



# Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2015–2019



Valvira  
Sosiaali- ja terveysalan  
lupa- ja valvontavirasto

tukes  
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Evira

**Julkaisun kustantaja:**

Evira, Tukes ja Valvira, Helsinki 2014

**Taitto:**

Printline Helsinki Oy

# KUVAILULEHTI

## Julkaisun nimi

Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2015–2019

## Tekijät

Ympäristöterveydenhuollon yhteistä valvontaohjelmaa koordinoiva työryhmä (ns. ympäri-työryhmä): Eeva Fieandt ja Sanna Hellström Evirasta, Janne Niemelä, Niina Kupiainen ja Jaakko Kuustonen Tukesista, Reetta Honkanen, Heli Laasonen, Pertti Metiäinen, Kaisa Mäntynen ja Katariina Rautalahti Valvirasta.

## Tiivistelmä

Evira, Tukes ja Valvira ovat valmistelleet ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman vuosille 2015–2019. Luvuissa 1 ja 2 määritellään ympäristöterveydenhuollon yleiset ja yhteiset periaatteet ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä tarkoitettujen valvontaviranomaisten suorittamalle valvonnalle. Yhteiseen valtakunnalliseen valvontaohjelmaan liittyvät ympäristöterveydenhuollon toimialakohtaiset valtakunnalliset valvontaohjelmat, joissa on käsitelty toimialakohtaisia valvonnan erityispiirteitä.

## Julkaisuaika

Elokuu 2014

## Asiasanat

Ympäristöterveydenhuollon valvonta, elintarvikevalvonta, kuluttajaturvallisuusvalvonta, tupakkalain valvonta, terveydensuojelulain valvonta, eläintautivalvonta, eläinten hyvinvoinnin valvonta, kunnan valvontasuunnitelma, valvontamaksut, valvontaohjelma

**Sivuja** 20

**Kieli** Suomi, ruotsi

**Luottamuksellisuus** Julkinen

## Julkaisija

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira ([www.evira.fi](http://www.evira.fi)), Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes ([www.tukes.fi](http://www.tukes.fi)) sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ([www.valvira.fi](http://www.valvira.fi))

## ESIPUHE

Ihmisen terveyden edistäminen ja turvallisen elinympäristön varmistaminen on yhteiskunnan keskeinen tavoite. Ympäristöterveydenhuolto on osa ennaltaehkäisevää perusterveydenhuoltoa, jossa riskit huomioiden valvotaan viime kädessä ihmisen terveyteen vaikuttavaa elinympäristöä. Ympäristöterveydenhuoltoon kuuluu terveydensuojelu, elintarvikkeiden, tupakkalain, kuluttajaturvallisuuden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta sekä eläinlääkäripalvelut. Valvonnan ylimmästä johdosta vastaa kolme ministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriö (STM), maa- ja metsätalousministeriö (MMM) ja työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), joilla toimii kolme keskusvirastoa, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira) ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes). Alueellisesta ohjauksesta ja valvonnasta vastaavat aluehallintovirastot. Ympäristöterveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma on väline, jolla varmistetaan tämän laaja-alaisen, kunnassa ja muissa ympäristöterveydenhuollon viranomaisissa tehtävän valvonnan yhdenmukainen ohjaaminen. Eri hallinnonalojen yhteisellä ohjelmalla yhdenmukaistetaan valvonta- ja ratkaisukäytäntöjä, ohjataan valvontaa riskiperusteiseksi sekä parannetaan valvonnan vaikuttavuutta. Toimialakohtaiset valvontaohjelmat ovat osa yhteistä valvontaohjelmaa ja toimialojen erityispiirteet esitetään omina kokonaisuuksinaan.

Keskusvirastot ohjaavat koko ympäristöterveydenhuollon valvontaa tämän yhden yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman avulla, mikä helpottaa alue- ja paikallishallintoviranomaisia yhden koko ympäristöterveydenhuoltoa koskevan valvontasuunnitelman laatimisessa. Tämä yhdessä keskitetyn sähköisen tiedonkeruun kanssa mahdollistaa suunnitelman raportoimisen paikallishallinnon tasolta aluehallinnon arvioinnin kautta keskusvirastotasolle aiempaa tehokkaammin. Keskusvirastot haluavat edistää myös suunnitelmallisuuden pitkäjänteisyyttä valitsemalla keskeiset tavoitteet koko ohjelmakaudelle. Ympäristöterveydenhuollon tehokkaalla ja oikein suunnatulla valvonnalla taataan ihmisen kannalta turvallinen ja terveyttä edistävä elinympäristö.

Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2015–2019 on tehty Eviran, Tukesin ja Valviran yhteistyönä.

Helsingissä 20.8.2014

*Matti Aho*  
Pääjohtaja  
Evira

*Kimmo Peltonen*  
Pääjohtaja  
Tukes

*Marja-Liisa Partanen*  
Ylijohtaja  
Valvira

# SISÄLLYS

Kuvailulehti	3
Esipuhe	4
Lyhenteitä	6
Valvontaohjelman säädösperusta	7
<b>1. YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON VALTAKUNNALLISEN VALVONTAOHJELMAN YHTEISET PERIAATTEET</b>	<b>8</b>
1.1 Ympäristöterveydenhuollon valvonnan tavoitteet	8
1.2 Toimintaympäristö	8
1.2.1 Toimintaympäristön muutoksia	9
1.3 Valvontaohjelman tarkoitus ja rakenne	9
1.4 Ohjelmakauden 2015–2019 teema: Valvonnan vaikuttavuus	10
1.4.1 Valvonnan riskiperusteisuus ja tehokas kohdentaminen	10
1.4.2 Arviointi- ja ohjauksenkäynnit	11
1.4.3 Valvonnan maksullisuus	11
1.4.4 Tietojärjestelmien kehittäminen ja hyödyntäminen	12
KUTI/YHTI	12
Ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkötietojen hallintajärjestelmä – VYHA	12
Ympäristöterveydenhuollon luvat ja ilmoitukset - YLLI	13
1.4.5 Valvonnan näkyvyys	13
1.5 Yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman toteutumisen arviointi	13
<b>2. KUNNAN VALVONTASUUNNITELMAAN SISÄLLYTETTÄVÄT ASIAT</b>	<b>14</b>
2.1 Tarkastuksen tavoitteet ja sisältö	14
2.2 Tarkastustiheyden määrittäminen	15
2.2.1 Tarkastukseen kuluvan ajan arviointi	15
2.3 Näytteenotto ja näytteiden tutkiminen	16
2.4 Valvonnan resurssit	16
2.5 Valvontahenkilöstön pätevyyden varmistaminen	16
2.6 Valvontaprojektit ja -hankkeet	16
2.7 Varautuminen erityistilanteisiin	17
2.8 Viestintä	18
2.9 Valvontasuunnitelman hyväksyminen	18
2.10 Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi ja raportointi	18
<b>TOIMIALAKOHTAISET VALTAKUNNALLISET VALVONTAOHJELMAT:</b>	<b>20</b>
- Kuluttajaturvallisuusvalvonnan valtakunnallinen valvontaohjelma	
- Valtakunnallinen terveydensuojelun valvontaohjelma	
- Valtakunnallinen tupakkalain valvontaohjelma	
- Elintarvikevalvonnan ja eläinlääkintähuollon ohjelmat ovat osa Elintarvikeketjun monivuotista kansallista valvontasuunnitelmaa (VASU)	

## LYHENTEITÄ

### Euroopan tason yleisorganisaatiot

EU	Euroopan Unioni
Komissio	Euroopan komissio

### Ministeriöt

MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö

### Suomalaiset ympäristöterveydenhuollon keskusvirastot

Evira	Elintarviketurvallisuusvirasto
Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

### Muita organisaatioita

EFSA	Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen (European Food Safety Authority)
SFS	Suomen Standardisoimisliitto ry
STUK	Säteilyturvakeskus
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

### Aluehallinto

AVI	Aluehallintovirasto
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

### Lainsäädäntö

EL	Elintarvikelaki (23/2006)
ElhL	Eläinlääkintähuoltolaki (765/2009)
EsL	Eläinsuojelulaki (247/1996)
EtL	Eläintautilaki (441/2013)
HL	Hallintolaki (434/2003)
KuTuL	Kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011)
Terveydenhuoltolaki	Terveydenhuoltolaki (1326/2010)
TsL	Terveydensuojelulaki (763/1994)
TupL	Tupakkalaki (693/1976)
Valvontaohjelma-asetus	Valtioneuvoston asetus ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista (78/2011)
Valvontasuunnitelma-asetus	Valtioneuvoston asetus kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta (665/2006)
Yhteistoiminta-aluelaki	Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista (410/2009)
Palvelulaki	Laki palvelujen tarjoamisesta (1166/2009)

