

Minna Anita Vilkki

**TULLIN
ELINTARVIKEVALVONTA –
TIEDONSAANTI EU:N
SISÄMARKKINAVALVONNAN
HAASTEENA**

Opinnäytetyö

Liiketalouden koulutusohjelma

Helmikuu 2018



**Kaakkois-Suomen
ammattikorkeakoulu**

Tekijä/Tekijät	Tutkinto	Aika
Minna Anita Vilkki	Tradenomi	Helmikuu 2018
Opinnäytetyön nimi		
Tullin elintarvikevalvonta – Tiedonsaanti EU:n sisämarkkina- valvonnan haasteena		44 sivua 5 liitesivua
Toimeksiantaja		
Tulli		
Ohjaaja		
Lehtori Päivi Ollila, tuoteturvallisuuspäällikkö Jonna Neffling, jaostopäällikkö Kristiina Ala-Fossi-Aalto		
Tiivistelmä		
<p>Tulli valvoo elintarvikkeiden laatua ja määräystenmukaisuutta sekä kansallisten että yhteisölakien ja asetusten mukaisesti. Tämän opinnäytetyön tarkoitus on kertoa Tullin tehtävästä elintarviketurvallisuusviranomaisena, antaa selkeä kuva Tullin sisämarkkinavalvonnasta sekä etsiä sisämarkkinavalvonnan tehostamiseksi parannuskeinoja Tullin sisämarkkinatoimijoiden ja tuotteiden löytämiseksi. Sisämarkkinavalvonta tarkoittaa Euroopan unionissa tuotettujen, valmistettujen sekä unioniin tullattujen unionin ulkopuolisten kasvipohjaisten elintarvikkeiden, elintarvikekontaktimateriaalien sekä yhdistelmätuotteiden (alle 50 % eläinperäisiä ainesosia) valvontaa.</p>		
<p>Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miksi toimijatietojen saanti Tullin sisämarkkinavalvonnassa on vaikeaa, ja etsiä elintarvikevalvonnan parantamiseksi mahdollista ratkaisua elintarvikkeiden sisämarkkinatoimijoiden sekä -tuotteiden löytämiseen. Niin kulutustavaravalvonnan kuin elintarvikevalvonnankin tarkoituksena on viime kädessä varmistaa, ettei kuluttajan terveydelle, yhteiskunnalle tai ympäristölle vaarallisia, haitallisia, viallisia tai muuten määräysten vastaisia tuotteita päädy markkinoille. Valvonnan tarkoitus on siten niin kuluttajan, yhteiskunnan kuin ympäristönkin suojeleminen.</p>		
<p>Tutkimusmenetelmänä on käytetty laadullista tutkimusta ja aineistonkeruumenetelmänä teemahaastatteluja, joiden avulla on pyritty antamaan kokonaiskäsitys Tullin elintarvike- ja sisämarkkinavalvonnasta sekä kertomaan ymmärrettävästi sisämarkkinavalvontaan liittyvästä tiedonsaannin vaikeudesta. Tutkimuksessa lähdeaineistona on käytetty asiantuntija-haastatteluja, Euroopan unionin sekä kansallista tulli- ja elintarvikelainsäädäntöä, Tullin asiakirjoja sekä muuta alaan liittyvää kirjallisuutta.</p>		
<p>Tutkimuksessa selvisi, että elintarvikevalvonta Tullissa on tehokasta ja toimii hyvin, vaikka täydellisesti kattavaan valvontaan ei päästäkään sisämarkkinatavaran vapaan liikkuvuuden takia. Keino täydelliseen sisämarkkinavalvontaan olisi saada muutos nykyiseen lainsäädäntöön, joka toisi toimijoille ilmoitusvelvollisuuden sisämarkkinatuonninkin osalta. Myös viranomaisyhteistyön tiivistäminen tehokkaan tietojen vaihdon avulla sisämarkkinatoimijoista ja -tuotteista viranomaisten välillä parantaisi valvontaa entisestään.</p>		
<p>Johtopäätöksenä voidaan tutkimuksen perusteella todeta, että Tullin elintarvikevalvonta on jo nyt tehokasta, se toimii hyvin ja on erittäin tärkeää kuluttajan, yhteiskunnan sekä ympäristön suojelemiseksi.</p>		
Asiasanat		
Tulli, elintarvikevalvonta, sisämarkkinavalvonta, näytteenotto, toimija		

Author (authors)	Degree	Time
Minna Anita Vilkki	Bachelor of Business Administration	February 2018
Thesis title Control of Foodstuffs by Customs – access of information as challenge for EU’s Internal Market Control		44 pages 5 pages of appendices
Commissioned by Customs		
Supervisor Päivi Ollila Jonna Neffling Kristiina Ala-Fossi-Aalto		
<p data-bbox="164 875 300 902">Abstract</p> <p data-bbox="164 947 1461 1198">Customs controls foodstuffs safety and quality according to both national and Community laws and regulations. The purpose of this thesis was to investigate the role of Customs foodstuffs control, its implementation and the ways to improve the access of information for internal market control. Internal market control comprises the control of foodstuff of plant origin, manufactured in the European Union or foodstuff imported and customs cleared in a Third Country. The supervision also consists of food contact material and composite products (the product that contains less than 50 % animal origin ingredients).</p> <p data-bbox="164 1238 1461 1489">The objective of this thesis was to study why the internal market control is challenging, why it is hard to find all the internal market operators and products and to search and develop a possible solution to get all internal market operators and products under Customs supervision. The purpose of the supervision is to make sure that defective, counterfeit and dangerous for health products or those that do not in other way fulfil the food safety requirements, don’t end up in the market. In the end, the purpose of the consumer goods and foodstuffs control is to protect the society, environment and the health of consumers.</p> <p data-bbox="164 1529 1461 1713">Qualitative research method was used in the thesis. The collection of primary data was conducted with theme interviews. The theoretical part of this study was based on the National Customs legislation and regulation, official instructions and documents of the Customs and Community Customs legislation and regulation. The theoretical part included the interviews of Customs personnel who had expertise in foodstuffs control as well.</p> <p data-bbox="164 1753 1461 2004">The full internal market control for operators and products would require an amendment to the Finnish Food Act which would require internal market operators to inform the Customs about their internal market import. Better cooperation and efficient exchange of information between authorities would also make internal market supervision more effective. However, the Customs has various ways to implement the foodstuffs control. The conclusion of this thesis is that Customs foodstuffs control is implemented efficiently, it works well, and it is very important for the protection of consumer, society and environment.</p>		
<p data-bbox="164 2047 320 2074">Keywords</p> <p data-bbox="164 2085 1177 2112">Customs, foodstuffs control, internal market control, sampling, operator</p>		

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
1.1	Opinnäytetyön tavoite ja tarkoitus.....	6
1.2	Tutkimuksen rajaus sekä käsitteet ja määritelmät	7
2	TUTKIMUSMENETELMÄ	9
3	TULLIN ORGANISAATIO JA TEHTÄVÄT	10
3.1	Valvontaosaston ja sen alaisen tuoteturvallisuusyksikön tehtävät.....	10
3.2	Tullilaboratorio ja sen tehtävät.....	11
3.2.1	Tullilaboratorio kansainväliset kriteerit täyttävänä virallisena laboratoriona	12
3.2.2	Tullilaboratorio kansallisena vertailulaboratoriona	13
4	TULLIN LAINSÄÄDÄNTÖ.....	14
4.1	Tullin tuoteturvallisuusvalvonta	15
4.2	Tullin elintarvikevalvonta.....	16
4.3	Tullin elintarvike- ja kulutustavaravalvontasuunnitelma	18
5	NÄYTTEENOTTO TULLIN TUOTETURVALLISUUSVALVONNASSA.....	18
5.1	Kolmasmaatuonnin näytteenottoprosessi	19
5.2	Näytteenotto ja näytteenottajan käsikirja	20
5.2.1	Näyte ja aseptinen näytteenotto	20
5.2.2	Tullin sisäinen näytteenottajan käsikirja.....	22
5.3	Näytteiden tutkiminen	23
5.4	Tullilaboratorion tutkimukset ja vuoden 2016 elintarvikevalvonnan tulokset	24
6	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	25
7	TUTKIMUS	27
7.1	Tullin sisämarkkina- ja tuoteturvallisuuden toteutus	27
7.2	Riskinarviointi.....	28
7.3	Valvontakeinot	29
7.4	Näytteenotto- ja tutkimusprosessi sisämarkkina- ja tuoteturvallisuudessa	31
7.5	Sisämarkkina- ja tuoteturvallisuutta koskevia haasteita ja ongelmia	35

8	TUTKIMUSTULOKSET JA PÄÄTELMÄT	37
8.1	Tutkimuksen luotettavuuden arviointi ja reliabiliteetti	39
8.2	Pohdinta	40
	LÄHTEET	42

LIITTEET

Liite 1. Haastattelukysymykset tullin valvontaosaston tuoteturvallisuusyksikön tuoteturvallisuspäällikölle

Liite 2. Haastattelukysymykset tullin valvontaosaston tuoteturvallisuusyksikön tulliyli tarkastajalle

Liite 3. Haastattelukysymykset tullilaboratorion laatupäällikölle

Liite 4. Haastattelukysymykset tullilaboratorion näytteenotto ja tarkastus -jaoston jaostopäällikölle

Liite 5. Haastattelukysymykset tullilaboratorion näytteenotto ja tarkastus -jaoston tulliyli tarkastajille

1 JOHDANTO

Tuoteturvallisuus koskettaa kuluttajana jokaista, mutta harva tietää, kuinka tärkeä osuus Tullilla on tuoteturvallisuuden varmistamisessa. Olen työskennellyt Tullissa yli yksitoista vuotta monipuolisissa tulliselvitystehtävissä ja kaikkein mielenkiintoisimmaksi tehtäväkentäksi olen kokenut tuoteturvallisuusvalvonnan ja siihen liittyvän näytteenoton, jonka avulla tuoteturvallisuutta Tullissa valvotaan. Niin kulutustavaravalvonnan kuin elintarvikevalvonnankin tarkoituksena on varmistaa, ettei kuluttajan terveydelle, yhteiskunnalle tai ympäristölle vaarallisia, haitallisia, viallisia tai muuten määräysten vastaisia tuotteita päädy markkinoille. Valvonnan tavoitteena on siten niin kuluttajan, yhteiskunnan kuin ympäristönkin suojeleminen.

Suomessa Tulli on yksi tuoteturvallisuusvalvontaviranomaisista. Muissa Euroopan unionin jäsenmaissa Tulli vastaa vain tulliselvitykseen liittyvistä tehtävistä. Tullissa maahantuontiin ja sisämarkkinatuontiin liittyvää kulutustavara- ja elintarvikevalvontaa suorittaa käytännössä Tullilaboratorio, jossa tavaroita ja näytteitä tutkitaan ja testataan. Toimipaikkojen ja Tullilaboratorion omat näytteenottajat ottavat näytteet heille toimitettujen toimeksiantojen mukaisesti. Näytteet toimitetaan Tullilaboratorion jaostoille tutkittavaksi. Jaosto antaa ehdotuksen tutkimustulosten perusteella erän hyväksymisestä tai hylkäämisestä Tullin valvontaosaston tuoteturvallisuusyksikölle, joka laatii lopullisen päätöksen erästä. (Ala-Fossi-Aalto 2017a.)

Tutkimuksessa on hyödynnetty Tullin valvontaosaston tuoteturvallisuusyksikön sekä Tullilaboratorion näytteenotto ja tarkastus -jaoston asiantuntijahaastatteluja, joihin varsinainen tutkimusosa ja siitä tehdyt johtopäätökset hyvin pitkälti perustuvat.

1.1 Opinnäytetyön tavoite ja tarkoitus

Opinnäytetyön tavoitteena on kertoa Tullin tehtävästä elintarviketurvallisuusviranomaisena, antaa selkeä kuva Tullin sisämarkkinavalvonnasta sekä etsiä keinoja parantaa tiedonsaantia sisämarkkinatoimijoista ja -tuotteista Tullin sisämarkkinavalvonnan tehostamiseksi. Tutkimuksen tarkoitus on selvittää, miksi ja miten elintarvikevalvontaa Tullissa käytännössä toteutetaan sekä löytää elintarvikevalvonnan tehostamiseksi ja toimijoiden tasapuolisen kohtelun

vuoksi keino, jonka avulla saataisiin tiedot mahdollisimman kattavasti elintarvikkeiden sisämarkkinatoimijoista ja -tuotteista. Jos tietojenhankintaa saataisiin tehostettua niin, että kaikki toimijat saataisiin valvonnan piiriin, olisi sisämarkkinavalvonta aukotonta ja kaikille sisämarkkinatoimijoille tasapuolista.

Sisämarkkinavalvonnan tiedonsaannin vaikeus johtuu sisämarkkinatavaran vapaasta liikkuvuudesta. Euroopan unioni on tulliliitto, jossa tavaroilla on vapaa liikkuvuus tulliliiton rajojen sisällä. Tavaroihin ei näin ollen kohdisteta tullitoimenpiteitä, vaan tavara saa liikkua vapaasti ilman tavarajan ja asiakirjojen esittämistä Tullille. Kolmasmaatavara taas on tullivalvonnassa, kunnes se tullaan vapaaseen liikkeeseen unioniin, jolloin siitä tulee sisämarkkinatavaraa tai se poistuu unionin alueelta. Kun kolmasmaatavara tullaan vapaaseen liikkeeseen Euroopan unioniin, on tavarasta tehtävä Tullille tuonti-ilmoitus ja esitettävä se liiteasiakirjoineen Tullille. Tavaraerä jää tullivarastoon, kunnes erästä on otettu mahdolliset tarvittavat näytteet tuontiedellytysten vaatimien toimenpiteiden mukaisesti.

Opinnäytetyössä tutkimuskysymyksinä ovat, miksi ja miten Tulli valvoo elintarvikkeita sekä mikä tekee Tullin sisämarkkinavalvontaan liittyvästä tiedonsaannista vaikeaa. Työssä selvitetään myös, mitä sisämarkkinavalvonta tarkoittaa. Näytteenotto liittyy olennaisesti elintarvikevalvontaan ja on usein välttämätön osa valvontaa. Työssä vastataan myös kysymykseen, miten näytteenotto liittyy elintarvikevalvontaan ja miten se käytännössä tapahtuu.

1.2 Tutkimuksen rajaus sekä käsitteet ja määritelmät

Tutkimus on rajattu vain Tullin elintarvikelain nojalla suorittamaan kasviperäisten elintarvikkeiden valvontaan. Työssä ei käsitellä muiden viranomaisten suorittamaa elintarvikevalvontaa eikä yritysten suorittamaa omavalvontaa. Tutkimus ei koske myöskään kulutustavaroita eikä kemikaaleja. Tutkimuksessa perehdytään Tullin elintarvikevalvontaan sekä sisämarkkinavalvontaan, valvontakeinoihin ja valvontaan liittyvään näytteenottoprosessiin niin kolmasmaa- kuin sisämarkkinatuonninkin osalta.

