

Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2020–2024

Päivitys vuosille 2023-2024



RUOKAVIRASTO



Valvira

Sosiaali- ja terveysalan
lupa- ja valvontavirasto

Julkaisun nimi

Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2020–2024, päivitys vuosille 2023–2024.

Tekijät

Ympäristöterveydenhuollon yhteistä valvontaohjelmaa koordinoiva työryhmä (ns. Ympäri-työryhmä): Koskimies Tuuli Ruokavirasto, Aro Tiina-Mari Ruokavirasto, Aalto-Araneda Mariella Ruokavirasto, Laasonen Heli Valvira, Lencioni Isabella Valvira, Mäntynen Kaisa Valvira, Ilonen Kimmo Valvira.

Valvontaohjelman päivittämiseen vuosille 2023–2024 osallistuivat Aro Tiina-Mari, Kostianen Ulla-Maija, Lassila Saija ja Sippola Sari Ruokavirastosta sekä Ilonen Kimmo, Karttunen Saara, Kunnas Kari ja Laasonen Heli Valvirasta.

Tiivistelmä

Ruokavirasto ja Valvira ovat valmistelleet ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman vuosille 2020–2024, ohjelma on päivitetty vuosille 2023–2024. 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.

Julkaisu-aika

Elokuu 2022

Asiasanat

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

Sivuja

26

Kieli

suomi, ruotsi

Luottamuksellisuus

Julkinen

Julkaisija

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

Julkaisun kustantaja

Ruokavirasto ja Valvira, Helsinki 2022

Esipuhe

Ympäristöterveydenhuollossa on tiedetty jo pitkään, että toimintaa on vaikeaa kehittää ilman sen suunnittelua ja saatujen tulosten tarkastelua. Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma ja toimialakohtaiset valvontaohjelmat toteuttavat tätä jatkuvan parantamisen kierrettä ohjaten kunnallisten valvontayksiköiden suunnittelua ja suunnitelman toteutumisen arviointia.

Valvontaohjelmakauden teemana on yhdenmukaisen valvonnan ja yhteistyön edistäminen, joista ensin mainittu sisältää valvonnan laadun parantamisen. Yhteistyön lisääminen on tunnistettu tärkeäksi keinoksi edistää ympäristöterveydenhuollon tavoitteita tässä ajassa. Lähtökohtaisesti koko ympäristöterveydenhuolto perustuu yhteistyölle alkaen kahdesta valvonnan ylimmästä johdosta vastaavasta ministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä ja maa- ja metsätalousministeriöstä, ja jatkuen niiden hallinnonaloilla toimivien keskusvirastojen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviraan ja Ruokavirastoon. Tämä ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma on yksi tuon yhteistyön tulos.

Yhdenmukaista ja laadukasta valvontaa edistetään yleensä monella rintamalla samaan aikaan ja pienin askelin edeten, mutta joskus harpataan kerralla enemmän. Vati-järjestelmän käynnistys oli tällainen suurempi harppaus ja näin suuret uudistukset eivät milloinkaan onnistu täysin kitkattomasti. Tämän valvontaohjelmakauden lopussa saamme kuitenkin nähdä, kuinka Vati, valvonnan toimialakohtaiset ohjeet ja valvontaa ohjaavat viranomaiset ovat yhdenmukaistaneet valvontaa.

Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2020–2024 on tehty Ruokaviraston ja Valviran yhteistyönä.

Päivitys vuosille 2023–2024

Päivityksessä on tarkistettu toimintaympäristön kuvaus ja otettu huomioon keskeiset muutokset lainsäädännössä kuten valvonnan perusmaksun käyttöönotto sekä tehty joitakin korjauksia ja päivityksiä.

Helsingissä 30.08.2022

Antti-Jussi Oikarinen
Pääjohtaja
Ruokavirasto

Markus Henriksson
Ylijohtaja
Valvira

Sisällys

Lainsäädäntö ja lyhenteet	6
Keskeinen lainsäädäntö	6
Lyhenteet.....	7
Valvontaohjelman säädösperusta	7
1. Ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisen valvontaohjelman yhteiset periaatteet	8
1.1 Ympäristöterveydenhuollon valvonnan tavoitteet	8
1.2 Toimintaympäristö	11
1.3 Ohjelmakauden 2020–2024 teema: Yhdenmukainen valvonta ja yhteistyö.....	13
1.3.1 Arviointi- ja ohjauksenkäynnit.....	13
1.3.2 Viranomaisyhteistyö	14
1.3.3 Yhteistyö toimijoiden kanssa	14
1.3.4 Varautuminen	14
1.4 Yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman toteutumisen arviointi	16
2. Kunnan valvontasuunnitelmaan sisällytettävät asiat	17
2.1 Tarkastukset	18
2.2 Näytteenotto ja näytteiden tutkiminen	18
2.3 Valvonnan resurssit	19
2.4 Valvontahenkilöstön osaamisen varmistaminen.....	19
2.5 Valvontahankkeet	20
2.6 Varautuminen	20
2.7 Viestintä.....	22
2.8 Valvontasuunnitelman hyväksyminen	24
2.9 Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi ja raportointi	24

Toimialakohtaiset valtakunnalliset valvontaohjelmat:

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

Lainsäädäntö ja lyhenteet

Keskeinen lainsäädäntö

EL	Elintarvikelaki (297/2021)
EiHL	Eläinlääkintähuoltolaki (765/2009)
EsL	Eläinsuojelulaki (247/1996)
EtL	Eläintautilaki (76/2021)
HL	Hallintolaki (434/2003)
JL	Julkisuuslaki (621/1999)
KL	Kuntalaki (410/2015)
	Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)
	Terveys- ja eläinlääkintähuoltolaki (1326/2010)
TsL	Terveys- ja eläinlääkintähuoltolaki (763/1994, muutos 140/2021)
TupL	Tupakkalaki (549/2016)
	Yleinen tietosuojalaki ((EU) 2016/679)
Yhteistoiminta-aluelaki	Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista (410/2009)
Valvonta-asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/625, annettu 15. päivänä maaliskuuta 2017, virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehu- lainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvi- terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltami- sen varmistamiseksi, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 999/2001, (EY) N:o 396/2005, (EY) N:o 1069/2009, (EY) N:o 1107/2009, (EU) N:o 1151/2012, (EU) N:o 652/2014, (EU) 2016/429 ja (EU) 2016/2031, neuvoston ase- tusten (EY) N:o 1/2005 ja (EY) N:o 1099/2009 ja neuvoston di- rektiivien 98/58/EY, 1999/74/EY, 2007/43/EY, 2008/119/EY ja 2008/120/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neu- voston asetusten (EY) N:o 854/2004 ja (EY) N:o 882/2004, neu- voston direktiivien 89/608/ETY, 89/662/ETY, 90/425/ETY, 91/496/ETY, 96/23/EY, 96/93/EY ja 97/78/EY ja neuvoston pää- töksen 92/438/ETY kumoamisesta