## EU-asetukset

NLF-asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 765/2008 tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevista vaatimuksista ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 339/93 kumoamisesta
EU-valvonta-asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004 rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta

## Muut

ELTU	Elintarvikealkutuotannon valvonnan ja elintarviketutkimuksen tiedonkeruu
Elvi	Eläinlääkintähuollon tietojärjestelmä
ELMO	Eviran laboratorio- ja valvontatietojärjestelmä
KUTI	Keskitetty valtakunnallinen tietojärjestelmä elintarvikevalvontakohteille ja valvontatiedoille
YHTI	Keskitetty valtakunnallinen tietojärjestelmä terveydensuojelun, kuluttajaturvallisuuden ja tupakkalain mukaisten toimialojen valvontakohteille ja valvontatiedoille
RYMY	Ruokamyrkytyssepidemioiden ilmoitusjärjestelmä
VASU	Elintarvikeketjun monivuotinen kansallinen valvontasuunnitelma (Single Multiannual National Control Plan)
VYHA	Ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkötietojen hallintajärjestelmä VYHA (aiemmin Valvontayksikkörekisteri VYR)

## VALVONTAOHJELMAN SÄÄDÖSPERUSTA

- Elintarvikelaki (23/2006) 47 §
- Eläinlääkintähuoltolaki (765/2009) 8 §
- Kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011) 20 §
- Terveydenhuoltolaki (1326/2010) 21 §
- Terveydensuojelulaki (763/1994) 4 a §
- Tupakkalaki (693/1976) 14 §
- Valtioneuvoston asetus kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta (665/2006)
- Valtioneuvoston asetus ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista (78/2011)

# 1. YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON VALTAKUNNALLISEN VALVONTAOHJELMAN YHTEISET PERIAATTEET

Evira, Tukes ja Valvira ovat laatineet yhdessä ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman vuosille 2015 - 2019. Yhteinen valvontaohjelma sisältää valvonnan yhteiset periaatteet ja sen tavoitteena on kehittää ja yhtenäistää keskusvirastojen ohjausta kunnille ja muille valvontaviranomaisille sekä lisätä valvonnan vaikuttavuutta, suunnitelmallisuutta ja laatua. Tämä tapahtuu ohjaamalla viranomaisia valvontasuunnitelman laatimisessa, valvonnan järjestämisessä ja toteutuksessa. Tavoitteena on yhtenäistää valvontakäytäntöjä koko maassa.

Yhteisen ohjelman avulla selkeytetään vastuita ja tehtäviä keskus-, alue- ja paikallistasolla sekä eri toimialoilla toimivien valvontaviranomaisten kesken. Tällä tavoin edistetään eri valvontaviranomaisten keskinäistä sekä valvontaviranomaisten ja toimijoiden välistä yhteistyötä.

Yhteisessä valtakunnallisessa valvontaohjelmassa määritellään ympäristöterveydenhuollon keskusviranomaisten yhteiset periaatteet valvonnalle. Toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa annetaan tarkempia ohjeita muun muassa eri lakien perusteella tehtävien tarkastusten sisällöstä ja tarkastukseen käytettävästä ajasta.

Muutoksena edelliseen valvontaohjelmakauteen, kemikaalilain kokonaisuudistuksen myötä kemikaali-tuotevalvontatehtävät on keskitetty kunnista Tukeisiin. Uusi laki tuli voimaan 1.9.2013. Myös kosmeettisten valmisteiden valvonnan osalta toimivalta keskitettiin Tukeisiin lainsäädännön uudistuksen myötä 11.7.2013. Aikaisemmin valvontaohjelmassa olleet elintarvikevalvontaohjelma ja eläinlääkintähuollon ohjelma ovat nyt osa VASUa (Suomen elintarvikeketjun monivuotinen kansallinen valvontasuunnitelma).

Ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman on tarkoitus olla nelivuotinen ja seurata hallituskautta. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi on vuosien 2015 - 2019 yhteinen valvontaohjelma laadittu poikkeuksellisesti viisivuotiseksi. Yhteinen osa pysyy lähtökohtaisesti samanlaisena koko ohjelmakauden ajan.

## 1.1 Ympäristöterveydenhuollon valvonnan tavoitteet

Ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön tavoitteena on edistää ja valvoa elinympäristön ja yksilön terveyttä ja turvallisuutta sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia. Tarkoituksena on varmistaa korkealaatuinen ympäristöterveydenhuollon valvonta, mikä edellyttää, että valvonta on suunnitelmallista, sitä tehdään riittävin voimavaroin ja se on oikein kohdennettua, tehokasta sekä eri toimijoita tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti kohtelevaa.

Valvonnalla varmistetaan ympäristöterveydenhuollon lakien noudattaminen toiminnanharjoittajia ja kouluttajia neuvomalla, ohjaamalla ja kouluttamalla, tekemällä tarkastuksia, ottamalla näytteitä, antamalla lausuntoja ja varautumalla erityistilanteisiin. Valvontaviranomaisen on myös seurattava, että toimija poistaa epäkohdat. Tarvittaessa valvontaviranomainen ryhtyy hallinnollisiin pakkokeinoihin epäkohtien korjaamiseksi. Valvontaviranomaisen toimien tulee olla hyvän hallinnon mukaisesti suhteessa epäkohtiin eikä tuotteiden tai palveluiden tarjoamista tule rajoittaa enempää kuin on tarpeen. Toimijalle tulee varata tilaisuus tulla kuulluksi hallintolaissa esitetyllä tavalla.

Valvontakeinot ja valvonnan kohdentaminen valitaan siten, että valvonta on mahdollisimman vaikuttavaa. Erityisesti suunnitelmallista valvontaa on kohdennettava riskiperusteisesti. Suunnitelmallisesta valvonnasta sekä valvonnan kohdentamisesta on tarkemmin tietoa luvussa 2.

## 1.2 Toimintaympäristö

Ministeriöt vastaavat ympäristöterveydenhuollon valvonnan yleisestä johdosta, suunnittelusta ja ohjauksesta. Ministeriöiden alaiset keskushallinnon valvontaviranomaiset suunnittelevat, ohjaavat ja valvovat ympäristöterveydenhuoltoa valtakunnallisesti omilla toimialoillaan. Ympäristöterveydenhuollossa keskeiset ohjaavat ministeriöt ovat MMM, STM ja TEM ja keskusviranomaisia ovat Evira, Tukes ja Valvira. Keskusvirastojen ohjaus käsittää kaikki toimet, joilla ohjataan ympäristöterveydenhuollon valvontaa. Ohjaukeinoja ovat valtakunnalliset valvontaohjelmat, neuvonta, viranhaltijoiden koulutus, malliasiakirjat, ohjeet ja oppaat sekä viranomaisten koordinoimat valvontaprojektit ja -hankkeet.



Aluehallintovirastot (AVIt) ohjaavat ja valvovat annettujen säännösten ja määräysten noudattamista toimialueillaan. Aluehallintovirastot ottavat valvonta- ja ohjaustoiminnassaan huomioon niitä koskevan valtiovainministeriön antaman strategia-asiakirjan sekä valtiovainministeriön ja aluehallintovirastojen välisen strategisen tulossopimuksen. Aluehallintoviraston on huomioitava keskusvirastojen ja ministeriöiden kanssa tehtyjen tulossopimusten ympäristöterveydenhuoltoa koskevat linjaukset. Aluehallintovirastojen ja ympäristöterveydenhuollon keskusvirastojen päätehtävä on muiden viranomaisten ohjaus, mutta ne myös osin toimeenpanevat ympäristöterveydenhuollon valvontaa.

Päävastuu ympäristöterveydenhuollon valvonnan toimeenpanosta on kunnilla. Kunnille ja aluehallintovirastoille kuuluu valvontatehtäviä ympäristöterveydenhuollon kaikilla osa-alueilla. Kunnalla tarkoitetaan tässä valvontaohjelmassa ympäristöterveydenhuollon valvontayksikköä, joka voi koostua yksittäisestä kunnasta tai ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue lain (410/2009) mukaan kunnalla tai yhteistoiminta-alueella (64 kpl v. 2014) on oltava tehtävän järjestämiseksi käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta. Yhteistoiminta-alueiden arvioimiseen käytetään ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkötietojen hallintajärjestelmää (VYHA).

Ympäristöterveydenhuollon aloilla toimii myös muita valvontaviranomaisia, joiden toimivallasta on säädetty asianomaisissa laeissa. Tietyillä toimialoilla valvontatehtäviä on poliisilla, Puolustusvoimilla ja Tullilla.

