

30.3.2005

2972/4/03

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

TULLIN HENKILÖNTARKASTUKSEN EDELLYTYKSET

1

KANTELU

Kantelija osoitti eduskunnan oikeusasiamiehelle 15.12.2003 päivätyn kirjoituksen, jossa hän arvosteli Nuijamaan tullissa hänelle 5.10.2003 tehtyä tullitarkastusta ja tarkastuksen suorittaneen tullivalvojan käytöstä. Kantelijan mielestä hänen päällään takin alla olleisiin vaatteisiin kohdistunut etsintä olisi edellyttänyt tullilain 15 §:n mukaista rikosepäilyä ennen kuin tarkastus olisi voitu suorittaa.

Kantelija arvostelee myös sitä, että häneltä evättiin henkilötietolain 26 §:n mukainen oikeus tarkastaa häntä koskevat tullin henkilörekisterien tiedot.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Tullilaissa tarkoitettu henkilöntarkastus

Kantelija arvostelee häneen kohdistuneen tarkastuksen suorittamista ilman tullilain 15 §:n mukaisten edellytysten täyttymistä.

Perustuslain 7 §:ssä on turvattu jokaisen oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Tullilain 14 §:n mukaan tullitoimenpiteen suorittamiseksi tulliviranomaisella on muun muassa oikeus tarkastaa kulkuneuvo (1 kohta) ja 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 (2 kohta).

Tullilaissa ei ole erikseen määritelty henkilöön kohdistuvaa etsintää eikä tullitarkastusta. Tullilain 14 §:n säännös on otettu voimassaolevaan tullilakiin (1466/1994) samansisältöisenä kuin mitä se oli aikaisemmin voimassa olleessa tullilaissa sen 1.1.1994 voimaan tullessa 5 §:n (1163/93) 1 momentin 6 kohdassa, joka siis vastaa nykyisen 14 §:n 1 momentin 2 kohtaa.

Henkilöntarkastuksen ja -katsastuksen tiukennetuista edellytyksistä säädetään nykyisin tullilain 15 §:ssä. Tämä vastaa sisällöltään aikaisemmin voimassa ollutta tullilain 5 §:n 3 momenttia. Lainmuutosta (1163/93) koskevassa hallituksen esityksessä (HE 223/1993) todetaan seuraavaa:

Erityisesti lisääntyvän huumausaineiden, myös kehon sisäisen, salakuljetuksen paljastamiseksi tulliviranomaisilla tulee olla oikeus suorittaa henkilöön kohdistuva etsintä myös tavanomaisen tullivalvontatoiminnan yhteydessä, ilman, että olisi välttämätöntä jokaisessa tapauksessa käynnistää melko raskas esitutkintamenettely, jonka muotojen noudattamiseen nopearytmisessä matkustajaliikenteessä ei ole käytännössä mahdollisuuksia. Viimeaikaiset salakuljetusyritysten paljastamiset tullivalvonnan yhteydessä ovat osoittaneet etsinnän tarpeen ja tehokkuuden. Mahdollisuus pakkokeinolaissa määritellyn henkilöntarkastuksen toimittamiseen kuuluu niin olennaisesti tullitoiminnan luonteeseen, ettei sen edellytyksiä eikä menettelyä kaikilta osin ole tarkoituksenmukaista säännellä lain tasolla; katsotaanhan jo matkatavaroiden tarkastamisen kuuluvan henkilöntarkastuksen piiriin. Tavanomaisen matkustajavalvonnan yhteydessä tulee olla mahdollisuus tarkastaa paitsi matkatavaroita myös henkilön taskuissa tai muutoin päällysvaatteissa tai niiden alla mahdollisesti olevia tavaroita jopa pistokoelunonteisesti, eikä tällaista tarkastusta voida pitää henkilökohtaista koskemattomuutta loukkaavana.

Totean tässä yhteydessä, että hallituksen esityksen käsitys siitä, että henkilöntarkastuksen edellytyksiä ja menettelyä ei tarvitse säännellä lain tasolla, ei vastaa enää niitä vaatimuksia, jotka perusoikeusuudistuksessa on asetettu perusoikeuksiin puuttumiselle.

Voimassa olevan tullilain 15 §:ssä säädetään, että henkilönkatsastus ja *muu kuin henkilön matkatavarihin 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 ankaran rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Toimenpiteestä päättää tehtävään määrätty tullirikostorjunnan tai tullivalvonnan esimiehenä toimiva tullimies. Muutoin näitä toimenpiteitä suoritettaessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä menettelystä henkilöön kohdistuvassa etsinnässä säädetään pakkokeinolaissa.