Lyhenteet

Elvi	Eläinlääkintähuollon tietojärjestelmä
ELTE	Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin hallinnan tietojärjestelmä
Elmo	Ruokaviraston laboratorio- ja valvontatietojärjestelmä
RYMY	Ruokamyrkytyssepidemioiden ilmoitusjärjestelmä
VASU	Elintarvikeketjun monivuotinen kansallinen valvontasuunnitelma (Multiannual National Control Plan MANCP)
Vati	Ympäristöterveydenhuollon toiminnanohjaus- ja tiedonhallinta- järjestelmä
VYHA	Ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkötietojen hallintajär- jestelmä VYHA (aiemmin Valvontayksikkörekisteri VYR)

Valvontaohjelman säädösperusta

Elintarvikelaki (297/2021) 38 §

Eläinlääkintähuoltolaki (765/2009) 8 §

Terveydensuojelulaki (763/1994) 4 a §

Tupakkalaki (549/2016) 83 §

1. Ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisen valvontaohjelman yhteiset periaatteet

Ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön tavoitteena on edistää ja valvoa elinympäristön ja yksilön terveyttä ja turvallisuutta sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia. Ympäristöterveydenhuollon yhteisessä valtakunnallisessa valvontaohjelmassa määritetään yhteiset periaatteet valvonnalle. Yhteistä valtakunnallista valvontaohjelmaa laadittaessa kantavana ajatuksena on ollut tunnistaa ohjelmakauden haasteet ja tavoitteet. Ohjelmassa otetaan huomioon muun muassa hallitusohjelman sekä ministeriöiden ja keskusviranomaisien asettamat ympäristöterveydenhuoltoa koskevat linjaukset ja strategiset tavoitteet.

Toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa huomioidaan yhteisessä ohjelmassa asetetut tavoitteet sekä annetaan tarkempia ohjeita muun muassa eri lakien perusteella tehtävien tarkastusten sisällöstä. Näitä ohjelmia voi olla tarpeen päivittää useammin kuin yhteistä valvontaohjelmaa.

Edellisen valvontaohjelmakauden 2015–2019 teemana oli valvonnan vaikuttavuus. Valvonnan vaikuttavuutta on tärkeää edistää jatkuvasti mm. valvonnan riskiperusteisuudella ja valvonnan tehokkaalla kohdentamisella. Ohjelmakauden 2020–2024 teemana on yhdenmukainen valvonta ja yhteistyö.

Ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmaa laadittaessa otetaan huomioon kaikki ympäristöterveydenhuollon osa-alueet valtakunnallisten ohjelmien mukaisesti. Kunnan valvontasuunnitelmassa on otettava huomioon valtakunnalliset valvontaohjelmat paikallisten tarpeiden mukaisesti. Eläinlääkintähuoltolain osalta kuntien on otettava lisäksi huomioon myös alueellinen suunnitelma.

1.1 Ympäristöterveydenhuollon valvonnan tavoitteet

Ohjelman tavoitteena on kehittää ja yhtenäistää ympäristöterveydenhuollon ohjausta kunnille ja muille valvontaviranomaisille sekä lisätä valvonnan vaikuttavuutta ja laatua yhtenäistämällä valvontakäytäntöjä valtakunnallisesti. Tämä tapahtuu ohjaamalla viranomaisia valvontasuunnitelman laatimisessa sekä valvonnan järjestämisessä ja toteutuksessa.

Valvonnan tehokas kohdentaminen

Ympäristöterveydenhuollon valvonta on suunnitelmallista ja perustuu jatkuvaan riskien arviointiin. Valvontaa suunnitellaan niihin kohteisiin, joissa sille on eniten tarvetta. Riskin suuruuteen vaikuttavat mm. toiminnan luonne, laajuus, altistuvien määrä, vaaran vakavuus ja todennäköisyys. Valvontaa voidaan harkita kevennettäväksi silloin, kun toimijan tai toiminnanharjoittajan on todettu hoitavan velvoitteensa asianmukaisesti. Valvontaviranomaisen on tällöin selkeästi kirjattava perustelut valvonnan keventämiselle.

Toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa on huomioitu samantyyppisten ja kokoluokaltaan samansuuruisien kohteiden tarkastustiheyksien yhdenmukaisuus. Kunnat arvioivat alueellaan riskejä kohdekohtaisesti ja kohdentavat valvontaa suunnitelmallisesti sen mukaisesti.

Kohteiden tarkastustiheys määräytyy kohdekohtaisen riskinarvioinnin perusteella, ei käytössä olevien resurssien perusteella. Valituksiin tai epäilyihin liittyvä valvonta on kuitenkin yleensä priorisoitava ja tehtävä kiireellisesti, ja tähän on valvontayksiköissä myös varauduttava.

Valvonnalla tarkoitetaan tarkastustoiminnan lisäksi myös muita lainsäädännön noudattamiseen tähtäviä valvontaviranomaisen toimenpiteitä, esimerkiksi terveyshaittojen ennaltaehkäisyä ja näytteenottoa. Valvonnan tehokkaan kohdentamisen kannalta on tärkeä arvioida, miten valvontaa voidaan kehittää ja miten voidaan hyödyntää uusia toimintamuotoja. Toimijoiden uudenlaiset toimintatavat eivät välttämättä istu perinteisiin riskinarviointimalleihin. Yhteistyö ja avoin vuoropuhelu toimijoiden ja eri viranomaisten välillä edistää valvonnan vaikuttavuutta merkittävästi. Ympäristöterveydenhuollon yhteistarkastuksilla voidaan tehostaa valvontaa niin valvojan kuin toimijan näkökulmasta.

