

Eviran julkaisuja 18/2007

Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2008 - 2010



Eviran julkaisuja 18/2007

**Ympäristöterveydenhuollon yhteinen
valtakunnallinen valvontaohjelma
vuosille 2008 - 2010**

Kuvailulehti

Julkaisija	Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Kuluttajavirasto (KUV), Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV)
Julkaisun nimi	Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma 2008 - 2010
Tekijät	Työryhmä: Ekman Annette STTV, Hirn Jorma Evira (pj), Karuvaara Matti STTV, Koskinen Erkki Evira, Kärnä Kaarina KUV, Lounema Tomi KUV, Pakkala Pekka Evira, Pitkänen Jorma Evira, Poutiainen-Lindfors Ulla Evira ja Vuori Merja STTV
Tiivistelmä	Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Kuluttajavirasto ja Sosiaali- ja terve- ydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV) ovat laatineet yhteistyössä ympä- ristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman vuo- sille 2008 - 2010, jossa määritellään ympäristöterveydenhuollon yhteiset periaatteet toimialakohtaisille valvontaohjelmille ja ympäristöterveyden- huollon lainsäädännössä tarkoitettujen kunnallisten valvontaviranomais- ten suorittamalle valvonnalle. Yhdessä ympäristöterveydenhuollon toimi- alakohtaisten valtakunnallisten valvontaohjelmien kanssa tämä ohjelma muodostaa ympäristöterveydenhuoltoa säätelevissä laeissa mainitun ympä- ristöterveydenhuollon valtakunnallisen valvontaohjelman.
Julkaisu-aika	Syyskuu 2007
Asiasanat	Ympäristöterveydenhuollon valvonta, elintarvikevalvonta, tuoteturvallisuusvalvonta, kemikaalilain mukainen valvonta, tupakkalain mukainen valvonta, terveysuojelulain mukainen valvonta, eläintautivalvonta, eläinten hyvinvoinnin valvonta, kunnan valvontasuun- nitelma, valvontamaksut, valvontaohjelma
Julkaisusarjan nimi ja numero	Eviran julkaisuja 18/2007
Sivuja	23
Kieli	Suomi, ruotsi
Luottamuksellisuus	Julkinen
Julkaisija	Elintarviketurvallisuusvirasto Evira (www.evira.fi), Kuluttajavirasto (www.kuluttajavirasto.fi) sekä Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (www.sttv.fi)
Julkaisun kustantaja	Evira, KUV ja STTV
Painopaikka ja -aika	Multiprint Oy, Helsinki 2007
	ISSN 1796-4369
	ISBN 952-5662-77-2 (painettu)
	ISBN 952-5662-78-0 (pdf)

Beskrivning

Utgivare	Livsmedelssäkerhetsverket Evira, Konsumentverket (KUV), Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral (STTV)
Publicationens titel	Gemensamt riksomfattande tillsynsprogram för miljö- och hälsoskydd 2008 - 2010
Författare	Arbetsgrupp: Annette Ekman STTV, Jorma Hirn Evira (ordf.), Matti Karuvaara STTV, Erkki Koskinen Evira, Kaarina Kärnä KUV, Tomi Lounema KUV, Pekka Pakkala Evira, Jorma Pitkänen Evira, Ulla Poutiainen-Lindfors Evira och Merja Vuori STTV
Resumé	Livsmedelssäkerhetsverket Evira, Konsumentverket och Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral (STTV) har i samarbete lagt upp ett gemensamt riksomfattande tillsynsprogram för miljö- och hälsoskydd år 2008 - 2010, i vilket specificeras miljö- och hälsoskyddets gemensamma principer för tillsynsprogram i olika sektorer och för tillsynen som verkställs av de kommunala tillsynsmyndigheter som avses i lagstiftningen om miljö- och hälsoskydd. Gemensamt med de olika sektorernas riksomfattande till- synsprogram för miljö- och hälsoskydd bildar detta det riksomfattande till- synsprogram för miljö- och hälsoskydd som nämns i lagarna om miljö- och hälsoskydd.
Utgivningsdatum	September 2007
Referensord	Miljö- och hälsoskydd tillsyn, livsmedelstillsyn, produktsäkerhetstillsyn, tillsyn enligt kemikalielagen, tillsyn enligt tobakslagen, tillsyn enligt hälsoskyddslagen, tillsyn över djursjukdomar, tillsyn över välmående välbefinnande bland djur, kommunens tillsynsplan, tillsynsavgifter, tillsynsprogram
Publikationsseriens namn och nummer	Eviras publikationer 18/2007
Antal sidor	23
Språk	Finska
Konfidentialitet	Offentlig handling
Utgivare	Livsmedelssäkerhetsverket Evira (www.evira.fi), Konsumentverket (www.kuluttajavirasto.fi) och Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral (www.sttv.fi)
Förläggare	Evira, KUV och STTV
Tryckningsort	Multiprint Oy, Helsingfors 2007 ISSN 1796-4369 ISBN 952-5662-77-2 (tryckt) ISBN 952-5662-78-0 (pdf)

