

Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2025–2028



RUOKAVIRASTO



Valvira

Sosiaali- ja terveysalan
lupa- ja valvontavirasto

Julkaisun kustantaja:
Valvira, Ruokavirasto, Helsinki 2024

Julkaisun nimi

Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2025–2028.

Tekijät

Ympäristöterveydenhuollon yhteistä valvontaohjelmaa koordinoiva työryhmä (ns. Ymppi-työryhmä): Valvira: Ilonen Kimmo, Kauppi Reija, Laasonen Heli, Lencioni Isabella, Peippo Taru; Ruokavirasto: Aro Tiina-Mari, Koskimies Tuuli.

Tiivistelmä

Valvira ja Ruokavirasto ovat valmistelleet ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman vuosille 2025–2028. Luvuissa 1 ja 2 määritellään ympäristöterveydenhuollon yleiset ja yhteiset periaatteet ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä tarkoitettujen valvontaviranomaisten suorittamalle valvonnalle. Yhteiseen valtakunnalliseen valvontaohjelmaan liittyvät erilliset ympäristöterveydenhuollon toimialakohtaiset valtakunnalliset valvontaohjelmat, joissa on käsitelty toimialakohtaisia valvonnan erityispiirteitä.

Julkaisuaika

lokakuu 2024

Asiasanat

Ympäristöterveydenhuollon valvonta, elintarvikevalvonta, tupakkalain valvonta, terveys-suojelun valvonta, eläintautivalvonta, eläinten hyvinvoinnin valvonta, kunnan valvontasuunnitelma, valvontamaksut, valvontaohjelma

Sivuja

15

Kieli

suomi, ruotsi

Luottamuksellisuus

Julkinen

Julkaisija

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira (www.valvira.fi) ja Ruokavirasto (www.ruokavirasto.fi), Helsinki 2024

Sisällys

Lainsäädäntö	5
1 Ympäristöterveydenhuollon valvonnan tavoitteet	5
1.1 Toimintaympäristö	6
1.2 Ohjelmakauden 2025–2028 teema: Vaikuttava valvonta ja ydintehtävät.....	6
1.2.1 Tietoperusteinen valvonta	7
1.2.2 Osaaminen	7
1.2.3 Varautuminen	8
1.3 Yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman toteutumisen arviointi	9
2 Kunnan valvontasuunnitelman sisältö	10
2.1 Tarkastukset	11
2.2 Näytteenotto ja näytteiden tutkiminen	11
2.3 Valvonnan resurssit	12
2.4 Valvontahenkilöstön osaamisen varmistaminen.....	12
2.5 Valvontahankkeet	13
2.6 Varautuminen	13
2.7 Viestintä.....	13
2.8 Valvontasuunnitelman hyväksyminen	15
2.9 Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi ja raportointi	15

Lainsäädäntö

Ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön (elintarvikelaki 297/2021, eläinlääkintähuoltolaki 765/2009, terveydensuojelulaki 763/1994 ja tupakkalaki 549/2016) tavoitteena on edistää ja valvoa elinympäristön ja yksilön terveyttä ja turvallisuutta sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia. Ympäristöterveydenhuollon yhteisessä valtakunnallisessa valvontaohjelmassa määritetään yhteiset periaatteet valvonnalle ja sen suunnittelulle. Lainsäädännön edellyttämän yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman kantavana ajatuksena on myös tunnistaa ohjelmakauden haasteet ja tavoitteet. Ohjelmassa otetaan huomioon muun muassa hallitusohjelman sekä ministeriöiden ja keskusviranomaisten asettamat ympäristöterveydenhuoltoa koskevat linjaukset ja strategiset tavoitteet.

Toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa huomioidaan yhteisessä ohjelmassa asetetut tavoitteet, kuvataan valvontajärjestelmät ja niiden tarkemmat tavoitteet sekä annetaan tarkempia ohjeita muun muassa eri lakien perusteella tehtävien tarkastusten sisällöstä. Näitä ohjelmia voi olla tarpeen päivittää useammin kuin yhteistä valvontaohjelmaa. Ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmaa laadittaessa otetaan huomioon kaikki ympäristöterveydenhuollon osa-alueet valtakunnallisten ohjelmien mukaisesti

Toimialakohtaiset valtakunnalliset valvontaohjelmat:

- Valtakunnallinen terveydensuojelun valvontaohjelma
- Valtakunnallinen tupakkalain valvontaohjelma
- Elintarvikevalvonnan ja eläinlääkintähuollon ohjelmat ovat osa Elintarvikeketjun monivuotista kansallista valvontasuunnitelmaa (VASU)

1 Ympäristöterveydenhuollon valvonnan tavoitteet

Ympäristöterveydenhuollon tavoitteena on edistää ja valvoa elinympäristön ja yksilön terveyttä ja turvallisuutta sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia. Toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa kuvataan toimialojen tarkemmat tavoitteet.