Käsitteet ja määritelmät

Opinnäytetyön avainkäsitteitä ovat elintarvike, elintarvikevalvonta, elintarvikekontaktimateriaali, yhdistelmätuote, sisämarkkinatoimija, sisämarkkinavalvonta, kolmasmaatavara ja näytteenotto.

Elintarvike on ihmisravinnoksi tarkoitettu ravintoaineita sisältävä kasvi- tai eläinperäinen elintarvikeraaka-aine, puolivalmiste tai valmis tuote (Mattiila ym. 2001).

Elintarvikevalvonnalla varmistetaan elintarvikkeen määräystenmukaisuus, jotta kuluttaja saa käyttöönsä asianmukaiset, oikeat, turvalliset, tuotteeseen kohdistuvat vaatimukset täyttävät tuotteet. Tulli vastaa osaltaan sisämarkkina- ja maahantuontielintarvikkeiden, niiden raaka-aineiden sekä elintarvikekontaktimateriaalien ja yhdistelmätuotteiden valvonnasta. Kun opinnäytetyössä puhutaan elintarvikkeista, tarkoitetaan sillä myös elintarvikekontaktimateriaaleja sekä yhdistelmätuotteita.

Elintarvikekontaktimateriaalilla tarkoitetaan kaikkea sitä materiaalia, jonka kanssa elintarvike on kosketuksissa kuten esim. elintarvikkeiden pakkausmateriaalit (muovikelmu, alumiinifolio), ruokailuvälineet ja astiat.

Yhdistelmätuote on tuote, joka sisältää kasviperäisten ainesosien lisäksi prosessoituja eläinperäisiä ainesosia alle 50 % (Järveläinen 2017; Vuokko ym. 2017).

Sisämarkkinatoimija on yritys, yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yksityinen henkilö, joka tuo Suomeen Euroopan unionista kaupallista tavaraa, joka päätyy myytäväksi Suomen markkinoille.

Sisämarkkinavalvonta on Euroopan unionin jäsenmaista tuotujen tavaroiden valvontaa. Sisämarkkinavalvonta kohdistuu niin Euroopan unionissa valmistettuihin ja tuotettuihin tuotteisiin kuin kolmasmaa-alkuperää oleviin unioniin tullattuihin tuotteisiin.

Kolmasmaatavara on Euroopan unionin ulkopuolinen tavara, joka on unionin ulkopuolella valmistettu, tuotettu tai sinne aiemmin viety unionitavara.

Näytteenotto on toimenpide, joka suoritetaan, kun tuotteesta halutaan ottaa näyte. Näytteisiin kohdistettujen tutkimusten avulla pystytään konkreettisesti toteamaan, voidaanko tuote-erä laskea markkinoille (Neffling 2017). Näytteenoton suorittaa siihen nimenomaisen koulutuksen saanut henkilö näytteenotto-suunnitelman eli näytteenottotoimeksiannon mukaisesti.

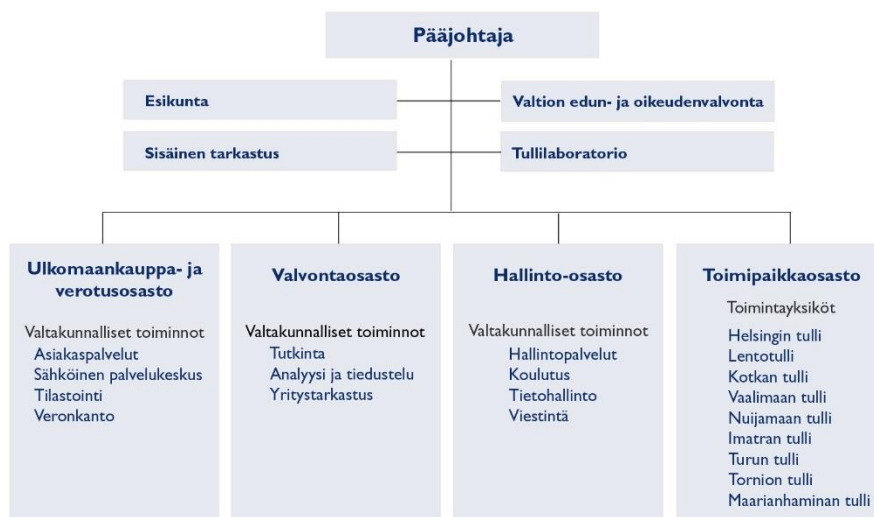
2 TUTKIMUSMENETELMÄ

Tässä opinnäytetyössä sovelletaan tutkimusmenetelmänä kvalitatiivista eli laadullista tutkimusmenetelmää. Laadullisen tutkimuksen lähtökohtana on, että ilmiö, jota tutkitaan, ei ole entuudestaan tunnettu ja ilmiöstä halutaan saada kokonaisvaltainen käsitys. Kvalitatiivinen tutkimus antaa enemmän potentiaalia tutkimukseen, koska ilmiötä voidaan kuvata kattavasti tekstin avulla. Tullin elintarvike- sekä sisämarkkinavalvontaa voidaan kuvata selkeästi ja ymmärrettävästi juuri laadullisen tutkimuksen avulla. (Kananen 2015, 70–71.)

Laadullisessa tutkimuksessa aineistonkeruumenetelmänä käytetään puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Laadullisen tutkimuksen avulla pystytään luomaan selkeä käsitys sisämarkkinavalvonnasta ja siihen liittyvästä tiedonsaannin vaikeudesta haastatteleamalla asiantuntijoita, jotka ovat sisämarkkinavalvonnan kanssa tekemisissä päivittäin. Haastattelujen avulla on mahdollisuus päästä lähemmäs tutkimusongelmaa ja sitä kautta on helpompi lähteä etsimään ratkaisua ongelmaan. Tutkimusta varten haastatellaan sekä Tullilaboratorion että Tullin valvontaosaston tuoteturvallisuusyksikön asiantuntijoita. Haastattelun etuna on suora vuorovaikutus haastateltavaan sekä haastattelun monitahoisuus. Haastattelun voidaankin katsoa olevan joustava aineistonkeruumenetelmä. Kysymysten asettelu voidaan tehdä niin, että haastattelusta tulee keskustelumainen ja haastateltava saa ilmaista itseään vapaasti. Keskustelun aikana syntyy jatkokysymyksiä, jotka syventävät ja selventävät käsiteltävää asiaa. (Hirsjärvi ym. 2015, 204–205.)

3 TULLIN ORGANISAATIO JA TEHTÄVÄT

Tulli on valtion turvallisuus- ja palveluvirasto, joka edistää ulkomaankauppaa kohdistamalla tavarihin kauppapoliittisia toimenpiteitä. Tullin tehtäviin kuuluu suojella yhteiskuntaa, sen asukkaita ja ympäristöä toteuttamalla mm. tuoteturvallisuusvalvontaa, kantaa veroja ja maksuja tavaroista ja palveluista sekä ylläpitää ja toimittaa ulkomaankauppatilastoa. Tulli suojelee yhteiskuntaa torjumalla talousrikollisuutta, huumausainerikollisuutta, sekä salakuljetusta ja vaarallisia aineita ja -tavaroita. (Tulli 2017a.) Tullin tehtäviin kuuluu myös erinäisiä muita tehtäviä, joita Tulli suorittaa muiden viranomaisten lukuun.



Kuva 1. Tullin organisaatiokaavio (Tulli 2017b).

Kuvassa 1 on Tullin organisaatiokaavio (kuva1). Tullia johtaa pääjohtaja Antti Hartikainen. Ulkomaankauppa- ja verotusosasto, valvontaosasto ja toimipaikkaosasto hoitavat varsinaisia Tullin päätehtäviä. Hallinto-osasto vastaa yhteisistä tehtävistä ja Tullin esikunnalla, sisäisellä tarkastuksella, valtion edun- ja oikeudenvalvonnalla sekä Tullilaboratoriolla on omat erityistehtävänsä. (Tulli intranet 2017a.)

3.1 Valvontaosaston ja sen alaisen tuoteturvallisuusyksikön tehtävät

Tullin valvontaosasto on yksi kolmesta Tullin varsinaisia päätehtäviä hoitavista sektoreista. Valvontaosaston tehtävävastuulla on niin rikostorjunta, tullivalvonta, tullintarkastustoimi kuin analyysi- ja tiedustelutoimintakin. Valvontaosasto vastaa myös alansa kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä sekä

omalta osaltaan valtion sisäisen turvallisuuden varmistamiseen liittyvistä toimista. (Tulli intranet 2017b.)

Tuoteturvallisuusyksikkö vastaa Tullin tuoteturvallisuusvalvonnasta. Se laatii vuosittain elintarvike- ja kulutustavaravalvontasuunnitelman yhteistyössä Tullilaboratorion ja muiden sidosryhmien kanssa. Tuoteturvallisuusyksikön tehtävänä on suorittaa tuotteiden määräystenmukaisuuden arviointia Tullilaboratorion tuottamien tutkimustulosten sekä tuotteisiin liittyvien dokumenttien perusteella. Tuoteturvallisuusyksikkö laatii markkinoillesaattamis- ja maahantuontikieltopäätöksiä sekä erilaisia lupia, kuten vienti-, palautus-, kunnostus-, sekä käyttötarkoituksenmuutoslupia. Myös tuote-erien tuloksista raportointi eri viranomaisille ja muille tahoille kuuluu tuoteturvallisuusyksikön tehtäviin. (Järveläinen 2017; Neffling 2017.)

3.2 Tullilaboratorio ja sen tehtävät

Tullilaboratorio on virallinen elintarvikkeiden valvontalaboratorio sekä kansallinen vertailulaboratorio. Tullilaboratoriolla on pitkä historia niin elintarvikkeiden kuin kulutustavaroidenkin tutkijana. (Heilimo 2017.)

Tullilaboratorio täytti tänä vuonna 110 vuotta, ja sen vaiheista on Heikki Mantere (2007) laatinut historiikin ”Pakkahuoneen perukoilta parrasvaloihin” laboratorion täyttäessä 100 vuotta. Tullin ja Tullilaboratorion tulevaisuus oli vaakalaudalla Euroopan unionin liittymisen kynnyksellä, mutta voimakkaan lobbauksen, elintarviketurvallisuuteen liittyvän lainsäädännön muuttumisen sekä valtiotalouden ja EU-tarkastajien tarkastuskäyntien jälkeen Tulli todettiin myös sisämarkkinakaupan osalta viralliseksi elintarviketurvallisuusviranomaiseksi ja näin Tullilaboratorion olemassaolo virallisena elintarviketutkimuslaboratoriona turvattiin. (Mantere 2007, 137.)

Tullilaboratorio tuottaa Tullin laboratoriotutkimukset niin elintarvike- ja kulutustavaravalvonnan, verotus- ja tarkastustoiminnan, rikostorjunnan kuin tulliselvityksenkin tarpeisiin. Kaikki laboratorion toiminta laatujärjestelmän ylläpidosta ja kehittämisestä sekä laboratorion analytiikasta ja näytteenotosta viranomaisyhteistyöhön kuuluvat myös Tullilaboratorion tehtäviin. Tullilaboratorio on mukana laatimassa Tullin valvontaosaston tuoteturvallisuusyksikön vuosittaista

Tullin elintarvike- ja kulutustavaravalvontasuunnitelmaa. Tullilaboratorion tehtäviin kuuluu niin ikään vertailulaboratoriotoiminta EU:n valvonta-asetuksen (EU625/2017) asettamien tehtävämääritysten mukaan. (Tulli intranet 2017c.)

Tullilaboratoriolla on viisi toimintayksikköä, jotka ovat elintarvikkeiden biologiset tutkimukset-, elintarvikkeiden kemialliset tutkimukset-, kulutustavaratutkimukset-, tullitekniset tutkimukset- sekä näytteenotto ja tarkastus -jaosto. Jokaisella jaoksella on Tullilaboratorion toimintakäsikirjan sekä -työjärjestyksen mukaan määritetyt tehtävänsä. Elintarvikkeiden biologiset tutkimukset sekä elintarvikkeiden kemialliset tutkimukset -jaostoissa tutkitaan kasviperäisten elintarvikkeiden määräystenmukaisuutta ja laatua. Kulutustavaratutkimukset -jaostossa tutkitaan kulutustavaroiden määräystenmukaisuutta sekä turvallisuutta. Tullitekniset tutkimukset -jaostossa tutkitaan esimerkiksi huumausaineita tullirikostutkinnallisista syistä tai polttoaineita laadunvarmistuksellisista syistä. (Tulli 2017c.)

Näytteenotto ja tarkastus -jaosto toteuttaa omalta osaltaan vuosittaista elintarvike- ja kulutustavaravalvontasuunnitelmaa vastaten näytteenoton ohjauksesta, riskinarvioinnista, valvontakohteiden kartoituksesta, näytteenottotoimeksiantojen laatimisesta sekä näytteiden vastaanotosta ja tarkastuksesta. Jaosto järjestää myös säännöllisesti näytteenoton perus- sekä jatkokoulutuksia näytteenottoja suorittaville tullitarkastajille. Jaostolle kuuluvat lisäksi kasvinterveys- ja kasvien vaatimustenmukaisuuden valvonta, niihin liittyvän koulutuksen järjestäminen ja toteutus sekä pakkausmerkintöjen valvonta niin elintarvikkeiden kuin kulutustavaroidenkin osalta. (Ala-Fossi-Aalto 2017b.)

3.2.1 Tullilaboratorio kansainväliset kriteerit täyttävänä virallisena laboratoriona

Jotta Tullilaboratorio voi toimia valvontalaboratoriona, on sen toiminnan oltava akkreditoitua. Akkreditointi tarkoittaa sitä, että laboratorion on EN ISO/IEC 17025 -standardin mukainen laatu järjestelmä ja että laboratorion pätevyys on osoitettu ulkoisella arvioinnilla. Suomen virallinen akkreditointielin FINAS on arvioinut Tullilaboratorion toiminnan ja myöntänyt sille akkreditoinnin. EN ISO/IEC17025 -standardi määrittelee perusjohtamisjärjestelmän osa-alueiden

lisäksi laboratoriotoiminnan erityispiirteet ja vaatimukset, kuten tutkimusmenetelmien validointi, jatkuva laadunvarmistus, mittausepävarmuuden määrittäminen sekä mittalaitteiden ja välineiden kalibrointi. Tullilaboratoriolla on noin 350 tutkimusmenetelmää, joista 80 on akkreditoituja. (Heilimo 2017.)

Tullilaboratorion laatujärjestelmä takaa sen, että tutkimustulokset ovat luotettavia, laboratorion toiminta on dokumentoitua, avointa sekä jäljitettävää. Kaikista toiminnasta on olemassa yksityiskohtaiset menettelyohjeet. Laboratorion toimintakäsikirjassa sekä menettelytapaohjeissa on kuvattu, miten tiettyissä asioissa ja tilanteissa toimitaan. Kaikista tutkimusmenetelmistä on olemassa menetelmäohjeet eli työohjeistus, jotka ohjaavat yksittäisen tutkimuksen suoritusta. Tullilaboratorion toiminta arvioidaan noin kerran vuodessa FINAS:n arviointiryhmän toimesta. Tullilaboratoriolla on laatupäällikkö laatujärjestelmän ylläpitoa varten. Laatupäällikkö vastaa siitä, että laboratorion toiminta täyttää standardin asettamat vaatimukset. Laatupäällikkö vastaa myös laatujärjestelmän dokumentoinnista ja kehittämisestä, sisäisistä auditoinneista eli toimintojen sisäisestä tarkistamisesta sekä laatukoulutuksen järjestämisestä henkilökunnalle. (Heilimo 2017.)

