

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHELLE

**TULLIHALLITUKSEN KERTOMUS TELEKUUNTELUN,
TELEVALVONNAN JA TEKNISEN KUUNTELUN KÄY-
TÖSTÄ TULLILAITOKSESSA VUONNA 2009**

Tullihallituksen määräys Dnro 184/010/00, 7.11.2000

SISÄLLYS

1. Yleistä.....	3
2. Pakkokeinolain mukainen telekuuntelu ja –valvonta	4
2.1. Lukumäärätietojen esitystapa.....	4
2.2. Telekuuntelu.....	4
2.3. Pakkokeinolain 5 a luvun 3 §:n mukainen televalvonta	6
2.4. Pakkokeinolain mukaisten telepakkokeinojen kohteena olleet perusterikokset	7
2.4.1. Telekuuntelu	7
2.4.2. Televalvonta.....	7
2.5. Telekuuntelun ja televalvonnan vaikuttavuus.....	8
2.6. Telepakkokeinon käytöstä epäilylle ilmoittaminen	10
2.6. Kuuntelukiellot ja ylimääräisen tiedon käsittely.....	12
3. Tullilain 20 e §:n mukainen televalvonta.....	12
4. Pakkokeinolain ja tullilain mukainen tekninen kuuntelu.....	14
5. Tullihallituksen suorittamat seurantatoimenpiteet	14
5.1. Yleistä	14
5.2. Vuonna 2009 suoritettut laillisuusvalvontatoimenpiteet.....	15
5.3. Laillisuusvalvonnan ja ohjauksen kehittäminen vuonna 2010	16
5.4. Lopuksi	17

TULLIHALLITUKSEN KERTOMUS TELEKUUNTELUN, TELEVALVONNAN JA TEKNISEN KUUNTELUN KÄYTÖSTÄ TULLILAITOKSESSA VUONNA 2009

Tullihallitus lausuu pakkokeinolain (450/1987) 5a luvun 15 §:n ja tullilain (1466/94) 20 g §:n mukaiseen kertomukseen liitettäväksi telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen kuuntelun käytöstä tullilaitoksessa seuraavaa:

1. Yleistä

Tullihallitus vastaa tullilaitoksessa salaisiin pakkokeinoiniin liittyvästä laillisuusvalvonnasta. Laillisuusvalvontaan liittyen Tullihallitus laatii vuosittain Eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitetun kertomuksen telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen kuuntelun käytöstä tullilaitoksessa.

Telepakkokeinojen merkitys tullirikostorjunnan tuloksellisuuden kannalta on huomattava. Tilastot osoittavat Tullilaitoksen käyttämien telepakkokeinojen käytön olleen vuosituhaten vaihteesta lähtien kasvusuunnassa pieniä vuosittaisia vaihteluita lukuun ottamatta. Televalvonnan osalta tämä kehitys jatkui myös vuonna 2009. Lisääntyvä telepakkokeinojen käyttö asettaa kasvavia vaatimuksia näiden tiedonhankintamuotojen laillisuusvalvonnalle. Tästä johtuen tulli on viimeisten viiden vuoden aikana toteuttanut useita telepakkokeinojen käytön ja valvonnan tehostamiseen, virheettömyyteen ja systematisoimiseen tähtäviä toimenpiteitä.

Alueellisen valvonnan tehostaminen ja sen saattaminen tullipiireissä osaksi päivittäistä työskentelyä on tuonut paremmin esille toimintaan liittyviä ongelmatilanteita. Epäkohtiin on voitu puuttua sekä koulutuksessa että ohjeistuksessa aikaisempaa nopeammin ja tehokkaammin. Näin ollen viime vuosien kehityssuunta – toiminnan laadun merkittävä paraneminen – on jatkunut edelleen tarkastelujakson aikana.

Kesällä 2005 salaisten pakkokeinojen käyttöön liittyvä laillisuusvalvonta siirrettiin Tullihallituksen valvontaosastolta pääjohtajan esikuntaan oikeudellisiin asioihin, jossa tehtävää määrättiin hoitamaan yksi lakimies. Siirron tarkoituksena oli parantaa entisestään laillisuusvalvonnan puolueettomuutta ja riippumattomuutta laitoksen sisällä. Salaisten pakkokeinojen käytön reaaliaikainen valvonta- ja ohjausvastuu on edelleen Tullihallituksen valvontaosaston rikostorjuntayksiköllä.

Seuraavassa raportoidaan salaisten pakkokeinojen käytöstä Tullilaitoksessa vuonna 2009. Kertomuksessa esitetyt tilastotiedot perustuvat salaisten pakkokeinojen asiantuntijajärjestelmästä (SALPA) saataviin tilastotietoihin.

2. Pakkokeinolain mukainen telekuuntelu ja –valvonta

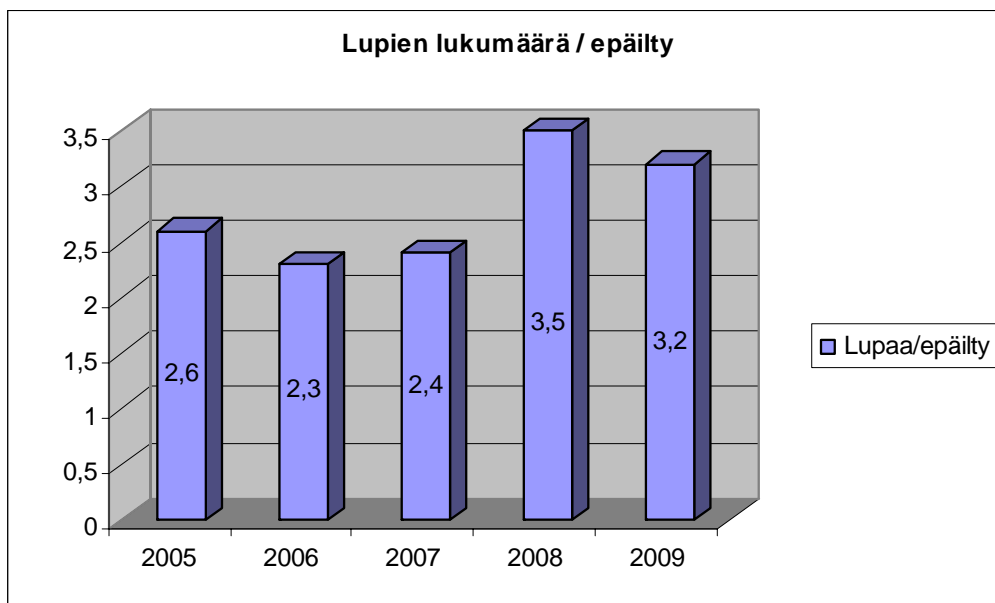
2.1. Lukumäärätietojen esitystapa

Lainsäädännön tulkinnanvaraisuus siitä, pitääkö telekuuntelulupa sisällään myös samalle ajanjaksolle kohdistuvan televalvontaluvan, on johtanut käytännössä siihen, että tutkinnanjohtajat hakevat säännönmukaisesti telekuunteluluvan lisäksi myös samanlaisen televalvontaluvan. Tullihallitus on aikaisempia vuosia koskevissa kertomuksissaan esittänyt telekuuntelua ja televalvontaa koskevat lukumäärätiedot siten, että televalvontaa koskevat lukumäärät ovat sisältäneet myös ne televalvonnat, jotka on haettu telekuunteluluvan yhteydessä. Esitystapaa on noudatettu lupia, liittymiä ja epäiltyjä henkilöitä koskevissa lukumäärätiedoissa. Perusterikosten lukumäärien esittämisessä telekuuntelu (eli tässä luvat, joissa televalvonnan lisäksi on haettu myös telekuuntelua) ja televalvonta (tässä muut kuin ne televalvontaluvat, jotka on haettu telekuuntelun yhteydessä) on sitä vastoin esitetty omissa kuvioissaan. Jotta vertailtavuus aikaisempiin vuosiin säilyisi, tässä esityksessä noudatetaan samaa esitystapaa kuin aiempina vuosina. Suluissa olevat luvut vuoden 2009 tilastoluvun jälkeen tarkoittavat vuoden 2008 vastaavaa lukua.