Tietojärjestelmät

Valvonnan vaikuttavuuden tueksi valvontayksiköt tarvitsevat kattavaa tietoa ympäristöterveydenhuollon eri osa-alueista. Samoja tietoja tarvitaan myös ohjauksen tueksi valtakunnallisesti ja alueellisesti. Näistä merkittävimmät ovat valvonnan resurssit, käytännön valvonnasta saatavat tiedot kuten valvontakohteiden lukumäärät, tehdyt tarkastukset, havaitut ongelmat sekä henkilöstön osaamisen tukeminen ja ammattitaidon lisääminen. Ministeriöt ja keskusvirastot voivat hyödyntää valvonnan tietoja kehittäessään ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntöä ja ohjausta. Keskusvirastot tekevät yhteistyötä tietojärjestelmien kehittämisessä. Tietojärjestelmien myötä pystytään luopumaan keskusvirastojen erillisistä tietojenkeraulomakkeista.

Ympäristöterveydenhuollon keskitetty toiminnanohjaus ja tiedonhallintajärjestelmä – Vati

Ympäristöterveydenhuollossa käytetään Vati-tietojärjestelmää, joka palvelee toiminnanohjaus-, valvontatoimi- ja raportointiratkaisuna. Se on kehittyvä järjestelmä, jota ylläpidetään Ruokavirastossa, yhteistyössä Valviran kanssa. Toimiva tietojärjestelmä on valvontaviranomaisten tärkeä työkalu, joten siihen liittyvään työhön ja ylläpitoon on tärkeää varata voimavaroja.

Ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmä Vatin käyttöönoton jälkeen käynnistynyt Vati2-jatkohanke päättyy kesäkuussa 2022. Vati-järjestelmää on kehitetty hankkeessa etenkin talousveden näytteenoton osalta ja merkittäviä lisäyksiä ovat uimavesiraportoinnin valmistuminen ja ilppa-ilmoituspalvelun käyttöönotto. Osa Vati2-jatkohankkeessa kaavailuista uudistuksista jää toteuttamatta ja siirtyy myöhempisiin kehittämishankkeisiin.

Ilpalla tehtävien ilmoitusten ja yhteydenottojen valikoimaa on ollut tarkoitus laajentaa, mutta niiden toteuttaminen on viivästynyt, kun osaa Vati2-hankkeen tavoitteista ei ole saavutettu.

Yhteisten valtakunnallisten tietojärjestelmien käyttöönoton myötä valvontayksiköille on mahdollistettu omien tietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden tarkastaminen niin yhteystietojen (VYHA-järjestelmä) kuin valvontatietojenkin (Vati-järjestelmä ja sen raportointi) osalta. Valvontayksiköiden on tarkastettava ja varmistettava raportoitujen tietojen oikeellisuus sekä raportoitava käyttäjästä riippumattomista virheistä järjestelmän ylläpitäjille.

Ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkötietojen hallintajärjestelmä – VYHA

VYHA:n avulla hallinnoidaan ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkötietoja. Järjestelmää käytetään valvontaa ja valvontayksikköä koskevien tietojen keräämiseen. Näitä ovat mm. henkilöresurssit, valvontasuunnitelma ja sen toteuman sanallinen arviointi. VYHA:n tietojen ajantasaisuutta on tarvetta kehittää ja valvontayksikön on huolehdittava tietojen päivittämisestä myös valvontavuoden kuluessa. Järjestelmän käyttöohjeita päivitetään tältä osin. Viime vuosina VYHA-järjestelmää on kehitetty kattamaan myös arviointi- ja ohjauskäyntien dokumentointia ja raportointia. Aluehallintovirasto kirjaa arviointi- ja ohjauskäynnin havaintoineen suoraan VYHAan, josta se näkyy myös valvontayksikölle. VYHA-järjestelmä uusitaan lähivuosina, mutta nyt tehtävien arviointi- ja ohjauskäyntien tiedot tullaan siirtämään uuteen järjestelmään.

Eläinlääkintähuollon tietojärjestelmät – ELVI ja ELTE

ELVI eli eläinlääkintähuollon tietojärjestelmä sisältää aluehallintovirastojen toteuttaman eläinsuojelun otantavalvonnan maataloilla. Lisäksi järjestelmä sisältää eläinsuojelun kuljetustarkastukset, joista vastaavat aluehallintovirastot ja tarkastuseläinlääkärit.

ELTE-tietojärjestelmä on toteutusvaiheessa. Järjestelmä tulee käyttöön asteittain vuosien 2020-2023 välillä. ELTE:ssä tulee olemaan toiminnallisuuksia seuraavien tehtävien hoitamisen tueksi:

- eläintautitapausten ja -epidemioiden hallinta ja eläintautien terveysvalvonta (esim. salmonellavalvonta)
- eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvonnassa asetettavien siirtokieltojen hallinta
- eläinten lääkitsemisen valvonta sekä mikrobilääkkeiden käyttötiedon kerääminen
- eläinten hyvinvoinnin valvonta
- eläinten kuljetukseen liittyvien lupien ja todistusten myöntäminen sekä eläinten hyvinvointilain mukaisten lupien käsittely

Eläintautitapausten ja -epidemioiden hallinnan järjestelmä on otettu käyttöön 1.2.2021. Tunnistamisen ja rekisteröinnin siirtokieltojen hallinta otettiin käyttöön 1.1.2022. ELTEssä oleva mikrobilääkkeiden käyttötiedon keruun osio on otettu käyttöön 1.4.2022. Myöhemmin tulossa on osioita eläinten lääkitsemisen valvonnan tarpeisiin. Kunnaneläinlääkäreiden tekemää eläinten hyvinvoinnin valvontaa tukevan osion on suunniteltu tulevan käyttöön vuoteen 2023 mennessä. Kuljetukseen liittyvien lupien ja todistusten sekä eläinten hyvinvointilain mukaisten lupien käsittelytoiminnallisuuksien osalta käyttöönotto tapahtuu samoin vuoteen 2023 mennessä.

Maksullisuus

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

Kunnan lakisääteisesti perittävien maksujenkin on perustuttava lakiin. Ympäristöterveydenhuollon lakien (pois lukien tupakkalaki) yhteisenä lähtökohtana on, että valvontasuunnitelmien mukaisista tarkastuksista peritään taksan mukainen maksu. Täten myös valvontahankkeisiin liittyvät tarkastukset ovat maksullisia, jos ne on kirjattu kunnan valvontasuunnitelmaan. Kohteen hyväksymisen, ilmoituksen käsittelyn ja niihin liittyvien tarkastusten sekä uusintatarkastuksen maksullisuuden osalta on säädetty ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä erikseen. Suoriteperusteisten maksujen periaatteena on, että valvonnasta perittävät maksut eivät saa ylittää todellisia kustannuksia.