Myös elintarvikelaissa (23/2006) on säädöksensä laatujärjestelmävaatimuksista ja laboratorion pätevydestä. Lain 5:38 §:ssä edellytyksissä laboratorion hyväksymiselle, edellytetään myös henkilökunnalta tiettyä ammattitaitoa, tulosten luotettavuutta sekä auditointeja säännöllisin väliajoin.

3.2.2 Tullilaboratorio kansallisena vertailulaboratoriona

Tullilaboratorio on yksi Suomen kansallisista vertailulaboratorioista. Kansalliseksi vertailulaboratorioksi pääsyn hyväksymisedellytykset ja tehtävät on tarkasti määritelty maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa 957/2002. Asetuksen mukaan kansallisen vertailulaboratorion on täytettävä vaatimukset, jotka on määritetty kansainvälissä laatustandardissa SFS-EN ISO/IEC 17025. Laboratorion on oltava akkreditoitu tiettyjen menetelmien osalta, joita laboratorio tutkimuksissaan käyttää. Elintarviketurvallisuusviraston vaatimat vertailututkimukset ja pätevyyden arvioinnit kuuluvat myös kansallisten vertailulaboratorioiden hyväksymisedellytyksiin. Kansallisen vertailulaboratorion tehtävänä on

mm. vertailututkimusten ohjaus ja järjestäminen sekä tiedon välitys ja yhteistyö EU:n vertailulaboratorioiden kanssa. (Maa- ja metsätalousministeriön asetus eläimistä saatavien elintarvikkeiden tutkimuksia tekevästä laboratorioista 12.11.2002/957.)

EU:n valvonta-asetus (EU) 2017/625 määrittää niin yleiset velvollisuudet kuin toimet ja toimenpiteet, joiden mukaan viranomaiset noudattavat elintarvikevalvontaa. Se määrittelee myös kansallisten vertailulaboratorioiden toiminnan ja yleensäkin millaiset laboratoriot voivat toimia virallisina laboratorioina. Laboratorioiden on täytettävä kansainväliset laatuvaatimukset niin henkilökunnan, sen asiantuntemuksen, laitteiden ja välineiden kuin akkreditoinninkin osalta. Asetuksessa määritetään laboratorioiden velvollisuudet, millaisia näytteenotossa ja analyysissä käytettävien menetelmien on oltava, millaisia analyysijä tekevien laboratorioiden on oltava sekä laboratorioihin liittyvät laatuvaatimukset. (Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojelun alueita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi 15.3.2017/2017/625.)

4 TULLIN LAINSÄÄDÄNTÖ

Suomen Tullin toiminta ja toimivalta perustuvat pitkälti yhtenäiseen EU:n tullilainsäädäntöön. Tullin toimintaa säätelevät myös useat kansalliset lait ja asetukset, kuten esim. tullilaki (304/2016), asetus Tullin hallinnosta (1061/2012) ja laki rikostorjunnasta Tullissa (623/2015). Euroopan unionin yhtenäinen lainsäädäntö sisältää useita asiakirjoja, joissa määritellään tullin toiminta ja tehtävät.

Tulli toimii niin unioniin tuotavien, vietävien kuin kauttakuljetettavienkin tavaroiden tullitoimiin liittyvien asioiden viranomaisena. Tullilain (29.4.2016/304) 3:8 § määrittelee Tullin oikeuden tavarantarkastukseen ja näytteenottoon sekä 3:10 § Tullin oikeuteen pidättää tavara tai 3:11 §:n mukaan tavarantoimitukseen. Lain soveltamisalaan liittyvässä 1 §:ssä määrätään myös tullivalvonnasta.

Unionin uusi tullikoodeksi ((EU) 2013/952) on lainsäädännön yleinen osa, jossa määritellään perusteet yhteisön tullilainsäädännön soveltamiseen kansainvälisessä kaupassa aina tavarankulun alkuperästä ja tullausarvosta tulliselvitysmuotoihin ja menettelyihin. Koodeksin artikla 46 määrittelee tullin oikeuden suorittaa tullitarkastuksia näytteenottoineen. Yhteisön uusi tullikoodeksi on yhteisölainsäädännön yleinen osa, jonka artiklassa 2 säädetään tulliviranomaisen tehtävistä ja ensimmäisenä tehtävänä mainitaan Tullin valvonnasta kansainvälisessä kaupassa. Unionin tullikoodeksin delegoitu asetus ((EU) 2015/2446), täytäntöönpanoasetus ((EU) 2015/2447), siirtymäsäännökset ((EU) 2016/341) sekä tullittomuusasetus ((EY) 2009/1186) täydentävät tullikoodeksia ja sisältävät yhteisön tullilainsäädännön yksityiskohtaiset säädökset.

4.1 Tullin tuoteturvallisuusvalvonta

Tulli valvoo tuoteturvallisuutta sille määrätyn oikeuksien ja velvollisuuksien, jotka sille on määritelty kansallisissa elintarvikelaissa (23/2006), kuluttajaturvallisuuslaissa (920/2011), kemikaalilaissa (599/2013) sekä laissa kosmeettisista valmisteista (492/2013). Yhteisölainsäädännön määräävinä lakeina ja asetuksina ovat mm. EU:n valvonta-asetus ((EU) 2017/625) sekä EU:n kemikaali-asetus ((EC) 2006/1907). (Tullin intranet 2017d.)

Tullin tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävänä on niin sisämarkkinoilta kuin kolmansista maista maahan tuotujen elintarvikkeiden ja kulutustavaroiden vaatimustenmukaisuuden sekä laadun ja turvallisuuden varmistaminen. (Tullin intranet 2017d.) Tuoteturvallisuusvalvontaan kuuluu asiakirja- ja tavarantarkastuksia sekä näytteiden ottamista Tullilaboratorion tutkimuksia varten.

Kulutustavaroista Tullissa tutkitaan niin pakkausmerkintöjä, tuotteen toksisuutta, väri- ja lisäaineita kuin mikrobiologisia ominaisuuksiakin. Esimerkiksi leluista tutkitaan, irtoaako niistä osia, jotka voivat aiheuttaa tukehtumisvaaraa. Leluista voidaan myös tutkia, sisältävätkö ne ftalaatteja eli pehmentimiä, jotka ovat syöpää aiheuttavia aineita. Tekstiileistä voidaan tutkia, sisältävätkö ne esim. formaldehydiä, joka voi aiheuttaa ihottumaa tai muita yliherkkyysoireita

tai atsovärejä, jotka ovat syöpää aiheuttavia aineita. Koruista ja tekstiilien metalliosista, kuten vetoketjuista tutkitaan mm. nikkelpitoisuuksia. Tietyt tuotteet vaativat myös varoitusmerkintöjä, kuten vaikka hiusvärit. (Tulli intranet 2016.)

4.2 Tullin elintarvikevalvonta

Tullin rooli elintarvikevalvonnassa on erittäin tärkeä, koska mikään muu viranomaistaho Suomessa ei tutki elintarvikkeita samassa laajuudessa kuin Tulli. Tullin elintarvikevalvonta on riskiperusteista. Tämä tarkoittaa sitä, että näytteet tutkimuksiin valitaan sen perusteella, liittyykö niihin joku riski. (Neffling 2017.) Tullin elintarvikevalvontaan liittyviä säädöksiä on lukemattomia aina kansallisista säädöksistä unionin yhtenäisiin lainsäädöksiin. Elintarvikevalvonta on tärkeää ja tarpeellista, jottei kuluttajan terveydelle, yhteiskunnalle ja ympäristölle vaarallisia, haitallisia, viallisia tai muuten määräysten vastaisia tuotteita päädy markkinoille.

Elintarvikelain (23/2006) mukaan Tullille kuuluu kolmansista maista tuotujen kasviperäisten elintarvikkeiden määräystenmukaisuuden valvonta sekä kasvi-peräisten sisämarkkinaelintarvikkeiden määräystenmukaisuuden valvonta tavaroita purettaessa tai varastoitaessa. Tullilla on oltava myös suunnitelma elintarvikevalvonnan toteuttamiseksi. Laki määrittelee Tullin oikeuden saada tietoja, pääsystä tiloihin, tehdä tarkastuksia ja ottaa näytteitä. Elintarvikkeiden on oltava kaikilta ominaisuuksiltaan turvallisia, ihmisen terveydelle vaarattomia ja ihmisten syötäväksi tarkoitettuja. Niiden on myös oltava ominaisuuksiltaan ja luonteeltaan totuudenmukaisia, niin kuin kuluttaja niiden olettaa olevan. Elintarvikkeesta annettavat tiedot eivät saa olla myöskään harhaanjohtavia, riittämättömiä eivätkä valheellisia. (Elintarvikelaki 4:34 §; 2:7 §; 2:9 §.)

Tulli noudattaa elintarvikkeiden valvonnassa myös EU:n valvonta-asetusta ((EU) 2017/625), joka ohjaa elintarvikevalvonnan toteuttamista, luo valvontapuitteet kansalliselle elintarvikevalvonnalle sekä määrittelee valvontaviranomaisten veloitteet ja vaatimukset. Asetuksen 14 artiklassa on määritelty menetelmät ja tekniikat, joilla virallista valvontaa suoritetaan. Asetuksessa on säädetty niin luomutuotteiden, kuin elintarvikkeisiin ja rehuihin liittyvästä riskien valvonnasta sekä tuotannossa tapahtuvasta geenimuunteluun liittyvästä

valvonnasta. (Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi 14:s artikla.)

Tulli valvoo kasviperäisten elintarvikkeiden ohella myös elintarvikekontaktimateriaaleja sekä yhdistelmäelintarvikkeita. Elintarvikekontaktimateriaaleja ovat niin ruoanvalmistusvälineet, astiat, aterimet, muoviset säilytysrasiat kuin muovikelmut ja alumiinifoliotkin. Yhdistelmäelintarvikkeita ovat elintarvikkeet, joissa on kasviperäisten ainesosien lisäksi eläinperäisiä ainesosia, kuten vaikka pakastepizza tai tonnikala vihanneskastikkeessa.

Mitä elintarvikkeista tutkitaan?

Tullin elintarvikevalvonnan alaisia tuotteita ovat niin prosessoimattomat tuotteet eli vihannekset, hedelmät, viljat, kuin prosessoidutkin tuotteetkin, kuten vaikka tomaattisoseet, säilykehedelmät, leipomotuotteet ja valmisruoat. Tulli tutkii elintarvikkeista, niiden raaka-aineista ja yhdistelmätuotteista esimerkiksi tuotteiden mikrobiologisia ominaisuuksia, homemyrkyjä ja lisäaineita. Vihanneksista ja kasviksista tutkitaan torjunta-ainejäämiä ja kasvinsuojeluainejäämiä, keittiötarvikkeista esim. allergeenejä, ftalaatteja ja atsovärejä. Mikrobiologisissa tutkimuksissa elintarvikkeesta tutkitaan esim. bakteereja, kuten salmonellaa tai EHEC-bakteereja. Viljoista ja riisistä sekä pähkinöistä ja rusinoista tutkitaan homemyrkkypitoisuuksia sekä raskasmetalleja. Virvoitusjuomista tutkitaan mm. lisä- ja väriaineita. Kasviksista tutkitaan nitraattipitoisuuksia ja kasvinsuojeluainepitoisuuksia. Elintarvikkeista tutkitaan myös mahdollista geenimuuntelua. (Tulli intranet 2016.)

Elintarvikekontaktimateriaalit

Elintarvikekontaktimateriaalien on oltava sellaisia, ettei materiaalista siirry elintarvikkeeseen ainesosia siten, että se aiheuttaa terveysvaaraa, on terveydelle haitallista taikka muuten muuttaa itse elintarvikkeen ominaisuuksia tai koostumusta. Esimerkiksi aterimista tutkitaan raskasmetallipitoisuuksia ja muoviasti-oista pehmittimiä eli ftalaatteja, jotka ovat syöpää aiheuttavia aineita. (Tulli intranet 2016.)

4.3 Tullin elintarvike- ja kulutustavaravalvontasuunnitelma

Tullissa tuoteturvallisuusvalvontaa toteutetaan vuosittaisen elintarvike- ja kulutustavaravalvontasuunnitelman mukaisesti. Suunnitelman laatii Tullin valvontaosaston tuoteturvallisuusyksikkö yhdessä Tullilaboratorion kanssa. Suunnitelma laaditaan vuosittain käyttäen tukena Tullilaboratorion omaa riskinarviointia, edellisen vuoden tutkimustuloksia sekä RASFF-ilmoituksia. RASFF on Euroopan laajuinen komission ylläpitämä elintarvikkeiden ja rehujen hälytysjärjestelmä. RASFF-ilmoitus tehdään tuotteesta, joka aiheuttaa terveysvaaraa. Tuote voi olla ominaisuudeltaan terveysvaaraa aiheuttava tai siinä voi olla muu vakava virhe. Suomessa ilmoitus tuotteesta tehdään Eviralle, joka on kansallinen RASFF-yhteyspiste. Evirasta tiedot lähetetään komissiolle, joka antaa tiedot edelleen tiedoksi muille jäsenmaille. (Järveläinen 2017; Neffling 2017.)

Elintarvike- ja kulutustavaravalvontasuunnitelmassa on määritelty perusteet Tullin tuoteturvallisuusvalvonnalle sekä tutkittavien näytteiden tavoitemäärät tulevalle vuodelle. Suunnitelman liitteinä ovat näytetaulukot, joissa on valvontaan sisällytettävät tuotteet ja näytteiden tavoitemäärät. Suunnitelma käsittää EU:n tehovalvontasäädöksiin sisältyvät kasviperäisten elintarvikkeiden kolmasmaatuonnin tuotteet, joista tutkitaan erinäisiä terveydelle haitallisia aineita sekä torjunta-ainejäämätutkimukset EU:n valvontaohjelman ((EU) 2017/595) mukaisista kasviksista, viljoista ja hedelmistä sekä marjoista. Suunnitelmassa on myös Tullille määrätyt EU:n tuontiasetuksen ((EU) 2008/1235) mukaiset luomutuotteet sekä Tullin omat valvontahankkeet. Tämän lisäksi Tullin valvontasuunnitelmaan kuuluu muu riskiperusteinen valvonta sekä mahdolliset kansainväliset valvontaoperaatiot. (Tulli intranet 2016.)

5 NÄYTTEENOTTO TULLIN TUOTETURVALLISUUSVALVONNASSA

Tavaraerä tarkastetaan, kun halutaan varmistua siitä, että tavara on sitä, mitä asiakirjoissa on ilmoitettu. Aina tavarantarkastusta ei ole tarpeen suorittaa vaan pelkkä asiakirjatarkastus saattaa riittää. Mikäli tavaraerä kuuluu elintarvike- ja kulutustavaravalvontasuunnitelman mukaiseen kategoriaan, tuote-

erän vapauttamiseen liittyy ehtoja tai rajoituksia tai tuote katsotaan muuten riskinarvioinnin perusteella tarpeelliseksi tarkastaa, kohdistetaan tuote-erään näytteenotto.

