

10.6.2019

EOAK/2385/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

TULLIN MENETTELY LÄÄKETOIMITUKSEN HALTUUNOTOSSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Tullin menettelyä ja sen virkamiesten lausuntoja asiassa, joka koski kantelijan epäillyn salakuljetus- ym. rikoksen yhteydessä tehtyä takavarikkoa ja esineiden hallinnollista haltuunottoa.

Kantelijan mielestä takavarikon kumoamista koskevassa oikeudenkäynnissä Tullin virkamies esitti perättömiä lausumia hänen lääkemääräyksensä asianmukaisuudesta.

Tulli ei ollut myöskään palauttanut hänen lääkkeitään, vaikka käräjäoikeus oli kumonnut takavarikon tältä osin 23.3.2018 ja syyttäjä tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen 19.4.2018. Kantelija kummeksui sitä, että haltuunottopäätöstä 9.5.2018 ei ollut perusteltu. Päätös oli myös perustunut asiakirjoihin, joista hänellä ei ollut tietoa. Vasta myöhemmin ja oltuaan yhteydessä tietosuojaavaltuutetun toimistoon hän sai tiedon päätöksen perusteena olleista jo vuonna 2017 lähetetyistä sähköpostiviesteistä.

Kantelija arvostelee myös tullilylitarkastajan käytöstä puhelinkeskustelun aikana.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Tullin selvitys ja lausunto.

3 RATKAISU

3.1 Tutkinnan rajaus

Kantelija lähetti useita sähköpostiviestejä muun muassa koskien Tullin menettelyä asiakirjojen ajoissa toimittamisessa. Osittain väitteiden yksilöimättömyyden vuoksi ja kun minulla ei saadun selvityksen perusteella ole aihetta epäillä muuta lainvastaista menettelyä tai laiminlyöntiä, arvioin tämän kantelun perusteella Tullin menettelyä ensinnäkin siltä osin, onko kantelijaa haltuunottopäätöksen osalta asianmukaisesti kuultu ja olisiko haltuunottopäätös tullut perustella muutoinkin kuin viittaamalla sovellettaviin lainkohtiin. Arvioin päätöksessä myös tuomioistuimen ja syyttäjän päätösten vaikutusta haltuunottoon.

3.2 Kantelijan kuuleminen haltuunottopäätöstä tehtäessä

Kantelija väittää, ettei hän ole kuulemisvaiheessa saanut tietoonsa kaikkia päätöksen perusteena olevia asiakirjoja.

Tulli on haltuunottopäätöstä koskevassa oikaisupäätöksessään 29.6.2018 Lentotullin selvityksen viitaten todennut, että kantelijaa on kuultu siinä vaiheessa, kun on tehty ilmoitukset tavaroiden pidättämisestä. Hänen kanssaan on keskusteltu asiasta myös puhelimitse. Lentotullin näkemyksen mukaan asia oli perusteltu kantelijalle jopa normaalia menettelyä enemmän ja kan-

telijan kyselyihin ja lisäselvityksiin oli vastattu. Kantelijalle oli myös toimitettu sekä esitutkintapöytäkirja että takavarikkopöytäkirja. Näin ollen Tullin näkemyksen mukaan kantelijan tietoon oli saatettu, millä perusteella haltuunotto oli tehty, mikä ilmenee myös oikaisuvaatimuksen sisällöstä.

