminen rangaistussäännökseen on perusteltua, sellaiseen ratkaisuun päätymisen jälkeen kohta mahdollistaa uusimisen huomioon ottamisen valittaessa sakon ja vankeuden määräämisen välillä. Tätä on tarkoitettu hallituksen esityksen kohdalla, johon eräissä lausunnoissa viitataan.

Tarvetta lievän vain sakolla rangaistavan tekomuodon mukaan ottamiseen on pohdittu hankkeen eri vaiheissa, johtopäätökset ovat tiivistetysti hallituksen esityksen sivulla 19. Siinä todettua on aihetta vielä eräiltä osin täydentää. Rikoslain systematiikassa lievä tekomuoto on pääsääntöisesti kytketty rikoksiin, joissa on kolme törkeysastetta (lievä, perusmuotoinen ja törkeä). Normaalisti tällöin perustekomuotoisen rikoksen enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Törkeysporrastus on perusteltu ja toimiva silloin, kun eri tekomuodot vakavuudeltaan ja myös asteikoiltaan selvästi poikkeavat toisistaan. Tätä vaatimusta eivät välttämättä täytä rikokset, joista toisesta voidaan määrätä sakkoa ja toisesta sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Ehdotettu rangaistusasteikko mahdollistaa lievimmistä teoista hyvinkin lievän sakkorangaistuksen tuomitsemisen, lievimpiä tekoja koskien myös toimenpiteistä luopuminen (tutkimatta jättäminen, tutkinnan lopettaminen, syyttämättä jättäminen ja tuomitsematta jättäminen) on mahdollista. Lisäksi tunnusmerkistötasolla olisi vaikea tehdä ilmaisuvoimaisesti eroa ” maahantulokiellon rikkomisen” ja ”lievän maahantulokiellon rikkomisen” välillä, kun kielletty toimi (maahan tuleminen maahantulokieltoa rikkoen) on kuitenkin kaikissa tilanteissa sama.

Rikoslain 17 luvun 7 a §:ssä säädetään rangaistavaksi vain sakolla rangaistava lievä valtionrajarikos, jota koskevaa säännöstä ei kuitenkaan tiettävästi käytännössä sovelleta niissä harvoissa tapauksissa, joissa maahantulokiellon rikkomiseen ylipäänsä sovelletaan valtionrajarikoksia koskevia säännöksiä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, lievää valtionrajarikosta koskeva rangaistussäännös on säädetty useampi vuosi valtionrajarikosta koskevan säännöksen säätämisen jälkeen ja perustelujensa mukaan säännös näyttää soveltuvan toisenlaisiin tapauksiin ja lievempiin rikkomusluonteisiin tekoihin (veneilijän ilmoittautumatta jättäminen ja luvaton kameran hallussa pitäminen) kuin maahantulokiellon rikkominen.

3. Pakolaisia ja ihmiskaupan uhreja koskeva mahdollinen rajoitussäännös

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää esitystä ongelmallisena rikoslain säätämisessä korostuneen laillisuusperiaatteen ja hyvän lainkirjoittamistavan noudattamisen näkökulmasta. Valtuutetun lausunnon mukaan ehdotettuun maahantulokiellon rikkomista koskevaan pykälään tulee lisätä johdonmukaisesti ja yhtenevästi rikoslain 17 luvun 7 §:n 2

momentin kanssa pakolaisia ja ihmiskaupan uhreja koskeva rankaisemattomuutta koskeva lauseke.

Amnesty International – Suomen osasto myös katsoo, että pakolaisiin ja ihmiskaupan uhreihin liittyvä rankaisemattomuus on otettava rajoittavina lausekkeina huomioon lakipykälässä vähintäänkin viittaamalla kansainvälisiin velvoitteisiin. Poliisin ja muiden esitutkinta- ja täytäntöönpanoviranomaisten ei voida olettaa käytännössä itse analysoivan kansainvälisen oikeuden velvoitteita.