Description

Publisher	Finnish Food Safety Authority Evira, Consumer Agency (KUV) and National Product Control Agency for Welfare and Health (STTV)
Title	National General Control Programme for Environmental Healthcare in 2008 - 2010
Authors	The team: Annette Ekman STTV, Jorma Hirn Evira (the chairman), Matti Karuvaara STTV, Erkki Koskinen Evira, Kaarina Kärnä KUV, Tomi Lounema KUV, Pekka Pakkala Evira, Jorma Pitkänen Evira, Ulla Poutiainen-Lindfors Evira and Merja Vuori STTV
Abstract	Finnish Food Safety Authority Evira, Consumer Agency and National Product Control Agency for Welfare and Health (STTV) mutually have prepared a general national control programme for environmental healthcare in 2008 - 2010, wherein is identified the common principles of environmental healthcare as to be applied in the control programmes of the various business sectors, and in controlling effected by municipal control authorities characterized in the legislation on environmental healthcare. Together with the control programmes of the various sectors for environmental healthcare, this programme constitutes the national control programme for environmental healthcare as set down in the legislation on environmental healthcare.
Publication date	September 2007
Key words	Environmental healthcare control, food control, product safety control, control by the Chemical Act, control by the Tobacco Act, control by the Health Protection Act, control of animal diseases, control of animal welfare, municipal control plan, control fees, control programme
Name and number of publication	Eviras publications 18/2007
Pages	23
Language	Finnish, Swedish
Confidentiality	Public
Distributor	Finnish Food Safety Authority Evira (www.evira.fi), Consumer Agency (www.kuluttajavirasto.fi) and National Product Control Agency for Welfare and Health (www.sttv.fi)
Publisher	Evira, KUV and STTV
Printed in	Multiprint Oy, Helsinki 2007
	ISSN 1796-4369
	ISBN 952-5662-77-2 (printed)
	ISBN 952-5662-78-0 (pdf)

Sisällys

ESIPUHE	7
LYHENTEITÄ	8
SÄÄDÖSPERUSTA VALVONTAOHJELMALLE	9
1 JOHDANTO	10
2 YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON VALVONTAOHJELMAT JA KUNNAN VALVONTASUUNNITELMA	12
2.1 Valvontaohjelmien ja kunnan valvontasuunnitelman laatiminen	13
2.2 Valvontasuunnitelman hyväksyminen kunnassa	14
2.3 Valvontasuunnitelman käsittely lääninhallituksessa	14
3 YHTEISEN VALVONTAOHJELMAN JA KUNNAN VALVONTASUUNNITELMAN SISÄLTÖ	15
3.1 Tarkastuksen sisältö ja tarkastukseen keskimääräisesti käytettävä aika	15
3.2 Valvontakohdetyyppien riskinarviointi ja riskiluokitus sekä valvontakohdetyyppien tarkastustiheys	16
3.3 Näytteenoton ja valvontaprojektien ohjaus	18
3.4 Kunnan valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi	18
3.5 Raportointiohje	19
4 MUITA PERIAATTEITA YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON VALVONNASSA	20
4.1 Voimavarojen riittävyys ja henkilöstön pätevyys	20
4.2 Laatutyö ja laatu järjestelmät ympäristöterveydenhuollossa	21
4.3 Varautuminen erityistilanteisiin	21
4.4 Viestintä	21
5 VALVONNAN MAKSULLISUUS	22
6 AIKATAULUT	23

Esipuhe

Kunnallisen ympäristöterveydenhuollon voimavarat vähentyivät voimakkaasti 1990-luvulla. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen¹ mukaan terveystarkastajien terveysvalvontaan käyttämä työpanos väheni vuosina 1988 – 1996 jopa 30 prosenttia. Ympäristöterveydenhuollon voimavarojen niukkuus on todettu myös Eviran (ent. Elintarvikevirasto) selvityksissä 1998–2005² sekä tuoteturvallisuusvalvonnan tietojenkeruussa.

