Lisäselvitys talousvaliokunnalle 9.2.2026

HE 185/2025 vp

Sari Alho/TEM
Pirjo Säle/Tukes

1) Tarkastuslaitoksesta Suomessa

Suomessa ei ole ollut CCM-sopimuksen edellyttämää tarkastuslaitosta sitten vuoden 2021 tammikuun, jolloin tarkastuslaitoksena toiminut Labtium Oy lopetti jalometallien tarkastus- ja leimaustoiminnan kannattamattomana. CCM-sopimuksen 5 artikla edellyttää, että jäsenvaltio nimeää tarkastuslaitoksen tekemään jalometallituotteiden tarkastusleimausta.

Tarkastuslaitoksen toiminnan loppumisen jälkeen TEM teetti Jalometallituotteiden tarkastusleimauksen tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaista toteutustapaa koskevan selvityksen, jossa selvitysmies suosittaa, että tarkastuslaitokseksi haetaan yksityinen kotimainen tai ulkomainen tarkastuslaitos. Mikäli tämä ei onnistuisi, kyseeseen voisi tulla myös tarkastustehtävien liittäminen osaksi jotakin valtion laitosta. Selvitys sisälsi myös toimijoiden näkökulmia tarkastusleimaukseen. TEM ei löytänyt yksityistä kotimaista toimijaa tarkastuslaitokseksi eikä ulkomaisen Suomessa toimivan toimijan löytymistä nähty mahdolliseksi. Neuvottelut ja hallituksen esitys tarkastuslaitoksen integroimiseksi Tullilaboratorioon olivat jo melko pitkällä, mutta hanke kaatui rahoituksen puutteeseen.

CCM-sopimuksen pysyvä komitea, jossa TEM ja Tukes ovat jäseninä, kokoontuu kaksi kertaa vuodessa, vuonna 2026 vain yhden kerran syksyllä. Suomi/TEM on jokaisessa kokouksessa kertonut tarkastuslaitostilanteestaan ja asian etenemisestä. Olemme myös keskustelleet suoraan sihteeristön kanssa, joten jäsenvaltiot ovat koko ajan olleet tietoisia Suomen tilanteesta.

Pysyvän komitean lokakuun 2025 kokouksessa sihteeristö esitteli uuden ehdotuksen sopimuksen 5 artiklan tulkinnaksi. Lähtökohta on se, että erotetaan CCM-exporting Contracting States (tarkastuslaitos pakollinen) ja CCM-importing Contracting States (tarkastuslaitos ei pakollinen, joku muu soveltuva julkinen elin voisi toimia markkinavalvonnassa ja jalometallien testauksessa eli Suomessa Tukes). Uudesta tulkinnasta keskusteltiin, mutta päätöksiä ei tehty. Todettiin, että uuden tulkinnan omaksuminen vaatii yksimielisen päätöksen. Ehdotettu tulkinta mahdollistaisi Suomen jäämisen sopimukseen, vaikka meillä ei ole tarkastuslaitosta. Ehdotusta ei ole vielä hyväksytty, vaan se on kommentoitavana. Asian käsittelyä jatketaan seuraavassa kokouksessa (lokakuussa 2026).

> Ehdotus: The WGVS suggests making a distinction between ‘CCM-exporting’ and ‘CCM-importing’ Contracting States: the former would continue to be obliged to appoint an Assay Office while the latter would be given the possibility to nominate the technically-competent body in charge of e.g. market surveillance, legal metrology or precious metal testing.

Ruotsin tilanne

Ruotsissa on toiminnassa oleva tarkastuslaitos. Syksyn 2025 pysyvän komitean kokouksessa Ruotsin edustaja esitteli suunnitelman jalometallituotelainsäädännön uudistuksesta sekä siihen liittyvän tutkimuksen. Ruotsi painiskelee samanlaisten ongelmien kanssa kuin Suomi ja on jo lopettanut hopeatuotteiden leimaamisen.

