

13.8.2004

2856/4/02

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

TULLIN MENETTELY HENKILÖNTARKASTUKSESSA

1

KANTELU

A arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 20.11.2002 osoittamassaan kirjoituksessa Turun tullin menettelyä henkilöntarkastuksen yhteydessä. A kertoo saapuneensa - - - laivalla Turun satamaan, jolloin hänet oli ohjattu sivuun matkustajavirrasta ja jonkin ajan kuluttua suoritettu henkilöntarkastus ja hänen matkatavaroidensa tarkastus.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Tullilain 14 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tullitoimenpiteen suorittamiseksi tulliviranomaisella tai muulla toimivaltaisella viranomaisella on oikeus pysäyttää henkilö ja suorittaa henkilöön kohdistuva etsintä tämän saapuessa tullialueelle, lähtiessä tullialueelta, käydessä kulkuneuvossa tai muussa paikassa, jossa tavaraa puretaan, lastataan tai säilytetään sekä muuallakin tullialueella, jos siihen on erityisiä syitä.

Tullilain 15 §:n mukaan henkilönkatsastus ja muu kuin henkilön matkatavaroihin tai päällysvaatteisiin kohdistuva tarkastus voidaan 14 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainituissa tapauksissa kohdistaa myös esitutkintaa suorittamatta henkilöön, jota epäillään todennäköisin syin rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Toimenpiteestä päättää vähintään tullipäällysmiehen virka-asemassa oleva tullimies. Muutoin näitä toimenpiteitä suoritettaessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä menettelystä henkilöön kohdistuvasta etsinnästä säädetään pakkokeinolaissa.

Pakkokeinolain 5 luvun 9 §:n mukaan henkilöön kohdistuva etsintä voi olla henkilöntarkastus sen tutkimiseksi, mitä tarkastettavalla on vaatteissaan tai muutoin yllään, taikka henkilönkatsastus, joka käsittää katsastettavan ruumiin tarkastamisen, verinäytteen ottamisen tai muun ruumiiseen kohdistuvan tutkimuksen.

3.2

Arviointi

3.2.1

Henkilöntarkastuksen edellytykset

Kantelija arvostelee sitä, että henkilöntarkastukselle ei ollut laillisia edellytyksiä. Hänelle ei myöskään tarkastustilanteessa kerrottu toimenpiteen perusteita.

Henkilönkatsastus tai muu kuin matkatavaroihin tai päällysvaatteisiin kohdistuva tarkastus voidaan suorittaa, jos on todennäköisiä syitä epäillä henkilön syyllistyneen rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Huumausainerikoksesta (RL 50 luvun 1 §) voidaan tuomita enintään kahdeksi vuodeksi vankeuteen. Tarkastukselle oli siten olemassa edellytykset tässä suhteessa. Nyt onkin kysymys siitä, onko rikoksesta ollut todennäköisiin syihin perustuvaa näyttöä.

Todennäköisin syin ilmaistua kynnystä käytetään lainsäädännössä tiettyihin toimenpiteisiin ryhtymisen näytöllisenä edellytyksenä. Näin ilmaistua näyttökynnys on asetettu muun muassa pakkokeinolaissa eräiden toimenpiteiden (esim. pidättäminen) samoin kuin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa syytteen nostamisen edellytykseksi. "Todennäköiset syyt" sijoittuu oikeudellisessa käyttöyhteydessä syypääksi toteavaan tuomioon vaadittavan ns. täyden näytön alapuolelle, mutta toisaalta se merkitsee selvästi vahvempaa näyttöä kuin esim. esitutinnan aloittamiseen vaadittava "on syytä epäillä".

