



Elintarvikeketjun rikollisuuden torjunnan haasteet kunnallisissa valvontayksiköissä

Satu Virtaranta

Opinnäytetyö

Joulukuu 2024

Tekniikan ala

Insinööri (ylempi AMK), Projektijohtaminen

Virtaranta, Satu

Elintarvikeketjun rikollisuuden torjunnan haasteet kunnallisissa valvontayksiköissä

Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Joulukuu 2024, 71 sivua.

Projektijohtamisen tutkinto-ohjelma. Opinnäytetyö ylempi AMK.

Julkaisun kieli: suomi

Julkaisulupa avoimessa verkossa: kyllä

Tiivistelmä

Elintarvikeketjun rikoksilla tarkoitetaan kaikkia rikoksia, joita tehdään elintarvikeketjuun liittyvässä elinkeinotoiminnassa. Elintarvikeketjun rikollisuus on lisääntyvä rikosilmiö maailmassa. Elintarvikeketjun rikoksia tehdään maailmanlaajuisesti ja niiden arvioidaan aiheuttavan kymmenien miljardien tappiot elintarvikealalla maailmanlaajuisesti. Elintarvikeketjun rikollisuuden on arvioitu tällä hetkellä olevan myös miljardibisnes Euroopassa ja on viitteitä siitä, että järjestäytynyt rikollisuus on soluttautunut elintarvikealalle. Suomessa vaikutuksen elintarvikealalla on arvioitu olevan kymmeniä miljoonia.

Tutkimuksen toimeksiantajana oli Ruokavirasto ja tavoitteena oli tutkia, mitkä ovat elintarvikerikollisuuden torjunnan haasteita kunnallisissa valvontayksiköissä. Tutkimuksessa selvitettiin, mitä haasteita rikollisuuden torjunnassa elintarvikelain valvojien toimintaympäristössä esiintyy. Tarkoitus oli myös selvittää viranomaisten näkemystä, miten elintarvikevalvontaa tulisi kehittää, jotta torjuntaa voitaisiin tehostaa.

Elintarvikevalvojan toimintaympäristö koostuu omasta organisaatiosta, ohjaavan viranomaisen ohjauksesta ja neuvonnasta sekä elintarvikealan toimijoiden ja kansalaisten vuorovaikutuksesta. Toimintaympäristön lisäksi elintarvikevalvojan oma osaaminen on merkittävässä asemassa virkatehtävien suorittamisessa.

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena tutkimuksena. Tutkimusaineisto koostui elintarvikevalvontaa kunnallisissa yksiköissä tekevien valvojien ja heidän esihenkilöidensä haastatteluista. Tilanteen selvittämiseksi tutkimusaineistoa kerättiin teemahaastattelujen avulla haastatteleamalla seitsemää kunnan viranhaltijaa eri valvontayksiköistä eri puolilta Suomea.

Tutkimus osoitti, että yleisimmät haasteet elintarvikeketjun rikosten torjunnassa kunnallisessa valvontayksikössä ovat korruptio, oman organisaation tuen puute, viranhaltijan oma osaaminen sekä yhteistyö muiden viranomaisten kanssa. Korruptio esiintyy piilokorruptiona, joka on vaikeasti havaittava korruption muoto eikä aina ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa.

Avainsanat (asiasanat)

Elintarvike, elintarvikeketju, rikollisuus, elintarvikepetos, korruptio, viranhaltija, Ruokavirasto

Virtaranta, Satu

Challenges in the prevention against crime in the food chain in municipal control units

Jyväskylä: JAMK University of Applied Sciences, December 2024, 71 pages.

Degree Programme in Professional Project Management. Master's thesis.

Permission for open access publication: Yes

Language of publication: Finnish

Abstract

Food chain crimes encompass all illegal activities related to the food chain. This type of crime is a growing phenomenon worldwide, causing estimated losses of tens of billions in the global food chain. In Europe, food chain crime is considered a billion-dollar industry, with indications of organized crime infiltrating the food sector. In Finland, the impact on the food chain is estimated to be in the tens of millions.

The aim of this study was to identify the challenges in combating food chain crime within municipal inspection units. The commissioning party for the thesis was the Finnish Food Authority. The study sought to uncover the difficulties faced by food law inspectors in their working environment and to gather insights from authorities on how food inspection could be improved to enhance crime prevention.

The working environment of a food inspector includes their own organization, guidance and advice from supervisory authorities, and interactions with food industry operators and citizens. In addition to the working environment, the inspector's own expertise plays a significant role in performing their duties.

This qualitative study was conducted through interviews with food inspectors and their supervisors in municipal units. Data was collected using thematic interviews with seven municipal officials from various inspection units across Finland.

The study revealed that the most common challenges in combating food chain crime in municipal inspection units are corruption, lack of support from their own organization, the inspector's own expertise, and cooperation with other authorities. Corruption often appears as hidden corruption, which is difficult to detect and not always punishable by law.

Keywords/tags (subjects)

food fraud, food crime, food chain, crime, corruption, Finnish Food Authority

Sisältö

1	Johdanto	4
2	Tutkimusasetelma	6
2.1	Tutkimuksen tavoite ja tausta	6
2.2	Tutkimuskysymykset	7
2.3	Tiedonhaku ja lähdeaineisto	7
2.4	Tutkimusmenetelmät	8
2.5	Työn rajaus ja otanta	9
3	Elintarvikevalvonta	11
3.1	Elintarviketurvallisuuden viranomaisjärjestelmä Suomessa	11
3.2	Kunnalliset valvontayksiköt	12
3.2.1	Oiva-järjestelmä	14
3.2.2	Kunnallisten valvontayksiköiden resurssit	15
4	Elintarvikeketjun rikokset	16
4.1	Elintarvikeketjun rikosten historiaa	16
4.2	Elintarvikeketjun rikosten määritelmä	18
4.3	Elintarvikeketjun rikokset maailmalla	21
4.4	Elintarvikeketjun rikokset EU:n alueella	23
4.5	Elintarvikeketjun rikokset Suomessa	24
5	Elintarvikeketjun rikollisuuden torjunta EU:ssa	25
5.1	Lainsäädäntö ja ohjeet	25
5.2	Hälytys- ja yhteistyöverkosto (ACN)	27
5.3	Olaf ja Europol	29
6	Elintarvikeketjun rikosten torjunta Suomessa	30
6.1	Ruokaviraston rikostorjunta	30
6.2	Elintarvikeketjun rikosten torjunta kunnallisissa valvontayksiköissä	31
6.3	Kouluttautuminen	33
7	Kunnan elintarvikevalvonnan toimintaympäristö	33
7.1	Kunnan elintarvikevalvontaviranomainen	33
7.2	Viranhaltijan velvollisuudet, oikeudet ja etiikka	34
7.3	Viranhaltijan esteellisyys	35
7.4	Kuluttajien luottamus	36
7.5	Elintarvikealan toimijoiden uhkailu ja maalittaminen	38
7.6	Korruptio	39

7.6.1	Korruption määritelmä	39
7.6.2	Korruptio Suomessa.....	42
7.6.3	Korruption torjunta Suomessa	43
8	Tutkimuksen toteuttaminen	44
8.1	Perustelut aineistonkeruumenetelmille	44
8.2	Haastattelut.....	45
8.3	Aineiston analyysi.....	46
9	Työn tulokset.....	49
9.1	Korruptio esiintyminen valvontayksiköissä.....	49
9.2	Oman organisaation yhteistyö, osaaminen ja johtaminen	52
9.3	Ruokaviraston koulutus, ohjaus ja tuki	55
9.4	Viranomaisyhteistyön kehittäminen	57
10	Pohdinta.....	59
10.1	Tulosten tarkastelu ja johtopäätökset	59
10.2	Työn luotettavuus ja eettisyys	61
10.3	Suosituksat jatkotoimenpiteistä	63
Lähteet	65
Liitteet	71
Liite 1.	Haastateltavan suostumuslomake	71
Liite 2.	Kirje haastateltaville	71
Liite 3.	Haastattelun teemat ja apukysymykset	71
Kuviot		
Kuvio 1.	Opinnäytetyön prosessi	6
Kuvio 2.	Kunnallisen elintarvikevalvonnan viranhaltijan toimintaympäristö	9
Kuvio 3.	Suomen elintarvikeketjun viranomaisvalvonnan tehtävänjako (Elintarvikeketjun monivuotinen kansallinen valvontasuunnitelma 2021–2024)	11
Kuvio 4.	Petoksen neljä elementtiä (Agri-Food fraud: What does it mean?, N.d.)	19
Kuvio 5.	Geographic distribution of incident records (N = 2,051) (Everstine ym. 2024).....	22
Kuvio 6.	Esimerkkejä elintarvikeketjun rikoksista Suomessa	25
Kuvio 7.	ACN rakenne (2023 Annual Report Alert and Cooperation Network).....	28
Kuvio 8.	Hallintolain mukaiset läheiset (Esteellisyysäännösten tarkoittamat läheiset, N.d.)...	35
Kuvio 9.	Kunnallisen valvontayksikön toiminnan suunnittelu ja raportointi.....	61

Taulukot

Taulukko 1. Elintarvike, -rehu- ja luomuvalvonnan henkilöstö henkilötyövuosina.....	12
Taulukko 2. Korruption eri muotoja. (Peurala ym. 2015; Salminen 2015.)	41
Taulukko 3. Aineiston luokittelu.	48

1 Johdanto

Elintarvikeketjun rikollisuus on lisääntyvä rikosilmiö maailmassa. Elintarvikeketjun rikoksia tehdään maailmanlaajuisesti ja niiden arvioidaan aiheuttavan kymmenien miljardien tappiot elintarvikealalla maailmanlaajuisesti. (Everstine, Chin, Lopes & Moore 2024.) Elintarvikeketjun rikollisuuden on arvioitu tällä hetkellä olevan myös miljardibisnes Euroopassa ja on viitteitä siitä, että järjestäytynyt rikollisuus on soluttautunut elintarvikealalle. Suomessa vaikutuksen elintarvikealalla on arvioitu olevan kymmeniä miljoonia. Elintarvikeketjun rikoksilla tarkoitetaan kaikkia rikoksia, joita tehdään elintarvikeketjuun liittyvässä elinkeinotoiminnassa. Käytännössä tämä tarkoittaa elintarvikkeiden tuottamiseen liittyvää elinkeinotoimintaa aina maataloilta kuluttajalle asti. Tilastojen perusteella tapaukset ovat lisääntyneet myös Suomessa viime vuosina. Taloudellisen vahingon lisäksi rikokset elintarvikeketjussa voivat uhata kansalaisten terveyttä sekä elintarvikkeiden laatua ja maunnetta. Elintarvikeketjun rikoksilla on vaikutuksia myös kuluttajien ja elintarvikealan yritysten luottamukseen virallisiin valvontajärjestelmiin.

Koska rikolliset eivät halua jäädä kiinni, voivat he muokata elintarvikkeita ja niiden ainesosia taloudellisen hyödyn maksimoimiseksi niin, että tuotteet eivät jää laadunvarmistuksessa kiinni, mutta ne sisältävät terveydelle vaarallisia aineita (Moore, Spink & Lipp 2012). Elintarvikkeisiin kohdistuvia rikoksia voidaan pitää jopa riskialttiimpana kuin perinteisiä elintarviketurvallisuusuhkia, koska rikoksissa käytetyt epäpuhtaudet ovat epätavanomaisia. Perinteisellä elintarvikevalvonnalla keskitytään mikrobiologiseen elintarviketurvallisuuteen sekä tunnettujen haitallisten kemikaalien ja yleisesti esiintyvien fysikaalisten vaarojen torjuntaan. Rikolliset voivat käyttää elintarvikkeiden muokkaamiseen ennalta tuntemattomia haitallisia aineita, joita ei kuulu tavanomaisiin elintarvikkeiden epäpuhtauksiin. (Spink & Moyer 2011, 158.)

Ruokavirasto on koonnut Suomen elintarvikeketjun valvontaviranomaisilta rikosepäilytapaukset vuosilta 2018–2023 valtakunnallisen tilannekuvan selvittämiseksi ja ilmiön vastustamiseksi. Elintarvikeketjun rikollisuuden torjunnan tarve on noussut voimakkaammin esille Suomessa vasta viime vuosina ja yhteneväisiä käytäntöjä valvontaviranomaisille ei vielä ole muodostunut. Valvonnan yhtenäistämiseksi ja vilpillisesti toimivien toimijoiden vastuuseen saamiseksi on tärkeää, että valvonta olisi yhdenmukaista. Perinteisesti elintarvikevalvonnassa on keskitytty elintarviketurvallisuuteen ja tarve osaamisesta rikollisuuden torjunnassa on aiemmin ollut vähäistä ja osaamisen

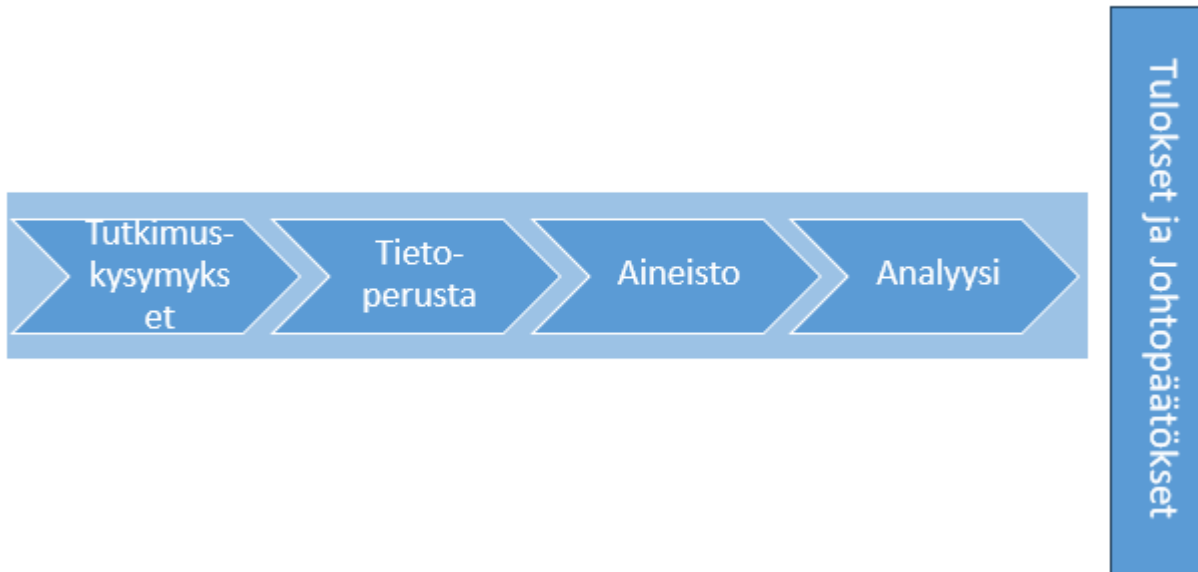
taso vaihtelee eri elintarvikevalvontaviranomaisten kesken. Lainsäädäntöä noudattavien elintarvikealan toimijoiden toiminnan turvaamiseksi ja koko elintarvikeketjun luotettavuuden ja kannattavuuden ylläpitämiseksi on tärkeää, että mahdolliseen vilpilliseen toimintaan puututaan tehokkaasti.

Ilmiön vastustamiseksi Ruokavirasto on perustanut valvontaviranomaisille tarkoitetun valtakunnallisen valvontaverkoston vuonna 2021 ja järjestänyt kohdennettua koulutusta valvojille, syyttäjille ja esitutkintaviranomaisille elintarvikeketjun rikoksista vuosien 2021–2023 aikana. Elintarvikeketjun valvontaa tekevät Suomessa useat viranomaiset, mutta useimmiten valvova viranomainen on kunnan elintarvikevalvontaviranomainen. Muita elintarvikevalvontaviranomaisia ovat Ruokavirasto, ELY-keskukset, Aluehallintovirastot, Puolustusvoimat ja Tulli, joista kukin valvoo elintarvikkeita omilla vastuualueillaan.

Kunnallisia valvontayksiköitä on Suomessa 61 kpl, joiden koko, toiminta-alueen laajuus, käytettävissä olevat resurssit ja erikoistumisen mahdollisuudet vaihtelevat suuresti. Ruokaviraston tiedonkeruussa on noussut esille, että lähes puolet valvontayksiköistä ei ole tehnyt yhtään tutkintapyyntöä esitutkintaviranomaisille tai ilmoittanut rikosepäilytapauksista. Elintarvikevalvontaa tekevien viranhaltijoiden oman osaamisen lisäksi rikollisuuden torjumiseen vaikuttaa viranhaltijan toimintaympäristö, kuten oman organisaation tuki sekä kansalaisten, elintarvikealan toimijoiden ja sidosryhmien toiminta.

Elintarvikevalvontaa tekeviä viranhaltijoita Suomessa on noin 800 (Elintarviketurvallisuus Suomessa 2022 -julkaisu, 2023). Tutkimus rajattiin kunnallisten elintarvikevalvonnan yksiköiden toimintaan. Tutkimuksen tarkoituksena oli löytää haasteet rikollisuuden torjunnassa sekä löytää keinoja, joilla elintarvikevalvontaa, sen toimintaympäristöä sekä ohjausta voidaan kehittää niin, että viranhaltijoiden kyky torjua elintarvikeketjun rikollisuutta kasvaa.

Opinnäytetyön prosessin kuvaus on esitetty kuviossa 1.



Kuvio 1. Opinnäytetyön prosessi

2 Tutkimusasetelma

2.1 Tutkimuksen tavoite ja tausta

Haasteita ja elintarvikevalvontaviranomaisten toimintaympäristön vaikutusta elintarvikeketjun riikollisuuden torjunnassa Suomen kunnallisissa valvontayksiköissä ei juurikaan ole tutkittu. Laajoissa hauissa yliopiston ja ammattikorkeakoulun tietokannoista ei löytynyt tutkimuksia, joissa aihetta olisi tutkittu vastaavalla tavalla. Elintarvikepetoksista löytyy tutkimuksia ja tutkimusten yhteydessä on noussut esille valvonnan organisoinnin haasteita ja viranhaltijoiden puutteellista osaamista riikollisuuden tunnistamisessa (Joenperä & Lundén, 2024; Joenperä, J., Nuotio, K., Pohjanvirta, R., Koskela, T., Vainio, A. & Lundén, J. 2022).

Ruokaviraston keräämien tietojen perusteella on havaittu, että kunnallisista valvontayksiköistä (61 kpl) yksi kolmasosa ei ole tehnyt yhtään tutkintapyyntöä esitutkintaviranomaisille tai ilmoittanut rikosepäilytapauksista Ruokavirastolle vuosina 2018–2023. Myös Joenperän mukaan vuosina 2008–2018 joka kolmannen valvontayksikön alueelta ei ole tehty yhtään tutkintapyyntöä (Joenperä 2023).

2.2 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, minkälaisia haasteita kunnallisten valvontayksiköiden käytännön valvontaa tekevät henkilöt kokevat rikosten torjuntaan liittyen omassa työssään ja toimintaympäristössään. Tunnistamalla haasteet voidaan kohdentaa toimia haasteiden poistamiseksi elintarvikeketjun rikosten torjunnassa ja näin lisätä elintarvikevalvonnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Löytämällä juurisyitä elintarvikevalvontaa voidaan kehittää ja suunnata riskiperusteisesti rikostorjunnan näkökulmasta riskialttiimpiin kohteisiin. Lisäksi voidaan kehittää valvontakeinoja, joilla elintarvikeketjun rikollisuutta voidaan paremmin tunnistaa sekä voidaan paremmin turvata kunnallisen elintarvikevalvonnan toimintaympäristön toimivuus.

Tutkimuskysymykset olivat:

1. Mitkä ovat elintarvikeketjun rikollisuuden torjunnan haasteet kunnallisissa valvontayksiköissä
2. Miten elintarvikevalvontaa Suomessa tulisi kehittää

2.3 Tiedonhaku ja lähdeaineisto

Opinnäytetyöhön liittyvää aineistoa on viitattu mm. tieteellistä tietokannoista, Ruokaviraston suunnittelu- ja rikostentorjuntatiimin laatimista esityksistä viranomaisille, Ruokaviraston koostamista tiedoista elintarvikeketjun rikosepäilyistä, EU:n FFN:n, AAC:n, RASSF:n internetsivuilta, eri yliopistojen graduista, ministeriöiden ja eri viranomaisten internetsivuilta sekä eri viranomaisten raporteista.

Tiedonhaussa hakusanoina on käytetty mm. seuraavia sanoja: elintarvike, elintarvikepetos, ruokapetos, elintarvikeketjun rikokset, rikosten torjunta, haaste, viranomainen, kunnan viranomainen, viranhaltija, kunnan viranhaltija, maalittaminen, häiritseminen, uhkailu, food fraud, food fraud tackling, food crime, korruptio.

Lähteitä tarkasteltiin kriittisesti ajankohtaisuuden ja toisaalta historiallisen merkittävyyden kannalta koko elintarvikeketjun rikollisuuden tilannekuvan historia ja nykypäivä huomioon ottaen. Koska kyseessä on ilmiö, jota on alettu tunnistamaan vasta viime vuosina paremmin Suomessa,

opinnäytetyössä pyrittiin käyttämään uusinta saatavilla olevaa tietoa (Tähkää, Maijala, Korkeala & Nevas 2014).

Osa tekstistä perustuu omiin empiirisiin havaintoihini työskennellessäni Ruokaviraston erityisasi-
antuntijana rikostorjuntatiimissä sekä työskennellessäni kunnan viranhaltijana elintarvikeval-
vonnassa Tampereen kaupungin elintarvikevalvonnassa. Osallistuin Harmaan talouden ja talousri-
kollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaan vuosina 2021–2023. Hankkeessa keskityttiin
viranomaisten yhteistyön kehittämiseen. Työssäni Ruokavirastossa osallistuin valtakunnallisen ti-
lannekuvan kokoamiseen elintarvikeketjun rikollisuuden tapauksista ja avustin kunnallisia valvon-
tayksiköitä rikosepäilytapauksen käsittelyssä. (Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi har-
maan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020–2023,
2020.)

2.4 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelmäksi valittiin laadullinen tutkimus, joka pyrkii ymmärtämään ilmiötä ja tuotta-
maan yksityiskohtaista tietoa tutkittavasta ilmiöstä sekä tutkimuksen kohteena olevien henkilöi-
den kokemuksia. Ihmisten suhtautumista ja asenteita tutkittavaan ilmiöön on mahdotonta tutkia
muulla kuin laadullisella tutkimuksella. Laadullisessa tutkimuksessa pyritään löytämään monipuoli-
sia näkökulmia aiheen ymmärtämiseksi, sen sijaan että keskityttäisiin ilmiön yleisyyden mittaami-
seen. (Kananen 2015 66-71; Puusa & Juuti 2020)

Tutkimus kohdentui valvojen toimintaympäristön kuten organisaation, kuntalaisten, elintarvike-
alan toimijoiden, ohjaavan viranomaisen sekä valvojan henkilökohtaisen osaamisen vaikutuksiin
elintarvikeketjun rikollisuuden torjuntaan valvojan työssä. Lisäksi tutkimuksessa pyrittiin löytä-
mään ratkaisuja näihin haasteisiin. Elintarvikeketjun rikosten torjunnan haasteista kunnallisissa
valvontayksiköissä ei juurikaan ole tutkimustietoa ja ilmiöstä haluttiin saada syvälinen näkemys.



Kuvio 2. Kunnallisen elintarvikevalvonnan viranhaltijan toimintaympäristö

2.5 Työn rajaus ja otanta

Elintarvikevalvontaa sekä elintarvikeketjun rikollisuuden torjuntaa tekevät Suomessa useat eri viranomaiset. Valvovia viranomaisia on Ruokaviraston mukaan noin 800 htv ja viranomaiset toimivat erilaisissa organisaatioissa. Elintarvikkeiden lisäksi valvotaan esimerkiksi rehuja, kasvintuotantoa ja eläinten hyvinvointia. (Elintarvikeketjun valvonta, 2023) Tutkimuksessa keskityttiin kunnallisten elintarvikevalvonnan yksiköiden viranhaltijoiden toimintaan. Opinnäytetyön kohteeksi valikoitui elintarvikevalvontaa tekevistä viranomaisista kunnalliset valvontayksiköt, koska valintaa tukivat tutkijan erittäin hyvä kunnallisen elintarvikevalvonnan tunteminen. Entisenä kunnan elintarvike-tarkastajana ja Ruokaviraston erityisasiantuntijana sekä nykyisenä kunnallisen elintarvikevalvon-tayksikön esihenkilönä tutkijalla on laajat verkostot tutkimuksen toteuttamiseen kunnallisella tar-kastaja- ja esihenkilötasolla.

Kunnalliset viranhaltijat tekevät suurimman osan Suomen elintarvikevalvonnan fyysisistä tarkas-tuksista (Elintarvikevalvonta, 2024). Tarkoituksenmukaista oli rajoittaa työ samantyyppistä ja sa-moilla ohjeilla valvontaa tekeviin yksiköihin, jotta tulosten analyysi antaisi oikeanlaista tietoa siitä,

miten samantyyppisissä organisaatioissa, jotka ovat Ruokaviraston vahvasti ohjaamia, koetaan keskusviranomaisen sekä kunnan poliittisten päättäjien ohjaus, viranhaltijan oma osaaminen ja muu toimintaympäristön vaikutus.

Yksiköiden valinnassa otettiin huomioon yksiköiden koko ja maantieteellinen sijainti niin, että tutkimuksen aineisto koostuisi erilaisista yksiköistä kattavasti eri puolilta Suomea. Haastateltaviksi valikoitiin sekä käytännön valvontatyötä tekeviä tarkastajia että heidän esihenkilöitään. Valinnalla haluttiin saada esille mahdollisimman moninaisia näkemyksistä yksiköiden haasteista organisaation eri henkilöstötasoilla. Esihenkilöt työskentelevät lähemmässä kontaktissa ohjaaviin politiikoihin nähden kuin tarkastajat ja kansalaiset sekä elintarvikealan toimijat voivat kohdistaa enemmän häirintää johtavassa asemassa ja elintarvikevalvonnasta vastuussa oleviin viranhaltijoihin. Osaamisen taso elintarvikeketjun rikollisuuden torjunnassa voi myös vaihdella tarkastajien ja esihenkilöiden välillä. Haastateltavaksi valikoitui henkilöitä sellaisista yksiköistä, joista oli tehty yksi tai useampi tutkintapyyntö esitutkintaviranomaisille vuosien 2018 ja 2023 välisenä aikana tai yksiköstä oli ollut henkilöitä tekemässä selvitystyötä johonkin kyseisenä ajanjaksona esiin tulleeseen rikosepäilytapaukseen liittyen. Yhdellä haastatelluista ei ollut henkilökohtaista kokemusta tapausten selvittämisestä eikä hänen yksikössäänkään ollut ilmi tapauksia viimeisen viiden vuoden aikana. Myös sellaisia henkilöitä haastateltiin, joilla ei itsellään ollut kokemusta tapausten selvittämisestä.