> Ruotsin edustaja kokouksessa: “Sweden reports on a planned revision of its legislation, which is old and partly outdated, e.g. it still allows for negative tolerance. The number of

precious metal articles, marked with the Swedish “3 crowns” and the CCM, has sharply declined following the introduction of voluntary hallmarking. Over the last decade, the number of articles has shrunk from around 500,000 to approx.. 50,000. It is difficult to maintain an Assay Office under these conditions. Some difficult questions must be asked: is there still a need for provisions on hallmarking in Sweden? Could hallmarking be delegated? Should Sweden remain in the Convention? No decision has been taken yet, as the Ministry has launched a consultation in early 2025, which is still ongoing.”

Yhteenveto

Pysyvän komitean puheenjohtaja totesi seuraavaa: “The SC is working on allowing Contracting States to remain in the Convention, even without Assay Office.” Suomen/TEM:n tulisi muodostaa kantansa ehdotukseen 5 artiklan tulkinnan laajentamisesta mahdollisesti seuraavaan pysyvän komitean kokoukseen, joka on lokakuussa 2026.

2) Ehdotus Tukesista tarkastuslaitoksena

Toimiessaan nykytehtävässään, eli jalometallituotelain mukaisena jalometallituotteiden vaatimustenmukaisuutta valvovana viranomaisena, Tukesin tulee noudattaa hallintolain (434/2003) 2 luvussa säädettyjä hyvän hallinnon periaatteita, mukaan lukien kyseisen lain 6 §:ssä säädettyä vaatimusta viranomaisten toimien puolueettomuudesta. **Nykysääntelyllä ja resursseilla Tukesin toiminnan puolueettomuus ja riippumattomuus vaarantuu, jos Tukes ryhtyisi tarkastuslaitokseksi.**

Tarkastuslaitoksen tehtävänä on jalometallilain 5 §:n mukaisesti tarkastaa ennakolta jalometallin vaatimustenmukaisuus ja varmentaa se tarkastusleimalla. **Tarkastuslaitostehtävä johtaisi puolueettomuuden ja riippuvuuden vaarantavaan Tukesin kaksoisrooliin, jossa Tukes ensin ennakolta tarkastaisi ja hyväksyisi tuotteita ja tämän jälkeen valvoisi markkinoilla olevien tuotteiden vaatimustenmukaisuutta.** EU:hun mentäessä vuonna 1995 tehtiin selvä jako eri toimintojen välillä. Valvonnassa siirryttiin markkinavalvontaan eli markkinoille jo saatettujen tuotteiden jälkikäteiseen valvontaan ja tarkastuslaitostoiminta siirrettiin valtion liikelaitokseen, josta myöhemmin muodostui nykyinen Kiwa.

Voimassa olevan jalometallilain 6 §:n mukaan **Tukes valvontaviranomaisena lisäksi itse hyväksyy tarkastuslaitoksen suorittamaan jalometallilain mukaisia tehtäviä** ja Tukes on myös jalometallilailla säädetty valvomaan tarkastuslaitoksen toimintaa ja peruuttamaan nimeämisen, jos tarkastuslaitos ei täytä laissa vaadittuja edellytyksiä esimerkiksi puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta, joten **Tukesin nimeäminen tarkastuslaitokseksi vaatisi lakimuutoksen.**

Työ- ja elinkeinoministeriö selvitti vuonna 2021 jalometallituotteiden tarkastusleimausta. Selvityksen yhtenä ehdotuksena oli **Tullin nimeäminen tarkastuslaitokseksi**, mutta ehdotus ei edennyt hallituksen esitykseen saakka. **Tullin vahvuutena olisi valmis akkreditoitu laboratorio ja analysointia osaava henkilöstö ja laboratoriotilat sekä akkreditoidut laatujärjestelmät. Tullilaboratorio oli halukas ottamaan tehtävän vastaan.** Ehdotusta valmisteltiin yhdessä TEM:n, Tullin ja Tukesin kanssa ja lakiehdotukseen kirjoitettiin tarkastuslaitosta koskevat pykälät jo valmiiksi. Ehdotukseen sisältyi myös arvio budjettirahoitustarpeesta.