Vuoden 2022 alusta lähtien elintarvike- ja terveydensuojelulakien perusteella ilmoitusvelvollisilta toiminnanharjoittajilta peritään vuosittainen veroluonteinen valvonnan perusmaksu. Maksu on määrältään 150 euroa. Perusmaksulla katetaan sellaisen suunnitelmallisen valvonnan kuluja, jolle ei voida määrittää suoriteperusteista maksua tai johon suoriteperusteinen maksu ei muuten sovellu. Maksulla parannetaan valvonnan kustannusvastaavuutta ja mahdollistetaan valvontakeinojen monipuolinen hyödyntäminen. Vuosittaiseen perusmaksuun sisältyviä valvontatoimenpiteitä ovat esimerkiksi monimuotoinen viranomaistyö, toiminnanharjoittajalle tarjottava koulutus ja annettava asiantuntija-apu. Jotkin ilmoitusvelvolliset toiminnot ovat maksusta vapautettuja.

Tupakkalain perusteella toimijoilta peritään veroluonteinen valvontamaksu, joka voi ylittää valvonnan todelliset kustannukset tupakkalaissa säädetyin edellytyksin. Perusteita on avattu tarkemmin valtakunnallisessa tupakkalain valvontaohjelmassa.

Kunnan talousarviossa on varattava varoja myös sellaisiin toimenpiteisiin, joista ei peritä mitään maksuja.

Maksujen periminen suunnitelmallisesta valvonnasta edellyttää, että kunnassa on hyväksytty valvontasuunnitelma ja maksutaksa. Valvontasuunnitelman laatimisesta kerrotaan tämän ohjelman luvussa 2 sekä toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa. Kuntaliiton taksamalli löytyy <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/yhdyskunnat-ja-ymparisto/ymparisto/ymparistoterveydenhuolto/suunnitelmallisuus-ja-maksullisuus>.

1.2 Toimintaympäristö

Hyvinvointialueet ja ympäristöterveydenhuolto

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa (Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, 10.12.2019) kerrottiin hallituksen aloittavan uuden sote-uudistuksen valmistelun ja osana sitä selvitettäisiin ympäristöterveydenhuollon järjestäminen. Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystalouden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävät sekä muiden valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyt todettiin selvitettävän samassa yhteydessä.

Hallitus valmisteli ja päätti sote-uudistuksen toteuttamisesta hyvinvointialueisiin perustuen. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen koskien hyvinvointialueiden perustamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistamista 23.6.2021. Tasavallan presidentti vahvisti lait 29.6.2021.

Esitykseen liittyvien lakien voimaantulo porrastettiin siten, että osa tuli voimaan heinäkuun alusta 2021 ja osa 1.3.2022, kun uudet aluevaltuustot aloittivat toimintansa. Viimeiset lait tulevat voimaan 1.1.2023. Uudistuksen voimaanpanolaki tuli voimaan 1.7.2021. Lisäksi hyvinvointialueista annettavaa lakia sovelletaan osittain jo heti hyvinvointialueiden toimintaan.

Valtiovarainministeriö käynnisti heinäkuussa 2021 valmistelun hyvinvointialueiden mahdollisista uusista tehtävistä, niiden rahoituksesta ja maakuntaverosta. Ensimmäisessä väliraportissaan 31.1.2022 työryhmä esitti uusia tehtäviä hyvinvointialueille. Niihin lukeutuivat myös kuntien ympäristöterveydenhuollon tehtävät. Hallituksen on tarkoitus myöhemmin tehdä päätös uusista tehtävistä ja linjata työn jatkosta. Siirrettäväksi ehdotettuja tehtäviä hoidetaan tällä hetkellä kunnissa. Työryhmä ehdottaa, että lainsäädännön muutokset valmistellaan ja tehtäväsiirrot toteutetaan omina erillisinä hankkeinaan vuosina 2022–2025. Tehtävät siirtyisivät hyvinvointialueille eri aikoina, viimeisinä kuntien ympäristöterveydenhuollon tehtävät vuoden 2026 alusta.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenjärjestelymahdollisuuksia selvittänyt työryhmä ehdotti lokakuussa 2021, että sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä kootaan valtakunnalliseen sosiaali- ja terveysalan valvontavirastoon. Perustettavan viraston tehtävät muodostuisivat Valviran nykyisistä tehtävistä kokonaisuudessaan sekä niistä aluehallintovirastojen peruspalvelut-, oikeusturva- ja luvat vastuualueiden tehtävistä, joita sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa.

Tämän jälkeen selvitystyö on jatkunut valtiovarainministeriön vielä meneillään olevassa selvityshankkeessa, joka on tarkastellut valtion koko aluehallinnon virastorakennetta ja tehtävienjakoa laajemmin. Hankkeessa on hahmoteltu neljä eri kehittämissuuntaa, joista yksi on valtion aluehallinnon tehtävien siirtäminen joko olemassa oleviin tai uusiin perustettaviin keskushallinnon virastoihin. Tämä vaihtoehto pitää sisällään myös aluehallintovirastojen peruspalvelut-, oikeusturva- ja luvat vastuualueiden tehtävien yhdistämisen Valviran nykyisiin tehtäviin eli ehdotuksen, jonka STM:n työryhmä teki aiemmin. Valviran ja aluehallintovirastojen organisaatorakenteissa ei ole näköpiirissä nopeita muutoksia, vaan asia siirtynee seuraavalle hallituskaudelle.

Valvonnan perusmaksu

Vuoden 2021 aikana valmisteltiin elintarvikelakiin ja terveydensuojelulakiin uudet valvonnan perusmaksut, jotka tulivat voimaan 2022 alussa. Valvonnan perusmaksu on aiempien kunnan perimien valvontamaksujen lisäksi tuleva 150 euron suuruinen veroluonteinen maksu, joka peritään maksuvelvollisiksi määritellyiltä toimipaikoilta vuosittain. Se on molemmissa lainsäädännöissä hyvin samankaltainen. Maksujen ensimmäinen laskuttaminen ajoittuu alkuvuoteen 2022. Jo aiemmin tupakkalaissa on ollut vuotuinen valvontamaksu.