Samanlaisesta ilmauksesta huolimatta tullilain 15 §:n tarkoittaman henkilönkatsastuksen ja -tarkastuksen ja esimerkiksi syytteen nostamisen tai pakkokeinolain em. toimenpiteiden näytöllisiä edellytyksiä ei voi suoraan rinnastaa. Tämä johtuu ensinnäkin erilaisesta näyttötilanteesta. Toiseksi on otettava huomioon toimenpiteen tarkoitus ja se, miten voimakkaasti toimenpide puuttuu yksilön oikeusasemaan. Tullilain 15 §:n henkilönkatsastusta ja -tarkastusta joudutaan harkitsemaan tilanteessa, jossa näyttöä ei vielä välttämättä voi olla samassa määrin kuin esimerkiksi myöhemmin tutinnan mahdollisesti jatkuessa. Niiden viimekätisenä tarkoituksenaan on lisäselvityksen hankkiminen pitäen silmällä sitä, onko jatkotutkinta ylipäänsä tarpeen.

Näistä varauksistakin huolimatta on korostettava, että "todennäköisten syiden" olemassaolon arviointi edellyttää lainsoveltajalta aina huolellista harkintaa siinä suhteessa, mitä konkreettisia tosiseikkoja epäilyn tueksi on ja miten vahvoja ne ovat näyttöarvoltaan. Arvioinnissa lähimmät vertauskohdat löytyvät pakkokeinolain säännöksistä (esim. lain 5:11).

Arvioin tässä tapauksessa toimenpiteen perusteeksi esitettyjä seikkoja seuraavasti.

Aiemmat rekisterimerkinnot

- - -

A:lta koskeneella poliisin tutkintailmoituksella on mielestäni vain vähäistä arvoa henkilöntarkastuksen edellytysten arvioinnissa. Tuntomerkkirekisteriin rekisteröinnin merkitys jää perustelemattomaksi. Aikaisempien huumausaine-epäilyjen tai tuomioiden pitäminen riittävänä näyttönä johtaisi siihen, että henkilöön voitaisiin kohdistaa tullilain 15 §:n mukaisia toimenpiteitä jokaisen maahantulon yhteydessä. Korostan, että todennäköisten syiden vaatimus ei voi täytyä abstraktisti kenenkään kohdalla, vaan se edellyttää aina jotakin konkreettista, tiettyyn yksittäiseen maahantuloon liittyvää epäilyä rikoksesta.

A:n käytös

Tullipäälyllysmies B on korostanut selvityksessään sitä, että henkilöntarkastuksen perusteena oli A:n käytös, jota tullivirkamiehet ovat kuvanneet vihamieliseksi ja aggressiiviseksi.

Saadun selvityksen mukaan tullivartijat C ja D olivat ennen henkilöntarkastuksesta päättämään oikeutetun B:n saapumista paikalle yrittäneet "suostutella" A:ta henkilöntarkastukseen. A oli selvityksen mukaan kuitenkin kieltäytynyt yhteistyöstä. Sittenmin A oli selvityksen mukaan heittänyt laukkunsa B:tä kohti, minkä A vastineessaan kiistää.

Tarkastustoimenpiteen kohteeksi joutuneen hermostunut käyttäytyminen ei välttämättä johdu henkilön mahdollisesta syylistymisestä huumausainerikokseen, varsinkaan jos tilanteessa häntä on taivuteltu suostumaan toimenpiteeseen ilman, että sitä edeltää selvä päätös henkilöntarkastukseen ryhtymisestä. Tullivirkamiehellä on kuitenkin kokemusperäistä tietoa ja ammattitaitoa arvioida käyttäytymisen merkitystä, jota jälkikäteessä laillisuusvalvonnassa on pelkästään asiakirjojen perusteella vaikea näyttönä punnita. Virkamiesten ja kantelijan kertomukset ovat myös osittain ristiriitaisia.

Matkatavaralöydökset

Saadun selvityksen mukaan A:n matkatavaroista löytyi niiden tarkastuksessa linkkuveitsen tyyppinen teräase ja huumausaineen polttamiseen soveltuva piipunosa.