Ympäristöterveydenhuollon yhteisen valvontaohjelman tavoitteena on yhtenäistää ympäristöterveydenhuollon valvontaa ja sen ohjausta sekä lisätä valvonnan vaikuttavuutta ja laatua yhtenäistämällä valvontakäytäntöjä valtakunnallisesti. Tämä tapahtuu ohjaamalla viranomaisia valvonnan suunnittelussa ja sen järjestämisessä sekä valvonnan toteutuksessa ja sen arvioimisessa.

Ympäristöterveydenhuollon valvonta on suunnitelmallista ja säännöllistä, ja se perustuu jatkuvaan riskien arviointiin. Valvontaa suunnataan niihin kohteisiin, joissa sille on eniten tarvetta. Riskien suuruuteen vaikuttavat mm. toiminnan luonne ja laajuus, altistuvien määrä, vaaran vakavuus ja todennäköisyys sekä aikaisemmat valvontatulokset.

Toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa ja keskusviranomaisten ohjeistuksessa on huomioitu samantyyppisten ja kokoluokaltaan samansuuruisten kohteiden tarkastusmäärien

yhdenmukaisuus riskien arviointiin perustuen. Valvontaviranomaiset huomioivat nämä valvontasuunnitelmissaan ja valvonnan toteutuksessa. Suunnitelmallisen valvonnan lisäksi valvontaviranomaisten pitää varautua myös valituksiin ja epäilyihin liittyvään valvontaan sekä häiriötilanteiden hoitamiseen. Nämä tehtävät on yleensä priorisoitava ja tehtävä kiireellisesti.

Tarkastustoiminnan lisäksi ympäristöterveydenhuollon valvonnassa tarvitaan myös muita lainsäädännön noudattamiseen tähtääviä toimenpiteitä, esimerkiksi terveyshaittojen ennaltaehkäisyä, kuten lausunnot, viranomaisyhteistyötä sekä näytteenottoa. Valvonnan tehokkaan kohdentamisen kannalta on tärkeä arvioida, miten valvontaa voidaan kehittää ja miten voidaan hyödyntää uusia toimintatapoja. Yhteistyö ja avoin vuoropuhelu toimijoiden ja eri viranomaisten välillä edistää valvonnan vaikuttavuutta merkittävästi.

1.1 Toimintaympäristö

Ympäristöterveydenhuollon järjestäminen

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa (Vahva ja välittävä Suomi, 20.6.2023) todetaan, että kuntien tehtäväkentän vakiinnuttamiseksi kuntien tehtäviä ei siirretä hyvinvointialueille hallituskauden aikana. Valviran ja Ruokaviraston käsityksen mukaan tämä tarkoittaa myös sitä, että tällä hallituskaudella ympäristöterveydenhuollon tehtäviä ei siirretä hyvinvointialueiden järjestettäväksi. Hyvinvointialueiden ja kunnallisen ympäristöterveydenhuollon välisen yhteistyön ja tiedonkulun varmistamiseksi tulee alueilla tehdä järjestelmällistä työtä.

Hallitusohjelmaan kuuluu myös valtion aluehallinnon uudistus, joka ensisijaisesti tarkoittaisi lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoamista uuteen perustettavaan monialaiseen virastoon, johon yhdistetään Valvira, aluehallintovirastot sekä ELY-keskusten Y-vastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät. Tämä tarkoittaa rakenteellisia muutoksia myös ympäristöterveydenhuollon ohjaukseen, kun aluehallintovirastojen ja Valviran terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan tehtävät kootaan uuteen perustettavaan virastoon. Vastaavasti aluehallintovirastojen elintarvikevalvonnan sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin tehtävät siirtyvät Ruokavirastoon.

Nähtävissä olevat toimet julkisen talouden tasapainottamiseksi voivat valvontaohjelmakaudella vaikuttaa myös ympäristöterveydenhuoltoon. Ympäristöterveydenhuolto on tärkeä peruspalvelu, jonka tavoitteena on ihmisten ja eläinten suojeleminen elinympäristössä vaikuttavilta haitallisilta tekijöiltä. Mahdollisten taloudellisten sopeutustoimien aikana ympäristöterveydenhuollossa on tarpeen turvata perustehtävän toteuttaminen ja kyky toimia häiriötilanteissa.

1.2 Ohjelmakauden 2025–2028 teema: Vaikuttava valvonta ja ydintehtävät

Ympäristöterveydenhuollon valvontaohjelman teemaa vaikuttavasta valvonnasta ja ydintehtävistä voidaan edistää seuraavia tavoitteita toteuttamalla:

- tietoperusteinen valvonta
- osaaminen
- varautuminen

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

1.2.1 Tietoperusteinen valvonta

Tallennettuun tietoon perustuva toiminta on keskeistä viranomaisten valvonnan vaikuttavuuden kannalta. Valvontaohjelman tavoitteella korostetaan valvontaa harjoittavien viranomaisten tehtävää huolehtia valvonnan tietopohjan luotettavuudesta ja valvonnan tietojärjestelmiin kuten Vatiin (ympäristöterveydenhuollon keskitetty toiminnanohjaus- ja tietojärjestelmä) kirjatun valvontatiedon oikeellisuudesta. Henkilötietojen käsittelyssä on huomioitava, että tietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä. Rekisterinpitäjä, kuten Vatin osalta kunta, vastaa siitä, että tätä periaatetta noudatetaan. Rekisterinpitäjän on myös tarvittaessa pystyttävä osoittamaan näiden vaatimusten noudattaminen.