Valtakunnalliset poikkeukselliset olosuhteet

Suomessa on vaikuttanut 2020 maaliskuusta alkaen kansanväliseksi pandemiaksi luokiteltu SARS-CoV-2 -virusepidemia, joka aiheuttaa ihmisessä COVID-19 -nimellä tunnetun sairauden. Keväällä 2021 tartuntatautilakiin (1227/2016) lisättiin väliaikaisella 59 b §:llä kunnan terveydensuojelu- ja elintarvikeviranomaisille niiden tekemien tarkastusten yhteydessä mahdollisuus tarkastaa tartuntatautilain velvollisuuksien ja rajoitusten sekä niitä

koskevien päätösten noudattaminen. Oikeudesta asettaa määräyksiä ja pakkokeinoja säädettiin määräaikaikaisessa 59 d §:n 1 ja 2 momentissa. Väliaikaisten pykälien voimassaoloaika jatkettiin epidemian pitkittyessä siten, että ne ovat voimassa 30.6.2022 asti. Osana mahdollista tulevaa tartuntatautilain uudistusta toimivallan lisäämistä pysyvään lainsäädäntöön tultaneen myös arvioimaan. Koronaviruksen vaikutukset myös ympäristöterveydenhuollon lakien valvontaan olivat merkittäviä ja ne myös johtivat etätarkastusten kehittämisen vauhdittumiseen.

Vuoden 2022 keväällä suuri määrä ukrainalaisia pakeni maastaan Venäjän hyökkäystä. Tästä aiheutui muun muassa nopeasti lisääntyttä vastaanotto- ja majoittamistarvetta sekä eläintautiturvallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Ohjaavat viranomaiset seuraavat tilannetta ja ohjeistavat valvontayksiköitä tarpeen mukaan.

1.3 Ohjelmakauden 2020-2024 teema: Yhdenmukainen valvonta ja yhteistyö

Ympäristöterveydenhuollon valvontaohjelman teemaa yhdenmukaisesta valvonnasta ja yhteistyöstä voidaan edistää seuraavia tavoitteita toteuttamalla:

- arviointi- ja ohjaukseyännit
- viranomaisyhteistyö
- yhteistyö toimijoiden kanssa
- varautuminen

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

1.3.1 Arviointi- ja ohjaukseyännit

Aluehallintovirastot toteuttavat ympäristöterveydenhuollon lakeihin perustuen valvontaa, ohjausta ja arviointia, jonka yhtenä toteuttamistapana ovat valvontayksiköihin kohdentuvat arviointi- ja ohjaukseyännit (AJO). Ympäristöterveydenhuollon yhteisiä ja toimialakohtaisia arviointi- ja ohjaukseyntejä toteutettiin valtakunnallisesti jo edellisen valvontaohjelmakauden (2015-19) aikana. Käynneillä keskitytään arvioimaan valvontayksiköiden toimintaa samalla ohjaten ja tukien valvontayksiköitä toiminnassaan. Näiden käyntien avulla lisätään myös aluehallintovirastojen tuntemusta oman alueensa valvontayksiköiden toiminnasta. Kokemukset edelliseltä ohjelmakaudelta olivat pääosin hyödyllisiä niin aluehallintovirastoissa kuin valvontayksiköissäkin. AJO-käyntien havaintojen perusteella joihinkin valvontayksiköihin on saatu jopa lisäresursseja. Kokonaisuudessaan käyntien vaikutuksesta valvonnan vaikuttavuuteen saadaan tarkempaa tietoa vasta seuraavalla arviointikierröksellä. Yhteisiä ja toimialakohtaisia käyntejä jatketaan ja kehitetään edelleen. Elintarvikevalvonnan ohjaukseen ollaan ottamassa käyttöön jatkuvan ohjauksen ja arvioinnin -malli, jota kehitetään ja pilotoidaan aluehallintovirastoissa vielä tällä valvontakaudella. Toimialojen yhteisillä AJO-käynneillä on merkitystä valvontayksikön kokonaisuuden hahmottamisessa.

Valtakunnallisesti arviointi- ja ohjaukseyntien avulla saadaan kerättyä tietoa valvontayksiköiden hyvistä käytännöistä, joita voidaan tuoda valtakunnallisesti muidenkin

valvontayksiköiden tietoon esimerkiksi koulutuksissa. Niitä voidaan myös hyödyntää valvonnan ohjauksessa. Yhtä tärkeitä ovat havainnot kehitettävistä ja korjattavista osa-alueista. Aluehallintovirastot voivat jo käyntien yhteydessä ohjata valvontayksikköä esimerkiksi pohtimalla yhdessä, miten toimintaa voisi kehittää.

1.3.2 Viranomaisyhteistyö

Viranomaisten on autettava toisiaan sekä pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Ympäristöterveydenhuollon tehtävät edellyttävät jatkuvaa vuoropuhelua ja yhteistyötä eri viranomaisten kesken. Yhteistyötä on tehtävä niin varautumisen kuin toimijoiden valvonnan (luvat, ilmoitukset ja muu valvonta) yhteydessä. Muodostettavien hyvinvointialueiden kanssa on luotava yhteistyön kanavat ja yhteistyötä on tarpeen edelleen kehittää myös valvontayksiköiden välillä.

1.3.3 Yhteistyö toimijoiden kanssa

Ympäristöterveydenhuollon lakien noudattaminen edellyttää toimijoilta paljon osaamista. Toimijoilla on oltava järjestelmä, jonka avulla he varmistavat toiminnan lainmukaisuuden. Viranomaisten on neuvottava, ohjattava, ohjeistettava ja koulutettava toimijoita mm. lainsäädäntöön ja sen tulkintaan liittyvissä asioissa sekä tarkastuksilla että niiden ulkopuolella. Yhteistyöllä toimijoiden kanssa voidaan lisätä valvonnan vaikuttavuutta ja ehkäistä terveyshaittoja. On suotavaa antaa toimijoille tietoa heihin vaikuttavista asioista mm. toiminnan riskiluokituksesta, valvontatiheydestä ja näissä tapahtuvissa muutoksissa sekä antaa vaikuttamismahdollisuuksia silloin kuin se on mahdollista. Tyypillisin vaikutusmahdollisuus on antaa kommentointi tai lausumismahdollisuus valmisteilla oleviin asioihin ml. valvontasuunnitelmiin. Valvontaviranomaiset voivat esimerkiksi hyödyntää sosiaalisen median alustoja tiedottamiseen ja ajankohtaistiedon välittämiseen, järjestää keskustelutilaisuuksia tai hyödyntää sähköisiä alustoja toimijoiden ohjaamiseen. Tarkoituksena on siirtää tiedonkulun painopistettä yksisuuntaisesta mallista (viranomaiselta toimijalle) vuorovaikutteiseen ja keskustelevaan malliin, jossa kaikki osapuolet saavat mahdollisuuden esittää oman kantansa.