Myös Pakolaisneuvonta ry viittaa valtionrajarikosta koskevaan rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valtionrajarikoksesta ei tuomita ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa tai oleskelulupaa Suomessa tai joka on tehnyt sen pykälän 1 momentissa tarkoitetun teon sen vuoksi, että hän on ollut rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitetun ihmiskaupan kohteena. Mikäli rikoslakiin lisätään oma pykälänsä maahantulokiellon rikkomisesta, siihen tulee lisätä toinen momentti koskien Geneven sopimuksen ja Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskevan sopimuksen implementointia.

Oikeusministeriön kanta: Kuten lausunnoista ilmenee, rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan valtionrajarikoksesta ei tuomita ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa tai oleskelulupaa Suomesta tai joka on tehnyt 1 momentissa tarkoitetun teon sen vuoksi, että hän on ollut 25 luvun 3 ai 3 a §:ssä tarkoitetun ihmiskaupan kohteena.

Koko lainsäädäntöhankkeen ajan pohdittaviin kysymyksiin on kuulunut se, pitäisikö maahantulokiellon rikkomista koskevaan rangaistussäännökseen ottaa rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentissa olevaa vastaava rangaistavuutta rajaava lauseke. Tähän ei kuitenkaan hallituksen esityksen luonnoksen lausuntopalautekaan huomioon ottaen päädytty syistä, jotka mainitaan hallituksen esityksen sivulla 20. Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 31 artiklan 1 kappale ja ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 44/2012) 26 artikla rankaisutoimenpiteisiin ryhtymättä jättämisestä pakolaisten ja ihmiskaupan uhrien kohdalla tietyin kappaleessa ja artiklassa mainituin edellytyksin ovat jo laintasoisina voimassa ja sellaisina viranomaisia suoraan velvoittavia. Tällaista rankaisutoimenpiteisiin ryhtymättä jättämistä ei myöskään todeta maahantulokiellon rikkomisiin nykyisin lähes yksinomaan sovellettavassa ulkomaalaislain 185 §:ssä.

Hallituksen esityksen mainitussa kohdassa jo lausuttua täydentäen ja täsmentäen voi ensinnäkin todeta sen, että maahantulokiellon rikkomista koskevan ehdotetun rikoslain 17 luvun 7 b §:n perusteluissa käsitellään kysymyksessä olevia rangaistavuuden rajauksia niiden edellyttämässä laajuudessa ja edellyttämällä tarkkuudella (hallituksen esityksen sivu 31). Ottaen huomioon hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen vahva

asema oikeuslähteenä pakolaisia ja ihmiskaupan uhreja koskevat rankaisutoimenpiteisiin ryhtymättä jättämisen tilanteet on tuotu painokkaasti esiin.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota eräisiin käytännön näkökohtiin arvioitaessa tarvetta lisätä ehdotettuun rangaistussäännökseen pakolaisia ja ihmiskaupan uhreja koskeva momentti. Nyt kysymyksessä oleva hanke koskee maahantulokiellon rikkomista eli siis sitä, että Suomessa jo ollut henkilö on saanut maahantulokiellon ja maasta poistumisen jälkeen kieltoa rikkoen palaa Suomeen. Maahantulokiellon rikkojien kansallisuudesta tai muista käytettävissä olevista tiedoista ei ole pääteltävissä, että kieltoon määrätyt palaisivat Suomeen mainittavissa määrin pakolaisina tai ihmiskaupan uhreina. Valtionrajarikos on rikoksena erilainen, kun se koskee myös Suomeen ensimmäistä kertaa tulevia henkilöitä ja koskee myös esimerkiksi henkilöitä, joilla ei ole asianmukaisia matkustusasiakirjoja. Nimenomaan tällainen tilanne saattaa olla esimerkiksi pakolaisten kohdalla. Lisäksi ainakaan tämän maahantulokiellon rikkomista koskevan hankkeen yhteydessä ei ole ilmennyt, että viranomaiset maahantulokiellon rikkomisia rikosprosessissa käsitellessään eivät jo nyt noudattaisi kyseessä olevia pakolaisia ja ihmiskaupan uhreja koskevia velvoitteita tai että maahantulokiellon rikkomistapauksiin liittyen niissä olisi jotakin epäselvää. Tällaista ei myöskään väitetä niissä lausunnoissa, joissa sääntelyn täydentämistä ehdotetaan. Nämä ja muut edellä todetut seikat huomioon ottaen ehdotetun pykälän täydentämistä lausunnoissa todetulla tavalla ei voida edelleenkään pitää tarpeellisena.