Tavoitteella korostetaan myös valvonnassa syntyneiden tietojen oma-aloitteista hyödyntämistä valvontayksikön toiminnassa, toiminnan seurannassa ja sen jatkuvassa parantamisessa. Tämä tarkoittaa sitä, että valvonnan tiedoilla on vaikutusta valvontaan ja valvonnan toimintatapoihin. Esimerkkinä voidaan mainita valvonnassa kertyneen tiedon vaikutus riskiperusteisen valvonnan toteutukseen ja painotuksiin.

Lähes kaikkien julkishallinnon toimijoiden tehtäviä värittävät tällä hetkellä valtiontalouden haasteet ja kustannussäästöjen tarpeet. Valvonnasta kerätyn tiedon avulla voidaan tunnistaa ne osa-alueet, joiden valvonta on vaikuttavinta ja tunnistaa alueita, joiden valvontaa voidaan keventää.

1.2.2 Osaaminen

Ympäristöterveydenhuollon toimintaympäristö on poikkeuksellisen laaja, monialainen ja alati muuttuva. Haasteellisessa toimintaympäristössä monipuolisen osaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen on keskeisessä roolissa tehtävien toteuttamiseksi laadukkaasti ja tehokkaasti. Pelkästään niin kutsuttujen ydintehtävien, eli lakisäätteisten tehtävien, hoitaminen edellyttää monenlaista osaamista sekä sen jatkuvaa ylläpitoa ja kehittämistä.

Ympäristöterveydenhuollon valvontaviranomaiset käyttävät toiminnassaan julkista valtaa, jonka käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, ja viranomaisen tulee toimia lain määrittelemissä rajoissa. Jokaisella viranhaltijalla on velvollisuus osata muun muassa lainsäädännön soveltamiseen, viranomaisten tehtäviin ja hallinnollisiin prosesseihin liittyvät tiedot ja taidot.

Lainsäädännön ja sen tulkintaa ohjaavien soveltamisohjeiden lisäksi ympäristöterveydenhuollon jokapäiväisessä viranomaistyössä tulee hallita myös ammatillinen, substanssiin liittyvä tieto sekä toimintaympäristö. Näiden lisäksi keskeisenä osaamisalueena voidaan pitää esimerkiksi hyviä vuorovaikutustaitoja.

Jokaisen viranomaisen ja yksittäisen viranhaltijan on tunnistettava jo olemassa olevat tiedot ja taidot, ja pyrittävä hyödyntämään niitä mahdollisimman tehokkaasti. Organisaatioiden on panostettava perehdyttämiseen, mahdollistettava osaamisen kehittäminen sekä kannustettava viranhaltijoita omatoimiseen tiedon hakemiseen sekä uuden oppimiseen.

Osaamista voidaan kehittää monella eri tavalla, ja tietoa on saatavilla paljon. Ohjaustoimivaltansa nojalla keskusvirastot tukevat paikallisten valvontaviranomaisten työtä esimerkiksi järjestämällä erilaisia koulutuksia sekä laatimalla soveltamisohjeita laintulkinnan tueksi. Viranomaisten välinen yhteistyö on myös yksi muoto tukea uuden oppimista ja jakaa hyödyllistä tietoa. Tästä huolimatta jokainen toimivaltainen viranomainen ja myös yksittäinen viranhaltija on viime kädessä itsenäisesti vastuussa oman toimintansa sekä tehtävien hoitamisen asianmukaisuudesta.

1.2.3 Varautuminen

Varautuminen on ennakkovalmistautumista erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin huomioiden toimintaympäristömuutokset kuten hyvinvointialueet. Tavoitteena on tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa tilanteissa. Varautumista on ylläpidettävä jatkuvasti ja aiempien häiriötilanteiden oppeja on tärkeä hyödyntää. Kansallisen varautumisen periaatteet on kuvattu Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. Tätä strategiaa täydennetään eri hallinnonalojen säädöksillä ja substanssikohtaisilla ohjeilla. Terveysturvallisuuden ja elintarvikevalvontaviranomaisella on lainsäädännön perusteella velvollisuus toimia epäiltäessä terveyshaavaa ja vastaavasti eläinterveysviranomaisella epäiltäessä viranomais-toiminnan vastustettavaa eläintautia. Ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntö velvoittaa viranomaisia ja toimijoita laatimaan suunnitelmia varautumisesta häiriötilanteisiin (EL 24 §, 27 §, EtL 18, 67–70 §, TsL 8 §, valvonta-asetus (EU) 2017/625 art 115).

Hallitusohjelmassa on useassa kohdassa painotettu häiriötilanteisiin varautumista. Sen mukaisesti hallinnossa toteutetaan kaikilla hallinnonaloilla häiriö- ja kriisitilanteiden sääntelyn kokonaistarkastelu. Sektorilainsäädännön päivitystyö toteutetaan samanaikaisesti valmiuslainsäädännön uudistamisen kanssa eli syksyyn 2025 mennessä.