Tätä voimassa olevaa säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 257/1994 vp.) todetaan pykälän perusteluissa seuraavaa:

Tullitarkastuksen yhteydessä pelkästään hallinnollisin toimivaltuuksin suoritettavasta henkilöön kohdistuvasta etsinnässä säädetään tullilain 5 §:n 3 momentissa vuoden 1994 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella (1163/93). Kansainväliset sopimusvelvoitteet edellyttävät etsinnän edellytyksistä ja menettelystä säädettyä lailla. Tämän vuoksi vastaava säännös sisällytettäisiin myös ehdotettuun lakiin. Edellytysten täytyessä etsintä voitaisiin suorittaa ilman raskasta esitutkintaprosessia, mutta kuitenkin pakkokeinolain menettelyjä noudattaen.

Näin ollen henkilöntarkastuksen edellytykset on tullilain 15 §:ssä säädetty ainoastaan siltä osin kuin tarkastus kohdistuu muuhun kuin matkatavaroihin tai päällysvaatteisiin. Matkatavaroihin tai päällysvaatteisiin kohdistuvasta tarkastuksesta päättämiseksi tai tarkastuksen edellytyksille ei edelleenkään ole tullilain 14 §:n 1 momentin 2 kohdassa asetettu muita kuin säännöksestä ilmeneviä aikaa ja paikkaan kohdistuvia rajoituksia.

Matkatavaroihin ja päällysvaatteisiin kohdistuva tarkastus on tullilain nojalla mahdollinen pistokoeluontoisestikin. Yhteisöoikeus asettaa kuitenkin rajoituksia henkilöntarkastuksille yhteisön sisärajoilla. Olen 29.10.2004 antamassani päätöksessä (dnro 256/4/03) saattanut Tullihallituksen tietoon käsitykseni sisärajalta tapahtuvan henkilöntarkastuksen toimenpidekynnyksen säätämisestä laissa. Nyt on kuitenkin kysymys ulkorajatarkastuksesta.

Tullilaissa ei ole eriks en määritelty käsitteitä henkilöön kohdistuva etsintä, henkilöntarkastus tai henkilönkatsastus. Sääntelyssä ja tullin ohjeistuksessa on ilmeisesti lähdetty siitä, että käsitteet perustuvat pakkokeinolain määritelmiin.

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. Oikeuskirjallisuudessa on henkilöntarkastukseksi katsottu myös sen tarkastaminen, mitä henkilöllä on vaatteiden ja ihon väliin kätkettynä. Tyypillinen henkilöntarkastusmuoto on henkilön taskujen tarkastaminen. Sama koskee naulakkoon ripustettujen vaatteiden tutkimista (kts. Helminen ym. Esitutkinta ja pakkokeinot, s. 745–746).

Pakkokeinolain henkilöön kohdistuvan etsinnän käsitteet siis poikkeavat sisällöllisesti siitä, mitä tullilaissa näillä käsitteillä tarkoitetaan.

Pidän säännöksinä määrin tulkinnanvaraisina, että tullilakia tulisi tältä osin täsmentää. Perustuslain 7 §:ssä on henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisen edellytykseksi asetettu, että puuttumisesta tulee säätää lailla. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa perusoikeusrajoituksille on asetettu täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuskriteeri. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen ydinajatuksena on, että rajoituksen keskeisen sisällön on ilmentävä itse laista, eikä se saa jäädä alemmanasteisen normin antajan tai lain soveltajan harkintaan. Keskeiseen sisältöön kuuluvat ainakin (a) rajoituksen edellytykset ja (b) rajoituksen laajuuteen vaikuttavat seikat. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus edellyttää, että laissa olevat perusoikeuksien rajoitustoimivaltuudet on kirjoitettu niin selkeiksi, että niiden perusteella voidaan riittävällä varmuudella ennakoita, miten toimivaltuuksia tullaan käyttämään perustuslaissa säädettyjen edellytysten ollessa käsillä (ks. Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset s. 116 ja 122–123).

Näin ollen tullilaissa tulisi säätää henkilöön kohdistuvasta etsinnästä siten, että säännöksistä ilmenee yksiselitteisesti henkilöön kohdistuvan etsinnän eri muotojen sisältö ja niiden toimittamisen edellytykset ottaen huomioon perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset.

3.2

Kantelijaan kohdistunut henkilöntarkastus

Kysymyksessä olevassa tapauksessa kantelijaa oli pistokokein suoritettussa tarkastuksessa kehoitettu riisumaan ulkotakkinsa ja tyhjentämään sen taskut sekä päällään olevan puseron ja housun taskut. Kun kantelija ei ollut tähän suostunut oli tullivirkailija tyhjentänyt sekä päällystakin taskut että suorittanut painelemalla tarkastuksen henkilön vaatteiden "läpi".