Selvityksen mukaan A:n tavarat tarkastettiin ennen henkilöntarkastusta. Saatu selvitys kuitenkin tukee sitä kantelijan väittämää, että häntä suostuteltiin henkilöntarkastukseen jo ennen hänen matkatavaroidensa tarkastamista. Tarkastuksen perusteiden kokonaisarvioinnissa huumeiden käyttöön soveltuvan välineen löytyminen matkatavaroista on merkittävä.

Kokonaisarviointi

Kuten saadussa selvityksessä on korostettu, kaikkia esitettyjä seikkoja on arvioitava kokonaisuutena. Edellä mainituista perusteista matkatavaralöydös ja selvitysten mukaan myös A:n käytös sitovat hänet konkreettisesti epäiltyyn

huumausainerikokseen. Näin ollen katson jääneen osoittamatta, että B olisi asiassa ylittänyt harkintavaltansa.

3.2.2

Päätöksentekomenettely

B kertoo selvityksessään, että hän lähetti D:n ja C:n "tutkimaan asiaa ja suorittamaan tarkastuksen ja henkilöntarkastuksen, mikäli on aiheutta". Viimeksi mainitut tullivalvojat eivät kuitenkaan ole tullilain 15 §:ssä tarkoitettuja henkilöntarkastuksesta päättämään oikeutettuja virkamiehiä. Tarkastus näyttääkin edenneen siten, että A:lta oli pyydetty suostumusta henkilöntarkastukseen.

Suostumuksen pyytäminen

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että suostumus on pidättämistä lievempien pakkokeinojen osalta yleensä katsottavissa oikeuttamisperusteeksi, joka voi korvata pakkokeinon käyttöedellytyksissä olevan puutteen. Näin olisi erityisesti silloin, kun epäilty itse haluaa puhdistautua epäilyksistä. Ollakseen pätevä suostumuksen on kuitenkin oltava vapaaehtoinen ja annettu olosuhteissa, joissa suostuja on ollut selvillä siitä, ettei hänellä ole laillista velvollisuutta alistua toimenpiteeseen. Suostumusta ei myöskään saa tiedustella sellaisessa tilanteessa, jossa kielteinen vastaus voitaisiin tulkita asianosaiselle epäedulliseksi todistusaiheeksi. Kysymys voidaan myös helposti kokea kohteliaaseen muotoon puetuksi kehotukseksi tai käskyksi (Helminen- Lehtola- Virolainen: Esitutkinta ja pakkokeinot, Helsinki 2002, s. 525).

Asianosaisten kertomukset henkilöntarkastusta edeltäneestä keskustelusta poikkeavat toisistaan. Toisaalta suostuttelu näyttää liittyneen siihen, ettei kyseisillä virkamiehillä ollut oikeutta päättää toimenpiteestä. Suostumuksen merkityksestä edellä esitetyt varaukset huomioon ottaen korostan, että henkilöntarkastuksen yhteydessä ei tulisi perustaa toimenpidettä henkilön suostumukselle vaan asiassa tulisi toimia tullilaisissa pakkokeinon käytölle säädettyjen edellytysten mukaisesti. Sittenmin B oli saapunut paikalle ja tehnyt päätöksen henkilöntarkastuksen suorittamisesta.

Henkilöntarkastuksen perusteen kertominen

Tullilain 13 §:n3 momentin mukaan henkilön vapautteen kohdistuvan tullitoimenpiteen peruste on ilmoitettava kohteena olevalle tai tämän edustajalle, jollei se ole mahdotonta henkilön tilan tai olosuhteiden johdosta.

Säännöstä koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 204/1998 vp) on viitattu siihen, että säännös vastaa poliisilain 4 §:ää.

A on kantelussaan väittänyt, että hänelle ei kerrottu henkilöntarkastuksen perustetta. Hänen mukaansa tullivirkamiehet viittasivat ainoastaan tullilain 14 §:ään. Selvityksessä ei ole tarkemmin otettu kantaa tähän väitteeseen. Apulaisjohtaja on asian esittelijälle vielä puhelimitse kuultaessa kertonut B:n

ilmoittaneen hänelle, että A:lle oli kerrottu henkilöntarkastuksen tapahtuneen huumausaineiden löytämiseksi.