Valmiussuunnitelmaan on hyvä sisällyttää pohdintaa ennaltaehkäisevistä toimista ja varautumisesta laajemminkin varsinaisten häiriötilannekohtaisten toimintaohjeiden lisäksi. Myös eri tahojen ja viranomaisten vastuut sekä velvoitteet on selvitettävä ennakolta ja kuvattava suunnitelmassa. Suunnitelmaan on lisäksi kirjattava mm. seuraavat asiat:

- yksikön toiminnan varmistaminen häiriötilanteessa,
- muiden tehtävien organisointi tilanteen aikana,
- viestinnän suunnittelu,
- tilannekuvan ylläpitäminen ja jakaminen,
- suunnitelma häiriötilanteesta normaalitoimintaan palautumisesta sekä
- tarpeen mukaan suunnitelman yhteensovittaminen toimialueen muiden sidosryhmien valmiussuunnitelman kanssa

Häiriötilanteen jälkeen on tehtävä arviointi toiminnan onnistumisesta ja havaituista haasteista, ja sen vaikutus valmiuden kehittämiseen on myös sisällytettävä suunnitelmaan. Eri

toimijoiden ja viranomaisten toimivallan, tehtävien sekä vastuiden rajapinnat on syytä selvittää jo valmiussuunnitteluvaiheessa.

Häiriötilanteissa toimimista ja johtamista on harjoitettava etukäteen niin, että myös kunnan johto on tarvittaessa mukana harjoituksissa. Valmiusharjoituksessa testataan valmiussuunnitelmia ja organisaatioiden toimintaa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valvontayksikön on säännöllisesti osallistuttava valmiusharjoituksiin niin toimialojen omiin kuin alueen yleisiin valmiusharjoituksiin.

Kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen ja terveydensuojeluviranomaisen on ennalta varauduttava elintarvikkeiden ja veden välityksellä leviäviin epidemioihin ja sovittava niitä koskevan selvitystyön järjestämisestä. Epidemiaselvitystyöryhmän perustamisesta ja toiminnasta sekä epidemioiden selvittämisestä ja muille viranomaisille ilmoittamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksessa (1365/2011, muutosasetus 978/2022).

Valvontayksikön on varmistettava eläinlääkintähuollon toimivuus eri häiriötilanteissa. Vaikka viranomaistoimin vastustettaviin eläintauteihin varautumisessa päävastuu on Ruokavirastolla ja aluehallintovirastoilla, on valvontayksiköiden huomioitava omassa varautumisessaan näihin tehtäviin kuuluvat kunnaneläinlääkärin velvoitteet.

1.3 Yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman toteutumisen arviointi

Keskusvirastot arvioivat yhteisen valvontaohjelman tavoitteiden toteutumista ja laativat arvioinnista yhteenvedon vuoden 2027 loppuun mennessä. Yhteistä toteutumisen arviointia hyödynnetään ympäristöterveydenhuollon valvonnan kehittämisessä ja tulevan valvontaohjelmakauden valmistelussa.

2 Kunnan valvontasuunnitelman sisältö

Kunnan valvontasuunnitelmalla tarkoitetaan suunnitelmaa, johon on koottu ympäristöterveydenhuollon valvonta yleisesti ja toimialakohtaisesti. Terveystensuojelu-, tupakka-, elintarvike- ja eläinlääkintähuoltolaeissa kuvataan kunnan valvontasuunnitelmalle asetetut vaatimukset. Valvonnan on oltava laadukasta, riskiperusteista sekä terveyshaittoja ja -vaaroja ehkäisevää. Valvontasuunnitelmalla varmistetaan valvonnan vaikuttavuus, tehokkuus ja kattavuus eri ympäristöterveydenhuollon toimialoilla.

Kunnan valvontasuunnitelmassa huomioidaan ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma sekä toimialoja koskevat valvontaohjelmat paikallisten valvontatarpeiden mukaisesti ja riskiperusteisesti. Eläinlääkintähuoltolain osalta kuntien on otettava valtakunnallisen ohjelman lisäksi huomioon myös alueellinen suunnitelma. Valvontasuunnitelma voi olla monivuotinen ja se tarkistetaan tarvittaessa. Valvontasuunnitelma on julkinen asiakirja, josta toimijat ja kuntalaiset saavat tietoa valvonnasta.

Valvontasuunnitelma on valvonnan suunnittelun, toteutuksen, seurannan, arvioinnin ja kehittämisen työväline, joten siihen on tarkoituksenmukaista sisällyttää ja huomioida valvontaan kuuluvia ja sitä tukevia asioita. Valvontasuunnitelmassa on tarkoituksenmukaista arvioida myös ennakkoimattoman ja ennaltaehkäisevän työn määrää ja sen resurssointia.

