

28.4.2023

HARMAAN TALouden JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNNAN TOIMENPIDEOHJELMA

Viranomaisyhteistyöhankkeen 4.1.f
loppuraportti

28.4.2023

Sisällysluettelo

1	HANKKEEN KUVAUS JA TOIMEKSIANTO	3
1.1	Tullin ja Ruokaviraston viranomaisyhteistyöhankkeesta	3
1.2	Hankkeen kuvaus	3
2	HANKKEEN TOTEUTUS, TARKOITUS JA TAVOITTEET	4
2.1	Tullin pilottityöryhmä ja hankkeen tavoitteet Tullissa	4
2.2	Ruokaviraston organisaatio ja hankkeen tavoitteet Ruokavirastossa	4
2.3	Tullin ja Ruokaviraston yhteistyön suunnittelu ja toteutus	5
2.4	Tullin, Ruokaviraston ja kuntien elintarvikevalvonnan yhteispilotin suunnittelu, toteutus ja viestintä	5
2.5	Esitutkintaviranomaisille ja yhteistyöviranomaisille suunnattu koulutus	6
2.6	Tullin talousrikostutkinnan tietoisuus	6
2.7	Tullin yhteistyö Ruokaviraston viranomaisyhteistyöhankkeen 4.1.g kanssa	6
3	HANKKEEN JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPIDESUOSITUKSET	7
3.1	Hankkeen johtopäätökset	7
3.2	Hankkeen toimenpidesuosituksien	7

28.4.2023

1 HANKKEEN KUVAUS JA TOIMEKSIANTO

1.1 Tullin ja Ruokaviraston viranomaisyhteistyöhankkeesta

Harmaan talouden torjunnan strategiassa vuosille 2020–2023 Tulli nimettiin vastuutahoksi elintarvikepetosten torjunnan kehittämishankkeeseen. Hanke toteutettiin Tullin ja Ruokaviraston yhteistyönä, ja sen tarkoituksena oli suojata yhteiskuntaa varmistamalla tavaraturvallisuus ja torjumalla rajat ylittävää elintarvikepetosrikollisuutta.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian tavoitteena on edistää yritysten välistä tervettä kilpailua ja reiluja työmarkkinoita, ennalta estää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta, turvata harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytykset sekä kehittää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa ja viranomaisyhteistyötä.

Tässä loppuraportissa kuvataan Tullin ja Ruokaviraston viranomaisyhteistyöhankkeen tavoitteet, saavutetut tulokset sekä toimenpidesuositukset. Loppuraportti perustuu Tullissa projektin alussa laadittuun projektisuunnitelmaan.

1.2 Hankkeen kuvaus

Harmaan talouden torjunnan strategian mukaisesti hankkeen tarkoituksena oli tiivistää Ruokaviraston ja Tullin yhteistyötä maan rajat ylittävässä tavaraliikenteessä tapahtuvien elintarvikepetosten torjunnassa.

Hankkeen ensisijaisena tarkoituksena oli kehittää yhteistyötä elintarvikepetosten torjunnassa ja paljastamisessa Tullin, Ruokaviraston ja kuntien elintarvikevalvonnan välillä. Hankkeen tavoitteena oli myös tiivistää Tullin sisäistä yhteistyötä eri toimintayksiköiden ja osastojen välillä elintarvikepetosten tunnistamisessa, torjunnassa sekä paljastamisessa.

Hankkeen aikana Tullissa tehtiin laajaa poikkihallinnollista osastojen välistä yhteistyötä, johon osallistuivat Tullilaboratorio, valvontaosasto, toimipaikkaosasto, ulkomaankauppa- ja verotusosasto sekä hallinto-osaston alaisuudessa toimiva viestintäyksikkö.

Elintarvikeketjun rikosten torjunta ja paljastaminen integroitiin hankkeen aikana Tullin nykyisiin toimintoihin. Ruokavirastossa elintarvikeketjun rikosten torjunta ja paljastamisen käsittely on pääosin keskitetty suunnittelu- ja rikostentorjuntajaostoon, joka myös ohjaa muita valvontaviranomaisia elintarvikeketjun rikosepäilytapauksen selvittämisessä. Jaostoon palkattiin hankkeen ajaksi erityisasiantuntija, joka toimi hankkeessa tulliyhteistyön asiantuntijana. Ruokaviraston ja Tullin välinen yhteistyöhanke toteutettiin 1.4.2021–31.3.2023.