2.2. Telekuuntelu

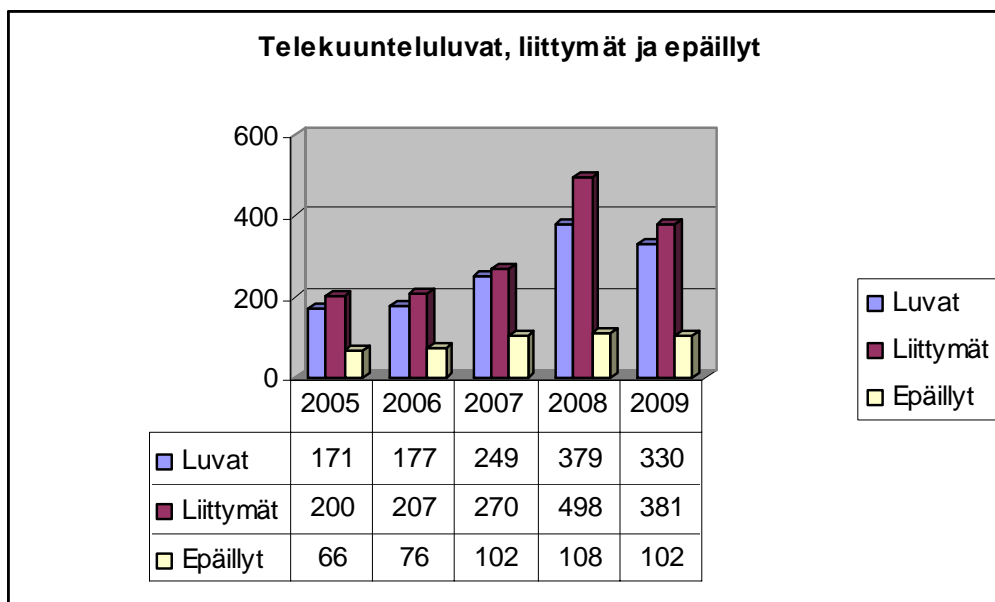
Tuomioistuimet myönsivät vuonna 2009 tullille 330 (379) telekuuntelulupaa, joista yhtä lupaa ei käytetty. Yhtään telekuunteluvaatimusta ei hylätty. Verrattuna vuoteen 2008 telekuuntelulupien määrä on laskenut noin 13 %.

Yksi selitystekijä kuuntelulupien kokonaismäärän laskuun vuonna 2009 piilee osittain lupien määrän laskusta suhteessa rikoksesta epäiltyihin. Kun vuonna 2008 telekuuntelulupia myönnettiin epäiltyä kohden keskimäärin 3,5 kappaletta, vuonna 2009 vastaava määrä oli 3,2. Käytännössä siis yhdellä epäillyllä on ollut käytössään aiempaa vähemmän telepäätelaitteita ja liittymiä, joihin telepakkokeinoja on kohdistettu. tai niin sanottuja jatkolupia on vuonna 2009 haettu edellistä vuotta harvemmin.



Kuuntelun kohteena olleiden teleliittymien ja niitä käyttäneiden tai hallussapitäneiden rikoksesta epäiltyjen määrät ovat jo usean vuoden ajan olleet kasvussa. Tähän trendiin tuli muutos vuonna 2009; telekuuntelua kohdistettiin kaikkiaan 381 (498) teleliittymään tai telepätelaitteeseen, jotka olivat 102 (108) rikoksesta epäillyn käytössä tai hallussa.

Liittymien osalta lasku edellisestä vuodesta oli merkittävä, noin 23 prosenttia. Telekuuntelun kohteena olleiden henkilöiden lukumäärä pysyi kuitenkin melko vakaana; laskua edellisestä vuodesta oli vain noin 6 prosenttia.



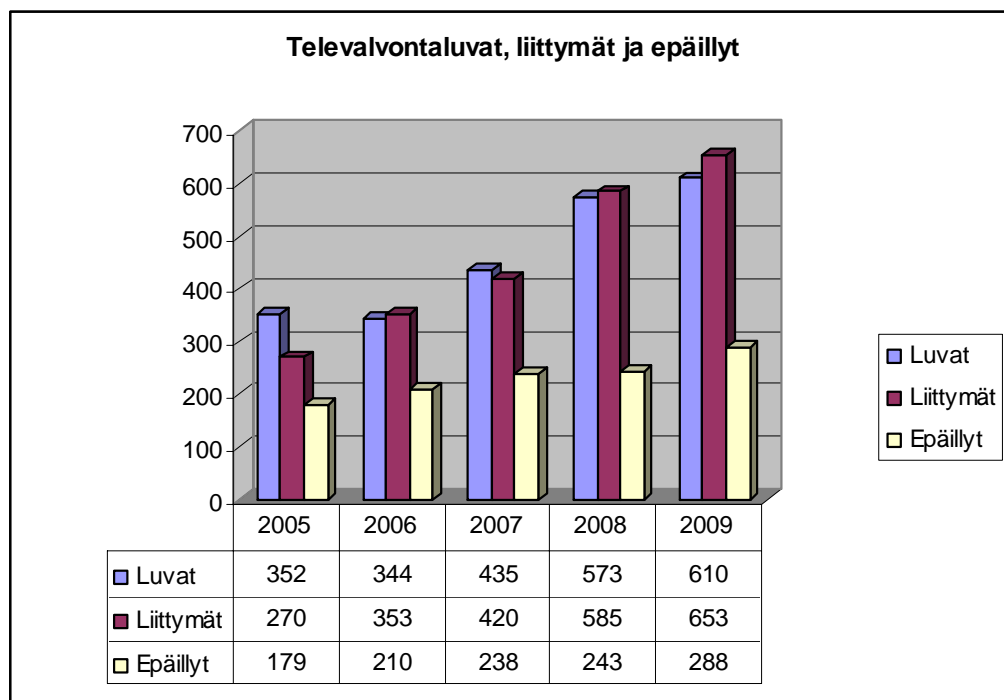
Mielenkiintoisena yksityiskohtana tilastosta nousee esiin viimeisten kolmen vuoden aikana varsin vakaana pysynyt telekuuntelun kohteena henkilöiden olleiden lukumäärä. Samaan aikaan telekuuntelulupien ja telekuuntelun kohteena olleiden liittymien määrässä on ollut kuitenkin merkittävää vuosittaista vaihtelua.

2.3. Pakkokeinolain 5 a luvun 3 §:n mukainen televalvonta

Tullille myönnettyjen pakkokeinolain mukaisten televalvontalupien määrä vakiintui vuosien 2004 – 2006 aikana noin 350 luvan tuntumaan. Vuodesta 2007 alkaen lupien määrä on ollut tasaisessa kasvussa.

Televalvonnassa lupien, liittymien ja epäiltyjen määrien kehitys poikkeaa tarkastelujakson aikana telekuuntelulupien, liittymien ja epäiltyjen määrästä. Kun telekuuntelussa sekä lupien, liittymien että epäiltyjen määrät olivat matalammat kuin vuotta aikaisemmin, televalvonnassa nämä jatkoivat kasvuaan aiempien vuosien tapaan. Televalvontalupien kasvutrendiä aiempiin vuosiin verrattuna selittää vakavammat tutkittavana olleet rikokset¹.

Vuonna 2009 tuomioistuimet myönsivät tullille pakkokeinolain mukaisia televalvontalupia yhteensä 610 (573). Televalvontalupien määrä kasvoi näin ollen kuusi prosenttia (+37 kpl). Televalvonnan kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrä kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna 19 prosenttia (45 kpl).

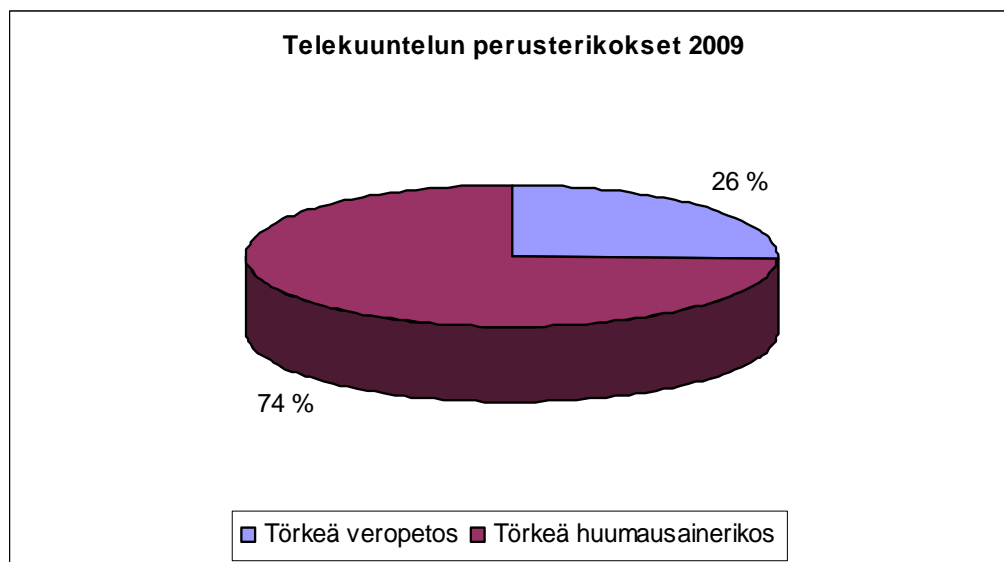


¹ Ks. s. 17–18.