Suunnitelmassa käsitellään muun muassa seuraavia asioita:

- suunnittelun tavoitteet toiminnan jatkuvan parantamisen mukaisesti (Plan-Do-Check-Act – periaatteen mukaisesti)
- toiminnan seuranta ja seurannan toteutus (mahdolliset seurattavat tiedot ja mittarit)
- valvontakohteiden lukumäärä kohdetyypeittäin tai toimintaluokittain (elintarvikevalvonta)
- valvontakohteiden rekisteröimis- ja hyväksymismenettelyt
- tarkastustiheydet riskiluokituksen perusteella
- voimavarat ja niiden jakautuminen toimialoittain
- henkilöstön tehtävät ja vastualueet
- henkilöstön perehdytys- ja koulutussuunnitelma
- tarkastusten tavoitteet, suunnittelu ja toteutus
- valvontayksikön omat painopisteet ja niiden toteutus
- epäilyyn perustuvan valvonnan ym. suunnitteleamattoman valvonnan kuvaus sekä näihin suunnitellut voimavarat
- valvonnasta perittävät maksut
- näytteenottosuunnitelmat
- laboratoriot ja ulkopuoliset asiantuntijat, joihin valvonta tukeutuu
- valmiussuunnitelma
- ohjaus, neuvonta ja kouluttaminen sekä viestintäsuunnitelma
- muut ennaltaehkäisevät toimet ja viranomaisyhteistyö

Näistä osan voi toteuttaa omina erillisinä suunnitelmina tai liitteinä. Valvontayksiköiden suunnitellessa omaa toimintaansa voidaan valvontasuunnitelman osana laatia työsuunnitelma, johon kirjataan yksityiskohtaisemmin valvonnan kohdentuminen ja jossa

huomioidaan valvontaan käytettävissä olevat resurssit. Toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa ja suunnitelmien laatimisohejeissa on ohjeistettu tarkemmin valvonnan suunnittelusta ja toteutuksesta toimialakohtaisen lainsäädännön mukaan.

2.1 Tarkastukset

Ympäristöterveydenhuoltoon liittyvän valvonnan toimeenpanossa tarkastustoiminta on oleellinen osa selvitetessä valvottavan kohteen tai toiminnan vaatimustenmukaisuutta. Tarkastukset ovat hyvin suunniteltuina ja toteutettuina oleellinen osa vaikuttavaa valvontaa ja tekevät viranomaisten toimintaa näkyväksi, mikä vahvistaa kansalaisten ja toiminnanharjoittajien luottamusta valvonnan toimivuuteen. Tarkastukset myös antavat toimijoille/toiminnanharjoittajille tilaisuuden saada viranomaisilta ohjausta ja neuvontaa. Tarkastus voidaan toteuttaa soveltuvien osien myös toimialakohtaisesti etäviestintävälineiden avulla etätarkastuksena kuten hallinnonalan ohjeissa on kuvattu. Lisäksi tarkastuksia voi tehdä asiakirjatarkastuksina silloin kun se on tarkoituksenmukaista.

Tarkastukseen valmistautumisen yhteydessä valitaan tarkastettavat asiakokonaisuudet riskiperusteisesti. Tarkastus voi kohdistua tiloihin, olosuhteisiin, omavalvontaan, asiakirjoihin, tuotteisiin ja toimintatapoihin. Tarkastuksen aikana voi tulla esille myös muita kuin ennakkoon tarkastettavaksi suunniteltuja asioita, jotka huomioidaan tarkastuksella. Yksittäinen tarkastus voi käsittää koko kohteen tarkastuksen tai vain jonkin osa-alueen tarkastuksen. Pelkkää näytteenottokäyntiä ei kirjata tarkastukseksi.

Tarkastuksen sisältö määräytyy sen mukaan, millaiseen kohteeseen ja minkä lain perusteella se tehdään. Joihinkin kohteisiin saattaa olla tarkoituksenmukaista tehdä tarkastus samankaltaisesti useamman lain perusteella. Tarkastuksen lakiperusteet on käytävä ilmi sekä valvontasuunnitelmassa että tarkastuksen jälkeen laadittavassa tarkastuskertomuksessa. Tarkastuskertomuksen laadinnasta ja sisällöstä on säädetty tarkemmin ympäristöterveydenhuollon erityislaeissa, hallintolaissa ja toimialakohtaisissa viranomaisohjeissa.

Tarkastukseen kuluvan ajan arviointia tarvitaan valvontaresurssien suunnittelussa. Valvontakohteen tarkastukseen keskimääräisesti kuluvan ajan arvioinnissa otetaan huomioon kohteen ominaisuudet kuten riskiluokitus, valvontahistoria, tarkastuksen valmistelu ja sisältö sekä tarkastuskertomuksen laatiminen. Tarkastukseen käytettävään aikaan sisällytetään tarkastukseen valmistautuminen, tarkastuksen suorittaminen sekä tarkastuspöytäkirjan ja muiden tarvittavien asiakirjojen laatiminen.