4. Maahantulokiellon rikkomista koskevien asioiden rikosprosessuaalinen käsittely

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että ehdotettu säännös mahdollistaisi pidättämisen ja vangitsemisen. Koska epäilty on näissä tapauksissa ulkomaalainen, voidaan olettaa, että vapauteen kohdistuvan pakkokeinon erityisten edellytysten pakenemisen vaarasta tai muusta esitutkinnan, oikeudenkäynnin ja rangaistuksen välttelemisestä todetaan helposti täyttyvän. Arvioitaessa rangaistuksen ankaroittamisen perusteltavuutta on huolehdittava siitä, ettei rikosepäilyyn perustuvia pakkokeinoja käytetä ulkomaalaislain säilöön ottamista koskevia säännöksiä täydentävänä tai vaihtoehtoisena keinona ulkomaalaisen vapauden riistämiseksi.

Oikeusministeriön kanta: Kuten hallituksen esityksestäkin ilmenee (s. 21), pidättämisen ja erityisesti vangitsemisen käyttöä tulevat merkittävästi rajoittamaan kohtuuttoman pidättämisen ja vangitsemisen kiellot sekä suhteellisuusperiaate. Kiellon ja periaatteen merkitykset liittyvät erityisesti siihen, että lakimuutoksen jälkeenkin maahantulokiellon rikkomisesta pääsääntöisesti määrättäisiin sakkoa ja että enimmäisrangaistus tulisi olemaan vain yksi vuosi vankeutta. Kuten epäillyn ulkomaalaisuuteen perustuvaa pidättämistä ja vangitsemista koskevan pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 5 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteluista (HE 222/2010 vp, s. 248/I) ilmenee, henkilöä ei voida pidättää eikä vangita pelkästään sillä perusteella, että hän

asuu ulkomailla. Kohdan edellyttämästä karttamisen todennäköisyydestä tulee esittää selvitystä. Ulkomaalaislain säännösten perusteella ei ole ollenkaan mahdollista kohdistaa sen lain mukaisia turvaamistoimia (esimerkiksi säilöön ottaminen) ulkomaalaiseen rikosprosessin turvaamisen tarkoituksessa. Lakivaliokunta voi tarvittaessa kiinnittää huomiota näihin näkökohtiin ja siihen, että rikosprosessuaaliset pakkokeinot eivät ole ulkomaalaisvalvonnan turvaamistoimien vaihtoehtoja tai niitä täydentäviä keinoja.

Amnesty International - Suomen osasto toteaa esityksen heikentävän turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa, sillä on odotettavissa, että pikahaastamista ja kirjallista menettelyä aletaan käyttää huomattavissa määrin kyseisissä teoissa. Riskinä on, että menettelyn nopeutuessa tulkkaus jää puuttumaan tai vaillinaiseksi eikä ulkomaalainen näin ollen ymmärrä mahdollisen tunnustamisen ja käsittelyn merkitystä asialleen.

Oikeusministeriön kanta: Maahantulokiellon rikkomiseen syyllistyvät henkilöt, jotka ovat tulleet Suomeen heillä olevasta maahantulokiellosta huolimatta ja joilla ei ole heille määrätyn kiellon vuoksi mitään oikeutta olla Suomessa. Lähtökohtaisesti tällaiset henkilöt tulee saada pois maasta mahdollisimman nopeasti, minkä takia heidän asiansa tulee pyrkiä käsittelemään rikosprosessissa mahdollisimman nopeasti. Jos henkilö on tullut Suomeen Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 31 artiklan 1 kappaleen mukaisesti pakolaisena, kappaleen edellytysten olemassaolon toteamisen myötä asian ei tule lähteä ollenkaan etenemään rikosprosessissa. Pyrkiminen asian nopeaan käsittelemiseen ei luonnollisesti oikeuta tinkimään velvollisuudesta järjestää rikoksesta epäillylle asianmukainen tulkkaus.