2.4. Pakkokeinolain mukaisten telepakkokeinojen kohteena olleet perusteririkokset

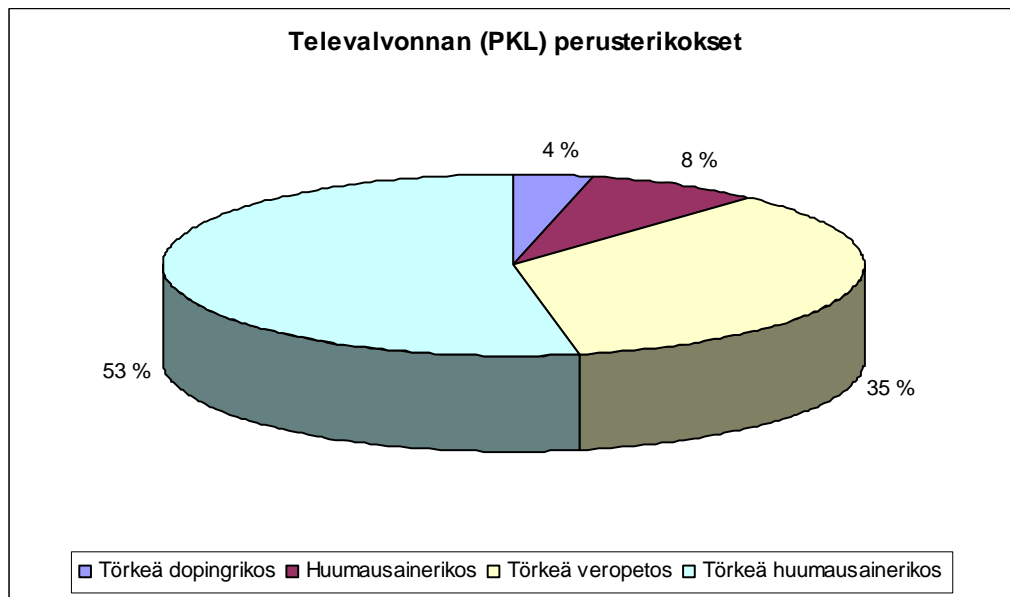
2.4.1. Telekuuntelu

Tullissa telekuuntelua käytetään pääasiassa törkeiden huumausainerikosten ja törkeiden veropetosten selvittämisessä. Vuonna 2009 telekuuntelun kohteena olleista rikoksesta epäillyistä henkilöistä 74 prosenttia (72 %) oli epäiltynä törkeästä huumausainerikoksesta ja 26 prosenttia (28 %) törkeästä veropetoksesta. Törkeiden veropetosten osuus kasvoi merkittävästi vuosina 2006 ja 2007, mutta kääntyi vuonna 2008 selvään laskuun. Vastaavasti törkeiden huumausainerikosten osuus vähentyi vuosina 2006 – 2007, kasvaen uudelleen vuonna 2008. Vuonna 2009 telekuuntelun perusterikoksissa ei tapahtunut merkittävää muutosta edelliseen vuoteen verrattuna.



2.4.2. Televalvonta

Pakkokeinolain mukaista televalvontaa käytettiin yleisimmin (59 kpl) törkeiden huumausainerikosten (63 kpl / 2008) ja törkeiden veropetosten (39 kpl, 50 kpl / 2008) tutkinnassa. Yhdeksässä tapauksessa kyseessä oli perusmuotoinen huumausainerikos (6 kpl / 2008) ja neljässä tapauksessa törkeä dopingrikos (4 kpl / 2008). Edelliseen vuoteen verrattuna huumausainerikosten osuus kasvoi hieman ja vastaavasti törkeiden veropetosten osuus laski pakkokeinolain mukaisen televalvonnan perusterikoksena.

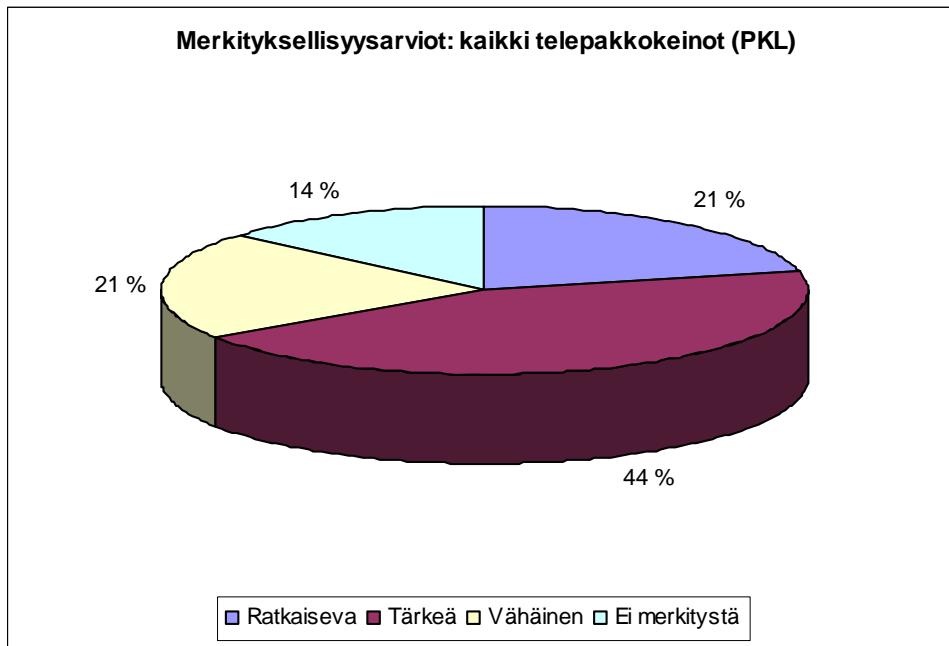


2.5. Telekuuntelun ja televalvonnan vaikuttavuus

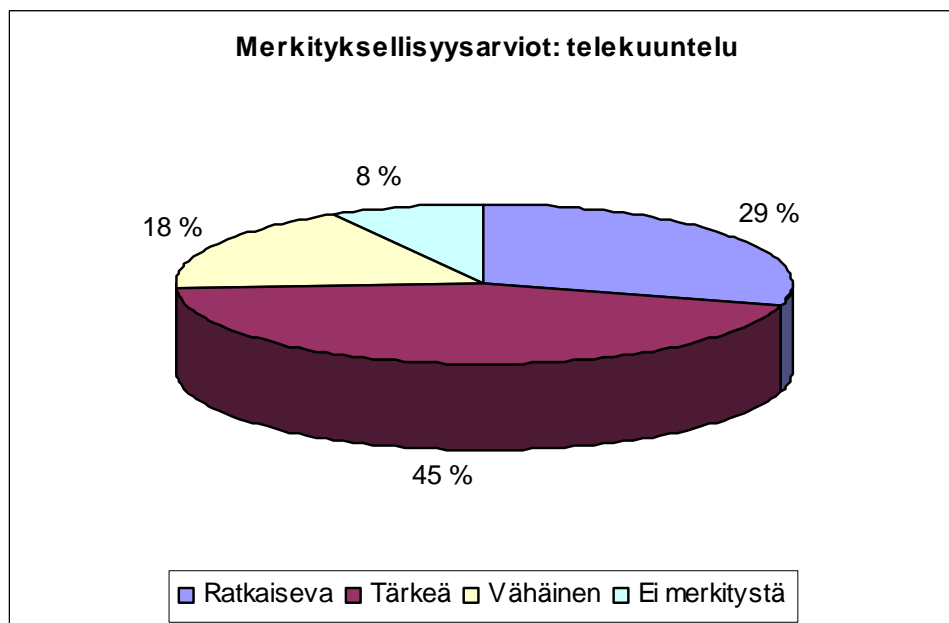
Tutkinnanjohtajat suorittavat telepakkokeinojen vaikuttavuuden arviointia merkittävällä arvionsa telepakkokeinojen käytöstä laadittavaan pöytäkirjaan. Vuonna 2005 arviot telepakkokeinojen vaikuttavuudesta osoittivat huolestuttavan heikkoja tuloksia erityisesti pakkokeinolain mukaisessa televalvonnassa.