Saadun selvityksen mukaan kantelija oli vasta päätöksen jälkeen saanut tiedon ainakin sähköpostikirjeenvaihdosta, joka oli käyty 24.11.2017 Fimean yliproviisorin ja Tullin virkamiehen välillä sekä virolaisen viranomaisen ja Valviran edustajan välillä. Tämä sähköpostikirjeenvaihto oli koskenut nimenomaan haltuunoton perusteena ollutta arvioita lääkemääräyksen asiamukaisuudesta. Esitutkintapöytäkirjan liiteluettelosta ei ilmene, että tämä kirjeenvaihto olisi liitetty esitutkintapöytäkirjaan.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Tullilain 10 §:ssä säädetään tavaran pidättämisestä. Tavaran pidättäminen päättyy muun muassa, kun tavara vapautetaan, koska edellytykset joiden olemassaolon valvomiseksi tai selvittämiseksi pidättäminen on tehty, on voitu todeta täyttyneeksi (2 kohta), tai tavara päätetään ottaa Tullin tai muun toimivaltaisen viranomaisen haltuun tämän tai muun lain nojalla (3 kohta) taikka takavarikoidaan pakkokeinolain nojalla (4 kohta).

Tullilain 11 §:ssä säädetään tavaran haltuunotosta. Lainkohdan 1 momentin mukaan, jos Tulli toteaa, että 10 §:n 1 momentissa tarkoitettun tavaran tuontia, vientiä, siirtoa tai kauttakuljetusta koskevat edellytykset eivät täyty, se tekee päätöksen tavaran haltuunotosta. Päätös annetaan sille, jolta tavara otetaan haltuun. Päätös postilähetyksen haltuunotosta annetaan tavaran vastaanottajalle tai lähettäjälle, jos vastaanottaja tai lähettäjä on Tullin tiedossa. Tullin on pidettävä haltuun otetuista tavaroista kirjaa. Sen sijaan tullilaissa ei ole muista säännöksiä haltuunotto-menettelystä.

Tällöin tulee sovellettavaksi hallintolain hallintopäätöksen antamista koskevat säännökset. Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Oikeus tulla kuulluksi on keskeinen hyvän hallinnon oikeusturvaperiaatteista, joka on myös EU-oikeudessa keskeisempiä menettelyvaatimuksia. Se kuuluu EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa perusoikeudeksi määritellyn hyvän hallinnon keskeisiin tekijöihin ja sillä on siten kuulemista korostava merkitys EU-oikeudellisesti relevantissa hallintotoiminnassa niin kuin tullausmenettelyssä.

Päätösten tasapuolisuuden turvaamiseksi asianosaisella on oikeus saada tietoonsa sama informaatio, joka on viranomaisen käytettävissä. Tiedollista tasapuolisuutta asian käsittelyssä vahvistaa erityisesti asianosaisjulkisuus, joka oikeuttaa asianosaisen saamaan tiedon myös asiakirjoista, jotka eivät ole julkisia. Asianosaiselle tulee kuulemisen yhteydessä varata tilaisuus esittää kaiken asian käsittelyn perusteena olevan informaation johdosta omat näkökohtansa tai vasta-argumenttinsa ja omat vaatimuksensa ennen kuin häntä koskeva päätös tehdään. Kuulemisen kohteet ovat ne selvitykset, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Tällaiset selvitykset koskevat erilaisia tosiseikkoja ja niiden olemassaoloa koskevia todisteita. Ne voivat olla viranomaisen, muun asianosaisen tai ulkopuolisen esittämiä. Pelkästään viranomaisen todistus-

ja päätösharkintaa koskevat asiakirjat eivät kuitenkaan yleensä kuulu tällaisiin selvityksiin. (Kts. Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2017, sivut 248 – 252).

On mielestäni selvää, että tässä tarkoitettu sähköpostikirjeenvaihto on ollut selvitystä tosi-seikoista eli tässä tapauksessa lääkemääräyksen kirjoittaneen lääkärin oikeudesta tällaisen määräyksen antamiseen siten, että sähköpostikirjeenvaihto olisi tullut saattaa asianosaisten eli kantelijan tietoon siinä vaiheessa, kun häntä selvityksen mukaan 29.3.2018 kuultiin haltuunot-tomenettelyssä. Menettely on tältä osin lainvastaista.

