

18.3.2020

EOAK/1882/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

TULLITARKASTUKSET VENÄJÄLLE SUUNTAUTUVASSA JUNALIIKENTEESSÄ

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Tullin menettelyä Venäjälle suuntautuvan junaliikenteen tullitarkastuksissa. Kantelijan mielestä tarkastukset eivät suju hienotunteisesti perus- ja ihmisoikeuksia kunniottaen. Matkustaessaan Allegro-junalla kantelija oli kokenut tullitarkastajien kysymykset, jotka koskivat hänen matkustustapaansa ja käteisvarojensa määrää syyttäväksi ja epämiellyttäväksi. Tullitarkastaja oli vaatinut niiden varojen näyttämistä. Kantelija kysyykin yleisellä tasolla, pitääkö tarkastuksen kohteen myötävaikuttaa tarkastukseen, jos kysymys on rikosepäilystä eli pitääkö tarkastettavan itse esittää rahavaransa ja esimerkiksi lääkkeensä ja pitääkö tarkastajan esittämisiin kysymyksiin vastata.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Tullin selvitys ja lausunto.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet Tullin toimivallasta käteisvarojen tarkastuksessa

Unionin tullikoodeksin (952/2013) 15 artiklan 1 kohdassa säädetään, että henkilön, jota tullimuodollisuudet tai tullitarkastukset koskevat suoraan tai välillisesti, on annettava tulliviranomaisille näiden pyynnöstä ja mahdollisesti asetetussa määräajassa kaikki tarvittavat asiakirjat ja tiedot asianmukaisessa muodossa sekä kaikki tarvittava apu muodollisuuksien tai tarkastusten loppuun suorittamista varten.

Yhteisön alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan valvonnasta annetun Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1889/2005 3 artiklan 1 kohdan mukaan yhteisön alueelle saapuvan ja sieltä poistuvan luonnollisen henkilön, joka kuljettaa mukanaan vähintään 10 000 euron verran käteisrahaa, on ilmoitettava kyseinen rahamäärä sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jonka kautta hän saapuu yhteisön alueelle tai poistuu sieltä, tämän asetuksen mukaisesti. Ilmoittamisvelvollisuutta ei ole täytetty, jos annetut tiedot ovat virheellisiä tai epätäydellisiä.

Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan edellä 3 artiklassa säädetyn ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen tarkistamiseksi toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti tarkastaa luonnollisia henkilöitä, heidän matkatavaroitaan ja kulkuvälineitään.

Euroopan yhteisön rajan yli kuljetettavan käteisrahan valvonnasta annetun lain (käteisrahalaki) 1 §: mukaan käteisrahalaisissa annetaan täydentävät säännökset yhteisön alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan valvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1889/2005 soveltamisesta Suomessa.

Käteisrahalain 2 §:n mukaan asetuksen 2 artiklassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen on Tulli. Lisäksi poliisi ja rajavartiolaitos ovat tullitehtäviä hoitaessaan toimivaltaisia viranomaisia.

Käteisrahalain 5 §:n 1 momentin mukaan asetuksen 3 artiklassa säädetyn ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen tarkastamiseksi toimivaltaisella viranomaisella on oikeus pysäyttää henkilö ja tarkastaa hänen päällysvaatteensa ja matkatavaransa, kun hän saapuu yhteisöön tai lähtee yhteisöstä, sekä pysäyttää ja tarkastaa kulkuneuvo.

Tullilain 18 §:n 1 momentin mukaan sen tarkastamiseksi, onko henkilöllä mukanaan tavaraa, jonka tuonnin, viennin tai kauttakuljetuksenvilvonta on säädetty Tullin tehtäväksi, henkilölle voidaan hänen saapuessaan Suomen tullialueelle, lähtiessään Suomen tullialueelta, tai käydessään sellaisessa kulkuneuvossa tai paikassa, jossa tavaraa puretaan, lastataan tai säilytetään taikka erityisestä syystä muuallakin Suomen tullialueella, suorittaa pakkokeinolain 8 luvun 30 §:ssä tarkoitettu henkilöön kohdistuva etsintä.