Tämän seurauksena tullihallitus otti toiminnan vaikuttavuuden parempaan seurantaan vuonna 2006. Tullin rikostorjunnan asiantuntijakeskuksiin lähetettiin kysely, jossa tutkinnanjohtajia pyydettiin esittämään syitä ja arvioita vähäiseksi arvioidusta vaikuttavuudesta. Samalla tutkinnanjohtajia pyydettiin kiinnittämään erityistä huomiota telepakkokeinojen oikeaan kohdentamiseen ja heille korostettiin huolellisen vaikuttavuusarvioinnin merkityksellisyyttä. Kyselyn tuloksia on käsitelty Tullihallituksen vuotta 2006 koskevassa kertomuksessa.

Kaikkien pakkokeinolain mukaisten telepakkokeinojen vaikuttavuus arvioitiin vuonna 2009 kahdessa tapauksessa kolmesta (65 prosenttia) ratkaisevaksi tai tärkeäksi. Joka viidennessä (21 prosenttia) tapauksessa pakkokeinon vaikuttavuus arvioitiin vähäiseksi ja noin joka seitsemännessä tapauksessa (14 prosenttia) tutkinnanjohtajat arvioivat, että pakkokeinolla ei ollut vaikuttavuutta. Lukuihin on laskettu sekä langettavat että poissulkevat tapaukset, joissa on käytetty joko sekä telekuuntelua että –valvontaa tai ainoastaan televalvontaa.

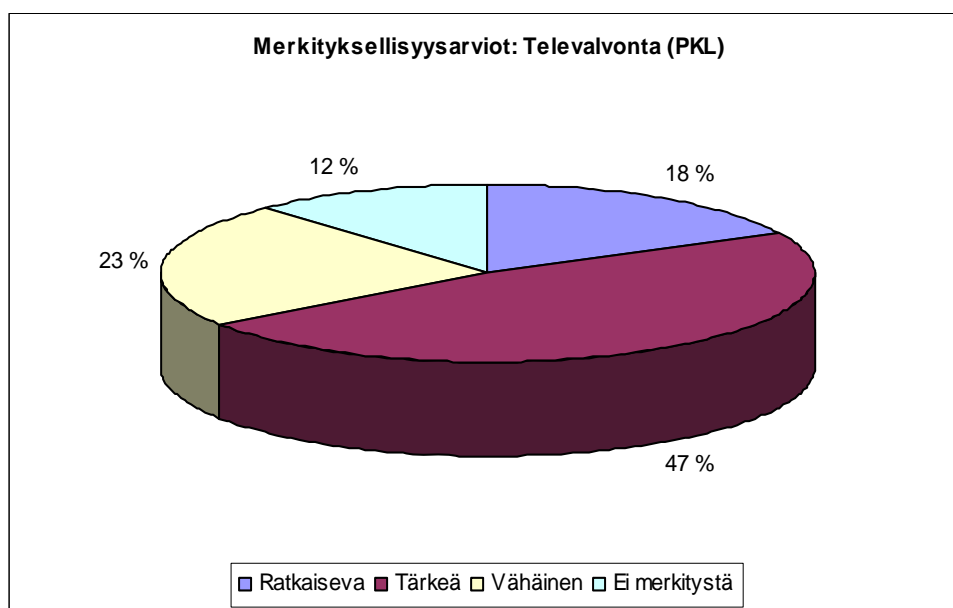


Telepakkokeinojen arvioidussa vaikuttavuudessa on viime vuosina esiintynyt merkittävää vuosittaista vaihtelua. Koska pakkokeinon arvioitu vaikuttavuus on lisäksi vaihdellut huomattavasti riippuen arvioitavasta pakkokeinosta, telekuuntelua ja televalvontaa on syytä tarkastella yksityiskohtaisemmin. Vuonna 2009 tutkinnanjohtajat arvioivat telekuuntelun vaikuttavuuden ratkaisevaksi tai tärkeäksi kolmessa pöytäkirjassa neljästä (95 % / 2008) ja vähäiseksi tai merkityksettömäksi neljänneksessä (5 % / 2008) pöytäkirjoista.



Pakkokeinolain mukaisen televalvonnan osalta tutkinnanjohtajat ovat vuonna 2009 arvioineet toiminnan ratkaisevaksi tai tärkeäksi kahdessa pöytäkirjassa kolmesta (55 % / 2008) ja vähäiseksi tai merkityksettömäksi kolmasosassa (45 % / 2008) pöytäkirjoista. Televalvonnan osalta tutkinnanjohtajien arviot osoittavat vaikuttavuuden mer-

kityksen kasvaneen vuodesta 2008. Tulosta voidaan pitää kohtalaisen hyvänä. Myös televalvonta on vakavan rikollisuuden torjunnan ja tiedonhankinnan kannalta tärkeä menetelmä tullin rikostorjunnalle.



2.6. Telepakkokeinon käytöstä epäillylle ilmoittaminen

Pakkokeinolain 5 a luvun 11 § velvoittaa lainvalvontaviranomaisen ilmoittamaan pakkokeinon käytöstä telepakkokeinojen kohteena olleelle henkilölle, kun asia on saatettu syyttäjän harkittavaksi tai esitutkinta on muuten päätetty lopettaa. Ellei tuomioistuin tutkinnanjohtajan esityksestä tärkeästä tutkinnallisesta syystä anna lupaa ilmoituksen siirtämiselle tai kokonaan ilmoittamatta jättämiselle, pakkokeinon käytöstä on ilmoitettava kohteelle viimeistään vuoden kuluttua pakkokeinon käytön lopettamisesta. Tuomioistuimelle ilmoitus pakkokeinon käytön lopettamisesta on tehtävä viipymättä.

Tullihallitus on ohjeistuksessaan painottanut, ettei tutkinnanjohtajien tulisi hakea lupaa kokonaan ilmoittamatta jättämiseen kuin erittäin harvoissa ja hyvin perustelluissa tapauksissa. Tilanne, jossa pakkokeinon kohde on tuntematon, täyty näitä kriteereitä. Pääsääntönä on siis aina kohteelle ilmoittaminen laissa säädetyn määräajan kuluessa. Tärkeän tutkinnallisen syyn ollessa käsillä tuomioistuimelta voidaan hakea lupaa ilmoituksen siirtämiseen.

SALPA:n tilastot osoittavat, että telekuuntelussa 88 prosentissa (72 % / 2008) tapauksista epäillylle oli ilmoitettu pakkokeinon käytöstä määräajan sisällä tai ilmoitus ei ollut vielä tätä raporttia laatiessa ajankohtainen. Pakkokeinolain ja Tullilain mukaisessa televalvonnassa vastaava luku oli vuonna 2009 84 prosenttia (90 % / 2008).

Myöhästyneitä ilmoituksia rekisteröityi järjestelmään vuonna 2009 siis telekuuntelun kohdalla 12 prosentissa tapauksista (29 % / 2008). Pakkokeinolain tai tullilain mukaisissa televalvonnoissa myöhästyneitä ilmoituksia esiintyi SALPA:n tilastojen mukaan 16 prosentissa tapauksista (11 % / 2008). Vuotta aiemmin pakkokeinon käytöstä epäillylle tehtävien ilmoitusten määräaikojen noudattamista tarkastettaessa ha-