Pakolaisneuvonta ry:n lausunnossa todetaan, että sakkomenettelyssä sakkovaatimukseen perustuvaa rangaistusmääräystä ei saa antaa tiedoksi ennen kuin kaksi viikkoa on kulunut vaatimuksen tiedoksiannosta. Käräjäoikeudessa asian käsitteleminen kirjallisessa menettelyssä edellyttää sitä, että vastaajan tulee mm. ilmoittaa kirjallisesti käräjäoikeudelle, luopuuko hän oikeudestaan suulliseen käsittelyyn. On epätodennäköistä, että rajalta käännytetty henkilö tavoitettaisiin siten, että edellytykset kirjallisen menettelyn käyttämiselle täyttyisivät.

Oikeusministeriön kanta: Ehdotetun rangaistusasteikon vuoksi maahantulokiellon rikkomisten käsittelyssä ei voitaisi enää käyttää sakkomenettelyä. Kirjallisen menettelyn käyttäminen edellyttää muiden edellytysten ohessa vastaajan kirjallisesti käräjäoikeudelle ilmoittamaa suostumusta, joka asian luonteesta johtuen tulee saada mahdollisimman nopeasti rikosprosessin alkuvaiheessa. Toisaalta kaikkia maahantulokiellon rikkomisia ei tulla käsittelemään käräjäoikeudessa kirjallisessa menettelyssä, hallituksen esityksen (s. 23) arvion mukaan niin tulisi tapahtumaan noin puolessa tapauksista. Koska rikosvastuun toteuttaminen olennaisesti vaikeutuu henkilön poistuttua maasta, rajalta käännyttämistä ei ole näissä tapauksissa tarkoitus käyt-

tää. Henkilön maasta poistumisen tai poistamisen tulisi tapahtua siinä vaiheessa, kun hänen osallistumistaan rikosprosessiin (esitutkinta, syyteharkinta ja tuomioistuinkäsittely) ei enää tarvita.

5. Lainsäädäntömuutosten vaikutukset

Poliisihallitus toteaa, että tulkkausta ja asiakirjan kääntämistä koskevia kuluja ei ole hallituksen esityksessä arvioitu poliisin osalta paitsi toteamalla, ettei lakimuutos tulisi mainittavasti lisäämään esitutkintaa koskevia tulkkaus- ja käännöskuluja. Tulkkaus- ja käännöskuluja on kuitenkin arvioitu tuomioistuinten osalta. Lisäksi Poliisihallitus toteaa, ettei erikseen ole arvioitu rikosoikeudellisten pakkokeinojen käytöstä aiheutuvia kustannuksia. Aiheutuvien kustannusten osalta todetaan kuitenkin, että lakimuutos ei aiheuta poliisille muuta kuin esitutkinnallista lisätyötä.

Valtakunnansyyttäjänviraston lausunnossa kiinnitetään huomiota tarpeeseen turvata syyttäjien lisäresurssit ottaen huomioon se, että virka-ajan ulkopuolella syyttäjän haasteen antaa haasteen palkkioon oikeutettu syyttäjä ja että esityksen arvio kirjallisen menettelyn käyttöalasta on liian optimistinen.

Vantaan käräjäoikeus toteaa, että esityksessä on kustannusvaikutusten lähtökohdaksi otettu vuonna 2015 poliisin kirjaamat 468 ulkomaalaisrikkomusta. Ulkomaalaisrikkomusten kokonaismäärä on kuitenkin tosiasiallisesti huomattavasti suurempi, jos mukaan lasketaan myös Rajavartiolaitoksen paljastamat ulkomaalaisrikkomukset. Myös toisen Schengen-valtion asettaman maahantulokiellon rikkomisen kirjaaminen rikoslakiin tullee lisäämään käsiteltävien asioiden määrää. Lisäksi todetaan käytännön osoittaneen tapauksissa, joissa vastaaja on ulkomaalainen, että kirjallinen menettely aiheuttaa käräjäoikeudessa enemmän työtä verrattuna istunnossa käsiteltävään asiaan ja usein asia joudutaan kuitenkin siirtämään kirjallisesta menettelystä istuntokäsittelyyn. Käräjäoikeus esittää, että riittävällä tavalla varmistutaan siitä, että tuomioistuimet pystyvät suoriutumaan lakimuutoksen aiheuttamasta työmäärän lisääntymisestä.