3.3 Haltuunottopäätöksen perustelut

Oikaisupäätöksen perusteluista ilmenee, että perustana haltuunotolle on ollut se, että Fimean näkemyksen mukaan lääkemääräyksen kirjoittaneella lääkärillä ei ollut lääkemääräyksen antamiseen oikeutta. Fimea oli nojautunut oikaisupäätöksen mukaan kannassaan Viron viranomaiselta, Terviseametilta saatuun tietoon: reseptin allekirjoittanut henkilö oli lääkäri, mutta Terviseametin mukaan hänellä ei ole oikeutta kirjoittaa reseptiä, koska hän ei työskennellyt terveydenhuollon laitoksessa.

Hallintopäätös 9.5.2018 oli perusteltu ainoastaan viittauksella lääkelain 19 §:n ja Valtioneuvoston asetuksen 1088/2002 lääkevalmisteiden henkilökohtaisesta tuonnista Suomeen 3 ja 4 §:iin.

Hallintolain 45 §:n mukaan hallintopäätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista, päätös koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia, päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin, päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta taikka perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Haltuunottopäätöstä ei lainkaan ole perusteltu niillä syillä, jotka ovat johtaneet siihen oikeudelliseen arviointiin, että lääkkeet on otettava Tullin haltuun hallinnollisessa menettelyssä siitä huolimatta, että rikosprosessuaalisessa takavarikkomenettelyssä takavarikko oli kumottu ja syyttäjä oli tehnyt asiassa syyttämättäjättämispäätöksen. Mielestäni perustelujen puuttuminen on tässä asiassa erityisen ongelmallista, koska kuten edellä on todettu, kantelijalla ei ole ollut käytössään kaikkia päätöksen perustana olevaa asiakirja-aineistoa, jotta hän olisi voinut kuulemisessa tuoda vasta-argumenttinsa esiin viranomaiselle. Päätöksen perustelujen puuttuminen on vaikeuttanut myös hänen mahdollisuuttaan hakea oikaisua päätökseen ja sitä kautta saada asiansa toimivaltaisen tuomioistuimen tutkittavaksi siten kuin perustuslain 21 §:ssä edellytetään.

Päätöksen perustelujen puuttumista ei voi selittää sillä, että päätöksen antamisen jälkeen kantelijalle on annettu kyseiset asiakirjat hänen aktiivisesti niitä vaadittua tai muutoin perusteltu päätöstä suullisesti. Näin ollen Tullin menettely on asiassa ollut hyvän hallinnon oikeusturva-periaatteiden ja hallintolain vastaista, kun päätöstä ei ole perusteltu asiasyillä ja niiden oikeudellisella arvioinnilla.

3.4 Oikaisuvaatimus päätöksen sisältö

Vantaan kärjäoikeus totesi päätöksessään 23.3.2018 hylätessään tässä tarkoitetun kahden lääkevalmisteen osalta takavarikon muun muassa:

Asiassa on yliproviisori - - - lausumaan perustuen esitetty, että lääkemääräystä ei ole lääkeannostuksen ja määrien osalta annettu asianmukaisesti eikä [---] ole oikeutta määrätä lääkkeitä. Lääke-

määräys on kuitenkin annettu EU-valtioiden tunnustamalla eurooppalaisella lääkemääräyslomakkeella ja lääkärin määräämällä annostuksella lääkemäärä vastaa sallittua 3 kuukauden käyttöä. Lääkemääräyksen on antanut lääketieteen tohtori, jolla on siihen tarvittava tunniste. Erityisluvan puuttumisen vuoksi ja toisaalta reseptin asianmukaisuusepäilyn vuoksi takavarikoinnin edellytyksenä oleva syytä epäillä kynnys - - - osalta täytyy, jälkimäisellä perusteella myös Hydrocortisonin osalta. Takavarikon voimassa pitämistä on takavarikoimisen peruste ja takavarikosta aiheutuva haitta huomioon ottaen kuitenkin pidettävä kohtuuttomana kantelijan kannalta.