Lisäksi hankkeen tavoitteena oli lisätä muiden viranomaisten tietoisuutta Tullin, Ruokaviraston ja kuntien valvontaviranomaisten rooleista elintarvikepetosten torjunta- ja paljastamistehtävissä maan rajat ylittävän tavaraliikenteen valvonnassa.

28.4.2023

2 HANKKEEN TOTEUTUS, TARKOITUS JA TAVOITTEET

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa hankkeen ensisijaiseksi tarkoituksiksi määriteltiin elintarvikepetosten tunnistaminen, torjunta ja paljastaminen maan rajat ylittävässä tavaraliikenteessä.

2.1 Tullin pilottityöryhmä ja hankkeen tavoitteet Tullissa

Hankkeen toteuttamista varten Tulliin muodostettiin vuoden 2020 aikana erillinen pilottityöryhmä, johon osallistui laaja joukko eri alan asiantuntijoita. Pilottityöryhmään osallistuivat Tullin valvontaosaston alaisina toimivat Tullilaboratorio, tuoteturvallisuusyksikkö, tullivalvontayksikkö ja rikostorjuntayksikkö, johon kuuluvat analyysin ja tiedustelun sekä rikostutkinnan toimintayksiköt. Tullin toimipaikkaosastolta yhteistyön kehittämiseen osallistuivat Tullin johtokeskus, Helsingin sataman henkilöstö sekä Tullin koiratoiminta. Ulkomaankauppa- ja verotusosastolta hankkeeseen osallistuivat Sähköinen palvelukeskus sekä sen yhteydessä toimiva näytteenottoryhmä. Lisäksi hankkeen toteuttamiseen osallistui Tullin hallinto-osaston alaisuudessa toimiva viestintäyksikkö. Tullin pilottiryhmän kokoonpanoa muokattiin hankkeen edetessä.

Hankkeen yhtenä tavoitteena oli tiivistää Tullin eri toimintayksiköiden sekä osastojen yhteistyötä elintarvikepetosten tunnistamisessa, torjunnassa ja paljastamisessa sekä kehittää yhteistyötä elintarvikepetosten torjunnassa ja paljastamisessa Tullin ja Ruokaviraston välillä.

Lisäksi hankkeen tavoitteena oli lisätä eri viranomaisten tietoisuutta Tullin roolista elintarvikepetosten torjunta- ja paljastamistehtävissä.

2.2 Ruokaviraston organisaatio ja hankkeen tavoitteet Ruokavirastossa

Ruokavirasto suunnittelee, kehittää sekä myös osin tekee itse elintarvikevalvontaa. Ruokavirasto on elintarvikeketjun valvontaa ohjaava keskusviranomainen. Yleisimmin toimivaltainen valvontaviranomainen eli valvoja on kunnan viranhaltija. Kunnat tekevät suurimman osan elintarvikevalvonnasta. Ruokavirasto vastaa muun muassa lihantarkastuksesta ja siihen liittyvästä laitosvalvonnasta. Ruokaviraston koordinointi viranomaisten kesken on tärkeää varsinkin niissä tapauksissa, joissa maan rajat ylittäviin tavaroihin liittyvä rikollinen toiminta ulottuu usean eri kunnallisen valvontayksikön alueelle.

Hankkeen toteutukseen osallistui Ruokaviraston suunnittelu- ja rikostorjuntajaoston tulliyhteistyön asiantuntijan lisäksi jaoston muita asiantuntijoita. Asiantuntija-apua hankkeen suunnitteluun ja toteutukseen saatiin Ruokaviraston laboratorio- ja tutkimuslinjalta sekä elintarvikeeturvallisuusosastolta. Lisäksi useita kuntien elintarvikevalvontayksiköitä osallistui hankkeen pilotin suunnitteluun sekä toteutukseen. Kuntien viranomaisilla oli merkittävä rooli yksittäisten rikosepäilytapauksen selvittämisessä yhteistyössä Ruokaviraston asiantuntijoiden sekä Tullin yhteistyötahojen kanssa.

Hankkeen tavoitteena oli kehittää Ruokaviraston, Tullin ja paikallisten valvontaviranomaisten yhteistyötä elintarvikepetosten torjunnassa ja paljastamisessa yhdistämällä eri organisaatioiden osaaminen ja luomalla tarvittavat yhteistyömallit. Tavoitteena oli siis kehittää elintarvikevalvonnan vaikuttavuutta maahantuotuihin lainvastaisiin elintarvikkeisiin.