Elintarvikeketjun rikoksia käsitelleet valvojat ovat todennäköisesti jo aiemmin pohtineet rikostorjunnan haasteita monelta eri kantilta, ja heillä on oletettavasti monia ideoita toiminnan kehittämiseen. Tutkimuksen onnistumisen kannalta oli olennaista, että suurimmalla osalla haastateltavista oli jonkinlaista kokemusta elintarvikeketjun rikollisuuden torjunnasta. Yksi kokemusta omaamaton haastateltu puolestaan toi hyviä näkökulmia rikostorjunnan alkuvaiheessa olevan tarkastajan näkökulmasta.

Erilaisissa rikostapausten selvityksissä mukana olleet näkevät viime vuosina tapahtuneen muutoksen rikostorjunnassa, kun taas vähemmän tai ei lainkaan kokemusta omaavat hahmottavat ilmiötä ehkä hieman eri näkökulmasta. Myös asema organisaatiossa saattaa vaikuttaa ilmiön lähestymistapaan. Erilaisilla toimenkuvilla haluttiin saada vastauksista esille sekä yksikön johdon että valvontaa tekevän tarkastajan näkökulmia. Oletettiin myös, että rikostapauksia jo käsitelleet tarkastajat

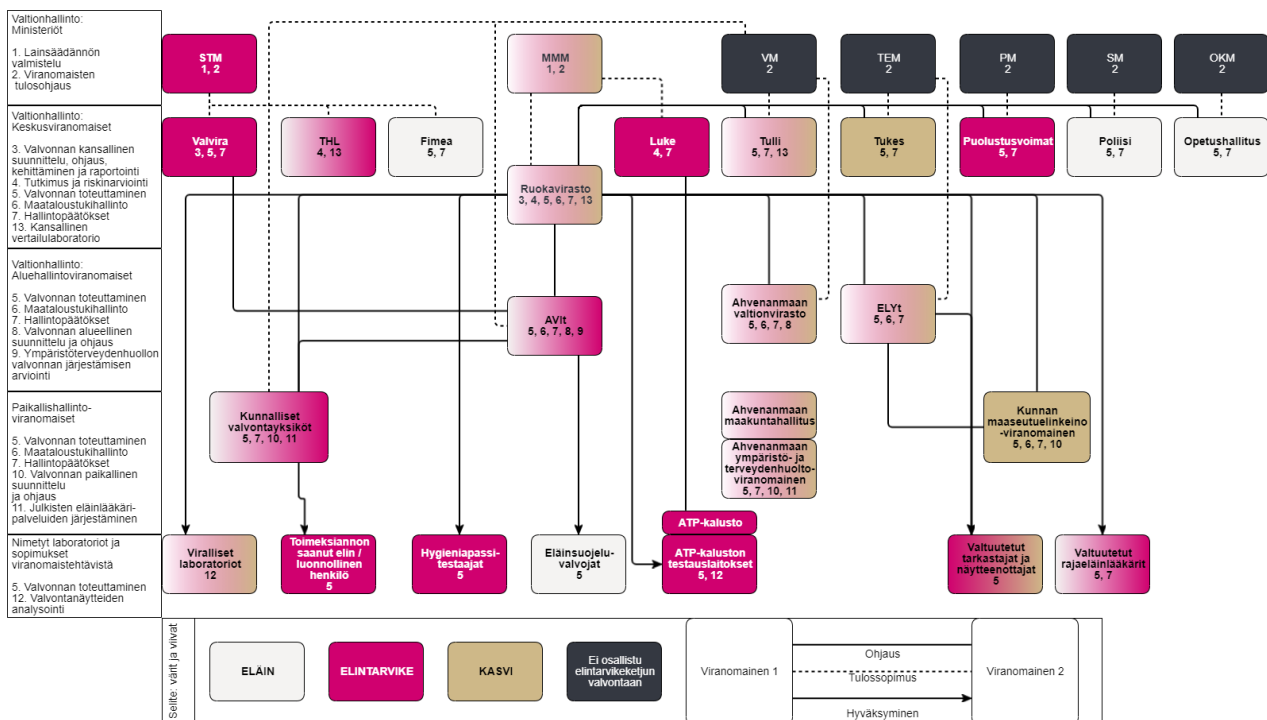
saattavat antaa erilaisia vastauksia kuin tarkastajat, joilla ei ole henkilökohtaista kokemusta rikostapausten käsittelystä.

3 Elintarvikevalvonta

3.1 Elintarviketurvallisuuden viranomaisjärjestelmä Suomessa

Suomen elintarvikevalvonnan viranomaisverkosto koostuu useasta viranomaisesta. Ruokavirasto on elintarvikevalvontaa ohjaava ja kehittävä keskusviranomaisen koko Suomen alueella. Toimivaltainen viranomaisen on yleisimmin kunnan viranhaltija, joka tekee suurimman osan elintarvikevalvonnasta. Aluehallintovirastot (AVit) ohjaavat ja arvioivat alueellaan olevien kuntien suorittamaa elintarvikevalvontaa. Muita elintarvikevalvontaviranomaisia ovat mm. Ruokaviraston tarkastuseläinlääkärit ja Lapin aluehallintoviraston eläinlääkärit, jotka valvovat teurastamoita, pienteurastamoita ja poroteurastamoita. ELY-keskukset hoitavat Ruokaviraston alueellisia valvontoja.

(Elintarvikelaki 297/2021; Elintarvikeketjun valvonta, 2023.)



Kuvio 3. Suomen elintarvikeketjun viranomaisvalvonnan tehtävänjako (Elintarvikeketjun monivuotinen kansallinen valvontasuunnitelma 2021–2024)

Ruokavirasto valvoo kolmansista maista tulevia eläimistä saatavia elintarvikkeita. EU-jäsenmaista ja kolmansista maista tulevia muita kuin eläimistä saatavia elintarvikkeita valvoo Tulli. Puolustusvoimat valvoo omilla alueillaan elintarvikkeiden vaatimuksenmukaisuutta ja turvallisuutta. Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) vastaa elintarvikevalvontaa koskevan lainsäädännön valmistelusta, norminannosta ja ohjauksesta. (Elintarvikelaki 297/2021.)

Elintarvikelain tarkoituksena on ehkäistä elintarvikkeiden ja elintarvikkeiden kanssa kosketuksissa olevien materiaalien (kontaktimateriaalien) vaaroja ihmisen terveydelle ja suojata kuluttajia taloudellisilta tappioilta sekä edistää elintarvikealan ja kontaktimateriaalialan toimijoiden toimintaedellytyksiä. Elintarvikealan yritykset vastaavat toiminnastaan ja siitä, että niiden markkinoille saattamat elintarvikkeet täyttävät lainsäädännön vaatimukset. Yrityksen omavalvonnan toimivuutta ja riittävyttä arvioivat viranomaiset. Elintarvikevalvontaa tehdään kaikissa elintarvikkeiden tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheessa ml. alkutuotanto. (Elintarvikelaki 297/2021.)

Taulukko 1. Elintarvike-, rehu- ja luomuvälvönnän henkilöstö henkilötyövuosina (Elintarviketurvallisuus Suomessa 2022, 2023)

Viranomainen	2018	2019	2020	2021	2022
Ruokavirasto	338	357	357	372	376
ELYt	26	28,3	30,8	30,3	28,3
AVIt	19	9,6*	12,7	13,3	13,6
Kunnat (arvio)	270	285	284	280	293,6
Tulli	30	32	32	32	32
Valvira	1,3	1,5	1,7	1,8	1,9
Puolustusvoimat	2	1,6	1,6	1,4	1,4
Ahvenanmaa (arvio)	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4
Muu ml. valtuutetut tarkastajat (luomun osuus laskennallinen)	14,8	26,2	36,9**	38,1**	42,1**
Yhteensä	707	747	759	771	794,3

* laskentaperuste muuttunut

** sisältää hygieniapassitestaajat

Ruokavirasto aloitti 1.1.2019, henkilöstö Evirassa 31.12.2018 asti.

3.2 Kunnalliset valvontayksiköt

Elintarvikevalvonta on osa ympäristöterveydenhuoltoa, johon kuuluu elintarvikevalvonnan lisäksi terveydensuojelulain ja tupakkalain mukainen valvonta sekä eläinlääkintähuollon tehtävät. Ympä-

ristöterveysyksikössä on oltava lain mukaan vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat resurssit tehtävien järjestämiseksi. Henkilöresurssien määrällä on haluttu varmistaa tarkoituksenmukainen työnjako sekä erikoistumisen mahdollistaminen. Henkilötyövuosimäärän vaatimuksesta saa lain mukaan poiketa vain erityisissä tapauksissa, joita ovat mm. kielellisten ja kulttuurien koskevien oikeuksien turvaaminen tai maantieteelliset haasteet toiminnallisen kokonaisuuden muodostamisessa. Ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukaan, mikäli kunta ei pysty yksinään muodostamaan vaadittavan suurta yksikköä, sen tulee muodostaa sellainen muiden kuntien kanssa. Tällöin muodostuu ns. yhteistoiminta-alue. (L 410/2009.)

Suomessa on 61 kunnallista ympäristöterveysyksikköä, joista suurin osa on muodostettu yhteistoiminta-alueena. Yksiköiden koko vaihtelee noin 10 henkilötyövuodesta yli 50 henkilötyövuoteen ja henkilöstön työtehtävät sisältävät usein useamman sektorin valvontaa, sekä elintarvikelain että tupakka- ja terveydensuojelulain valvontaa. Eläinlääkintähuollon tehtäviä hoitavat eläinlääkärit ja eläinlääkärit tekevät myös elintarvikevalvontaa varsinkin elintarvikkeiden valmistuslaitoksissa ja alkutuotannossa. Kaikissa valvontayksiköissä ei ole pystytty erikoistumaan pelkästään joihinkin ympäristöterveydenhuollon sektorilakien valvontaan ympäristöterveydenhuollon järjestämislain tarkoittamalla tavalla henkilöstön vähäisen määrän tai maantieteellisesti laajan valvottavan alueen vuoksi.

Ympäristöterveysyksiköt ovat organisoituneet kunnissa hyvin eri tavoilla ja ne voivat sijaita kuntaorganisaatiossa esim. teknisen toimen tai kaupunkiympäristön vastuualueella. Moni yksikkö oli aiemmin sijoitettu kaupunkiorganisaatiossa sosiaali- ja terveyspalvelujen (sote) alle, mutta sote-palveluiden siirryttyä hyvinvointialueille ympäristöterveysyksiköt jäivät pääsääntöisesti kuntiin. Kunnan elintarvikevalvontaa ohjataan Ruokavirastosta, mutta toimivaltainen viranomaisen kunnan toiminta-alueella on kunnan monijäseninen toimielin, joka ohjaa ympäristöterveysyksikön toimintaa alueellaan (Elintarvikelaki 297/2021, 24, 27 §). Ruokavirasto laatii elintarvikevalvonnan valtakunnallisen elintarvikevalvontasuunnitelman. Valvontayksiköt laativat vastuullaan olevaa elintarvikevalvontaa koskevat valvontasuunnitelmat ja yhteensovittavat sen valtakunnallisen suunnitelman kanssa siten, että valvonnassa otetaan huomioon elintarvike- ja kontaktimateriaalitoinnin riskit ja valvonnan on oltava yleisten valvontaa koskevien vaatimusten mukaista (Elintarvikelaki 297/2021, 38, 39 §).

Kunnallisen elintarvikevalvonnan tehtävät määritellään elintarvikelaissa (Elintarvikelaki 297/2021 27§). Kunnalliset valvontayksiköt valvovat elintarvikelain toteutumista toimialueellaan. Elintarvikelain mukaan kunnallisella viranhaltijalla on oltava tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto (Elintarvikelaki 297/2021, 32 §). Tarkemman koulutusvaatimuksen määrittelyn puuttuessa elintarvikevalvontaa tekevät monenlaisilla koulutustaustoilla olevat henkilöt. Elintarvikevalvontaviranomaisten nimikkeitä ovat esim. eläinlääkäri, elintarviketarkastaja, terveystarkastaja tai muu kunnallinen elintarvikevalvoja.

Kunnan toimielimet (kunnan viranomainen) voivat siirtää toimivaltaansa viranhaltijoille. Toimivallan siirroissa on eroja valvontayksiköiden välillä erityisesti elintarvikelaissa määriteltyjen hallinnollisten pakkokeinojen osalta (Elintarvikelaki 297/2021, §55–59 ja §67). Joissakin valvontayksiköissä tehtävät on delegoitu hyvin laajasti elintarvikelain mahdollistamalla tavalla, kun taas joissain yksiköissä viranhaltijan tulee viedä kaikkien em. elintarvikelain pykälien asiat toimielimen päätettäväksi. Erilaiset delegoinnit vaikuttavat viranhaltijan työskentelyn sujumuuteen ja nopeuteen mm. hallinnollisten pakkokeinojen käytössä.

3.2.1 Oiva-järjestelmä

Elintarvikevalvonnan tietojen julkaiseminen perustuu valvonta-asetuksen 11 artiklaan, jonka mukaan virallinen valvonta on suoritettava mahdollisimman avoimesti ja saatettava tulokset julkisesti saataville ((EU) 2017/625). Elintarvikelain 16 §:n mukaan elintarvikealan toimijan velvollisuus on julkistaa valvontaviranomaisen antama tarkastuksesta kertova asiakirja. Kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen velvollisuutena on julkaista suorittamansa elintarvikevalvonnan tulokset (Elintarvikelaki 297/2021, 27§). Tulosten julkaiseminen on tehtävä Ruokaviraston määräämällä tavalla (Elintarvikelaki 297/2021, 16, 27 §).

Elintarvikevalvonnan yhtenäistämiseksi ja tietojen julkaisemiseksi on luotu Oiva-järjestelmä, joka on valtakunnallinen Ruokaviraston koordinoima elintarviketietojen julkistamisjärjestelmä. Elintarvikevalvonnan tarkastukset tehdään Ruokaviraston laatimien Oiva-arviointiohjeiden mukaisesti. Ohjeet perustuvat elintarvikelainsäädännön säännöksiin ja niihin on sisällytetty Ruokaviraston tulkintoja lain noudattamisesta. Ohjeet on tarkoitettu ensisijaisesti valvoville viranomaisille, mutta myös elintarvikealan toimijat voivat hyödyntää niitä omavalvontansa arvioimisessa. Elintarvikevalvojien tarkastuksien tuloksista muodostuva Oiva-raportti julkistetaan Oiva-järjestelmässä. Lisäksi

tarkastuksista muodostuu erillinen tarkastuskertomus, joka annetaan tarkastuksen kohteelle. (Ruokaviraston määräys elintarvikevalvonnan valvontatiedoista, 2021; Oiva-arviointiohjeet, 2024.)

Oiva-järjestelmä on ensisijaisesti elintarviketurvallisuuden arviointijärjestelmä ja siihen ei ole sisällytetty työkaluja, joilla elintarvikeketjun rikoksia voitaisiin todeta tai torjua. Oiva-tarkastuksilla tarkastetaan elintarvikkeista annettavia tietoja, kuten pakkausmerkintöjä ja jäljitettävyyttä sekä näihin liittyviä asiakirjoja, jotka voivat mahdollisesti paljastaa elintarvikepetoksia. EU:n valvonta-asetus ((EU) 2017/625) ja elintarvikelaki (297/2021) määräävät viranomaisen velvollisuudesta puuttua havaitsemaansa mahdollisesti vilpilliseen toimintaan. Valvontaviranomainen voi jättää ilmoittamatta havainnoistaan esitutkintaviranomaiselle vain, mikäli rike on vähäinen eikä siihen sisälly niskoittelua viranomaisen määräyksiä tai kieltoja vastaan (Elintarvikelaki 297/2021, 69 §). Toisin kuin elintarviketurvallisuuden valvonnassa, elintarvikeketjun rikosten torjunnassa ei ole käytössä Oiva-järjestelmän kaltaista arviointiasteikkoa tai yhteneväistä ohjekokonaisuutta mittareineen valtakunnallisesti. Tämä luo valvontaviranomaisille haasteita mahdollisiin rikoksiin puuttumisessa, sillä elintarviketurvallisuudelle asetetuilla mittareilla arvioituna voi vilpillisesti toimiva toimija näyttäytyä asiansa hyvin hoitavana yrityksenä.

3.2.2 Kunnallisten valvontayksiköiden resurssit

Valvontayksiköiden resurssit vaihtelevat yksiköittäin ja vaikka yksiköt tekevät valvontasuunnitelmansa Ruokaviraston laatiman valtakunnallisen valvontasuunnitelman (VASU) mukaisesti, painopisteet valvontayksikön toiminnassa voivat poiketa valtakunnallisesta suunnitelmasta. Ruokavirasto asettaa valvontasuunnitelmaan valvonnan painopisteitä ja rikollisuuden torjunta on ollut painopisteenä nykyisellä valvontasuunnitelmakaudella 2021–2024 (VASU 2021-2024, N.d.). Rikollisuuden torjunnan painopisteelle ei ole asetettu sellaista mitattavaa mittaria, jolla voitaisiin todentaa painopisteen toteutumista. Kunnan viranhaltijat tekevät rikostorjuntatyötä muiden virkatehtäviensä ohella. Tavanomaisia elintarvikevalvojan töitä ovat mm. tarkastukset, ilmoitusten käsittely, neuvonta ja ohjaus. Yksiköiden resurssien vaihtelevuuden vuoksi valvontayksiköissä on käytettävissä erilaiset resurssit elintarvikeketjun rikollisuuden torjuntaan.

4 Elintarvikeketjun rikokset

4.1 Elintarvikeketjun rikosten historiaa

Elintarvikeketjun rikoksilla ovat kautta historian olleet samoja keskeisiä tunnuspiirteitä, kuten tahallisuus ja taloudellinen hyöty huijareille, petos ja vahinko asiakkaille sekä elintarvikelainsäädännön noudattamatta jättäminen tai rikkominen. Monet skandaalit ovat johtaneet pahimmillaan sairaalahoitoon ja jopa ihmiskuolemiin.

Elintarvikeketju ulottuu maataloilta kuluttajalle asti. Elintarvikeketjua kuvataankin usein ruoan matkana pellolta pöytään. Maataloilla kasvatetaan eläimiä tai viljellään kasveja joko ihmisten ravinnoksi tai eläinten rehuksi. Elintarvikkeiden tarjoilupaikat kuten ravintolat tai kahvilat, kaupat ja elintarviketeollisuus kuuluvat myös elintarvikeketjuun. Elintarvikeketjun valvontaan kuuluvat myös rehujen turvallisuuden ja kasvien terveyden valvonta, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta, eläimistä saatavien sivutuotteiden ja luonnonmukaisen tuotannon valvonta. ((EU) 2017/625, art 1; VASU 2021-2024, N.d.)

Elintarvikkeisiin liittyviä rikokset eivät ole uusi ilmiö. Ruokaan kohdistuvia petoksia on ilmennyt siitä asti, kun ihminen alkoi tekemään kauppaa elintarvikkeilla. Elintarvikepetoksia tunnistettiin jo antiikin Kiinassa, Intiassa, Roomassa ja Egyptissä. Kiinassa rangaistukset, varsinkin kuolemaan johtavista elintarvikepetoksista, olivat ankaria. Intiassa ja Egyptissä oli jo 300 eaa. lakeja, jotka kielsivät joidenkin elintarvikkeiden, mm. viinin ja viljan, väärentämisen. Väärennökset kohdistuivat jalostettuihin elintarvikkeisiin, kuten olueen, viiniin, hunajaan sekä öljyihin. (Hellberg, Everstine & Sklare 2021, 10)

Saksalainen kemisti Accum kertoi 1800-luvun alussa kirjassaan, kuinka Englannissa erilaisia elintarvikkeita käsiteltiin taloudellisen hyödyn saavuttamiseksi. Elintarvikkeisiin lisättiin ainesosia, joilla tuotteisiin saatiin enemmän volyyminä tai muuteltua tuotteen ulkonäköä. Maitoa jatkettiin vedellä tai kahviin lisättiin kuivattua hennettä, hiekkaa tai muuta maaperäistä ainetta sekä mausteita laimennettiin halvemmilla ainesosilla. Vuonna 1861 Lontoossa myydystä leivästä 87 prosenttia ja maidosta 74 prosenttia oli epäpuhdasta. Osa lisätyistä aineista oli harmittomia, mutta osa saattoi aiheuttaa vakavaakin haittaa käyttäjilleen. Viineihin saatettiin lisätä lyijyä houkuttelevamman ulko-

näön saamiseksi. Elintarvikkeet saattoivat saastua metalleista myös tahattomasti, kun astioista liukeni metallia elintarvikkeen ominaisuuksien. esim. hapon, vaikutuksesta. Näistä esimerkkinä on etikan säilyttäminen tina-astiassa ja oliiviöljyn säilyttäminen lyijyastiassa. Jauhoja valkaistiin alunalla, jotta leipomukset saatiin näyttämään parempilaatuiselta. Makeisiin saattoi päätyä lyijyä tai kuparia niihin käytettävien värien mukana. Monet 1700- ja 1800-luvun alussa yleisesti käytetyt värit olivat myrkyllisiä. (Accum 1820; Othman, Ameer & Laswad 2021.)

Lihan laatua pyrittiin parantamaan myös hyvin kyseenalaisilla, nykyisen eläinsuojelulain vastaisilla, keinoilla. Eläimiä saatettiin pitää nälässä useita päiviä ennen teurastusta, jotta eläimen suolisto oli tyhjä teurastuksessa ja teurastaja pääsi näin helpommalla eläimen teurastuksessa. Lihan vaalentamiseksi vasikat saatettiin ripustaa takajaloistaan pää alaspäin teurastuksen yhteydessä ja niiden annettiin vuotaa hitaasi kuiviin. Jo ennen teurastusta saatettiin kaksi vasikkaa sitoa yhteen ja kuljettaa ne teurastukseen hevosen selässä päät alaspäin. Tällainen kuljetus saattoi kestää tunteja. (Accum 1820.)

Uudessa Seelannissa 1900-luvun alussa sanomalehdet olivat varsin kiinnostuneita erilaisista elintarvikkeiden väärennöstapauksista sekä kritisoivat ja vaativat hallitusta ja poliisia puuttumaan elintarvikkeiden väärennöksiin ja niiden vilpilliseen markkinointiin. Lehdet olivat myös huolissaan väärennösten vaikutuksista kansalaisten terveyteen. Väärennöstapauksia raportoitiin tuolloin mm. seuraavissa elintarvikkeissa: voi, savustettu kala, tee, kahvi, etikka, maito ja lampaanliha sekä lampaan villa. Markkinointirikoksia kohdistui mm. voin ja lannoitteiden myyntiin, mm. väärällä tavaramerkillä varustettua lantaa myytiin laittomasti. Villan ja lannoitteen markkinointirikokset osoittavat, että jo tuolloin rikollinen toiminta ei kohdistunut pelkästään elintarvikkeisiin, vaan koko elintarvikeketjuun. (Othman ym. 2021.)

2000-luvun yksi tunnetuimmista tapauksista oli Kiinassa vuonna 2008 esille tullut äidinmaidonvastikejauhetapaus, jossa melamiinia lisättiin äidinmaidonvastikejauheeseen. Manipuloitu jauhe sairastutti 290 000 henkilöä, lähinnä pikkulapsia, ja ainakin kuusi lasta kuoli. Kiinan hallitus langetti jopa elinkautisia vankeusrangaistuksia ja kuolemantuomioita väärennöksiin osallistuneille henkilöille ja yrityksille. (Changbai & K.K 2010; Everstine, Spink & Kennedy 2013.)

Muitakin vakavaa terveysvaaraa ja kuolemia aiheuttavia tapauksia löytyy lähihistoriasta. Kun Italiassa väärennettiin vuonna 1986 viiniä metanolilla, 23 ihmistä kuoli juotuaan sitä. Espanjassa vuonna 1981 tapahtuneen ruoka (vai oliivi) öljyn väärennyksen johdosta 1663 ihmistä kuoli ja yli 20000 sairastui. Ruoaksi tarkoitetun öljyn sekaan oli sekoitettu moottoriöljyä. (Everstine ym. 2013.)

Vuonna 2013 EU:ssa ilmi tullessa laajassa hevosenlihatapauksessa lihavalmistamiseen lisättiin hevosenlihaa naudanlihan sijaan useissa EU-maissa. Hevosenlihan käyttäminen naudanlihan sijasta oli taloudellisen hyödyn tavoittelemiseksi tehty, koska hevosenliha on joissakin maissa paljon halvempaa kuin naudanliha. Hevosenlihaskandaali laukaisi EU:n toimielimet kehittämään elintarvikepetosten torjumista. (Horse meat (2013-14) N.d..)

4.2 Elintarvikeketjun rikosten määritelmä

EU komission asetus 2019/1715 virallisen valvonnan tiedonhallintajärjestelmän ja sen komponenttien toimintaa koskevista säännöistä eli ns. IMSOC-asetus tuli voimaan vuonna 2019. Asetuksessa elintarvikepetos on ensimmäistä kertaa mainittu myös lainsäädännön tasolla. IMSOC-asetuksen tarkoittama elintarvikepetosilmoitus, joka tehdään iRASFF-järjestelmään, on viranomaisten välinen viestintäväline eli iRASFF-järjestelmän avulla eri maiden viranomaiset siirtävät tietoa toisilleen mahdollisista elintarvikepetoksista. ((EU) 2019/1715.)

