

13.11.2018

EOAK/5022/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Ma. kansliapäällikkö Riitta Länsisyrjä

HENKILÖÖN KOHDISTUVAN ETSINNÄN KÄYTÄNNÖT

1 ASIA

Olen Tullin toimipaikkoihin tekemieni tarkastusten yhteydessä selvittänyt henkilöön kohdistuvan etsinnän toimittamiskäytäntöjä. Lentotullin tarkastuksesta 12.5.2015 laaditussa muistiossa totesin:

AOA toteaa ensinnäkin, että oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että suostumus on pidättämistä lievempien pakkokeinojen ollessa kysymyksessä katsottava sinänsä lainvastaisen pakkokeinon oikeuttavaksi perusteeksi. Näin olisi erityisesti silloin, kun epäilty itse haluaa puhdistautua epäilyksistä. Ollakseen pätevä, suostumuksen on oltava paitsi vapaaehtoinen myös annettu olosuhteissa, joissa suostuja on selvillä siitä, ettei hänellä ole laillista velvollisuutta alistua toimenpiteeseen (ks. Helminen ym: Esitutkinta ja pakkokeinot, s. 696-).

Tämän vuoksi ja kun henkilöntarkastuksen ja -katsastuksen tarkempi kulku on syytä selvittää laajemminkin Tullissa suostumuksen merkityksen arvioimiseksi, apulaisoikeusasiamies tulee ottamaan asian myöhemmin omana aloitteena tutkittavaksi.

Päätin ottaa omana aloitteena tutkittavaksi henkilöön kohdistuvan etsinnän ja turvallisuustarkastuksen toimittamiskäytännöt. Perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten pyydän, että toimitatte asiassa tarvittavan selvityksen ja annatte lausuntonne. Selvityksessä ja lausunnossa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti

1. Tullin valvontaohjeen sisältöön henkilöntarkastuksen, -katsastuksen ja turvallisuustarkastuksen suorittamistavasta, tiloista ja apuvälineiden, myös koiran, käytöstä toimituksessa;
2. Miten Tullissa koulutetaan henkilöstöä etsinnän suorittamistavasta. Pyydän liittämään mukaan asiaa koskevaa koulutusaineistoa.
3. Onko Tullin sisäisessä laillisuusvalvonnassa ilmennyt epätietoisuutta noudatettavissa menettelytavoissa (ks. EOAK/ 1626/2017);
4. Onko edellä kohdissa 1–3 mainituissa yhteyksissä käsitelty suostumuksen pyytämistä ja suostumuksen antamisen merkitystä. Jos on, mikä merkitys suostumuksen antamiselle on annettu yhtäältä henkilöön kohdistuvan etsinnän edellytysten ja toisaalta suorittamistavan valinnan osalta?
5. Pyydän Tullia selvittämään eri toimipaikkojen käytännöt seikkaperäisesti sekä henkilöntarkastuksessa ja -katsastuksessa, että turvallisuustarkastuksessa. Selvityksen tulisi antaa vastaus ainakin seuraaviin kysymyksiin: Millaiset ovat etsintään varatut tilat? Kuka tai ketkä osallistuvat tai ovat läsnä toimituksessa? Mitä apuvälineitä käytetään? Onko skannauslaitteen käyttömahdollisuutta harkittu? Miten eristämistarkkailu toteutetaan suolen sisällön selvittämistilanteessa? Eristämisen kesto?

2 SELVITYS

Tulli toimitti minulle seuraavan selvityksen:

- Valvontaosaston selvitys
- Tullivalvonnan tullitoimipaikkoihin osoitetun kyselyn yhteenvetoseelvitys
- seitsemän erillistä Tullin toimipaikkojen selvitystä
- Tullivalvonnan intra-nettiin sisällytetty ”Henkilöön kohdistuva etsintä” -referaatti ja esimerkki power point -koulutusmateriaalista

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp, s. 42) mukaan säännös vaikuttaa arvioitaessa perusoikeuksien rajoitusten sallittavuutta. Vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisee perustavanlaatuisten oikeuksien yleisinhimillisen perustan. Ihmisarvon käsite viittaa kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen. Yksilön vapauden ja oikeuksien turvaamisen piiriin kuuluu monien muiden oikeuksien käytön perustana oleva yksilön itsemääräämisoikeus.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (1 mom.). Ketään ei saa kohdella ihmisarvoa loukkaavasti (2 mom.). Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta (3 mom.).

Säännös sisältää yleissäännöksen henkilökohtaisen vapauden suojasta. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua. Se on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat kohtelun muodot. Henkilökohtaisen koskemattomuuden asema perusoikeutena asettaa siihen puuttumiselle korkean kynnyksen. Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojaa esimerkiksi henkilöön käypiä tarkastuksia vastaan. Säännöksellä on läheinen yhteys yksityiselämän suojaan (HE 309/1993 vp, s. 46-47).

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan (HE 309/1993 vp, s.53).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Tullilaki ja muut säännökset

Tullilain 18 §:n 4 momentissa säädetään henkilöön kohdistuvan etsinnän edellytyksistä ja suorittamisesta seuraavaa:

Henkilöön kohdistuva etsintä on suoritettava hienotunteisesti ja siten, ettei siitä aiheudu tarpeettonta haittaa tai vahinkoa tarkastettavalle henkilölle tai vahinkoa hänen yllään tai mukanaan olevalle omaisuudelle.