Tukesilla puolestaan ei ole osaamista, ei resurssia, ei tiloja, ei välineistöä eikä laboratoriotoiminnan edellyttämiä laatu- yms. järjestelmiä.

Jos Tukes nimettäisiin lakimuutoksella tarkastuslaitokseksi ja tarkastuslaitosvalvonnasta luovuttaisiin, puolueettomuuden ja riippumattomuuden säilyttäminen tarkoittaisi, että tarkastuslaitostoiminta tulisi

eriyttää Tukesin jalometallituotteisiin liittyvästä valvontatoiminnasta. Hyvän hallinnon periaatteet myös edellyttävät, että tarkastuslaitostoiminnalle on oltava riittävät resurssit, toimivaltuudet ja päätöksentekovalta, jotta toiminta myös näyttää ulospäin puolueettomalta. Puolueettomuuden varmistamiseksi samat henkilöt eivät voi esimerkiksi osallistua jalometallituotteiden valvontaan ja tarkastuslaitoksen toimintaan, jotta heidän riippumaton, puolueeton ja itsenäinen asemansa jalometallituotevalvontaan liittyvissä asioissa säilyisi. Nykyisillä resursseilla osaavaa henkilöstöä ei kuitenkaan riitä siihen, että valvontaa tekeviä henkilöitä siirrettäisiin tarkastuslaitostoimintoihin ja osa jäisi valvontaan. **Tarkastuslaitostoiminnan sijoittaminen Tukesiin vaatisi näin ollen myös lisäresursseja sekä huomattavasti suuremman alkuinvestoinnin kuin tarkastuslaitoksen sijoittaminen Tulliin. Muutoksia olisi tehtävä mahdollisesti myös Tukes lakiin,** jossa tällä hetkellä säädetään pääjohtajan oikeudesta ottaa yksittäistapauksessa ratkaistavakseen mikä tahansa muu kuin akkreditointia koskeva asia, joka muutoin olisi pääjohtajan alaisen ratkaistava.

On myös huomattava, että nykyisellään tarkastuslaitosten pätevyys on pääsääntöisesti varmistettu hankkimalla akkreditointi, jonka Suomessa myöntäisi FINAS-akkreditointipalvelut, joka on Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa (Tukes) toimiva yksikkö. FINAS:n tulee toimia riippumattomasti ja puolueettomasti ja nämä vaatimukset tulevat asetuksesta (EU) N:o 765/2008 sekä akkreditointitoimintaa ohjaavasta kansainvälisestä standardista ISO/IEC 17011:2011. FINAS-akkreditointipalvelu siirrettiin aikanaan Mikesistä Tukesiin sen vuoksi, kun VTT-Mikes yhdistyivät ja VTT:ssä on FINASin akkreditoima laboratorio. Tämä perustelu on aikanaan kirjattu hallituksen esitykseen seuraavasti: ”Mittatekniikan keskuksen akkreditointiyksikkö (Finnish Accreditation Service, FINAS) (jäljempänä FINAS) toimittaa palveluja mm. VTT:lle. **Akkreditointielimen toiminnalle tulee taata objektiivisuus ja puolueettomuus, eikä se voi olla osa yhtiötä, jolle se toimittaa palveluitaan.** Yhdistäminen edellyttää FINASin uudelleensijoittamista syntyvän uuden yksikön ulkopuolelle osaksi Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa (jäljempänä Tukes).” Eli **FINAS ei voi enää olla samassa organisaatiossa, jos Tukesissa toimii tarkastuslaitos tai FINASin akkreditoima laboratorio.**