Valvontasuunnitelmaan kirjataan tarkastukset valvontakohdetyypeittäin tai valvontakohteittain. Kohteiden tarkastustiheys määräytyy riskinarvioinnin kautta. Valvontasuunnitelmassa on kuvattava, miten riskinarviointi valvontayksikössä on toteutettu, mitkä ovat sen perusteet ja miten se on vaikuttanut tarkastustiheyteen.

2.2 Näytteenotto ja näytteiden tutkiminen

Näytteenottosuunnitelmaan sisällytetään ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä edellytetyt näytteenotot ja tutkimukset, jotka on mahdollista suunnitella etukäteen. Lisäksi kuvataan

muut tilanteet, joissa näytteitä otetaan, sekä menettelytavat näissä tilanteissa. Viranomaisen on varmistettava näytteenottajan osaamisesta, jotta näytteenotto toteutetaan asianmukaisesti. Kunnan on varauduttava häiriötilanteiden kustannuksiin, kuten elintarvike- ja vesivälikkeiden epidemioiden selvittämiseen liittyvään näytteenottoon ja laboratoriotutkimuksiin.

Suunnitelmasta on käytävä ilmi ne laboratoriot, joihin näytteitä eri tilanteissa lähetetään ja kuinka toimitaan kiireellisissä tilanteissa. Palveluja tarjoavan laboratorion kanssa on kirjattava sopimukseen toimimisesta mm. häiriötilanteissa ja virka-ajan ulkopuolella, jotta voidaan varmistua palvelun saatavuudesta. [Ruokaviraston verkkosivuilla](#) on luettelo elintarvikelain ja terveydensuojelulain mukaisista laboratorioista, jotka on hyväksytty tekemään em. lakien mukaisia, hyväksynnän piirissä olevia viranomaisvalvontatutkimuksia.

2.3 Valvonnan resurssit

Valvontaviranomaisella on oltava palveluksessaan tai sopimuksen perusteella käytettävissä tarpeellinen määrä pätevää ja riittävän kokemuksen omaavaa henkilöstöä. Jos resurssit eivät vastaa valvonnan tarvetta, on valvontasuunnitelmassa oltava selostus siitä, miten valvontavelvoitteet hoidetaan. Tarvittaessa esitetään toimenpiteet asian korjaamiseksi. Käytettävissä olleiden resurssien suhdetta valvontatarpeeseen on arvioitava toteutumisen arvioinnin yhteydessä (kohta 2.8). Suunnitellut ja toteutuneet resurssit kirjataan myös VYHA-järjestelmään (Valvontayksikötietojen hallintajärjestelmä).

Valvontasuunnitelman yhteisessä osiossa on todettava ympäristöterveydenhuollon käytävissä olevat voimavarat, ja esitettävä niiden jakautuminen eri toimialoille. Resursseja on suunnittelussa varattava säännöllisen tarkastustoiminnan lisäksi kattavasti muihinkin valvonta- ja viranomaistehtäviin. Valvontasuunnitelmassa on arvioitava, miten valvontaresurssit riittävät suunnitelman toteuttamiseen. Voimavarojen tarvetta arvioitaessa otetaan huomioon eri tehtävien vaatima aika.

2.4 Valvontahenkilöstön osaamisen varmistaminen

Valvontaviranomaisen on varmistettava, että henkilökunnalla on riittävä osaaminen ja että osaamista pidetään tarvittaessa yllä säännöllisellä kouluttautumisella. Hyvä koulutustavoite on keskimäärin kahdeksan koulutuspäivää vuodessa viranhaltijaa kohden. Koulutuspäiviksi voidaan varsinaisten koulutuspäivien lisäksi lukea muutakin ammattitaidon edistämistä, kuten työnohjauspäiviin osallistuminen, malliasiakirjoihin perehtyminen tai muu suunnitelmallinen pätevyyden ylläpito.

Viranhaltijan on tunnettava omalla vastuulla olevan toimialan lainsäädäntö ja osattava soveltaa sitä virkavastuulla. Viranomaisen palveluksessa olevien viranhaltijoiden on tunnettava muun muassa salassapitoa ja asiakirjajulkisuutta, henkilötietojen suojaa, kunnan päätöksentekoa sekä hyvää hallintoa ja hallintomenettelyä koskeva oikeudellinen sääntely.

Hyvä hallinnollinen osaaminen on edellytys myös hallinnollisten pakkokeinojen käyttämiselle. Valvontaviranomainen on velvollinen ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että toimijat noudattavat lain säännöksiä, ja tarpeen vaatiessa turvauduttava

hallintopakoon sen mukaan, kuin asiaa koskevassa toimialakohtaisessa lainsäädännössä on tarkemmin määritelty. Hyvä hallinnollinen osaaminen sekä valmistautuminen asian käsittelyn alkuvaiheessa helpottavat työtä.

2.5 Valvontahankkeet

Valvontahankkeilla selvitetään esimerkiksi tietyn valvottavan toiminnan tai olosuhteen vaatimustenmukaisuutta. Valvontahankkeilla voidaan toteuttaa säännöllistä valvontaa esimerkiksi kohdetyyppikohtaisesti erilaisiin paikallisesti tunnistettuihin riskikohteisiin. Niillä pyritään myös lisäämään valvontaviranomaisten ja toimijoiden osaamista.

