

13.8.2014

Dnro 3695/4/13

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **YHDENVERTAISUUDEN TOTEUTUMINEN REKKAJONOSSA RAJANYLITYSPAIKALLA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli tullin menettelyä. Tullin virkamiehet olivat hänen mukaansa kohdelleet häntä epäasianmukaisesti ja syrjivästi hänen jonottaessaan raja-asemalle.

Kantelija kertoi, että hän oli saapunut yrityksensä omistaman kahden pakettiauton kanssa rajanylitystä varten rajanylitysasemalle 5.7.2013 kello 8.00. Hän oli varannut jonotuspaikat kahdelle autolle. Tämän jälkeen hän oli poistunut paikalta ja palannut varaamaansa aikaan samana päivänä kello 16.00. Ilmoittauduttuaan Tullissa kello 18.30, tullitarkastaja oli vaatinut häntä palaamaan jonon päähän, koska Tullin hallussa oli tullitarkastajan kertoman mukaan kaikkien parkissa olleiden pakettiautojen numerot, eivätkä kantelijan autot olleet listalla. Tullitarkastaja ei pyynnöstä huolimatta antanut valituskelpoista päätöstä eikä selvittänyt, mihin päätöksenteko perustui.

Jonotuksen jatkuessa seuraavana aamuna kello 04.30 kahdentoista tunnin uudelleenjonotuksen jälkeen naispuolinen tullivirkailija oli kantelijan mukaan kieltäytynyt suorittamasta tullausta, koska pakettiautoja ei löytynyt rekisterinumerojen tarkastuslistalta parkkipaikalta kello 21.00 jälkeen olleista ajoneuvoista. Virkailija totesi, että jonosta ei saa poistua vessaankaan. Kantelija arvosteli myös tullivirkailijan kielenkäyttöä. Kantelija arvosteli myös hänen yrityksensä autonkuljettajan saamaa rangaistusmääräysvaatimusta, kun kuljettaja oli odottaessaan auton läpivalaisua poistunut autosta kotiinsa yöksi. Hänelle oli annettu myös rangaistusmääräyksen antamisen yhteydessä virheellistä tietoa valitusajasta.

Kantelija kummeksuu myös sitä, millä perusteella yleensä jonoissa sallitaan ohitukset.

### **2 SELVITYS**

Kirjoituksen johdosta on hankittu kirjallinen selvitys Tullilta, joka oheistetaan tähän kanteluun kantelijalle tiedoksi.

Selvityksen mukaan tullissa ei ole jonotusjärjestelmää. Sillä, onko asiasta sovittu rekkakuskiin kesken jotakin, ei ole merkitystä. Paikka on tullialuetta ja siellä pätevät tulliviranomaisen antamat ohjeet ja määräykset. Selvityksen mukaan rekkakuskit eivät olleet hyväksyneet pakettiautojen varausmenettelyä. Tätä ongelmaa oltiin tullitarkastajan selvityksen mukaan pyritty poistamaan tarkistamalla rekkaparkissa kulloinkin olevat pakettiautot, jotka pääsevät tulliselvitykseen oletetun rekkajonon nopeuden perusteella.

Kantelijan autojen rekisterinumeroita ei ollut listalla 5.7.2013 kello 18.30 ja koska rekkajono ei ollut kulkenut niin nopeasti, että parkkipaikka olisi ehtinyt tyhjentyä edellisistä autoista, tullitarkastaja ohjasi kantelijan takaisin rekkajonoon. Selvityksen mukaan kantelija oli

ohjeistettu kirjallisesti menettelystä. Kysymyksessä oli tosiasiallinen hallintotoimi, josta ei tehty valituskelpoista päätöstä.

Tullipäällikön selvityksen mukaan parkissa jonottavien kuljettajien niin rekoilla kuin pakettiautoilla liikkuvien, on mahdollista poistua ajoneuvosta esimerkiksi sosiaalitoihin tai läheiselle huoltoasemalle, kunhan huolehtivat siitä, että ovat paikalla, kun jono liikkuu. Tulli ei aktiivisesti valvo kuljettajien paikallaoloa eikä muutenkaan rekkojen järjestystä parkissa. Tullipäällikkö toteaa, että lähtökohtainen ongelma kantelijan tapauksessa oli tavaroiden kuljettamiseen käytetyn ajoneuvon tyyppi. Suomen ja Venäjän välisen tieliikennesopimuksen mukaisesti kaupallisen tavaraliikenteeseen tulee käyttää sille tarkoitettuja kuljetusmuotoja eli kuorma-autoja ja niihin liittyviä perävaunuja. Viime vuosien aikana pakettiautojen käyttö on lisääntynyt ja syynä tähän on tullilainsäädännön kiertäminen. Suomen puolella tämä menettelytapa aiheuttaa tullivarmuuden heikkenemistä, ongelmia yleiseen järjestykseen sekä hankaloittaa henkilö- ja tavaraliikenteen sujuvuutta.