28.4.2023

2.3 Tullin ja Ruokaviraston yhteistyön suunnittelu ja toteutus

Hankkeen alkuvaiheessa selvitettiin elintarvikepetosten paljastamiseen ja selvittämiseen liittyvät prosessit kummassakin viranomaisessa. Hankkeen yhteistyön suunnittelun ja toteutuksen aikana Tullissa ja Ruokavirastossa on tehty seuraavaa:

- Kuvattu elintarvikepetosten paljastamiseen ja selvittämiseen liittyvät prosessit kummassakin viranomaisessa ja selvitetty niihin liittyvät yhteistyön ja koordinoinnin tehostamis- ja kehittämistarpeet.
- Kehitetty Tullin ja Ruokaviraston välistä yhteistyötä elintarvikepetosten sekä elintarvikeketjun rikollisuuden torjunnassa maan rajat ylittävässä tavaraliikenteessä.
- Laadittu tarvittavat yhteistyömallit elintarvikepetosten torjunnan tehostamiseksi Ruokaviraston ja Tullin välillä huomioiden myös eri viranomaisten koulutustarpeet.
- Kehitetty yhteistyössä valtakunnallisen tilannekuvan muodostamismekanismeja sekä tapoja, joilla relevantti tieto elintarvikeketjun rikoksista saadaan luotettavasti koottua yhteen.
- Aloitettu kansainvälisen yhteistyön suunnittelu elintarvikepetosten torjumiseksi sekä paljastamiseksi.
- Kartoitettu koulutustarve ja toteutettu viranomaiskoulutusohjelmat elintarvikepetoksien tunnistamiseen, valvontaan ja torjuntaan. Osa koulutuksista toteutettiin yhteistyössä Ruokaviraston yhteistyöhankkeen 4.1.g kanssa.
- Tiivistetty Tullin eri toimintayksiköiden sekä osastojen välistä yhteistyötä elintarvikepetosten tunnistamisessa, torjunnassa ja paljastamisessa.
- Luotu Tullin sisäinen toimintamalli, jossa elintarvikeketjun rikollisuuden torjunta sekä paljastaminen on integroitu Tullin nykyisiin toiminteisiin.

2.4 Tullin, Ruokaviraston ja kuntien elintarvikevalvonnan yhteispilotin suunnittelu, toteutus ja viestintä

Yhteistyön ja koordinoinnin tehostamis- ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi tehtiin Ruokaviraston ja kuntien elintarvikevalvonnan kanssa yhteinen tehovalvontapilotti, joka kohdistettiin mausteiden, tuoreiden marjojen ja lihatuotteiden maahantuontiin. Pilotti toteutettiin kolmessa vaiheessa touko–syyskuussa 2022, ja siihen osallistui eri toimintayksiköitä Tullista, Ruokavirastosta ja kuntien elintarvikevalvonnasta. Pilotin tarkoituksena oli selvittää, miten eri viranomaisten valvonta, rikostorjunta sekä yhteistyö sujuvat sekä testata, miten jo olemassa olevat ohjeet ja prosessit toimivat.

Ensimmäisessä tehovalvonnassa etsittiin värikkäistä mausteista erityisesti terveydelle haitallisia kiellettyjä väriaineita, mutta myös muita määräystenvastaisuuksia. Toisessa tehovalvonnassa keskityttiin siihen, oliko marjojen tiedot, kuten niiden alkuperä, merkitty asianmukaisesti. Kolmas tehovalvonta kohdennettiin lihatuotteiden maahantuontiin, erityisesti lihan alkuperään sekä afrikkalaisen sikaruton torjuntaan.

Tehovalvontapilotissa onnistuttiin yhdistämään eri viranomaisten osaaminen tehokkaasti ja tuottamaan uutta tietoa elintarvikkeisiin liittyvän rikollisuuden ehkäisemisestä sekä paljastamisesta maan rajat ylittävässä tavaraliikenteessä. Tulosten perusteella molempien organisaatioiden erityisosaaminen sekä nopea tiedonvaihto Tullin, Ruokaviraston ja kuntien valvontaviranomaisten välillä lisää merkittävästi vaikuttavuutta elintarvikepetosten torjunnassa maan rajat ylittävässä tavaraliikenteessä.

Pilotin aikana selvitettiin kuntien elintarvikevalvonnan vihjeiden sekä Tullin omien havaintojen perusteella useita rikosepäilytapauksia, jotka liittyivät elintarvikkeiden maahantuontiin.