Tullissa otetaan näytteitä useisiin eri tarkoituksiin. Tullilaboratoriossa tutkitaan tuoteturvallisuusnäytteitä, tullirikosnäytteitä sekä verotusnäytteitä (Ala-Fossi-Aalto 2017b). Tullirikosnäytteistä tutkitaan sisältävätkö ne kiellettyjä aineita, kuten huumaus-, doping- tai lääkeaineita. Polttoainenäytteistä tutkitaan polttoainelaitteiden laatua sekä pitoisuuksia. Polttoainetta voidaan tutkia myös rikostutkinnallisesta syystä, kun epäillään, että ajoneuvossa on käytetty halvemmin verotettua polttoöljyä dieselin sijasta. Verotusnäytteistä tutkitaan, mihin nimikkeeseen tavara luokitellaan sisältämiensä ainesosien ja rakenteen mukaan. Nimikkeen perusteella tuotteelle määrittyy oikea tullikohtelu.

5.1 Kolmasmaatuonnin näytteenottoprosessi

Mikäli tavara on kolmasmaatavaraa ja se tullataan vapaaseen liikkeeseen, on siitä tehtävä Tullille tuonti-ilmoitus. Tavaranhaltija täyttää ilmoituksen itse tuontijärjestelmässä ja lähettää ilmoituksen tullauskäsittelijälle Tulliin tai täyttää manuaalisesti SAD-lomakkeen eli tuonti-ilmoituksen. Mikäli tavaranhaltijalla on SAD-lomake, on se toimitettava Tulliin, jossa tullauskäsittelijä syöttää ilmoituksen tiedot järjestelmään. Tuontijärjestelmässä on tietyillä kriteereillä asetettuja poimintaehtoja, jotka nostavat poimintaehtojen kohdalle osuessa tullauksen tullauskäsittelijälle. Kriteereinä voivat olla esim. tietty toimija, alkuperämaa, tuotteen nimike tai tavarankuvaus. (Tulli intranet 2017e.)

Mikäli kyseessä on elintarvike- tai kulutustavaravalvontaan liittyvä poimintaehto, ottaa tullauskäsittelijä poimintaehdon noustessa käsittelyyn yhteyden sähköisen palvelukeskuksen tulliyli tarkastajaan, joka pyytää tavaranhaltijalta tuontierään liittyviä asiakirjoja nähtäväksi riskinarviointia ja näytteenottoharkintaa varten. Mikäli näytteenotto on tarpeen, laatii tulliyli tarkastaja ohjeet (toimeksianto) näytteenottajalle näytteenottoa varten. Tullauksen käsittely keskeytyy ja tulliselvitettävä erä on luovutuskiellossa näytteenoton ajan. Tulliyli tarkastaja lähettää tullauskäsittelijälle erän näytteenottoa koskevat asiakirjat ja toimeksiannon. Tullauskäsittelijä informoi edelleen tavaranhaltijaa näytteen-

otosta. Näytteenottaja sopii tavaranhaltijan kanssa näytteenoton ajankohdasta. Näytteenottajat suorittavat näytteenoton kuten toimeksiannossa on määritelty ja toimittavat näytteet laboratorioon tutkittavaksi. (Tulli intranet 2017e.)

Tutkituista näytteistä laaditaan tutkimusjaostossa tutkimusseloste ja johtopäätösehdotus tutkitusta erästä, jotka lähetetään edelleen määräystenmukaisuuden arviointia varten valvontaosaston tuoteturvallisuusyksikölle. Tuoteturvallisuusyksikkö tekee ennakkoilmoituksen erästä ja saattaa sen tiedoksi tavaranhaltijalle. (Järveläinen 2017.) Mikäli erä on määräystenmukainen, tullauskäsittelijä voi käsitellä tullauksen järjestelmässä loppuun. Tullauksesta muodostuu tullauspäätös eli tullauslasku, jonka maksettuaan tavaranhaltija saa luovutus päätöksen, erä on näin tulliselvitetty ja vapautuu tullivalvonnasta.

5.2 Näytteenotto ja näytteenottajan käsikirja

Näytteenotto on oleellinen osa elintarvikevalvontaa. Tavarantarkastuksen, näytteenoton ja niitä seuraavien tutkimusten sekä tutkimustulosten avulla pystytään konkreettisesti toteamaan, että tuote on sitä mitä asiakirjoissa ja pakkauksessa on ilmoitettu ja että tuote on vaatimusten mukainen (Neffling 2017). Näytteenotossa noudatettavia säädöksiä on monia Tullin sisäisten ohjeiden lisäksi (Tulli intranet 2017e). Onnistunut näytteenotto edellyttää näytteenottajalta ammattitaitoa, koska väärin otettu näyte vääristää myös tutkimuserän tulokset. Tullilaboratorio järjestää toimipaikkojen sekä Tullilaboratorion näytteenottajille näytteenoton perus- ja jatkokoulutuksia tarpeen mukaan sekä täydennyskoulutusta vähintään joka toinen vuosi (Ala-Fossi-Aalto 2017b). Näytteenottoon liittyy monta työvaihetta näytteenottoon valmistautumisesta näytteen lähettämiseen Tullilaboratorioon.

5.2.1 Näyte ja aseptinen näytteenotto

Koska koko tavaraerää ei voi tutkia sen laajuuden vuoksi kokonaan, otetaan tavaraerän tuotteista näyte. Koska näyte edustaa koko tavaraerää, on sen oltava koko tavaraerän kattava ja laadukas eli edustava. Näytteen ottamiseen vaikuttaa niin tavarantoimittajan ominaisuus, rakenne, laatu kuin tavaraerän kokokin. Näytteenottajan käsikirjassa on, riippuen tutkimuksesta, määritetty näytteeksi otettavien tuotteiden määrä sekä se, mistä kohdasta tavaraerää näyte tai

näytteet otetaan. Näyte voi olla yksittäinen tai useammasta yksiköstä koostuva. Näytteen ottamisella ja siihen liittyvillä olosuhteilla, kuten näytteenotto-paikalla, asusteilla, näytteenottovälineillä, pakkausmateriaalilla ja näytteen pakkaamisella sekä kuljettamisella on suuri merkitys näytteenoton onnistumisessa. Huolellinen valmistautuminen näytteenottoon on onnistuneen näytteenoton edellytys. On tarkistettava, että kaikki tarvittavat työvälineet aina muistiinpanovälineistä ja näytteenottovälineistä näytepusseihin ja sinetöintivälineisiin on mukana. Näytteenotossa vaaditaan huolellisuutta ja tarkkuutta. (Tulli intranet 2017e.)

Väärin suoritettu näytteenotto johtaa virheelliseen analyysitulokseen, joka voi pahimmillaan johtaa elintarvike-erän perusteettomaan hylkäämiseen, aiheuttaa joissain tapauksissa terveyshaittoja kuluttajille tai aiheuttaa taloudellisia menetyksiä elinkeinonharjoittajille. Kattavasti laadittu näytteenottosuunnitelma takaa sen, että näyte on edustava. Jo näytteenottosuunnitelmaa tehtäessä on huomioitava tutkittavien tuotteiden määrä, itse näytteen ominaisuus eli se, onko tuote tasalaatuista sekä tuotteen mahdollinen reagointi olosuhteiden tai tiettyjen yhdisteiden taikka hapen kanssa. (Mattila ym. 2001, 19–21.)

Aseptinen näytteenotto

Aseptisessa näytteenotossa varusteiden ja välineiden on oltava steriilejä. Väline on steriili, kun siinä ei ole elossa olevia mikrobeja eikä itiöitä. Aseptista näytteenottomenetelmää noudatetaan, kun halutaan estää vieraiden mikrobien pääsy näytteeseen. Mikrobit ovat pieneliöitä, jotka voivat olla viruksia, bakteereja, homeita tai hiivoja. Steriilit näytteenottovälineet aseptista näytteenottoa varten tilataan Tullilaboratoriosta. Näytteenottajan on huomioitava myös oma puhtaus, hygienia ja terveydentila näytettä ottaessaan. Aseptista näytteenottomenetelmää käytetään, kun otetaan näytteitä elintarvikkeen mikrobiologisia tutkimuksia varten eli tutkitaan elintarvikkeiden hygieenisyyttä ja turvallisuutta. (Tulli intranet 2017e.)

Näytteenottoon valitaan vedoton, kuiva siisti paikka, jossa ei ole vaaraa pölyn, sateen tai muun aineen joutumisesta näytteeseen. Näyte otetaan aina steriilit käsineet kädessä. Tarvittaessa käsineet vaihdetaan välillä uusiin, jotta varmistetaan, ettei vieraita mikrobeja pääse näytteeseen eikä näytteenottokohtaan.

Jos otetaan näyte pussista, pitää kohta johon tehdään viilto, pyyhkiä sterilointiliuksella. Kohtaan tehdään steriilillä veitsellä viilto esim. v-kirjaimen muotoon niin, että näytteenottovälineellä on helppo ottaa viiltokohdasta näyte. Näyte otetaan steriilillä välineellä ja siirretään steriiliin muovipussiin. Pussi suljetaan tiiviisti solmulla. Steriileihin pusseihin tai pakkauksiin pakatut näytteet tai näyte pakataan edelleen esim. muovipussiin, johon tehdään vetosolmu ja sinetöidään vielä Tullin sinetillä. Näytteenottokohta pussista suljetaan huolellisesti teipillä. (Tulli intranet 2017e.)

Näytteenottotoimeksianto

Elintarvike- ja kulutustavaranäytteenottoa varten laaditaan tullilylitarkastajan toimesta näytteenottajalle näytteenottotoimeksianto eli näytteenottosuunnitelma, jossa on tarkka ohjeistus näytteen ottamisesta. Toimeksiannossa on määriteltä, mitä tavaraa otetaan näytteeksi, millaisesta näytteestä on kyse, kuinka paljon, millä menetelmällä ja millä välineellä näytettä otetaan. Toimeksiannon laatii kolmasmaatuonnin osalta Tullin sähköisen palvelukeskuksen tullilylitarkastaja ja sisämarkkinatuonnin osalta Tullilaboratorion näytteenotto ja tarkastus -jaoston tullilylitarkastaja. (Tulli intranet 2017e.)

5.2.2 Tullin sisäinen näytteenottajan käsikirja

Näytteenottajan käsikirja sisältää ohjeet näytteenottoon ja on saatavissa Tullin sisäistä käyttöä varten Tullin intranetistä. Näytteenottajan käsikirjaan on koottu kaikki oleellinen tieto, jota näytteenottaja tarvitsee näytteitä ottaessaan, oli kyse sitten näytteenotosta marjoista, kasviöljyistä tai näytteenotosta erilaisia ainesosatutkimuksia varten. Näytteenottoon on olemassa oma näytteenottovälineistönsä ja kullakin näytteenottovälineellä oma näytteenottomenettelmänsä. (Tulli intranet 2017e.)

Käsikirja sisältää näytteenottoon liittyvien perustietojen lisäksi yksityiskohtaiset ohjeet näytteiden ottamiseen. Tavara voi olla säkissä, se voi olla irtotavaraa tai kuluttajapakkaustavaraa. Kulloinkin näytteenottotapa on erilainen. Näytteenotossa huomioitavia seikkoja ovat tuotteen yksikkökoko ja tavarán tasalaatuisuus. Säkissä olevan tavarán näytteenottoon voidaan käyttää näytteenotokairaa tai kauhaa. Käsikirjassa on kirjaimellisesti ohjeistettu, miten ja mistä

kohtaa näyte kyseisellä näytteenottovälineellä otetaan, sekä kuinka monta näytettä, montako grammaa/näyte otetaan sekä kuinka näytteenotto kohta suljetaan. Näytteenoton suorittaa erikseen siihen koulutuksen saanut tullitarkastaja. (Tulli intranet 2017e.)

Näytteenottotodistus

Näytteenoton yhteydessä näytteenottaja täyttää näytteenottotodistuksen, josta yksi sivu jää näytteenottajalle, yksi sivu tavaranhaltijalle ja alkuperäinen kappale toimitetaan näytteiden mukana Tullilaboratorioon. Näytteenottotodistukseen näytteenottaja merkitsee mm. tavaranhaltijan ja myyjän tiedot, tuontipäivän, huolitsijan nimen, tavarantoimituspaikan sekä tiedon, onko tavara luovutuskiellessä. Lomakkeeseen näytteenottaja täyttää myös näytteen tiedot, eli mitä tuote on, tuotteen kauppanimityksen, valmistajan tai pakkaajan, alkuperämaan sekä näytteen määrät ja menetelmän, jolla näyte on otettu. Lomake vahvistetaan tavaranhaltijan sekä näytteenottajan allekirjoituksella. (Tulli intranet 2017e.)

5.3 Näytteiden tutkiminen

Näytteet lähetetään näytteenottotodistuksineen Tullilaboratorioon näytteenotto ja tarkastus -jaostolle, joka näytteen kirjaamisen ja vastaanottotarkastuksen jälkeen toimittaa näytteet kyseenomaiselle tutkimusjaostolle tutkittavaksi ja analysoitavaksi. Mikäli elintarvikenäyte on otettu mikrobiologisia tutkimuksia varten, eli siitä on tarkoitus tutkia tuotteen mahdollisesti sisältämiä mikrobeja, lähtee näyte tutkittavaksi kemialliset ja mikrobiologiset tutkimukset -jaostolle.

Näytteet tutkitaan ja analysoidaan tutkimusjaostoissa. Tutkimusjaosto laatii näytteistä tutkimusraportin, jossa on tutkitun näytteen tiedot tutkimustuloksineen. Tutkimusraporttiin merkitään tutkimuksen tulos, joka voi olla kunnossa, siinä voi olla huomautuksia tai jaosto voi tehdä hylkäysehdotuksen, mikäli tuote on analyysin perusteella määräystenvastainen. Tutkimusraportti toimitetaan tarkastettavaksi sähköisesti Tullin valvontaosaston tuoteturvallisuusyksikölle. Mikäli tavaraerää ehdotetaan hylättäväksi, siirtyy näyte dokumentaatioon tuoteturvallisuusyksikön käsiteltäväksi. (Järveläinen 2017.)

5.4 Tullilaboratorion tutkimukset ja vuoden 2016 elintarvikevalvonnan tulokset

Tullilaboratorio suoritti vuonna 2016 yhteensä 14 629 laboratoriotutkimusta, joka oli 12,6 % enemmän kuin edellisenä vuonna 2015, jolloin tutkimusmäärä oli 12992. Elintarvike- ja kulutustavaranäytteitä otettiin yhteensä 5660. (Valtiovarainministeriö 2016.) Tullilaboratoriossa tutkittiin vuonna 2016 elintarvikevalvontanäyte-eriä yhteensä 3254, joista Euroopan unionin ulkopuolelta oli tuotu 29,5 % eli 961 erää. Sisämarkkinanäyte-eriä vuonna 2016 otettiin 2293, joista noin 20 % oli Euroopan unionin ulkopuolista alkuperää, mutta tullattu unioniin ja näin saaneet sisämarkkinastatuksen. (Tulli 2016.)