Hallituksen esityksessä Tullilain (HE 153 /2015) todetaan etsinnän suorittamistavasta seuraavaa:

Pykälän 4 momentti edellyttäisi tarkastusten tekemiseltä hienotunteisuutta sekä tarpeettoman haitan tai vahingon välttämistä henkilölle tai tämän omaisuudelle. Pykälän 3 momentissa tarkoitetuista tarkastuksista tulisi laatia pöytäkirja. Lisäksi henkilöön kohdistuvaa etsintää toimitettaessa olisi noudatettava pakkokeinolaissa säädettyjä menettelyjä. Pakkokeinolaissa on säädetty edellytyksiä tarkastustiloille, terveydenhuollon ammattihenkilöiden suorittamasta etsinnästä ja tarkastuksen suorittajan sukupuolesta.

Pakkokeinolain 6 luvun 33 §:n 2–4 momenteissa säädetään:

Jos henkilöön kohdistuva etsintä on perusteellinen, se on toimitettava sitä varten varatussa erillisessä tilassa. Jos etsinnän toimittaa muu kuin terveydenhuollon ammattihenkilö, saapuvilla on mahdollisuuksien mukaan oltava etsinnästä päättäneen virkamiehen nimeämä todistaja. Lääketieteellistä asiantuntemusta vaativan tutkimuksen saa suorittaa vain terveydenhuollon ammattihenkilö.

Henkilönkatsastusta ei saa toimittaa tutkittavan kanssa eri sukupuolta oleva muu kuin terveydenhuollon ammattihenkilö. Sama koskee henkilöntarkastusta, jossa tarkastettavan kehoa kosketaan käsin tai hänen ruumiilliseen koskemattomuuteensa puututaan muulla vastaavalla tavalla. Eri sukupuolta oleva muu kuin terveydenhuollon ammattihenkilö saa kuitenkin toimittaa henkilönkatsastuksen, joka käsittää ainoastaan sylkinäytteen ottamisen tai puhalluskokeen. Henkilönkatsastuksessa ei verinäytteen ottamista, sylkinäytteen ottamista, kliinistä humalatilatutkimusta ja puhalluskoeita lukuun ottamatta saa olla saapuvilla muita eri sukupuolta olevia.

Henkilönkatsastuksesta ei saa aiheutua tutkittavalle mainittavaa terveydellistä haittaa.

Turvallisuustarkastusta koskevassa Tullilain 19 §:n 3 momentissa säädetään tarkastuksen toimittamistavasta.

Turvallisuustarkastus toimitetaan käsin tunnustelemalla, koulutettua koiraa käyttäen, metallinilmainta tai muuta vastaavaa teknistä laitetta käyttäen taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla. Tarkastuksella ei saa puuttua tarkastettavan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen enempää kuin tehtävän suorittamiseksi on välttämätöntä. Tarkastuksessa on noudatettava olosuhteiden edellyttämää hienotunteisuutta.

Hallituksen esityksessä todetaan muun muassa seuraavaa:

Turvallisuustarkastuksessa voi käyttää myös koulutettua koiraa. Koulutetulla koiralla tarkoitettaisiin viranomaisen käyttöön koulutettua koiraa. Koira on tarkan hajuaistinsa vuoksi erittäin hyödyllinen esimerkiksi silloin, kun Tullin toimenpiteen kohteeksi joutuneelle tehdään turvallisuustarkastus ja henkilö on kätkenyt vaatteisiinsa räjähdetäi muita vastaavia aineita siten, ettei niitä muutoin pystyittäisi havaitsemaan. Muulla vastaavalla teknisellä laitteella tarkoitettaisiin esimerkiksi läpivalaisulaitetta. Ilmaisuu ”muulla siihen rinnastettavalla tavalla” jättäisi tilaa virkamiehen harkintavallalle, jos tilanne ei mahdollistaisi sanottujen keinojen käyttämistä.

Lisäksi 3 momentissa säädettäisiin Tullin suorittaman turvallisuustarkastuksen yhteydessä noudatettavista periaatteista. Tullin toiminnassa noudatettavista periaatteista säädetään myös Tullin rikostorjuntalain 1 luvussa. Vähimmän haitan periaatteesta säättäminen erikseen tässä pykälässä on perusteltua, koska ehdotetussa laissa tarkoitettu turvallisuustarkastus voidaan suorittaa Tullin muissakin kuin rikostorjuntatehtävissä. Säännöksen tarkoituksena on painottaa sitä, että turvallisuustarkastuksen suorittamisessa, vaikkakin se olisi rutiinitoimenpide, tulisi noudattaa aina kokonaisarviointiin perustuvaa harkintaa.

Säännöksen mukaan tarkastettavaa olisi kohdeltava hienotunteisesti. Esimerkiksi henkilön ikään, terveydentilaan ja häveliäisyysnäkökohtiin liittyvät seikat on otettava huomioon. Häveliäisyysnäkökohdilla tarkoitetaan muun muassa sitä, että tilanteen mahdollistaessa turvallisuustarkastuksen toimittaisi samaa sukupuolta oleva. Käytännön viranomaistoiminnassa tätä periaatetta ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa voida noudattaa jo pelkästään Tullin henkilöstön sukupuolijakauman takia.