Totean, että suoritettut toimenpiteet kuuluisivat pakko keinolain henkilöntarkastuksen käsitteen piiriin. Sen sijaan on tulkinnanvaraista, onko vaateen läpi käsin painelussa kyse pelkästään päällysvaatteisiin kohdistuvasta tullilain 14 §:n piiriin kuuluvasta toimenpiteestä vai 15 §:n mukaisesta muusta kuin päällysvaatteisiin kohdistuvasta tarkastuksesta. Perusoikeutena turvattu henkilökohtainen koskemattomuus edellyttää, että säännöstä tulkitaan mieluummin supistavasti kuin laajentavasti. Näin ollen katson, että tullilain 14 §:n toimenpiteet tulisi rajata selvästi vain päällysvaatteisiin kohdistuvaan tarkastukseen, jollaista vaatteiden läpi tapahtuva tunnustelu ei mielestäni ole.

Sääntely on kuitenkin tulkinnanvarainen. Viittaan edellä esittämäni tullilain täsmenämistarpeeseen ja katson, että tullitarkastajan menettely ei anna aiheutta muuhun kuin että saatan edellä mainitun käsitykseni tullitarkastajan ja Itäisen tullipiirin tietoon.

3.3

Tullitarkastajan käytös

Kantelija arvostelee tullitarkastajan käytöstä epäasialliseksi. Erityisesti hän puuttuu tullitarkastajan käyttämään sinuttelumuotoon, jota tämä oli käyttänyt kantelijan kiellosta huolimatta.

Tullitarkastaja on selvityksessään myöntänyt sinutelleensa kantelijaa tarkastuksen aikana. Tullihallitus on 1.12.2003 kantelijan kanteluun tässä asiassa antamassaan vastauksessa todennut, että tullivirkailijoilta voidaan odottaa kohteliasta ja asiallista kielenkäyttöä. Tullihallitus on pitänyt tullitarkastajan menettelyä tältä osin kantelijan epäasiallisena kohteluna. Asiasta on vastauksen mukaan jälkikäteen keskusteltu tarkastukseen osallistuneiden virkamiesten kanssa.

Kun Tullihallitus on ylimpänä hallintoviranomaisena jo puuttunut kielenkäyttöön tältä osin ja kun asianosaisten kertomukset tullitarkastajan käytöksestä muutoin poikkeavat toisistaan siten, että epäasiallista käytöstä ei muilta osin ole asiassa näytetty tapahtuneen, katson, että kantelu ei tältä osin anna aiheutta enempään toimenpiteisiin.

3.4

Rekisteritietojen tarkastaminen

Kantelija katsoo, että hänelle olisi tullut myöntää oikeus tarkastaa häntä koskevat tullin henkilörekisteritiedot.

Tullihallituksen valvontaosasto antoi kantelijan pyyntöön 11.11.2003 kirjallisen todistuksen, jossa viitataan henkilötietolain 27 §:n 1 momentin 1 kohtaan, jonka mukaan rekisteröidyllä ei ole tarkastusoikeutta, jos tiedon antaminen saattaisi vahingoittaa valtion turvallisuutta, puolusta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka haitata rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä.

Tarkastuspyyntö koski todistuksen mukaan tullin rikostorjunnallisiin henkilörekistereihin tallennettua tietoa. Henkilötietojen antaminen näistä rekistereistä saattaisi Tullihallituksen mukaan vahingoittaa henkilötietolain 27 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoittamalla tavalla rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä. Tullihallitus kieltäytyi antamasta kantelijan pyynnössä tarkoittamia tietoja taikka edes tietoa siitä, onko pyynnön mukaisia tietoja tallennettu kohteena oleviin rekistereihin.

Asiassa saadun selvityksen perusteella katson, että minulla ei ole aihetta epäillä Tullihallituksen ylittäneen harkintavaltaansa tai menetelleen muutoin lainvastaisesti kieltäytyessään näitä tietoja antamasta. Tietosuojavaltuutettu on arvioinut kantelijan pyynnöstä, että tulli on noudattanut rekisterinpidossaan voimassa olevia säännöksiä ja hyvää tietojenkäsittelytapaa.

3.5

Toimenpiteet

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen tullilainsäädännön täsmentämisestä valtiovarainministeriön ja Tullihallituksen tietoon valmisteilla olevassa tullilainsäädännön uudistuksessa huomioon otettavaksi. Mielestäni tullilain säännöksiä tulisi henkilöön kohdistuvan etsinnän osalta täsmentää edellä tarkoittamallani tavalla.

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen kantelijalle suoritettun tarkastuksen luonteesta tullitarkastajan ja Itäisen tullipiirin tietoon.

Pyydän ministeriötä ilmoittamaan 31.12.2005 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on mahdollisesti antanut aihetta.