Mielestäni se, mikä tarkastuspöytäkirjassa on perusteesta kirjattu eli huumausaineen löytäminen, on riittävä perusteen yksilöinti. Asiassa saadun selvityksen perusteella on ilmeistä, että tältä osin peruste on riittävästi tullut A:lle ennen tarkastusta selväksi.

3.2.3

Muut väitteet

Henkinen painostus ja fyysisellä väkivallalla uhkailu

Kantelija on väittänyt, että häntä painostettiin henkilöntarkastukseen suostumiseen ja uhkailtiin fyysisellä väkivallalla.

Selvityksen antajan ja kantelijan kertomukset poikkeavat tapahtumien kulun osalta huomattavasti toisistaan. Näin ollen katson jääneen näyttämättä, että tullivirkamiehet olisivat menettelleet tältä osin väitetyllä tavalla lainvastaisesti.

Nimen ilmoittaminen

Henkilöntarkastuksesta päättänyt B ei ollut kantelijan mukaan pyynnöstä huolimatta ilmoittanut nimeään.

Selvityksessään B toteaa ilmoittaneensa nimensä tarkastuksen jälkeen.

Totean, että virkatoimen kohteeksi joutuneella on oikeus saada tietää virkamiehen henkilöllisyys muun muassa sen vuoksi, että perustuslain 118 §:n mukainen oikeus saattaa virkamies oikeudelliseen vastuuseen voi toteutua.

Ristiriitaisten kertomusten vuoksi katson kuitenkin jääneen osoittamatta, että tullivirkamiehet olisivat menettelleet asiassa moitittavasti.

Kantelijan matkakumppaneihin kohdistuneet toimenpiteet

Kantelija kertoo, että hänen kaksi matkakumppaniaan oli haettu tullivyöhykkeen ulkopuolelta ja tullimies oli toisen heistä tiedustellessa tämän nimeä käyttäytynyt aggressiivisesti ja käynyt matkakumppaniin käsiksi.

D:n selvityksen mukaan hän oli nimenomaan joutunut poistamaan toisen henkilön tullialueelta tullitarkastuksen turvaamiseksi.

Tullivirkamiehen oikeudesta voimankäyttöön säädetään tullilain 17 §:ssä. Sen mukaan mitä poliisilain 27 §:n 1, 2 ja 4 momentissa säädetään poliisimiehen oikeudesta käyttää eräissä tapauksissa voimakeinoja, sovelletaan vastaavasti tullimieheen. Niin voimakeinojen käytössä kuin muissakin toimenpiteissä noudatettavasta suhteellisuuseriaatteesta säädetään myös tullilain 13 §:ssä. Viittaus poliisilakiin merkitsee sitä, että tullimiehellä on virkatehtävää suorittaessaan oikeus vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon

tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina.

Kertomukset poikkeavat tältäkin osin toisistaan. Näin ollen jää osoittamatta, että asiassa olisi käytetty voimakeinoja lainvastaisesti.

Omaisuuuden haltuunotto

Kantelija arvostelee sitä, että tullit otti haltuunsa hänen matkatavaroissaan olleen linkkuveitsen.

B:n selvityksen mukaan linkkuveitsi otettiin tullivalvontaan kuittia vastaan asiakkaan erittäin uhkaavan, aggressiivisen ja väkivaltaisen käyttäytymisen vuoksi. Veitsi luovutettiin kantelijalle seuraavana päivänä.

Tullilain 16 §:n 1 momentin mukaan tullimiehellä on oikeus muun muassa 15 §:ssä tarkoitetun etsinnän yhteydessä tarkastaa henkilö sen varmistamiseksi, ettei henkilöllä ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi vaarantaa tarkastamisen taikka aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Lainkohdan 2 momentin mukaan vaaralliset esineet tai aineet saadaan ottaa pois tarkastettavalta. Ne on palautettava hänelle tarkastuksen jälkeen tai vapaaksi päästämisen yhteydessä, jollei siihen lain mukaan ole estettä. Tullimiehellä on kuitenkin oikeus ottaa tilapäisesti, korkeintaan 14 vuorokauden ajaksi muun muassa esineet siltä, jonka voidaan perustellusti epäillä ikänsä, päihtymyksensä, mielentilansa tai muiden olosuhteiden perusteella aiheuttavan välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle (3 mom).