IMSOC-asetuksen 2 artiklan 21 kohdan mukaan määritelmässä elintarvikepetoksista tuodaan esille neljä keskeistä operatiivista kriteeriä sen erottamiseksi, onko tapauksessa kyse noudattamatta jättämisestä vai petosepäilystä. Määritelmän mukaan kaikkien neljän kriteerin on täytyttävä. Määritelmä perustuu IMSOC-asetuksen vaatimustenvastaisuusilmoitukseen, jonka mukaan keskeiset operatiiviset kriteerit ovat:

EU:n sääntöjen rikkominen: Asetuksen (EU) 2017/625 (ns. valvonta-asetus) 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun yhden tai useamman säännön rikkominen. Artiklan virallisen valvonnan soveltamisala koskee koko elintarvikeketjua, joten määritelmää sovelletaan elintarvikkeisiin liittyvien petosten lisäksi myös esimerkiksi kasvien terveyteen, eläinten terveyteen ja rehuihin. ((EU) 2017/625)

Asiakkaiden pettäminen tai harhaanjohtaminen: esimerkiksi elintarvikkeen koostumusta on muutettu tai elintarvikkeesta annettavat tiedot johtavat harhaan. Harhaanjohtava tekijä voi olla myös terveydellinen riski, esimerkiksi allergeenien ilmoittamatta jättäminen.

Perusteeton etu: teko tuottaa rikosentekijälle suoraa tai välillistä taloudellista hyötyä.

Tarkoitus/ tahallisuus: Teon tulee olla tahallinen. Esimerkiksi korkealaatuisen ainesosan vaihtaminen huonolaatuisempaan (ja halvempaan) ainesosaan. Sen sijaan esimerkiksi tuotantoprosessista johtuva tahaton saastuminen ei täytä tämän kohdan vaatimusta.



Kuvio 4. Petoksen neljä elementtiä (Agri-Food fraud: What does it mean?, N.d.)

Elintarvikeketjun rikokset ovat piilorikollisuutta, josta ei jää helposti kiinni ja rangaistukset ovat pieniä. Rikoksia ei tehdä vain rikollisliigojen toimesta, vaan niitä tapahtuu osana laillista elintarvikealan toimintaa. Elintarvikeketjun rikollisuutta voi esiintyä missä tahansa tuotantoketjun vaiheessa. Usein rikollinen toiminta liittyy tuotteiden ainesosiin, alkuperämaan tai -alueen väärentämiseen tai elintarvike on valmistettu tai jalostettu lainsäädännön vastaisesti, esimerkiksi on toimittu lainvalvojan ulottumattomissa tai hygieniaolosuhteet eivät ole kunnossa. (Lord, Flores Elizondo & Spencer 2017.)

Elintarvikepetosta tai -rikosta, joita yleisesti käytetään terminä Suomessa elintarvikeketjun rikollisuutta käsiteltäessä, ei ole määritelty laissa, mutta Suomen elintarvikelaissa on säädetty elintarvikerikkomuksesta (Elintarvikelaki 2021/297, 69 §). Mikäli kyseessä ei ole elintarvikerikkomus, elintarvikeketjuun kohdistuvien rikoksien osalta sovelletaan rikoslain määrittelemiä rikosnimikkeitä,

esimerkiksi terveystrikos, petos, markkinointirikos, väärentäminen tai salakuljetus (Rikoslaki 1889/39). Rikosnimikkeitä tarkasteltaessa tai elintarvikeketjuun liittyviä rikoksia käsiteltäessä ei ole tarkoituksenmukaista käyttää pelkästään elintarvikepetos-termiä, koska elintarvikeketjun rikokset ovat laajempi käsite kuin petos. Petos terminä harhauttaa helposti ajattelemaan elintarvikepetosta rikosoikeudellisesti vain petoksena. Elintarvikeketjun rikoksia ovat kaikki lainvastaisuudet, joita tehdään elintarvikeketjussa.

Kirjallisuudessa elintarvikepetoksille (food fraud) on monta toisista hieman poikkeavaa määritelmää. Spink ja Moyer määrittivät termin ensi kertaa vuonna 2011 seuraavasti:

One frequently cited definition of food fraud is “a collective term that encompasses the deliberate substitution, addition, tampering, or misrepresentation of food, food ingredients, or food packaging, or false or misleading statements made about a product for economic gain” (Spink ym. 2011.)

Vapaasti suomennettuna elintarvikepetoksen määritelmä on "yhteistermi, joka kattaa elintarvikkeiden, elintarvikkeiden ainesosien tai elintarvikepakkausten tarkoituksellisen korvaamisen, lisäämisen, muuttamisen tai vääristelyn tai väärän tai harhaanjohtavan lausunnon tuotteesta taloudellisen hyödyn vuoksi" (Spink ym. 2011.)

Uusin määritelmä on Mariëtin ja Gussowin:

food fraud is committed by any actor who is intentionally involved in illegal acts for economic advantage, thus causing or facilitating illegal food to be laundered into the supply chain or for food to be fraudulently value-enhanced” (Mariët & Gussow, 2022)

Vapaasti suomennettuna: "elintarvikepetoksen syyllistyy jokainen toimija, joka on tahallisesti sekaantunut laittomiin tekoihin taloudellisen hyödyn saamiseksi, mikä aiheuttaa tai helpottaa laittomien elintarvikkeiden pesua toimitusketjuun tai elintarvikkeiden arvon vilpillistä nostamista. ”

Mariëtin ja Gussowin (2022) määritelmä on yhteneväinen tällä hetkellä Ruokaviraston rikostorjuntatiimin käyttämän määritelmän kanssa. Ruokavirasto määrittelee food fraud -termiin kuuluvaksi minkä tahansa elintarvikeketjussa tapahtuvan rikoksen.

Valvonta-asetuksen (EU) 2017/625 artiklassa 9 viitataan myös kokonaisvaltaisemmin /määrittelee elintarvikeketjun rikokset: viitataan siihen, että mikä tahansa elintarvikelainsäädännön rikkominen kuuluu FF-termin alle.

kaikki tiedot, jotka viittaavat siihen, että kuluttajia ollaan todennäköisesti saattamassa harhaan, erityisesti elintarvikkeiden luonteen, tunnistetietojen, ominaisuuksien, koostumuksen, määrän, säilyvyyden, alkuperämaan tai lähtöpaikan ja valmistus- tai tuotantomenetelmän suhteen,

Spinkin ja Moyerin määritelmä ei niin selkeästi korostanut, että kaikki rikollinen toiminta, riippumatta siitä, muuttaako se tuotteen ominaisuuksia, on food fraud-termin alle kuuluvaa toimintaa. Kun taas Mariët & Gussowin ja valvonta-asetuksen mukaan kaikki laittomat teot taloudellisen hyödyn saamiseksi on määritelmän mukaista toimintaa. (Mariët ym. 2022; (EU) 2017/625.)

Vaikka maailmanlaajuisesti tunnustettua yksiselitteistä määritelmää ei olekaan, elintarvikeketjun rikoksia pidetään tarkoituksellisena elintarvikkeiden ja/tai tuotantotavan sekä niihin liittyvien asiakirjojen tahallisina muutoksina taloudellisen hyödyn saamiseksi.

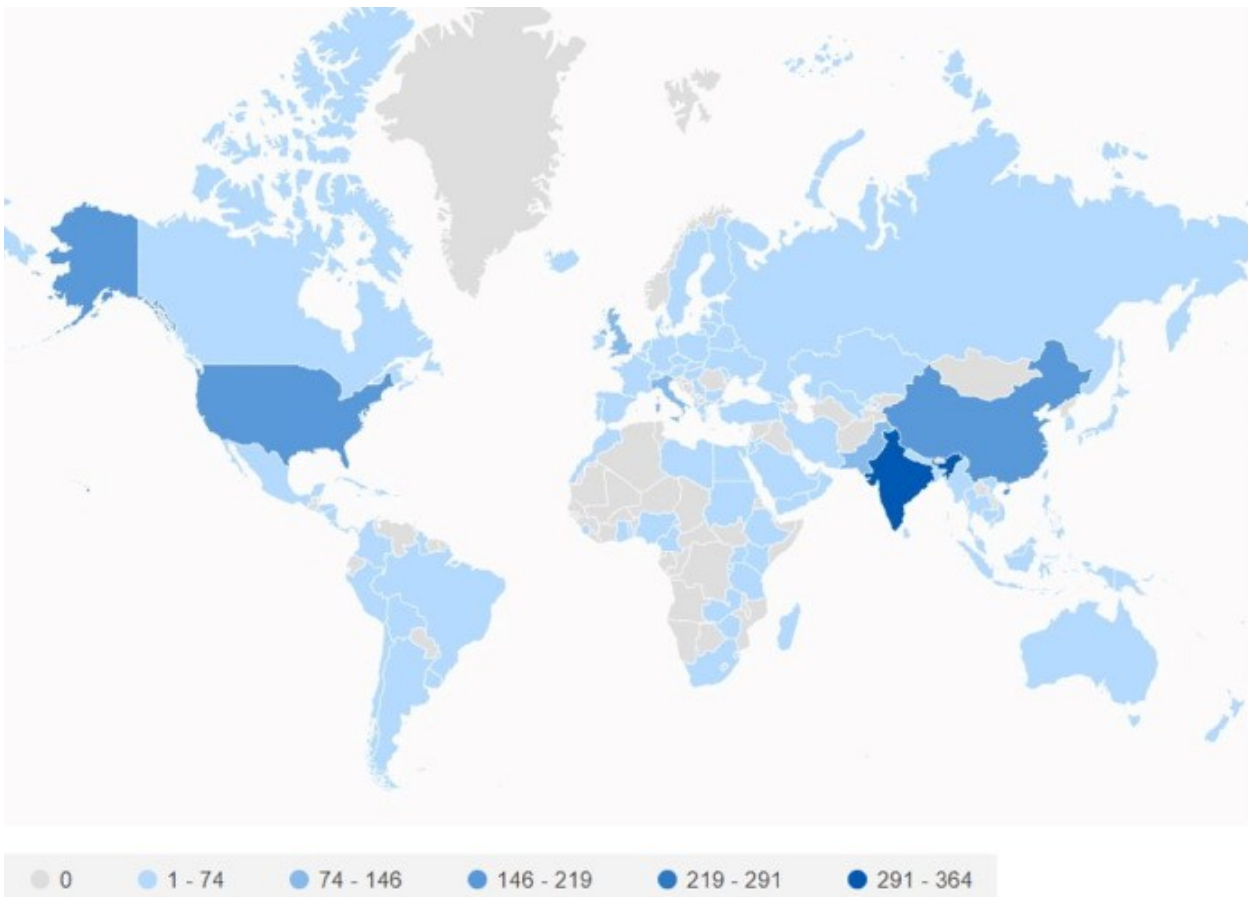
4.3 Elintarvikeketjun rikokset maailmalla

Vuonna 2012 United States Pharmacopeial Convention alkoi keräämään tietoja maailmanlaajuisesti elintarvikkeisiin liittyvistä rikoksista uuteen tietokantaan. Tiedonkeruussa käytettiin julkisia lähteitä, kuten tieteellistä kirjallisuutta, mediajulkaisuja, viranomaisraportteja, oikeudenkäyntien asiakirjoja ja kauppajärjestöjen raportteja, jotka sisälsivät tietoja elintarvikepetoksista vuosina 1980–2022. Tietoja haettiin pääasiassa englanniksi, mutta myös muilla kielillä (mandariini, kanton, portugali ja espanja). (Everstin ym.2024.)

Tietokantaan raportoitiin 7 238 tapausta, jotka koskivat erilaisia elintarvikkeita ja ainesosia. Yleisimmin väärennettyjä ainesosia olivat lehmänmaito, ekstraneitsytoliiviöljy, hunaja, naudanliha ja chilijauhe. Yleisimmin väärennettyjä elintarvikeryhmiä olivat maitotuotteet, kala ja äyriäistuotteet, liha- ja siipikarjatuotteet, yrtit, mausteet ja mausteseokset, kasviöljyt, väriaineet, kasvit, sokerisii-rapit sekä alkoholijuomat. Yleisin petostyyppi oli laimennus tai korvaaminen toisella aineksella (81 % merkinnöistä), jota seurasi keinotekoinen parantaminen (14 %). Noin puolet väärennöksistä luokiteltiin mahdollisesti terveydelle vaarallisiksi. Tiedonkeruussa ei otettu huomioon elintarvikealaan

liittyviä muita rikoksia, kuten veropetoksia, ellei tapaukseen liittynyt myös itse elintarvikkeeseen liittyvää petosta. (Everstine ym. 2024.)

Tapaukset, joiden sijainti oli annettu alkuperäisessä lähteessä, koottiin kartalle. Maantieteellinen sijainti kuvastaa paikkaa, jossa rikos tapahtui. Rikoksen tapahtumapaikka ei välttämättä ole sama kuin elintarvikkeen alkuperämaa, koska toimitusketjun loppupäässä, esimerkiksi vähittäiskaupassa saattaa esiintyä väärennöksiä. Elintarviketurvallisuuteen sekä elintarvikeketjun rikoksiin liittyvät valvonta- ja raportointimekanismit vaihtelevat eri puolilla maailmaa, joten ilmoitusten vähäistä il- maantuvuutta tietyissä maissa ei välttämättä pidä tulkita niin, ettei kyseisissä maissa esiinnyt elin- tarvikeketjun rikoksia. (Everstine ym. 2024.)



Kuvio 5. Geographic distribution of incident records (N = 2,051) (Everstine ym. 2024)

Tietokannan tulokset näyttävät, että elintarvikeketjun rikokset ovat maailmanlaajuinen ilmiö ja sitä ilmenee jokaisessa maanosassa. Tietokantaan kerätty tieto on hyödyllinen arvio julkisesti raportoitujen petosten laajuudesta.

4.4 Elintarvikeketjun rikokset EU:n alueella

EU:n jäsenvaltioiden viranomaisten vaihtavat elintarvikkeisiin liittyviä tietoja ACN-ilmoituskanavan kautta (Alert and Cooperation Network). ACN koostuu kolmesta verkostosta: elintarvikkeita ja rehuja koskevasta nopeasta hälytysjärjestelmästä (RASFF), hallinnollisen avun ja yhteistyön järjestelmäverkostosta (AAC) ja maatalouselintarvikepetoksia käsittelevästä petosverkostosta (FFN). (The Alert and Cooperation Network, N.d..) Vuonna 2023 EU:n ACN-ilmoituskanavan kautta tehtiin elintarvikkeisiin tai kontaktimateriaaleihin liittyviä petosilmoituksia (FF) 344 kpl. Lisäksi komissio arvioi mahdollisia petosnäkökohtia 1625 RASFF-ilmoituksessa ja 1075 AAC-ilmoituksessa. Ilmoitetuista tuotteista (FF) 71,1 prosenttia oli peräisin EU:sta ja 24 prosenttia EU:n ulkopuolisista maista. Pie-nessä osassa ilmoituksia (4,8 %) alkuperä ei ollut tiedossa tai se oli edelleen selvittelyssä. Suurin tuoteryhmä oli liha ja lihatuotteet (pois lukien siipikarjanliha) 13,3 % osuudella petosilmoituksista. Yleisiä ongelmia olivat lajien tai ainesosien korvaaminen ja harhaanjohtavat merkinnät. Toiseksi eniten ilmoituksia tuli elävistä eläimistä 10,1 % osuudella (pois lukien lemmikkieläimet). Epäilyt koskivat salakuljetuksia ja pakollisten asiakirjojen, kuten eläinpassien ja terveystodistusten, väärentämistä. Kolmantena tilastossa on 9,0 % osuudella hunajatuotteet, joiden tyyppillisin epäily oli hunajan laimentaminen sokerisiirapilla. (2023 Annual Report Alert and Cooperation Network.)

Vuoteen 2022 verrattuna rasvojen ja öljyjen tapausten määrä on kasvanut 8,7 %. Suurin osa näistä tapauksista liittyi laatuun ja virheellisiin merkintöihin, joissa huonolaatuisempaa oliiviöljyä myytiin ekstra-neitsytoliiviöljynä. Erityisruokavaliovalmisteisiin, ravintolisiin ja täydennettyihin elintarvikkeisiin liittyvät petosepäilyt ovat myös jatkaneet kasvuaan, ja niiden osuus oli 7,8 %. Suurin osa näistä tapauksista koski hyväksymättömien aineiden lisäämistä ja terveystodistusten luvaton käyttöä. Kalan ja siihen liittyvien tuotteiden osuus kaikista ilmoituksista oli 6,9 %. Kuten vuonna 2022, ensisijainen petos näiden tuotteiden osalta oli vähäarvoisempien lajien korvaaminen tai veden lisääminen ilman ilmoitusta. Vastaavia käytäntöjä raportoitiin myös siipikarjanlihan ja siipikarjatuotteiden osalta, joiden osuus oli 5,8 %. Kasvinsuojeluaineiden luokka nousi 6,1 prosenttiin, ja pääpaino oli laittomassa käytössä ja/tai kaupassa. Maitoa ja maitotuotteita koskevien ilmoitusten määrä oli 5,5 %, ja yli puolet näistä ilmoituksista tuli Kyprokselta ja Kreikalta. Näissä tapauksissa rikottiin suojattujen alkuperänimitysten (SAN), suojattujen maantieteellisten merkintöjen (SMM) ja aitojen perinteisten tuotteiden (APT) sääntöjä. (2023 Annual Report Alert and Cooperation Network.)

Kansallisia tilastoja EU:n eri maiden sisäisistä tapauksista ei ole saatavilla kootusti.

4.5 Elintarvikeketjun rikokset Suomessa

Elintarvikeketjun rikokset Suomessa eivät juurikaan poikkea muualla Euroopassa ilmenneistä tapauksista. Ruokavirasto on kerännyt vuodesta 2018 lähtien eri valvontaviranomaisilta Suomen elintarvikeketjun rikosepäilytapaukset. Tapauksia oli kerätty vuoden 2023 syyskuuhun mennessä yhteensä 335 kpl (20.9.2023) ja ne sijoittuvat eri puolille Suomea. Yli puolet (noin 60 %) rikosepäilytapauksista on päätyneet esitutkintaviranomaisen tutkittavaksi eli niistä on tehty selvitysten perusteella tutkintapyyntö esitutkintaviranomaiselle. (Elintarvikeketjun rikokset, tilannekuva syyskuu 2023.)

Ilmi tulleiden tapausten perusteella elintarvikeketjun rikoksiin voidaan syyllistyä monella tavalla. Rikoksiin syyllistyneellä tavoitteena on lähes aina taloudellisen hyödyn tavoittelu. Kuluttajia voidaan johtaa harhaan esim. myymällä väärennetyin tiedoin elintarvikkeita, mm. alkuperää muuttamalla tai myymällä vanhentuneita elintarvikkeita. Elintarvikealan toimintaa voidaan myös harjoittaa vilpillisesti valvonnan ulkopuolella. Elintarvikelaki määrää tekemään valvontaviranomaisille ilmoituksen elintarvikelain mukaisen toiminnan aloittamisesta tai hakemuksen toiminnan hyväksymisestä vähintään neljä viikkoa ennen toiminnan aloittamista. Toiminta hyväksytään tai rekisteröidään viranomaisen ylläpitämään rekisteriin ja toiminta lisätään säännöllisen valvonnan piiriin. (Elintarvikelaki 2021, 8–11 §.) Elintarvikealan toimintaa harjoittava yritys tai yksityishenkilö syyllistyy rikokseen jättäessään hyväksyntähakemuksen tai ilmoituksen tekemättä. Toiminta tapahtuu valvonnan ulkopuolella ja toimija saa taloudellista hyötyä, koska ilmoituksen käsittelystä, viranomaisen valvonnasta sekä omavalvonnan vaatimuksista ei koidu kustannuksia.

Rikosepäilytapaukset tulevat ilmi useimmiten eri elintarvikelain mukaista valvontaa tekevien valvontaviranomaisten tarkastuksilla. Kuntien valvontaviranomaiset tekevät suurimman osan elintarvikelain mukaisista tarkastuksista. Elintarvikelain valvontaviranomaisten lisäksi esimerkiksi Tulli voi löytää muiden tarkastustoimenpiteidensä yhteydessä laittomasti maahan tuotuja elintarvikkeita ja myös poliisi voi löytää omien tutkimustensa ohella elintarvikeketjuun liittyviä rikoksia. Myös kunta- tai yritysten entisten työntekijöiden ilmoittamina tulee esiin elintarvikeketjussa rikosepäilyjä.

Elintarvikeketjun rikokset –kotimaisia, kansainvälisiä tai näiden yhdistelmiä		
Kotimaiset	KV-liitännäiset kotimaiset	Kansainväliset
<ul style="list-style-type: none"> • Elänsuojelurikokset • Eläinten pimeä teurastus • Pimeän lihan myynti ja/tai käyttäminen elintarvikkeiden raaka-aineina • Elintarvikkeiden valmistus valvonnan ulkopuolella, täysin epäasiallisissa olosuhteissa • Päiväysmerkintöjen väärentäminen • Ei-luomun myyminen luomuna 	<ul style="list-style-type: none"> • Ulkomaisen elintarvikkeen (liha, kala, marjat, hedelmät, hunaja...) muuttaminen suomalaisiksi Suomessa • Ulkomaisen ei-luomun muuttaminen luomuksi Suomessa • Ulkomaisen lihan lihalajin muuttaminen Suomessa • Epämääräisten lihaerien ostaminen ulkomailta • Laittomien lemmikkien tuonti 	<ul style="list-style-type: none"> • Sairaista eläimistä peräisin olevan lihan myyminen Suomeen • Tarkastamattoman lihan myyminen Suomeen • Epäasianmukaisissa olosuhteissa valmistettujen elintarvikkeiden myyminen Suomeen • Väärennettyjen elintarvikkeiden (esim. mausteet/yrtit) myyminen Suomeen • Laittomien lemmikkien tuonti

Kuvio 6. Esimerkkejä elintarvikeketjun rikoksista Suomessa

Elintarvikepetoksista puhuttaessa ihmiset mieltävät usein sen tarkoittavan vain väärennettyjä elintarvikkeita (rengastettu). Tosiasiassa pelkkiä väärennöstapauksia Suomessa ei juurikaan viranomaisvalvonnassa tutkita. Sen sijaan kuvassa olevia muita tapauksia esiintyy melko usein.

5 Elintarvikeketjun rikollisuuden torjunta EU:ssa

5.1 Lainsäädäntö ja ohjeet

Elintarvikelainsäädäntö sekä EU:n että Suomen tasolla keskittyvät elintarvikkeiden hygieeniseen sekä laadulliseen tarkasteluun, mutta myös elintarvikeketjun rikollisuuden torjunta on otettu huomioon lainsäädännössä. Yleiset pääperiaatteet kaikessa elintarvikevalvonnassa ovat riskiperusteisuus, läpinäkyvyys ja tehokkuus. Valvonta-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaan

Toimivaltaisten viranomaisten on suoritettava virallista valvontaa säännöllisesti, sopivalla riskiperusteisella tiheydellä, jotta voidaan todeta petollisten tai vilpillisten käytäntöjen avulla tehdyt 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen sääntöjen mahdolliset tahalliset rikkomiset, ottaen huomioon tiedot, jotka koskevat tällaisia rikkomisia ja jotka on jaettu 102–108 artiklassa säädettyjen hallinnollisen avun mekanismien välityksellä, sekä mahdolliset muut tiedot, jotka osoittavat, että kyseisiä rikkomisia mahdollisesti tapahtuu. ((EU) 2017/625, 9 artikla.)

Asetuksen artiklat 102–108 käsittelevät jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toisilleen antamaa hallinnollista apua. Artikla 9 velvoittaa valvonnassa ottamaan huomioon kaikki tiedot,

jotka viittaavat siihen, että kuluttajia ollaan todennäköisesti saattamassa harhaan, erityisesti elintarvikkeiden luonteen, tunnistetietojen, ominaisuuksien, koostumuksen, määrän, säilyvyyden, alkuperämaan tai lähtöpaikan ja valmistus- tai tuotantomenetelmän suhteen. ((EU) 2017/625, 9 artikla.)

Valvonta-asetuksen 139 artiklan mukaan rikollisen toiminnan perusteella annettavat kansalliset seuraamukset on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia ja toimijan saama rikoshyöty olisi aina arvioitava ja saatava perittyä osana tuomiota ((EU) 2017/625, 139 artikla). Suomen elintarvikelain mukaan valvontaviranomainen voi jättää elintarvikerikkomuksen ilmoittamatta esitutkintaviranomaisille vain sellaisen teon tai laiminlyönnin, jota voidaan pitää vähäisenä eikä kyseessä ole niskoittelu viranomaisen kieltoja ja määräyksiä vastaan (Elintarvikelaki 297/2021, 69 §). Lainsäädäntö velvoittaa toimivaltaista viranomaista puuttumaan elintarvikeketjussa havaittuun rikolliseen toimintaan sekä ryhtymään toimiin tapausten saattamiseksi rikosprosessiin.

Euroopan Komissio on julkaissut vuonna 2023 JRC:n (European Commission's Joint Research Centre) laatiman teknisen raportin valvonta-asetuksen (EU) 2017/625 9 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanosta. Raporttiin on kerätty tietoja jäsenvaltioiden viranomaisten havaitsemista mahdollisista petosriskeistä ja valvontamenetelmistä rikosten havaitsemiseksi elintarvikeketjussa. Raportti perustuu kahdeksassa jäsenvaltiossa tehtyihin tutkimuksiin, joiden tarkoituksena oli tunnistaa haasteita ja hyviä käytäntöjä, joita viranomaiset kohtaavat tarkastuksilla. Raportin tarkoituksena on edistää valvonta-asetuksen artiklan 2 säännösten yhtenäistä tulkintaa ja soveltamista. (Winkler, ym., 2023)

5.2 Hälytys- ja yhteistyöverkosto (ACN)

EU:n jäsenvaltioiden viranomaisten tietojenvaihto tapahtuu ACN-ilmoituskanavan kautta (Alert and Cooperation Network). ACN:n jäseniä ovat EU:n jäsenvaltiot, Euroopan talousalueen (ETA) maat (Norja, Islanti ja Liechtenstein), Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA), Sveitsi ja Euroopan komissio. Euroopan komissio (EY) hallinnoi ACN- järjestelmää ja huolehtii jäsenten teknisestä tuesta. ACN koostuu kolmesta verkostosta: elintarvikkeita ja rehuja koskevasta nopeasta hälytysjärjestelmästä (RASFF), hallinnollisen avun ja yhteistyön järjestelmäverkostosta (AAC) ja maatalouselintarvikepetoksia käsittelevästä petosverkostosta (FFN). Näiden verkostojen avulla jäsenvaltioiden viranomaiset voivat nopeasti vaihtaa tietoa elintarvikeketjussa tapahtuvista rikoksista. (The Alert and Cooperation Network, N.d..)