Laissa poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (jäljempänä putkalaki) säädetään eristämistarkkailusta 11 luvun 4 ja 5 §:ssä seuraavaa:

4 § Eristämistarkkailu

Jos on perusteltua syytä epäillä, että vapautensa menettäneellä on säilytystilassa tai sinne tullessaan kehossaan 4 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuja kiellettyjä aineita tai esineitä, hänet saadaan sijoittaa huoneeseen tai selliin, jossa häntä ja kiellettyjen aineiden tai esineiden poistumista hänen kehostaan voidaan ympärivuorokautisesti tarkkailla teknisin apuvälinein tai muulla tavoin.

Eristämistarkkailua saadaan jatkaa, kunnes kielletyt aineet tai esineet ovat poistuneet vapautensa menettäneen elimistöstä tai kunnes eristämiseen ei enää muuten ole syytä. Eristämistarkkailu ei kuitenkaan saa kestää yli seitsemää vuorokautta. Jos eristämistarkkailusta aiheutuu vaaraa vapautensa menettäneen terveydelle, eristämistarkkailu on keskeytettävä. Jos vapautensa menettäneen kehossa on henkilönkatsastuksessa havaittu 1 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä, eristämistarkkailua saadaan jatkaa seitsemän vuorokauden enimmäisajan jälkeenkin, kuitenkin enintään seitsemän vuorokautta.

Eristämistarkkailuun sijoittamisesta on viipymättä ilmoitettava terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluvalla virkamiehelle. Lääkärin tai muun terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluvan virkamiehen tulee mahdollisimman pian tutkia eristämistarkkailuun sijoitetun vapautensa menettäneen terveydentila. Vapautensa menettänyttä on tarkoin seurattava teknisellä valvonnalla tai muulla tavoin.

5 § Menettelysäännökset

Päätös vapautensa menettäneen eristämistarkkailuun sijoittamisesta on tehtävä kirjallisesti. Vapautensa menettäneelle on ilmoitettava toimenpiteen perusteet.

Kun päätetään 2 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitettua sitomisesta taikka 4 §:ssä tarkoitettua eristämistarkkailuun sijoittamisesta, toimenpiteen syy ja kesto on kirjattava.

Kansainväliset suositukset

Euroopan neuvoston kidutuksen, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun vastainen komitea CPT on eri maihin tekemillään tarkastuskäynneillä kiinnittänyt huomiota menettelyyn siinä, kuinka riisuttamista edellyttävä tarkastus tulisi tehdä (esimerkiksi Alankomaihin vuonna 2011 tehdystä vierailusta kohta 32). CPT on pitänyt perusteltuna toteuttaa tällaiset tarkastukset siten, että riisuminen tapahtuu kahdessa vaiheessa. Ensin riisutaan vaatteet vyötärön yläpuolelta ja

ne puetaan takaisin päälle ennen kuin riisutaan vaatteet vyötärön alapuolelta. Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja on ratkaisussaan dnro 4346/4/14 kiinnittänyt vankilan huomiota siihen, että riisuttamisen sisältävä tarkastus tulisi tehdä CPT:n suosittamalla tavalla.

Perustusvaliokunnan kannanottoja

Perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ja pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa. Valiokunta on toisaalta pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisenä kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Kun on kysymys varsin voimakkaasti yksityiselämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen kohdistuvasta poikkeuksellisesta toimenpiteestä, perusoikeusrajoitusta ei voida valiokunnan käsityksen mukaan perustaa yksinomaan asianomaisen suostumuksen varaan, vaan suostumuksesta on säädettävä laissa. Valiokunta on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta samoin kuin suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä (ks. PeVL 27/1998 vp, PeVL 19/2000 vp, PeVL 31/2005 vp, PeVL 16/2010 vp, PeVL 30/2010 vp, PeVL 4/2013 vp).

Oikeuskirjallisuudessa esitetyjä käsityksiä

Perusoikeuksia koskevassa kirjallisuudessa on todettu, että perusoikeussäännöksistä ei ole pääteltävissä, voiko yksilö ylipäätään luopua perusoikeussuojastaan luovuttamalla syystä tai toisesta viranomaisille tai toiselle yksityishenkilölle oikeuden perusoikeutensa rajoittamiseen, vaikka perusoikeusjärjestelmä sinänsä rakentuukin voimakkaasti henkilön itsemääräämisoikeuden varaan. Myöskään perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjoissa ei ole otettu kantaa suostumuskonstruktion käyttömahdollisuuteen. Ongelmallisena suostumusta on pidetty siksi, että rajoituksen kohteen tahdonmuodostuksen vapaudesta ja aitoudesta ei aina voi olla riittävän varma. Ongelmana on pidetty myös sitä, ymmärtävätkö suostumuksen antajat toimenpiteensä merkityksen (Ilkka Saraviita: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä, 2005, s. 182–186).

Suostumuskonstruktiosta on oikeuskirjallisuudessa todettu edelleen seuraavaa.

Vaikka esimerkiksi rikosoikeus tunnustaakin, että loukatun suostumus voi eräissä tapauksissa poistaa teon oikeudenvastaisuuden, perusoikeuksista luopumisen mahdollisuuteen tulee suhtautua erittäin pidättyväisesti, erityisesti silloin, jos luopuminen ei ole aidosti vapaaehtoisuuteen perustuva (Perusoikeudet, WSOY 2011, s. 108 ja 112).