Asianosaisten kertomukset kantelijan käytöksestä poikkeavat toisistaan. Näin ollen katson, että asiassa on jäänyt osoittamatta, että haltuunotossa olisi ylitetty tullimiehelle kuuluvaa harkintavaltaa. Sen sijaan veitsen palauttamatta jättämiselle välittömästi tarkastuksen jälkeen ei ole esitetty mitään edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettuja laillisia perusteita eli että palauttamiselle olisi lakiin perustuva este tai 3 momentissa tarkoitettu välitön uhka.

Veitsi palautettiin kuitenkin jo seuraavana päivänä. Näin ollen katson, että kantelu ei tältä osin anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin, että kiinnitän B:n huomiota vastaisen varalle tullilain 16 §:n mukaisiin haltuunoton edellytyksiin.

Pöytäkirjan antaminen ja osoitus kantelun tekemiseen

Kantelija arvostelee sitä, ettei hän saanut toimituksesta pöytäkirjaa eikä hänelle kerrottu, minne hän voi siitä valittaa. Vastineessaan hän nimenomaan kertoo pyytäneensä pöytäkirjaa.

Selvityksen mukaan pöytäkirjaa ei annettu, kun sitä ei pyydetty. Selvityksen mukaan kantelija lle kerrottiin hallintokantelumahdollisuudesta tullipiirille tai Tullihallitukselle.

Tullilaissa ei pöytäkirjaamisesta ole erikseen säädetty. Tullilain viittaussäännöksen perusteella tulee sovellettavaksi pakkokeinolain

säännökset henkilöön kohdistuvasta etsinnästä. Pakkokeinolain 5 luvun 12 §:n ja vastaavasti 7 §:n mukaisesti tulee etsinnästä pitää pöytäkirjaa ja todistus siitä annettava asianosaiselle pyydettäessä.

Asianosaisten kertomukset pyynnöstä ovat ristiriitaiset. Kun enempää näyttöä asiassa ei ilmeisesti ole saatavissa, ei asia anna aiheutta toimenpiteisiin.

Tullilain mukainen henkilöön kohdistuva etsintä on tosiasiallinen hallintotoimi, josta ei voi valittaa. Toimenpiteen kohteeksi joutuneella on oikeussuojakeinona käytettävissään ylemmälle hallintoviranomaiselle tehtävä hallintokantelu tai laillisuusvalvontakantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille. Tullimiesten esittämä ohjaus hallintokantelun tekemiseen on siten ollut asianmukainen menettely.

Yhteenveto

Kantelun kannalta keskeisten näyttökysymysten arvioiminen on jälkikäteen kirjallisessa laillisuusvalvontamenettelyssä väistämättä puutteellista. Tämä koskee mm. henkilötarkastuksen edellytysten arviointia ja erityisesti epäillyn henkilön käyttäytymisen merkityksen arviointia. Myöskään toimenpiteen perusteiden kirjaaminen ei tuolloin voimassa olleiden ohjeiden mukaisenaakaan ollut kaikilta osin tyydyttävää. Tullihallitus onkin antanut uudet täsmennetyt ohjeet 1.10.2003 liittyen uusien lomakkeiden käyttöönottoon.

Kiinnitän tullipäällysmies B:n ja tullivalvoja C:n huomiota suostumuksen pyytämisestä pidättäytymiseen ja B:n huomiota tullilain 16 §:ssä haltuunoton edellytyksistä säädettyyn. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä heille tiedoksi. Saatan tämän päätöksen myös Läntisen tullipiirin tietoon.

Kantelu ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.