Viranomaisen on vahvistettava yhteistyötä niiden toimijoiden kanssa, joilla on velvollisuus varautua ympäristöterveydenhuollon häiriötilanteisiin¹ (EL 24 §, EL 27 §, EtL 18 §, TsL 8 §).

1.3.4 Varautuminen

Valtakunnallisesti yleiset häiriötilanteisiin varautumisen periaatteet on kirjattu Valtioneuvoston periaatepäätökseen "[Yhteiskunnan turvallisuusstrategia](#)" (YTS2017). 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. Ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä (EL 24 §, EL 27 §, EtL 18 §, 67–70 §, TsL 8 §, uusi valvonta-

¹ Ympäristöterveydenhuollon yhteisessä valvontaohjelmassa käytetään Kokonaisturvallisuuden sanaston ([TSK 50](#)) suosittamaa häiriötilanne -termiä, vaikka joissakin ympäristöterveydenhuollon laeissa käytetään yhä erityistilanne -termiä. Yhtenäisten termien käyttö helpottaa eri viranomaisten välistä yhteistyötä.

asetus (EU) 2017/625 art 115) veloitetaan viranomaisia ja toimijoita laatimaan suunnitelma varautumisesta häiriötilanteisiin. Keskusviranomaiset ovat myös laatineet ohjeita ympäristöterveydenhuollon häiriötilanteita varten ja laativat myös tarvittaessa erityisohjeita häiriötilanteen hallintaan esimerkiksi ukrainalaisten lemmikkieläinten maahantuontiin liittyen.

Terveydensuojelu- ja elintarvikevalvontaviranomaisella on lainsäädännön perusteella velvollisuus toimia epäiltäessä terveyshaittaa ja vastaavasti eläinterveysviranomaisella epäiltäessä viranomaistoimin vastustettavaa eläintautia. Häiriötilannesuunnitelmaan on hyvä sisällyttää pohdintaa ennaltaehkäisevistä toiminnoista ja varautumisesta varsinaisen häiriötilanteen hoitamisen lisäksi. Myös eri tahojen ja viranomaisten vastuut ja 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, sekä
- suunnitelma häiriötilanteesta normaalitoimintaan palautumisesta.

Häiriötilanteen jälkeen on tehtävä arviointi toiminnan onnistumisesta ja haasteista, ja sen vaikutus valmiuden kehittämiseen on myös sisällytettävä suunnitelmaan. Eri toimijoiden ja viranomaisten toimivallan, tehtävien sekä vastuiden rajapinnat on syytä selvittää jo valmiussuunnitteluvaiheessa.

Kuntien valmiussuunnitelmissa on oltava myös kunnan ympäristöterveydenhuollon toimialan valmiussuunnitelmaosa, jossa kuvataan mm. yhteydet valvontayksikön ja kunnan välillä, yhteyshenkilö/asiantuntija kunnan johtokeskukseen, sisäinen tiedonkulku ja poikkihallinnollinen yhteistoiminta. Mikäli yhteyshenkilöä/asiantuntijaa ei ole mahdollista saada paikan päälle, on etukäteen suunniteltava, miten asiantuntija-apu ja yhteydenpito järjestetään.

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. Jokaisen valvontayksikön on osallistuttava vähintään kerran ohjelmakaudella valmiusharjoitukseen. Oman varautumisen ja viranomaisyhteistyön kehittämiseksi on suositeltavaa osallistua myös muihin kunnassa tai alueella järjestettäviin 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).

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.

1.4 Yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman toteutumisen arviointi

Keskusvirastot laativat yhteenvedon yhteisen valvontaohjelman tavoitteiden toteutumisesta vuoden 2023 loppuun mennessä. Valvontaohjelman toteutumisen arviointi perustuu sähköisillä tietojärjestelmillä saatuihin yhteenvetoraportteihin valvontayksiköiden tiedoista, aluehallintovirastojen laatimiin raportteihin arviointi- ja ohjauskäynneistä sekä muuhun saatavilla olevaan aineistoon. Yhteistä toteutumisen arviointia hyödynnetään ympäristöterveydenhuollon valvonnan kehittämisessä ja tulevan valvontaohjelmakauden valmistelussa.

2. Kunnan valvontasuunnitelmaan sisällytettävät asiat

Kunnan valvontasuunnitelmalla tarkoitetaan suunnitelmaa, johon on koottu ympäristöterveydenhuollon valvonta yleisesti ja toimialakohtaisesti. Terveystensuojelu-, tupakka-, elintarvike- ja eläinlääkintähuoltolaeissa kuvataan kunnan valvontasuunnitelmalle asetetut vaatimukset. Edellä mainittujen lakien mukaan kunnan on laadittava ja hyväksyttävä säännöllistä valvontaa koskeva ympäristöterveydenhuollon toimialoja koskeva valvontasuunnitelma (kunnan valvontasuunnitelma). Valvonnan on oltava laadukasta, riskiperusteista sekä terveyshaittoja ja -vaaroja ehkäisevää. Valvontasuunnitelmalla varmistetaan valvonnan kattavuus eri ympäristöterveydenhuollon toimialoilla.

Kunnan valvontasuunnitelmassa on otettava huomioon ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma sekä toimialoja koskevat valvontaohjelmat paikallisten valvontatarpeiden mukaisesti ja riskiperusteisesti. Valvontasuunnitelma voi olla monivuotinen ja se tarkistetaan tarvittaessa. Aluehallintovirasto arvioi kunnan valvontasuunnitelman ja sen toteutuksen arviointi- ja ohjauskäynneillä tai muussa yhteydessä. Suunnitelma on myös julkinen asiakirja, josta toimijat ja kuntalaiset saavat tietoa valvonnasta.