Ylipäätään näyttää siltä, että suostumuksen merkitykselle perusoikeusrajoituksen oikeuttajana on asettava huomattavia rajoituksia. Suostumus ei voi ulottua ainakaan perusoikeuksiin kokonaisuudessaan, eikä yksittäisenkään perusoikeuden ytimeen niin, että perusoikeuden sisältö kovertuisi tyhjäksi. Suostumus ei myöskään voi olla peruuttamaton. Kyse on siitä, millaisia vaatimuksia pätevälle suostumukselle on asetettava. Niin ikään on katsottu, että viranomaisen toimivalta puuttua perusoikeuteen ei lähtökohtaisesti voi perustua yksinomaan toimenpiteen kohteena olevan suostumukseen, vaan suostumuksesta riippumatta viranomaisen sellaisen toimivallan, johon liittyy julkisen vallan käyttöä, tulee perustua laissa säädettyyn toimivaltanormiin. Vielä on todettu, että suostumuksella voi olla silloin, kun se täyttää tietyt todelliseen vapaaehtoisuuteen liittyvät kriteerit, olla sinänsä merkitystä arvioitaessa perusoikeusrajoituksen sallitta-

vuotta. Suostumuskonstruktion ei kuitenkaan tule lähtökohtaisesti nojautua perusoikeusrajoitusta koskevan lailla säätämisen vaatimuksen kiertämisen tarkoituksessa (Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, 2001, s. s. 107–114).

Teoksessa Klaus Helminen ym: Esitutkinta ja pakkokeinot, 2012, s. 696 ja 697, todetaan, että suostumuksella on oikeudellista merkitystä tilanteessa, jossa jokin pakkokeinon edellytyksistä ei täyty tai on tulkinnanvarainen. Tällöin ongelmaa on tarkasteltava tilannekohtaisesti. Teoksessa katsotaan, että pidättämisen ja vangitsemisen ankaruuden vuoksi näihin pakkokeinoihin ei suostumus voi olla pakkokeinon perustana, muiden kuin näiden ja matkustuskiellon osalta "lienee yleensä katsottava" oikeuttamisperustaksi. Kirjassa todetaan: "Tämä koskee erityisesti tapauksia, joissa toimenpide tehdään lähinnä asianomaisen omassa intressissä, esimerkiksi epäillyn halutessa puhdistautua epäilyistä". Todellisen eli oikeudellisesti merkityksellisen suostumuksen edellytyksistä on teoksessa todettu, että sen tulee olla vapaaehtoinen ja annettu olosuhteissa, joissa suostuja on selvillä, ettei hänellä ole laillista velvollisuutta alistua toimenpiteeseen. "Poliisimies tai muu esitutkinnan toimittaja ei myöskään saa tiedustella suostumusta sellaisessa tilanteessa, jossa kielteinen vastaus voitaisiin asianomaiselle epäedulliseksi todistusaiheeksi."

Oikeusasiamiehen kannanottoja

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on korostettu sitä, että suostumuksen on oltava todellinen ja nimenomainen ja että suostumuksen antajan on ymmärrettävä suostumuksen merkitys. Suostumuksen vapaaehtoisuutta arvioitaessa on katsottu olevan merkitystä sillä, onko suostumuksen antaja alisteisessa asemassa perusoikeuden rajoituksen toimeenpanijoihin nähden ja onko suostumuksen antamatta jättämisestä voinut perustellusti olettaa aiheutuvan haitallisia seuraamuksia (päätökset 21.6.2000, dnro 2413/4/99 ja 6.3.2009, dnro 4314/4/06 sekä 31.12.2009, dnro 1528/2/09, ks. myös terveydenhuollon osalta 2598/4/12 ja 2372/4/12).

Suostumuksen käyttämiseen oikeuttamisperusteena on suhtauduttu poliisin ja rikosseuraamusalan osalta pidättyvästi (dnrot 591/4/02, 1562/4/03, 114/4/04 sekä 6660/4/97). Apulaisoikeusasiamies on muun muassa todennut: "Poliisimiehen ei tulisi ottaa esille mahdollisuutta pakkokeinon käyttämiseen kohteen suostumuksella, vaan hänen tulisi tyytyä arvioimaan, ovatko lain säätämät edellytykset pakkokeinon käytölle täyttyneet vai eivät, jos pakkokeinon käyttöä harkitaan." Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on korostanut, että suostumusta voidaan pitää aitona vain silloin, kun kieltäytymiseen ei liity mitään kielteisiä seuraamuksia (Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2000, s. 113–114).

3.2 Henkilöön kohdistuva etsintä suostumuksen perusteella

Tässä asiassa on kysymys siitä, miten on oikeudellisesti arvioitava tilannetta, jossa laissa säädetyt edellytykset henkilöön kohdistuvan etsinnän suorittamiselle puuttuvat tai on ainakin epäselvää, täytyvätkö ehdot, mutta henkilö antaa suostumuksensa joko henkilöntarkastuksen tai henkilönkatsastuksen suorittamiselle.

Ensinnäkin on näin ollen arvioitava sitä, onko suostumus oikeuttamisperuste pakkokeinon käyttämiseksi. Jos tähän vastataan myöntävästi, tulee arvioitavaksi se, milloin suostumus voi olla oikeuttamisperuste. Viimeksi tulee arvioida suostumuksen edellytyksiä sekä menettelyllisiä vaatimuksia.