Kunnan ympäristöterveydenhuollon voimavarojen turvaamiseksi ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntöä on vuodesta 2004 lähtien uudistettu ja eläinlääkintähuollon lainsäädännön osalta muutoksia tehdään parhaillaan. Muutosten tavoitteena on lisätä ympäristöterveydenhuollon laeissa säädetyn kunnallisen valvonnan suunnitelmallisuutta, tehokkuutta ja laatua.

Lakien mukaan ympäristöterveydenhuollon keskusviranomaisten tulee omilla toimialoillaan laatia valtakunnalliset valvontaohjelmat kuntien valvontasuunnitelmien laatimisen ohjaamiseksi. Tämän lisäksi keskusviranomaiset laativat ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman, joka sisältää ympäristöterveydenhuollon valvonnan yleiset ja yhteiset periaatteet. Ympäristöterveydenhuollon yhteisellä valvontaohjelmalla ohjataan kuntia ottamaan huomioon kaikki ympäristöterveydenhuollon osa-alueet lainsäädännön edellyttämällä tavalla omissa valvontasuunnitelmissaan.

Vuosille 2008 – 2010 laaditun ympäristöterveydenhuollon keskusviranomaisten yhteisen valvontaohjelman tavoitteena on sovittaa yhteen ympäristöterveydenhuollon eri viranomaisten toimintaa niin, että toimialakohtaiset valvontaohjelmat keskeisten periaatteiden suhteen olisivat yhteneväiset, ja jotta käytettävissä olevat voimavarat tulisi käytetyksi mahdollisimman tehokkaasti. Nämä suuntaviivat on yhteisesti sovittu toiminnan lähtökohdiksi kaikilla ympäristöterveydenhuollon osa-alueilla. Jatkossa keskusviranomaiset pyrkivät entistä tiiviimpään yhteistyöhön kuntien ohjauksessa ja ovat aloittaneet vuoden 2007 aikana neuvottelut yhteisten painopisteiden, koulutuksen ja raportoinnin osalta.

Elintarviketurvallisuusvirasto, Kuluttajavirasto ja Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus pitävät tärkeänä, että suunnitelmallisesta valvonnasta perittävät maksut kohdistetaan kunnallisen ympäristöterveydenhuollon valvonnan voimavarojen kehittämiseen.

Helsingissä 7.9.2007



Jaana Husu-Kallio
Pääjohtaja
Evira



Marita Wilska
Ylijohtaja
Kuluttajavirasto



Ilkka Suojasalmi
Ylijohtaja
STTV

¹ Ympäristöterveydenhuollon voimavarat vuonna 1996. Sosiaali- ja terveysministeriö selvityksiä 1999:7

² Kunnallisen elintarvikevalvonnan riittävyyden arviointi 1998. Eläinlääkintä- ja elintarvikelaitos ja Elintarvikevirasto 2/2000; Kunnallisen elintarvikevalvonnan riittävyyden arviointi -raportit vuosilta 1999 - 2005. Elintarvikevirasto 2/2001, 1/2002, 1/2003, 5/2004, 2/2005, 2/2006 ja Evira 10/2007.

Lyhenteitä

EL	Elintarvikelaki (23/2006)
ElHL	Eläinlääkintähuoltolaki (685/1990)
EtL	Eläintautilaki (55/1980)
Evira	Elintarviketurvallisuusvirasto
EY-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.
KemL	Kemikaalilaki (744/1989)
KTM	Kauppa- ja teollisuusministeriö
KuTuL	Laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (75/2004)
KUV	Kuluttajavirasto
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
REACH-asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006, kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta.
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
STTV	Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus
TsL	Terveydensuojelulaki (763/1994)
TupL	Laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi (693/1976)
Valvontaohjelma-asetus	Valtioneuvoston asetus ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista (664/2006)
Valvontasuunnitelma-asetus	Valtioneuvoston asetus kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta (665/2006)