Rangaistusmääräystä koskevassa asiassa Tullin selvityksessä todetaan rangaistusvaatimuksen sisältäneen asianmukaisen valitusosoituksen. Kuljettaja oli poistunut kesken olevasta tulliselvityksestä luvatta ja siirtänyt autonsa pois tulliselvitysalueelta ja poistunut paikalta eikä ollut paikalla, kun läpivalaisu aloitettiin seuraavana päivänä kello 8.00.

Suoritin tullin tarkastuksen 26.6.2014. Tarkastuksella selvitettiin muun muassa tässä kantelussa tarkoitettua kaupallisten ajoneuvojen jonotuksessa noudatettavaa menettelyä. Tullin tulliyli tarkastaja A, tulliyli tarkastaja B ja tullitarkastaja C kertoivat, että tullialueen ns. rekkaparkissa tarkistettiin säännöllisesti ja aina tarvittaessa alueella olevien pakettiautojen rekisterinumeroita. Tätä listaa, jota ei erikseen julkaistu, käytettiin hyväksi siten, että sen avulla voitiin valvoa, ettei ohituksia jonossa tapahtunut. Listalta varmistettiin, että tulliselvitykseen saapuvan ajoneuvon rekisterinumero on listalla. Tämä lista ei ollut varsinainen jonotusjärjestelmä eikä sen avulla kyetty valvomaan sitä, että kaikki ajoneuvot tullitarkastettaisiin nimenomaan listan mukaisessa saapumisjärjestyksessä. Noin viisi vuotta sitten käytössä oli ollut jonotuslappujärjestelmä, joka oli poistettu käytöstä muun muassa sääolosuhteista johtuvan toimimattomuuden vuoksi. ELY-keskus, jonka vastuulla oli muun muassa rajanylityspaikan tieinfrastruktuuri sekä yleisten teiden hoito ja ylläpito, oli yhteistyössä muun muassa tullin ja rajaviranomaisen kanssa laatinut elektronisen ohjausjärjestelmän käyttöönotosta esiselvityksen, jonka perusteella laaditaan hankesuunnitelma pilottiprojektia varten. Saadun selvityksen mukaan pilotointivaihe aloitetaan syksyllä 2014.

Tulli toimitti tänne vielä 10.7.2014 kantelussa tarkoitettuna aikana työvuorossa olleiden tullitarkastajien selvityksen, josta ilmenee, etteivät he muistaneet kyseistä tapausta. Selvityksessä korostettiin, että jonosta voitiin vapaasti poistua jalan. Rekkaliikenteen jonoutuessa asiakkaille oli kerrottu mahdollisuudesta käyttää muita rajanylityspaikkoja.

### 3 RATKAISU

#### 3.1. Kantelijan kohtelu jonotettaessa tulliselvitykseen

Kantelija väittää, että häntä olisi kantelussa yksilöidyllä tavalla kohdeltu epäasianmukaisesti ja syrjivästi jonotettaessa tulliselvitykseen.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa asettaa eri asemaan muun muassa alkuperän tai kielen tai muun henkilöön liittyvän syyn nojalla.

Hallinnossa noudatettavista oikeusperiaatteista on säännös hallintolaissa. Lain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta. Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Hallinnossa noudatettava suhteellisuusperiaate on kirjattu tullilain 13 §:ään. Sen mukaan tullitoimenpide on suoritettava aiheuttamatta suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin sen suorittamiseksi voidaan pitää puolustettavana. Tullitoimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

#### *Jonotuksen seurantamenettely*

Tullissa ei ole käytössä jonotusnumero- tai muutakaan jonotuspaikan varausjärjestelmää, minkä vuoksi jonotus edellyttää jatkuvaa paikallaoloa. Epäasianmukaisten ohitusten välttämiseksi tullivirkamies kuitenkin tarvittaessa kirjaa ns. rekkaparkissa olevien pakettiautojen rekisterinumerot. Listalla olo on edellytys, että pakettiautot tulli selvitetään. Jos rekisterinumero ei ole listalla ne joutuvat odottamaan vuoroaan rekkaparkissa. Rekisterinumeroiden kirjauksessa ei selvityksen mukaan noudatettu mitään täsmällistä aikataulua eikä toimintatapaa. Kerättyjä rekisterinumeroita ei pidetty rajanylittäjille näkyvissä.