Näin ollen tuomioistuin on pitänyt takavarikkoa kohtuuttomana ja arvioinut tilannetta pakkokeinonlain takavarikkoa koskevien säännösten nojalla.

Itä-Uudenmaan syyttäjävirston kihlakunnansyyttäjän syyttämättäjättämistä koskevan päätöksen 19.4.2018 mukaan syyttäjä jätti syytteen nostamatta epäilystä rikoksesta, koska ei ollut olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi. Perusteluissa syyttäjä totesi muun muassa, ettei kantelijan lääkemääräys ollut kaikkien tyypillisten standardien mukainen, mutta ei se myöskään ollut niin epäasianmukainen, että hänen olisi tullut merkintöjen perusteella epäillä sen aitoutta tai asianmukaisuutta. Esitutkinnassa on kuitenkin Viron terveystoimistosta (Terviseamet) selvinnyt, ettei lääkemääräyksen allekirjoittaneella lääkärillä ole ollut oikeutta määrätä lääkkeitä. Näin ollen oli syyttäjän mielestä selvää, että lääkkeet eivät ole tulleet maahan lainmukaisesti ottaen huomioon, ettei lääkemääräys voi olla asianmukainen, jos sen on laatinut henkilö, jolla ei ole oikeutta määrätä lääkkeitä. Suoritetun esitutkinnan perusteella asiassa ei kuitenkaan ollut esitettävissä perusteita, joiden mukaan kantelijan olisi pitänyt tietää tai edes epäillä, ettei kyseinen lääkäri saa määrätä lääkkeitä. Näin ollen syyttäjä katsoi, ettei asiassa ollut esitetty todennäköisiä syitä sen tueksi, että kantelija olisi syyllistynyt muun muassa epäiltyihin salakuljetukseen ja dopingrikokseen, joiden tunnusmerkistön täytyminen edellyttää tahallisuutta. Syyttäjä totesi vielä, että asiassa voisi olla kysymys myös lääkerikoksesta tai rikkomuksesta, jotka täytyvät törkeällä tai tavanomaisella huolimattomuudella. Hän katsoi kuitenkin, ettei esimerkiksi tutkinnassa saadun selvityksen perusteella asiassa ollut todennäköisiä syitä epäillä myöskään näiden rikoksen osalta rikosta.

Näin ollen syyttäjä on arvioinut kantelijan subjektiivista syyllisyyttä asiassa rikoslain perusteella. Katson että näillä edellä mainituilla päätöksillä ei ole ratkaistu kysymystä tullilain 11 §:n mukaisen haltuunoton edellytysten täyttymisestä.

Kantelijalla olisi ollut mahdollisuus oikaisupäätöksen liitetyn valitusosituksen mukaisesti valittaa haltuunottopäätöksestä hallinto-oikeuteen. Kantelija ei saadun tiedon mukaan ole kuitenkaan näin menetellyt. Näin ollen katson, että minulla ei ole aihetta puuttua päätöksen sisältöön. Tullilla on ollut harkintavaltaa asiassa eikä laillisuusvalvonnassa voida kumota toimivaltaisen viranomaisen harkintavaltansa puitteissa tekemää päätöstä. Kyseessä olevan päätösten perusteista ilmenee, että ne eivät ole perustuneet lääkemääräyksen asianmukaisuuden hallinto-oikeuden päätöksen kanssa ristiriitaiseen oikeudelliseen arviointiin.

4 TOIMENPITEET

Annan Tullille huomautuksen eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla lainvastaisesta menettelystä asianosaisen kuulemisesta hallintopäätöstä tehtäessä ja hallintopäätöksen puutteellisesta perustelemisesta.

Pyydän Tullilta selvitystä haltuunottopäätösten käsittelyä ja päätöksen perustelua koskevasta ohjeistuksesta ja Tullissa noudatetusta menettelystä yleisellä tasolla.