Kuten edellä on kerrottu, on erityisesti laillisuusvalvontakäytännössä suhtauduttu pidättyvästi pakkokeinon käyttöön suostumuksen perusteella edellä kuvatussa tilanteessa. Terveydenhuollon osalta pakkokeinon edellytysten täyttymistä ja suostumuksen suhdetta on arvioitu saman suuntaisesti kuin esitutkinnassa poliisin osalta ja rikosseuraamusosalalla. Lähtökohtana on

pidetty sitä, että vapauteen kohdistuvan pakkokeinon osalta suostumus ei ole oikeuttamisperuste. Sen sijaan rajoitetusti on henkilöön kohdistuvan etsinnän osalta voitu katsoa, että menettely ei ole ollut lainvastaista, kun se on perustunut suostumukseen. Suostumukselle on oikeuskirjallisuudessa ja laillisuusvalvontakäytännössä kuitenkin asetettu melko tiukat edellytykset.

Todettakoon, että oikeuskirjallisuudessa (Ari-Matti Nuutila artikkelissa Rikosten torjunta, rikoksen selvittäminen ja perusoikeudet, Edilex 2006) on katsottu, että suostumuksen vaikutuksesta tulisi säätää. Suostumuksen vaikutuksista ei kuitenkaan ole säädetty esimerkiksi poliisin osalta muutoin kuin telepakkokeinojen käytön osalta.

Saadun selvityksen valossa on ilmeistä, että yleensä riisuttamalla toteutettavan henkilöntarkastuksen ja henkilökatsastuksen edellytysten täyttymisen ollessa epävarmaa, on suostumukselle Tullissa katsottu voitavan panna painoa. Tullin valvontaosasto toivoi kannanottoani niin sanotun Pacto- tai Urin-testin samoin kuin muidenkin henkilönkatsastustoimenpiteiden suorittamiseen mahdollisella vapaaehtoisuusperusteella ilman edellä mainittua todennäköisin syin olevaa rikosepäilyä.

Suostumukselle on, kuten edellä kerrotusta oikeuskirjallisuudesta ja laillisuusvalvontakäytännöstä on johdettavissa, asetettava edellytykseksi kuitenkin suostumuksen vapaaehtoisuus. Vapaaehtoisuus merkitsee, että henkilö on tietoinen siitä seikasta, että suostumuksen antamatta jättäminen ei voi johtaa minkäänlaisiin hänen kannaltaan haitallisiin seuraamuksiin. Totean, että suostumusta on erityisesti pidetty mahdollisena silloin kun suostumuksen antaminen on asianosaisen intressissä esimerkiksi hänen halutessaan puhdistautua epäilystä esimerkiksi huumausaineen salakuljetusta koskevassa asiassa.

Tämä puhdistautumistarkoituksen käyttökelpoisuus on mielestäni kuitenkin tulkinnanvaraista nyt tarkoitettussa tilanteessa, kun asiassa ei ole vielä aloitettu esitutkintaa vaan kysymys on hallinnollisen pakkokeinon käytöstä. Tullitarkastuksen olosuhteissa, kun on kysymys maahan-tulosta tai mahdollisesti maasta poistumisesta myöskin olosuhteet ovat sellaiset, että suostujalle voi helposti syntyä käsitys, että hänen suostumuksestaan riippumatta toimenpiteeseen voidaan ryhtyä tai suostumuksen antamatta jättäminen johtaa hänen kannaltaan haitallisiin seuraamuksiin. Suostumusta ei myöskään saisi tiedustella vaan sen tulisi olla asianosaisen taholta spontaani.

Vielä on otettava huomioon, että olosuhteiden arvioiminen jälkikäteisessä valvonnassa edellyttää, että asiaosainen antaa etukäteen kirjallisen suostumuksen menettelyyn. Tässä suostumuksessa tulee myös ilmetä, että suostumuksen antamatta jättämisestä ei ole hänelle mitään kielteisiä seuraamuksia. Suostumukseen ei voi kuitenkaan milloinkaan perustaa vapauteen kohdistuvaa pakkokeinoa.

Katson, että edellä esitetyn valossa suostumuksen käyttö hallinnollisen henkilöön kohdistuvan etsinnän oikeuttamisperusteena on vain erittäin rajoitetusti mahdollista, silloin kun edellä kuvatut edellytykset täyttyvät.

Arvioin seuraavassa Tullin henkilöntarkastuksen ja katsastusmenettelyn saadun selvityksen valossa.

3.3 Toimintatapa henkilön tarkastuksessa ja katsastuksessa

Selvitykset

Tullin selvityksessä korostetaan, että Tullin valtuuksia käytettäessä noudatetaan muun muassa suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteita sekä hienotunteisuusveloitetta. Tilanteet, joissa

on epävarmaa, onko jonkin valtuuden käytölle laissa tarkoitettuja edellytyksiä vai ei, tulee ratkaista niin sanotusti perusoikeusmyönteisellä tavalla. Sen jälkeen, kun apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntö saapui Tulliin, oli koulutuksessa viitattu myös pyynnössä selostettuun CPT:n suositukseen niin sanottujen riisutustarkastusten suorittamisesta kahdessa osassa.