Mielestäni menettely ei kaikilta osin nykyisellään täyttänyt hallinnon avoimuuden ja palveluperiaatteen asettamia vaatimuksia.

Toisaalta on myös selvää, että olosuhteissa, joissa tullauksen ajoittain hyvinkin pitkään jonotukseen ei ollut käytettävissä luotettavaa ja rajanylittäjien yhdenvertaisen kohtelun takaavaa jonotusjärjestelmää, Tullilla ei ole riittäviä mahdollisuuksia taata asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua tullitarkastukseen pääsyssä. Näissä olosuhteissa katson jääneen osoittamatta, että Tullin virkamiehet olisivat kanteluasiassa menettelleet tullaukseen pääsyn osalta lainvastaisesti tai laiminlyöneet velvollisuuttaan. Kiinnitän kuitenkin tullin huomiota järjestelyn toteutuksen puutteellisuuteen hallinnon palveluperiaatteen toteutumisen kannalta.

#### *Tullitarkastajien menettely*

Mitä tulee naispuolisen tullitarkastajan käytökseen kohdistuneeseen arvosteluun totean, että asiaan ei tältä osin ole saatu selvitystä. Työvuorossa tuolloin olleet tullitarkastajat eivät muista tapausta. Kun asiassa ei ole käytettävissäni olevin keinoin saatavissa enempää selvitystä, katson, ettei minulla ole perustetta ottaa kantaa menettelyn lainmukaisuuteen.

Mitä tulee kantelijan vaatimukseen kirjallisen päätöksen tai selvityksen antamisesta totean,

että asiassa ei ole päätetty siten kantelijan edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, että siitä tulisi tehdä valituskelpoinen hallintopäätös. Kysymys on tosiasiallisesta hallintotoimesta. Kantelijalle on selvityksen mukaan myös useampaa kertaan annettu kirjallinen ilmoitus siitä, että pakettiautojen tulee käyttää rekkaliikenteen ajokaistoja. Näin ollen tullitarkastaja ei ole menetellyt lainvastaisesti, kun hän ei ole antanut asiassa erillistä päätöstä tulliselvitysvuorosta.

### *Ajoneuvosta poistuminen*

Kantelijan väitteen, että ”jonosta” ei olisi voinut poistua edes WC:een, Tullin edustajat ovat kiistäneet sekä selvityksessä että tarkastuksessa. Tarkastuksella havaittiin, että WC on asiakastilana olevassa rakennuksessa, joka on vain lyhyen kävelymatkan päässä rekkaparkista. Kun jonotusjärjestelmää ei ole, lyhyelläkin poistumisella ajoneuvosta saattaa olla jonotusaikaan merkitystä, mutta edellä esitetyn valossa vain vähäisessä määrin. Tällä perusteella minulla ei ole aihetta epäillä virheellistä menettelyä.

### *Tavaraliikenne pakettiautoilla*

Selvityksen ja tarkastuksen perusteella on kuitenkin ilmeistä, että pakettiautolla tapahtuva kaupallinen tavarankuljetus on aiheuttanut epäselvyyttä ja ristiriitoja jonotustilanteessa. Tullin selvityksessä on myös nostettu esiin pakettiautoilla tapahtuvan tavarankuljetuksen lainmukaisuus sillä perusteella, että Venäjän kanssa kansainvälisestä maantieliikenteestä tehty sopimus (voimaantuloasetus nro 56/2001) sallisi ainoastaan kuorma-autoilla tehtävän tavarankuljetuksen maiden välillä.

Sopimuksen 1 artiklan mukaan säännöllistä ja tilapäistä henkilö- ja tavaraliikennettä molempien valtioiden välillä ja niiden alueiden kautta harjoitetaan tämän sopimuksen mukaisesti kansainväliselle tieliikenteelle avattuja teitä käyttäen Suomessa tai Venäjällä rekisteröidyillä moottoriajoneuvoilla.

Tavaraliikennettä koskevan 5 artiklan 1 alakohdan mukaan tavarankuljetukset molempien maiden välillä tai niiden kautta, lukuun ottamatta eräitä poikkeuksia, suoritetaan kuorma-autoilla varsinaisine perävaunuineen tai ilman niitä, tai vetoautoilla puoliperävaunuineen sopimuspuolten asianomaisten viranomaisten antamien lupien nojalla.