Tehovalvontapilotista sekä sen tuloksista tiedotettiin medialle sekä Tullin että Ruokaviraston yhteistiedotteilla. Lisäksi pilotista julkaistiin artikkeleita Verohallinnon ylläpitämällä Harmaa talous &

28.4.2023

talousrikollisuus - verkkosivuilla, alan julkaisuissa sekä tiedotettiin Tullin ja Ruokaviraston sisäisen viestinnän kautta.

Mediakiinnostuksen johdosta Tulli antoi elintarvikepetosprojektista haastattelun MTV3:n Kymmenen uutisiin sekä MTV Uutiset Liveen. Ruokavirastossa tehovalvontapilotin tuloksista tiedotettiin elintarvikeketjulinjan jokaiselle osastolle. Yhteistyöhankkeesta julkaistiin myös artikkeli Maailman Tullijärjestön (World Customs Organization) kausijulkaisussa.

2.5 Esitutkintaviranomaisille ja yhteistyöviranomaisille suunnattu koulutus

Ruokavirasto toteutti ensisijaisesti esitutkintaviranomaisille suunnatut, elintarvikeketjun rikosten torjuntaa käsittelevät Food Fraud Road Show 2 -koulutustilaisuudet. Tilaisuuksia järjestettiin 11 poliisilaitoksen alueella sekä Keskusrikospoliisissa alkuvuodesta 2022. Tullilaisille koulutustilaisuuksia pidettiin huhtikuussa 2022. Tulli osallistui koulutuksiin yhtenä luennoitsijoista.

Koulutustilaisuuksissa aiheina olivat muun muassa elintarvikeketjun rikosten torjunnan valtakunnallinen tilannekuva, rikollisuuden ilmiöt Suomessa ja kansainvälisesti, tyypillisimpien elintarvikeketjun rikosten tunnusmerkit, elintarvikeketjun viranomaisyhteistyö ja työnjako sekä moniongelmatapausten tunnistaminen. Kaikki sähköinen koulutusmateriaali toimitettiin esitutkintaviranomaisille hyödynnettäväksi.

Koulutukset järjestettiin osin lähitilaisuuksina, osin eTuve Polycom- tai Teams-koulutuksina. Koulutuksiin osallistui Tullista, Poliisista ja syyttäjälaitoksesta sekä muista keskeisistä yhteistyöviranomaisista yhteensä noin 800 henkilöä.

Hankkeen aikana Tullin ja Ruokaviraston yhteistyöpari piti luentoja Ruokaviraston ylläpitämän valvontaverkoston koulutustilaisuuksissa, kun tilaisuuksien aiheet koskivat maan rajat ylittävää elintarvikeketjun rikollisuutta.

Lisäksi Tulli ja Ruokaviraston yhteistyöpari esittelivät yhteistyöhanketta sekä sen tuloksia useissa kotimaassa järjestetyissä koulutus- ja seminaaritapahtumissa. Kesällä 2023 Tullin ja Ruokaviraston hanke esitellään myös kansainvälisesti Euroopan unionin Tullikemistien seminaarissa Saksassa.

2.6 Tullin talousrikostutkinnan tietoisuuskampaniat

Tullissa suunniteltiin ja järjestettiin talousrikostutkinnan tietoisuuskampaniat Tullilaboratoriolle, tuoteturvallisuusyksikölle, Sähköiselle palvelukeskukselle sekä analyysi- ja tiedusteluyksikölle. Tietoisuuskampanioissa käsiteltiin erityisesti rikosprosessia ja tutkintapyyntöjen laatimista. Koulutustilaisuuksien pääpaino oli elintarvikepetosten torjunnassa ja paljastamisessa Tullissa.

2.7 Tullin yhteistyö Ruokaviraston viranomaisyhteistyöhankkeen 4.1.g kanssa

Hankkeen aikana suunniteltiin koulutuksen ja muun viranomaisyhteistyön kehittämistä Ruokaviraston viranomaisyhteistyöhankkeen 4.1.g kanssa. 4.1.g-hankkeesta on laadittu erillinen loppuraportti. Ruokaviraston hankkeessa tiivistettiin yhteistyötä Ruokaviraston ja muiden viranomaisten välillä.

28.4.2023

3 HANKKEEN JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPIDESUOSITUKSET

3.1 Hankkeen johtopäätökset

Ratkaisevassa asemassa Tullin ja Ruokaviraston yhteisessä hankkeessa oli erityisosaaminen ja nopea tiedonvaihto. Hankkeen aikana onnistuttiin yhdistämään tuloksellisesti eri viranomaisten osaaminen sekä tuottamaan uutta tietoa elintarvikkeisiin liittyvän rikollisuuden ehkäisemisestä ja paljastamisesta maan rajat ylittävässä liikenteessä.