Tullin valvontaosaston selvityksen mukaan Tullin sisäisessä laillisuusvalvonnassa selvitettiin vuonna 2016 henkilöön kohdistuvan etsinnän menettelytapoja Lentotullissa. Tällöin ilmeni, että pelkästään suostumukseen perustuvia toimenpiteitä (niin sanottu Pacto-testi eli ulostus- ja virtsanäytteiden ottaminen vapaaehtois- tai vaihtoehtoisperusteella) ei Lentotullissa tehty. Näitä ei Lentotullin selvityksen mukaan ole Tullissa käytetty noin kahteen vuoteen.

Selvitykseen sisältyvän Kotkan tullin selvityksen mukaan Kotkan tullissa ei ollut tehty kolmeen vuoteen yhtään henkilöntarkastusta, -katsastusta taikka turvallisuustarkastusta tai ainakaan niitä ei ole tuotu valvonnan vastaavan esimiehen tietoon.

Turun tullin selvityksen mukaan tarkastukset tehdään erillisessä ovelta suljettavassa tilassa, jonka kalusteena on pöytä, jolle tarkastettavan päällä olevat vaatteet asetellaan. Tarkastukset tehdään aina siten, että läsnä on tarkastettavan lisäksi tarkastaja sekä toimitustodistaja. Tarkastaja ja toimitustodistaja ovat tarkastettavan kanssa samaa sukupuolta. Mikäli kyseessä on tarkastus, joka vaatii lääkintähenkilökuntaa, paikalla on myös lääkäri. Tarkastus tehdään siten, että tarkastettava henkilö riisuu vaatteet yksi kerrallaan ja ojentaa ne tarkastusta tekeväälle. Tarkastettavat vaatteet asetetaan tarkastustilan pöydälle. Kun tarkastettava on alasti, hänen kehonsa tarkastetaan silmämääräisesti (henkilönkatsastus) ja tarvittaessa häntä pyydetään kumartamaan ja nostamaan hiuksiaan, jotta koko keho saadaan tarkastettua. Käytännössä lääkärin tekemän tarkastettavan ruumiinaukkojen tarkastuksen on korvannut lääkäriasemalla tehtävä röntgentarkastus. Mikäli tarkastettavalla epäillä olevan vierasesineitä kehon sisään kätkeytynä, tarkastus jatkuu eristämistarkkailuna, jossa tarkastetaan suolen sisältö. Eristämistarkkailua varten tarkastettava henkilö toimitetaan pidätystiloihin, jossa on suolen sisällön selvittämistä varten rakennettu wc-pönttö. Koko eristämistarkkailun ajan tarkastettava on tullitarkastajan valvonnassa. Eristämistarkkailun kesto riippuu siitä, kuinka nopeasti suolen sisältö tyhjenee.

Nuijamaan tullin selvityksessä todetaan, että henkilöön kohdistuva etsintä uuden tullilain myötä vaatisi lain tarkempaa avaavista toimipaikoille. Selvityksessä todetaan, että tällä hetkellä toimenpiderekisteriin kirjataan samanlaisia toimenpiteitä, sekä henkilön tarkastuksina että -katsastuksina. Henkilönkatsastus tehdään Nuijamana tullissa niille varatuissa tiloissa, autokatsastushallissa tai henkilöliikennekeskuksen vastaavissa tiloissa. Toimenpiteessä on mukana toimitusmies ja todistaja, jotka ovat samaan sukupuolta toimituksessa olevan kanssa. Uhkaavassa tilanteessa useampikin henkilö voi olla paikalla. Apuvälineitä, kuten koiraa, ei enää tarkastusvaiheessa käytetä. Skannauslaitteita ei toimipaikoilla ole ja niiden hankinnasta selvityksen antajalla ei ollut tietoa. Suolen sisältö tarkastetaan lääkintähenkilökunnan toimesta tuseerauksella tai röntgenkuvilla. Jos jotakin epäilystä on tai kuvista näkyy jotain esimerkiksi epäiltyjä huumeita, siirtyy asia Tullin rikostorjunnalle, joka ottaa vastuun asiasta ja vastaa eristämisen toiminnoista käytännössä.

Lentotullin selvityksen mukaan toimipaikkaosastolla ohjeet olivat riittämättömät ja siten Lentotullissa ei käytetty niin sanottua Pactoa laisinkaan. Lentotullissa oli myös budjetoitu ja harkittu niin sanotun Bodyskannerin hankkimista. Suolen sisällön selvittämisen tekee lääkäri ensin röntgenkuvaamalla. Terminaaleissa suoritettua tarkastuksen jälkeen epäilty kehonsisäinen salakuljettaja kuljetetaan yleisötilojen läpi terminaaliin T2B, jossa suoritetaan asiakkaan odottaessa alkutoimet. Tämän jälkeen asiakas kuljetetaan edelleen yleisötilojen läpi virka-autolle. Lentotullin asemalta ajetaan ensin oikeuslääketieteen laitokselle jossa päivystävä oikeuslääkäri kirjoittaa lähetteen Meilahden sairaalaan TT-kuvauksiin. Meilahdessa odotuttaminen tapahtuu yleisissä