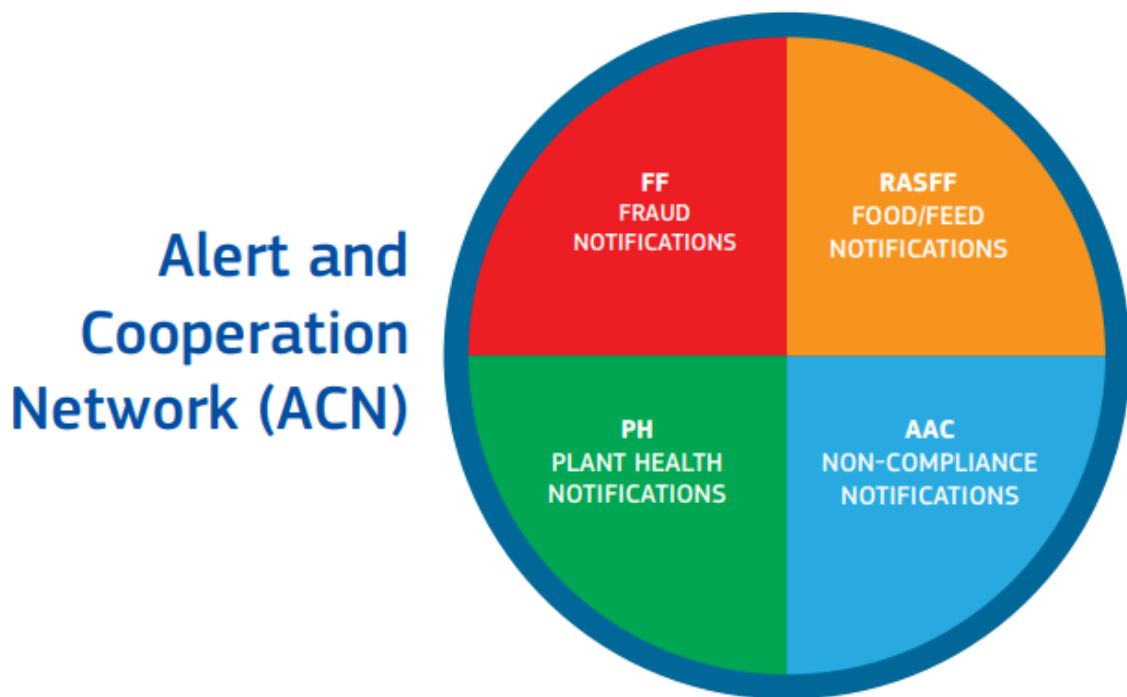
RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) mahdollistaa nopean tiedonvaihdon vakavista riskeistä ihmisten terveydelle liittyen ruokaan, rehuun ja ympäristöön. Esimerkkejä ovat myrkylliset mikro-organismit, mykotoksiinit ja elintarvikeperäiset epidemiat. RASFF-järjestelmän avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat vaihtaa nopeasti tietoja ihmisten terveyteen kohdistuvista vakavista välittömistä tai välillisistä riskeistä elintarvikkeiden tai rehujen osalta tai rehujen osalta tai rehuihin liittyvät vakavat riskit ihmisten tai eläinten terveydelle taikka ympäristölle.

AAC (Administrative Assistance and Cooperation) mahdollistaa jäsenvaltioiden viranomaisten välisen tiedonvaihdon EU:n maatalous-elintarvikeketjun lainsäädännön rikkomuksista, jotka eivät välttämättä aiheuta terveysriskiä. AAC antaa toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuuden jakaa tietoja (ja myöhemmin tutkia ja toteuttaa toimia) rajat ylittävistä asioista elintarvikeketjua koskevan Euroopan unionin lainsäädännön rikkomukset, jotka eivät lähtökohtaisesti aiheuta terveysriskiä.

FFN (Agri-Food Fraud Network) käsittelee elintarvikepetosepäilyjä. FFN-numeroa käytetään tapauksissa, joissa havaitaan mahdollisesti vilpillisiä tai harhaanjohtavia käytäntöjä. Näihin kuuluvat vaatimustenvastaisuudet, jotka koskevat yritysten tai yksityishenkilöiden epäiltyä tahallista toimintaa harhaanjohtamistarkoituksessa kuluttajien ja taloudellisen edun saamiseksi. Nämä ilmoitukset ovat käytettävissä vain petosten yhteyspisteille, koska tällaiset tiedot ovat ehdottoman luottamuksellisia.

PH (Plant Health) kattaa tiedot kasveista, kasvituotteista ja muista tavaroista. Kasvien terveyttä koskevissa ilmoituksissa raportoidaan kasvien (kuten elävien kasvien, siementen, hedelmien, vihannesten, kukkien, lehtien ja puun) tilasta. Lisäksi jaetaan valmiussuunnitelmia kasvien tuhoojista ja muista kasvien terveyteen liittyvistä kysymyksistä.

Vuodesta 2021 lähtien näitä kolmea verkkoa koskevat ilmoitukset on toimitettu iRASFF-verkkoalustan kautta, jotta taataan sujuva tietojenvaihto ja yhteistyö Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä.



Kuvio 7. ACN rakenne (2023 Annual Report Alert and Cooperation Network)

ACN:n kontaktpisteenä Suomessa toimii Ruokavirasto. Petosepäilytapaukset ovat erityisesti salassa pidettäviä ja ne ovat saatavilla vain FF-yhteyspisteille, koska tällaiset tiedot ovat ehdottoman luottamuksellisia.

5.3 Olaf ja Europol

Europol (Euroopan poliisivirasto) on Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto, joka vastaa toiminnastaan EU:ssa oikeus- ja sisäasioiden ministerineuvostolle. Neuvosto ohjaa ja valvoo Europolin toimintaa. Europol on asiantuntija- ja tietojenvaihtokeskus, jonka tehtävänä on tukea jäsenvaltioiden viranomaisten tutkimuksia ja avustaa lainvalvontaviranomaisia vakavan kansainvälisen rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa. Europol toimii Europol-asetuksen nojalla ((EU) 2016/794). Europolin toimipaikka on Alankomaiden Haagissa ja sen palveluksessa on yli 900 henkilöä, joista noin sata on rikosanalyysien huippuosaajia. Euroopan neuvosto nimittää Europolin johtajan. Europol analysoi kattavasti ja ennakoivasti rikollisuutta ja terrorismia EU:ssa. (Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto Europol, N.d.; Tietoa Europolista, N.d.)

OLAF (Euroopan petostentorjuntavirasto) tutkii EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavia rikoksia, kuten petoksia, korruptiota ja kehittää Euroopan komission petostentorjuntapolitiikkaa. OLAF avustaa kansallisten viranomaisten tutkimuksia osallistumalla tiedonkeruuseen sekä tiedonvaihtoon. Tutkinnan päätyttyä OLAF suosittelee tarvittavia toimia asianomaisten jäsenmaiden viranomaisille, joita tavallisesti ovat kurinpidolliset ja hallinnolliset toimet, kuten rikostutkinnan aloittaminen, perintätoimet tai muut vastaavat. OLAF tehtävänä on seurata, miten suositukset pannaan täytäntöön. (OLAF Euroopan petostentorjuntavirasto, N.d.)

Interpol on kansainvälinen rikospoliisijärjestö, jolla on 196 jäsenmaata. Interpol auttaa jäsenmaidensa poliiseja tekemään yhteistyötä tarjoamalla teknistä ja operatiivista tukea sekä mahdollisuuden jakaa ja käyttää rikoksia ja rikollisia koskevia tietoja. Interpolia johtaa pääsihteeri ja Interpolissa työskentelee sekä poliiseja että siviilejä. Pääkonttori on Ranskassa Lyonissa ja maailmanlaajuinen innovaatiokompleksi Singaporessa. Näiden lisäksi Interpolilla on useita toimipisteitä eri alueilla. (Interpol, 2024.) Interpolin kontaktipiste Suomessa on Keskusrikospoliisi (Poliisi, 2024).

DG Sante on EU komission Terveiden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto, joka vastaa elintarvikkeiden turvallisuutta ja terveyttä koskevasta EU:n politiikasta ja siihen liittyvän lainsäädännön täytäntöönpanon seurannasta (EU:n terveystalitiikka, N.d.).

Euroopan unionin teollis- ja tekijänoikeusvirasto (EUIPO) on EU:n virasto, joka vastaa EU:n tavaramerkkien, rekisteröityjen yhteisömallien sekä käsiteollisuus- ja teollisuustuotteiden maantieteellisten merkintöjen hallinnoinnista. Lisäksi se vastaa eurooppalaisesta ja kansainvälisestä yhteistyöstä teollis- ja tekijänoikeuksien alalla sekä teollis- ja tekijänoikeuksien loukkausten eurooppalaisesta seurantakeskuksesta. Seurantakeskuksen tavoitteena on lisätä yleistä tietoisuutta, järjestää koulutusta, kehittää järjestelmiä ja tuottaa näyttöön perustuvaa tietoa teollis- ja tekijänoikeuksien suojasta ja täytäntöönpanosta. (EUIPO, 2024.)

Operaatio OPSON

Opson on Europolin ja Interpolin yhteinen operaatio, jonka kohteena ovat väärennetyt ja huonolaatuiset elintarvikkeet ja juomat. Opsoniin osallistuu vuosittain vaihteleva määrä Euroopan unionin jäsenmaiden viranomaisia sekä OLAF, DG Sante ja EUIPO tukevat operaatiota. Opson-operaatioita on toteutettu vuodesta 2011 alkaen. Viimeisin operaatio on järjestyksessä yhdestoista (Opson XI). Jokaisen Opsonin aikana on takavarikoitu kymmeniä miljoonia kiloja laittomia elintarvikkeita sekä henkilöitä on pidätetty laittomasta toiminnasta. Opsonilla on myös pystytty pysäyttämään rikollisverkostoja.

6 Elintarvikeketjun rikosten torjunta Suomessa

6.1 Ruokaviraston rikostorjunta

Ruokavirasto suunnittelee, ohjaa, kehittää ja suorittaa elintarvikevalvontaa (Elintarvikelaki 297/2021). Ruokavirasto myös kouluttaa ja neuvoo muita elintarvikevalvontaviranomaisia. Ruokavirasto ylläpitää valtakunnallista elintarvikeketjun rikosten tilannekuvaa keräämällä elintarvikevalvontayksiköiltä tiedot poliisin rikosilmoitusjärjestelmään kirjatuista elintarvikeketjun rikostapauksista. Pääsääntöisesti Ruokaviraston rooli on tukea muita elintarvikevalvontaviranomaisia tapausten käsittelyssä ja tutkintapyyntöjen tekemisessä.

Elintarvikelain 69 §:n mukaan Ruokavirastolla on asiantuntija-asema elintarvikesäännösten soveltamisalaan kuuluvassa teossa rikosprosessin aikana. Ennen syyteharkinnan päättymistä on Ruokavirastolle varattava tilaisuus lausunnon antamiseen. Tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä on Ruokavirastolla läsnäolo- ja puheoikeus. (Elintarvikelaki 297/2021)

Ruokaviraston asiantuntijalausunnoilla ja asiantuntijan osallistumisella rikosprosessiin varmistetaan elintarvikesäännösten soveltamiseen liittyvä asiantuntemus ja helpotetaan poliisin ja syyttäjän päätöksien tekemistä esitutkinnassa, syyteharkinnan aikana sekä tuomioistuinkäsittelyssä. Ruokaviraston asiantuntija-asema koskee myös rikoslaissa rangaistavaksi säädettyä tekoa, ei pelkästään terveysrikosta ja elintarvikerikkomusta (Elintarvikelaki 297/2021).

Ruokaviraston elintarvikeketjulinjalle perustettiin rikostentorjuntatiimi vuonna 2021. Samaan aikaan käynnistyi Harmaan talouden ja talousrikollisuuden kaksivuotinen hanke, jonka tavoitteena oli kehittää viranomaisten yhteistyötä (Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020-2023, 2020). Hankkeen aikana koulutettiin laajasti elintarvikevalvontaa tekeviä ja muita viranomaisia, kuten poliiseja, syyttäjiä ja Tullia elintarvikeketjun rikoksiin liittyen. Koulutuksiin osallistui lähes kaikista kunnallisista valvontayksiköistä elintarvikelain mukaista valvontaa tekeviä viranhaltijoita. Hankkeen aikana luotiin valvontaverkosto eri viranomaisten kesken. Ruokavirasto toimii valvontaverkoston ylläpitäjänä ja se ylläpitää Suomen tilannekuvaa. Viranomaisten Pikantti-ekstranettiin luotiin ohjeita ja materiaalia avuksi mm. tutkintapyyntöjen tekemiseen.

Lausuntopyynnöt poliisilta ja syyttäjiltä sekä juttujen pääkäsittelyt työllistävät Ruokaviraston rikostentorjuntatiimiä ja mahdollisuus tehdä tutkintapyyntöjä Ruokavirastosta käsin on rajallinen. Kunnallinen valvontayksikkö on se viranomainen, jolla on toimivalta valvonta-alueellaan ja joka useimmin selvittelee tapausta ja tekee alueellaan tapahtuvista elintarvikeketjun rikoksista tutkintapyyntöjä. Mikäli rikosepäilytapaus kohdentuu laajemmalle kuin yhden kunnallisen valvontayksikön alueelle, voi Ruokavirasto koordinoida tapausta ja tehdä tutkintapyyntöjä. Ruokavirasto toimii näissä tapauksissa myös usein elintarvikevalvonnan yhteyspisteenä muiden viranomaisten, kuten poliisin, Tullin tai veroviranomaisen kanssa tapauksen käsittelyssä.

6.2 Elintarvikeketjun rikosten torjunta kunnallisissa valvontayksiköissä

Wisniewski ja Buschulte (2019) selvittivät Saksassa elintarvikevalvontaviranomaisilta, mitkä tekijät auttavat elintarvikepetosten varhaisessa havaitsemisessa ja mitkä seikat luokitellaan elintarvikepetoksiksi. Tulosten perusteella selkeän oikeudellisen määritelmän puuttuminen elintarvikeketjun rikoksista vaikeuttaa niiden torjuntaa. (Wisniewski & Buschulte 2019) Määritelmän puuttumisen vuoksi elintarvikevalvontaviranomaiset voivat ajatella, että rikkomus ei ole laadultaan sellainen,

että se ehdottomasti edellyttää rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä ja näin ollen päädytään hallinnollisten pakkokeinojen käyttämiseen sen sijaan, että saatettaisiin tapaus rikosprosessiin. Tällöin ei huomata, että toimijan korjatessa toimintaansa pakkokeinojen käytön seurauksena, jää jo tapahtunut rikos selvittämättä ja rankaisematta. Pahimmassa tapauksessa toimija jatkaa rikollista toimintaansa.

Mikäli rike on vähäinen eikä se ehdottomasti edellytä rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä, voidaan tällaiseen tapaukseen kuitenkin soveltaa vuonna 2021 elintarvikelakiin lisättyä seuraamusmaksua, joka on luonteeltaan kertaluontoinen rangaistus. Seuraamusmaksun käyttöä harkittaessa tulee kuitenkin pitää mielessä kaksoisrangaistavuus ja sen ongelmallisuus. Mikäli epäillään monimuotoista vakavaa rikosta, tulisi tällaisesta tehdä tutkintapyyntö seuraamusmaksun antamisen sijaan. Mikäli elintarvikelaissa tarkoitetun vähäisen rikkeen arviointiin elintarvikevalvontaviranomaisen omat taidot eivät riitä, tulisi esitutkintaviranomaiselta pyytää apua matalalla kynnyksellä.

Alueellinen valvonnan jakautuminen tuo myös haasteita rikostorjuntaan. Toimintavaltuudet rikosten torjuntaan riittävät kunkin viranomaisen kohdalla vain omalla valvonta-alueellaan (Elintarvikelaki 297/2021, 3 Luku). Kunnallinen elintarvikevalvonta on jakautunut alueellisesti 61 eri valvonta-alueelle. On haasteellista selvittää rikosepäilytapauksia, jotka ulottuvat useamman valvontayksikön alueelle. Yhteistyö toisten alueiden viranomaisten kanssa on erittäin tärkeää tällaisissa koordinoitua vaativissa tapauksissa ja jonkun yksikön on otettava tapauksen koordinoituvastuu. Ruokaviraston rooli ohjaavana viranomaisena korostuu tällaisten valvontayksikkörajojen yli ulottuvissa tapauksissa.

Elintarvikealan toimijalla on vastuu markkinoille saattamisistaan elintarvikkeista (Elintarvikelaki 297/2021 6 §). Elintarvikevalvontaviranomainen valvoo säädösten noudattamista ja tarkastuksia tekevillä viranomaisilla on merkittävä rooli rikosepäilyjen tietoon saattamisessa. Asiantuntemusta varsinkin jäljitettävyyden hallinnassa tulisi kehittää kouluttamalla ja antamalla valvojien erikoistua rikostorjuntaan (Joensuu & Lundén, 2024). Toisin kuin elintarviketurvallisuuden valvonnassa (Oiva-järjestelmä), elintarvikepetosten torjunnassa ei ole käytössä arviointiasteikkoa. Hyvin elintarviketurvallisuuden mitattavilla mittareilla hoitavat toimijat voivat syyllistyä rikolliseen toimintaan, vaikka eivät jää Oiva-valvonnassa mitenkään kiinni.

6.3 Kouluttautuminen

Valvonta-asetuksen mukaan elintarvikevalvontaa tekevien tulee kouluttautua omalla alallaan jatkuvasti ((EU) 2017/625). EU on nostanut petoksellisuuden torjunnan yhdeksi osaksi suunnitelmallista valvontaa. Valvontayksiköiden tulisi huolehtia petoksellisuuden torjunnan osaamisesta samalla tavalla kuin muiden valvottavien asioiden osalta. Valvonta-asetus edellyttää myös, että vilpillisillä keinoilla saatu rikoshyöty on ulosmitattava toimijoilta. Viranomaisen tulisi huolehtia, että sillä on käytössään koulutettuja, osaavia henkilöitä rikostorjunnankin osalta. Valvontayksiköiden koulutussuunnitelmiin tulisi lisätä myös rikollisuuden torjunnan koulutukset.

7 Kunnan elintarvikevalvonnan toimintaympäristö

7.1 Kunnan elintarvikevalvontaviranomainen

Kunnassa elintarvikevalvonnasta vastaa kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin (kunnan viranomainen). Kunnan viranomainen voi siirtää toimivaltaansa viranhaltijoille (Elintarvikelaki 297/2021, 27§). Yleisesti viranhaltijoille siirretään elintarvikelainsäädännössä mainitut tarkastus- ja näytteenottoon liittyvät tehtävät sekä osa 9 luvun hallinnollisista pakkokeinoista. Toimivallan siirroissa on eroja valvontayksiköiden välillä erityisesti elintarvikelaissa määriteltyjen hallinnollisten pakkokeinojen osalta (Elintarvikelaki 297/2021, 55–59 ja 67 §). Joissakin valvontayksiköissä tehtävät on delegoitu hyvin laajasti elintarvikelain mahdollistamalla tavalla, kun taas joissain yksiköissä viranhaltijan tulee viedä kaikkien paikkokeinotoimet toimielimen päätettäväksi. Erilaiset delegoinnit vaikuttavat viranhaltijan työskentelyn sujuvuuteen ja nopeuteen erityisesti hallinnollisten pakkokeinojen käytössä.

Viranhaltijan elintarvikeketjun rikollisuuden torjunnan mahdollisuuksiin vaikuttaa poliittisten päätäjien ja oman organisaation antama tuki. Mikäli kunnan viranomainen ja organisaation johto eivät edesauta rikosten torjuntaa, todennäköisesti virkamiehen mahdollisuudet kouluttautua ja syventyä aiheeseen on lähes mahdotonta.

7.2 Viranhaltijan velvollisuudet, oikeudet ja etiikka

Kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen/ viranhaltijan toimintaa ohjaa substanssilainsäädännön lisäksi mm. perustuslaki, laki kunnallisesta virkamiehestä (Viranhaltijalaki 304/2003), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (Julkisuuslaki 621/1999), hallintolaki (Hallintolaki 434/2003) ja rikoslaki (Rikoslaki 39/1889). Virkamiehiin kohdistuu tiukempi yleinen oikeudellinen vastuu kuin tavallisiin kansalaisiin. Hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolaissa (Hallintolaki 434/2003). Virkavastuu liittyy kiinteästi virka-asemaan. Virka-vastuu takaa kansalaisiin suuntautuvien tehtävien asianmukaisen hoidon. Virkatoimiensa lainmukaisuudesta vastaa virkamies ja hän on vastuussa myös sellaisesta monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän on kannattanut toimielimen jäsenenä. Esittelijänä toimiessaan, hän on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä. (Suomen perustuslaki, 118 §.)

Kunnan elintarvikevalvontaviranomainen käyttää käyttäjänsä oikeuttavaa ja velvoittavaa julkista valtaa. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia ja julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja (Suomen perustuslaki 731/1999, 2 §). Julkista valtaa käyttävän tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta eli tehtävässä puututaan toisen etuun tai oikeuteen. Julkista valtaa käyttää myös sellainen henkilö, joka osallistuu em. päätöksen valmisteluun. (Rikoslaki 39/1889, 11 §.)

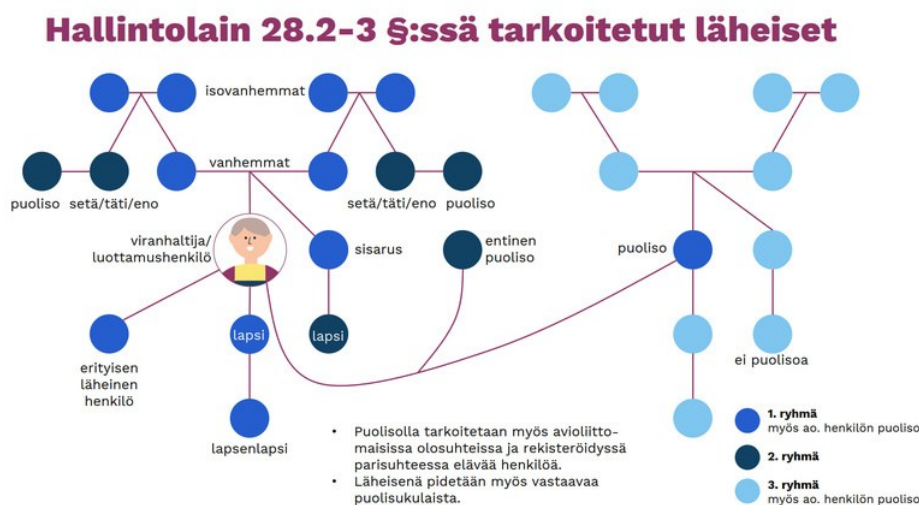
Viranhaltijan on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti viivytyksettä ja toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa edellyttämällä tavalla sekä noudatettava työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Viranhaltija ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä rikoslain 40 luvussa kuvattua taloudellista tai muuta etua. Myös rikoslain yleiset säännökset koskevat virkamiestä kuin ketä tahansa kansalaista. Rikoslain 40 luvussa säädetään virkarikoksista, mukaan lukien lahjusrikokset. Rikoslain 40 luvun 11§ ja 12§ mukaan lahjusrikossäännökset koskevat kunnan viranhaltijoita, työntekijöitä ja luottamushenkilöitä, sillä kuntalain mukaan myös luottamushenkilö hoitaa tointa virkavastuulla. (Viranhaltijalaki 304/2003 17§; Kuntalaki 410/2015, 85 §; Rikoslaki 39/1889, 40 luku 11§, 12§.)

Virkavelvollisuuden rikkomista on myös virkavelvollisuuden täyttämättä jättäminen. Jos virkamiehellä on velvollisuus tehdä jotakin, mutta hän ei hoida tehtäväänsä, hän laiminlyö virkavelvollisuuden (HE 77/2001). Mikäli virkamies toimii virassaan vastoin virkavelvollisuuksiaan tai lakia taikka laiminlyö virkatehtäviään, syyllistyy hän johonkin rikoslain 40 luvun tarkoittamaan virkarikokseen (Rikoslaki 39/1889, Luku 40).

Virkamieheen kohdistuvaa tekoa pidetään moitittavampana kuin tavalliseen kansalaiseen kohdistuvaa. Rikoslaisissa säädetään rikoksista viranomaisia vastaan. Yleisiä rikossäännöksiä ei ole pidetty riittävinä viran puolesta työskenteleville ja virantoimituksessa oleville viranomaisille rikoslaki antaa erityistä suojaa yleisten rikossäännösten lisäksi. Lain mukaan erityisesti kielletään virkamiehen vastustaminen, virkamiehen väkivaltainen vastustaminen ja haitanteko virkamiehelle. (Rikoslaki 39/1889, Luku 16 1–3 §.)

7.3 Viranhaltijan esteellisyys

Viranhaltija on esteellinen käsittelemään sellaista asiaa, jossa viranhaltijalla on sellainen suhde viranomaisessa käsiteltävään asiaan tai asianosaisiin, että se vaarantaa hänen puolueettomuutensa. Esteellisyys sääntelyssä on huomioitu se, että omien intressien lisäksi päättäjän läheisimmät ihmissuhteet ja näiden henkilöiden intressit voivat vaarantaa päättäjän puolueettomuutta. (Hallintolaki 434/2003.) Hallintolaisissa tarkoitetut läheiset on kuvattu kuviossa 8.



Kuvio 8. Hallintolain mukaiset läheiset (Esteellisyys sääntöjen tarkoittamat läheiset, N.d.)

Viranhaltijoilla voi olla sivutoimia, jolloin viranhaltija on palvelussuhteessa työnantajaansa. Palvelussuhde tahoon, jolle asian viranomaisratkaisusta on odotettavissa haittaa tai hyötyä, tekee viranhaltijasta esteellisen käsittelemään työnantajaansa koskevaa asiaa.

Sen lisäksi, mitä lainsäädännössä on veloitettu viranhaltijalle, hänen tulee ymmärtää eettiset periaatteet ja pyrkiä noudattamaan niitä päivittäisessä työssään edistääkseen luottamusta ja tehokasta toimintaa julkisessa sektorissa.