### **1.2.1 Toimintaympäristön muutoksia**

Hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa on esitetty kuntien valvontatehtävien karsimista sekä suunnitteluvaikeuksien vähentämistä. Tarvittavat lainsäädäntöesitykset on tarkoitettu antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2014. Keskusvirastot toteuttavat osaltaan tätä tavoitetta kehittämällä sähköistä raportointia. Myös yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma on kirjoitettu monivuotiseksi ja sen päivitykset pidetään mahdollisimman vähäisinä.

Osana rakennepoliittista ohjelmaa selvitetään keskus- ja aluehallinnon uudistamista kokonaisuudessaan (VIRSU-hanke). Hankkeessa on tarkoitus selvittää mm. aluehallinnon ja keskushallinnon sekä kuntien ja valtion työnjakoa. Tavoitteena on käyttää valtion resursseja tehokkaasti ja vähentää päällekkäistä työtä. Alustavat selvitykset keskus- ja aluehallinnosta on tehty erillisinä. Valtiontalouden tarkastusviraston ympäristöterveydenhuollon tuloksellisuustarkastus valmistui kesällä 2014. Tarkastuksessa suositeltiin mm. selvittämään ympäristöterveydenhuollon keskushallinnon johtosuhteet ja aluehallintotason tarpeellisuus, varmistamaan kuntien valvontavaikeuksien ja voimavarojen tasapaino sekä huomioimaan sekä keskushallinnon että paikallistason tarpeet tietojärjestelmähankkeissa. Näillä voi olla vaikutusta ympäristöterveydenhuollon järjestämistapaan.

STM:n alainen työryhmä on selvittänyt ympäristöterveydenhuollon lakien yhtenäistämismahdollisuuksia. Työryhmä valmistelee mm. esitystä terveydensuojelulain ja elintarvikelain valvontamaksuja koskevien säännösten muuttamisesta.

Valvonnan ohjauksessa ja suunnittelussa on otettava huomioon myös hallitusohjelman tavoitteet. Hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on sähköisen asioinnin lisääminen. Sähköinen asiointi on nopeaa, parantaa asiakaspalvelua ja vähentää virheitä, joita voi tapahtua manuaalisten tiedonsiirto- ja tiedonkäsittelyvaiheiden aikana. Tarkemmin hallitusohjelman tavoitteet huomioivat käytännöt tulevat ilmi toimialakohtaisista valvontaohjelmista.

## **1.3 Valvontaohjelman tarkoitus ja rakenne**

Valtakunnallisilla valvontaohjelmilla ohjataan kuntien valvonnan suunnittelua ja yhtenäistetään valvonnan ohjausta. Ohjelmassa otetaan huomioon muun muassa hallitusohjelman, rakennepoliittisen ohjelman sekä ministeriöiden ja keskusviranomaisten asettamat ympäristöterveydenhuoltoa koskevat linjaukset, strategiset tavoitteet ja valvonnan tärkeysjärjestykset. Lisäksi keskusviranomaiset koordinoivat projektien, hankkeiden ja tavoitteiden suunnittelua, jotta ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmaa laadittaessa voidaan ottaa huomioon kaikki ympäristöterveydenhuollon osa-alueet valtakunnallisten ohjelmien mukaisesti. Kunnat toteuttavat itsenäisesti valvontaohjelmien mukaisiksi laatimiaan valvontasuunnitelmia.

Ympäristöterveydenhuollon valvontaohjelmista säädetään Valtioneuvoston asetuksella ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista eli ns. valvontaohjelma-asetuksella (VnA 78/2011). Asetuksen mukaan yhteisessä valtakunnallisessa valvontaohjelmassa määritellään ympäristöterveydenhuollon keskusviranomaisten yhteiset periaatteet:

- 1) tarkastusten sisällöstä;
- 2) valvontakohdetyyppien riskinarvioinnista ja riskiluokituksesta sekä tarkastustiheydestä;
- 3) tarkastukseen keskimääräisesti käytettävästä ajasta;
- 4) näytteenoton ja valvontaprojektien ohjauksesta;
- 5) kunnan valvontasuunnitelman toteutumisen arvioinnista; sekä
- 6) raportoinnista.

Yhteisessä valtakunnallisessa valvontaohjelmassa ovat mukana toimialakohtaiset valvontaohjelmat, joista säädetään terveydenhuoltolaissa (1326/2010) määritellyissä ympäristöterveydenhuollon laeissa: terveydensuojelulaissa (763/1994), elintarvikelaissa (23/2006), kuluttajaturvallisuuslaissa (920/2011), tupakkalaissa (693/1976) sekä eläinlääkintähuoltolaissa (765/2009). Toimialakohtaiset valvontaohjelmat ovat: Valtakunnallinen terveydensuojelun valvontaohjelma, Kuluttajaturvallisuusvalvonnan valtakunnallinen valvontaohjelma, Valtakunnallinen tupakkalain valvontaohjelma ja Suomen elintarvikeketjun monivuotinen kansallinen valvontasuunnitelma (VASU). Kukin keskusviranomaisella vastaa omien toimialojensa valvontaohjelmista.

Yhteistä valtakunnallista valvontaohjelmaa laadittaessa kantavana ajatuksena on ollut tunnistaa koko ohjelmakaudelle ajoittuvat haasteet ja tavoitteet ja nämä on pyritty esittämään yleisellä tasolla. Näin ollen valtakunnallisen valvontaohjelman yhteistä osaa päivitetään, mikäli esimerkiksi toimintaympäristössä tapahtuu merkittäviä muutoksia. Päivitykset tapahtuvat tällöin lähtökohtaisesti päivityskirjeen muodossa.

Vastaavasti toimialakohtaisissa ohjelmissa otetaan toimialoittain kantaa siihen, miten asiakokonaisuuksia edistetään vuosittain ja siksi näitä ohjelmia on lähtökohtaisesti tarve päivittää vuosittain. Tarkoitus on, että toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa mainitut projektit ja hankkeet päivitetään vuosittain myös kuntien ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmiin. Keskus- ja aluehallintoviranomaiset antavat tarkemmat tiedot toimialakohtaisista projekteista ja hankkeista. Päivitykset valmistuvat kunkin vuoden toukokuun loppuun mennessä.

## 1.4 Ohjelmakauden 2015–2019 teema: Valvonnan vaikuttavuus

Ympäristöterveydenhuollon yhteiseen valvontaohjelmaan kirjatut tavoitteet on huomioitava koko ympäristöterveydenhuollon valvonnassa. Valvontatoimien vaikuttavuutta voidaan tarkastustoiminnan ohella lisätä tehostamalla muita valvontaa tukevia toimia, kuten kouluttamista, tiedottamista sekä niitä toimia, jotka kannustavat toiminnanharjoittajia huolehtimaan lainsäädännössä asetettujen velvollisuuksien täyttämistä. Valvontaa tukevien muiden toimintamuotojen käyttämisessä on huomioitava toimialakohtaiset eroavaisuudet.

Ympäristöterveydenhuollon valvontaohjelmassa valvonnan vaikuttavuutta edistetään tällä ohjelmakaudella seuraavia tavoitteita toteuttamalla:

- valvonnan riskiperusteisuuden ja tehokkaan kohdentamisen varmistaminen
- arviointi- ja ohjauksenkäytön käyttöön ottaminen
- valvonnan maksullisuuden edistäminen
- tietojärjestelmien kehittäminen ja hyödyntäminen
- valvonnan näkyvyyden varmistaminen.

Keskusviranomaisilla voi olla toimialakohtaisia painopisteitä valvontaohjelmakauden eri vuosille. Nämä kuvataan toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa.

### 1.4.1 Valvonnan riskiperusteisuus ja tehokas kohdentaminen

Valvontaa tulee suunnata riskiperusteisesti niihin kohteisiin, joissa sille on eniten tarvetta. Riskin suuruuteen vaikuttavat esimerkiksi toiminnan tyyppi ja laajuus, vaaralle mahdollisesti altistuvien kuluttajien määrä sekä vaaran vakavuus ja toteutumisen todennäköisyys. Kohteiden valvontahistoria on olennainen osa riskiperusteista valvonnan kohdentamista. Pääsääntöisesti valvontaa on syytä painottaa niissä kohteissa, joissa puutteita

on todettu ennenkin. Valvontaa voidaan harkita kevennettäväksi silloin, kun kohteen on todettu hoitavan velvoitteensa asianmukaisesti. Kuntien tulee omalla alueellaan arvioida riskejä kohdekohtaisesti ja kohdentaa valvontaa sen mukaan.

Valitustapauksiin liittyvä valvonta on tehtävä ensisijaisesti ja vasta tämän jälkeen suunnitelmallinen valvonta. Valvonnalla tarkoitetaan tarkastustoiminnan lisäksi myös muita lainsäädännön noudattamiseen tähtäviä valvontaviranomaisen toimenpiteitä. Valvontaa tukeva toiminta voi myös korvata suunnitelmallista valvontaa. Valvonnan tehokkaan kohdentamisen kannalta on tärkeä arvioida, miten valvontaa voidaan kehittää ja hyödyntää uusiakin toimintamuotoja.