Tullilain 18 §:n 2 momentin mukaan pakkokeinolain 8 luvun 30 §:ssä tarkoitetun henkilöntarkastuksen suorittamisesta sen tutkimiseksi, mitä tarkastettavalla on vaatteissaan tai mukanaan olevissa tavaroissa päättää tullitoimenpidettä suorittava tullimies.

Tullilain 30 §:n mukaan tullimiehellä on oikeus tarkastaa henkilön mukana olevat rahavarat ja muu hänen halussaan oleva omaisuus tullirikoksena pidettävän, rikoslain 32 luvussa tarkoitetun rahanpesurikoksen ja rikoslain 34 a luvussa tarkoitetun terrorismin rahoittamisen paljastamiseksi.

Tullilain 41 §:ssä säädetään, että tullimiehellä on tässä laissa, rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa tai muussa laissa säädettyä toimivaltuutta käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa jokaista velvoittavia, Tullin tehtävän toteuttamiseksi tarpeellisia käskyjä ja kieltoja.

3.2 Tullin toimivaltuudet tässä asiassa

Tullilain 18 §:n 1 momentin ja 30 §:n toimivaltasäännöksissä Tullin oikeudesta tarkastaa matkatavarat ja rahavarat on kysymys hallinnollisesta tarkastuksesta eikä tarkastus säännösten perusteella edellytä rikosepäilyä vaan perustuu hallinnollisten, kuten turvallisuuteen tai valtion fisikaalisiin intresseihin liittyvien tavoitteiden toteuttamiseen. Rikosepäily ei myöskään ole Euroopan unionin tullikoodeksin tai rahanpesua koskevan EU:n asetuksen mukaan tullitarkastuksen edellytyksenä.

Saadun selvityksen mukaan puhuttelu ja tarkastus suoritettiin edellä tarkoitettuna tullilain 18 §:n mukaisena säännönmukaisena tarkastuksena.

Tarkastusta edelsi puhuttelu. Puhuttelusta ei ole nimenomaisesti säädetty tullilaissa. Tullikoodeksin 15 artiklan 1 kohdan mukaan tarkastettava on velvollinen antamaan tarkastajalle kaikki tarvittavat asiakirjat ja tiedot ja apu tarkastuksen loppuun suorittamiseksi. Tullilain 41 §:ssä puolestaan säädetään Tullin oikeudesta antaa Tullin tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia käskyjä ja kieltoja.

Puhuttelun tarkoituksena on arvioida, onko tapauksessa tarpeen ryhtyä tullitarkastukseen. Tähän säädettyyn myötävaikutusvelvollisuuteen vedoten matkustajaa kehoitetaan itse myös näyttämään rahavaransa tai esittämään matkalaukkunsa sisällön.

Tullilain hallituksen esityksen (HE 153/2015 vp) perusteluissa todetaan tämän säännöksen osalta seuraavaa: ”Nykyisen lain 13 §:n 2 momenttiin sisältyy lisäksi säännös tullitoimenpiteen kohteena olevan myötävaikutusvelvollisuudesta, jonka mukaan jokainen on velvollinen alistumaan tullitoimenpiteeseen ja myötävaikuttamaan siihen, että se voidaan suorittaa asianmukaisesti. Ehdotettu pykälä korvaisi myös tämän nykyisen lain säännöksen.”

Hallintovaliokunta ei puuttunut tähän esitettyyn sääntelyyn, joten –sanamuodon tulkinnanvaraisuudesta huolimatta – säännös merkitsee entisen kaltaisen myötävaikutusvelvollisuuden säilymistä tarkastuksen kohteella. Joka tapauksessa rahanpesun ja terrorismin estotarkoituksessa tapahtuva ja suoraan sovellettavaan unionin oikeuden normiin perustuva myötävaikutusvelvollisuus on ollut perusteena tarkastuksen kohteelle esitettyyn esittämispyyntöön.