tiloissa muiden sairaala asiakkaiden kanssa. Tämän jälkeen riippuen kuvauksen tuloksesta henkilö joko kiinniotetaan, pidätetään tai päästetään vapaaksi. Mikäli taas henkilön sisällä on huumausaineita, kuljetetaan hänet tutkinnanjohtajan määräämään paikkaan, joka yleensä on joko poliisivankila tai sairaala. Eristämistarkkailu tapahtuu joko poliisivankilassa tai sairaalassa. Sairaalaan päädytään, mikäli henkilön tiedetään nielleen erittäin vaarallista huumausainetta. Käytännössä tarkkailu hoidetaan vähintään kahdella henkilöllä sekä niin, että tarkkailua suorittavassa partiossa vähintään toinen on samaa sukupuolta epäillyn kanssa. Selvityksessä todettiin, että eristämistarkkailu sekä muu tullivalvontatyö samaan aikaan olisi tulevaisuudessa paremmin organisoitavissa, mikäli eristämistarkkailu suoritettaisiin lentoasemalla. Henkilönkatsastuksen ja eristämistarkkailun suorittaminen lentoasemalla vaatisi TT-kuvantamiseen tarkoitettua laitteen, eristämistarkkailuun soveltuvat sumpputilat, automaattisen käymäläjärjestelmän sekä asiakkaan käyttöön suunnatun suihkutilan.

Helsingin tullin tullilylitarkastaja on selvityksessään todennut, että henkilönkatsastukseen luvan antaa sama virkamies kuin henkilöntarkastukseen. Luvan antaja keskustelee henkilöntarkastuksen tehneiden virkailijoiden kanssa siitä, onko tarkastuksen kuluessa ilmennyt sellaisia seikkoja tai löytynyt sellaisia esineitä, mitkä viittaisivat suolen sisäiseen kätkemiseen. Henkilönkatsastuksen suorittaa terveydenhuollon ammattihenkilö. Myös henkilönkatsastus tallennetaan Tiedis-tietojärjestelmään. Ennen henkilöntarkastustilaan menoa henkilölle tehdään turvallisuustarkastus. Näin varmistetaan, että henkilöllä ei ole vaatteissaan esimerkiksi teräaseita.

Vaalimaan tullin selvityksen mukaan Vaalimaan Tullissa on kaksi huonetta, jotka on tarkoitettu henkilöntarkastuksen ja -katsastuksen suorittamiseen. Mahdollinen ruumiin onteloiden tarkastaminen tapahtuu terveydenhuollon ammattilaisen toimesta Haminan sairaalassa tai Kotkan keskussairaalassa. Terveydenhuollon ammattilaisten toimesta suoritettavassa tarkastuksessa ei ole paikalla tullin virkamiehiä, ellei työturvallisuus sitä edellytä. Tällöin paikalla on vain samaa sukupuolta oleva virkamies ja vain terveydenhuollon ammattilaisen pyynnöstä. Kiinnioton yhteydessä suoritettua turvallisuustarkastuksen suorittaja kirjataan KIP-lomakkeeseen. Vaaliman tullissa ei ollut apuvälineitä henkilöntarkastuksen ja katsastukseen suorittamiseen. Vaalimaan tullissa on Pacto wc, jota käytetään eristämistarkkailussa silloin, kun tarkastettava henkilöä ei voida sijoittaa Kotkan poliisivankilaan. Selvityksessä todetaan, että ruumin onteloihin kohdistuvia tarkastuksia tai eristämistarkkailua ei Vaaliman tullin toimesta ole suoritettu vuosiin.

Tullilylitarkastajan laatiman eri tullitoimipaikkoja koskevassa yhteenvedossa todetaan, että henkilönkatsastukset suoritetaan terveyskeskuksen, oikeuslääkärin tai päivystävän sairaalan tiloissa. Tavaroiden tarkastamisen yhteydessä käytetään myös huumausaineiden etsintään koulutettua koiraa. Niin sanottua Pacto wc-istuinta sekä joissakin paikoissa Urin-testiä käytetään Tullissa tarkastettavan vapaaehtoisuuteen perustuen. Toistaiseksi näitä ei käytetä ohjeistuksen puuttumisen vuoksi. Tullissa oli harkittu niin sanotun Bodyscannerin hankkimista, jota asetettu työryhmä oli suosittanut vuonna 2017. Tämä kuitenkin edellyttäisi asian jatkoselvittelyä ja mahdollisia lainsäädäntö muutoksia. Asia oli vireillä. Tullilla ei ollut yhdelläkään toimipaikalla omia tiloja eristämistarkkailun suorittamiseksi. Jos epäillyn todetaan henkilöntarkastuksessa olevan vierasesineitä nieltynä tai kehon aukoissa, siirretään epäilty eristämistarkkailun toteuttamiseksi pidätettyjen tiloihin tai poliisivankilaan. Eristämistarkkailu päättyy aina henkilönkatsastukseen, jossa todetaan, että henkilöllä ei enää ole vierasesineitä kehossaan.

Arviointi

Muun muassa Lentotulli ja Kotkan tulli ovat selvityksessään ilmaisseet huolensa toimintatapaa koskevan ohjeistuksen puutteellisuudesta.

Totean ensinäkin saadun selvityksen perusteella, että osassa selvityksistä lausunnot on annettu ilman, että kyseisiä toimenpiteitä olisi tosiasiallisesti vuosien toimitettu. Tämä voi osaltaan selittää

joitakin eroavaisuuksia menettelyssä. Näyttää siltä, että henkilönkatsastusta tai henkilöntarkastusta ei ole käytännössä perustettu suostumukseen ainakaan parin viime vuoden aikana johtuen asian selvittämisen keskeneräisyydestä.