7.4 Kuluttajien luottamus

Kuluttajien luottamus elintarvikevalvonnan viranomaisiin ja tietämys elintarvikepetoksista sekä niiden terveystarpeista vaihtelee maittain ja maanosittain suuresti. Kiinassa kuluttajat pitävät elintarvikeketjussa vilpillistä toimintaa yleisenä ja luottamus kotimaiseen elintarvikejärjestelmään on heikko. Kiinalaiset kuluttajat myös mieltävät petoksen terminä eri tavalla kuin miten EU:n lainsäädännöllinen termi on määritelty. Kiinalaiset ajattelevat petoksiin kuuluvan elintarvikkeiden aitouden lisäksi esimerkiksi elintarvikkeen turvallisuuden ja laadun. (Kendall, H., Kuznesof, S., Dean, M., Chan, M.-Y., Clark, B., Home, R., . . . Frewer, L. 2019.)

Portugalissa reilu puolet kuluttajista omaa jonkin verran tietoa elintarvikepetoksista ja saman verran kuluttajista uskoo, että elintarvikkeiden pakkausmerkinnöissä esitettävät tiedot ovat luotettavia. Yli 75 % vastaajista on sitä mieltä, että väärät pakkausmerkinnät eivät aiheuta terveystarpeita kuluttajille tai tuo taloudellista hyötyä elintarvikkeen valmistajalle. (Moreira, García-Díez, de Almeida, & Cristina, 2021.) Serbiassa väestöstä vanhemmat tai korkeasti koulutetut ovat tietoisimpia erilaisista petollisista toimista elintarvikeketjussa ja pitävät rikoksia vakavana riskinä, kun taas nuorempi väestö suhtautuu asiaan rennommin. Serbian väestössä vallitsee yksimielisyys siitä, että rikksellinen toiminta voi aiheuttaa vakavia terveystarpeita kuluttajille. (Djekic & Smigic 2024.)

Moreira ym. (2021) mukaan kuluttajat ovat valmiita maksamaan turvallisemmasta ruoasta ja ovat sitä mieltä, että halpaa ruokaa ostavat ottavat tietoisesti riskin, että joutuvat elintarvikepetoksen uhriksi (Moreira, García-Díez, de Almeida & Cristina 2021). Tosiasiassa elintarvikeketjun rikoksia tehdään kaikissa elintarvikeryhmissä hintaan katsomatta. Kendall ym. (2019) toteavat, että ruokapetoksien tarkoituksena on saada taloudellista hyötyä epärehellisin tavoin, ei aiheuttaa terveydel-

listä vaaraa (Kendall, ym. 2019). Kun vilpillinen toimija haluaa saada maksimaalisen tuoton toiminnalleen, toimija todennäköisesti myy juuri kalliita tuotteita väärennettynä korvaamalla kalliimman raaka-aineen halvemmalla. Tästä hyvänä esimerkkinä on Suomen Pohjanmaan riistanlihatapaus, joka tuli julkisuuteen 2022. Toimija korvasi suomalaisen hirven ja peuranlihan ulkomaisella saksan-hirvellä, joka on huomattavasti halvempaa kuin kotimaisen riistan liha. (Tuomio 21/155424.)

Suomi on vahvan luottamuksen maa ja pärjää hyvin kansainvälisissä luottamusvertailuissa, mutta OECD:n arviointiraportin mukaan luottamus eri instituutioihin vaihtelee. Poliisin jälkeen, johon raportin mukaan yli 85 % suomalaisista luottaa, maan luotettavin instituutio on valtionhallinto (66 %), seuraavaksi tulevat hallitus (61 %), eduskunta (53 %) ja kuntahallinto (52 %). Luottamuksessa julkisiin instituutioihin ja hallintoon on havaittavissa merkittäviä alueellisia ja väestöryhmien välisiä eroja. (Drivers of Trust in Public Institutions in Finland, 2021.)

Vuorensyrjän ym. ja Nenosen ym. tutkimuksissa on havaittavissa saman suuntaisia tuloksia. Poliisiin ja sen toimintaan luottaa noin 91 % suomalaisista, mutta luottamus asiointiin julkishallinnon ja paikallisviranomaisten kanssa ei ole yhtä korkeaa. Lähinnä ongelmaksi koetaan pitkät käsittelyajat ja tiedon löytämisen vaikeus. (Vuorensyrjä, M., Rauta, J., Hämäläinen, E., Attila, H., Koivula, J. & Ollila, P. 2023; Nenonen, Kivelä, Ervasti, Joronen, & Villa, 2021.)

Suomalaisilla kuluttajilla on vahva luottamus elintarviketoimijoita kohtaan ja kuluttajien tietämys elintarvikeketjun rikoksista on puutteellista. Erityisesti kotimaiset tuotteet mielletään turvallisiksi ja luotettavaksi. Suomalaiset luottavat kotimaisiin elintarvikkeisiin niin paljon, että eivät näe suomalaisten tuotteiden joutuvan rikosten uhriksi. (Vuorikko 2023.)

Kuluttajat eivät myöskään aina tiedosta koko elintarvikeketjun monimutkaisuutta ja pituutta (Barnett, J., Begen, F., Howes, S., Regan, A., McConnon, A., Marcu, A., . . . Verbeke, W. (2016). Kuluttajien ymmärrys ja tiedonpuute elintarvikeketjun rikoksista sekä luottamuksen matala taso paikallistason viranomaisiin saattaa asettaa viranomaiset kansalaisten arvostelun kohteeksi viranomaisen tekemien päätösten vuoksi.

Kansalaiset eivät välttämättä tunne viranomaisen prosessia ja näin ollen arvostelevat kärkkäästikin viranomaisen toimia tai toimimattomuutta, kuten kävi esimerkiksi vuonna 2023 ilmi tullessa keskisuomalaisessa leipomotapauksessa, jossa leipomoa syytettiin törkeästä terveyden vaarantamisesta. Iltalehti julkaisi aiheesta artikkelin 28.4.2024. Kansalaisten kommentit lehtiartikkeliin vaihtelivat viranomaisten toimintaa puolustavista kommenteista mahdollista terveysvaaraa vähätteleviin kommentteihin. Osa kommentoijista ei nähnyt terveysvaarana allergeenien ilmoittamatta jättämistä, vaikka tosiasiallisesti allergeenien ilmoittamatta jättäminen voi olla allergiselle asiakkaalle jopa hengenvaarallista. Osa oli sitä mieltä, että elintarvikeviranomaiset kohtelevat pienyrittäjiä epäoikeudenmukaisesti. Myös elintarvikkeiden takaisin vetoja ja hävityksiä pidettiin ylimitoitettuina. (Lapinkangas 2023.)

Toisaalta elintarvikeketjun rikoksen tullessa julkisuuteen voidaan ihmetellä, miksi viranomainen ei ole puuttunut asiaan jo aiemmin. Tosiasiassa viranomainen on todennäköisesti jo huomauttanut toimijaa laittomasta toiminnasta ja antanut neuvontaa, ohjausta ja kehotuksia asioiden korjaamiseksi sekä hallinnollisiin pakkokeinoihin on jo todennäköisesti ryhdytty ennen tutkintapyyntöä tekemistä esitutkintaviranomaiselle. Kuluttajien tietämättömyys lainsäädännön vaatimuksista sekä lain noudattamatta jättämisen vaikutuksista voi aiheuttaa viranhaltijan joutumisen kuluttajien pilkkaamisen kohteeksi ilman oikeutusta. Valvontaviranomaiset voivat joutua kansalaisten häirinnän tai uhkailun kohteeksi, jos kansalaisten silmissä hyvän maineen omaavan toimijan toimintaan puututaan viranomaisen taholta.

7.5 Elintarvikealan toimijoiden uhkailu ja maalittaminen

Käyttäessään julkista valtaa elintarvikevalvontaviranomaiset puuttuvat elintarvikealan toimijoiden oikeuksiin. Viranomaisohjeita noudattamaan haluton elintarvikealan toimija voi kohdistaa tyytymättömyyttään vaadittaviin toimenpiteisiin viranhaltijaa kohtaan. Viranhaltijaa voidaan uhkailla tai häiritä jollain muulla tavalla tai viranhaltija voi joutua jopa maalittamisen kohteeksi. Myös viranhaltijan läheisiin voi kohdistua vastaavanlaisia toimenpiteitä elintarvikealan toimijoiden toimesta. Sisäministeriön raportin mukaan maalittaminen on:

toimintaa, jossa yksittäinen henkilö omin toimin tai muita mobilisoimalla käynnistää tai kannustaa yhteen kohteeseen kohdistuvan järjestäytyneen häirinnän, joka voi olla suoraa tai epäsuoraa. Keinoja ovat muun muassa mustamaalaaminen, yksityisluontoisten tietojen levittäminen tai uhkaaminen.

Maalittamisen tarkoituksena on horjuttaa luottoa ihmisiin, yhteiskunnan rakenteisiin ja instituutioihin (Maalittamisen vastaisten toimien tehostaminen: Työryhmäraportti 2021).

Maalittamisen ja uhkailun tarkoituksena voi olla saada virkamies tekemään tutkintapyyntö maalittajasta. Mikäli virkamies tekee rikosilmoituksen häntä maalittaneesta tahosta, virkamies tulee täten esteelliseksi suhteessa niihin henkilöihin, joita rikosilmoitus koskee. Maalittamisen tavoitteena voikin olla virkamiehen saaminen esteelliseksi käsittelemään kyseisen toimijan asioita tai toimimaan todistajana tuomioistuimessa. Tämä voi joissain tapauksissa jopa motivoida maalittamista. Maalittaja voi myös tehdä rikosilmoituksen virkamiehen toiminnasta, jolloin esteellisyys myös tulee voimaan. (Illman 2020.)

7.6 Korruptio

Kiviahon ja Knuutisen (2022) mukaan kuntien johdon ja hallinnon suhtautuminen korruptioon ja sen torjuntaan vaihtelee Suomen kunnissa. Korruptioksi tunnistetaan lähinnä vain erilaiset lahjusrikokset. Hyvä veli -verkostoja eli rakenteellista korruptiota ei pääsääntöisesti tunnisteta vakavaksi korruption ilmenemismuodoksi ja osaan kunnista on kehittynyt puuttumattomuus sekä peittely- ja suojelukulttuuri. (Kiviahon & Knuutinen 2022)

Kunnallinen viranhaltija voi joutua korruption vaikutuksen piiriin tai syyllistyä itse korruptioon. Kunnan viranhaltijaa ohjaavat poliittiset päättäjät voivat olla korruptoituneita ja voivat siksi vaikuttaa tai jopa estää viranomaista toimimaan virkavastuun mukaisesti. Elintarvikealan toimijat ja kuntalaiset voivat kohdistaa korruptiivisia toimia viranhaltijaan, esimerkiksi lahjusten antamisena tai vaikutuspyrkimyksenä viranhaltijan päätösten tekemiseen.

7.6.1 Korruption määritelmä

Euroopan parlamentin päätöslauselmassa EU A4-0314/95 määritellään korruptio seuraavasti:

Käyttäytymiseksi, jolla julkisia tai yksityisiä tehtäviä hoitavat henkilöt laiminlyövät velvollisuutensa, kun heille suoraan tai epäsuorasti tarjotaan taloudellista tai muuta etua (Korruption vastaiset toimet Euroopassa 1995).

Suomen Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi korruptio määritellään vaikutusvallan väärinkäytöksi henkilökohtaisen edun saavuttamiseksi. Korruption tavoitteena on hankkia oikeudetonta yksityistä etua lainvastaisin tai epäeettisin keinoin, mikä vaarantaa paikallishallinnossa yleisen edun toteutumisen sekä heikentää luottamusta viranomaistoimintaan. (Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020-2023, 2020.)

Korruptio on vaikutusvallan väärinkäyttöä edun tavoittelemiseksi (Harmaa talous ja talousrikollisuus N.d.; Korruptio ja eettisyys N.d.; Salminen 2015). Korruptio mielletään kansalaisten keskuudessa usein lahjonnaksi, mutta lahjonta muodostaa korruption ytimen muiden kriminalisoitujen korruptiivisten tekojen kanssa. Ytimen ympärillä nähdään muita tekoja, jotka voivat olla moitteenvaraisia, epäeettisiä tai moraalisesti vääriä. Vaikka toiminta ei ylitä rikosoikeudellisen rangaistavuuden rajaa, se voi olla hallinnollisesti tai moraalisesti moitittavaa. (Peurala & Muttilainen 2015.)

Korruption eri ilmenemismuotoja on koottu taulukkoon 2. Peurala ja Muttilainen ovat lähestyneet korruption muotoja rikosnimikkeiden kautta. Salminen on tuonut esille samoja korruption eri muotoja.

Taulukko 2. Korruption eri muotoja (Peurala ym. 2015; Salminen 2015.)

Peurala & Muttilainen	Salminen
<p>Lahjusrikokset Vaalilahjonta: RL 14 luku 2 § Lahjuksen antaminen: RL 16 luku 13 § Törkeä lahjuksen antaminen: RL 16 luku 14 § Lahjuksen antaminen kansanedustajalle: RL 16 luku 14 a § Törkeä lahjuksen antaminen kansanedustajalle: RL 16 luku 14 b § Lahjominen elinkeinotoiminnassa: RL 30 luku 7 § Törkeä lahjominen elinkeinotoiminnassa: RL 30 luku 7 a § Lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa: RL 30 luku 8 § Törkeä lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa: RL 30 luku 8 a § Lahjuksen ottaminen: RL 40 luku 1 § Törkeä lahjuksen ottaminen: RL 40 luku 2 § Lahjusrikkomus: RL 40 luku 3 § Lahjuksen ottaminen kansanedustajana: RL 40 luku 4 § Törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana: RL 40 luku 4 a §</p> <p>Muita mahdollisia korruptiorikoksia Kavallus: RL 28 luku 4 § Yrityssalaisuuden rikkominen: RL 30 luku 5 § Yrityssalaisuuden väärinkäyttö: RL 30 luku 6 § Rahanpesu: RL 32 luku 6 § Petos: RL 36 luku 1 § Luottamusaseman väärinkäyttö: RL 36 luku 5 § Virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen: RL 40 luku 5 § Virka-aseman väärinkäyttäminen: RL 40 luku 7 § Törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen: RL 40 luku 8 § Virkavelvollisuuden rikkominen: RL 40 luku 9 § Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen: RL 40 luku 10 § Sisäpiirintiedon väärinkäyttö: RL 51 luku 1 § Törkeä sisäpiirintiedon väärinkäyttö: RL 51 luku 2 § Syrjintä: RL 11 luku 9 § ja 47 luku 3 §</p>	<p>Vallan ja aseman väärinkäyttö, vaikutusvallan väärinkäyttö Lahjonta, lahjusten lupaaminen, pyytäminen, ottaminen ja lahjonnan hyväksyminen Petos, kiristys, kavallus, varastaminen, yhteisten varojen väärinkäyttö Julkisen omaisuuden hävittäminen, myyminen ja muu hyödyntäminen ilman valtuuksia Rahanpesu, kleptokratia Uhkailu ja väkivallalla pakottaminen Eturistiriidat ja sisäpiiritiedon ja muun luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö Suosinta ja suosikkijärjestelmän ylläpito (nepotismi, klientelismi, kronyismi) Integriteetinvastainen verkottuminen, hyvä veli -verkostot, kartellit Äänten ostaminen, virkojen myyminen Sopimaton lahjojen vastaanottaminen ja vieraanvaraisuus sekä muut kohtuuttomat taloudelliset edut Lakien ja määräysten kiertäminen Tosiasioiden vääristely, perättömät lausunnot, valehtelu Laittomat palvelumaksut ja voitelurahat Dokumenttien ”sormeilu”, yhteisten pelisääntöjen manipuloiminen Laiton seuranta ja tarkkailu Tehtävien, velvollisuuksien ja valvonnan laiminlyönti ja asioiden viivyttely Huonon hallinnon suojeleminen ja salailu Huono johtaminen: välinpitämätön johtamistyö ja alaisten laiminlyönti Vääristyneiden, epäreilujen ja epäasiallisten keinojen käyttäminen alaisiin</p>

Sekä Peuralan ja Muttilaisen että Salmisen mukaan korruptio voi olla esimerkiksi vastikkeetonta suosimista tai eturistiriitoja. Korruptio voi myös ilmetä epäeettisten etuuksien ottamisena tai antamisena, eturistiriitoina, virkasalaisuuden ja -velvollisuuksien laiminlyöntinä ja huonona johtamisena hallinnossa. (Peurala ym. 2015; Salminen 2015.) Korruptio voi näkyä myös epäeettisenä päätösten valmisteluna virallisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella. Usein toimitaan lain kirjaimen mukaan, mutta silti epäeettisesti. (Harmaa talous ja talousrikollisuus N.d.; Korruptiontorjunta N.d..) Mikäli korruptio ei ole rikosoikeudellisesti tuomittavaa, se on kuitenkin aina epäoikeudenmukaista ja vahingollista yhteiskunnalle, kun toimitaan harmaalla alueella epäeettisesti ja moraalittomasti.

Korruption monimuotoisuuden vuoksi sitä on usein vaikea tunnistaa (Korruptiontorjunta N.d.). Korruptiota ilmenee ilmiikorruptiona (viranomaisten tietoon tuleva) ja piilokorruptiona (piiloon jäävä). Ilmiikorruptio ilmenee yleisesti lahjontana, varsinaisina korruptionrikoksina ja virkarikkeinä. Piilokorruptio hyödyntää virallisia rakenteita ja epävirallisia verkostoja. Piilokorruptio on salaista ja näkymätöntä epäeettistä toimintaa, joka ei aina paljastu. Se tarkoittaa vallan väärinkäyttöä, vaikka toiminta näyttäisi lainmukaiselta. Piilokorruptiossa suositaan suljettuja verkostoja ja pieniä piirejä. (Salminen & Viinamäki 2017; Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat? 2017.) Piilokorruptio voi myös näyttäytyä piittaamattomuutena säännöksiä ja organisaation omia määräyksiä kohtaan. Hyvä veli -verkostot, eturistiriidat ja jääviydet ovat myös piilokorruption muotoja. (Salminen ym. 2017; Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat? 2017.)

7.6.2 Korruptio Suomessa

Suomi on kansainvälisissä vertailuissa korruptoitumattomimpien maiden kärkipäässä. Vuoden 2022 Corruption Perception Indexin (CPI) mukaan Suomi on toiseksi vähiten korruptoitunut maailmassa Tanskan jälkeen. (Corruption Perception Index N.d..). Transparency Internationalin Suomen osaston mukaan indeksi kuitenkin kuvaa korruptiotilannetta hyvin rajoitetusti ja Suomella on huomattavia haavoittuvaisuuksia korruptiontorjunnassa ja varsinkin rakenteelliset korruptionriskit voivat jäädä indeksissä huomioimatta. CPI mittaa ensisijaisesti korruption havainnointia, eikä se kuvaa luotettavasti esimerkiksi korruption määrää. (Transparency International Suomi. N.d)

Yksikään maa ei ole täysin korruptoitumaton, joten Suomessakin esiintyy korruptiota (Harmaa talous & talousrikollisuus, N.d.). Kuntaorganisaatioissa korruptiota on ilmennyt mm. laittomuuksien salaamisena ja toimijoiden suojeluna, asioiden käsittelyn viivyttelyä ja velvollisuuksien laiminlyöntinä sekä välinpitämättömänä johtamisena (Salminen ym. 2017; Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat? 2017. Myös Kuntaliitto nostaa esille viivyttelyt ja velvollisuuksien laiminlyönnot virkatehtävien ja -velvollisuuksien muodossa sekä puuttumattomuuden huonoon hallintoon suojeluna (Kuntaliitto, N.d..) Salminen ja Viinamäki ovat myös nostaneet esille sen, että korruption näistä muodoista ollaan usein tietoisia, mutta väärinkäytökset kuntaorganisaatiossa jäävät jostain syystä piiloon (Salminen & Viinamäki, Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat?, 2017).

7.6.3 Korruption torjunta Suomessa

Suomella ei ole erillistä korruptionvastaista virastoa, vaan työ jakautuu monen eri viranomaisen ja muun toimijan kesken. Yksittäisen viraston puuttumisen vuoksi korruptiontorjunta edellyttää laajaa yhteistyötä eri viranomaisten ja toimijoiden kesken. Korruptionvastaisen työn kansallinen koordinaativiranomainen on oikeusministeriö, jonka tehtävänä on koordinoida torjunnan kehityshankkeita, tukea muita viranomaisia sekä koordinoida korruptionvastaista yhteistyöverkosta. Oikeusministeriö on asettanut Suomeen korruptionvastaisen yhteistyöverkoston ensimmäistä kertaa vuonna 2002. Verkosto toimii paikallisena toimielimenä kansainvälisten sopimusten edellyttämällä tavalla ja tavoitteena on, että korruptiota esiintyy Suomessa mahdollisimman vähän. Yhteistyöverkoston tehtäviin kuuluu lisätä tietoa korruptiosta, korruptiontorjunnasta ja julkishallinnon sekä yksityisen sektorin ohjeistuksesta. Verkoston tehtävänä on seurata ja edistää kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden täytäntöönpanoa sekä edistää ennaltaehkäisevää ja korruptionvastaista toimintaa Suomessa. Verkosto myös seuraa ja edistää korruptiota koskevaa tutkimusta. Verkosto ei käsittele yksittäisiä korruptiotapauksia. (Korruptiontorjunta, N.d..)

Poikkihallinnollinen yhteistyö on tärkeää tulosten aikaansaamiseksi. Keskeisimpiä toimijoita ovat poliisi, verohallinto, kilpailu- ja kuluttajavirasto, valtionvarainministeriö, ulkoministeriö, oikeusasiamies ja oikeuskansleri, Kuntaliitto ja Transparency International Suomi. (Korruptiontorjunta, N.d..)

Oikeusministeriön selvityksen mukaan korruption torjunnasta kunnallishallinnossa suhtautuminen korruptioon ja sen torjuntaan kunnissa on vaihtelevaa. Korruption ilmenemismuodot voivat kunnissa olla moninaiset ja tietoisuus korruption ilmenemismuodoista on vielä riittämätöntä. Kuntien tulisi luoda hallinnon oikeusperiaatteisiin sekä eettisiin periaatteisiin perustuva toimintamalli, joka sisältää arvioinnin ja analysoinnin toiminnan ja hallinnon riskialueista eri tasoilla. (Kiviaho ym. 2022.)

8 Tutkimuksen toteuttaminen

8.1 Perustelut aineistonkeruumenetelmille

Koska tutkimuksia elintarvikeketjun rikollisuuden torjunnan haasteista elintarvikevalvontayksiköissä ei ole laisinkaan Suomesta saatavilla, voidaan todeta, että aihe on tutkimaton. Kun tutkimattomasta aiheesta halutaan saada tietoa, tulee sitä kysyä niiltä henkilöiltä, joiden oletetaan asiasta jotain tietävän (Kananen 2015, 143, 145–146). Haastattelu, kysely, havainnointi ja erilaisista dokumenteista koottu tieto on laadullisen tutkimuksen yleisimpiä aineistonkeruumenetelmiä. Henkilökohtaisen haastattelun etuna verrattuna em. muihin aineistonkeruumenetelmiin on joustavuus. Haastattelija voi haastattelun aikana oikaista mahdollisia väärinkäsityksiä ja esittää tarpeellisia lisäkysymyksiä haastateltavalle. Kysymyksiä voi esittää haastateltavalle siinä järjestyksessä kuin haastateltava keskustelussa parhaaksi näkee. Tutkimattomasta ilmiöstä on vaikea myöskään luoda kyselyä varten kysymyspatteristoa, jonka tulisi perustua tutkittavasta ilmiöstä jo tiedettyyn tietoon. (Sarajärvi & Tuomi 2018, 93, 96–97).

Tutkimuksessa pyritään ymmärtämään rikollisuuden torjunnan haasteita eikä tutkimuksessa pyritä tilastolliseen yleistyksen. On tärkeää, että haastateltavat henkilöt tietävät ilmiöstä mahdollisimman paljon tai omaavat kokemusta siitä (Sarajärvi & Tuomi 2018). Haastateltavaksi kutsuttiin kahdeksan elintarvikevalvonnan ammattilaista eri valvontayksiköistä eri puolilta Suomea. Yksi kutsutuista ei vastannut kutsuun. Osan haastateltavista tiedettiin osallistuneen elintarvikeketjussa tapahtuneiden rikostapausten selvittelyyn, mutta haastateltaviksi kutsuttiin myös sellaisia henkilöitä, joiden yksiköstä ei ollut tehty ilmoituksia rikosepäilyistä Ruokavirastolle tai tiedettiin, että tutkintapyyntöjä ei ollut tehty esitutkintaviranomaisille.

Kvalitatiivisen aineiston erityispiirteenä on, että teoreettinen viitekehys ohjaa sekä aineiston keräämistä että sen analysointia. Toisaalta aineiston luonne voi rajoittaa tutkimuksen teoreettista viitekehystä ja menetelmiä. Teoreettisen viitekehysten ja menetelmän valinta on syytä harkita huolellisesti, sillä ne vaikuttavat koko tutkimuksen toteutukseen. Koska tutkimuksen alussa on hyvin vaikea lyödä lukkoon tietty metodi, kannattaa kerätä aineisto, jota voi tarkastella moniulotteisesti eikä lyödä lukkoon havaintojen keräämistä vain tietystä näkökulmasta. laadullisessa tutkimuksessa kannattaa kerätä aineistoa niin, että sitä voi tarkastella mahdollisimman monella tavalla. (Alasuutari 2012.)

8.2 Haastattelut

Haastattelut toteutettiin teamsilla ja ne nauhoitettiin ja litteroitiin Teamsin litteroinnin avulla nauhoituksen yhteydessä. Heti haastattelun jälkeen litteroidusta tekstistä poistettiin haastateltavan tiedot eli anonymisoitiin, litteroitiin teksti vielä ymmärrettävään muotoon Teamsin virheellisten sanakäyttöjen osalta. Aineiston purkamisessa ei ollut tarvetta erotella taukoja, äänenpainoja tai muita vastaavia (Hirsjärvi & Hurme 2022). Haastatteluihin käytettiin aikaa puolesta tunnista yhteen tuntiin. Haastatteluissa keskityttiin kolmeen teemaan:

- Oman organisaation ja johdon tuki
- Kansalaisten ja toimijoiden suhtautumine valvontatyöhön
- Ruokaviraston tuki ja osaamisen kehittäminen.