Tältä osin totean, että sopimus sanamuotonsa perusteella näyttäisi olevan tulkinnanvarainen. Sopimuksen tulkitseminen siten, että sillä olisi rajoitettu tavarankuljetusmuotoja on mielestäni ongelmallinen hallinnon lainalaisuuden toteutumisen kannalta. Jos Tulli katsoo, että tavarankuljetus ei sopimuksen nojalla ole mahdollista pakettiautolla, on ristiriitaista, että rajatarkastuksessa pakettiautot ohjataan tavarankuljetukselle tarkoitettuihin tullitarkastuspisteisiin eikä tavarankuljetukseen, joka siis rekkaliikenteen osalta on pääosin luvanvaraista, saadun selvityksen mukaan puututa.

Tullin esikunta ei lausunnossaan ole ottanut kantaa tullin selvityksessä esitettyyn tulkintaan sopimuksen sisällöstä. Edellä esitetyn perusteella on vielä tarpeen selvittää, miten Tulli on ohjeistanut henkilökuntaansa tieliikennesopimuksen tulkinnassa ja soveltamisessa tältä osin. Viime kädessä sopimuksessa tarkoitettu kansallinen viranomainen Suomessa on kuitenkin liikenne- ja viestintäministeriö.

Pyydän Tullia antamaan selvityksen asiassa.

### 3.2 Rangaistusmääräysmenettely

Kantelija kirjoittaa tullin virkamiesten menettelystä maksamismääräyksen antamisen yhteydessä muussa kuin omassa asiassaan eikä hänellä ole valtakirjaa asianosaiselta. Näin ollen ja asiassa saadun selvityksen perusteella katson, ettei kantelu tältä osin anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

### 3.3 Jonotuksen järjestäminen rajanylitysasemalla

Pidän tärkeänä sitä, että tulli pyrkii toiminnassaan varmistamaan, että asiakkaita kohdellaan rajanylityksessä yhdenvertaisesti.

Kuten olen edellä todennut, on hallinnon palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden toteutumisen kannalta ongelmallista, että tullissa ei ole toteutettu mitään jonotuksen varaus- tai valvontajärjestelmää.

Käytössä oleva rekisterinumeroiden kirjausjärjestelmä, jolla tullissa pyritään toteuttamaan yhdenvertaisuutta, ei ole jonotusjärjestelmä eikä sitä nyt käytössä olevin keinoin ole nähdäkseni mahdollista sellaiseksi muuttaa. Hyvän hallinnon toteutumisen kannalta on kuitenkin ongelmallista, että rajanylittäjän silmissä ilman selkeää ohjeistusta ja tiedotusta käyttöönotettu ja käsitykseni mukaan sattumanvarainen menettely voi vaikuttaa jonotusjärjestelmältä, jonka toteutus voi näyttäytyä mielivaltaisena.

Aikaisemmin rajanylityspaikalla on ollut käytössä jonotuslippujärjestelmä, joka on kuitenkin pian toimimattomana hylätty ilman, että uutta järjestelmää on luotu viime vuosien huomattavan pitkistä jonoista huolimatta. Vastuu alueen liikennejärjestelyistä on kuitenkin liikenneviranomaisilla. Virtuaalisen jonon järjestelmän luominen on selvityksestä ilmenevällä tavalla kehitteillä. Järjestelmän mahdollinen kattava käyttöönotto on kuitenkin vielä selvityksen mukaan mahdollisesti vuosien päässä.

Mielestäni asiassa on syytä selvittää hankkeen edistymistä ja sitä, miten muutoin olisi toteutettavissa järjestelyjä, joilla voidaan seurata tavaraliikenteen ajoneuvojen saapumisjärjestystä palvelun yhdenvertaisen saavutettavuuden takaamiseksi. Tulen selvittämään tulliselvitykseen pääsyä koskevia liikennejärjestelyjä sopivaksi katsomallani tavalla eri viranomaisten kanssa.

Kuten kohdassa 3.1. olen todennut, pidän nykyisin käytössä olevaa pakettiautojen rekisterinumerojen listaamiseen perustuvaa järjestelmää epäselvänä ja hallinnon palveluperiaatteen toteutumisen kannalta ongelmallisena. Tulen pyytämään Tullilta selvitystä siitä, miten tänä syksynä kokeiluna aloitettava virtuaalisen jonon järjestelmä turvaa asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun ja mitä mahdollisia muita menettelyitä tullaan käyttämään jonotuksen valvonnassa ja miten tällöin otetaan huomioon edellä esittämäni käsitys hallinnon palveluperiaatteen toteutumiseksi välttämättömistä toimenpiteistä.