Pakolaisneuvonta ry:n lausunnossa todetaan esityksen vaikutusarvioinnin olevan puutteellinen, koska nykytilaa ei ole selvitetty tai ei ole voitu selvittää riittävästi. Lisäksi lausunnossa todetaan, että taloudelliset vaikutukset on arvioitu alakanttiin.

Oikeusministeriön kanta: Jo lausuntokierroksella olleessa hallituksen esityksen luonnoksessa oli tarkkaan arvioitu sitä työmäärän lisäystä ja niitä taloudellisia vaikutuksia, joita maahantulokiellon rikkomisten siirtymisestä täysimittaiseen prosessiin aiheutuu. Tämä koski myös lisäkustannuksia aiheuttavia tekijöitä ja laskentaperusteita. Lausuntopalautteen takia ja muutenkin jatkovalmistelussa vaikutusarviointia täydennettiin niin, että huomioon tulivat otetuiksi euromääräisesti myös tulkkaus- ja käännöskulujen sekä avustajan käytöstä aiheutuvien kustannusten lisääntyminen. Samalla arviota kirjallisessa menettelyssä käsiteltävien juttujen osuudesta tarkistettiin alaspäin. Muutenkin vaikutusarvioinnin perusteluja täsmennettiin ja täydennettiin. Lausunnon hallituksen esityksen luonnoksen vaikutuksista

antoivat myös nämä neljä lakivaliokunnallekin lausunnon antanutta tahoa, joten niidenkin valmistelussa esittämät näkemykset tulivat huomioon otetuiksi. Niiden nyt esittämien näkökohtien vuoksi on aihetta vielä korostaa eräitä seikkoja.

Vaikutusten arvioinnin perustana on ollut se tieto, joka maahantulokiellon rikkomista koskevasta tilanteesta on ollut saatavissa ja joka olennaisilta osin on tiivistetty hallituksen esityksen sivuilla 12−14. Tämä koskee myös juttujen lukumääriä. Huomioon on otettu poliisin ja Rajavartiolaitoksen tietoon tulleet maahantulokiellon rikkomiset. Miten niiden tietoon tulleiden kieltojen yhteismäärästä on päädytty arvioon siitä, että vuosittain täydelliseen rikosprosessiin siirtyisi 450 juttua, selostetaan lähemmin hallituksen esityksen sivulla 22. Koska jo nykyisin Schengen-aluetta koskevien maahantulokieltojen rikkomisen katsotaan kuuluvan maahantulokieltojen rikkomisen piiriin, myös ne ovat tulleet huomioon otetuiksi hallituksen esityksestä ilmenevissä lukumäärissä niin viranomaisten tietoon tulleiden maahantulokieltojen rikkomisten kuin täysimittaiseen rikosprosessiin siirtyvien asioiden osalta.

Tulkkaus- ja käännöskulujen osalta huomiota on kiinnitetty erityisesti tuomioistuimiin sen vuoksi, että ne eivät tällä hetkellä käsittele sakkomenettelyssä käsiteltäviä maahantulokiellon rikkomisia toisin kuin poliisiviranomaiset. Kaikki maahantulokiellon rikkomiset tulevat jo nykyisin esitutkintaviranomaisten käsiteltäviksi ja niiden on jo nykyisin huolehdittava esitutkintalain edellyttämällä tavalla asianmukaisesta tulkkauksesta ja kääntämisestä. Tulkkaus- ja käännöskulujen määrien kuten lainsäädäntömuutosten muidenkin vaikutusten osalta on otettava huomioon se, että maahantulokiellon rikkomiset ovat pääsääntöisesti hyvin yksinkertaisia asioita (kiellossa oleminen ja sen rikkominen ovat riidattomia) ja että asian yksinkertaisuudesta johtuen myös asiakirja-aineisto on vähäinen. Asioiden luonne johtaa myös tarpeeseen käyttää esitutkinnassa vain vähäisessä määrin pakkokeinoja.