Haastattelussa käytettiin apukysymyksiä, jotka esitettiin tarpeen mukaan eri haastateltaville siten, että keskustelu oli sujuvaa ja luontevaa. Haastattelun aikana tutkija pyrki löytämään vastaukset kaikkiin apukysymyksiin. Haastateltavilta kysyttiin seuraavia taustatietoja:

- Elintarvikevalvontaa tekevien henkilötyövuodet (htv)
- Haastateltavan oma kokemus elintarvikevalvonnasta
- Yksikön delegoinnit.

Kaikki haastateltavat olivat työskennelleet elintarvikevalvonnassa vähintään 5 vuotta ja heillä oli vahva kokemus elintarvikevalvonnasta. Haastateltavien joukkoon kuului elintarvikevalvonnasta vastaavia päälliköitä, tiimin vetäjiä sekä terveystarkastajia. Yksiköiden koko vaihteli muutamasta henkilötyövuodesta yli kymmeneen. Yksiköiden elintarvikelain mukaiset delegoinnit vaihtelivat, mutta tutkimuksen aineistoanalyysin perusteella toimivallan siirroilla eli delegoinneilla ei ollut merkitystä, miten yksikössä elintarvikeketjun rikollisuuden torjuntaan suhtauduttiin tai tapauksia hoidettiin. Haastateltavat olivat hyvin perillä tutkittavasta aiheesta.

8.3 Aineiston analyysi

Aineiston analyysin tavoitteena on kuvata, tulkita ja ymmärtää tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä. Ymmärtämiseen tähtäävässä lähestymistavassa hyödynnetään usein laadullista sisällönanalyysiä. Analyysin tarkoituksena on muodostaa aineistosta selkeä kokonaisuus, jonka pohjalta tehdään tulkintoja ja johtopäätöksiä tutkittavasta ilmiöstä. (Hirsjärvi ym. 2008)

Aineistolähtöisessä analyysissä pyritään luomaan teoreettinen kokonaisuus tutkimusaineistosta ilman etukäteen määriteltyjä analyysiyksiköitä. Tällöin aiemmat havainnot tai tutkimukset eivät ohjaa analyysin etenemistä tai lopputulosta. Teorialähtöinen analyysi taas perustuu olemassa olevaan teoriaan tai malliin, joka ohjaa aineiston analysointia. (Sarajärvi & Tuomi 2018)

Tässä tutkimuksessa sovellettiin molempia yhdistävää teoriaohjaavaa analyysiä. Tässä lähestymistavassa teoria voi auttaa analyysissä, kun havainnot voidaan selkeästi kytkeä teoriaan, mutta analyysi ei perustu suoraan kirjoitettuun teoriaan. Aikaisempi tieto voi ohjata analyysiä, mutta analyysiyksiköt valitaan aineistosta. Tavoitteena ei ole testata teoriaa, vaan löytää uusia suuntauksia. Aineistoa käsitellään aluksi aineistolähtöisesti, mutta lopuksi se yhdistetään teoriaan. (Sarajärvi & Tuomi 2018)

Tässä tutkimuksessa käytettiin teoriaohjaavaa analyysiä, joka yhdistää molempia lähestymistapoja. Tässä menetelmässä teoria voi tukea analyysiä, kun havainnot voidaan selkeästi liittää teoriaan, mutta analyysi ei perustu suoraan olemassa olevaan teoriaan. Analyysiyksiköt valitaan aineistosta, mutta aiempi tieto voi ohjata analyysiä. Tavoitteena ei ole testata teoriaa, vaan löytää uusia suuntauksia. Aluksi aineistoa käsitellään aineistolähtöisesti, mutta lopuksi se yhdistetään teoriaan.

Teoriaohjaavassa analyysissä tutkija valitsee, mitkä asiat aineistossa kiinnostavat häntä teoreettisen ymmärryksensä perusteella. Aineistoa tutkitaan avoimesti ja etsitään siitä kiinnostavia asioita. Tekstit voivat olla hyvin erilaisia, lyhyistä ilmauksista pitkiin katkelmiin. Teoriaohjaavassa analyysissä päättely on usein abduktiivista, eli tutkijalla on valmiiksi teoreettisia ajatuksia, joita hän pyrkii vahvistamaan aineiston avulla (Hirsjärvi ym. 2008, 136). Aineistolähtöisessä ja teoriaohjaavassa analyysissä aineiston keruu ja ilmiön määrittely ovat melko vapaita suhteessa kirjoitettuun teoriaan ja aiempaan tietoon. Teoriaohjaavassa analyysissä alaluokat syntyvät aineistosta, mutta yhdistävät luokat ovat valmiina. (Sarajärvi & Tuomi 2018).

Teoriaohjaava analyysi aloitettiin induktiivisella haastattelujen tarkalla läpikäymisellä. Induktiivinen päättely johdattaa yksittäisen havainnon yleistämiseen. Aineistosta etsittiin teoriasta johdettavia ilmaisuja, jotka tässä tutkimuksessa liittyivät viranhaltijan toimintaympäristöön, kuten organisaatioon, elintarvikealan toimijoiden ja kansalaisten suhtautumiseen valvontatyöhön, viranhaltijoiden käyttämään toimivaltaan, korruption esiintymiseen, viranhaltijan velvollisuuksiin ja oikeuksiin sekä velvollisuuksien hoitamiseen, oman organisaation ja Ruokaviraston ohjaukseen sekä tukeen ja rikollisuuden torjunnan koulutuksiin. Aineistosta poimittiin ilmaisuja, jotka liittyivät viranhaltijan toimintaympäristöstä kumpuaviin haasteisiin rikostorjunnassa ja yleisesti valvonassa. Teoria ohjasi vuoropuhelua aineiston kanssa niin, että alaluokat muodostuivat aineistosta. Yläluokat ja yhdistävät luokat johdettiin teoriasta ja aineistosta yhdessä muodostuvista kategorioiden. Prosessin aikana pidettiin jatkuvasti tutkimuskysymykset mielessä, jotta poimitut ilmaisut vastasivat tutkimuskysymyksiin.

Alkuperäisilmaisut pelkistettiin. Tämän jälkeen etsittiin samankaltaisuuksia ja erilaisuuksia, jotka yhdistettiin alaluokiksi. Alaluokat yhdistettiin teoriasta johdettuihin yläluokkiin ja edelleen yhdistäväksi luokaksi. (Sarajärvi & Tuomi 2018.) Taulukossa 3 esitellään yhteenvetoa aineiston luokittelusta.

Taulukko 3. Aineiston luokittelu

Alkuperäinen ilmaisu	Pelkistetty ilmaisu	Alaluokka	Yläluokka	Yhdistävä luokka
Punnittiin, että onko se määräys vai seuraamusmaksu. Todettiin, että se ei mene julkiseksi, jos se menee seuraamusmaksulle. Niin tehdään sillä, että se on pienempi paha ja se on kevyempi menettely.	Seuraamusmaksun käytöstä koetaan aiheutuvan mainehaittaa toimijalle	Toimijoiden suo- jelu	Sosiaali- nen paine	Korruptio
Yritetään päästä jollakin kevyemmällä toimenpiteillä eteenpäin ja tuodaan esille sitä, että ne ovat haasteellisia vaikeita ja pitkiä prosesseja.	Vältellään toimenpiteisiin ryhtymistä, koska ne koetaan haasteellisiksi, vaikeiksi ja pitkiä prosesseiksi.	Virkatehtäviä ei tehdä tasapuolisesti	Virkatehtävien laiminlyönti	Korruptio
Hän oli jo silloin kaupungin pormestariin yhteydessä ja lähetteli niitä viestejä.	Toimija ottaa yhteyttä kaupungin johtoon kumotakseen viranhaltijan päätöksen.	Yhteydenotot ylempiin virkamiehiin tai luottamushenkilöihin	Virkatehtäviin vaikuttamisyritys	Korruptio
Tuntuu, että meillä vaan katsotaan yleisesti valvontasektorilla, että montako tarkastusta on tehty, paljonko on neuvottu. Haetaan vaan niitä lukuja ja sitten ollaan tyytyväisiä niihin. Mutta kun se lukumäärä ei ole mikään itseisarvo. Kyllä tuolla voi juosta tekemässä tarkastuksia. Katsot pintapuolisesti ja saat hirveästi lukumäärällisesti. Sitten teet yhden tämmöisen ison. Siihen menee niin paljon aikaa ja sitten on lukumääräisesti yksi tarkastus, vaikka voi mennä kuukausi. Tämä pitäisi jotenkin saada valvontasuunnitelmaan. Ymmärtää se resursointi.	Rikostorjuntaan ei ole suunnattu tarpeeksi resursseja.	Ajan puute	Resursien mahdollistaminen valvonnassa	Ruokaviraston ohjaus ja tuki
Tapauspalavereita on pidetty Ruokaviraston kanssa. On yksissä tuumin mietitty, että mitenkä tämän asian kanssa nyt pitäisi edetä. Niitä on ollut ja sitten tietysti ne koulutukset. Puhelimessakin tapahtui henkilökohtaista ohjausta akuuttiin tilanteeseen.	Ruokaviraston kanssa on pidetty tapauspalavereja ja ohjausta ja neuvontaa on saatu akuuteissa tapauksissa.	Tuen tarve tapausten selvityksessä	Asiantuntija-avun tarve keskusviranomaiselta	Ruokaviraston ohjaus ja tuki

9 Työn tulokset

9.1 Korruptio esiintyminen valvontayksiköissä

Työn tuloksissa tuli esiin piilokorruption eri muotoja, kuten vallan ja aseman väärinkäyttö, vaikutusvallan väärinkäyttö, uhkailu, suosinta, hyvä veli -verkostot sekä tehtävien, velvollisuuksien ja valvonnan laiminlyönti ja asioiden viivyttely. Vastauksissa mainittiin myös huono johtaminen, joka on myös piilokorruption muoto.

Kunnan elintarvikevalvojat ovat huomanneet, että sosiaalinen paine aiheuttaa eriarvoista kohtelua toimijoiden välillä. Kunnan päättäjät ja viranhaltijat suojelevat elintarvikealan toimijoita eri tavoin. Esimerkiksi vaikutusvaltaisiin toimijoihin ei kohdisteta pakkotoimia, koska pelätään julkisuutta ja mainehaittaa. Näiden toimijoiden epäselvyyksiin ei puututa eikä asioita tutkita tarkasti. Toimijoiden mainetta koitetaan suojella muuttamalla valvonnan yhteisesti sovittuja sääntöjä. Elintarvikelain mukaista seuraamusmaksua ei käytetä, koska niiden pelätään vahingoittavan toimijan mainetta. Tutkimuksessa havaittiin, että sosiaalinen paine ilmenee julkisuuden pelkona.

...ei millään tavalla edistetä ainakaan, että lehdistö kiinnostuisi niistä tapauksista, koska usein se toimija on alueella merkityksellinen toimija alueen kokoon nähden. Iso toimija ja sillä saattaa olla ihan semmoista valtakunnallista mainetta. Saanut jotain palkintoja, palkittu vuoden yrittäjänä.

Koska tämä toimija on aika iso toimija meidän alueellamme ja tuntee vaikutusvaltaisia ihmisiä, mehän yritimme diplomaattisesti tätä hoitaa.

...sitten mietitään sitä uhkasakkoa siihen kylkeen ja silloinhan se menee lautakuntaan ja siitä tulee julkinen.

Tehtiin vielä semmoinen jousto, että ei laitettu jäljitettävyyttä julkiselle Oiva-riville, vaan se piilotettiin lisätietoihin, että tämä tullaan seuraavalla tarkastuksella katsomaan, jotta se toimija ehtisi korjata ja ei olisi niin paha se julkinen Oiva.

...siinä on havaittavissa tämmöistä mainepelkoa esihenkilön taholta.

Esihenkilö on tuumannut, että jos nyt vaan yritetään jotenkin muuten, kun kyseessä on ollut joku tämmöinen iso toimija. Niin ehkä siinä sitten taas on se joku julkisuuden pelko.

Tulosten perusteella haastateltavat kokivat, että elintarvikeketjun rikollisuutta ei tunneta vielä-kään tarpeeksi hyvin valvojien ja toimijoiden keskuudessa. Valvojat eivät aina ymmärrä, mitä rikollisuus todella on ja voivat ajatella, että rikollisuus tarkoittaa vain vakavia rikoksia, kuten järjestäytyntä rikollisuutta. Ei ymmärretä, että rikollisuutta on myös elintarvikealalla, ja että rikollinen voi olla aivan tavallinen kansalainen.

Haastateltavat kertoivat eri tavoista, joilla virkatehtäviä laiminlyödään. Viranhaltijat saattavat välttää toimenpiteitä, koska elintarvikelain mukaiset pakkokeinot koetaan haastaviksi, vaikeiksi ja pitkiksi prosesseiksi. Esihenkilöihin vaikutetaan poliittisten päättäjien taholta ohjaamalla tai painostamalla tai jopa kieltämällä virkatehtävien asianmukaisen hoitamisen. Yksi tärkeimmistä syistä virkatehtävien laiminlyömiseen on uskalluksen puute puuttua epäkohtiin. Viranhaltijat myös luottavat elintarvikealan toimijoiden olevan rehellisiä kansalaisia, jotka korjaavat lainvastaisuudet keskustelemalla, joten ohjausta ja neuvontaa annetaan paljon, eikä valvontatoimia mitoiteta suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Pienissä valvontayksiköissä valvoja asuu usein samalla paikkakunnalla, jossa hän tekee valvontaa. Tällöin voi syntyä kytköksiä toimijoihin, eikä silloin haluta puuttua heidän toimintaansa oman turvallisuuden tai henkilöitymisen pelossa. Kansalaiset sen sijaan suhtautuvat kuitenkin yleensä kannustavasti elintarvikevalvontaan, vaikka toimijat eivät aina suhtaudu samalla tavalla.

Elintarvikelain mukaista seuraamusmaksua ei uskalleta käyttää, koska pelätään, että maksuja ei osata määrätä tasapuolisesti. Aiemmat kokemukset pakkokeinojen käytöstä ja päätösten kumoamisesta vaikuttavat viranhaltijoiden rohkeuteen tehdä uusia päätöksiä. Lainvastaiseen toimintaan ei puututa joko viranhaltijan haluttomuuden tai osaamattomuuden takia. Harmaalla alueella ei haluta puuttua lainvastaisuuksiin, koska pelkona on epävarmuus virkatehtävien onnistumisesta.

Pikkuisen arka on meidän esihenkilömme. En ole ihan varma, miten hän suhtautuu, jos me lähtisimme tekemään tutkintapyyntöjä.

No siis minä epäilen, että ehkä tulee sieltä poliittisilta päättäjiltä. Tavallaan meidän esihenkilöämme ohjataan sillä tavalla, että on semmoinen yleinen toimintakulttuuri,

mikä on semmoinen hiljainen sääntö, mitä noudatetaan, että ei haluta julki tuoda tapauksia.

...yritetään päästä jollakin kevyemmällä toimenpiteillä eteenpäin ja tuodaan esille sitä, että ne ovat haasteellisia, vaikeita ja pitkiä prosesseja.

Meillä on ehkä aika kilttejä toimijat, että niille riittää se, että täältä soitetaan tai laitetaan sähköpostia.

...johon kukaan ei ole puuttunut, ei ole haluttu puuttua tai ei ole osattu puuttua.

Elintarvikealan toimijat yrittävät vaikuttaa virkatoimiin eri tavoilla. Uhkailu on yleistä normaalissa tarkastustyössä, mutta erityisen tyypillistä silloin, kun valvoja alkaa hallinnollisiin pakkotoimiin. Haastatellut kertoivat erilaisista väkivallalla uhkailuista, esimerkiksi valvoja on uhattu tappaa, raiskata tai hukuttaa. Toisinaan tarkastajat joutuvat turvautumaan poliisin virka-apuun suorittaakseen virkatehtäviään. Uhkailemalla tarkastajaa koitetaan vaikuttaa toimijaa koskevan valvonnan tuloksiin ja päätöksentekoon.

Toimijoiden lisäksi myös poliittiset päättäjät syllistyvät viranhaltijoiden uhkailuun. Toimijat uhkailevat tarkastajia valituksilla ja yhteydenotoilla ylempiin viranomaisiin. Joskus uhkailut eivät jää vain uhkailuksi, vaan toimijat tekevät valituksia ja koittavat vaikuttaa valvonnan tuloksiin ottamalla yhteyttä viranhaltijan esihenkilöön, ylempiin poliittisiin päättäjiin tai virkamiehiin. Esihenkilöiden päätöksiin saatetaan vaikuttaa toimijan yhteydenoton mukaan poliittisesta johdon tai ylempien virkamiesten taholta. Tutkimuksessa tuli esille, että jopa hallinnonalan ministeriöön on toimija ottanut yhteyttä ja onnistunut näin muuttamaan valvojan tarkastuspäätöstä. Joskus valvojat eivät uhkailun vuoksi pysty hoitamaan virkavelvollisuuksiaan.

Minua on uhkailtu, että minut upotetaan paikalliseen järveen ja on uhkailtu, että toimijalla on poliisiystäviä ja uhkaillaan, että tehdään valitus.

Selvästi yritti määrällä sitä viranhaltijaa, joka sitä päätöstä teki. Tuli lankoja pitkin useat kerrat ja sanoi, että tullaan väärään aikaan ja toimijaa kohdellaan väärin ja rasismisyyttelyä ja että toimija ei osaa kieltä.

”Kyllä ennenkin on näitä viranhaltijoita laitettu pois virastaan” ja se oli itse poliitikko siinä kyseisessä kunnassa.

9.2 Oman organisaation yhteistyö, osaaminen ja johtaminen

Tutkimuksen tulosten mukaan esihenkilön ja oman tiimin tuki on tärkeää rikollisuuden torjunnassa. Esihenkilön tuki lisää turvallisuuden tunnetta ja varmuutta valvojan työssä. Haastatteluissa nousi esille, että on tärkeää, ettei tarvitse pohtia vaikeita valvontatapauksia yksin, vaan niitä voidaan käydä läpi matalalla kynnyksellä kollegoiden ja esihenkilön kanssa. Joissakin yksiköissä pidettiin purkutilaisuuksia, mikäli toimijoiden taholta koettiin uhkailua.

Haastavissa tapauksissa tuen puute voi olla suurin este selvittää rikosepäilytapauksia. Vaikka omaan osaamiseen voi vaikuttaa, hankalat tapaukset eivät etene, jos tukea ei ole saatavilla. Myös resurssien puute koettiin merkittäväksi haasteeksi rikostorjuntatyössä. Vaikka koulutuksiin osallistuminen oli kaikkien haastateltujen yksiköissä periaatteessa mahdollista, suunnitelmallinen valvonta meni usein kaiken edelle. Valvojat eivät aina ehdi tai jaksa paneutua asioihin syvällisesti varsinkin pienessä yksikössä. Näissä yksiköissä on kaikkien asioiden perusteellinen käsittely vaikeaa.

Eipä jäädä yksin niitä pohtimaan ja miettimään. Kyllä meilläkin tosi matalalla kynnyksellä meidän omassa tiimissämme niitä voidaan käydä läpi. Siellä sitten on useamman ihmisen näkemys heti saatavilla. Tarvittaessa esimiehen tuki. Sitten olemme Ruokaviraston petostiimiin yhteyksissä, jos meitä arveluttaa.

Toinen teki ensin, sitten lähetti sähköpostilla, toinen täydensi ja se pallotteli meidän välillämme todella monta kierrosta. Aina löytyi lisää ja aina löytyi joku pykälä ja me avattiin sitä ja sitten se vasta lähetettiin.

Myös tiedonsiirto yksikön sisällä koettiin keskeiseksi tekijäksi rikostorjunnan onnistumisessa. Koska kaikki eivät ehdi osallistua koulutustilaisuuksiin, on tärkeää lisätä tietämystä yksikön sisällä kertomalla muille koulutuksen annista. Meneillään olevien tapausten käsittelystä oli poikkeavia toimintatapoja. Osassa yksiköistä tapauksista kerrottiin kollegoille avoimesti, mutta joissakin yksiköissä tapaukset pidettiin pienin piirin tietona.

Ollaan kuulolla rikollisuuden torjunnan valvontaverkostoissa ja sitten meillä on tiimipalaverit joka toinen viikko. Siinä yhteydessä käsitellään, jos joku on jossakin valvontaverkostossa käynyt, niin terveiset sieltä sitten kaikille.

Kun tulee joku keissi, niin kerron sitten esimerkkiä mitä voidaan katsoa ja mikä voi vaikuttaa semmoiselta hämärältä touhulta.

Ei ole ollut mitään sisäisiä koulutuksia eikä niistä hirveästi ole keskusteltukaan. Silloin kun se tapaus on käynnissä tai tehdään jotain, niin silloinhan niistä ei edes uskalla puhua.

Tutkimustulosten perusteella valvojan oma osaaminen vaihtelee yksiköiden sisälläkin paljon. Tärkeänä pidettiin, että yksikössä on henkilöitä, joilla on osaamista mahdollisten rikosten havainnoinnista. Rikostorjuntaan syvällisesti paneutuneiden henkilöiden rooli koettiin tärkeäksi yksikössä, sillä he tuovat esille epäilyttävät tapaukset esimerkiksi yksikköpalavereissa ja opastavat muita rikollisen toiminnan havaitsemisessa.

Kaikki valvojat ymmärrä, että laiminlyönnit ja lainvastaisuudet eivät johdu pelkästä toimijan tietämättömyydestä tai osaamattomuudesta. Yhdessä esimerkkitapausten käsittely ja niistä keskusteleminen parantavat koko yksikön valmiuksia tunnistaa ja puuttua rikolliseen toimintaan.

Joilla ei ole valvontakokemusta, niin aika sinisilmäisesti katsotaan ja lähtökohtaisesti eihän toimijat ikinä huijaa, että totta kai ne toimivat aina oikein.

Tulosten perusteella pohjakoulutuksella ei ole merkitystä rikosten torjunnan osaamisessa, vaan työ opitaan käytännössä. Moninaisesta työkokemuksesta ja siviilielämän harrastuksista on myös apua. Uusilla valvojilla on paljon tietoa, mutta vähän kokemusta. Uusien tarkastajien tieto tulisi osata yhdistää vanhojen tarkastajien kokemukseen.

Tällä hetkellä on kokeneita tarkastajia. Minun lisäksi tosin vaan yksi, mutta nämä uudetkin on tosi nohevia havaitsemaan asioita.

Uusina ihmisinä heillä on sitten taas valtava uusi tieto, mitä sillä vanhalla tarkastajalla ei välttämättä ole. Puolin ja toisin uudet ja vanhat toimisivat yhdessä ja saivat tukea toisiltaan.

Tutkimuksen mukaan myös tarkastajan oma motivaatio rikollisuuden torjunnassa on keskeisessä roolissa. Varsinkin jäljitettävyyden tarkastamisen osaaminen nousi vastauksissa esille. On tärkeää, että tarkastaja tarttuu esille tuleviin asioihin ja selvittää, onko niissä jotain epäilyttävää. Omaan osaamista pitää kehittää ja ymmärtää asian ydin, jotta pystyy tapauksia selvittämään.

Kai sitä tekemällä oppii, että kun vaan oikeasti tarttuu niihin asioihin mitä esille tulee ja selvittää, että onko tässä jotakin.

Jäljitettävyys on yksi osa rikollisuuden torjuntaa. Sillä saat aika lailla kiinni niitä, kun jotain yritetään myydä jonain muuna kuin mitä se on. Se on noussut vastaan aika monta kertaa, että jäljitettävyys on se, jossa se tökkää, että väärennetään niitä asiakirjoja.

Tutkimuksen tulosten perusteella kunnan toimielimen (lautakunnan) suhtautuminen elintarvikevalvonnan tekemisiin päätöksiin on pääsääntöisesti positiivista, ja toimielimen jäsenet ovat tyytyväisiä tarkastajien toimintaan, vaikka joskus toivovatkin, että asioihin olisi puututtu jo aiemmin. Lautakunta luottaa valmisteluun, ja hyvin valmistellut asiat menevät yleensä läpi ilman ongelmia. Haastateltava kokivat, että lautakunta luottaa elintarviketarkastajien ammattitaitoon ja siihen, että he osaavat käyttää oikeita valvontakeinoja oikeissa tilanteissa, kuten pakkokeinot.

Yksilökohtaisia eroja lautakunnan jäsenten ymmärryksessä saattaa olla, mutta yleisesti ottaen haastateltava kokivat saaneensa täyden tuen työlleen. Tuloksissa pohdittiin, ymmärtävätkö lautakunnan jäsenet maallikon ominaisuudessa velvollisuuksiaan ja ymmärtävätkö he käsittelyssä olevien asioiden todellisen merkityksen.

Vaikka lautakunnan jäsenet pääosin luottivat viranhaltijoiden päätöksentekoon, yksi merkittävä poikkeus tutkimuksessa nousi esille. Yhden yksikön lautakunnan jäsenissä oli havaittavissa pieni joukko, joka tuki elintarvikealan toimijaa ikään kuin periaatteellisesti aina viranomaista vastaan. Tutkimuksen otanta oli aika pieni, joten yksikin ilmi tullut tällainen tapaus saattaa olla merkittävä yhteiskunnallisesta näkökulmasta tarkastellen.

Ymmärtääkö ne sitä mitä ne päättävät, niin ehkä siinä on varmaan yksilökohtaista vaihtelua.

Lautakunnan jäsenet ovat maallikoita, että siinä on tietty semmoinen arvaamaton momentti, että voi tulla poliitikoilla tämmöistä yritystoiminnan näkökulmaa siihen.

Oikeasti on tarkkoja ja haluaa, että toimijat toimivat oikein ja kun heille sen asian selvittää ja perustelee, niin ymmärtävät lainsäädännön ja vaatimukset ja haluavat toimia sen mukaan. Mutta siellä on myös se toinen puoli eli ne, joiden mielestä pitäisi toimijoiden saada vaan toimia, että mitäs niitä häiritään.