Taulukko 1. Elintarvikkeiden tutkimustulokset vuodelta 2016 (Tulli 2016).

TUOTERYHMÄ	TUTKITTU		MÄÄRÄYSTENVAST.		HUOMAUTETUT	
	KPL		KPL	%	KPL	%
Viljanjyvät ja viljavalmisteet	175		0	0 %	20	11 %
Vihannekset ja vihannestuotteet	585		23	4 %	37	6 %
Tärkkelysjuurekset ja -mukulat	19		1	5 %	1	5 %
Palkokasvien siemenet ja palkokasvituotteet	30		2	7 %	4	13 %
Hedelmat ja hedelmätuotteet	690		18	3 %	27	4 %
Kalat ja kalavalmisteet	12		0	0 %	0	0 %
Makeiset ja suklaa	58		2	3 %	12	21 %
Hedelmä- ja vihannes- ja kasvimehuhut, -juomat, -levitteet ja vast.	143		8	6 %	13	9 %
Vedet, vesipohjaiset virvoitusjuomat ja vastaavat	57		5	9 %	8	14 %
Kuumien juomien ja haudutteiden raaka-aineet	133		11	8 %	12	9 %
Akooliijuomat	18		0	0 %	12	67 %
Elintarvikkeet kasvikaisille	65		7	11 %	2	3 %
Elintarvikkeet erityisruokavaliota noudattaville (ml. ravintoisät)	224		78	35 %	46	21 %
Koostetut ruokalajit	172		5	3 %	9	5 %
Maustamisvalmisteet ja ateriakastikkeet	181		12	7 %	15	8 %
Puhdistetut eristetyt ainesosat	35		6	17 %	2	6 %
Viljalainapohjaiset valmisteet	209		17	8 %	26	12 %
Pähkinät ja pähkinätuotteet	112		5	4 %	8	7 %
Öljysiemenet ja -hedelmät	105		1	1 %	8	8 %
Yrtit, mausteet ja vastaavat	196		21	11 %	24	12 %
Kuumat juomat (kahvi-, kaakao-, tee- sekä yrttijuomat)	16		0	0 %	2	13 %
Lihaa ja maitotuotteita jäljittelevät tuotteet	19		0	0 %	1	5 %

Taulukossa 1 on eritelty Tullin ottamat elintarvikevalvontanäytteet vuonna 2016. Suurin osa tutkituista tuotteista oli vihanneksia ja hedelmiä sekä vihannes- ja hedelmätuotteita, joita tutkittiin 1275 erää. Eniten kasvituote-eriä tutkittiin Espanjasta tuoduista tuote-eristä, joita oli 309. Myös muista EU-maista tuotuja vihannes- ja hedelmäeriä tutkittiin, mutta hiukan pienemmällä volyyminillä. Myös muita elintarvikkeita ja muista maista tutkittiin runsaasti. Esimerkiksi Saksasta tuotuja prosessoituja elintarvikkeita kuten leipomotuotteita ja valmisaterioita tarkastettiin 218 tuote-erää ja Italiasta tuotuja tuote-eriä tutkittiin 209 sisältäen mm. riisituotteita ja kasviksia. Kolmansista maista tuoduista elintarvikkeista 15 % tutkituista eristä oli määräystenvastaisia, kun taas sisämarkkinoilta tuotujen elintarvikkeiden vastaava luku oli 3 %. (Tulli 2016.)

Usein hylkäysten syynä olivat harhaanjohtavat, puutteelliset tai puuttuvat pakkausmerkinnät. Myös kasviensuojeluainejäämien pitoisuudet olivat yleisiä hylkäysten syitä. Eniten hylkäyksiä oli USA:sta tuoduissa elintarvike-erissä. Eniten määräysten vastaisuuksia oli ravintolisissä ja erikoisruokavalioelintarvikkeissa, joita oli 35 % eli 78 kappaletta tutkituista eristä, yhteensä siis 224 kappaaleesta. Määräysten vastaisiksi tavaraeriksi todettiin yhteensä 222 erää, joka on 7 % tutkituista eristä. Huomautuksia Tulli antoi 9 %:lle tutkituista eristä eli 289 erälle. Nämä olivat lieviä virheellisyyksiä, jotka eivät aiheuttaneet erän hylkäämistä. (Tulli 2016.)

Elintarvikekontaktimateriaaleja, kuten astioita, aterimia ja ruoanvalmistustarvikkeita tutkittiin 535:stä erästä. Tuote-eristä 74 % koostui Euroopan unionin ulkopuolelta tuoduista eristä. Noin 50 % tutkituista sisämarkkinavalvonnan alaisista eristä oli alkuperältään kolmasmaatuotteita. Tutkituista tuotteista noin 85 % oli Euroopan unionin ulkopuolella valmistettu. Suurin osa tutkituista elintarvikekontaktimateriaaleista oli kiinalaisia. 5 % tutkituista tuotteista eli 27 erää todettiin määräysten vastaisiksi. 81 tuotteesta todettiin lievempiä virheellisyyksiä. Pääosa n. 74 % hylätyistä eristä tuli kolmansista maista. Hylkäykseen johtaneet syyt johtuivat mm. puutteellisista tai puuttuvista pakkausmerkinnöistä, asiakirjavirheistä, liian korkeista raskasmetallipitoisuuksista tai elintarvikekontaktimateriaaleista irtoavista haitallisista aineista. (Neffling 2017.)

6 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimus sisämarkkinavalvonnasta ja siihen liittyvästä toimijatiedonsaannin haasteellisuudesta suoritettiin laadullisena tutkimuksena. Aineistonkeruumenetelmänä käytettiin haastatteluja. Haastattelujen muotona käytettiin puolistrukturoitua teemahaastattelua. Haastattelut suoritettiin sekä yksilö- että ryhmähaastatteluina.

Haastattelut ja kysymykset

Haastattelut suoritettiin kahtena päivänä ja niihin osallistui yhteensä seitsemän henkilöä. Ensimmäisenä päivänä haastateltiin Tullilaboratoriossa Tullin valvontaosaston tuoteturvallisuusyksikön tuoteturvallisuuspäällikköä sekä tuo-

teturvallisuusyksikön tullilylitarkastajaa. Toisena päivänä haastateltiin Tullilaboratoriossa yksilöhaastatteluna näytteenotto ja tarkastus -jaoston jaostopäällikköä sekä Tullilaboratorion laatupäällikköä. Samana päivänä suoritettiin myös kolmen näytteenotto ja tarkastus -jaoston tullilylitarkastajan haastattelu, joka tapahtui ryhmähaastatteluna.

Haastattelukysymykset laadittiin puolistrukturoituun muotoon käyttäen opinnäytetyössä käsiteltäviä aiheeseen liittyviä teemoja. Pääteemat olivat elintarvikevalvonta, sisämarkkinavalvonta sekä näytteenotto. Haastattelujen kysymykset löytyvät opinnäytetyön lopusta. Kysymyksissä oli myös muutama strukturoitu kysymys esim. tehtävänkuvasta sekä yksikön tehtävistä. Asetetuilla kysymyksillä haluttiin tuoda esiin haastateltavien asiantuntijuutta ja tutkimuksen luotettavuutta. Kysymykset poikkesivat joissain haastatteluissa hiukan toisistaan, koska haastateltavilla henkilöillä oli erilaiset tehtävänkuvat ja haastattelukysymyksiä oli muokattava hiukan jokaisen toimialaan sopiviksi. Haastatteluista syntyi teemahaastattelulle ominaiseen tapaan laaja-alaista keskustelua, joka herätti jokaisessa haastattelussa runsaasti jatkokysymyksiä. Joihinkin kysymyksiin saatiin vastaus jo edellistä kysymystä esitettäessä. Keskusteluista avautui myös tutkimukselle oleellisia teemoja ja asioita, joita haastattelukysymykset eivät sisältäneet.

Haastattelujen edetessä sisämarkkinavalvontaan liittyvät haastateltavien vastaukset alkoivat haastattelujen edetessä toistaa itseään ja oli havaittavissa, että kylläntyminen oli saavutettu. Laadullisessa tutkimuksessa aineistomäärä perustuukin saturaatioon eli kylläntymiseen. Haastatteluissa tämä tarkoittaa sitä, että haastatellaan niin montaa henkilöä, että saturaatio täyttyy, eli että ilmiö alkaa toistaa itseään, kunnes mitään uutta ei enää tutkittavasta aiheesta löydetä. (Kananen 2015, 128.)

Aineiston kokoaminen ja analysointi

Haastattelut nauhoitettiin Sony ICD-BX140 -merkkisellä digitaalisella sanelimella. Aineistoa kertyi lähes kahdeksan tuntia. Digitaaliset nauhoitukset purettiin litteroimalla aineisto tekstimuotoon Word-tekstinkäsittelyohjelmalla. Aineiston tiivistäminen oli välttämätöntä pelkän asiatekstin erottelemiseksi aineiston kokonaismäärästä haastattelujen keskustelumaisen luonteen takia. Aineistoa

kertyi kaiken kaikkiaan 20 sivua. Aineistosta analysoitiin erottelemalla samankaltaiset ja samanlaiset vastaukset luokittelemalla. Luokiteltavat teemat olivat elintarvikevalvonta, sisämarkkinavalvonta, valvontakeinot, tehostamiskeinot, riskinarviointi, valvonnan haasteet ja ongelmat sekä näytteenotto.

7 TUTKIMUS

Tutkimuksen tavoitteena oli valvonnan tehostamiseksi ja toimijoiden tasapuolisen kohtelun vuoksi löytää keino, jonka avulla Tulli saisi kaikki tarvittavat tiedot elintarvikkeiden sisämarkkinatoimijoista ja -tuotteista. Toimija on taho eli yritys tai yksityinen elinkeinonharjoittaja, joka vastaa tuotteen maahantuonnista. Jotta itse tutkimusongelma oli ratkottavissa, oli rakennettava kuva itse sisämarkkinatuonnista, siihen liittyvästä valvonnasta ja valvontakeinoista, joista haastateltavat kertoivat.

7.1 Tullin sisämarkkinavalvonnan toteutus

Tullin toimivalta sisämarkkinavalvonnassa ulottuu tavarán saapuessa purkamisvaiheeseen sekä varastotiloihin. Tullilla ei ole valvontaoikeutta vähittäiskaupan hyllyille, mutta vähittäiskauppojen varastotilat ovat valvonnan piirissä. Viime kädessä toimija on kuitenkin itse vastuussa siitä, että tuote on määräystenmukainen. (Vuokko ym. 2017). Sisämarkkinavalvonnan toteuttaminen on haasteellista, koska sisämarkkinatavara on vapaassa liikkeessä Euroopan unionin sisällä ja saa liikkua vapaasti ilman, että tavarasta tarvitsee tehdä ilmoitusta Tullille. Sisämarkkinatavara voi olla alkuperältään Euroopan unionissa tuotettua tai valmistettua tavaraa. Tavara voi myös olla Euroopan unioniin tullattua kolmannen maan tavaraa, joka on saanut sisämarkkinastatuksen, kun se on unioniin tullattu. Tuotteen alkuperä voi olla mikä tahansa Euroopan unionin ulkopuolinen maa.

Tullin sisämarkkinavalvontaa ohjataan käytännössä Tullilaboratorion näytteenotto ja tarkastus -jaostosta käsin. Sisämarkkinatuonnissa Tulli ei saa tietoja toimijoista eikä tuotteista tavaraerien saapuessa Suomeen, vaan näytteenotto ja tarkastus -jaoston tullilylitarkastajien on etsittävä itse tiedot saapuneista tavaraeristä. (Vuokko ym. 2017.)

Toimijatietoja hankitaan selvitystyöllä ja tiedustelulla. Valvonnan perusteena toimii valvontasuunnitelma, johon on kirjattu kyseisenä vuonna valvottavat tuoteryhmät. Jaoston tullilylitarkastajat selvittävät erilaisin keinoin, ketkä tuovat maahan mitäkin valvonnan alaista sisäkauppatavaraa. Tullilylitarkastajat ottavat yhteyttä maahantuojaan ja pyytävät näytteenottoharkintaa varten asiakirjat nähtäväksi. Toimijoilla on velvollisuus antaa viranomaiselle asiakirjat ja tiedot, joita pyydetään. Saatujen asiakirjojen ja tietojen perusteella tullilylitarkastajat suorittavat näytteenottoharkinnan ja tekevät päätöksen näytteenotosta. (Vuokko ym. 2017.)

7.2 Riskinarviointi

Riskinarviointi on menettely, jonka perusteella tuontieristä pyritään löytämään mahdollisesti määräystenvastaiset elintarvike-erät. Riskinarvioinnin perusteella määritetään ne tuotteet, joihin näytteenotto kohdistetaan. Riskinarviointi koostuu eri tekijöistä. Näytteenottopäätökseen vaikuttavat mm. tuote, erän koko, alkuperämaa ja aiemmat tutkimustulokset Suomessa sekä muualla EU:n alueella. Tullilaboratorion tullilylitarkastajien koulutustausta ja kokemuksen kautta hankittu ammattitaito ohjaavat myös osaltaan riskinarviointia. (Vuokko ym. 2017.)

Euroopan unionin alueella on käytössä elintarvikkeiden ja rehujen hälytysjärjestelmä RASFF, johon on kirjattu terveydelle vaaralliset riskituotteet, joita on unionin alueella löydetty. Kun elintarvikkeesta jossain jäsenmaassa löydetään tutkimuksissa terveydelle haitallisia tekijöitä, tekee viranomainen siitä ilmoituksen komissiolle, joka kirjaa tuotteen RASFF-järjestelmään. Jäsenmaat saavat näin tietoa riskituotteista, joita pitää valvoa. EU:n tehovalvonta-asetus ((EY) 2009/669) eli ns. riskituoteasetus, on yksi monista asetuksista, joka ohjaa omalta osaltaan riskinarviointia. Tuotelistaa päivitetään puolivuositain ja se sisältää tuotteet, joita jäsenmaiden on tehostetusti valvottava ja joiden valvontatuloksista on myös raportoitava EU:lle. (Järveläinen 2017; Neffling 2017.)

Elintarvikkeista saadaan koko ajan uutta tutkimustietoa sekä havaintoja, millainen esimerkiksi jonkun kemiallisen yhdisteen aiheuttama riski on ihmisen terveydelle. Euroopassa on elintarvikkeiden turvallisuutta selvittävä elin EFSA,

joka tekee turvallisuusarvioita eri tuotteisiin, kemiallisiin yhdisteisiin sekä aineisiin liittyen. Tulosten selvityksessä siirrytään lainsäädäntöön sitä mukaa lisää määräyksiä tuotteista sekä niiden raja-arvoista ja vaatimuksista. (Neffling 2017.)