Vertailun vuoksi tarkastelen esitutkintalin säännöstä alustavasta puhuttelusta (7 luku 20 §). Sen mukaan rikoksen selvittämiseksi toimitettavissa alustavissa puhutteluissa on noudatettava, mitä 5 §:n 1 momentissa säädetään kuulusteltavan kohtelusta sekä 8 §:ssä todistajan ilmaisovelvollisuudesta ja kieltäytymisestä todistamasta. Myös esitutkintaviranomaisen suorittaman alustavan puhuttelun osalta on todettu, ettei aina voida puhuttelun aikana tietää, missä asemassa henkilöä olisi kuultava eikä näin ollen voida aina ottaa huomioon kaikkia esitutkintalain muotomääräyksiä. (ks. Helminen – Fredman – Kanerva – Tolvanen ja Viitanen: Esitutkinta ja pakkokeinot (2012) s. 375.

Kantelija tuo esille myös oikeuden olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen eli itsekriminointisuojaan. Itsekriminoinnin suoja kuuluu kansainvälisissä sopimuksissa tunnustettuihin periaatteisiin, jotka muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kuuluvat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ytimeen. Itsekriminointikieltoa loukkaava menettely edellyttää ensinnäkin, että pakkokeinoa tai uhkaa itsekriminointikiellon murtamiseksi sekä lisäksi sitä, että se tapahtuu vireillä olevan rikosepäilyn selvittämiseksi joko samassa prosessissa tai rinnakkain rikosepäilyn kanssa meneillään olevassa muussa prosessissa (ks Hirvelä-Heikkilä: Ihmisoikeudet 2017; s.420).

Ratkaisussa KKO 2012:45 korkein oikeus totesi, että itsekriminointisuoja tarkoitus on ensinnäkin turvata epäillyn oikeutta valita pysyväkö hän vaiti vai antaako hän lausumia poliisin kuulustelussa. Itsekriminointisuoja tarkoituksena on myös suojata epäiltyä viranomaisten epäasianmukaisia pakottamistoimia vastaan. Jos rikostuomiossa on nojaututtu näyttöön, jota hankittaessa on loukattu epäillyn itsekriminointisuoja, tämä seikka voi perustaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan loukkauksen. Itsekriminointisuoja koskevan oikeudenloukkauksen korjaamattomuus merkitse sitä, että oikeudenkäynti voi olla yleensä oikeudenmukainen vain, mikäli syyllisyyttä arvioitaessa ei nojaututa sellaisiin epäillyn lausumiin, joita rasittaa oikeudenloukkaus (tuossa tapauksessa oikeus avustajaan). Tämä tarkoittaisi sitä, ettei tällaisia syyllisyyttä tukevia lausumia saa oikeudenkäynnissä hyödyntää.

Esimerkiksi nuuskan maahantuontia koskevassa korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO:2013:2 tuomioistuin arvioi, että veroilmoitukseen liittyvä velvollisuus antaa veron määräämiseksi tarvittavia tietoja ei itsessään loukkaa oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen. Kun syytettyjä vastaan ei ilmoitusvelvollisuuden aikana ollut nuuskan maahantuontia koskevaa rikostutkintaa, nuuskan maahantuontia koskevan veroilmoitusvelvollisuuden täyttäminen ei ole merkinnyt sitä, että he olisivat joutuneet myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämiseen.

Lakivaliokunta otti nimenomaisesti kantaa itsekriminoinnin suojaan varsinaista esitutkintaa edeltävissä puhutteluissa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:n itsekriminointisäännöksen valiokuntakäsittelyssä (LaVM 19/2014 vp). Lakivaliokunta katsoi, että itsekriminointisuoja ei koske

alustavia puhutteluja ja niissä vapaaehtoisesti annettuja lausumia ja todisteita. – Tätä kantaa on kritisoitu oikeuskirjallisuudessa (muun muassa Pasi Pölönen – Antti Tapanila: Todistelu oikeudenkäynnissä (2015) s. 328-).

Edellä esitetyn perusteella katson, kun itsekriminointisuoja liittyy kiinteästi kysymykseen lainvastaisesti saadun tiedon hyödyntämisestä rikosoikeudenkäynnissä, että minulla ei tämän kantelun johdosta arvioidessani Tullin virkamiesten menettelyä ole aiheutta enempää ottaa kantaa itsekriminointisuojan laajuuteen. Näin on varsinkin, kun itsekriminointisuoja ei estä hallinnollisessa menettelyssä sen tarkoitusta varten hankitun tiedon hyväksi käyttöä tässä menettelyssä. Nyt on kysymys unionin oikeuden rahanpesun estämiseksi säädettyjen ilmoitus- ja tarkastusmenettelyjen toimeenpanosta.