Sujuva yhteistyö viranomaisten välillä sekä pilotin eri vaiheiden suunnittelu- ja toteutustyö vaati tiivistä yhteydenpitoa ja sitoutumista sekä Tullissa että Ruokavirastossa. Ratkaisukeskeinen työilmapiiri pilottiryhmässä sekä keskinäinen luottamus olivat projektin toteuttamisessa avainasemassa. Hanke osoitti, että on ajoittain tärkeää tarkastella olemassa olevien prosessien ja ohjeiden toimivuutta viranomaisten rajapinnassa. Tehostamalla yhteistyötä edelleen eri viranomaisten välillä voimme tulevaisuudessa saavuttaa vielä parempia tuloksia elintarvikeketjun rikollisuuden paljastamisessa.

Hankkeen onnistumisen edellytyksenä oli Tullin ja Ruokaviraston eri yksiköiden ja osastojen sitoutuminen yhteiseen tavoitteeseen eli elintarvikepetosten valvontaan, tunnistamiseen, torjuntaan ja paljastamiseen. Lisäksi projekti edellytti selkeää näkemystä siitä millä tavoin elintarvikepetoksia jatkossa torjutaan ja paljastetaan yhteistyössä Tullin, Ruokaviraston, kuntien elintarvikevalvonnan ja muiden viranomaisten kesken.

3.2 Hankkeen toimenpidesuosituksien

Tullilla ja Ruokavirastolla on vakiintuneita yhteistyömuotoja, kuten riskienhallinnan ohjausryhmä. Yhteistyöhankkeen perusteella yhteistyötä täytyy ylläpitää myös tulevaisuudessa. Hankkeen ja tehovalvontapilotin tulosten perusteella molempien organisaatioiden erityisosaaminen sekä nopea tiedonvaihto Tullin, Ruokaviraston ja kuntien valvontaviranomaisten välillä lisää merkittävästi vaikuttavuutta elintarvikepetosten torjunnassa maan rajat ylittävässä tavaraliikenteessä. Tämän vuoksi yhteistyötä Tullin, Ruokaviraston, kuntien elintarvikevalvonnan ja muiden viranomaisten välillä täytyisi ylläpitää ja kehittää operatiivisella tasolla.

Hankkeen perusteella Ruokavirasto jatkaa tulliyhteistyön kehittämistä paikallisten elintarvikeviranomaisten kanssa vuoden 2023 loppuun asti. Jatkohankkeen tavoitteena on toimeenpanna ja kehittää edelleen Tullin, Ruokaviraston, aluehallintovirastojen ja kunnallisten elintarvikevalvontayksiköiden yhteistyömalleja koko Suomen alueella. Toisena tavoitteena on löytää ratkaisuja hankkeen aikana tunnistettuihin kehittämiskohteisiin, joita ovat ATP-sopimuksen noudattamisen sekä salmonellaerityistakuun alaisten tuotteiden ja afrikkalaisen sikaruton riskituotteiden tuonnin valvonta.

Viranomaisille suunnattujen koulutustilaisuuksien sekä hankkeen aikana esille tulleiden tapausten aikana tuli myös ilmi tarve kehittää Tullin rikostorjunnan ja syyttäjien välistä yhteistyötä elintarvikepetosten torjunnassa. Yhteistyön kehittämisessä täytyy ottaa huomioon myös Ruokaviraston rooli elintarvikeketjun rikollisen toiminnan torjunnassa sekä paljastamisessa.

Elintarvikepetokset on kansainvälinen ilmiö, johon liittyy järjestäytyneitä rikollisuutta. Usein petosten tavoitteena on taloudellinen hyöty. Arvion mukaan elintarvikepetokset aiheuttavat Euroopan unionille vuosittain 8–12 miljardin euron kustannukset.

28.4.2023

Kansainvälinen tulliyhteistyö EU:n jäsenmaiden ja muiden kansainvälisten viranomaisten kanssa kuuluu Tullin perustehtäviin. Samoin Ruokaviraston tehtäviin kuuluu kansainvälinen yhteistyö eri maiden elintarviketurvallisuusviranomaisten kanssa. Tulevaisuudessa Tullin ja Ruokaviraston yhteistyötä pitäisi kehittää myös kansainvälisesti yhdessä EU:n muiden jäsenmaiden kanssa sekä maan rajat ylittävän tavaraliikenteen valvonnassa että verkossa tapahtuvan kansainvälisen elintarvikkeiden myynnin valvonnassa.