7.3 Valvontakeinot

Tullilla on monia valvontakeinoja elintarvikevalvonnan suorittamiseksi. Asiakirjatarvikevalvonnan päästään jo käsiksi tuotteeseen teoriatasolla ja sen perusteella pystytään jo mahdollisesti arvioimaan, onko tavaraa tarvetta tarkastaa fyysisesti. Pakkalistoista, laskuista, mahdollisista elintarvikkeisiin liittyvistä terveystodistuksista sekä muista mahdollisista tuote-erään liittyvistä asiakirjoista selviää jo paljon tuotteesta, sen paljoudesta, alkuperästä sekä muista seikoista, joilla on merkitystä edelleen esim. riskinarviointia näytteenoton tarpeellisuutta määritettäessä. Tavarantarkastus on valvontakeino, jolla todetaan ja nähdään konkreettisesti, että tavara on sitä, mitä asiakirjoissa on ilmoitettu ja että sitä on sen verran kuin on ilmoitettu. Näytteenottoon päädytään, kun tuotteesta halutaan selvittää tarkempaa analytiikkaa. Näytteenottoa seuraavilla tutkimuksilla ja tutkimustuloksilla pystytään toteamaan, onko tuote turvallinen ja täyttääkö tuote sille asetetut kriteerit eli onko tuote määräystenmukainen (Neffling 2017). Tullilla on elintarvikevalvonnassa myös valvonnallisia keinoja hallita tuotteiden pääsyä markkinoille.

Tietoja sisämarkkinatoimijoista saadaan yllä mainittujen tiedustelun ja selvitystyön avulla. Näytteenottajat tekevät varastoilla käydessään havaintoja myös muista mahdollisista sisämarkkinatuotteista, jotka ovat potentiaalisia valvontasuunnitelman mukaisia tuotteita, ja informoivat näistä näytteenotto ja tarkastusjaostoa. Näytteenottajat voivat ottaa myös muista sisämarkkinatuotteista, kuten tuoreista hedelmistä ja vihanneksista, itsenäisesti näytteitä, jotka kuuluvat valvonnan piiriin käydessään varastoilla toimeksiannon mukaisilla näytteenottoilla. (Ala-Fossi-Aalto 2017b.)

Mikäli näytteenottovaiheessa voidaan todeta esim. pakkausmerkintöjen puutteellisuuden vuoksi, ettei tuote täytä sille asetettuja vaatimuksia, voidaan jo näytteenottovaiheessa kirjata yhtenä valvontakeinona näytteenottotodistukseen rasti kohtaan ”tullin suosituskielto”, joka ei ole velvoittava. Suosituskiel-

toa voidaan soveltaa sisämarkkinavalvonnassa, ja se tarkoittaa, että Tulli suosittelee tavaranhaltijaa pitämään tuotteen vapaaehtoisesti käyttöönottokiellossa, kunnes tavaraerään kohdistuvat tutkimukset ovat valmiit. (Järveläinen 2017.)

Mikäli sisämarkkinatoimijan tuontielintarvikkeessa on havaittu aiemmin terveydelle vaarallisia mikrobeja tai vastaavaa terveyshaittaa, voidaan seuraava maahantuontierä valvontakeinona asettaa käyttökieltoon, kunnes erä on tutkittu ja todettu määräysten mukaiseksi. Käyttöönottokieltä voidaan noudattaa, kunnes näytteet ovat olleet määräystenmukaiset riittävältä ajalta. Mikäli elintarvike ei täytä sille asetettuja vaatimuksia, tuoteturvallisuusyksikkö laatii toimijalle ennakkoilmoituksen. Tavaranhaltijalla on hallintolakiin (434/2003) perustuva kuulemisaika, jonka puitteissa on mahdollisuus antaa vastine asiassa. Mikäli vastinetta ei tule, tekee tuoteturvallisuusyksikkö päätöksen, jolla on valitusoikeus. Jos valitusta ei tule, tuote-erä hylätään. Hylätylle elintarvikeerälle voidaan osoittaa eri toimenpidevaihtoehtoja. Vaihtoehtoista kerrotaan jäljempänä. (Järveläinen 2017.)

Tullitoimipaikoilla on aktiivisia tullitarkastajia, jotka ilmoittavat näytteenotto ja tarkastus -jaostolle markkinoilla toimivista uusista sisämarkkinatoimijoista ja tuotteista. Tietoja uusista toimijoista ja yrityksistä voisi tulla toimipaikoilta enemmänkin. Toisinaan myös aktiiviset maahantuojat itse ilmoittavat saapuneista eristä, joista Tulli voisi ottaa näytteitä. Näistä saatuja tutkimustuloksia toimijat voivat hyödyntää elintarvikelain (23/2006) velvoittamassa omavalvonnassa. Nämä toimijat ovat valveutuneita omavalvontavelvoitteesta ja käyttävät hyödyksi Tullin laajat ja laadukkaat tutkimukset. (Järveläinen 2017; Neffling 2017; Vuokko ym.).

Tulli toteuttaa elintarvikevalvontaa myös muiden viranomaisten kanssa osallistumalla erilaisiin elintarvikevalvontaoperaatioihin. Kansainvälisessä tullivetoisessa Opson VI -elintarvikeväärännösoperaatiossa Tulli ja pääkaupunkiseudun kuntien elintarviketurvallisuusviranomaiset yhdessä löysivät lähes tuhat kiloa määräystenvastaisia mausteita, jotka poistettiin markkinoilta. (Tulli 2017d; Vuokko ym. 2017.)

Erilaisista viranomaisten rekistereistä voi Tullille olla apua elintarvikealan toimijoita etsittäessä. Elintarvikealan elinkeinonharjoittajilla on velvollisuus tehdä

kunnan elintarvikevalvontaviranomaiselle elintarvikehuoneistoilmoitus. Kunnan valvontatietokannassa on tiedot kaikista elintarvikealan toimijoista. Vuoden 2018 alusta on Tulli alkanut siirtämään sähköisesti suoraan omia elintarvikevalvontatietojaan valtakunnan laajuiseen ympäristöterveydenhuollon kohdetietojärjestelmään nimeltä KUTI-YHTI. Varsinaiset elintarvikevalvonnan tiedot ovat KUTI-järjestelmässä, johon Tulli, kunnat ja Evira siirtävät elintarvikelain edellyttämät valvontatiedot. Järjestelmän tarkoitus on toimia viranomaisten yhteisenä tiedonkeruu- ja tiedonsiirtovälineenä. KUTI-järjestelmän omistaa Evira, ja se sisältää tiedot kaikista elintarvikealan toimijoista, mahdollisesta sisämarkkinatuonnista sekä kaikista valvontatiedoista ja -tapahtumista. Tullilla on mahdollisuus vaikuttaa KUTI:in kehittämiseen ja tulevaisuudessa järjestelmästä voi tulla tehokas sisämarkkinavalvontakeino. Koska kaikki valvontatiedot viedään järjestelmään sekä Tullin että kuntien ja Eviran toimesta, ei päällekkäistä valvontaa pääse syntymään ja valvonta tehostuu entisestään. Yritystietojärjestelmästä sekä verohallinnon rekistereistä Tulli voi saada toisinaan tietoa elintarvikealan toimijoista. (Heilimo 2017; Neffling 2017; Evira 2017.)

7.4 Näytteenotto- ja tutkimusprosessi sisämarkkinavalvonnassa

Käytännössä Tullin sisämarkkinavalvontaprosessi etenee päinvastaisessa järjestyksessä kuin kolmasmaatuonnissa. Kolmasmaatuonnissa tavaranhaltija eli toimija tekee tuonti-ilmoituksen Tullille, mutta sisämarkkinatavaran osalta Tulli ottaa yhteyden toimijaan ja pyytää tuontierää koskevat asiakirjat nähtäväksi riskinarviointia varten. Tullilaboratorion näytteenotto ja tarkastus -jaosto vastaa sisämarkkinavalvonnan toteutuksesta sekä näytteenoton ohjauksesta.

Näytteenottoprosessi

Näytteenotto ja tarkastus -jaoston sisämarkkinavalvonnasta vastaavat tullilylitarkastajat etsivät markkinoilta valvontasuunnitelman mukaisia tuotteita ja pyytävät asiakirjoja nähtäväksi näytteenottoharkintaa varten. Näytteenottopäätökseen päädyttyään tullilylitarkastaja laatii näytteenottotoimeksiannon, jonka hän lähettää sähköisesti tarvittavine asiakirjoineen toimipaikan näytteenottajille. Näytteenottajat ovat yhteydessä tavaranhaltijaan ja sopivat ajan varastolle näytteenottoa varten. Sisämarkkinatavaraan kohdistuva näytteenotto on suori-

tettava mahdollisimman nopealla aikataululla, koska tavara on vapaassa liikkeessä ja sitä kuluu koko ajan. Mikäli näytteenotto viivästyy, tavaraa ei välttämättä enää ole jäljellä varastossa näytteenottajan saavuttua ottamaan näytettä. (Vuokko ym. 2017.)

Näytteenottajat saapuvat varastolle sovittuna ajankohtana ja suorittavat näytteenoton näytteenottotoimeksiannon määrittämin menetelmin ja keinoin. Näytteet tai näyte suljetaan muovipussiin, joka sidotaan kiinni solmulla ja sinetöidään Tullin sinetillä koskemattomuuden varmistamiseksi. Näytteenottaja kirjoittaa itsejäljentävän kolmesivuisen näytteenottotodistuksen, ottaa siihen tavaranhaltijan tai edustajan allekirjoituksen ja antaa yhden kappaleen tavaranhaltijalle tai edustajalle. Yksi kappale lähtee näytteen tai näytteiden kanssa Tullilaboratorioon ja yksi kappale jää näytteenottajalle. Näytteenottaja toimittaa ottamansa näytteet Tullilaboratorioon joko Matkahuollon kautta tai viemällä ne itse perille. (Vuokko ym. 2017.)

Näyte-erän saapuminen Tullilaboratorioon

Näytteenotto ja tarkastus -jaoston tallentajat tarkastavat ja poistavat sinetit sekä purkavat tavarat ja tarkastavat, että näytteet ovat kunnossa ja samaa valmistuserää. Jaoston tulliylytarkastajat tekevät näytteelle vastaanottotarkastuksen, jossa tarkastetaan, että näytteenottotoimeksianto on ollut oikein laadittu ja että näytteet on otettu toimeksiannon mukaisesti. Vastaanottotarkastuksen yhteydessä tulliylytarkastajat suorittavat näytteille alustavan pakkausmerkintätarkastuksen. Tarvittaessa näytteet ohjataan perusteellisempaan pakkausmerkintätarkastukseen. Näytteet ohjataan tarkastuksen jälkeen oikeisiin tutkimusyksiköihin ja oikeisiin tutkimuksiin. (Vuokko ym. 2017.)

Jaoston kirjaajat tallentavat näytteen laboratorion LIMS-järjestelmään (Laboratory Information Management System) ja valokuvaavat näytteen. Näyte saa LIMS-järjestelmästä yksilöidyn näytenumeron, joka tulostetaan ja kiinnitetään tarrana näytteeseen sekä asiakirjoihin. (Vuokko ym. 2017.) LIMS on Tullilaboratorion tiedonhallintajärjestelmä, jossa tutkimuserät liikkuvat sähköisesti tilasta toiseen. Saapuneet-tilassa olevat näytteet ovat työlistalla ja kun näyte-

erälle tehdyt tutkimukset ovat valmiit, siirtyvät erät valmiit-tilaan. Kaikki näytteille tehtävät toimenpiteet ja huomiot kirjataan järjestelmään. (Järveläinen 2017.)

Tutkimustulokset sekä tutkuserälle tehtävät toimenpiteet

Kyseenomainen jaosto tutkii tuote-erän ja laatii erästä tutkimusselosteen sekä johtopäätöksen. Tutkiva jaosto lähettää tämän jälkeen tutkuserän tuoteturvallisuusyksikölle. Mikäli erässä ei ole huomautettavaa, siirtyy tutkuserä tuoteturvallisuusyksikölle vain sähköisesti LIMS-järjestelmässä. Tuoteturvallisuusyksikön tullilylitarkastaja käy kaikki tutkuserän tiedot läpi ja kuittaa erän valmiiksi ja lähettää tavaranhaltijalle ennakoilmoituksen erästä. Jos tuotteessa on pieni poikkeama mutta se voidaan hyväksyä, voidaan tuotteesta antaa tavaranhaltijalle ennakoilmoituksella huomautus esim. pakkausmerkinnöistä, jotta asiaan kiinnitetään huomiota ja asia on korjattu seuraavassa tuontierässä. (Järveläinen 2017.)

Mikäli tuotteesta löytyy vakava virhe, tekee jaosto hylkäysehdotuksen tuoteturvallisuusyksikölle. Tutkuserä siirtyy kaikkine dokumentteineen ja näytteineen tuoteturvallisuusyksikölle, joka tarkastaa asiakirjat sekä selvittää tuotteen määräystenmukaisuuden vertaamalla analyysien tuloksia lainsäädännössä annettuihin määräyksiin. Usein tutkuserästä ja siihen kohdistetuista toimenpiteistä keskustellaan myös Tullilaboratorion jaostojen kanssa. Vaikeammassa tapauksissa pyydetään konsultointia Evirasta. (Järveläinen 2017; Neffling 2017.)

Jos tuote sisältää lisäaineita, niistä on lain mukaan ilmoitettava pakkausselosteessa. Mikäli merkintää ole, laatii yksikkö hylkäävän ennakoilmoituksen ja siihen tiedon pakkausselosteesta puuttuvasta lisäainetiedosta ja mahdollisesta aineen varoitusmerkinnästä lakipykälineen ja asetuksineen. Sisämarkkina-erä on vapaassa liikkeessä, joten tavaraa saattaa olla kauppojen hyllyillä sekä varastossa. Osa erästä saattaa olla myös jo kulutettu. Varastossa jäljellä oleva tavara asetetaan Tullin toimesta käyttöönotto- ja myyntikieltoon. Jäljellä olevalle tavaralle laatii tuoteturvallisuusyksikkö ohjeet pyydetyistä jatkotoimenpiteistä. Tavara voidaan saattaa tässä tapauksessa takaisin myyntikuntoon

pakkausmerkintöjä täydentämällä. Kun tavaranhaltija on saattanut pakkausmerkinnät kuntoon ja Tulli ne tarkastanut, voidaan erä vapauttaa. Kaupan hyllyillä olevan tavaran valvonta kuuluu kunnan elintarviketurvallisuusvalvonnalle. Tulli tekee erästä ilmoituksen Eviralle, joka edelleen informoi kuntien elintarvikeviranomaistahoja asiasta. (Järveläinen 2017.)