Kunnan valvontasuunnitelma tehdään valvontatarpeen perusteella. Käytettävissä olevat valvontaresurssit eivät vaikuta valvontatarpeeseen eivätkä sen mukaiseen tarkastustiheyteen.

Toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa on pyritty huomioimaan samojen kohteiden tarkastustiheyksien yhdenmukaisuus. Yhteistarkastuksiin käytetty aika on pienempi kuin niiden summa. Yhteistarkastuksissakin on perusteena oltava riskiperusteisuus.

### **1.4.2 Arviointi- ja ohjauskäynnit**

Arviointi- ja ohjauskäynnillä tarkoitetaan järjestelmällistä tarkastelua, jonka aluehallintovirasto tekee valvontayksikköön. Käynnillä selvitetään kunnan toiminnan lainsäädännön- ja suunnitelmienmukaisuutta sekä toiminnan tehokkuutta ja sopivuutta tavoitteiden saavuttamiseksi. Käyntien tavoitteena on turvata valvonnan laatu ja yhtenäisyys sekä edistää resurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista riskiperusteisesti. Elintarvikevalvonnan arviointi- ja ohjauskäyntejä (aikaisemmin auditointi tai vaatimuksenmukaisuuden arviointi) on toteutettu jo vuosia. Lisäksi viime vuosina on pilotoitu terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan ja eläinlääkintähuollon arviointi- ja ohjauskäyntejä.

Valvontaohjelmakauden tavoitteena on laajentaa arviointi- ja ohjauskäynnit koskemaan kaikkia ympäristöterveydenhuollon toimialoja.

Aluehallintovirastot tekevät suunnitelmat ja toteuttavat valvontayksiköiden arviointi- ja ohjauskäynnit. Ympäristöterveydenhuollon arviointikäynnit on tarkoituksenmukaista suunnitella yhtenä kokonaisuutena ja toteuttaa siten, että kaikkia toimialoja koskevat yhteiset asiat arvioidaan yhdellä käynnillä, jos se on mahdollista. Keskusvirastot määrittelevät ympäristöterveydenhuollon yhteiset kysymykset ja niiden käsittelyn arviointi- ja ohjauskäynnillä sekä antavat tarkempia ohjeita arviointi- ja ohjauskäyntien toteuttamisesta toimialoittain. Näin toteutettuna arvioinnilla on mahdollisuus saada kokonaiskäsitys kunnan ympäristöterveydenhuollon toiminnasta ja voidaan välttää samojen asioiden selvittäminen kunkin toimialakohtaisen käynnin yhteydessä. Kaikista vuoden aikana toteutettavista eri toimialojen arviointi- ja ohjauskäynneistä ja niiden ajankohdista olisi hyvä tiedottaa valvontayksikköä samanaikaisesti.

### **1.4.3 Valvonnan maksullisuus**

Kuntien ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelman mukainen valvonta on pääsääntöisesti maksullista. Kuntien valvonnasta perimät maksut eivät kata kaikkia valvonnasta aiheutuvia kustannuksia. Valvontamaksuilla on oleellinen merkitys ympäristöterveydenhuollon resurssien turvaamisessa. Keskusvirastot pitävät tärkeänä, että kunnissa perittäisiin maksuja kaikista niistä ympäristöterveydenhuollon suoritteista, joista lain mukaan voidaan periä maksu.

Maksullisuuden periaatteena on, että valvonnasta perittävät maksut eivät saa ylittää todellisia kustannuksia. Lisäksi kunnan talousarviossa on varattava varoja yllättäviin tilanteisiin kuten esimerkiksi elintarvike- ja vesivälitteisten epidemioiden varalle tai valitustapausten selvittämiseksi. Näistä kunta ei voi periä maksua.

Kunnan lakisääteisistä tehtävistä, kuten ympäristöterveydenhuollon lakien mukaisesta valvonnasta, toiminnanharjoittajilta perittävien maksujen on perustuttava lakiin. Ympäristöterveydenhuollon lakien yhteisenä lähtökohdaksi on, että valvontasuunnitelmien mukaisista tarkastuksista peritään taksan mukainen maksu. Täten myös valvontaprojekteihin tai -hankkeisiin liittyvät tarkastukset ovat maksullisia, jos ne on kirjattu kunnan valvontasuunnitelmaan. Myös uusintatarkastukset ovat pääsääntöisesti maksullisia, jos ne tehdään hallinnollisen päätöksen noudattamisen valvomiseksi. Muiden toimenpiteiden, kuten kohteen hyväksymisen, ilmoituksen käsittelyn ja niihin liittyvien tarkastusten maksullisuudesta on säädetty kussakin ympäristöterveydenhuollon laissa erikseen.

Maksujen periminen suunnitelmallisesta valvonnasta edellyttää kunnassa hyväksytyä valvontasuunnitelmaa ja maksutaksaa. Valvontasuunnitelman laatimisesta kerrotaan tämän ohjelman luvussa 2 sekä toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa. Kuntaliitto on ohjeistanut kuntia yleiskirjeellään (21/80/2006) ympäristöterveydenhuollon maksullisuudesta, taksojen laatimisesta sekä taksojen ja suunnitelmien hyväksymismenettelyistä.

## 1.4.4 Tietojärjestelmien kehittäminen ja hyödyntäminen

Ympäristöterveydenhuollon keskitetyt tietojärjestelmät KUTI/YHTI ja VYHA korvaavat aiemmin käytössä olleet keskusvirastojen tietojenkerausomakkeet. Kuntien on varauduttava siihen, että tietojärjestelmätyö vaikuttaa valvontayksiköiden toimintaan valvontaohjelmakauden aikana.

Valtakunnallisesti ja alueellisesti kattavaa tietoa ympäristöterveydenhuollon valvonnan resursseista, henkilöstön kouluttautumisesta, valvonnasta ja valvontatarpeesta, kuten muun muassa valvontakohteista, niiden lukumäärästä, tehdyistä tarkastuksista ja niiden määrästä sekä tarkastuksilla havaituista ongelmista tarvitaan, jotta keskusvirastoissa voidaan arvioida valvonnan vaikuttavuutta sekä valvonnan ohjaamiseen liittyviä menettelyjä ja tarpeita. Saatuja tietoja käytetään keskusvirastojen ohjaustoiminnan kehittämiseen. Lisäksi ohjaavat ministeriöt voivat hyödyntää koostettuja tietoja kehittäessään ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntöä ja valvonnan organisointia. Keskusvirastot tekevät yhteistyötä keskitettyjen tietojärjestelmien kehittämiseksi.

### KUTI/YHTI

Keskusvirastot ovat antaneet määräykset, joiden mukaan kunnan on ilmoitettava kohde- ja valvontatiedot sähköisesti käyttäen KUTI/YHTI -järjestelmää. Tiedot syötetään järjestelmiin KUTI- ja YHTI-luokitusten mukaisesti. Keskusviranomaiset ovat tiedottaneet ja kouluttaneet kuntia kohde- ja valvontatietojen keräämisen muutoksista.

Elintarviketurvallisuusvirasto antoi 2.5.2013 määräyksen (3091/0900/2013, ns. KUTI -määräys) elintarvikevalvontaviranomaisen tiedonantovelvollisuuden toteuttamistavasta ja valvontatietojen julkistamisesta. Määräyksen mukaan kunnan on ilmoitettava Eviralle Eviran ylläpitämiin rekistereihin valvonnan piiriin kuuluvien elintarvikehuoneistojen kohde- ja valvontatiedot sähköisesti käyttäen KUTI -järjestelmää.

Tukes ja Valvira antoivat 14.1.2014 määräyksen YHTI:n käyttöön ottoon liittyen (9691/06.01/2013; 11922/62/2013, ns. YHTI -määräys). Määräyksen mukaisesti kunnan kuluttajaturvallisuus-, terveydensuojelu- ja tupakkavalvontaviranomaisen on ilmoitettava valvontaa koskevat tiedot sähköisesti käyttäen YHTI -järjestelmän kanssa yhteensopivaa tietojärjestelmää alkaen vuoden 2014 valvontakohteista ja -tiedoista. Valvontayksikön tietojärjestelmän on täytettävä YHTI -järjestelmän (kulloinkin voimassa olevat) tekniset vaatimukset, jotka on esitetty YHTI -järjestelmän teknisissä asiakirjoissa.

### Ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkötietojen hallintajärjestelmä – VYHA

VYHAN avulla hallinnoidaan ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkötietoja. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden arvioimiseen käytettyä järjestelmää kehitetään siten, että järjestelmää voidaan käyttää KUTI/YHTI-järjestelmästä puuttuvien, valvontaa ja valvontayksikköä koskevien tietojen keräämiseen. Näitä ovat mm. henkilöresurssit, valvontasuunnitelma ja sen toteuman sanallinen arviointi.