6. Muuta

Suomen Asianajajaliitto korostaa tarvetta varmistaa, että maahantulokieltoon määrätty tiedostaa kiellon merkityksen ja sen rikkomisen vaikutukset. Käytännössä voi syntyä tilanne, ettei ulkomaalainen tiedä tai miellä olevansa maahantulokiellossa ja syyllistyy vankeudella rangaistavaan rikokseen ilman tietoisuutta teon rangaistavuudesta. Tämä poistaa teolta tahallisuuden ja saattaa esitutkinnassa kiistetyn syyllisyyden vuoksi pitkittää rikosvastuun arviointia ja toteuttamista. Maahantulokieltoon määräämistä koskevaa päätöstä tiedoksi annettaessa ulkomaalaiselle olisi selvästi ilmoitettava maahantulokiellon rikkomiseen liittyvästä rangaistusuhasta. Tämä viranomaisen ilmoitusvelvollisuus tulee kirjata lakiin.

Oikeusministeriön kanta: Rikoslain 3 luvun 6 §:n mukaan tahallisuuteen riittää se, että tekijä on pitänyt tunnusmerkistön mukaisen seurauksen eli tässä tapauksessa maahantulokiellon rikkomisen aiheutumista varmana tai varsin todennäköisenä. Tahallisuusvaatimus täyttyy siis pykälän valossa, kun henkilö hänelle määrätystä Suomea koskevasta maahantulokiellosta tietoisena tulee Suomeen. Tällainen tietoisuus henkilöllä on, kun päätös maahantulokiellon rikkomisesta saadaan annettua hänelle tiedoksi. Tämän lainvalmisteluhankkeen yhteydessä ei ole tietoon tullut, että tahallisuuden arviointiin vaikuttavien seikkojen osalta olisi käytännössä ongelmia.

Ulkomaalaislaissa ei säädetä siitä, että maahantulokieltoon määrätylle tulisi kertoa kiellon rikkomiseen liittyvästä rangaistusuhasta. Varsin selvänä voidaan pitää kieltoon määrätyn näkökulmasta, että rikkomisesta aiheutuu hänelle seuraamuksia. Maahantulokiellon rikkominen koskee myös muiden Schengen-valtioiden määräämiä Suomeen tulemista koskevia maahantulokieltoja, ja Suomi ei voi omalla lainsäädännöllään vaikuttaa siihen, miten muut valtiot menettelevät maahantulokiellon määräämisen ja tiedoksi antamisen yhteydessä.

Todetusta huolimatta asianmukaisena voidaan pitää sitä, että myös maahantulokiellon rikkomisen seuraamuksista ilmoitetaan kieltoon määrätylle. Asiaan on nyt sisäministeriön hallinnonalalla kiinnitetty huomiota Suomen Asianajajaliiton lausunnon johdosta. Poliisihallitus on jo lähettänyt päätösten tiedoksiannosta huolehtiville poliisiviranomaisille viestin siitä, että maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuudesta tulee kertoa tiedoksiannon yhteydessä. Myös Maahanmuuttovirasto on katsonut, että noin tapahtuva rangaistusuhkasta kertominen on perusteltua, koska päätökset menevät tiedoksi poliisin kautta. Asia saattaa edellyttää jatkoselvittelyä ja lisätoimenpiteitä, mutta tässä vaiheessa ei ole havaittavissa selvää tarvetta sille, että velvollisuudesta ilmoittaa maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuudesta säädettäisiin ulkomaalaislaissa.