Tavaranhaltijalla on seitsemän päivän kuulemisaika, jonka aikana se antaa mahdollisen vastineen, mikäli on eri mieltä asiasta. Mikäli vastinetta ei tule, eikä tavaranhaltijasta kuulu kuulemisajan puitteissa, laatii valvontaosasto kirjallisen päätöksen tavara-erästä kuulemisajan päätyttyä. Päätös saantitodistuksella toimitetaan tavaranhaltijalle. Päätöksellä on mainittu perusteltu hylkäyksen syy ja päätöksessä on myös Tullilaboratorion tutkimusseloste liitteenä. Päätös on valituskelpoinen, ja tavaranhaltijalla on 30 vuorokautta aikaa toimittaa valitus Helsingin hallinto-oikeuteen tai vähäisemmän hylkäyksen syyn kyseessä ollessa hakea oikaisua suoraan Tullilta. Päätöksellä on kerrottu, kumpaa vaihtoehtoa muutoksenhaussa noudatetaan. Jos valitusta ei 30 vuorokauden kuluessa ole saapunut, tulee päätös lainvoimaiseksi. (Järveläinen 2017.)

Mikäli tavaranhaltija on eri mieltä asiasta ja antaa kuulemisaikana vastineen Tullin ilmoitukseen, ottaa tuoteturvallisuusyksikkö sen käsittelyyn. Tavaranhaltija voi vastineessaan esittää seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon päätöstä tehtäessä. Tavaranhaltija voi myös tehdä ehdotuksia, joita määräysten vastaisille tavaroille on tarkoitus tehdä. (Järveläinen 2017.)

Tavaraerälle voidaan esittää tehtäväksi erilaisia toimenpiteitä ja aina määräystenmukaiseksi saattaminen ei ole mahdollista. Hylätylle tavaraerälle voidaan osoittaa toimenpiteitä, joita ovat käyttötarkoituksen muutos, kunnostaminen, palauttaminen myyjälle, jälleenvienti sekä hävittäminen tullivalvonnassa. Jokainen toimenpide harkitaan tapauskohtaisesti sekä ohjeistetaan tavaranhaltijalle. Vaihtoehtoja punnitaan tarkoin ja jokaisen päätöksen takana on perusteellinen harkinta. (Järveläinen 2017.)

Käyttötarkoituksen muutos voi tulla kyseeseen esim. viljan osalta, joka ylittää tietyn homemyrkkörajan eikä kelpaa elintarvikkeeksi mutta voi kelvata eläinten rehuksi. Toteutus vaatii Eviran luvan muutokseen. Käyttötarkoituksen muutos,

kuten kaikki muutkin toimenpiteet, toteutetaan tullivalvonnassa ja vaativat luvan, paitsi hävittäminen tullivalvonnassa, joka ei tarvitse erillistä lupaa. Tavaraerän kunnostus voidaan kohdistaa erään korjaamalla tuotteiden pakkausmerkintöjä. Tavaraerä on saatettu hylätä, koska tuotteista puuttuu vaaditut merkinnät suomen ja ruotsin kielellä. Pakkausmerkintöjen lisäys tuotteisiin voi saattaa tavaraerän määräystenmukaiseksi. Mikäli tavaraerää ei voida saattaa määräystenmukaiseksi, voidaan erä palauttaa takaisin myyjälle. Tällöin tuoteturvallisuusyksikkö laatii palautusluvan, toimittaa sen tavaranhaltijalle ja antaa tiedoksi valvovalle Tullille, joka valvoo palautuksen. Tavarana ei haluta päätyvän muuta reittiä EU-markkinoille eikä kuluttajalle. Erä voidaan palauttamisen sijasta myös hävittää tullivalvonnassa. Tulli valvoo hävityksen ja laatii erästä hävitystodistuksen. Hävitykseen ei tarvita erillistä Tullin lupaa. Erä voidaan Tullin luvalla myös jälleenviedä kolmanteen maahan, jossa ei ole kyseiseen hylkäykseen liittyvää lainsäädäntöä tai tuote on kyseisen maan lainsäädännön mukaan määräystenmukainen. (Järveläinen 2017; Neffling 2017.)

Vuonna 2016 Tulli teki yhteensä 253 hylkäyspäätöstä. Valituksia päätöksistä tulee vuodessa muutama. Vuonna 2016 valituksia oli muutamia. Tullin antamat hylkäyspäätökset ovat hyvin perusteltuja ja jokaisen perustelun takana on lainsäädäntö pohjalla. Yleensäkin asiat hoituvat tavaranhaltijoiden kanssa hyvässä hengessä mutta joskus hylkäyspäätökset saattavat johtaa pitkiin riita-asioihin. (Järveläinen 2017.)

7.5 Sisämarkkinavalvontaan kohdistuvia haasteita ja ongelmia

Sisämarkkinavalvonnan haasteena on se, ettei Tulli saa automaattisesti tietoja toimijoista eikä tuotteista tavarana saapuessa Suomeen. Usein tavaravirta on hallittua esim. suurten toimijoiden kyseessä ollessa ja Tulli saa helposti tiedot sisäkauppatavarasta. Sisäkauppatavaraa saapuu Suomeen rajojen yli myös toimijoiden paketti- tai henkilöautolla joko Virossa tai Ruotsista. Toimija voi olla pieni yritystoimintaa aloitteleva yritys tai yritys, jolla ei ole muuten käsitystä elintarvike- ja hygieniaavaatimuksista saatikka edes kiinnostusta. Tavara ei aina ole EU-alkuperää. Tavara on saatettu tullata jossain Etelä-Euroopan jäsenmaassa, ja se on saattanut kulkea erinäisiä reittejä pitkin maasta ja yrityksestä toiseen ennen päätymistä Suomeen. Tavarassa edellytettävät pakkausmerkinnät voivat olla puutteellisia ja parasta ennen päiväykset vanhentuneita.

Tavara saattaa päätyä suoraan myymälän hyllylle. (Neffling 2017.) Tavara voi sisältää myös maahantuontikiellon alaisia terveydelle haitallista aineita, joista toimijalla itselläänkään ei ole käsitystä. Tavaraerä kulkeutuu edelleen kaupan tai ravintolan varastotiloihin ja lopulta kauppojen hyllyille ja kuluttajan ruokalautaselle.

Suomessa Tulli on poikkeuksellinen viranomaisena siinä suhteessa, että sille kuuluu tavaroiden tulliselvityksen lisäksi myös maahantuonnin ja sisämarkkinatuonnin tuoteturvallisuusvalvonta. Muissa EU-maissa Tulli toimii ainoastaan tulliviranomaisena, joka kantaa tavaroista tuontitullit ja eri terveysturvallisuuden vastaa tuoteturvallisuusvalvonnasta. Tuoteturvallisuusvalvonta ja valvontakriteerit eivät välttämättä ole samaa tasoa kuin Suomessa, jossa tavaraerät valvotaan heti maahantuontivaiheessa. Sen kertoo jo Tullin sisämarkkinavalvontatilasto, jonka mukaan 3 % viime vuoden tutkituista elintarvike-eristä oli määräystenvastaisia. Tulli tutkii sisämarkkinatuotteita määrällisesti paljon ja todennäköisesti enemmän kuin muut jäsenmaat. Tullin sisämarkkinavalvonta Suomessa perustuu kansalliseen elintarvikelakiin (23/2006). (Ala-Fossi-Aalto 2017b; Neffling 2017.)

Suomi on saanut arvostelua siitä, että se tutkii sisämarkkinatavaraa, vaikka kyseessä on unionitavara. Suomen liittyessä Euroopan unioniin, asiasta oli tiukkaa neuvottelua, mutta Eviran päätöksellä sisämarkkinavalvonta jäi. Elintarvikelakiin tuli kirjaus Tullin toimivallasta tutkia sisämarkkinatuotteita. (Ala-Fossi-Aalto 2017b; Neffling 2017.) Mikäli elintarvikelakiin (23/2006) saataisiin kirjaus sisämarkkinatuonnin ilmoitusvelvollisuudesta Tullille, päästäisiin valvonnassa parhaaseen mahdolliseen tulokseen. (Järveläinen 2017). Myös valvonnan tasapuolisuus sisämarkkinatoimijoita kohtaan toteutuisi. Valitettavasti tämä sotii peruseriaatetta tavaravapaasta liikkumisesta vastaan.

Tiedonsaanti toimijoilta tuotteista voi myös olla toisinaan hankalaa. Toimija voi olla haluton antamaan tietoja tai johtaa Tullia harhaan tietoja antaessaan. Vaikeus on siinä, ettei tiedetä välttämättä, salaako toimija joitakin tietoja ja onko tuotteesta annettu kaikki tarpeelliset tiedot. Toimijoilla on kuitenkin lain mukaan pyydettyä tiedonantovelvollisuus. (Vuokko ym. 2017.)

Kunnan elintarviketurvallisuusviranomaisilla on käsitys, että Tulli valvoo kaikkia tuontielintarvikkeita, joten niihin ei kunnissa resursseja juuri kohdenneta (Neffling 2017). Vaikka Tulli tutkii tuhansia eriä vuosittain, ei silläkään ole resursseja valvoa ihan kaikkia tuotteita, kuten ei muillakaan terveysturvaviranomaisilla. Viranomaisten tietämättömyys toistensa toimintasektoreista ja niiden laajuudesta voi vaikuttaa myös elintarvikevalvonnan tasoon heikentävästi.

Erilaisista viranomaisten rekistereistä voi Tullille olla apua elintarvikealan toimijoita etsittäessä. Rekisterien ongelmana kuitenkin on, että toimija antaa itse tiedot toiminnastaan, eikä ilmoita välttämättä kaikkia oleellisia tietoja. Elinkeinonharjoittajalla ei esim. ole vielä selkeää käsitystä, minkä toimialan puitteissa hän aikoo yritystään pyörittää. Yrittäjä on saattanut ilmoittaa yritystietojärjestelmään maansiirtotoiminnan, mutta jossain vaiheessa toiminta laajenee elintarvikealaan, mutta tieto jää ilmoittamatta rekisteriin. Järjestelmään saatetaan jättää myös tahallaan tieto antamatta. (Neffling 2017; Vuokko ym. 2017.)

8 TUTKIMUSTULOKSET JA PÄÄTELMÄT

Käytännössä niin kauan kuin elintarvikelaissa (23/2006) ei ole kirjausta sisämarkkinatoimijoiden ilmoitusvelvollisuudesta tuomiensa elintarvikkeiden osalta, niin kauan Tullilla ei ole mahdollisuutta saada tietoja täydellisen kattavasti kaikista sisämarkkinatoimijoista ja -tuotteista, vaan tietojen hankinta perustuu Tullin omaan selvitystyöhön erilaisin keinoin. Täydellisen valvonnan suorittamiseksi pitäisi elintarvikelakiin saada kirjaus sisämarkkinatuonnin ilmoitusvelvollisuudesta. Lakimuutoksen saaminen voi koostua haasteelliseksi, koska se haittaa unionin perusperiaatetta tavaran vapaasta liikkuvuudesta.

Koska toimijoilla on elintarvikelain (23/2006) mukaan velvollisuus suorittaa elintarvikkeisiinsa liittyvää omavalvontaa ja tutkituttaa omia tuotteitaan, voisi Tullin sisämarkkinavalvonta tulla kyseeseen omavalvontaa tukevana toimintana. Sisämarkkinatoimijoille pitäisi saada markkinoitua esimerkiksi kunnan toimesta toimijan elintarvikehuoneistoilmoituksen teon yhteydessä Tullin suorittamista laadukkaista tutkimuksista ja niiden hyödyllisyydestä elinkeinonharjoittajan omavalvonnassa sekä sisämarkkinavalvonnan tarpeellisuudesta.

Viranomaisyhteistyön tärkeys korostui kaikissa tutkimukseen liittyvissä asiantuntijahaastatteluissa. Se, että viranomaiset välittäisivät tietoja elintarvikealan toimijoista toisilleen. Elintarviketurvallisuusviranomaisten kannattaisi tiivistää yhteistyötä entisestään tehokkaan valvonnan aikaansaamiseksi. Yhtenä konkreettisena mahdollisuutena voidaan pitää haastatteluissa esiin nousutta Kuntatietojärjestelmää (KUTI), mikäli järjestelmään saataisiin tiedot kaikista sisämarkkinatuontia harjoittavista toimijoista. Tullin osallistuminen järjestelmän kehittämiseen on tärkeää, koska Tullin intressit eroavat hieman kunnan elintarvikevalvonnan intresseistä. Merkitystä on esim. sillä, onko sisämarkkinatuonti kasvi- vai eläinperäistä, koska Tullin valvontasektori kattaa kasviperäiset elintarvikkeet, vaikkakin myös yhdistelmä tuotteet sisältyvät Tullin elintarvikevalvonnan piiriin.

Viranomaisyhteistyön tehostaminen edellyttää myös tiivistä vuoropuhelua Tullin ja kuntien välillä, eivätkä pelkät järjestelmään kirjattavat tulokset riitä kattamaan tehostettua elintarvikevalvontaa. Tullin on informoitava kuntien terveys-tarkastajia, jotta he osaavat tarkkailla paikallisten uusien kuin vanhojenkin yritysten tuotevalikoimia, löytää uusia sisämarkkinatoimijoita ja ilmoittaa niistä Tullille. Verkkoyhteyksien avulla voitaisiin järjestää yhteisiä webinaareja ja verkkokokouksia, joissa käsitellään elintarvikevalvonnallisia asioita. Webinaarivideot ja kokoukset tai niistä koostuvat asiakirjat olisivat kaikkien valvontaviranomaisten saatavilla kuntatietojärjestelmässä omana otsikkonaan. Kaiken kattavat tiedonsiirrot niin toimijoista kuin tuotteistakin tehostavat valvontaa.

Tullin sektori elintarvikevalvontaviranomaisena ei ole ollenkaan selvä asia kulluttajille. Suoritin kyselyn opinnäytetyökurssiini liittyen kurssitovereilleni, eikä kukaan tiennyt, että Tulli vastaa kasviperäisten tuontielintarvikkeiden valvonnasta. Vaikka kyseessä oli kymmenen henkilöä, se, että yksikään ei ollut tietoinen Tullista elintarvikevalvojana, on huolestuttavaa. Jo senkin takia, että Tulli on ainoa viranomainen, joka kasviperäisiä tuontielintarvikkeita tutkii.

Tullin tärkeyttä elintarvikevalvontaviranomaisena pitäisi tuoda vahvemmin kulluttajien, yrittäjien sekä virastojen ja yritysten tietoon. Virastojen ja yritysten, jotka opastavat ja neuvovat aloittavia yrittäjiä tai yrittäjiksi aikovia. Tullin toimesta voitaisiin laatia tiedote virastoille ja yrityksille jaettavaksi edelleen asiakkaille, jossa kerrotaan Tullin elintarvikevalvonnasta, sisämarkkinatuonnista,

Tullin tekemistä tutkimuksista sekä niiden hyödyllisyydestä omavalvonnassa. Yrittäjillä olisi mahdollisuus aktivoitua ja informoida edelleen toisia yrittäjiä Tullin tekemistä laajoista ja laadukkaista tutkimuksista sekä niiden käytettävyydestä omavalvonnassa.

Yrittäjät voisivat myös informoida Tullia uusista ja toisista sisämarkkinatoimijoista tasapuolisen valvonnan aikaansaamiseksi. Mitä laajemmin sisämarkkinatuote-eriä saadaan valvottua, sitä tasapuolisempaa ja tehokkaampaa myös valvonta on. Tiedotetta jaettaisiin Eviralle, TUKES:lle, Patentti- ja rekisterihallitukselle (kaupparekisteri), verohallinnolle, ELY-keskukselle, Aluehallintovirastolle sekä suoraan Tullin kanssa asioiville yrityksille.