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

- suunnittelun tavoitteet toiminnan jatkuvan parantamisen mukaisesti (plan-do-check-act)
- valvontakohteiden lukumäärä kohdetyypeittäin tai toimintaluokittain (elintarvikevalvonta)
- valvontakohteiden rekisteröimis- ja hyväksymismenettelyt
- tarkastustiheydet riskiluokituksen perusteella
- voimavarat ja niiden jakautuminen toimialoittain
- henkilöstön tehtävät, vastualueet ja velvollisuudet
- perehdytys- ja koulutussuunnitelma
- tarkastusten tavoitteet, suunnittelu ja toteutus
- valvonnasta perittävät maksut
- näytteenottosuunnitelmat
- laboratoriot ja ulkopuoliset asiantuntijat, joihin valvonta tukeutuu
- häiriötilannesuunnitelma
- sekä ohjaus, neuvonta ja kouluttaminen sekä viestintäsuunnitelma

Näistä osan voi toteuttaa omina erillisinä suunnitelmina. 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 laatimisoheissa 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. Osassa elintarvikevalvontaa ja tupakkalain valvontaa voidaan tarkastus toteuttaa etäviestintävälineiden avulla etätarkastuksena kuten hallinnonalan ohjeissa on kuvattu.

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 (esim. perehtyminen asiakirjoihin), tarkastuksen suorittaminen sekä tarkastuspöytäkirjan ja muiden tarvittavien asiakirjojen laatiminen. Matka-aikaa ei kirjata mukaan tarkastukseen käytettävään aikaan. Sen sijaan resurssien suunnittelussa on otettava huomioon myös matkaan kuluva aika. Kuntaliitto on suosittanut matkakustannusten sisällyttämistä tuntitaksaan, jotta kohteet eivät harvaanasutuilla alueilla olisi eriarvoisessa asemassa sijaintinsa perusteella ([linkki Kuntaliiton mallitaksaan](#)).

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. Näytteenoton voi suorittaa viranhaltija itse tai ulkopuolinen näytteenottaja. Viranomaisen on varmistuttava

näytteenottajan osaamisesta, jotta näytteenotto toteutetaan asianmukaisesti. Kunnan on varauduttava häiriötilanteiden kustannuksiin, 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. 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 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.

Valvontasuunnitelman yhteisessä osiossa on todettava ympäristöterveydenhuollon käytävissä olevat voimavarat, ja esitettävä niiden jakautuminen eri toimialoille. Resursseja on aikaisempien vuosien valvontakokemusten perusteella varattava myös muuhun kuin säännölliseen valvontaan. Valvontasuunnitelmassa on arvioitava, miten valvontaresurssit riittävät suunnitelman toteuttamiseen. Voimavarojen tarvetta arvioitaessa otetaan huomioon valvontakohteiden tarkastukset sekä niiden valmisteluun, matkoihin ja tarkastuskertomuksen laatimiseen tarvittava aika eli kaikki se aika, joka kuluu kyseiseen tarkastukseen valmistautumisesta tulosten kirjaamiseen. Henkilövoimavarojen lisäksi on kunnassa varauduttava riittävästi muun muassa näytteenottoon, laboratoriotutkimuksiin, toimijoiden ja kuntalaisten ohjaukseen ja neuvontaan sekä viranhaltijoiden koulutukseen meneviin kuluihin.

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 valtiosäädäntöä, salassapitoa ja asiakirjajulkisuutta, hallintomenettelyä,

henkilötietojen suojaa, kunnan päätöksentekoa sekä virkamiesoikeutta koskeva oikeudellinen sääntely ja sovellettava kaikessa toiminnassaan hallinnon oikeusperiaatteita.

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 säästönmukaisuutta. Valvontahankkeilla voidaan toteuttaa säännöllistä valvontaa esimerkiksi kohdetyyppikohtaisesti erilaisiin paikallisesti tunnistettuihin riskikohteisiin. Niillä pyritään myös lisäämään valvontaviranomaisten ja toimijoiden osaamista tehtävälueella.

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 valvonnassa. Näytteenottoon perustuva hanke pitää suunnitella erityisen hyvin, jotta tuloksia voidaan tulkita ja myös käyttää valvonnassa.

Valvontahankkeiden suunnitelmat perusteluineen kuvataan vuosittaisessa valvontasuunnitelmassa. Myös valvontayksikön osallistuminen muiden järjestämiin hankkeisiin, esimerkiksi pohjavesiselvitykset ELY-keskusten kanssa, 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 häiriötilannesuunnitelmaa, jonka tulee sisältää pääasialliset toimintaohjeet erityyppisissä häiriötilanteissa toimimiseen. Häiriötilanteisiin varautumiseen liittyviä ohjeita on lueteltu taulukossa 1.

Taulukko 1. Ympäristöterveydenhuollon häiriötilanteisiin varautumiseen liittyviä ohjeita.

Julkaisija	Ohje
Ruokavirasto	<ul style="list-style-type: none"> • Toiminta elintarvikevälikkeissä terveysvaaratilanteissa – ohje valvontaviranomaisille (2021) • Elintarvikkeiden takaisinvento-ohjeistus • RASFF • Ruokaviraston valmiussuunnitelmat a-luokan tautien varalta sekä toimintaohjeet a-c luokan ja muiden torjuttavien eläintautien varalta
Valvira	<ul style="list-style-type: none"> • Toimintatavat talousveden laadun turvaamiseksi – ohjesarja • Talousvesiasetuksen soveltamisohje (2018) • Säteilyvaaratilanne - ohje terveydensuojeluviranomaiselle varautumisesta ja toiminnasta säteilyvaaratilanteessa (2016)
Sosiaali- ja terveysministeriö	<ul style="list-style-type: none"> • Ympäristöterveyden erityistilanteet. Opas ympäristöterveydenhuollon työntekijöille ja yhteistyötoimijoille (2014) • Ympäristöterveyden häiriötilanteiden hallinta ja yhteistyö sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla - yhteistyöverkosto (2017) • Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma – Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille (2019) (käyttö soveltuvin osin) • Sopimusperusteinen varautuminen. Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille (2019) (käyttö soveltuvin osin) • Kyberturvallisuus Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille (käyttö soveltuvin osin)
Sisäministeriö	<ul style="list-style-type: none"> • Säteilytilanneohje (2016) • Vaaratiedoteopas (2013) • Kansallinen CBRNE-strategia (2017) • Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa selvittäneen työryhmän loppuraportti (2015)
Oikeusministeriö	<ul style="list-style-type: none"> • Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa (2019)
Pelastusopisto	<ul style="list-style-type: none"> • Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön (2012)
Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö	<ul style="list-style-type: none"> • Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa (2012)