Tutkimuksen tulosten perusteella resurssien puute oli yksi merkittävä haaste rikostorjuntatyössä. Yksikön johto ei joko uskalla tai ei halua poiketa valtakunnallisesta valvontasuunnitelmasta eikä

täten pysty resursoimaan varsinkaan suunnitelmalliseen rikostorjuntaan tarpeeksi voimavaroja. Haastateltavat kokivat, että Ruokaviraston asettamien painopisteiden toteuttaminen on ollut haasteellista, koska painopisteitä ja osa-alueita on liikaa toteutettavana resursseihin nähden.

En näe valvontaa kauhean vaikuttavana, että käydään vaan juoksemassa niissä paikoissa ja kerätään niitä tarkastusmääriä. Kun on kollegoiden kanssa jutellut niin sitä odotetaan organisaatiossa.

*Ehkä liikaa toisinaan jäädään vellomaan siihen, että voino nyt antaa C:n. Jos tarkastushetkellä tilanne on tämä, niin ei siinä sitten anneta siimaa. Semmoiseen valvomi-
seenkin menee aikaa, että pitäisi vaan kylmästi kylmätä itsensä. Tämä on tilanne ja pöytäkirja tehdään ja sitten uutta matoa koukkuun. Eli perusasiat sujuvaksi, niin sitten jää näihin selvityksiin aikaa.*

Sitten tullaan siihen, että kaikki analytiikka on niin hirveän kallista, että emme me voi meidän pientä budjettiamme käyttää.

Yksi haastateltava kertoi, että heidän yksikössään ei rikollisuuden torjunnan painopistettä ole ollut erikseen nostettu painopisteeksi valvontasuunnitelmassa, koska se mielletään suunnitelmalliseen valvontaan kuuluvaksi. Muut yksiköt eivät olleet lähestyneet rikostorjuntaa suunnitelmallisesti, vaan yksiköissä selvitetään vain eteen tulevat tapaukset. Koettiin myös, että suunnitelmallinen rikostorjunta on osa suunnitelmallista Oiva-valvontaa eli Oiva-tarkastuksilla tulee havainnoida mahdollisia rikosepäilyjä.

Sitä varmaan ei ole valvontasuunnitelmassa. Epäilen, että siinä ei ole mainittu. Se ei ole painopisteenä ollut meillä, koska sitä (torjuntaa) pidetään normaalivalvontana.

On varmaan vaan niin, että jos jotain petoksellisuutta tulee esiin siinä valvontatyössä niin sitten käsitellään. Mutta en usko, että sitä on mitenkään erikseen suunniteltu.

9.3 Ruokaviraston koulutus, ohjaus ja tuki

Ruokaviraston ohjaus ja neuvonta ovat olleet erittäin hyödyllisiä, ja haastateltavat arvostavat rikostorjuntatiimin koulutuksia. Vähäisten tapausten ja tiedon puutteen vuoksi osa valvojista ei ymmärrä rikoslain soveltamisen mahdollisuuksia, jotta osaisivat puuttua epäkohtiin tehokkaammin. Valvojat myös kokevat epävarmuutta ja epäröivät puuttua tapauksiin, koska he eivät tunne riittä-

västi toimintatapoja tai pelkäävät tekevänsä virheitä. Haastateltavat korostivat koulutuksen tarvetta, jotta valvojat ymmärtäisivät rikoslain rikosten mahdollisuuden ja osaisivat puuttua asioihin paremmin.

Tuloksissa nousi esille se, että on tärkeää murtaa myytti siitä, että joissakin yksiköissä ei tapahtuisi lainkaan rikoksia. Kaikki yksiköt tulisi saada aktiiviseksi rikollisuuden torjunnan osalta ja osallistumaan valvontaverkoston tilaisuuksiin ja koulutuksiin. Rikollisuuden torjunnan tehokkuus riippuu valvojien kyvystä havaita epäkohtia ja puuttua niihin, ja tämä vaatii aktiivista osallistumista ja koulutusta. Myös uusien valvojien mukaan tuleminen vaatii jatkuvaa koulutusta.

Se väittämä, että meillä ei tapahdu tällaista ja tuollaista, niin pitäisi varmaan murtaa se myytti. Aktiivisemmin paukuttaa, että ei varmaan ole semmoista yksikköä, missä ei tapahtuisi jotakin. Se on ihan vaan minkälaisilla silmällä sinne tarkastukseen menee ja mitä ympärillä havaitsee ja haluaako nähdä asioita.

Valvonta-asetuksen mukaan rikoksesta saatu hyöty tulisi saada pois rikoksen tekijältä. Rikoshyötylaskelmiin toivottiin lisäkoulutusta, sillä parempi laskenta auttaisi oikeuslaitosta ymmärtämään rikoshyödyn merkityksen elintarvikeketjun rikostapauksissa. Tuloksissa nousi esille, että tarvittaisiin myös yksinkertaisia, valmiita pohjia ja päätöksentekopuita, jotka helpottaisivat valvojien työtä. Käräjäoikeuden ja hallinto-oikeuden päätösten pankki olisi hyödyllinen. Seuraamusmaksut tulisi myös saada VATI-raporteille (ympäristöterveydenhuollon keskitetty toiminnanohjaus- ja tiedonhallintajärjestelmä), jotta valvojat voisivat lukea muiden tekemiä päätöksiä.

Tutkimuksen tulosten mukaan valvontatyössä on merkittävä tarve Ruokaviraston tukeen ja ohjaukseen rikosepäilytapausten selvittelyssä. Haastateltavat kokivat, että on tärkeää olla taho, jolta voi kysyä neuvoa ja saada ohjausta. He toivoivat, että Ruokavirasto ottaisi vahvemman koordinaattoriroolin, erityisesti monimutkaisissa ja useita yksiköitä koskevissa tapauksissa. Ruokaviraston tulisi jatkossakin vahvistaa koordinaattorooliaan ja varmistaa, että valvojat saavat tarvitsemansa tuen ja ohjauksen tapausten selvittelyssä.

Tuloksissa nousi esille myös merkittävä tarve lakimiesavulle, erityisesti monimutkaisissa ja haastavissa tapauksissa, sillä näissä tapauksissa erityisosaaminen elintarvikelainsäädännössä on tärkeää.

Yksiköillä saattaa olla käytössä oman organisaation yleislakimies, joka ei kuitenkaan ole elintarvikelainsäädännön substanssiosaaja. Tutkintapyyntöjen tekemisessä nousi myös lakimiesavun tarve esille.

Se varmaan on eri tilanne jossain, missä avit on aktiivisia, mutta kun meillä ei ole, niin eihän meillä ole muuta tahoa, mikä näistä ymmärtää. Sitten tietysti keskusviranomaisen rooli laajemman rajojen ulkopuolisen tilannekuvan seurannassa, niin eihän sitä korvaa mikään.

Pitäisi olla niin, että jos siellä tapahtuu henkilövaihdoksia, niin ne asiat ei saa katketa. Tässä meinas käydä niin, että se unohtui. Siellä pitäisi olla niin, että se jatkumo toimii.

Valvontatyössä koetaan, että tehtyjen tarkastusten määrää mitataan liikaa, mikä vie huomiota pois laadukkaasta ja riskiperusteisesta valvonnasta. Nykyinen valvonnan mittaristo painottaa tarkastusten lukumäärää, mikä ei aina heijasta valvonnan todellista vaikuttavuutta. Pintapuoliset tarkastukset voivat tuottaa suuria lukumääriä, mutta perusteelliset ja aikaa vievät tarkastukset, jotka paljastavat vakavia rikkomuksia, jäävät vähemmälle huomiolle. Valvontasuunnitelmassa tulisi huomioida resurssien kohdentaminen rikollisuuden torjuntaan elintarvikeketjussa ja valvontatyössä tulisi keskittyä enemmän rikosten näkykulmasta riskiperusteiseen arviointiin ja kohdentaa työaika niihin kohteisiin, joissa riskit ovat suurimmat. Koettiin, että olisi tärkeää tunnustaa, että elintarvikeketjussa oleva rikollisuus on merkittävä ongelma, johon yhteiskunnan tulisi puuttua aktiivisesti.

9.4 Viranomaisyhteistyön kehittäminen

Haastateltavat kokivat Ruokaviraston ylläpitämän rikollisuuden valvontaverkoston valtakunnalliset tilaisuudet erittäin hyödylliseksi valvontatyössä. Verkoston kautta saadaan tietoa muiden yksiköiden rikosepäilyhavainnoista, mikä auttaa ennakoimaan mahdollisia ongelmia omalla alueella. Yksiköiden välinen keskustelu ja tiedonvaihto ovat avainasemassa, sillä ne auttavat jakamaan havainnot ja kokemuksia. Erityisesti rikoshyödyn arvioiminen on haastavaa, ja haastatellut kokivat, että muiden tapausten tarkastelu on ollut hyödyllistä. Muiden tapauksiin tutustuminen on ollut erittäin hyödyllistä ja se on lisännyt tietoisuutta ja laajentanut maailmankuvaa.

Tutkimustulosten mukaan matalan kynnyksen yhteydenpito viranomaisten välillä, kollegoiden tuki ja yhteistyö yli yksikkörajojen sekä avoin tiedonvaihto ovat avainasemassa rikosepäilytapausten selvittämisessä. Muiden yksiköiden tapausten tunteminen laajentaa omaa ajattelua ja auttaa huomioimaan asioita, joita ei ehkä itse olisi osannut ottaa huomioon. Parhaimmillaan viranomaisyhteistyö tuo tunteen, että kaikki tekevät samaa työtä, vaikka eri paikoissa. On tärkeää, että eri yksiköiden välillä käydään keskustelua ja tiedonvaihtoa.

Minun mielestäni on ihan hyviä ollut tilannekuvapalaverit, koska siinä näkee mitä nyt on pinnalla ja miten näitä tapauksia on hoidettu. Saa vähän semmoista näkemystä, että miten niissä mennään eteenpäin ja kokemuksia, kun joka tapauksesta aina opitaan.

On ollut hirveän mielenkiintoista kuunnella, minkälaisia tapauksia muilla on ollut ja miten niitä on lähdetty selvittämään. Siitä on apua itselle, että huomioidaan vielä nämä, jos jotakin et ole osannut.

Ja ilman sitä (valvontaverkosto), niin eihän olisi lisääntynyt tietoisuus. Se laajentaa sitä maailmaa aika paljon.

Eri yksiköiden välillä käytäisiin enemmän keskustelua ja tiedonvaihtoa. Semmoinen yhteistyö on kyllä ihan avain asemassa näissä.

Yhteistyö esitutkintaviranomaisen kanssa ei ole lähtenyt toivotulla tavalla käyntiin jokaisessa haastateltavien yksiköissä. Osa haastateltavista koki, että paikallispoliisin suhtautuminen tapausten selvittelyyn on ollut nuivaa, ja tutkintapyyntöjen tekeminen on liian työlästä. Haastateltavat kokivat, että heidän työaikansa kuluu usein asioiden selvittelyyn, jotka poliisin tulisi hoitaa. Poliisin tulisi ottaa tapaukset käsittelyyn pienemmälläkin näytöllä. Haastatteluissa nousi esille, että Ruokaviraston tulisi edelleen neuvoa ja perehdyttää esitutkintaviranomaisia elintarvikeketjun rikosten käsittelyssä.

Tuloksissa nousi esille myös, että esitutkintaviranomainen voisi perustaa elintarvikeketjuun erikoistuneita joukkoja, jolloin yhteistyö helpottuisi, koska erikoistuminen edesauttaisi elintarvikeketjun rikosten tunnistamista. Tämä helpottaisi yhteistyötä valvonta- ja esitutkintaviranomaisen välillä ja tehostaisi tapausten käsittelyä.

Minun työaikani on mennyt ihan pelkästään näiden asioiden selvittelyyn jo senkin osalta, että on paljon semmoisia asioita, mitkä minun mielestäni poliisin olisi pitänyt selvittää, niin ne sysäsivät vaan minulle. Tämä on tosi työllistävää.

Jotta juttuja saataisiin jotenkin edistettyä, niin aina pitäisi olla enemmän jotakin konkreettista näyttöä. Toivoisin, että riittäisi ihan vaan se epäily. Pitäisikö Ruokaviraston vielä poliisiviranomaisia enemmän neuvoa ja perehdyttää näiden selvittämiseen. Se on tutkittava asia samalla tavalla kuin joku muukin. Kyllähän niitä nyt jatkain toisen tyyppisiä rikoksia otetaan hyvinkin hataran rikosilmoituksen perusteella työn alle poliisiin.

Alemmaksi näytön keräämiskynnystä, että ottaisivat jutut vireille sinne poliisiin pienemmälläkin. Ettei se ole niin valmiiksi pureskeltu tapaus ennen kuin ne siihen tarttuu.

Olisiko se sitten, että olisi joku semmoinen tietty poliisiviranomaisen joukko, joka olisi näihin erikoistunut, että joka laitoksella ei tarvitse keksiä pyörää uudestaan ja heille selittää kaikille aina joka kerta erikseen.

10 Pohdinta

10.1 Tulosten tarkastelu ja johtopäätökset

Tutkimuksen tavoitteena oli tutkimuskysymysten mukaisesti löytää elintarvikeketjun rikollisuuden torjunnan haasteita kunnallisessa valvontayksikössä sekä löytää kehitysideoita, miten haasteita voitaisiin torjua. Tutkimuksessa saatiin vastaus molempiin tutkimuskysymyksiin.

Elintarvikeketjun rikollisuuden torjunnan haasteet tutkimuksen mukaan ovat piilokorruptio, oman organisaation tuen puute, Ruokaviraston ohjauksen ja tuen puute, viranhaltijan osaamisen sekä oman motivaation puute, oikeanlaisen koulutuksen puute sekä vääränlainen resurssointi.

Tulosten mukaan jotkut kunnan elintarvikevalvonnan viranhaltijat syyllistyvät virkavelvollisuuksien rikkomiseen eivätkä noudata heitä ohjaavia lakeja, kuten viranhaltijalaki. Korruptiota esiintyy myös ylempien virkamiehien sekä poliitikkojen vaikutusvallan väärinkäyttönä. Tämä on linjassa Kiviahon ja Knuutisen tutkimuksen kanssa. Kiviaho ja Knuutinen totesivat, että kuntien johdon ja hallinnon suhtautuminen korruptioon ja sen torjuntaan vaihtelee Suomessa ja osaan kunnista on kehittynyt puuttumattomuus sekä peittely- ja suojelukulttuuri. (Kiviaho ym. 2022).

Tutkimuksessa esiin tulleet korruptioksi luokiteltavat viranhaltijoiden toimintatavat eivät välttämättä ole rikosoikeudellisesti tuomittavaa, mutta kun toimitaan harmaalla alueella epäeettisesti ja moraalittomasti, on se kuitenkin aina epäoikeudenmukaista ja vahingollista yhteiskunnalle (Peurala & Muttilainen 2015). Mikäli elintarvikeketjussa ei puututa tasapuolisesti ja tehokkaasti epäkohtiin, saattaa se vilpillisesti toimivat elintarvikealan toimijat edullisempaan asemaan verrattuna hyvin velvoitteensa hoitaviin toimijoihin.

Tulosten perusteella haastateltavilla oli selkeitä näkemyksiä, millä keinoin elintarvikeketjun rikollisuuden torjuntaa voitaisiin kehittää. Näitä tutkimuksessa esiin nousseita keinoja on esitelty luvussa 9. Viranhaltijoiden rikostorjunnallinen osaaminen vaihtelee eri yksiköissä. Osa haastateltavista kuitenkin koki, että pelkkä viranhaltijan tietämys, miten rikollisuuden torjuntaa tulee tehdä, ei riitä, vaan avuksi tarvitaan oman organisaation johtoa ja tiivistä viranomaisyhteistyötä. Organisaation tuen puute ilmeni resurssivajeena ja vaikeiden asioiden kohtaamisessa tuen puutteena.

Esihenkilöiden tuen puute, joka näkyy myös resurssien puutteena, nousi teemahaastatteluissa usein perusteluksi, miksi rikostorjuntaan ei panosteta riittävästi. Yksiköiden johtajien tulisikin jatkossa varata rikostorjuntaan riittävästi resursseja. Resurssit tarkoittavat työajan lisäksi mm. viranhaltijoidenosaamisen tason nostamista ja esihenkilötukea.

Tutkimustulosten perusteella valtakunnallisesti vahvasti ohjatun suunnitelmallisen valvonnan kokonaisuutta tulisi kehittää, jotta aikaa riittäisi myös rikostorjuntaan. Haastateltavat kokivat myös, etteivät nykyisen suunnitelmallisen valvonnan mittarit anna oikeaa kuvaa elintarvikevalvonnan vaikuttavuudesta eikä näin ollen vastaa elintarvikelain tarkoitusta. Kiinnittämällä huomion pelkääseen elintarviketurvallisuuteen, tarkastusmääriin ja Oiva-arviointituloksien parantumiseen voi jäädä rikostorjunnallisesti merkittäviä epäkohtia löytymättä valvonnan kohteista.



Kuvio 9. Kunnallisen valvontayksikön toiminnan suunnittelu ja raportointi

Jotta elintarvikeketjun rikollisuuteen kunnallisissa valvontayksiköissä pystyttäisiin paremmin puuttamaan, tulisi nykyistä elintarvikevalvonnan ohjausta muuttaa enemmän rikollisuuden torjunta huomioon ottaen. Elintarvikevalvonta perustuu tällä hetkellä vahvasti Oiva-järjestelmän perusteella tehtäviin tarkastuksiin. Oiva-järjestelmä on luotu hygienian ja elintarviketurvallisuuden valvontaan. Siinä ei juurikaan ole sellaisia elementtejä, jolla epärehellisiä toimijoita saataisiin kiinni. Valvonta-asetus ((EU) 2017/625) edellyttää suunnitelmallista petosten torjuntaa, mutta siihen ei ole Suomessa ohjaavan viranomaisen puolelta luotu sellaisia työkaluja, joita kunnalliset valvontaviranomaiset voisivat hyödyntää omassa valvontasuunnitelmassaan ja työssään. Resurssit eivät riitä nykyisen Oiva-järjestelmän sekä ruokaviraston riskienarvioinnin perusteella tehtävän valvonnan lisäksi ehkäisemään rikollista toimintaa.

10.2 Työn luotettavuus ja eettisyys

Tutkimus toteutettiin Ruokaviraston toimeksiannosta ja siinä on noudatettu hyvän tieteellisen käytännön lähtökohtia. Haastateltavien osallistuminen on ollut vapaaehtoista ja osallistujille on annettu tarpeelliset tiedot tutkimuksesta sekä he ovat kirjoittaneet tutkimuslupasuostumuksen ennen haastatteluun osallistumista.

Tutkimuksen luotettavuuden ja eettisyyden arvioinnissa haasteena voi olla tutkijan omat ennakkoodotukset tai tutkijan asema. Tässä tutkimuksessa tutkimuksen teki Tampereen kaupungin elintarvikevalvonnan elintarviketurvallisuuspäällikkö, joka on myös työskennellyt Ruokaviraston rikostorjuntatiimissä vuosina 2021-2023. Tutkijan tausta on saattanut vaikuttaa haastateltujen vastauksiin Ruokavirastoa koskien. Tutkijalle jäi kuitenkin vaikutelma, että anonymiteetti lisäsi tutkimuksen luotettavuutta. Osa haastateltavista suostui tutkimukseen vasta, kun saivat varmuuden, että tutkimusaineisto anonymisoidaan välittömästi litterointivaiheessa, ja vain tutkija tietää haastateltavien henkilöllisyyden.

On aiheellista pohtia, lisääkö tutkijan asiantuntijarooli tämänkaltaisen tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä. Olisiko haastateltavien helpompi avautua, jos haastattelija ei olisi niin lähellä tutkittavaa aihetta. Tutkijan asiantuntemus aiheesta vaikuttaa väistämättä tämänkaltaiseen tutkimukseen. Toisaalta tutkija, joka on itsekin aihealueen asiantuntija, osaa esittää tarkentavia kysymyksiä, joita aiheesta vähemmän tietävä ei välttämättä osaisi kysyä.

Tutkija voi myös huomaamattaan ohjailta haastateltavaa liikaa innostuessaan itselleen tutun aihealueen pohdintoista. Haastattelutilanteessa pyrittiin kuitenkin siihen, että tutkija ei liikaa ohjaisi haastateltavia. Tutkija pyrki haastattelutilanteessa jatkuvasti huomioimaan, että haastateltava on eniten äänessä. Tutkija ohjasi keskustelua tarkentavien kysymysten avulla siten, että jokainen teema käsiteltiin.

Pohdinta ja tulkinat perustuvat pitkälti tutkijan osaamiseen ja ajan myötä kertyneisiin havaintoihin rikostorjunnasta sekä elintarvikevalvonnasta yleisesti. Se, kuinka objektiivista tällainen tutkimus voi olla, pohditutti. Kvalitatiivisissa tutkimuksissa tutkimus on kuitenkin tulkinnallista, ja tulkintoja tehdään monissa vaiheissa. Tutkija tulkitsee tutkittavien tulkintoja ja lukija puolestaan tulkitsee tutkijan tulkintoja. (Hirsjärvi ym., 151.) Haastattelut ovat sisältäneet paljon asiaa ja valvojen omia näkemyksiä, joita tutkija on tulkinnut oman osaamisensa ja tietämyksensä perusteella. Tutkimukseen valittiin mahdollisimman moninainen joukko tarkastajia pitkällä työkokemuksella, jotta haastateltavien kertoma olisi mahdollisimman asiantuntevaa ja heidän tulkintansa perustuisivat laajaan tietomäärään tutkittavasta aiheesta.

Haastattelujen tallentaminen paransi tutkimuksen luotettavuutta oleellisesti. Haastattelutilanne on niin intensiivinen, että olisi mahdotonta muistaa tai kirjoittaa kaikkea oleellista ylös. Luotettavuutta paransi myös se, että tutkija itse litteroi aineiston. Aineiston analysointia tehtiin myös litterointivaiheessa. Haastattelujen määrä pidettiin kohtuullisena, koska tiedostettiin niiden työllistyvyys ja käytettävissä olevan ajan rajallisuus. Haastateltavien määrä oli kuitenkin tarpeeksi suuri, sillä samoja asioita toistui lähes kaikissa haastatteluissa.

Tutkimusaineistoa käsiteltiin huolellisesti koko tutkimuksen ajan ja sitä käsitteli vain tutkija itse. Haastatteluaineisto hävitettiin tietoturvallisesti opinnäytetyön valmistuttua.

10.3 Suositukset jatkotoimenpiteistä

Työnantajan tulisi lisätä viranhaltijoiden hallinnollista osaamista ja varmistaa myös johtamisportaan osalta, että viranhaltijat noudattavat viranhaltijaa ohjaavia lakeja ja ohjeita. Varsinkin yksiköiden johdon tulisi ottaa piilokorruptio vakavasti ja ryhtyä taistelemaan sitä vastaan. Tutkimuksen perusteella kuitenkin myös yksiköiden johdossa on puutteita hallinnollisessa osaamisessa, joten kuntien johdon tulisi myös kiinnittää huomiota piilokorruption esiintymiseen ja ryhtyä toimenpiteisiin sen poistamiseksi. Keinoina tähän olisi kunnan yhteisten eettisten periaatteiden luominen ja varmistaminen, että niitä noudatetaan.

Valvonta-asetus ((EU) 2017/625) edellyttää suunnitelmallista petosten torjuntaa. Valvontayksiköiden resurssit eivät riitä nykyisellään Oiva-järjestelmän sekä ruokaviraston riskienarvioinnin perusteella tehtävän valvonnan lisäksi ehkäisemään suunnitelmallisesti rikollista toimintaa. Elintarvikevalvonnan ohjauksessa ja valtakunnallisessa valvontasuunnitelmassa pitäisi ottaa paremmin rikollisuuden torjunta huomioon. Elintarvikevalvonta perustuu tällä hetkellä vahvasti Oiva-järjestelmän perusteella tehtäviin tarkastuksiin. Rinnalle pitäisi saada suunnitelmallista rikostorjuntaa, koska Oivassa ei juurikaan ole sellaisia elementtejä, jolla epärehellisiä toimijoita saataisiin kiinni.

Ohjaavan viranomaisen tulisi luoda sellaisia työkaluja, joita kunnalliset valvontaviranomaiset voisivat hyödyntää omassa valvontasuunnitelmassaan ja työssään. Oiva-järjestelmä ja siihen liittyvä raportointi vie liikaa aikaa eikä aikaa jää muulle valvonnalle. Tekoälyn ja digitalisaation aikakautena

pitäisi löytää keinoja, joilla helpotettaisiin raportointia, jolloin aikaa jäisi enemmän itse tarkastustoimintaan. Selkeyttämällä perustarkastusten prosesseja ja toimintatapoja saataisiin resursseja kohdennettua myös rikostapausten selvittämiseen.

Ruokaviraston rooli ohjaavana viranomaisena on vahva. Tutkimuksen tuloksiin perustuen dialogia kuntien ja Ruokaviraston välillä tulisi edistää valvonnan suunnittelussa. Toteutuuko nykymallilla valvonta-asetuksen ja elintarvikelain alkuperäinen tarkoitus, mikäli mittareina käytetään pelkästään nykyisiä mittareita. Kunnat voivat toki jo nyt itsenäisesti miettiä oman alueensa riskejä ja suunnata valvontaansa oman riskinarvioinnin perusteella, mutta Aluehallintoviraston ja Ruokaviraston elintarvikevalvonnan toteutumisen seuranta kuitenkin näyttää olevan suurin toiminnan ohjaaja. Yksiköiden johtajien tulisi ottaa huomioon rikollisuuden torjunta suunnitelmallisessa valvonnassa.

Ruokaviraston asiantuntijoiden tulisi jatkaa aktiivisesti elintarvikevalvonnan tarkastajien koulutusta. Elintarvikealalla havaitaan jatkuvasti uusia rikollisuuden ilmiöitä, joten kokeneetkin valvojat tarvitsevat tiedon jakamista valvojien, valvontayksiköiden ja Ruokaviraston välillä. Uudet valvojat tulee kouluttaa perusteellisesti. Tämä on lähinnä valvontayksiköiden johdon vastuulla. Valvontayksiköissä tulisi ottaa henkilöstön kehittämis- ja koulutussuunnitelmissa huomioon osaamisen kehittäminen myös rikollisuuden torjunnan osalta. Vaikka yksiköissä on jo nyt useita osaavia tarkastajia, kaikkien valvontatyötä tekevien tulisi osata perusasiat rikostorjunnasta, koska havainnot tehdään tarkastustyössä.