Saadun selvityksen mukaan Tulli on jo selvityspyyntöni perusteella ottanut huomioon Euroopan neuvoston (CPT:n) suositukset henkilön riisuttamisesta. Selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta puuttua henkilöntarkastuksen suorittamistapaan riisuttamalla. Saadun selvityksen mukaan tullilain hienotunteisuusvaatimusta sekä tarkastettavan ja tarkastajan sukupuolta koskevia edellytyksiä on yhteneväisesti noudatettu.

Mielestäni esitetty huoli siitä, että tarkastajilla ei aina ole selvää käsitystä siitä, mitä henkilönkatsastuksella ja toisaalta henkilöntarkastuksella tarkoitetaan, on kuitenkin perusteltu jo aikaisempien tarkastushavaintojeni perusteella. Vaikka riisuttamalla tapahtuvan henkilöntarkastuksen edellytykset ovat yhteneväiset henkilönkatsastuksen edellytysten kanssa, on tarkastuksen toimittamisessa kuitenkin eroavaisuuksia mitä tulee tarkastettavaan ”kajoamiseen” ja kehon onteloiden tarkastamiseen. Näin ollen on tärkeää, että toimenpiteen luonne arvioidaan etukäteen ja kirjataan asianmukaisesti.

Mitä tulee henkilön suolen sisällä mahdollisesti kuljettamien huumausaineiden selvittämiseksi suoritettavan henkilönkatsastukseen ja erityisesti siihen liittyvään eristämistarkkailuun totean, että saadun selvityksen perusteella on mielestäni epäselvää, onko Pacto wc:n käyttö kaikkien toimipaikkojen osalta yhteneväistä. Esimerkiksi Lentotullissa tällä hetkellä Pacto wc:tä ei ohjeistuksen puutteen vuoksi käytetty lainkaan.

Eristämistarkkailun osalta osissa selvityksiä ei ollut yksiselitteisesti otettu kantaa siihen, onko vapaudenriiston eli kiinniottamisen tai pidättämisen edellytykset arvioitu pakkokeinolaissa tarkoitettulla tavalla. Toisin sanoen, jos röntgenkuvassa on havaittu suolen sisäisesti epäilyttäviä esineitä, onko asiassa aloitettu esitutkinta ja arvioitu pakkokeinolain säännösten mukaisesti kiinniottamisen ja pidättämisen edellytyksiä, jonka jälkeen putkalain mukaiset eristämistarkkailun edellytykset ja toimittamistapa tulevat otettavaksi huomioon. Lentotullin yksityiskohtaisesta selvityksestä kuitenkin ilmenee, että päätös esitutkinnan aloittamisesta tehdään ennen eristämistarkkailua. Katson, että menettelyn ohjeistaminen on pakokeinon ankaruuden vuoksi erityisen tärkeää.

Tullin valvontaosasto on selvityksessään todennut, että sen jälkeen, kun Tulliin toimitettiin muistio minun 12.5.2015 Lentotulliin tekemästäni tarkastuskäynnistä, on Tulli kiinnittänyt erityistä huomiota henkilöön kohdistuvaan etsintään liittyvien säännösten tarkkaan noudattamiseen. Voimassa olevaa ohjeistusta on tarkennettu, laadittu kirjallinen, tiivis tämän selvityksen liitteeksikin otettu ohje, käyty läpi voimassa oleva koulutusohjelma sekä tehty siihen lisäyksiä ja tarkennuksia. Keskusteluja oli myös käyty Tullin toimipaikkaoston kanssa käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi tullitoimipaikossa. Lisäksi Tullin sisäisessä laillisuusvalvontatarkastuksessa varmistettiin yhdenmukainen sekä ohjeistuksen mukainen operatiivinen täytäntöönpano.

Totean että saadun selvityksen mukaan Tullin ohjeistuksessa on kiinnitetty jo edelläkin selostettujen säännösten sisältöön huomiota. Niissä ei kuitenkaan ole tarkemmin yksilöity henkilöön kohdistuvan etsinnän käytäntöjä tai lausuttu mitään suostumukseen perustuvasta tarkastuksesta. Myöskään ainakaan tänne toimitetussa ohjeistuksessa ei ole selvitetty lähemmin suolen sisäisen salakuljetuksen epäilyyn liittyvää henkilönkatsastus-, esitutkinnan aloittamis- ja eristämistarkkailumenettelyä. Näin ollen kiinnitän Tullin huomiota siihen, että ohjeistusta tulisi tältä osin täsmentää ja konkretisoida.

Totean vielä, että mikäli tarkastuksessa käytettäisiin apuvälineitä, kuten koiraa, niin sanottua skanneria tai muuta laitetta tulisi tästä tarkastuksen toimittamistavasta mielestäni säätää lailla, kuten turvallisuustarkastuksen osalta käytettävistä välineistä on säädetty.

4 JOHTOPÄÄTÖS

Saatan edellä esittämäni käsityksen suostumuksen varsin rajallisesta käyttömahdollisuudesta ja ehdoista sekä kirjaamistavasta Tullin tietoon. Samalla saatan Tullin tietoon käsitykseni henkilöntarkastuksen ja -katsastuksen suorittamistavasta ja siitä annettavasta ohjeistuksesta.