Kuntien on pidettävä tiedot ajan tasalla ja huolehdittava siitä, että velvoitteissa pysytään. Kuntien on osaltaan edistettävä omista tarpeistaan raportointia, jotta kunnissa voidaan paremmin osoittaa oman toiminnan vaikuttavuutta, riskiperusteisuutta ja tuloksellisuutta.

STM selvitytti syksyllä 2013 ympäristöterveydenhuollon sähköisten tietojärjestelmien organisointia ja hallinnointia yhteistyössä MMM:n ja TEM:n kanssa. Selvityksessä päädyttiin ehdottamaan kehittämissuunnaksi yhteiskäyttöisen käyttöliittymän toteuttaminen keskitetyn tietovarannon yhteyteen. Vastuu järjestelmän ylläpidosta ja hallinnoinnista sekä muutosten hallitsemisesta olisi siten keskitetty yhdelle taholle. Käyttöliittymäratkaisun on tarkoitus palvella mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeita, jolloin erillisten ohjelmien tarve vähenee. Jatkossakin valvontayksiköillä olisi mahdollisuus pitää yllä nykyisiä järjestelmiä niin halutessaan. Selvityksessä todettiin, että konkreettisenä nopeana toimenpiteenä tulee keskitettyyn tietovarantoon avata lukuoikeus järjestelmän osapuolille mahdollisimman pian. STM on tiedottanut selvitystyön etenemisestä vuoden 2013 lopussa. Selvitys oli vuoden 2014 alussa lausuntokierroksella ja lausuntoyhteenveto valmistui huhtikuussa. Yhteenvedon perusteella ministeriöt päättävät tietojärjestelmien kehittämisen jatkotoimista.

## **Ympäristöterveydenhuollon luvat ja ilmoitukset - YLLI**

Työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnissä yritystoimintaan liittyvä julkisten tieto- ja asiointipalveluiden sähköistämistä edistävä hankekokonaisuus. Tavoitteena on koota yrityksille suunnatut sähköistetyt asiointipalvelut helposti saataville ns. "yhden luukun" -periaatteen mukaisesti Yritys-Suomi -verkkopalveluun. Tällä hankkeella toteutetaan osaltaan hallituksen esityksen (99/2010vp) tavoitetta ilmoitustoiminnan sähköistämisestä. Ympäristöterveydenhuollon lupa- ja ilmoitusasioiden sähköistämistä varten on perustettu ns. YLLI-hanke, jonka tavoitteena on toteuttaa sähköistetyt asiointipalvelut ympäristöterveydenhuollon osalta.

### **1.4.5 Valvonnan näkyvyys**

Lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että kunnissa edistetään valvonnan näkyvyyttä. Suunnitelmallinen, säännöllinen ja monipuolinen viestintä on tärkein keino valvonnan näkyvyyden kehittämiseksi. Valvonnan vuosisuunnitelmaan tulisi liittää viestintänäkökulma siten, että suunnitelmassa mainittaisiin vuoden aikana toteutettavat viestintätoimenpiteet, -kanavat ja -käytännöt.

Viestittäviä aiheita ovat vuosittaiset valvontatiedot ja -tilastot sekä valvonnassa esiin nousseet havainnot. Yhteisistä valtakunnallisista valvontahankkeista sekä kuntien että aluehallintovirastojen omilla alueillaan järjestämistä valvontaprojekteista ja paikallisen valvonnan painopisteistä on syytä viestiä paikallisesti alueella toimiville tiedotusvälineille.

Viestinnässä on hyvä hyödyntää monikanavaisuutta. Käytännössä perinteisten viestintätapojen, kuten verkkosivusisältöjen ja mediatiedotteiden, lisäksi käyttöön kannattaa ottaa myös uusia viestintäkanavia, kuten sosiaalisen median eri kanavia. Uudet mediat mahdollistavat entistä vuorovaikutteisemmän viestinnän ja helpottavat uudentyypisten sisältöjen, kuten kuvien, videoiden ja infografiikan käyttöä.

Keskusvirastojen verkkosivuilla oleva aineisto tarjoaa hyvän pohjan ja runsaasti tausta-aineistoa valvontayksiköiden omalle viestinnälle. Siitä huolimatta on tärkeää, että kunnat huolehtivat paikallisesti merkittävien ja ajankohtaisten asioiden esille nostamisesta. Kansalais- ja kuluttajaviestinnän ohella myös päättäjaviestintään paikallisella tasolla pitää kiinnittää huomiota edistämällä ympäristöterveydenhuollon näkyvyyttä kuntien päättäjien suuntaan.

## **1.5 Yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman toteutumisen arviointi**

Keskusvirastot laativat yhteenvedon yhteisen valvontaohjelman tavoitteiden toteutumisesta vuoden 2018 loppuun mennessä. Valvontaohjelman toteutumisen arviointi perustuu sähköisillä tietojärjestelmillä saatuihin yhteenvetoraportteihin valvontayksiköiden syöttämistä tiedoista sekä muuhun saatavilla olevaan aineistoon, joka liittyy toimialakohtaisiin raportointeihin. Yhteistä toteutumisen arviointia hyödynnetään ympäristöterveydenhuollon valvonnan kehittämisessä ja tulevan valvontaohjelmakauden valmistelussa.

## 2. KUNNAN VALVONTASUUNNITELMAAN SISÄLLYTETTÄVÄT ASIAT

Kunnan valvontasuunnitelmalla tarkoitetaan yhtä suunnitelmaa, johon on koottu ympäristöterveydenhuollon valvonta yleisesti ja toimialakohtaisesti. Kunnan valvontasuunnitelman vähimmäisisältö määritellään ns. valvontasuunnitelma-asetuksessa (665/2006). Asetuksen mukaan valvontasuunnitelmassa tulee määritellä vähintään:

- 1) tarkastuksen sisältö;
- 2) valvontakohteiden tai valvontakohdetyyppien tarkastustiheys;
- 3) tarkastukseen keskimääräisesti käytettävä aika;
- 4) kunnan toimesta tapahtuva näytteenotto ja näytteiden tutkiminen; sekä
- 5) valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi.

Valvontasuunnitelma toimii kunnassa valvonnan suunnittelun työvälineenä, joten siihen on tarkoituksenmukaista sisällyttää muitakin valvontaan kuuluvia ja sitä tukevia asioita, kuten:

- valvonnan painopisteet
- valvontaprojektit
- voimavarat ja niiden jakautuminen toimialoittain
- laboratoriot ja ulkopuoliset asiantuntijat, joihin valvonta tukeutuu
- valvonnasta perittävät maksut
- viestintäsuunnitelma
- koulutussuunnitelma sekä
- erityistilannesuunnitelma.

Osa edellä mainituista voi olla olemassa erillisinä asiakirjoina. Niihin voi tällöin riittää viittaus tai tiivistelmä valvontasuunnitelmassa, eikä niitä ole välttämätöntä sisällyttää valvontasuunnitelmaan kokonaisuudessaan.

Valvontasuunnitelma voi olla monivuotinen, mutta se on päivitettävä tarvittaessa, ja joka tapauksessa vähintään kolmen vuoden välein. Suunnitelma on päivitettävä vähintään valtakunnallisen ohjelman päivitysten sekä kunnassa tapahtuvien oleellisten muutosten mukaisesti. Päivitystarvetta arvioidaan mm. suunnitelman toteutumisen arvioinnin sekä arviointi- ja ohjauskäyntien palautteen perusteella.

Valvontasuunnitelmat laaditaan riskiperusteisesti valvontatarpeen mukaisiksi. Valvontasuunnitelmien yhdenmukainen laatiminen ja niiden toteuman raportointi ovat ensiarvoisen tärkeitä. Aluehallintoviranomaiset käyttävät raportteja kuntien ympäristöterveydenhuollon toiminnan tarkastamisessa (arviointi- ja ohjauskäynnit). Täten alue- ja keskushallintoviranomaiset saavat kuvan valvontaviranomaisten voimavaroista sekä valvonnan toteutumisesta kunnissa.

Valvontayksiköiden suunnitellessa omaa toimintaansa voidaan valvontasuunnitelman lisäksi laatia työsuunnitelma, johon kirjataan yksityiskohtaisemmin valvonnan kohdentuminen, ja jossa huomioidaan valvontaan käytettävissä olevat resurssit. Työsuunnitelma helpottaa myös työtavoitteiden toteuttamista ja seurantaa.

Toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa on ohjeistettu tarkemmin valvonnan suunnittelusta ja toteutuksesta toimialakohtaisen lainsäädännön mukaan. Kuntaliiton ([www.kuntaliitto.fi](http://www.kuntaliitto.fi)) laatimaa valvontasuunnitelman mallipohjaa voi hyödyntää valvontasuunnitelmaa laadittaessa.

### 2.1 Tarkastuksen tavoitteet ja sisältö

Ympäristöterveydenhuoltoon liittyvän valvonnan toimeenpanossa tarkastustoiminta on oleellinen osa kohteen tai toiminnan vaatimustenmukaisuuden selvittämistä. Tarkastus voi kohdistua tiloihin, toimintatapoihin kuten omavalvontaan, verkkokauppaan, olosuhteisiin, asiakirjoihin ja tuotteisiin. Yksittäinen tarkastus voi käsittää koko kohteen tarkastuksen tai vain jonkin osa-alueen tarkastuksen. Pelkkä näytteenottokäynti ei ole tarkastus.

Valvontasuunnitelmaan kirjataan tarkastukset joko valvontakohteiden tai valvontakohdetyyppien mukaan. Kunnan valvontasuunnitelmasta on käytävä ilmi tarkastuksen sisältö vähintään valvontakohdetyypeittäin.

Tarkastuksen sisältö määräytyy sen mukaan, millaiseen kohteeseen ja minkä lain perusteella se tehdään. Joihinkin kohteisiin saattaa olla tarkoituksenmukaista tehdä tarkastus samanaikaisesti useamman lain perusteella. Tarkastuksen lakiperusteet on käytävä ilmi sekä valvontasuunnitelmassa että tarkastuksen jälkeen laadittavassa tarkastuskertomuksessa. Tarkastuksesta laaditaan aina tarkastuskertomus ja tarkastetut asiat kirjataan, vaikka niissä ei tarkastuksen aikana havaittaisi epäkohtia.

Valvontatoimien valinnassa huomioidaan eri toimenpiteiden vaikuttavuus. Tarkastukset ovat hyvin suunniteltuina ja toteutettuina oleellinen osa vaikuttavaa valvontaa. Aina on kuitenkin syytä verrata muiden mahdollisten toimenpiteiden vaikuttavuutta yksittäisiin tarkastuksiin. Kuluttajien ja toimijoiden luottamus valvontaan vaatii riittävää tarkastustoimintaa ja tarkastukset tekevät osaltaan näkyväksi viranomaisten työtä. Tarkastukset ovat myös toimijalle yksi tilaisuus saada viranomaisilta neuvontaa.

## 2.2 Tarkastustiheyden määrittäminen

Valvontasuunnitelman laatiminen perustuu valvontakohteiden kartoitukseen, riskinarviointiin sekä valvonnan kattavuuden varmistamiseen eri toimialoilla.

Kohdekohtaista riskinarviointia tehtäessä otetaan huomioon toiminnan luonne ja laajuus sekä aiempien tarkastusten havainnot. Kohdekohtainen tarkastustiheys riippuu kohteen tosiasiallisista riskeistä. Esimerkiksi hyvin toimiva omavalvonta tai vastaava muu kohteessa tehtävä sisäinen valvonta, laadunvalvonta tai käyttötarkkailu sekä hyvät toimintatavat ovat omiaan pienentämään riskiä ja tätä kautta suunnitelmallisten tarkastusten tiheyttä. Toisaalta toimijan laiminlyönnit, kohteessa tapahtuneet onnettomuudet tai toistuvasti esimerkiksi ilmoitusten kautta tietoon tulleet puutteet ja lainvastaisuudet voivat olla peruste nostaa tarkastustiheyttä. Tärkeää on pitää mielessä, että kohteiden tarkastustiheyttä ei muuteta resurssien perusteella vaan ainoastaan kohteen valvontatarpeen perusteella.

Yhtä valvontakohdetta on usein tarkasteltava useamman eri ympäristöterveydenhuollon lain näkökulmasta. Keskusviranomaiset ovat valvontakohtetyypeittäin määrittäneet alustavat riskinarviointiin perustuvat tarkastustiheydet, jotka kirjataan valvontasuunnitelmaan, jollei paikallista riskinarviointia ole tehty. Lopullinen riskinarviointi on mahdollista vain kunnassa, jolloin kunta voi käyttää paikallistuntemustaan ja osaamistaan vähintään valvontasuunnitelma-asetuksessa (VnA 665/2006) mainittujen tekijöiden arvioimiseksi. Yksittäisen valvontakohteen tarkastustiheyden määrittelyssä tulee ottaa huomioon paitsi toimialakohtaisessa valvontaohjelmassa esitetty kohdetyyppikohtainen tarkastustiheys, myös vähintään toiminnanharjoittajan:

- 1) omavalvonnan tai muun omaehtoisen valvonnan taso;
- 2) henkilökunnan asiantuntemus;
- 3) aikaisempi valvonta; sekä
- 4) tilat ja olosuhteet sekä varustuksen kunto.

Valvontasuunnitelmasta tulee ilmetä, kuinka riskinarviointi kunnassa on toteutettu ja miten se on vaikuttanut tarkastustiheyteen.

### 2.2.1 Tarkastukseen kuluvan ajan arviointi

Tarkastukseen kuluvan ajan arviointia tarvitaan valvontaresurssien suunnittelussa, tarkastusajan kirjaamisessa tietojärjestelmiin ja tarkastusten laskutuksessa. Valvontakohteen tarkastukseen keskimääräisesti kuluvan ajan arvioinnissa otetaan huomioon tarkastuksen valvontakohtetyyppi, kohteen valvontahistoria, tarkastuksen valmistelu, tarkastuksen sisältö sekä tarkastuskertomuksen laatiminen.

Tarkastusaikaa kirjattaessa tietojärjestelmiin tarkastukseen käytettyyn aikaan sisällytetään tarkastukseen valmistautuminen (esim. perehtyminen asiakirjoihin), tarkastuksen suorittaminen sekä tarkastuspöytäkirjan ja muiden tarvittavien asiakirjojen laatiminen, mikä sisältää myös tietojen tallentamisen käytettävään tietojärjestelmään. Lisäksi resurssien suunnittelussa tulee ottaa huomioon myös matkaan kuluva aika. Matka-aikaa ei kuitenkaan kirjata mukaan tarkastukseen käytettävään aikaan. Matkaan käytetty aika ja matkakustannukset voidaan kuitenkin lukea mukaan tarkastuksista perittäviin maksuihin Kuntaliiton ohjeistuksen mukaisesti.

## 2.3 Näytteenotto ja näytteiden tutkiminen

Valvontasuunnitelman osana olevaan näytteenotto- ja tutkimussuunnitelmaan sisällytetään kaikki sellaiset ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä edellytetyt näytteenotot ja tutkimukset, jotka on mahdollista suunnitella etukäteen. Lisäksi kuvataan muut tilanteet, joissa näytteitä otetaan, sekä menettelytavat näissä tilanteissa. Näytteenoton voi suorittaa viranhaltija itse tai ulkopuolinen näytteenottaja.

Kunnan on varattava talousarvioissaan riittävästi varoja näytteenottoon ja näytteiden tutkimiseen. Kunnan on varauduttava myös erityistilanteiden, kuten elintarvike- ja vesivälitteisten epidemioiden selvittämiseen liittyvään näytteenottoon ja laboratoriotutkimuksiin.

Suunnitelmasta on käytävä ilmi ne laboratoriot, joihin näytteitä eri tilanteissa lähetetään ja kuinka toimitaan kiireellisissä tilanteissa. Kunnat joutuvat pääsääntöisesti kilpailuttamaan valvontaa tukevat laboratoriot. Tässä yhteydessä tulee edellyttää palveluja tarjoavalta laboratoriolta myös valmius toimia erityistilanteissa ja virka-ajan ulkopuolella. Eviran internetsivuilla on [luettelo elintarvikelain ja terveydensuojelulain mukaisista laboratorioista](#), jotka on hyväksytty viranomaislaboratorioiksi.

## 2.4 Valvonnan resurssit

Valvontaviranomaisella on oltava palveluksessaan tai sopimuksen perusteella käytettävissään tarpeellinen määrä pätevää ja riittävän kokemuksen omaavaa henkilöstöä. Jos resurssit eivät vastaa valvonnan tarvetta, on valvontasuunnitelmassa oltava selostus siitä, miten valvontavelvoitteet aiotaan hoitaa. Tarvittaessa esitetään toimenpiteet lisähenkilöstön hankkimiseksi. Käytettävissä olleiden resurssien suhdetta valvontatarpeeseen tulee arvioida toteutumisen arvioinnin yhteydessä (kohta 2.10).