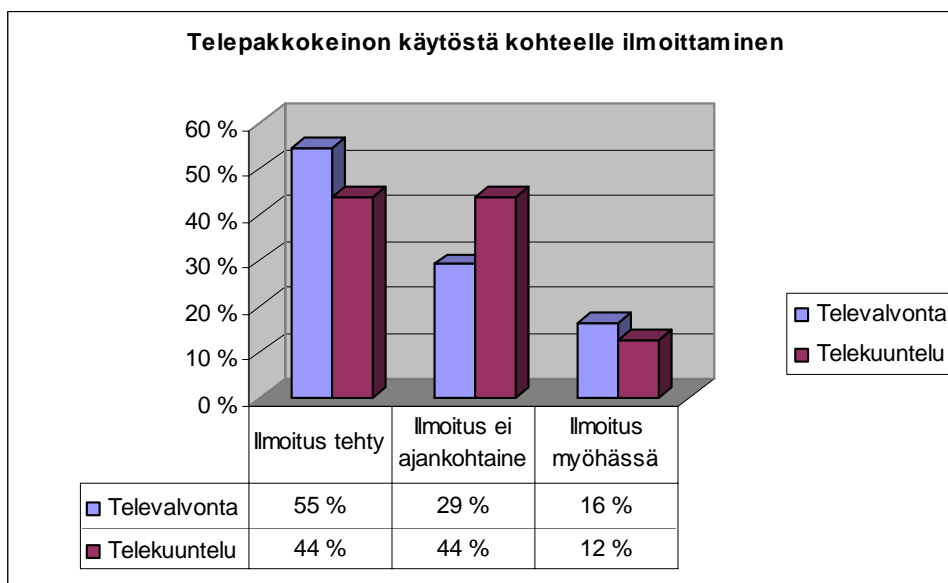
vaittiin, että parilla tutkinnanjohtajalla oli ollut vaikeuksia noudattaa laissa säädettyjä määräaikoja epäillylle ilmoittamisen osalta. Asiaan kiinnitettiin tullissa erityistä huomiota vuonna 2009 ja Tullihallitus seurasi kohteelle ilmoittamisen määräaikojen noudattamista viikoittain koko vuoden ajan. Muutamassa tapauksessa tutkinnanjohtajan huomiota kiinnitettiin asiaan, kun kohteelle ilmoittamisen määräaika oli kulumassa umpeen. Näiden toimenpiteiden seurauksena määräaikojen noudattamiseen saatiin merkittävää parannusta aiempiin vuosiin verrattuna.

Tästä huolimatta edellä esitetyt SALPA –järjestelmästä ilmenevät määrät pakkokeinon kohteelle ilmoittamisen määräaikojen noudattamattomuudesta näyttäisivät olevan liian suuria. Asiaa lähemmin tarkastellessa vaikuttaa kuitenkin siltä, että lukumäärät johtuvat SALPA –järjestelmään liittyvistä ongelmista, eivät kohteelle ilmoittamisesta vastuussa olevien tutkinnanjohtajien määräaikojen noudattamiseen liittyvästä huolimattomuudesta.

Ongelmana näyttävät edelleen olevan ne kohteet, joiden henkilöllisyys ei selviä pakkokeinon käytön aikana. Näitä tuntemattomiksi jääneitä tapauksia on tarkastelujakson aikana ollut merkittävä määrä. Telekuuntelun kohteena olleista 102 henkilöstä 20 tapauksessa (20 %) tapauksessa henkilöllisyys jäi selvittämättä. Vuonna 2008 telekuuntelun kohteena oli kaikkiaan 108 henkilöä, joista 35:n (32 prosenttia tapauksista) henkilöllisyys jäi selvittämättä. Tuntemattomiksi jääneiden kohteiden määrä siis laski sekä lukumääräisesti että suhteellisesti edelliseen vuoteen verrattuna.

Tapausten merkitseminen SALPA –järjestelmään on aiheuttanut epäselvyyksiä ja ongelmia, jotka ilmenevät tilastoissa myöhästyneinä ilmoituksina. Todellisuudessa aidosti myöhästyneitä ilmoituksia ei ole niin paljon kuin tilastot näyttävät. Ongelma liittyy tuntemattomiksi jääneiden kohteiden merkitsemiseen SALPA –järjestelmään oikein siten, ettei järjestelmä tilastoi tapausta myöhästyneeksi. Tullihallitus tulee selvittämään tilannetta ja ohjeistamaan tullipiirejä asiassa. Asia tullaan ottamaan esiin myös tutkinnanjohtajille suunnatussa koulutuksessa.

Kun tarkastellaan yksittäisten tullipiirien tilastoja pakkokeinon käytön kohteelle ilmoittamisesta, ilmenee, että myöhästyneitä ilmoituksia ei ollut vuonna 2009 telekuuntelutapauksissa yhtään ja sekä pakkokeinolain että tullilain mukaisissa televalvonnoissa tapauksia oli ainoastaan viisi. Osassa tapauksista näyttäisi olleen kyse SALPA –järjestelmään liittyvästä virheestä, ja osa liittyi tilanteisiin, jossa vastuullinen tutkinnanjohtaja vaihtui. Tieto lähestyvistä kohteille ilmoittamisen määräajan umpeutumisesta ei tavoittanut uutta tapaukselle määrättyä tutkinnanjohtajaa, ja näin ollen ilmoitus myöhästyi. Tullihallitus on kiinnittänyt tullipiirien rikostorjuntapäälliköiden, alueellisten valvojien ja asianomaisten tutkinnanjohtajien huomiota asiaan, jotta tulevaisuudessa tutkinnanjohtajan vaihdostilanteissa ei esiintyisi vastaavia ongelmia.



2.6. Kuuntelukiellot ja ylimääräisen tiedon käsittely

Ennen vuotta 2007 Tullihallituksen tarkastusten mukaan käytössä olleet seuranta- ja tilastotiedot eivät juurikaan sisältäneet merkintöjä ylimääräisen tiedon tai kuuntelukiellon alaisen materiaalin käytöstä tullilaitoksessa. Saadun selvityksen mukaan ylimääräistä tietoa tai kuuntelukiellon alaista tietoa esiintyy tullirikostorjunnan piirissä melko harvoin.

Vaikka tapauksia on perinteisesti ollut tullin tutkimissa jutuissa melko vähän, tutkinnanjohtajia on muistutettu asiaan liittyvien merkintöjen tärkeydestä. Asiaa on käsitelty myös ohjeistuksessa ja Tullihallituksen valvontaosaston rikostorjuntayksikön järjestämällä tullirikostorjunta- ja tutkinnanjohtajakursseilla. Ylimääräisen tiedon käyttöä tullaan käsittelemään myös vuonna 2010 annettavassa määräyksessä ”*Salaisen tiedonhankinnan järjestäminen ja käyttö tullilaitoksessa*”.

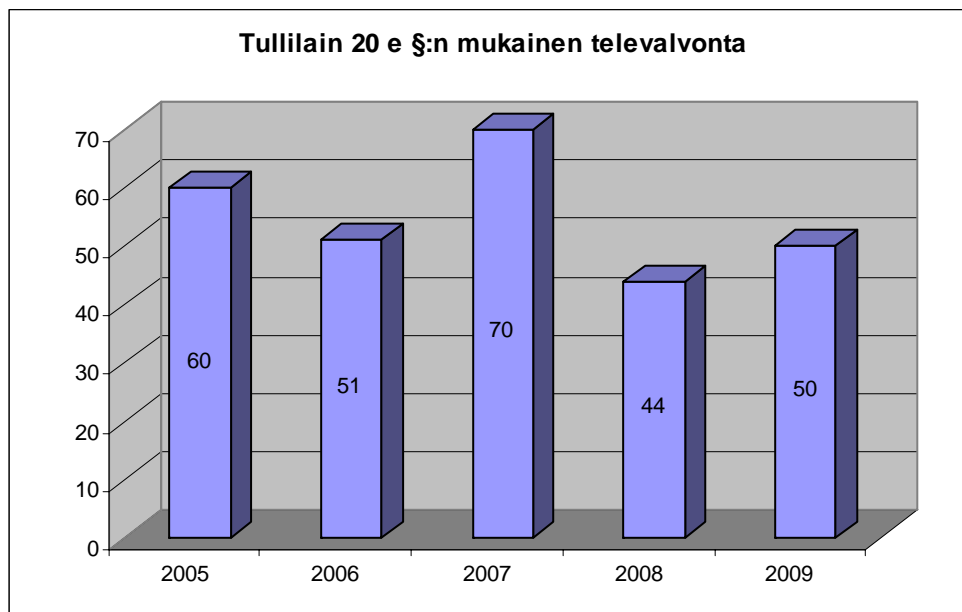
SALPA –järjestelmän tilastojen mukaan kuuntelukiellon alaista materiaalia kirjattiin pöytäkirjoihin 28 diaarissa (pöytäkirjoja yhteensä 62 kpl). 24 tapauksessa oli kyseessä yhteydenpito kohteen ja oikeudenkäyntiavustajan välillä ja 13 tapauksessa kohteen ja lähiomaisen välillä. Lukumäärien osalta on syytä huomata, että samassa diaarissa saattoi olla kyseessä sekä kohteen ja oikeudenkäyntiavustajan että kohteen ja lähiomaisen yhteydenpito. Kertyneet tallenteet on asianmukaisesti merkitty kuuntelukiellon alaisiksi ja tämän jälkeen hävitetty kokonaan. Ylimääräisen tiedon käyttöä koskevia merkintöjä ei ole tarkastelujakson aikana esiintynyt.