Säädösperusta valvontaohjelmalle

Elintarvikelaki (23/2006) 47 §

Kemikaalilaki (744/1989) 5 §

Laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (75/2004) 14 §

Laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi (693/1976) 14 §

Terveysuojelulaki (763/1994) 4a §

Valtioneuvoston asetus kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta (665/2006)

Valtioneuvoston asetus ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista (664/2006)

1. Johdanto

Kansanterveyslakiin (66/1972) on sisällytetty käsite ympäristöterveydenhuolto, jolla tarkoitetaan yksilön ja hänen elinympäristönsä terveydensuojelua. Lain 1 §:ssä ympäristöterveydenhuoltoon kuuluviksi laeiksi säädetään kuuluvaksi seuraavat lait: terveydensuojelulaki (763/1994), elintarvikelaki (23/2006), laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (75/2004), kemikaalilaki (744/1989), laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi (693/1976) sekä eläinlääkintähuoltolaki (685/1990).

Kunnan ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden virkatehtäviä sisältyy edellä mainittujen ympäristöterveydenhuollon lakien lisäksi myös eläintautilakiin (55/1980), eläinsuojelulakiin (247/1996) sekä Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annettuun lakiin (1100/1994).

Ministeriöiden tehtävänä on vastata valvonnan yleisestä johdosta ja suunnittelusta. Valvonnan ylin johto on tällä hetkellä jaettu ministeriöiden kesken seuraavasti:

- Elintarvikelaki: maa- ja metsätalousministeriö (MMM); tulosohjaus omalla toimialallaan myös kauppa- ja teollisuusministeriöllä (KTM) ja sosiaali- ja terveysministeriöllä (STM)
- Eläinlääkintähuoltolaki: MMM
- Kemikaalilainsäädäntö: STM ja ympäristöministeriö; kumpikin omalla toimialallaan
- Terveydensuojelulaki: STM
- Tuoteturvallisuuslainsäädäntö: KTM
- Tupakkalaki: STM

Hallitusohjelman mukaan keskushallinnossa jatketaan elintarvikealan päätöksenteon tiivistämistä yhdistämällä KTM:n sekä STM:n elintarvikelainsäädäntötehtävät MMM:n elintarvikkeiden turvallisuus- ja laatutehtäviin. Lisäksi KTM ja työvoimaministeriö yhdistyvät työ ja elinkeinoministeriöksi, jolle siirtyy tuoteturvallisuuslainsäädännön ylin johto. Muutokset toteutunevat vuoden 2008 alusta.

Ministeriöiden alaiset keskushallinnon valvontaviranomaiset, jäljempänä keskusviranomaiset, suunnittelevat, ohjaavat ja valvovat ympäristöterveydenhuoltoa valtakunnallisesti omilla toimialueillaan seuraavasti:

- Elintarviketurvallisuusvirasto Evira: elintarvikelaki, eläinlääkintähuoltolaki
- Kuluttajavirasto: tuoteturvallisuuslainsäädäntö
- Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus: terveydensuojelulaki, tupakkalaki, kemikaalilainsäädäntö (terveydelle vaaralliset sekä palo- ja räjähdysvaaralliset kemikaalit), elintarvikelaki (alkoholijuomat)
- Suomen ympäristökeskus: kemikaalilainsäädäntö (ympäristölle vaaralliset kemikaalit)

Lääninhallitus ohjaa ja valvoo annettujen säännösten ja määräysten noudattamista läänin alueella. Kemikaalilainsäädännön osalta lääninhallitus ja alueellinen ympäristökeskus ohjaavat ja valvovat, kumpikin omalla toimialallaan, kuntien toimintaa kemikaalilain säännösten noudattamisessa.

Valtioneuvosto antoi vuonna 2003 periaatepäätöksen³ koskien elintarvikevalvonnan kehittämistä. Periaatepäätöksen mukaan tavoitteena on muodostaa paikallistasolle aiempaa suurempia toimintayksiköitä, jotka mahdollistavat paremmin resurssien kokoamisen ja valvontahenkilöstön erikoistumisen. Tavoitteet on tarkoitettu sovellettavaksi koko ympäristöterveydenhuollossa. Tavoitteena on, että kuntien vastuulla oleva valvonta kootaan 50 - 85 seudulliseen toimintayksikköön. Yksiköt muodostetaan ensisijaisesti vapaaehtoisin päätöksin. Tavoitteena on, että suunnitelmallinen ja ennalta ehkäisevä riskinar-

viointiin perustuva valvontatyö asteittain lisääntyy.