Keskusviranomaiset voivat toteuttaa valvontahankkeita, joihin valvontayksiköt osallistuvat siten kuin toimialakohtaisesti on ohjattu. Valtakunnalliset, alueelliset tai valvontayksikön omat valvontahankkeet voivat sisältää tarkastuksiin liittyen erilaisia valvonnallisia selvityksiä, tutkimuksia tai näytteenottoa. Valvontayksikkö voi toteuttaa myös omia valvontahankkeita osana suunnitelmallista valvontaa. Tällöin on arvioitava tutkittavan valvonta-alueen luonne ja laatu sekä se, miten hanke on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa. Hanke voidaan toteuttaa esim. kohdennettuina tarkastuksina tai näytteenoton avulla. Näytteenoton osalta on arvioitava, voidaanko sillä saavuttaa riittäviä ja vertailukelpoisia tuloksia, joita voidaan hyödyntää valvonassa. Näytteenottoon perustuva hanke pitää suunnitella erityisen hyvin, jotta tuloksia voidaan tulkita ja myös käyttää valvonassa.

Valvontahankkeiden suunnitelmat perusteluineen kuvataan valvontasuunnitelmassa. Myös valvontayksikön osallistuminen muiden järjestämiin hankkeisiin on syytä kirjata valvontasuunnitelmaan.

2.6 Varautuminen

Ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä (EL 24 §, EL 27 §, EtL 67–70 §, TsL 8 §) veloitetaan viranomaisia laatimaan suunnitelma varautumisesta häiriötilanteisiin. Lisäksi keskusviranomaiset ovat laatineet ohjeita ympäristöterveydenhuollon häiriötilanteita varten.

STM:n Ympäristöterveyden erityistilanteet -opas on tarkoitettu ympäristöterveydenhuollon häiriötilanteisiin varautumisen ja viestinnän ohjeeksi. Opas täydentää ympäristöterveydenhuollon valmiussuunnitelmaa, jonka tulee sisältää pääasialliset toimintaohjeet erityyppisissä häiriötilanteissa toimimiseen. Häiriötilanteisiin varautumiseen liittyviä ohjeita on lueteltu viranomaisille tarkoitetuilla verkkosivuilla.

2.7 Viestintä

Laadukas viestintä on kiinteä osa nyky-yhteiskunnan viranomaispalveluja. Viranomaisviestinnän tulisi olla selkeää, joustavaa, oikea-aikaista sekä asiantuntevaa. Vaikka ympäristöterveydenhuollossa on tunnistettavissa erilaisia viestintätarpeita, niissä kaikissa pyritään

kuitenkin samaan lopputulokseen – ihmisten tietoisuuden lisäämiseen. Samalla viestinnän kohteena olevan asian lisäksi myös ympäristöterveydenhuollon tunnettavuus lisääntyy.

Tehokas viestintä on monipuolista ja voi vaatia perinteisten viestintäkanavien ohella vuorovaikutteisten viestintäkanavien ennakkoluulotonta hyödyntämistä. Esimerkiksi erilaisilla sosiaalisen median kanavilla voidaan tavoittaa nopeasti suuri yleisö. Toisaalta viranomaisen voi olla tarpeellista myös osallistua sosiaalisessa mediassa käytävään keskusteluun.

Valvontayksiköiden viestintätarpeet liittyvät usein toimialan palveluiden tunnettavuuden lisäämiseen. Osa tunnettavuuden lisäämistä on myös se, että viranomaispalvelut ovat helposti löydettävissä. Viestintätarve voi myös liittyä esimerkiksi kuntalaisten tiedottamiseen valvontasuunnitelmasta eli muun muassa valvonnalle asetetuista painopisteistä ja tavoitteista tai toisaalta jo suoritetusta valvonnasta ja sen tuloksista. Parhaassa tapauksessa viestinnän avulla valvonta, tai toiminta laajemminkin, muuttuu ihmisille todeksi, jolloin myös toiminnan läpinäkyvyys lisääntyy. Viestinnällä voidaan vaikuttaa myös toiminnanharjoittajien tietoisuuteen heihin kohdistuvista lakisääteisistä velvoitteista tai laajemmin, antaa viranomaisaloitteista ohjausta, jota ympäristöterveydenhuollossa kerätyt valvontamaksujen kertymät osaltaan tukevat.

Ulkoisen viestinnän lisäksi tarpeellista on myös kunnan sisäinen viestintä. Siinä tulee ottaa huomioon kuntapäättäjien ja toimielimien uusien jäsenten lisäksi myös koko kunnan henkilöstö, jotta tieto kulkee ja viesti tavoittaa yleisönsä. Näin kaikkien on mahdollista pysyä ajan tasalla kunnan asioissa.