Tullilla on monipuoliset valvontakeinot elintarvikevalvonnan toteuttamiseksi, hyväksyty laboratorion laatujärjestelmä, joka takaa tutkimustulosten luotettavuuden, sekä asiantunteva ammattimainen henkilöstö takaamassa lain mukaan perusteltuja ja luotettavia päätöksiä. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että Tullin elintarvikevalvonta on tehokasta, se toimii hyvin ja on välttämätöntä niin kuluttajan, ympäristön kuin yhteiskunnankin suojelemiseksi.

8.1 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi ja reliabiliteetti

Viranomaisten suorittama elintarvikevalvonta kokonaisuudessaan perustuu niin Euroopan unionin yhtenäiseen lainsäädäntöön kuin kansallisiin lakeihin ja asetuksiin, jotka voidaan katsoa luotettaviksi materiaaleiksi. Teoriapohjana työssä on käytetty myös Tullin virallisia asiakirjoja, ohjeita ja dokumentteja, jotka perustuvat lakeihin ja asetuksiin.

Tutkimus on toteutettu teemahaastatteluina, ja haastateltavat ovat olleet kaikki Tullin elintarvikevalvonnan asiantuntijoita ja ammattilaisia. Haastattelut ovat perustuneet heidän omakohtaiseen kokemukseensa, tietämykseensä ja ammattitaitoonsa sekä heidän koko toimintansa lainsäädännön asettamiin puitteisiin.

Koko elintarvikevalvonta perustuu kaikkienensa lakeihin ja asetuksiin. Tutkimusta voidaan näin ollen pitää luotettavana. Käsitellystä aiheesta ei löytynyt

muuta tutkimusmateriaalia taikka kirjallisuutta, joista olisi saanut vertailupohjaa tutkimukseen. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan tarkastella validiteetin ja reliabiliteetin avulla. Validiteettia tarkasteltaessa voidaan todeta, että tässä tutkimuksessa on käsitelty juuri niitä asioita, jotka tutkimuskysymyksissä on asetettu. Mikäli tutkimus tehtäisiin uudestaan, päädyttäisiin hyvin todennäköisesti samoihin johtopäätöksiin, kuin tässä tutkimuksessa. Reliabiliteetilla käsitetään tutkimuksesta saatavien tulosten pysyvyyttä. Jos tutkimus tehtäisiin toiseen kertaan, tutkimustulokset eivät muuttuisi. (Kananen 343, 349–350.)

8.2 Pohdinta

Tutkimuksen toteutus on ollut mielenkiintoista jo siksi, että aihe koskettaa jokaista kansalaista kuluttajana. Olen keskustellut opinnäytetyöprosessini aikana monien henkilöiden kanssa aiheesta sekä tehnyt kyselyn opinnäytetyön osana. Kyselyssä selvitin, mikä merkitys elintarvikevalvonnalla on kuluttajien kulutustottumuksiin. Kaikki vastaajat pitivät elintarvikevalvontaa tärkeänä asiana. Tullin tehtävä niin kulutustavara- kuin elintarviketurvallisuudenkin varti-jana on merkittävä, ja toivottavasti siihen panostetaan valtion taholta tarpeeksi resursseja myös jatkossa. Myöskään sisämarkkinavalvonnan tärkeyttä ei pidä vähätellä, sillä tutkimuseristä löytyy jatkuvasti poikkeavuuksia ja huomautettavaa. Siksi onkin tärkeää, että myös sisämarkkinaeriä valvotaan.

Opinnäytetyö eteni täydellisesti suunnitellun aikataulun mukaisesti, koska aikaa oli varattu projektiin riittävästi. Olin varautunut myös odottamattomiin tilanteisiin. Suurimmat haasteet olivat analysoitavan tiedon suuri määrä ja ylikuormitus tutkimuksen edetessä. Onnistuin mielestäni hyvin saavuttamaan opinnäytetyölle asetetut tavoitteet. Aikaisempiin tutkimuksiin en voinut viitata, koska sellaisia ei ollut aiheesta tehty. Myös tutkimuksen rajaaminen onnistui hyvin. Teoriaosuutta jouduin hieman karsimaan tiedon suuresta määrästä joutu- en, mutta siitä huolimatta tietopohja ei kärsinyt menetyksestä.

Mielestäni onnistuin vastaamaan hyvin tutkimuskysymyksiin ja tutkimusongelmaan saatavilla olevien ratkaisumahdollisuuksien puitteissa. Sisämarkkinavalvonnan ongelman ratkaisu tiedonsaannin osalta koitui hankalaksi, koska ta- vara on unionissa vapaassa liikkeessä, eikä velvoitetta tavarantoimittamisesta ole. Ainoa keino käytännössä on tiivistää viranomaisyhteistyötä ja rakentaa

sellainen viranomaisjärjestelmä, johon kaikilla viranomaisilla on pääsy ja kaikki viranomaiset kirjaavat kaikki sisämarkkinatoimijoihin, -tuotteisiin sekä valvontatietoihin liittyvät tiedot aukottomasti järjestelmään. Myös säännöllinen vuoropuhelu Eviran, kuntien elintarviketurvallisuusviranomaisten ja Tullin välillä on välttämätöntä tehostetun valvonnan aikaansaamiseksi.

LÄHTEET

Ala-Fossi-Aalto, K. 2017a. Jaostopäällikkö. Sähköpostikeskustelu 8. – 10.11.2017.

Ala-Fossi-Aalto, K. 2017b. Jaostopäällikkö. Haastattelu 21.9.2017. Espoo: Tullilaboratorio.

Elintarvikelaki 13.1.2006/23.

(EU) 2013/952 = Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus unionin tullikooduksista 9.10.2013/952.

(EU) 2017/625 = Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi 15.3.2017/625.

Evara. 2017. Tietoa Evirasta. Elintarvikevalvonnan tiedonkeruujärjestelmä. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://www.evira.fi/tietoa-evirasta/esittely/toiminta/valvonta/valvontajarjestelyt/elintarvikkeet/kuntien-elintarvikevalvonnan-tiedonkeruun-kehittaminen/> [viitattu 4.2.2018].

Heilimo, S. 2017. Laatupäällikkö. Haastattelu 21.9.2017. Espoo: Tullilaboratorio.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2015. Tutki ja kirjoita. 20. painos. Porvoo.

Järveläinen, A. 2017. Tulliyli tarkastaja. Haastattelu 18.9.2017. Espoo: Tullilaboratorio.

Kananen, J. 2015. Opinnäytetyön kirjoittajan opas. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Jyväskylä.

Kemikaalilaki 9.8.2013/599.

Kuluttajaturvallisuuslaki 22.7.2011/920.

Laki kosmeettisista valmisteista 21.1.2005/22.

Maa- ja metsätalousministeriön asetus eläimistä saatavien elintarvikkeiden tutkimuksia tekevästä laboratorioista 12.11.2002/957.

Mantere, H. 2007. Pakkahuoneen perukoilta parrasvaloihin. Edita Publishing Oy.

Mattila, P., Piironen, V. & Ollilainen, V. 2001. Elintarvikekemian ja -analytiikka. Yliopistopaino. Helsinki.

Neffling, J. 2017. Tuoteturvallisuuspäällikkö. Haastattelu 18.9.2017. Espoo: Tullilaboratorio.

Tulli. 2016. Elintarvikkeiden tutkimustulokset vuodelta 2016. PDF-dokumentti. Saatavissa: <http://tulli.fi/documents/2912305/4756721/Tullin+elintarviketutkimukset+2016+yhteenveto+valvonnasta.pdf/7d1efe04-d803-47af-aba3-dcd5d1722f03> [viitattu 31.10.2017].

Tulli. 2017a. Tullin tehtävät, strategia ja arvot. WWW-dokumentti. Saatavissa: <http://tulli.fi/tietoa-tullista/tullin-toiminta/tehtavat-strategia-ja-arvot> [viitattu 9.9.2017].

Tulli. 2017b. Kuvakaappaus Tullin organisaatiokaaviosta. PDF-dokumentti. Saatavissa: <http://tulli.fi/documents/2912305/2980855/Tullin+organisaatiokaavio/8f54cd36-5eb8-4bf3-8b96-f7d6cb0f8a08> [viitattu 12.10.2017].

Tulli. 2017c. Tullilaboratorion toimintakäsikirja 4.1.2017.

Tulli. 2017d. Tietoa Tullista. Ajankohtaista. Artikkelit. Saatavissa: http://tulli.fi/artikkeli/-/asset_publisher/mittavassa-opson-vi-operaatiossa-taka-varikoitiin-elintarvikevaarennoksia-suomessa-operaatio-kohdennettiin-mausteeriiin [viitattu 1.1.2018].

Tulli intranet. 2016. Tullin elintarvike- ja kulutustavaravalvontasuunnitelma vuodelle 2016. WWW-dokumentti. Pääsy vain Tullin henkilökunnan tunnuksilla [viitattu 12.9.2017].

Tulli intranet. 2017a. Tullin organisaatio. WWW-dokumentti. Pääsy vain Tullin henkilökunnan tunnuksilla [viitattu 22.8.2017].

Tulli intranet. 2017b. Valvontaosasto. WWW-dokumentti. Pääsy vain Tullin henkilökunnan tunnuksilla [viitattu 12.9.2017].

Tulli intranet. 2017c. Tullilaboratorio. WWW-dokumentti. Pääsy vain Tullin henkilökunnan tunnuksilla [viitattu 22.8.2017].

Tulli intranet. 2017d. Tuoteturvallisuus. WWW-dokumentti. Pääsy vain Tullin henkilökunnan tunnuksilla [viitattu 12.9.2017].

Tulli intranet. 2017e. Näytteenottajan käsikirja. WWW-dokumentti. Pääsy vain Tullin henkilökunnan tunnuksilla [viitattu 12.9.2017].

Tullilaki 29.4.2016/304.

Valtiovarainministeriö. 2016. Hallinnonala. Hallinnonalan ohjaus. Hallinnonalan asiakirjat. Virastojen tilinpäätökset. Tullin toimintakertomus ja tilinpäätös vuodelta 2016. PDF-dokumentti. Saatavissa: <http://vm.fi/hallinnonalan-asiakirjat> [viitattu 31.10.2017].

Vuokko, J., Hamarila, S. & Lampinen, H. 2017. Tulliylitarkastajat. Haastattelu 21.9.2017. Espoo: Tullilaboratorio.

HAASTATTELUKYSYMYKSET TULLIN VALVONTAOSASTON TUOTETURVALLISUUSYKSIKÖN TUOTETURVALLISUUSPÄÄLLIKÖLLE

1. Mikä roolisi on valvontaosastolla?
2. Kerrotko valvontaosaston roolista tuoteturvallisuusvalvonnassa sekä erityisesti elintarviketurvallisuusvalvonnassa? Miten sitä toteutetaan käytännössä?
3. Mitä on tuoteturvallisuus?
4. Eroaako kulutustavaravalvonta elintarvikevalvonnasta? Jos eroaa, millä lailla?
5. Miten kulutustavaran sisämarkkinatuontiprosessi etenee?
6. Miten tärkeä on tullin rooli elintarvikevalvonnassa? Miksi?
7. Miten tavaraerien kolmasmaa -valvontatarkastusprosessi etenee?
8. Mitä hylkäyksen saaneelle tavaraerälle tapahtuu?
9. Miten sisämarkkinavalvontaa toteutetaan käytännössä?
10. Onko työkaluja, miten sisämarkkinaerät voitaisiin helpommin löytää?
11. Velvoittaako EU tarkastamaan sisämarkkinatavaraa?
12. Onko toimipaikoilla omaa riskianalyysivalvontaa?
13. Onko olemassa keinoa tehostaa sisämarkkinavalvontaa ja jos on, niin miten?

HAASTATTELUKYSYMYKSET TULLIN VALVONTAOSASTON TUOTETURVALLISUUSYKSIKÖN TULLIYLITARKASTAJALLE

1. Mikä tehtäväsi on valvontaosaston tuoteturvallisuusyksikössä ja mitä tehtäviä tuoteturvallisuusyksiköllä on?
2. Miten tavaraerän hyväksymis-/hylkäämisprosessi etenee? Onko prosessi sama kolmasmaa- ja sisämarkkinatavaran osalta?
3. Tuleeko sisämarkkinatuotteiden osalta paljon hylkäyksiä?
4. Onko elintarvikeraaka-aineilla ja elintarvikekontaktimateriaaleilla korkeammat kriteerit tutkimusprosessissa?
5. Voisiko sisämarkkinavalvontaa tehostaa tai parantaa? Millä lailla?

HAASTATTELUKYSYMYKSET TULLILABORATORION LAATUPÄÄLLIKÖLLE

1. Mikä on tehtäväsi tullilaboratoriossa?
2. Kertoisitko akreditoinnista. Mitä se on?
3. Kuka myöntää Suomessa akkreditointeja?
4. Mikä merkitys akkreditoinnilla on näytteenotossa ja miksi?
5. Mihin akkreditointi perustuu?
6. Kertoisitko Kuntatietojärjestelmä KUTI:sta?

HAASTETTELUKYSYMYKSET TULLILABORATORION NÄYTTEENOTTO JA TARKASTUS -JAOSTON JAOSTOPÄÄLLIKÖLLE

1. Mikä on tehtävänkuvasi Tullilaboratoriossa?
2. Mitkä ovat Tullilaboratorion tehtävät?
3. Miten tärkeä on tullin rooli elintarvikevalvonnassa ja miksi?
4. Mitä tarkoittaa elintarviketurvallisuus ja miksi sitä valvotaan?
5. Mikä rooli näytteenotolla on elintarviketurvallisuusvalvonnassa?
6. Millaisia näytteitä otetaan?
7. Kerrotko näytteenottomenetelmistä?
8. Kontaminoituuko näytteitä usein, paljonko ja millä tavalla?
9. Järjestetäänkö näytteenottokoulutuksia? Jos järjestetään, kenelle ja millaisia?
10. Miksi Tulli suorittaa sisämarkkina-avalvontaa?
11. Miten sisämarkkinat vaikuttavat Tullin tuoteturvallisuusvalvontaan?
12. Miten sisämarkkina-avalvontaa voisi kehittää?

HAASTATTELUKYSYMYKSET TULLILABORATORION NÄYTTEENOTTO JA TARKASTUS -JAOSTON TULLIYLITARKASTAJILLE

1. Mitä on elintarviketurvallisuus?
2. Miksi ja miten sitä toteutetaan tullissa?
3. Miten näytteenotto liittyy elintarviketurvallisuusvalvontaan?
4. Miksi ja millaisia näytteitä otetaan?
5. Mitä elintarvikkeista tutkitaan?
6. Kertoisitteko Tullin sisämarkkinavalvonnasta? Miten sisämarkkinavalvontaa käytännössä toteutetaan?
7. Kohdistuuko sisämarkkinavalvontaan haasteita ja jos kohdistuu, niin millaisia?
8. Voisiko sisämarkkinavalvontaa tehostaa/parantaa? Millä lailla?