Periaatepäätöstä tarkistettiin 1.3.2007⁴ ja sen mukaan ns. PARAS-hanke⁵ aikataulutusta sovelletaan siten, että yhteistoiminta-alueet olisivat toiminnassa puitelain⁶ voimaantulon päättyessä vuoden 2012 lopussa. Mikäli kunta ei ole tehnyt päätöstä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen kuulumisesta 1.6.2009 mennessä, valtioneuvostolle annetaan valtuus ratkaista yksittäisen kunnan osalta kuuluminen johonkin yhteistoiminta-alueeseen.

³ Valtioneuvoston periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittämistä. Maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosaston julkaisu 11/2003.

⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös 30.10.2003 annetun elintarvikevalvonnan kehittämistä koskevan periaatepäätöksen muuttamisesta (annettu 1.3.2007)

⁵ Kunta- ja palvelurakennemuutos -hanke eli ns. PARAS-hanke

2 Ympäristöterveydenhuollon valvontaohjelmat ja kunnan valvontasuunnitelma

Ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntöä on vuodesta 2004 lähtien uudistettu. Uudistettujen lakien mukaan ympäristöterveydenhuollon keskusviranomaisten tulee omilla toimialoillaan laatia valtakunnalliset valvontaohjelmat kuntien valvontasuunnitelmien laatimisen ohjaamiseksi. Velvollisuus valvontaohjelmien laatimiseen sisältyy seuraaviin lakeihin:

- Elintarvikelaki (23/2006);
- Laki kemikaalilain muuttamisesta (287/2006);
- Laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (75/2004);
- Laki terveydensuojelulain muuttamisesta (285/2006); sekä
- Laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetuin lain muuttamisesta (286/2006).

Säädöksissä todetaan, että keskusviranomaisten omille toimialoilleen laatimat valvontaohjelmat ovat osa ympäristöterveydenhuollon valtakunnallista valvontaohjelmaa. Valvontasuunnitelmia ja -ohjelmia säätelevät myös valtioneuvoston asetus ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista (664/2006) eli valvontaohjelma-asetus ja valtioneuvoston asetus kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta (665/2006) eli valvontasuunnitelma-asetus.

Elintarvikevalvontaa ja eläinlääkintähuoltoa säätelee lisäksi EY-valvonta-asetus (882/2004). Elintarvikevalvontaohjelman ja eläintauti- ja hyvinvointiohjelman on otettava huomioon, mitä EY-valvonta-asetuksessa sanotaan alkutuotant-

nosta alkavasta ja koko tuotantoketjun kattavasta monivuotisesta kansallisesta valvontasuunnitelmasta. Voimassa olevaan eläinlääkintähuoltolakiin ei sisälly kansallista velvoitetta valvontaohjelman tai valvontasuunnitelman laatimiseksi. Eläinlääkintähuoltolain kokonaisuudistus on meillä ja uuteen lakiin valmistellaan velvoitetta toimialakohtaisen valvontaohjelman laatimiseksi. Evira laatii jo ennen uuden lain voimaantuloa valtakunnallisen eläintauti- ja hyvinvointiohjelman.

Kemikaalilain valvontaohjelman laatiminen on kemikaalilain 5 §:n mukaan STTV:n tehtävä. Valvontaohjelman laatimiseen on osallistunut myös Suomen ympäristökeskus, joka on kemikaalilainsäädännön valvontaviranomainen keskushallinnossa kemikaalien aiheuttamien ympäristöhaittojen ehkäisemisen ja torjumisen osalta.