3. Tullilain 20 e §:n mukainen televalvonta

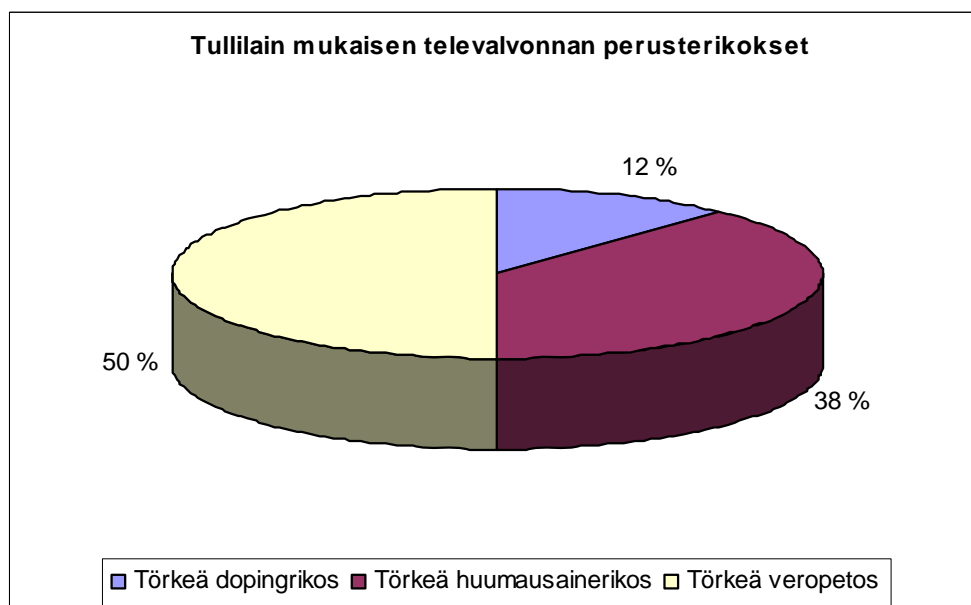
Televalvonta tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi tuli mahdolliseksi 1.10.2003, jolloin tullilakiin lisättiin asiaa koskevat säännökset. Tullilain mukaisen televalvonnan

käytön määrät pysyttelivät vuosina 2005 – 2009 melko vakaina, joskin vuosittaista vaihtelua oli jonkin verran.

Vuonna 2009 tuomioistuimet myönsivät tullilille 50 lupaa tullilain 20 e §:n mukaiseen televalvontaan. (44/2008).

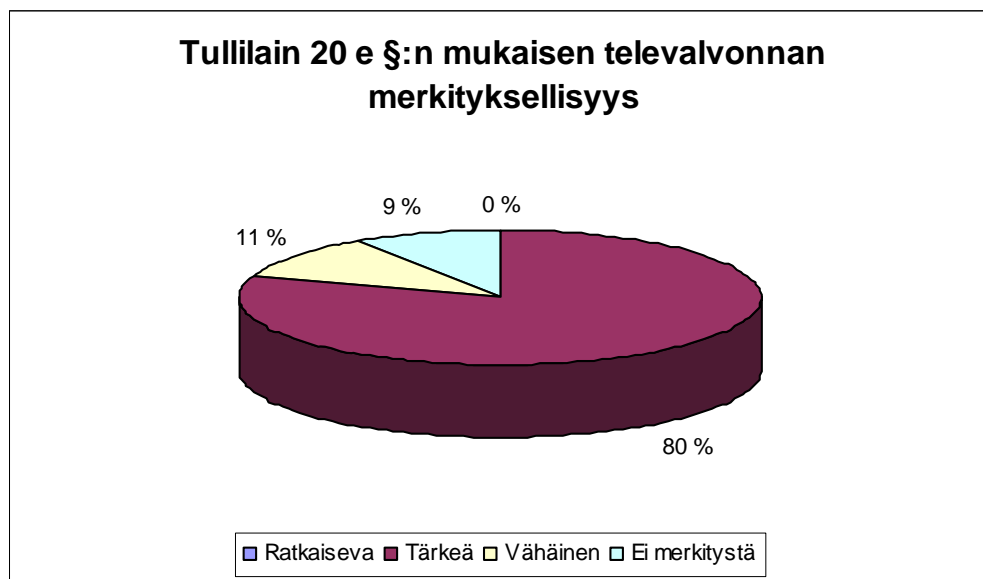


Tilastojen mukaan yleisimmät tullilain mukaisen televalvonnan perusterikokset olivat vuonna 2009 törkeä veropetos (25 tapausta) ja törkeä huumausainerikos (19 tapausta). Kuudessa tapauksessa pakkokeinon perusterikoksena oli törkeä dopingrikos.



Tutkinnanjohtajat ovat arvioineet myös tullilain mukaisen televalvonnan vaikuttavuutta. Neljässä pöytäkirjassa viidestä tullilain 20 e §:n mukaisen televalvonnan merkityksellisyys arvioitiin tärkeäksi. Joka viidennessä tapauksessa merkityksellisyys arvioitiin vähäiseksi tai vailla merkitystä olevaksi.

Tullilain mukaisen televalvonnan painopiste on rikosten ennalta ehkäisemisessä ja paljastamisessa. Se sijoittuu ajallisesti tiedusteluvaiheeseen ja siinä pyritään selvittämään, onko mahdollinen rikos tapahtunut tai tapahtumassa. Koska tutkinnan tässä vaiheessa tutkitaan vähäisemmällä lähtötiedoilla kuin pakkokeinolain mukaisessa televalvonnassa, vaikuttavuus saattaa helposti jäädä matalammaksi kuin pakkokeinolain mukaisissa telepakkokeinoissa. Yleisesti varsin korkeaksi arvioidusta vaikuttavuudesta sekä tarkastuskäynneillä tutkinnanjohtajien kanssa käytyjen keskustelujen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että tullilain 20 e §:n mukaista televalvontaa pidetään varsin tärkeänä keinona rikollisuuden estämisessä ja paljastamisessa erityisesti sen tutkintaa ohjaavan merkityksen vuoksi.



4. Pakkokeinolain ja tullilain mukainen tekninen kuuntelu

Pakkokeinolain ja tullilain mukainen tekninen kuuntelu pysyi vuonna 2009 aikaisempien vuosien tapaan melko harvinaisena pakkokeinona tullin tutkimissa tapauksissa. Tekniseen kuunteluun haettiin ja myös käytettiin seitsemän lupaa. Viisi tapauksista koski rangaistuslaitoksessa suoritettua teknistä kuuntelua ja kahdessa tapauksessa oli kyse yleisellä paikalla suoritetusta teknisestä kuuntelusta. Tullilain 20 d §:n perusteella suoritettua teknistä kuuntelua käytettiin yhdessä tapauksessa.

5. Tullihallituksen suorittamat seurantatoimenpiteet

5.1. Yleistä

Tullihallitus on suorittanut telepakkokeinoihin ja tekniseen tarkkailuun kohdistuvaa seurantaa vuonna 2009. Seuranta perustuu Tullihallituksen määräykseen 184/010/00,

jonka mukaisesti Tullihallituksen tehtävänä on pakkokeinolain 5 a luvun 15 §:n mukaisen valvontasäännöksen toteuttamiseksi laatia osaltaan selostus telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen kuuntelun käytöstä tullilaitoksessa. Selostus toimitetaan eduskunnan oikeusasiamiehelle.

5.2. Vuonna 2009 suoritettut laillisuusvalvontatoimenpiteet

Salaisten pakkokeinojen ja erityisesti telepakkokeinojen käyttö on 2000 – luvulla vuosi vuodelta lisääntynyt tullilaitoksessa. Vakavan rikollisuuden yhä kasvava järjestäytyminen ja monialaistuminen johtaa hyvin laajoihin juttukokonaisuuksiin, joiden selvittäminen vie kasvavassa määrin aikaa ja resursseja. Tämä näkyy selvästi mm. telekuuntelu- ja valvontavaatimusten, lupien ja erityisesti jatkolupien suurena määränä.