Valvontasuunnitelman yhteisessä osiossa on todettava ympäristöterveydenhuollon käytettävissä olevat voimavarat, ja esitettävä niiden jakautuminen eri toimialoille. Valvontasuunnitelmassa on arvioitava, miten valvontaresurssit riittävät suunnitelman toteuttamiseen. Voimavarojen tarvetta arvioitaessa otetaan huomioon valvontakohteiden tarkastukset sekä niiden valmisteluun, matkoihin ja tarkastuskertomuksen laatimiseen tarvittava aika. Lisäksi lomien ja muiden tiedossa olevien poissaolojen aikaiset järjestelyt suunnitellaan etukäteen. Voimavarojen suunnittelussa tulee ottaa huomioon myös viranhaltijoille annetut muut tehtävät. Henkilövoimavarojen lisäksi on kunnassa varauduttava riittävästi muun muassa näytteenottoon, laboratoriotutkimuksiin ja koulutukseen meneviin kuluihin.

Suunnitelmassa on varattava aikaisempien vuosien valvontakokemusten perusteella resursseja myös suunnitelman ulkopuolisten tehtävien hoitoon. Tällaisia ovat esimerkiksi epäilyyn perustuva valvonta, erityistilanteiden aiheuttamat toimenpiteet, sidosryhmäyhteistyö sekä ilmoitusten ja hakemusten käsittely. Kunnan viranomaisen on myös annettava tarpeen vaatiessa neuvontaa ja ohjausta esimerkiksi lainsäädännön muutoksista. Kokonaistyöpanostarve on tavallisesti 1,5 - 2 kertaa alueella sijaitsevien kohteiden tarkastuksiin tarvittava aika.

## 2.5 Valvontahenkilöstön pätevyyden varmistaminen

Ympäristöterveydenhuollon tehokas toimeenpano edellyttää henkilöstön pätevyyden varmistamista. Olennainen osa toiminnan kehittämistä on ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden erikoistuminen ympäristöterveydenhuollon eri osa-alueisiin. Jotta erikoistuminen olisi tarkoituksenmukaista ja tehokasta, kunnalla tai yhteistoiminta-alueella on oltava riittävä määrä henkilöstöä ympäristöterveydenhuollon tehtävissä ja suunnitelma henkilöstön pätevyyden varmistamisesta.

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 5 §:n mukaan kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on huolehdittava siitä, että terveydenhuollon henkilöstö, mukaan lukien sen yksityisen palveluntuottajan palveluksessa oleva henkilöstö, jolta kunta tai kuntayhtymä hankkii palveluja, osallistuu riittävästi terveydenhuollon täydennyskoulutukseen. Täydennyskoulutuksen sisällössä on otettava huomioon henkilöstön peruskoulutuksen pituus, työn vaativuus ja tehtävien sisältö. Säännös koskee myös ympäristöterveydenhuollon henkilöstöä eri viranomaisten palveluksessa.

Valvontahenkilöstön ammattitaidon ylläpitämisestä viranomaisen laatii koulutussuunnitelman, joka voidaan tehdä monivuotisena, mutta sen toteutumista seurattaisiin vuosittain. Suunnitelmassa on otettava huomioon



keskusvirastojen, aluehallintovirastojen ja muiden koulutusta järjestävien toimijoiden tarjoamat valvonnan koulutustilaisuudet. Valvontasuunnitelmaan liitetään suunnitelma siitä, minkä tyyppiseen koulutukseen henkilöstö osallistuu, miten koulutukseen varataan määrärahoja ja millä tavalla varmistetaan henkilöstön pätevyys. Henkilöstön erikoistuminen uusien yhteistoiminta-alueiden myötä mahdollistaa tehokkaamman täydennyskoulutuksen, kun koulutus on suunnitelmallista ja oikein kohdistettua.

Kuntien välillä on merkittäviä eroja viranhaltijoiden täydennyskoulutuksessa. Riippuen peruskoulutuksesta, työn vaativuudesta ja toimenkuvasta, hyvä koulutustavoite olisi keskimäärin kahdeksan koulutuspäivää vuodessa viranhaltijaa kohden. Koulutuspäiviksi voidaan varsinaisten koulutuspäivien lisäksi lukea muutakin ammattitaidon edistämistä, kuten työnohjauspäiviin osallistumista, malliasiakirjoihin perehtymistä tai muuta suunnitelmallista pätevyyden ylläpitoa.

Kunnassa on huomioitava, että minkään valvontasektorin valvontaa ei voida jättää yksinomaan tilapäisen tai määräaikaisen henkilöstön tehtäväksi. Tämä koskee pitkällä aikajaksolla esimerkiksi projekteihin osallistumista. Valvonnan tehokas toteutuminen edellyttää henkilöstöltä pätevyyttä ja kokemusta esimerkiksi tarvittaessa hallinnollisten päätösten tekemiseen.

## 2.6 Valvontaprojektit ja -hankkeet

Valvontaprojektit ja -hankkeet ovat osa kunnan valvontaa. Ne ovat keskusvirastojen, aluehallintovirastojen tai kunnan itsensä valitsemien painopisteiden mukaista toimintaa, jossa selvitetään valvontakohteen nykytilanne tai valvontatarve ja jonka avulla valvontaa voidaan toteuttaa tehokkaasti ja koordinoitusti. Keskusvirastojen koordinoimilla valvontaprojekteilla ja hankkeilla voidaan tukea esimerkiksi uuden tai ajankohtaisen asian tai ilmiön valvontaa. Viranomaiset laativat ohjeistusta valtakunnallisiin ja alueellisiin projekteihin ja hankkeisiin sekä yhteenvedon hankkeen toteutumisesta. Kunnan valvontasuunnitelmassa on varattava aikaa ja resursseja vuosittaisten valvontaprojektien toteuttamiseen. Kunta voi myös toteuttaa valvontaa omien projektien ja hankkeiden avulla.

## 2.7 Varautuminen erityistilanteisiin

Osassa ympäristöterveydenhuollon lakeja (EL 46 §, EtL 43 §, Tsl 8 §, KuTuL 24 §) ja keskusvirastojen ohjeita veloitetaan ao. viranomaisia laatimaan erityistilanteisiin varautumista koskeva suunnitelma. Kunnan tulee laatia erityistilannesuunnitelma ja tähän suunnitelmaan viitataan valvontasuunnitelmassa. Lisäksi keskusviranomaiset voivat laatia ohjeita ympäristöterveydenhuollon eri toimialojen erityistilanteita varten.

STM:n Ympäristöterveyden erityistilanteet – opas on tarkoitettu ympäristöterveyden erityistilanteisiin varautumisen ja viestinnän ohjeeksi. Opas täydentää paikallisesti laadittua toimintaohjetta, joka on pääasiallinen toimintaohje erityistilanteessa. Erityistilanteisiin varautumiseen liittyviä ohjeita ja suunnitelmia on lueteltu taulukossa 1.

**Taulukko 1.** Ympäristöterveydenhuollon erityistilanteisiin varautumiseen liittyviä ohjeita ja suunnitelmia

Erityistilanteisiin liittyviä toimintaohjeita	
<b>Evira</b>	Toiminta elintarvikkeisiin liittyvissä terveysvaaratilanteissa – ohje elintarvikevalvontaviranomaisille. 2012 Eviran valmiussuunnitelmat helposti leviävien eläintautien varalta
<b>Tukes</b>	Erityistilanteet kunnan tuoteturvallisuusvalvonnassa. Kuluttajaviraston julkaisusarja 1/2006
<b>Valvira</b>	Talousveden laadun turvaaminen erityistilanteissa -opas
<b>STM</b>	Ympäristöterveyden erityistilanteet. Opas ympäristöterveydenhuollon työntekijöille ja yhteistyötahoille, 2010
<b>Sisäasiainministeriö</b>	Säteilyvaaratilanteet – toimijoiden vastuut ja tehtävät, 2012
Erityistilanneviestintään liittyviä julkaisuja	
<b>Kuntaliitto</b>	Ohjeita ja oppaita kuntien viestintään , mm. Varaudu, 2009
<b>Vesi- ja viemärlaitosyhdistys (VVY)</b>	Vesihuoltolaitoksen kriisiviestintäohje

Valvontaviestintä erityistilanteissa on tapahduttava etukäteen suunniteltuja viestintäkanavia ja -tapoja käyttäen. Viranomaisilla on käytössään valtakunnallinen suojattu viranomaisradioverkko VIRVE. Viestintäsuunnitelmassa määritellään tiedottamisen vastuuhenkilöt sekä heidän tehtävänsä ja yhteystietonsa. Lisäksi suunnitelmassa on hyvä olla valmiita jakelulistoja esimerkiksi kunnan omaa tiedonkulkua varten.