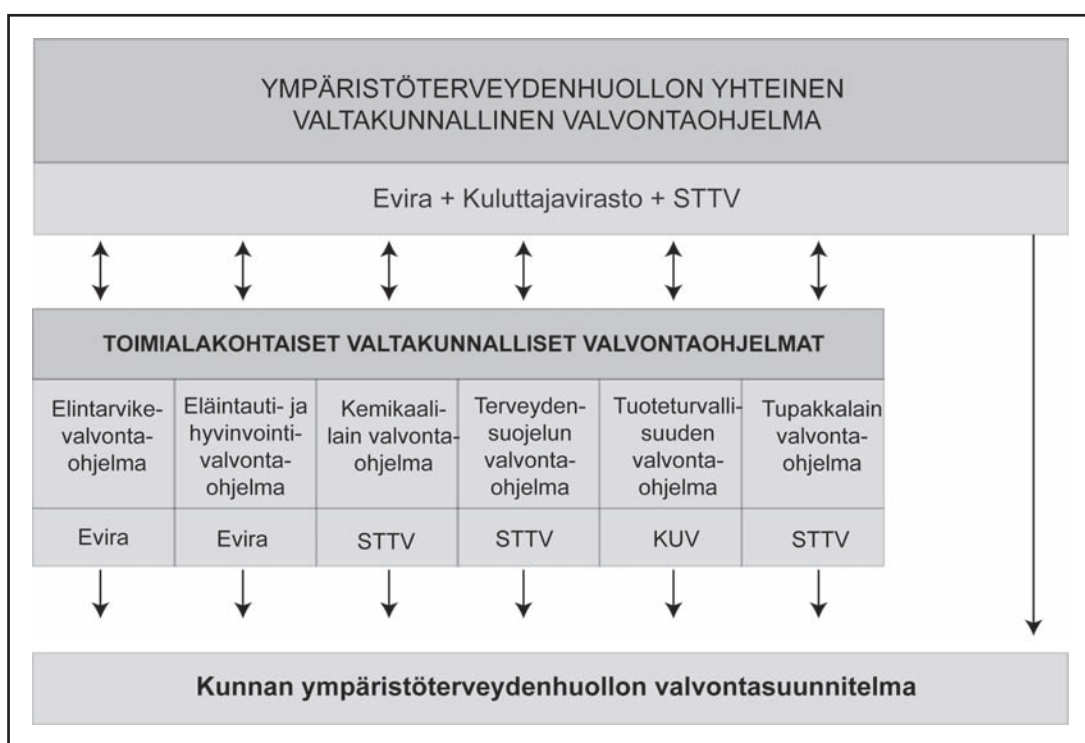
REACH-asetus on Euroopan unionin jäsenmaita sitova uusi kemikaaliasetus, joka tuli voimaan 1.6.2007. REACH on lyhenne sanoista Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals ja tarkoittaa kemikaalien rekisteröintiä, arviointia ja lupamenettelyä. REACH-asetuksen kanssa päällekkäinen kansallinen kemikaalilainsäädäntö kumotaan, ja mm. asetuksen noudattamisen valvonnasta säädetään erikseen vuosien 2007 ja 2008 aikana. Asetus edellyttää, että jäsenvaltiot ylläpitävät järjestelmää, jossa suoritetaan virallista valvontaa. Valmisteilla on myös uusi EY-asetus kemikaalien luokituksesta ja merkinnöistä, mutta sen voimaantuloaikataulu on toistaiseksi avoin. EY-asetuksista johtuva kemikaalilain mukaisen valtakunnallisen valvontaohjelman päivittämistarve selvinnee vuoden 2008 aikana.

2.1 Valvontaohjelmien ja kunnan valvontasuunnitelman laatiminen

Ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman suhdetta muihin valvontaohjelmiin ja -suunnitelmiin on kuvattu kaaviossa 1. Ympäristöterveydenhuollon keskusviranomaiset laativat omat toimialakohtaiset valvontaohjelmat. Tämän lisäksi keskusviranomaiset laativat ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen ohjelman, joka sisältää ympäristöterveydenhuollon valvonnan yleiset ja yh-

teiset periaatteet. Kunnat laativat vastuulleen kuuluvan ympäristöterveydenhuollon valvonnan toteuttamiseksi valvontasuunnitelman.

Evira laatii valtakunnallisen elintarvikevalvontaohjelman ja eläintauti- ja hyvinvointivalvontaohjelman ja Kuluttajavirasto tuoteturvallisuusvalvonnan valtakunnallisen valvontaohjelman. Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus laatii vastaavasti valtakunnalliset terveysuojelun, tupakkalain ja kemikaalilain valvontaohjelmat.