Telepakkokeinojen käytön lisääntyminen on viime vuosina johtanut myös näiden pakkokeinojen käyttöön kohdistuvan laillisuusvalvonnan tehostamiseen erilaisilla toimenpiteillä. Viime vuosina laillisuusvalvontaa oman toimensa ohella suorittavien virkamiesten määrää lisättiin vaiheittain yhdestä kolmeen vuosien 2004 – 2006 välillä. Vuonna 2006 laillisuusvalvonnan vastuualue siirrettiin operatiivisesta rikostorjunnasta erilleen pääjohtajan esikuntaan myös *in abstracto* –riippumattomuuden takaamiseksi. Toiminnan päivittäisvalvonta jäi tuolloin edelleen operatiivista ohjausta suorittavalle Tullihallituksen rikostorjuntaosastolle.

Vuoteen 2007 saakka järjestelmällistä valvontaa suoritettiin keskitetysti Tullihallituksesta. Tullihallituksesta suoritettu valvonta toimi kohtuullisen hyvin. Telepakkokeinojen käytön lisääntyminen johti kuitenkin toiminnan rationalisointitarpeeseen.

Kaikkien viiden tullipiirin SALPA –asiakirjojen ja niiden arkistoinnin tarkistaminen kerran vuodessa lyhyessä ajassa Tullihallituksen toimesta ei enää täyttänyt tehokkaalle laillisuusvalvonnalle asetettuja tavoitteita riittävästi. Satojen diaarien tarkastaminen kiireisellä aikataululla lyhyessä ajassa ei mahdollistanut riittävän laajaa, tarkkaa ja huolellista asiakirjojen tarkastamista. Ajan myötä keskitetystä tarkastuksesta olisi saattanut telepakkokeinojen käytön lisääntymisen myötä tulla liian pintapuolista ja suppeaa.

Näiden ongelmien ratkaisemiseksi suunniteltiin ja toteutettiin vuoden 2007 lopulla ja 2008 alussa muutos, jolla tullipiirien alueelliset SALPA –valvojat kytkettiin tiiviimmin mukaan tullilaitoksen salaisten pakkokeinojen valvontaorganisaatioon. Muutoksen seurauksena alueelliset SALPA –valvojat kantavat nykyään aiempaa suuremman vastuun oman tullipiirinsä salaisten pakkokeinojen käytön valvonnasta.

Alueelliset valvojat on vastuutettu seuraamaan näiden tiedonhankintamenetelmien käyttöä koko raportointijakson (vuosittain 1.1. – 31.12.) ajan sekä jakson päätyttyä laatimaan suoritetusta valvonnasta ja siihen liittyvistä havainnoista raportin Tullihallituksen valvontaosaston rikostorjuntayksikölle. Vakavista rikkeistä ja sääntöjenvastaisuuksista alueellisten valvojien tulee ilmoittaa Tullihallituksen valvontaosaston rikostorjuntayksikölle välittömästi. Alueelliset valvojat valvovat ja tarkastavat vähintään vastaavat asiat kuin Tullihallitus tarkasti aiemmin keskitetysti. Tullihallitus on ohjeistanut valvonnan ja tarkastusten suorittamisen.

Tullihallituksen valvontaosaston rikostorjuntayksikkö on edellä mainittujen toimien lisäksi valvonut säännöllisesti salaisten pakkokeinojen käyttöä vuonna 2009 tarkastamalla SALPA –järjestelmään tehtyjä kirjauksia ja järjestelmään tallennettuja asiakirjoja. Havaituista puutteista on oltu välittömästi yhteydessä asianomaiseen tutkinnanjohtajaan tilanteen viivytyksettömäksi korjaamiseksi. Vakavia puutteita ei ole havaittu lainkaan.

Tullihallitus suorittaa vuosittain alueellista valvontaa tukevia ja valvovia pisto-koeluontoisia tarkastuskäyntejä tullipiireihin. Näiden tarkastuskäyntien, alueellisten raporttien ja SALPA –järjestelmästä saatavien lukumäärätietojen pohjalta Tullihallitus laatii oman vuosittaisen, koko tullilaitosta koskevan kertomuksen Eduskunnan oikeusasiamiehelle salaisten pakkokeinojen käytöstä tullilaitoksessa.

5.3. Laillisuusvalvonnan ja ohjauksen kehittäminen vuonna 2010

Tullihallitus tulee seuraamaan alueellisen päivittäisvalvonnan toteutumista ja raportointia vuonna 2010. Vuosia 2007 – 2009 koskevista raporteista saatujen kokemusten pohjalta Tullihallitus täydensi tullipiireille kohdistettuja ohjeitaan tehokkaan alueellisen laillisuusvalvonnan ja siihen liittyvän riittävän yksityiskohtaisen raportointimenettelyn aikaansaamiseksi valmistelemalla vuonna määräyksen ”*Salaisen tiedonhankinnan valvonta tullilaitoksessa*”, Dnro 1/830/10. Määräys astui voimaan 11.1.2010 ja se on alueellisen valvonnan raportointia koskevilta osiltaan sisällöllisesti yhdenmukainen sisäasiainministeriön poliisiosaston 2.7.2008 antaman määräyksen ”*Poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta*”, Dnro SM-2008-01401/Ri-2 kanssa.

Tullihallitus on valvonut, että tullipiirien alueelliset SALPA –valvojat ovat tarkastaneet vuotta 2009 koskevat SALPA –asiakirjat sekä niiden arkistoinnin asianmukaisuuden kaikissa tullirikostorjunnan asiantuntijakeskuksissa. Vuonna 2010 alueellisten valvojien huomiota tullaan kiinnittämään erityisesti muun muassa seuraavien seikkojen tarkastamiseen:

- tuomioistuimille laadittujen vaatimusten asianmukaisuus ja riittävät perustelut;
- rikosilmoitusten ja pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käytön vastaavuus;
- vaadittujen lupien olemassaolo ja laissa säädettyjen määräaikojen noudattaminen;
- salaisiin pakkokeinoihin liittyvien kirjausten ja menettelyiden lainmukaisuus ja laissa säädettyjen ilmoitusten tekeminen;
- alkuperäisten ja asianmukaisesti tulostettujen ja allekirjoitettujen pöytäkirjojen sekä liiteasiakirjojen olemassaolo, ja
- asiakirjojen arkistoinnin asianmukaisuus

Lisäksi Tullihallitus tulee suorittamaan omat vuosittaiset tarkastuskäyntinsä muutamaaan tullipiiriin. Tarkastuksen aikana tullaan tarkastamaan alueellisen laillisuusvalvonnan menetelmiä ja toimintamalleja sekä antamaan tarvittaessa alueellisille SALPA –valvojille ohjeita valvonnan kehittämiseksi.

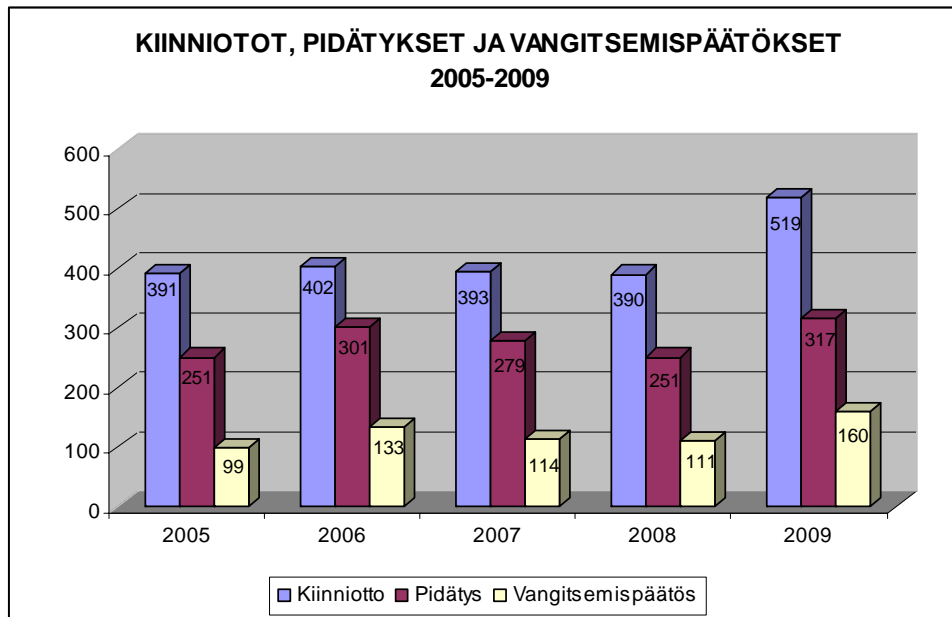
Tullihallitus tulee edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi kiinnittämään huomiota koulutusasioihin ja erityisesti tullin sisäisen määräyskokoelman luomiseen. Kuten edellä mainittiin, 11.1.2010 tullipiireille annettiin määräys salaisen tiedonhankinnan valvonnasta tullilaitoksessa, joka on kohdennettu ensisijaisesti alueellisille valvojille. Tämän lisäksi vuoden 2010 aikana tullaan antamaan lähinnä operatiivista rikostorjuntaa suorittaville tullipiirien yksiköille kohdistettu määräys salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä ja käytöstä sekä Tullihallitukselle kohdistettu määräys salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnasta tullilaitoksessa. Salaisten pakkokeinojen lainmukaiseen käyttöön liittyviä kysymyksiä tullaan painottamaan muun muassa Tullihallituksen valvontaosaston rikostorjuntayksikön yhdessä tullikoulun kanssa järjestämällä tullirikostorjuntakursseilla ja tutkinnanjohtajakursseilla. Kursseilla pyritään kiinnittämään huomiota erityisesti telepakkokeinojen käyttöön liittyviin vaikeisiin tulkintakysymyksiin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen asiaan liittyviin kannanottoihin ja päätöksiin.