Tutkimuksessa nousi esille, että joidenkin valvontayksiköiden yhteistyö poliisin kanssa ei ole lähtenyt sujumaan yhteistyölle HTT-hankkeessa asetetun tavoitteen mukaisesti (Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021-2023. Valtioneuvoston periaatepäätös OM/2021/68, 27.5.2021). Yhteistyötä esitutkintaviranomaisen kanssa on joillain keinoin vahvistettava ja heidän koulutustaan on jatkettava. Eniten rikosoikeudellista osaamista elintarvikevalvontaketjusta löytyy Ruokavirastosta, joten tämä olisi Ruokaviraston tehtävä.

Lähteet

2023 Annual Report Alert and Cooperation Network. N.d. European Komission. Viitattu 27. 10. 2024. https://food.ec.europa.eu/document/download/911d49f2-b3ef-4752-8ea3-5f20dbbe9945_en?filename=acn_annual-report_2023.pdf.

Accum, F. 1820. A Treatise on Adulterations of Food and Culinary Poisons. Viitattu 4. 4. 2024. https://books.google.fi/books?hl=fi&lr=&id=QMqlbr69qpQC&oi=fnd&pg=PA1&ots=n-dJx7He0i&sig=M7DxjT3jYlwFpnZCAms3yq2BBVg&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.

Agri-Food fraud: What does it mean? N.d. Viitattu 28. 10 2023. https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean_en.

Alasuutari, P. 2012. Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino. E-kirja. Viitattu 18.9.2023. <https://janet.finna.fi/>. Ellibslibrary.

Barnett, J., Begen, F., Howes, S., Regan, A., McConnon, A., Marcu, A., . . . Verbeke, W. (2016). Consumers' confidence, reflections and response strategies following the horsemeat incident. *Food Control*, 59, 721–730. Viitattu 10. 4. 2024. <https://doi.org/10.1016/j.foodcont.2015.06.021>.

Changbai, X. & K.K, K. 2010. Melamine in milk products in China: Examining the factors that led to deliberate use of the contaminant. *Food Policy*, 35(5), 463–470. Viitattu 9.9.2024. <https://doi-org.ezproxy.jamk.fi:2443/10.1016/j.foodpol.2010.05.001>.

The Alert and Cooperation Network. EU komission www-sivu. Viitattu 4. 4. 2024. https://food.ec.europa.eu/safety/acn_en.

Corruption Perception Index. Transparency Internatiol Suomi. N.d. Viitattu 15.11.2023. <https://www.transparency.fi/?s=CPI+2022>.

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2022. 2023. International Transparency. Viitattu 11. 11. 2023. ISBN: 978-3-96076-233-1.

Djekic, I. & Smigic, N. 2024. Consumer perception of food fraud in serbia and montenegro. *Foods*, 13(1). Viitattu 22. 4. 2024. <https://doi.org/10.3390/foods13010053>.

Drivers of Trust in Public Institutions in Finland. 2021. Paris: Building Trust in Public Institutions, OECD Publishing. Viitattu 28. 4. 2024. <https://doi.org/10.1787/52600c9e-en>.

Elintarvikeketjun monivuotinen kansallinen valvontasuunnitelma 2021–2024. N.d. Viitattu 15. 10. 2023. <https://www.ruokavirasto.fi/teemat/valvonta/elintarvikeketjun-valvonta/suunnitelmat-ja-ohjelmat/vasu/elintarvikeketjun-monivuotinen-kansallinen-valvontasuunnitelma-2021-2024/>.

Elintarvikeketjun rikokset. N.d. Ruokaviraston www-sivut. Viitattu 27. 10. 2023 osoitteesta <https://www.ruokavirasto.fi/teemat/rikosten-torjunta/elintarvikeketjun-rikokset/>.

Elintarvikeketjun rikokset tilannekuva syyskuu 2023. 2023. Ruokavirasto. Viitattu 27. 10. 2023.

Elintarvikeketjun valvonta. Ruokaviraston www-sivu. Viitattu 15. 11. 2023. <https://www.ruokavirasto.fi/teemat/valvonta/elintarvikeketjun-valvonta/>.

Elintarvikelaki 297/2021. Annettu 9. 4. 2021. Viitattu 15. 9. 2023. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210297>.

Elintarviketurvallisuus Suomessa 2022. 2023. Viitattu 7. 7. 2024. Ruokavirasto: https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/tietoa-meista/julkaisut/julkaisusarjat/julkaisuja/ruokaviraston_julkaisuja_2_2023_elintarviketurvallisuus_suomessa_2022.pdf.

Elintarvikevalvonta. 2024. Viitattu 24. 4. 2024. Ruokavirasto: <https://www.ruokavirasto.fi/elintarvikkeet/elintarvikeala/valvonta/>.

Esteellisyysäännösten tarkoittamat läheiset. N.d. Kuntaliiton www-sivu. Viitattu 9. 7. 2024. <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteke/esteellisyys/esteellisyysaannosten-tarkoitamat-laheiset>.

EU:n terveystalitiikka. N.d. Viitattu 20. 5. 2024. https://health.ec.europa.eu/eu-health-policy/overview_fi.

EUIPO. 2024. EUIPO www-sivut. Viitattu 18. 10. 2024. <https://www.euipo.europa.eu/fi/about-us/the-office>.

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2016/794. 2016. Viitattu 25. 9. 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0794>.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/625. Annettu 15. 3. 2017. Viitattu 27. 10. 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A32017R0625>.

Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto (Europol). N.d. Euroopan union virallinen verkkosivusto. Viitattu 25. 9. 2024. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/europol_fi.

Everstine, K., Chin, H., Lopes, F. & Moore, J. 2024. Database of Food Fraud Records: Summary of Data from 1980 to 2022. 87(3). Viitattu 13. 4. 2024. <https://doi.org/10.1016/j.jfp.2024.100227>.

Everstine, K., Spink, J. & Kennedy, S. 4. 1 2013. Economically Motivated Adulteration (EMA) of Food: Common Characteristics of EMA Incidents. *Journal of Food Protection*, 76(4), 723-735. Viitattu 13. 4. 2024. <https://doi.org/10.4315/0362-028X.JFP-12-399>.

Ferrier, P. 2021. Detecting Origin Fraud with Trade Data: The Case of U.S. Honey Imports. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 65(1), 222-245. Viitattu 20. 3. 2024. <https://doi.org/10.1111/1467-8489.12412>.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2021. Food fraud – Intention, detection and management. Food safety technical toolkit for Asia. Viitattu 16. 4. 2024. <https://www.fao.org/3/cb2863en/cb2863en.pdf>.

Hallintolaki 434/2003. Annettu 6. 6. 200). Viim. päivitys 23.3.2023. Viitattu 16.11.2023. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434#O1L1P1>.

Hallituksen esitys Eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleis-sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta. 12. 7. 2002. Viitattu 26. 5. 2024. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_77+2001.pdf.

Harmaa talous & talousrikollisuus. Korruptiolla on monta ilmenemismuotoa. N.d. Veron www-sivut. Viitattu 16. 11. 2023. <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilmi%C3%B6t/korruptio/>.

Hellberg, R., Everstine, K. & Sklare, S. 2021. Food Fraud: A Global Threat with Public Health and Economic Consequences. Chennai, India. Viitattu 14. 4. 2024. https://books.google.fi/books?hl=fi&lr=&id=dZThDwAAQ-BAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=food+fraud+history&ots=LzRG495khY&sig=IC3NXsuArizXObu_Ve6SxZX7uSU&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.

Hirsjärvi, S.& Hurme, H. 2022. Tutkimushaastattelu. Helsinki: Gaudeamus Oy. E-kirja. Viitattu 25.9.2024. <https://janet.finna.fi/Record/jamk.993734444906251?sid=4880321955>.

Hirsjärvi, S., Remes, S. & Sajavaara, P. 2008. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi. E-kirja. Viitattu 15.10.2024. <https://janet.finna.fi/.Elliblibrary>.

Horse meat (2013–14). N.d. Viitattu 29. 10. 2023. https://food.ec.europa.eu/safety/eu-agri-food-fraud-network/eu-coordinated-actions/horse-meat-2013-14_en.

Illman, M. 2020. Järjestelmällinen häirintä ja maalittaminen: Lainsäädännön arviointia. Valtioneuvosto. Viitattu 24. 5. 2024. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162579>.

Interpol. 2024. Interpolin www-sivut. Viitattu 15. 10. 2024. <https://www.interpol.int/en/Who-we-are/What-is-INTERPOL>.

Joenerpä, J. 2023. Elintarvikepetokset tutkimuksen näkökulmasta. Ruokaviraston valvontaverkoston tilaisuus 12.10.2023. Viitattu 20. 9. 2024.

Joenerpä, J., & Lundén, J. 2024. Food fraud detection and reporting by food control officers in Finland. *International Journal of Environmental Health Research*, 34(5), 2230-2247. Viitattu 20. 4. 2024. <https://doi.org/10.1080/09603123.2023.2236977>.

Joenerpä, J., Nuotio, K., Pohjanvirta, R., Koskela, T., Vainio, A. & Lundén, J. 2022. Elintarvikepetosten torjunta (ELIPET): elintarviketurvallisuuden ja yritysten toimintamahdollisuuksien vahvistaminen. *Makera-hanke Dnro 478/03.01.02/2018*. Viitattu 11. 5. 2024. <https://mmm.fi/elintarvikepetosten-torjunta-elintarviketurvallisuuden-ja-yritysten-toimintamahdollisuuksien-vahvistaminen>.

Kananen, J. 2015. Opinnäytetyön kirjoittajan opas. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Viitattu 17. 8. 2024.

Kendall, H., Kuznesof, S., Dean, M., Chan, M.-Y., Clark, B., Home, R., . . . Frewer, L. (2019). Chinese consumer's attitudes, perceptions and behavioural responses towards food fraud. *Food Control*, 95, 339–351. Viitattu 20. 4. 2024. <https://doi.org/10.1016/j.foodcont.2018.08.006>.

Kiviaho, M. & Knuutinen, M. 2022. Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa. Helsinki: Oikeusministeriö. Viitattu 20. 11. 2023. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164486/OM_2022_9_SO.pdf?sequence=1.

KOMISSION TÄYTÄNTÖÖNPANOASETUS 2019/1715/EU. Virallisen valvonnan tiedonhallintajärjestelmän ja sen komponenttien toimintaa koskevista säännöistä ("IMSOC-asetus"). Euroopan unionin virallinen lehti 30.9.2019. Viitattu 27. 10. 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1715>.

Korruptiontorjunta. N.d. Oikeusministeriön www-sivut. Viitattu 15. 11. 2023. <https://korruptiontorjunta.fi/korruptiontorjunta-suomessa>.

Korruption vastaiset toimet Euroopassa. EU:n Kansalaisvapauksien ja sisäasiain valiokunta 1. 12. 1995. Viitattu 20. 10. 2023. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-4-1995-0314_FI.pdf.

Kuntalaki 410/2015. Annettu 10. 4. 2015. Viim. muutos 21.4.2023. Finlex. Viitattu 12. 5. 2024. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>.

Korruptio ja eettisyys. Kuntaliiton www-sivu. Viitattu 14. 11. 2023. <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/korruptio-ja-eettisyys>

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 304/2003. Annettu 11. 4. 2003. Viim. muutos 23.3.2023. Nimike muutettu k. L 627/2021. Viitattu 15.9.2024. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030304>.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999. Annettu 21. 5. 1999. Viim. muutos 16.2.2023. Viitattu 12. 5. 2024. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>.

Lapinkangas, J. 20. 1. 2023. Leipomon yrittäjä vangittu – tuotteet hävitettävä. *Iltalehti*. Viitattu 21. 5. 2024 osoitteesta <https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/d7ec5c30-ec0f-4763-a326-23240d67c4c0>.

Lord, N., Flores Elizondo, C. & Spencer, J. 2017. The dynamics of food fraud: The interactions between criminal opportunity and market (dys)functionality in legitimate business. *Criminology & Criminal Justice*, 17(5), 605-623. Viitattu 20. 4 2024. <https://doi-org.ezproxy.jamk.fi:2443/10.1177/1748895816684539>.

Maalittamisen vastaisten toimien tehostaminen: Työryhmäraportti. 2021. Helsinki: Sisäministeriö. Viitattu 25. 5. 2024. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162834>.

Mariët, A. & Gussow, K. 2022. The scope of food fraud revisited. *Crime, Law and Social Change*, 78(5), 621-642. Viitattu 20. 4. 2024. doi:<https://doi.org/10.1007/s10611-022-10055-w>.

Moore, J., Spink, J. & Lipp, M. 2012. Development and Application of a Database of Food Ingredient Fraud and Economically Motivated Adulteration from 1980 to 2010. *Journal of Food Science*, 77, R118-R126. Viitattu 3.4.2024 <https://doi.org/10.1111/j.1750-3841.2012.02657>.

Moreira, M., García-Díez, J., de Almeida, J., & Cristina, S. 2021. Consumer Knowledge about Food Labeling and Fraud. *Foods*, 10(5). Viitattu 22. 4. 2024. <https://doi.org/10.3390/foods10051095>.

Elintarvikeketjun monivuotinen kansallinen valvontasuunnitelma 2021-2024. N.d. Ruokaviraston www-sivut. Viitattu 15. 11. 2023. <https://www.ruokavirasto.fi/teemat/valvonta/elintarvikeketjun-valvonta/suunnitelmat-ja-ohjelmat/vasu/elintarvikeketjun-monivuotinen-kansallinen-valvontasuunnitelma-2021-2024/>.

Nenonen, T., Kivelä, J., Ervasti, E., Joronen, M. & Villa, S. 2021. Perusoikeusbarometri. Helsinki: Oikeusministeriö. Viitattu 28. 4. 2024. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163261/OM_2020_17_SO.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Oiva-arviointiohjeet. 2. 1. 2024. Viitattu 25. 5. 2024. <https://www.ruokavirasto.fi/elintarvikkeet/elintarvikeala/ohjeet/oiva-arviointiohjeet/>.

OLAF Euroopan petostentorjuntavirasto. N.d. Viitattu 26. 9. 2024. https://anti-fraud.ec.europa.eu/index_fi.

Othman, R., Ameer, R. & Laswad, F. 2021. Fraud in New Zealand, 1840–1939. *Accounting History*, 26(2), 205 - 235. Viitattu 11. 4. 2024. <https://journals-sagepub-com.ezproxy.jamk.fi:2443/doi/full/10.1177/1032373220949943>.

Transparency International Suomi. N.d. Viitattu 16.11.2023. <https://www.transparency.fi/>

Peurala, J., & Muttilainen, V. 2015. Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu. Viitattu 15. 11. 2023. https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/97281/POLAMK_Raportti_115_web.pdf?sequence=1.

Poliisi. 2024. Kansainvälinen yhteistyö. Poliisin www-sivut. Viitattu 15. 10. 2024.: <https://poliisi.fi/kansainvalinen-yhteistyö>.

Puusa, A., & Juuti, P. 2020. Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Gaudeamus OY. Viitattu 17. 8. 2024.

Päivänen, J. 2024. Valvonta-asetus ja elintarvikelainsäädäntö. Elintarvikevalvonnan valtakunnalliset koulutuspäivät 7.2.2024. Viitattu 5. 5. 2024. <https://pikantti.ruokavirasto.fi/pages/viewpage.action?pageId=256180444>.

Rikoslaki 39/1889. Annettu 1. 1. 1891. Viim. muutos 19.4.2024. Viitattu 23.4.2024. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001>.

Ruokaviraston määräys elintarvikevalvonnan valvontatiedoista. Annettu 1. 10. 2021. Viitattu 15. 10. 2023. <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/440002/47438>.

Salminen, A. 2015. Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan Yliopiston julkaisuja selvityksiä ja raportteja 203. Viitattu 16. 11. 2023. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-619-7>.

Salminen, A., & Viinamäki, O.-P. 2017. Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat? Vaasa. Vaasan Yliopisto. Viitattu 16. 11. 2023. https://www.uwasa.fi/sites/default/files/midgard/links/isbn_978-952-476-740-8.pdf.

Sarajärvi, A., & Tuomi, J. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Viitattu 3.11.2024. <https://media.kirjavali-tys.fi/ekirja/a04b8b74a5ba1905691ec6ace68295c1d2961b3704eebdf2dd3575ae2d3af678/kirjahyly>.

Spink, J., & Moyer, D. 2011. Defining the Public Health Threat of Food Fraud. *Journal of Food Science*, 76(9), 157-226. Viitattu 21. 10. 2023. <https://doi.org/10.1111/j.1750-3841.2011.02417.x>.

Suomen perustuslaki 731/1999. (Annettu 11. 6. 1999). Viim. muutos 5.10.2018. Viitattu 12. 5 2024. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.

The EU Agri-Food Fraud Network. N.d. Viitattu 27. 10. 2021. https://food.ec.europa.eu/safety/eu-agri-food-fraud-network_en.

Tietoa Europolista. N.d. Europol www-sivusto. Viitattu 25. 9. 2024. <https://www.europol.europa.eu/about-europol:fi>.

Tuomio 21/155424, Asianumero R 21/524. Etelä-Pohjanmaan käräjäoikeus. Annettu 21.12.2021.

Tähkäpää, S., Maijala, R., Korkeala, H. & Nevas, M. 2014. Patterns of food frauds and adulterations reported in the EU rapid alert system for food and feed and in Finland. *Food Control*, 2014(6). Viitattu 26.9.2024.

Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020–2023. 2020. Valtioneuvosto. Viitattu 12. 9. 2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-556-6>.

Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021–2023. Valtioneuvoston periaatepäätös OM/2021/68. Valtioneuvosto. Annettu 27.5.2021. Viitattu 16. 11. 2023. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8072998a>.

Visciano, P., & Schirone, M. 2021. Food frauds: Global incidents and misleading situations. 114, 424-442. Viitattu 16. 4. 2024. <https://doi-org.ezproxy.jamk.fi:2443/10.1016/j.tifs.2021.06.010>.

Vuorensyrjä, M., Rauta, J., Hämäläinen, E., Attila, H., Koivula, J. & Ollila, P. 2023. Poliisibarometri 2022. Helsinki: Sisäministeriö. Viitattu 28. 4. 2024. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165026>.

Vuorikko, J. 2023. Suomalaisten kuluttajien käsityksiä ruokapetoksista. Helsinki: Helsingin yliopisto. Viitattu 28. 4. 2024. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/728db854-b57a-4269-aacc-3946dc1900a5/content>.

Winkler, B., Maquet, A., Reeves-Way, E., Siegener, E., Cassidy, T., Valinhas de Oliveira, T., . . . Muznik, A. (2023). Petollisten ja vilpillisten käytäntöjen torjuminen elintarvikeketjussa. JRC-Geel. Luxemburg: European Commission. Viitattu 5. 5. 2024. <https://op.europa.eu/s/zHZP>.

Wisniewski, A. & Buschulte, A. 2019. How to tackle food fraud in official food control authorities in Germany. Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, 14(4), 319-328. Viitattu 14. 4. 2024. <https://doi.org/10.1007/s00003-019-01228-2>.

Liitteet

Liite 1. Haastateltavan suostumuslomake

Liite 2. Kirje haastateltaville

Liite 3. Haastattelun teemat ja apukysymykset

HAASTATELTAVAN SUOSTUMUSLOMAKE

ELINTARVIKEKETJUN RIKOLLISUUDEN TORJUNNAN HAASTEET KUNNALLISISSA
VALVONTAYKSIKÖISSÄ

Tutkimustehtävän tarkoituksena on tutkia kunnallisissa elintarvikevalvontayksiköissä työskentelevien viranhaltijoiden kokemuksia elintarvikeketjun rikollisuuden torjunnan haasteista.

Tutkimus toteutetaan teemahaastatteluna. Haastattelut tehdään etäyhteyden avulla (Teams). Haastatteluun osallistuminen on vapaaehtoista ja haastattelu voidaan keskeyttää missä tahansa.

Tällä suostumuksella osallistun Satu Virtarannan haastateltavaksi tutkimusaiheeseen liittyen ja annan luvan käyttää haastattelussa kerättyä tietoa Virtarannan YAMK-opinnäytetyön aineistona. Osallistun haastatteluun yksittäisenä viranhaltijana, enkä tällöin edusta työnantajaani. Suostun myös siihen, että haastattelu nauhoitetaan.

Paikka ja aika

Allekirjoitus ja nimenselvennys

Tämä suostumuslomake jää tutkijalle.

Tutkijan yhteystiedot: Satu Virtaranta, xxxxx.

Tutkimuksessa noudatetaan hyviä tutkimuseettisiä käytäntöjä kaikissa tutkimuksen vaiheissa. Kerätty aineisto käsitellään ja säilytetään huolellisesti, luottamuksellisesti sekä anonymisti voimassa olevien lakien, säädösten, Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeistuksen mukaisesti. Haastateltavia tai valvontayksiköitä ei voida tunnistaa lopullisesta tutkimusraportista. Aineisto kerätään ainoastaan opinnäytetyötä varten. Aineistosta mahdollisesti esiin tulevia yksittäisiä ihmisiä koskevia tietoja ei raportoida.

Kun tutkimustulosten oikeellisuus on tarkastettu ja tutkimus on päättynyt, tutkimuskäytössäni oleva aineisto hävitetään välittömästi tietoturvasyistä.

Hyvä tutkimukseen osallistuja!

Teen opinnäytetyönäni tutkimusta elintarvikeketjun rikollisuuden torjunnan haasteista kunnallisissa valvontayksiköissä. Tutkimustehtävän tarkoituksena on tutkia viranhaltijan toimintaympäristön vaikutusta mahdollisuuksiin tunnistaa ja torjua elintarvikeketjun rikollisuutta.

Haastattelut tehdään etäyhteyden avulla (Teams) yksilöhaastatteluina. Tutkimus toteutetaan teemahaastatteluna. Haastattelun kesto on n. 1,0 tunti.

Haastattelu on luottamuksellinen. Toivon haastattelusta mahdollisimman avointa ja keskustelevaa, omista kokemuksista ja ajatuksista saa mielellään kertoa myös varsinaisten ”teemojen” ulkopuolelta. Juuri se tieto voi olla arvokasta!

Haastattelut nauhoitetaan. Haastatteluista kerättyä aineistoa käsitellään huolellisesti ja luottamuksellisesti koko tutkimuksen ajan. Aineisto anonymisoidaan välittömästi tallenteen litteroinnin yhteydessä. Aineisto kerätään vain opinnäytetyötä varten ja sitä käsittelee vain tutkija. Haastateltavia tai valvontayksiköitä ei ole mahdollista tunnistaa lopullisesta raportista. Aineisto hävitetään tietoturvallisesti, kun tutkimustyö on päättynyt ja opinnäytetyö on hyväksytty.

Osallistuminen haastatteluun ei vaadi haastateltavalta etukäteisvalmisteluja.

Haastattelun teemat ovat

- **Organisaation ja johdon tuki**
- **Elintarvikealan toimijoiden, kansalaisten ja kunnan viranomaisen (lautakunta) suhtautuminen valvontatyöhön**
- **Ruokaviraston ohjaus ja osaamisen kehittäminen**

LIITE 1 Suostumuslomake haastatteluun

Haastattelun teemat ja apukysymykset

Organisaation ja johdon tuki

Miten oma organisaatio ja johto tukee rikollisuuden torjunnassa?

Onko yksikössä ollut painopisteenä vasun painopisteet tähän liittyen? Miten edistetään elintarvikeketjun rikksellisen toiminnan tunnistamista suunnitelmallisessa valvonnassa?

Kuinka tärkeänä valvontayksikössäsi mielestäsi pidetään elintarvikeketjun rikollisuuden torjuntaa?

Onko valvontasuunnitelmassa huomioitu valvonta-asetuksen artikla 9.2?

Onko valvontayksiköstänne osallistuttu Ruokaviraston järjestämiin koulutuksiin aiheeseen liittyen?

Tuetaanko yksikössä näihin koulutuksiin osallistumista?

Onko rikostorjunnan asioista koulutettu valvontayksikön sisällä?

Pakkokeinojen käyttö yksikössä: kerro niiden käytöstä valvontayksikössäsi.

Elintarvikealan toimijoiden, kansalaisten ja kunnan viranomaisen (lautakunta) suhtautuminen valvontatyöhön

Miten lautakunta suhtautuu mahdollisiin toimijoihin kohdistuviin epäilyksiin

- Miten lautakunta suhtautuu hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön tai uhkasakkoon? Onko valvontayksikössäsi käytetty hallinnollisia pakkokeinoja ja asetettu uhkasakkoa niiden tehostamiseksi?

Onko sinulla kokemusta epäasiallisista vaikuttamisyrittämisistä tehtäviesi hoitamiseen?

Oletko kohdannut uhkailua tai maalittamista niiden toimijoiden osalta, joihin on kohdistettu esim. pakkokeinoja tai rikosepäilyjä?

Oletko kohdannut uhkailua tai maalittamista kansalaisten tai muiden tahojen osalta?

Ruokaviraston ohjaus ja osaamisen kehittäminen

Saatteko Ruokavirastosta tarpeeksi ohjausta, neuvontaa ja tukea rikosten torjumiseksi? Minkälaista tukea?

Kuinka tärkeä on ohjaavan viranomaisen rooli tapausten selvittämisessä ja tuessa?

Minkälaista ohjausta, neuvontaa ja tukea kaipaisitte enemmän?

Minkälaista koulutusta tarvitaan?

Miten koulutusta ja ohjausta pitäisi toteuttaa?

Voisiko omaa osaamista rikollisuuden torjunnassa jollakin muulla tavalla kehittää?

Lopuksi

Minkä/ mitkä asiat koette haasteellisemmiksi aiheeseen liittyen?

Miten elintarvikevalvontaa tulisi kehittää, jotta elintarvikeketjun rikollisuuteen voitaisiin paremmin puuttua?

Taustakysymykset

Elintarvikevalvontaa tekevät htv?

Onko tarkastajat erikoistuneet pelkästään etl?

Onko valvontayksikköne alueella ilmennyt tapauksia, joista on tehty tutkintapyyntö?

Delegoinnit? Kerro, mitä elintarvikelain pykälää on delegoitu tarkastajille/ yksikköön