Kaavio 1. Ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman suhde toimialakohtaisiin valtakunnallisiin valvontaohjelmiin ja kunnan valvontasuunnitelmaan. Eläintauti- ja hyvinvointivalvontaohjelma on osa ympäristöterveydenhuollon yhteistä valtakunnallista valvontaohjelmaa, vaikka lainsäädäntö ei sitä toistaiseksi edellytä.

Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma laaditaan nyt vuosille 2008 - 2010. Sen tavoitteena on koordinoita ympäristöterveydenhuollon eri viranomaisten toimintaa niin, että toimialakohtaiset valvontaohjelmat keskeisten periaatteiden suhteen olisivat yhteneväiset. Ympäristöterveydenhuollon yhteiseen valtakunnalliseen valvontaohjelmaan kirjatut periaatteet ovat kaikkien keskusviranomaisien yhteisesti hyväksymiä.

Yhteisen valvontaohjelman tavoitteena on ohjata kuntia ottamaan huomioon kaikki ympäristöterveydenhuollon osa-alueet lainsäädännön edellyttämällä tavalla omissa valvontasuunnitelmissaan. Lisäksi keskusviranomaiset koordinoivat projektien, hankkeiden ja painopisteiden suunnittelua, jotta ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmaa laadittaessa on helpompi ottaa huomioon kaikki ympäristöterveydenhuollon osa-alueet valtakunnallisten ohjelmien mukaisesti. Tavoitteena on yhtenäistää keskusviranomaisien valvontaohjelmien aikataulut (ks. luku 6 Aikataulut).

Kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmassa otetaan huomioon toimialakohtaiset valvontaohjelmat ja niihin sisältyvät painopistealueet paikalliset olosuhteet ja elinkeinorakenne huomioiden. Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vaikuttaa kuntien valvontasuunnitelmien laadintaan toimialakohtaisten valvontaohjelmien kautta. Kunnan valvontasuunnitelmaan on tarkoituksenmukaista sisällyttää myös kunnan eläinlääkärin tehtäväksi säädetty eläinten hyvinvointiin ja eläintauteihin liittyvä valvonta, jota koskeva lainsäädäntötyö on vireillä MMM:ssä.

2.1 Valvontasuunnitelman hyväksymisen kunnassa

Kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelma, joka sisältää eri toimialueiden yksityiskohtaiset suunnitelmat, hyväksytään kunnan ympäristöterveydenhuollosta vastaavassa monijäsenisessä toimielimessä. Mikäli kemikaalivalvontaviranomaisena ja/tai tupakkalain mukaisena valvontaviranomaisena toimii vielä kunnan jokin muu toimielin, on suunnitelma tältä osin hyväksyttävä asianomaisessa toimielimessä. Hyväksyessään valvontasuunnitelman viranomaisen myös kirjaa seurantatavan.

Kunnan tulee toimittaa hyväksymänsä seuraavan vuoden valvontasuunnitelma lääninhallitukselle kunkin kalenterivuoden loppuun mennessä.

2.3 Valvontasuunnitelman käsittely lääninhallituksessa

Lääninhallituksen tehtävänä on ohjata ja valvoa ympäristöterveydenhuoltoa läänin alueella (EL 31 §, ElhL 5 §, KemL 6 §, KuTuL 10 §, TsL 5 §, TupL 14 §).

Lääninhallituksen tehtävänä on arvioida kuntien valvontasuunnitelmat sekä niiden toteutuminen. Elintarvikevalvonnan osalta lääninhallitusten tulee arvioida suunnitelman toteutumisen lisäksi valvonnan vaatimustenmukaisuutta. Lääninhallitukset voivat arvioida vaatimustenmukaisuutta myös ympäristöterveydenhuollon muiden osa-alueiden osalta.

3 Yhteisen valvontaohjelman ja kunnan valvontasuunnitelman sisältö

Valvontaohjelma-asetuksen (664/2006)

3 §:n mukaan ympäristöterveydenhuollon yhteisen valvontaohjelman tulee sisältää yhteiset periaatteet:

- 1) tarkastusten sisällölle;
- 2) valvontakohdetyyppien riskinarvioinnille ja riskiluokitukselle sekä valvontakohde tyyppien tarkastustiheydelle;
- 3) tarkastukseen keskimääräisesti käytettävälle ajalle;
- 4) näytteenotolle ja valvontaprojektien ohjaukselle,
- 5) kunnan valvontasuunnitelman toteutumisen arviointiohjeen sisällölle; sekä
- 6) raportointiohjeelle.