Tullihallituksessa vireillä olevan uuden salaisten pakkokeinojen järjestämistä, käyttöä ja valvontaa koskevan määräyskokoelman osittainen keskeneräisyys liittyy lähinnä siihen, että sisäasiainministeriö uudisti vuonna 2008 oman ohjeistuksensa salaisista tiedonhankintamenetelmistä (SM-2008-01401/Ri-2, saatettiin määräyksen tasoisena voimaan 7.7.2008). Tullihallituksessa odotettiin sisäasiainministeriön määräyksen valmistumista ennen kuin vastaava työ aloitettiin tullin omien määräysten osalta. Tällä tavoin on tarkoitus varmistaa tullin ja poliisin salaisten pakkokeinojen käyttöön liittyvän ohjeistuksen mahdollisimman suuri yhdenmukaisuus. Tullihallitus saattoi määräyksen sisältöä koskevilta osilta loppuun vuonna 2009, jonka päätteeksi vuoden 2010 alussa annettiin alueellisille valvojille osoitettu määräys salaisen tiedonhankinnan valvonnasta tullilaitoksessa. Tarkoituksenmukaisuussyistä tullissa kuitenkin päätettiin ratkaisuun antaa koordinoinnin ja valvonnan eri elementtejä koskevat määräykset toisistaan erillisinä.

5.4. Lopuksi

Tilastot osoittavat telepakkokeinojen käytön pysyneen telekuuntelun osalta melko vakana viimeiset kolme vuotta. Televalvonnan käyttö on sen sijaan lisääntynyt edellisten vuosien tapaan, joskin viime vuonna kasvu oli varsin maltillista.

Yhtenä selitystekijänä televalvontalupien määrän kasvuun voidaan esittää aiempiin vuosiin verrattuna lisääntynyt vakavimpien rikosten tutkinta. Tulli tutki vuonna 2009 selvästi edellistä vuotta useampia törkeitä huumausainerikoksia ja törkeitä veropetoksia. Televalvontalupien lisääntyneen määrän lisäksi tämä ilmeni myös vapautteen kohdistuneiden pakkokeinojen määrän huomattavana kasvuna vuonna 2009.



Kokonaisuutena voidaan todeta, että telepakkokeinot ovat paitsi erittäin tärkeä tiedonhankintakeino tullin rikostiedustelussa ja –tutkinnassa, niitä myös käytetään tullirikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä melko usein. Tämä edellyttää telepakkokeinojen käyttöön liittyviltä menetelmiltä ja näihin menetelmiin kohdistuvalta laillisuusvalvonnalta jatkossakin korkeaa laadun tasoa. Tullissa on viime vuosina toteutettu lukuisia toiminnan laadun parantamiseen ja laillisuusvalvonnan tehostamiseen tähtäviä toimenpiteitä, ja tätä toimintaa on jatkettu myös vuoden 2009 aikana. Viimeisimmät loppuun saatetut toiminnan kehittämiseen tähtäävät muutokset ovat olleet edellä kuvattu alueellisen valvonnan tehostaminen kytkemällä ja vastuuttamalla tullipiirin alueelliset SALPA –valvojat tiiviisti mukaan salaisten pakkokeinojen laillisuusvalvontaan, sekä alueellisen valvonnan systematisoimiseen tähdänneen määräyksen (Salaisen tiedonhankinnan valvonta tullilaitoksessa, Dnro 1/830/10) valmistelu. Määräys saatettiin voimaan tammikuussa 2010.

Viime vuosien kehittämistoimenpiteillä on Tullihallituksen havaintojen mukaan ollut selvästi positiivista vaikuttavuutta valvonnan tehostumisen ja toiminnan laadun parantumisen kannalta. Tullihallituksen havaintojen mukaan salaisten pakkokeinojen käyttöön liittyvissä käytännöissä viime vuosina tapahtunut suuntaus parempaan päin on jatkunut vuonna 2009. Vaatimusten perustelut ovat parantuneet, määräaikojen noudattamisessa ollaan entistä tarkempia ja laissa edellytetyt merkinnät eri ilmoituksista, tallenteiden käsittelystä ja toiminnan vaikuttavuudesta tehdään huolellisemmin. Yleisesti ottaen SALPA –järjestelmään tehtävien toiminnan laillisuusvalvonnan kannalta merkittävien kirjausten laatu on parantunut selvästi Sama pätee myös salaisten pakkokeinojen käyttöön liittyviin menetelmiin ja prosesseihin. Uusi, osittain jo valmistunut määräyskokoelma tulee Tullihallituksen arvion mukaan parantamaan edelleen salaisten pakkokeinon käytön ja käytön valvonnan laatua.

SALPA –järjestelmässä tehdyillä tarkastuksilla ja tullipiireihin tehdyillä tarkastuskäynneillä on havaittu, että salaisten pakkokeinojen käyttöön liittyvissä prosesseissa tehdään vuosi vuodelta vähemmän virheitä ja laiminlyöntejä. Kuluva tarkastelujakson aikana on havaittu vain lieviä virheellisyyksiä, joilla on toiminnan laillisuuden kannalta vain hyvin vähäistä merkitystä. Vakavia rikkeitä ei ole ilmennyt lainkaan.

Toiminnan laadun yleiseen parantumiseen on vaikuttanut myös se, että SALPA – järjestelmän oikea käyttö on tullut tutkinnanjohtajille vuosi vuodelta tutummaksi käytännön kokemuksen kautta. Myös huomion kiinnittäminen asiaan tullirikostorjunnan eri koulutuksissa on vaikuttanut laillisen toiminnan kannalta tärkeiden seikkojen aiempaa tehokkaampaan omaksumiseen ja tätä kautta toiminnan laadun parantumiseen. Koulutuksessa on paneuduttu erityisesti toimintaa säätelevään lainsäädäntöön ja ohjeistukseen. Näillä toimenpiteillä on parannettu tullirikostorjunnassa toimivien henkilöiden ammattitaitoa entisestään.

Parannettavaakin toiminnasta luonnollisesti aina löytyy. Vaatimusten perusteluiden tasoon – olkoonkin että tuomioistuimet ovat lähes poikkeuksetta katsoneet vaatimusten perustelut riittäviksi ja myöntäneet haetut luvat – tullaan kiinnittämään myös vuonna 2010 huomiota tutkinnanjohtajille annettavissa ohjeistuksissa. Telekuunteluun liittyvien kuuntelukieltojen merkitseminen järjestelmään oikein siten, että ne tilastoituvat SALPA –järjestelmään, tullaan kiinnittämään erityistä huomiota. Niin ikään salaisen pakkokeinojen oikea-aikaiseen pöytäkirjaamiseen tulee kiinnittää aiempaa enemmän huomiota, vaikka tässäkin asiassa on viime vuosina ollut suuntaus parempaan päin.

Tullihallitus tulee tulevaisuudessakin työskentelemään sen eteen, että myönteinen kehitys salaisiin pakkokeinoihin ja niiden laillisuusvalvontaan liittyvissä menetelmissä jatkuu.

Helsingissä 15. maaliskuuta 2010

Pääjohtaja

Tapani Erling

Johtava lakimies

Jarmo Nieminen