Valtakunnallisesti yleiset häiriötilanteisiin varautumisen periaatteet on kirjattu Valtioneuvoston periaatepäätökseen 16.12.2010 ”Yhteiskunnan turvallisuusstrategia” (YTS). Strategia muodostaa varautumisen ja kriisijohtamisen yhteisen perustan yhteiskunnan kaikille toimijoille. Sitä täydentävät ja syventävät eri hallinnonalojen valmistelemat muut varautumiseen ja häiriötilanteiden hallintaan liittyvät strategiat sekä ohjausasiakirjat.

## 2.8 Viestintä

Ympäristöterveydenhuollon viestinnän tarkoituksena on kertoa etukäteen valvonnan painopisteistä ja tavoitteista, lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä julkaisemalla valvonnan tuloksia ja lisätä ympäristöterveydenhuollon tunnettavuutta. Aktiivisella tiedottamisella erityistilanteissa varmistetaan turvallisuuden ja terveyden kannalta tärkeän tiedon jakaminen.

Valvonnan näkyvyyden lisääminen viestinnän keinoin auttaa toiminnanharjoittajia ottamaan omassa toiminnassaan lainsäädännön vaatimukset huomioon. Lisäksi kansalaiset saavat käsityksen, mitä ympäristöterveydenhuollon valvonnalta voi odottaa. Keskusvirastot tiedottavat valvontaan liittyvistä asioista omalta osaltaan ja valtakunnallisesti, mutta paikallisesta valvonnasta tiedottaminen koskettaa paikallisia asukkaita valtakunnallisia yhteenvetoja enemmän.

Asiakkaat odottavat viranomaiselta joustavaa, nopeaa ja asiantuntevaa palvelua. Tärkeää on myös järjestää asiakaspalautteen saaminen ja käsittely. Valvontaviranomainen voi järjestää eri kohderyhmille koulutusta esimerkiksi lainsäädännön vaatimuksista tai kuluttajan oikeuksista.

Ympäristöterveydenhuollon viestintäsuunnitelma voi olla osa kunnan yleistä viestintäsuunnitelmaa. Viestintäsuunnitelmaan kootaan paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten yhteistyötahojen ja tiedotusvälineiden yhteystiedot sekä malleja tiedotteista. Erityistilanteita varten laaditaan erilliset viestintäsuunnitelmat. Kuntaliiton vuonna 2010 julkaisemassa [verkkoviestintäohjeessa](#) on viestintään liittyviä ohjeita.

## 2.9 Valvontasuunnitelman hyväksyminen

Kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelma, joka sisältää toimialakohtaiset suunnitelmat, hyväksytään kunnan ympäristöterveydenhuollosta vastaavassa monijäsenisessä toimielimessä. Hyväksyessään valvontasuunnitelman asianomainen viranomainen myös kirjaa seurantatavan. Myös mahdolliset valvontasuunnitelman olennaiset muutokset viedään monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi. Mikäli valvontasuunnitelmaan ei tule olennaisia muutoksia, riittää suunnitelman vieminen tiedoksi toimielimelle.

Ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntö ei edellytä toiminnanharjoittajien kuulemista valvontasuunnitelmasta, mutta hallintolain 41 §:n mukaisesti on toiminnanharjoittajille varattava vaikuttamismahdollisuuksia. Asian vireiläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittamistapa on viranomaisen harkinnassa. Esimerkiksi ilmoitukset ja artikkelit lehdissä tai tiedotteet toiminnanharjoittajille ovat hyviä tapoja. Ilmoituksen ajankohta on sovittava niin, että toiminnanharjoittajien on mahdollista saada asiaa koskevia lisätietoja, esittää mielipiteitään ja vaikuttaa asiaan.

Kunta toimittaa päivitetyn valvontasuunnitelman aluehallintovirastolle kalenterivuoden loppuun mennessä (valvontasuunnitelma-asetus 8 §). Vuodesta 2015 alkaen kunnat toteuttavat asetuksen vaatimuksen liittämällä valvontasuunnitelmat VYHA:an.

## 2.10 Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi ja raportointi

Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointia hyödynnetään paikallisen ympäristöterveydenhuollon valvonnan kehittämisessä, valvonnan toimivuuden varmistamisessa ja uusien suunnitelmien laadinnassa. Valvontasuunnitelman toteutumista arvioidaan valvontakohdetyypeittäin. Taulukossa 2 on esitetty pääpiirteissään, mitä arviointi pitää sisällään.

**Taulukko 2.** Kunnan valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi

Arviointikohde	Tarkastelu ja selvitys
Suunnitellun toiminnan ja tarkastusten kattavuus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kaikkien toimialojen valvonnan kattavuus, huomioiden myös sen jakautuminen mahdollisen yhteistoiminta-alueen eri osiin</li> <li>• valtakunnallisten ja omien paikallisten painopisteiden valvonnan toteutuminen</li> <li>• erityyppisiin tarkastuksiin ja kohteisiin käytetty aika verrattuna suunniteltuun ajankäyttöön</li> <li>• tarkastuksilla esiin tulleiden epäkohtien määrä ja laatu sekä kunnan viranomaisen toimenpiteet näiden epäkohtien korjaamiseksi ja asioiden saattamiseksi määräystenmukaiselle tasolle</li> </ul>
Tarkastusten ja näytteiden määrä (suhteessa valvontasuunnitelmaan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• toteutuneiden tarkastusten lukumäärä valvontakohdetyypeittäin</li> <li>• näytteet ja analyysit valvontakohdetyypeittäin</li> <li>• valvontaprojekteihin osallistuminen</li> </ul>
Valvonnasta saadut tulot ja niiden kohdentuminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• valvonnasta kertyvät maksutulot toimialoittain</li> <li>• valvonnasta saatujen tulojen kohdentuminen, tieto siitä onko valvonnasta saadut tulot kohdennettu ympäristöterveydenhuollon valvonnan kehittämiseen</li> </ul>
Voimavarat ja yhteistoiminta-alueen toimivuus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• voimavarojen riittävyys suhteessa lainsäädännön vaatimukseen ja valvontatarpeeseen ja suunniteltuun toimintaan</li> <li>• selvitys, paljonko voimavaroja on käytetty ennalta suunniteltuihin valvontatehtäviin ja kuinka paljon muihin tehtäviin</li> <li>• erittely henkilöstövoimavarojen kohdentumisesta eri lakien mukaiseen valvontaan (VYHA)</li> </ul>
Toiminnan kehittämistarpeet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• toimenpiteet, joilla tilannetta parannetaan seuraavalla toimintavuodella</li> </ul>
Mahdolliset toiminnan tarkastamiset (Arviointi- ja ohjauksenkäynnit)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hyvät käytännöt, poikkeamat, kehittämiskohteet ja korjaavat toimenpiteet (VYHA)</li> </ul>

Mikäli valvontayksikössä on laadittu käytettävissä olevat resurssit huomioiva työsuunnitelma, pystytään sen toteutuman ja kunnassa arvioidun valvontatarpeen erotuksella osoittamaan mahdollinen vaje resurssien ja valvontatarpeen välillä. Valvontaviranomaisen on ratkaistava valvontatarpeen ja voimavarojen välinen ero.

Valvontasuunnitelmien toteutumisen raportointi tehdään KUTI-, YHTI- ja VYHA -järjestelmien avulla ja siitä laaditaan arviointiraportti toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa annettujen ohjeiden mukaisesti. Lautakunnassa tai muussa monijäsenisessä toimielimessä käsitelty valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi toimitetaan VYHA:n kautta aluehallintovirastolle vuosittain maaliskuun loppuun mennessä.

Aluehallintovirasto arvioi kuntien valvontasuunnitelmia sekä niiden toteutumista. Valvontasuunnitelmien ja niiden toteutuman arviointia voidaan tehdä valvontayksikön arviointi- ja ohjauksenkäyntien yhteydessä.

## Toimialakohtaiset valtakunnalliset valvontaohjelmat

Kuluttajaturvallisuusvalvonnan valtakunnallinen valvontaohjelma

<http://tukes.fi/kuluttajaturvallisuusvalvonta/valvontaohjelma>

Valtakunnallinen terveydensuojelun valvontaohjelma

[http://www.valvira.fi/ohjaus\\_ja\\_valvonta/terveydensuojelu/valvontaohjelma](http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/terveydensuojelu/valvontaohjelma)

Valtakunnallinen tupakkalain valvontaohjelma

[http://www.valvira.fi/ohjaus\\_ja\\_valvonta/tupakka/valvontaohjelma](http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/tupakka/valvontaohjelma)

Elintarvikevalvonnan ja eläinlääkintähuollon ohjelmat ovat osa Elintarvikeketjun monivuotista kansallista valvontasuunnitelmaa (VASU)

<http://www.evira.fi/portal/fi/tietoa+evirasta/esittely/toiminta/valvonta/suunnitelmat+ja+ohjelmat/elintarvikeketjun+monivuotinen+kansallinen+valvontasuunnitelma/>