Ympäristöterveydenhuollon viestintäsuunnitelma voi olla osa kunnan yleistä viestintäsuunnitelmaa. Viestintäsuunnitelmaan kootaan paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten yhteistyötahojen ja tiedotusvälineiden yhteystiedot sekä malleja tiedotteista. Viestintäsuunnitelmassa on hyvä huomioida vuorovaikutteisten viestintäkanavien antamat mahdollisuudet sekä viestintä häiriötilanteissa. Keskusvirastojen valtakunnan tasolla tapahtuvalla viestinnällä voidaan täydentää paikallista viestintää.

Viestintä häiriötilanteissa

Viestinnän on tapahduttava häiriötilanteissa jo käytössä olevia viestintäkanavia ja etukäteen suunniteltuja viestintätapoja käyttäen. Viranomaisilla voi olla lisäksi käytössään myös valtakunnallinen suojattu viranomaisradioverkko, VIRVE. Viestintäsuunnitelmassa määritellään viestinnän vastuuhenkilöt sekä heidän tehtävänsä ja yhteystietonsa. Lisäksi suunnitelmassa on hyvä olla valmiita jakelulistoja esimerkiksi kunnan omaa tiedonkulkua varten. Ympäristöterveydenhuollon häiriötilanneviestinnän julkaisuja on lueteltu taulukossa 1.

Taulukko 1. Ympäristöterveydenhuollon häiriötilanneviestintään liittyviä julkaisuja.

Julkaisija	Julkaisu
Kuntaliitto	Opas kunnan viestintään kriisi- ja erityistilanteissa (2020)
Valtioneuvoston kanslia	Valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohje: Viestintä normaalioloissa ja häiriötilanteissa (2019)
Huoltovarmuuskeskus	Vesihuoltolaitoksen häiriötilanne- ja kriisiviestintäohje (2019)
Pelastusopisto	Kunnan kriisiviestinnän suunnittelu (2017)

2.8 Valvontasuunnitelman hyväksyminen

Kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelma ja sen olennaiset muutokset hyväksytään kunnan ympäristöterveydenhuollosta vastaavassa toimielimessä. Hyväksyessään valvontasuunnitelman asianomainen viranomainen myös kirjaa suunnitelman toteutumisen seurantatavan ja huolehtii, että toteutumista seurataan.

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

2.9 Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi ja raportointi

Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointia hyödynnetään ympäristöterveydenhuollon valvonnan kehittämisessä, valvonnan toimivuuden varmistamisessa ja uusien suunnitelmien laadinnassa. Valvonnan seurantaa tehdään jatkuvasti vuoden aikana, ja sen tuloksista raportoidaan kerran vuodessa keskusvirastojen ohjeistuksen mukaisesti. Taulukossa 2 on esitetty pääpiirteissään arvioitavat asiat. Arvioitavia asioita täsmennetään toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa ja ohjeissa.

Taulukko 2. Kunnan valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi.

Arviointikohde	Tarkastelu ja selvitys
Suunnitellun toiminnan ja valvonnan tehokkuus ja kattavuus	• valtakunnallisten ja omien tavoitteiden toteutuminen • valvonnan tulokset ja seurattavien mittareiden tulokset • kaikkien toimialojen valvonnan kattavuus
Tarkastusten ja näytteiden määrä (suhteessa valvontasuunnitelmaan ja valvontatarpeeseen)	• toteutuneiden tarkastusten lukumäärä • näytteenoton toteuttaminen • valvontahankkeiden ja -projektien toteuttaminen ja niihin osallistuminen • trendiseuranta esim. viiden vuoden aikajänteellä
Toiminnan laadullinen arviointi ja valvonnan vaikuttavuus	• ympäristöterveydenhuollon valvonnan tavoitteiden saavuttaminen ○ ympäristöterveydenhuollon yhteiset tavoitteet ○ toimialakohtaiset tavoitteet ○ valvontayksikön omat tavoitteet • valvonnan vaikuttavuuden arviointi
Valvonnasta saadut tulot ja niiden kohdentuminen	• valvonnasta kertyvät maksutulot toimialoittain • valvonnasta saatujen tulojen kohdentuminen, tieto siitä onko valvonnasta saadut tulot kohdennettu ympäristöterveydenhuollon valvonnan kehittämiseen
Voimavarat	• voimavarojen määrä suhteessa lainsäädännön vaatimukseen, valvontatarpeeseen ja suunniteltuun toimintaan • selvitys, paljonko voimavaroja on käytetty suunnitelmalliseen valvontaan ja kuinka paljon muihin tehtäviin • valvonnan tehokkuuden toteutuminen
Auditoinnit, AJO-käynnit ja muu saatu palaute	• eri palautteista saadut hyvät käytännöt sekä kehitettävät ja korjattavat asiat
Toiminnan kehittämistarpeet	• toiminnan kehittämistarpeiden analysointi • toiminnan kehittämisen toimenpiteet, joilla tilannetta parannetaan seuraavalla toimintavuodella

Valvontasuunnitelmien toteutumisen raportointi tehdään keskusviranomaisten ohjeistuksen mukaan.

Ruokavirasto
PL 100, 00027 RUOKAVIRASTO
vaihde 029 530 0400
www.ruokavirasto.fi

Valvira
PL 43, 00521 HELSINKI
vaihde 029 520 9111
www.valvira.fi