3.3. Menettely puhuttelussa ja tullitarkastuksessa

Vielä on arvioitava, täyttikö menettely tässä asiassa laissa perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen turvaamiseksi säädetty menettelylliset vaatimukset. Tullilain 18 §:n 4 momentissa säädetään, että henkilöön kohdistuva etsintä on suoritettava hienotunteisesti ja siten, ettei siitä aiheudu tarpeetonta haittaa tai vahinkoa tarkastettavalle henkilölle tai vahinkoa hänen yllään tai mukanaan olevalle omaisuudelle.

Tullilain 6 luvussa säädetään menettelystä toimivaltuuksia käytettäessä. Lain 34 §:n mukaan Tullin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Tullin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin (35 §). Tullin toimenpiteillä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi (36 §). Lisäksi Tulli saa käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen (37 §).

Vähemmän haitan periaatteesta johtuu, että toimenpiteillä ei saa puuttua tarkastettavan oikeuksiin enempää kuin tarkoituksen saavuttamiseksi on välttämätöntä. Tällöin tilannetta on arvioitava kokonaisuutensa perusteella. Kun otetaan huomioon henkilöön kohdistuvan tarkastuksen erityinen vaatimus hienotunteisuuden noudattamiseen, on tarkastustilanne junassa mielestäni erityisen haasteellinen.

Saadun selvityksen mukaan tässä tapauksessa arvioitiin matkustustavan valinnalla olevan profiloinnin kannalta merkitystä. Tullitarkastaja myös harkitsi, että rahojen määrää koskeviin kysymyksiin annetut vastaukset olivat siten epätasaisia, että hän päätyi rahavarojen tarkastamiseen. Katson, että ainakaan näin jälkikäteen laillisuusvalvonnassa on vaikea arvioida kaikkia kokonaisarvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja, joiden perusteella voisivat katsoa osoitukseksi, menettelyn olleen lainvastaista. Tämän tarkastustilanteen olosuhteista saadun selvityksen mukaan junavaunussa ei ollut kuuloetäisyydellä muita henkilöitä. Tämän vuoksi katson, ettei minulla ole aiheutta epäillä, ettei tarkastuksen toimittamisessa olisi menetelty noudattaen tarpeellista hienotunteisuutta.

Kantelija kiinnittää kuitenkin yleisellä tasolla huomiota tärkeään kysymykseen yksityisyyden suojasta. Perustuslain 10 § turvaa jokaisen oikeuden yksityiselämän suojaan.

Laillisuusvalvonnassa on esimerkiksi kiinnitetty huomiota yksityisyyden suojaan lentoliikenteen turvatarkastuksissa. OA Petri Jääskeläinen totesi (esim. ratkaisut dnrot 2401/4/2012 ja

1447/2007) muun muassa: ”Jotta tässä toiminnassa tarkastettavien yksityisyyden suoja tulee otetuksi riittävästi huomioon, tulee jo hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti tarkastettavalta tiedustella ennen puhuttelua hänen halukkuuttaan puhuttelun suorittamiseen erillisessä tilassa ja joka tapauksessa varmistua, etteivät ulkopuoliset henkilöt näe tarkastettavan laukun sisältöä tai kuule yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa keskustelun sisältöä.”

Hienotunteisuusvaatimuksen huomioon ottaminen junavaunussa on erityisen haastavaa. Tarkastuksen yhteydessä voi tulla esiin arkaluontoisia ja salassa pidettäviä terveystietoja ja tarkastettavalle onkin riittävässä määrin varattava mahdollisuus puhutteluun ja tarkastukseen ulkopuolisten henkilöiden kuulematta ja näkemättä. Tämän vuoksi tulen parhaaksi katsomallani tavalla selvittämään, miten junamatkustajien oikeus yksityiselämän suojaan voidaan toteuttaa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3. esittämäni käsityksen tarkastettavien yksityisyyden suojan huomioon ottamisen tärkeydestä Tullin tietoon.