Julkaisija	Ohje
Kuntaliitto ja Huoltovarmuuskeskus	<ul style="list-style-type: none"> KUJA-konseptin työvälineet
Turvallisuuskomitea	<ul style="list-style-type: none"> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, YTS 2017
Huoltovarmuuskeskus	<ul style="list-style-type: none"> Vesihuoltolaitoksen opas häiriötilanteisiin varautumisesta (2016)

2.7 Viestintä

Ympäristöterveydenhuollon viestinnän tarkoituksena on auttaa kansalaisia löytämään ne palvelut, joita ympäristöterveydenhuolto tarjoaa. Ympäristöterveydenhuollon valvontayksikön tulisi huolehtia siitä, että sen viranomaispalvelut ovat helposti löydettävissä ja että yhteydenottojen ja valvontapyyntöjen teko on kansalaisille ja asiakkaille helppoa. Ympäristöterveydenhuollon ilmoituspalvelu ilppa mahdollistaa osaltaan tämän periaatteen toteuttamista. Viranomaisilta odotetaan joustavaa, nopeaa, oikea-aikaista ja asiantuntevaa viestintää. Viestinnässä voidaan kertoa etukäteen valvonnan painopisteistä ja tavoitteista. Valvonnan tuloksien julkaiseminen puolestaan lisää toiminnan läpinäkyvyyttä. Samalla ympäristöterveydenhuollon tunnettavuus lisääntyy.

Tehokas viestintä on monipuolista ja vaatii perinteisten viestintäkanavien ohella uusien viestintäkanavien ennakkoluulotonta hyödyntämistä. Uudet viestintäkanavat ovat ketteriä ja saavuttavat nopeasti suuren yleisön. Kunnan sisäisessä viestinnässä on hyvä ottaa huomioon kuntapäätäjät sekä uudet toimielimien jäsenet, joiden perehdyttäminen ympäristöterveydenhuoltoon on tarpeellista.

Ympäristöterveydenhuollon viestintäsuunnitelma voi olla osa kunnan yleistä viestintäsuunnitelmaa. Viestintäsuunnitelmaan kootaan paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten yhteistyötoimijoiden ja tiedotusvälineiden yhteystiedot sekä malleja tiedotteista. Viestintäsuunnitelmassa on hyvä huomioida uusien viestintäkanavien antamat mahdollisuudet sekä viestintä häiriötilanteissa. Kuntaliiton vuonna 2010 julkaisemassa [Kuntien verkkoviestintäohjeessa](#) on viestintään liittyviä ohjeita. Keskusvirastojen valtakunnan tasolla tapahtuva viestintä täydentää paikallisten viranomaisten viestintää.

Viestintä häiriötilanteissa

Viestinnän on tapahduttava häiriötilanteissa etukäteen suunniteltuja viestintäkanavia ja -tapoja käyttäen. Viranomaisilla voi olla lisäksi käytössään myös 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. Ympäristöterveydenhuollon häiriötilanneviestinnän julkaisuja on lueteltu taulukossa 2.

Taulukko 2. Ympäristöterveydenhuollon häiriötilanneviestintään liittyviä julkaisuja.

Julkaisija	Julkaisu
Kuntaliitto	Opas kunnan viestintään kriisi- ja erityistilanteissa (2020)
Valtioneuvoston kanslia	Valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohje: Viestinä 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 seuranta-tavan.

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. Taulukossa 3 on esitetty pääpiirteissään arvioitavat asiat.

Taulukko 3. Kunnan valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi.

Arviointikohde	Tarkastelu ja selvitys
Suunnitellun toiminnan ja tarkastusten kattavuus	<ul style="list-style-type: none">• kaikkien toimialojen valvonnan kattavuus• valtakunnallisten ja omien painopisteiden valvonnan toteutuminen• tarkastuksilla esiin tulleiden epäkohtien määrä ja laatu sekä viranomaisen toimenpiteet näiden epäkohtien korjaamiseksi ja asioiden saattamiseksi määrystenmukaiselle tasolle
Tarkastusten ja näytteiden määrä (suhteessa valvontasuunnitelmaan)	<ul style="list-style-type: none">• toteutuneiden tarkastusten lukumäärä• näytteet ja analyysit• valvontahankkeisiin osallistuminen• trendiseuranta esim. 5 vuoden aikajän-teellä
Toiminnan laadullinen arviointi	<ul style="list-style-type: none">• ympäristöterveydenhuollon valvonnan tavoitteiden saavuttaminen• painopistealueiden edistyminen
Valvonnasta saadut tulot ja niiden kohdentuminen	<ul style="list-style-type: none">• valvonnasta kertyvät maksutulot toimi-aloittain

Arviointikohde	Tarkastelu ja selvitys
	<ul style="list-style-type: none"> • valvonnasta saatujen tulojen kohdentuminen, tieto siitä onko valvonnasta saadut tulot kohdennettu ympäristöterveydenhuollon valvonnan kehittämiseen
Voimavarat ja yhteistoiminta-alueen toimivuus	<ul style="list-style-type: none"> • voimavarojen määrä suhteessa lainsäädännön vaatimukseen, valvontatarpeeseen ja suunniteltuun toimintaan • selvitys, paljonko voimavaroja on käytetty ennalta suunniteltuihin valvontatehtäviin ja kuinka paljon muihin tehtäviin • erittely henkilöstövoimavarojen kohdentumisesta eri lakien mukaiseen valvontaan (VYHA) • valvonnan tehokkuuden toteutuminen (verrataan keskusvirastojen ohjeisiin)
Toiminnan kehittämistarpeet	<ul style="list-style-type: none"> • toimenpiteet, joilla tilannetta parannetaan seuraavalla toimintavuodella
Arviointi- ja ohjauskäynnit	<ul style="list-style-type: none"> • havaitut hyvät toimintatavat, kehitettävää, korjattavaa

Valvontasuunnitelmien toteutumisen raportointi tehdään Vati- ja VYHA-järjestelmien avulla. Lautakunnassa tai muussa monijäsenisessä toimielimessä käsitelty valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi toimitetaan VYHA:n kautta aluehallintovirastolle.



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

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