Pakolaisneuvonta ry kiinnittää huomiota siihen mahdollisuuteen, että lakiluonnoksen tosiallinen peruste on hallituksen halu laajentaa pakkokeinojen käyttöä ulkomaalaisasioissa. Tältä osin viitataan maahanmuuton ministerityöryhmän toimenpidesuunnitelmaan, jossa on kirjaus, jonka mukaan muun ohessa selvitetään, onko mahdollista säätää ulkomaalaisrikkomuksen selvittämisessä käytettäväksi sellaisia pakkokeinoja, jotka eivät nykyään ole käytettävissä.

Oikeusministeriön kanta: Edellä on jo käsitelty niitä tekijöitä, joiden johdosta on perusteltua päätyä ehdotettuun rangaistusasteikkoon. Uusi rangaistusasteikko sinällään tarkoittaisi sitä, että ulkomaalaisrikkomukseen verrattuna maahantulokiellon rikkomisen selvittämisessä ja selvittämistä koskevan rikosprosessin turvaamisessa voitaisiin käyttää eräitä uusia pak-

kokeinoja. Tällainen vaikutus on varsin tyypillinen silloin, kun tehdään rangaistusasteikkoja koskevia lainsäädäntömuutoksia. Se ei ole kuitenkaan ollut lainsäädäntömuutosten tavoitteena.

Rangaistusasteikoista säädettäessä huomioon on otettava lakivaliokunnan lausuma, jonka mukaan rikoksen rangaistusasteikkoa ei säädetä tai muuteta jonkin pakkokeinon käytön mahdollistamiseksi sen selvittämisessä (LaVM 3/1998 vp). Tällaisen tavoitteen liittämistä maahantulokiellon rangaistusasteikkoa koskeviin muutoksiin ei puolla sekään, että kiellon rikkomiset ovat pääsääntöisesti selviä rikoksia, joiden selvittämiseen ei tarvita pakkokeinoja ja joihin syyllistyvät jäävät yleensä kiinni viranomaisvalvonnassa. Kuten edellä todettiin, pidättämisen ja erityisesti vangitsemisen käyttöä tulevat merkittävästi rajoittamaan kohtuuttoman pidättämisen ja vangitsemisen kiellot sekä suhteellisuusperiaate.

Pakolaisneuvonta ry:n lausunnossa viitattu kirjaus liittyy toiseen hankkeeseen, joka koskee laittoman maassa oleskelun rangaistusasteikkoa ja tutkintakeinoja ja jossa ei ole arviomuistion laatimisen ja muistion lausuntokierroksen jälkeen edetty hallituksen esityksen valmisteluun.

Professori Melander toteaa, että rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sen muuttamisen jälkeen valtionrajarikoksesta voitaisiin edelleen rangaista henkilöä, joka ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan vastoin lakiin perustuvaa muuta kieltoa kuin maahantulokieltoa. Tältä osin sääntely ei hänen mukaansa täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksia.

Oikeusministeriön kanta: Oikeusministeriön näkemyksen mukaan rangaistavan käyttäytymisen olennainen osa (”ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan vastoin lakiin perustuvaa kieltoa”) on kuvattu kohdassa riittävän tarkkarajaisesti. Kohtaan ehdotetaan nyt tehtäväksi asianmukainen täsmennys liittyen siihen, että maahantulokiellon rikkomisesta ei enää rangaistaisi kohdan nojalla. Muita kohdan kannalta merkityksellisiä kieltoja on käsitelty hallituksen esityksen yleisperusteluissa (s. 8). Kohtaa ei ole myöskään tarkoituksenmukaista rajata joidenkin tiettyjen kieltojen rikkomiseen, koska sen soveltamisalan kannalta merkityksellisiä kieltoja saatetaan tulevaisuudessa säätää lisää. Tarvitaan siis jossakin määrin joustavuutta. Tämän lainvalmisteluhankkeen aikana ei ole myöskään ilmennyt, että epäselvyyttä käytännössä vallitsisi sen suhteen, mitä kieltoja kohdan soveltamisalan piiriin kuuluun. Sitä ei myöskään professori Melander väitä lausunnossaan. Näiden seikkojen perusteella kohdan täsmentämistä tämän lainvalmisteluhankkeen yhteydessä ei voida pitää tarpeellisena.