Valvontasuunnitelma-asetuksen (665/2006)

3 §:ssä määritellään vastaavasti, että kunnan valvontasuunnitelman tulee sisältää vähintään:

- 1) tarkastuksen sisällön määrittelyn;
- 2) valvontakohteiden tai valvontakohdetyyppien tarkastustiheyden;
- 3) tarkastukseen keskimääräisesti käytettävän ajan;
- 4) kunnan toimesta tapahtuvan näytteenoton ja näytteiden tutkimisen; sekä
- 5) valvontasuunnitelman toteutumisen arvioinnin.

Toimialakohtaisten valvontaohjelmien vähimmäisisällöstä ja ohjelmien toteutumisen arvioinnista säädetään toimialakohtaisissa säädöksissä (EL 47 §, KemL 5 §, KuTuL 14 §, Tsl 4a § ja TupL 14 §) ja valvontaohjelma-asetuksen 5 §:ssä. Valvontaohjelmista tulee käydä ilmi, kuinka valvontaohjelmien toteutumista arvioidaan.

3.1 Tarkastuksen sisältö ja tarkastukseen keskimääräisesti käytettävä aika

Ympäristöterveydenhuoltoon liittyvän valvonnan toimeenpanossa tarkastustoiminta on oleellinen osa selvitetäessä valvottavan kohteen tai toiminnan vaatimustenmukaisuutta.

Tarkastus voi kohdistua tiloihin, toimintatapoihin, olosuhteisiin, asiakirjoihin ja tuotteisiin. Yksittäinen tarkastus voi pitää sisällään koko kohteen tarkastuksen tai vain jonkin osa-alueen tarkastuksen. Valvontaohjelma-asetuksen (664/2006) mukaan tarkastukset voivat sisältää näytteiden ottoa ja mittauksia kohteen, kohteessa harjoitettavan toiminnan tai siellä valmistettavien tuotteiden tai tarjottavien palvelujen terveyshaittojen, turvallisuuden ja määräystenmukaisuuden arvioimiseksi. Pelkkää näytteenottokäyntiä ei voida pitää tarkastuksena.

Valvontaan liittyvistä tarkastuksista voidaan säätää tarkemmin ympäristöterveydenhuoltoa ohjaavissa säädöksissä ja niitä voidaan selventää toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa.

Tarkastuksesta tehdään tarkastuskertomus, joka toimitetaan tiedoksi asianosaisille. Käytännössä se laaditaan kahtena kappaleena, joista toinen toimitetaan tarkastajan allekirjoittamana tarkastuskohteeseen. Tarkastuskertomus voidaan tarvittaessa lähettää tiedoksi myös muille viranomaisille.

Valvontakohdetyypin tarkastukseen keskimääräisesti käytettävän ajan määrittelyssä tulee ottaa

huomioon ainakin tarkastuksen tarkoitus, tarkastuksen valmistelu, tarkastuksen sisältö sekä tarkastuskertomuksen laatiminen. Yhteen tarkastukseen olisi valvontasuunnitelmassa varattava aikaa vähintään kaksi tuntia, mutta vaativimmat kohteet vaativat jopa yhden tai useamman henkilötyöpäivän. Keskusviranomaiset antavat tarkempia ohjeita eri lakien perusteella tehtävien tarkastusten sisällöstä ja tarkastukseen käytettävästä ajasta.

Valvontasuunnitelmaan kirjataan tarkastukset joko valvontakohteiden tai valvontakohdetyypien mukaan. Valvontasuunnitelmaan kirjatut tarkastukset ovat valvontayksikön säännöllistä tarkastustoimintaa. Kaikkia tarkastuksia ei voi ennalta suunnitella. Tarkastuksia on tarpeen tehdä myös muusta syystä, esimerkiksi kuluttajan tai toisen toiminnanharjoittajan tekemän ilmoituksen perusteella tai erityistilanteisiin liittyen. Tähän ryhmään kuuluvat myös uusien kohteiden ennakkotarkastukset, kun niitä lainsäädännössä edellytetään. Näihin tarkastuksiin on varauduttava valvontaa suunniteltaessa.

Tarkastuksen sisältö määräytyy sen mukaan, mikä lain perusteella se tehdään. Ympäristöterveydenhuollossa saattaa olla tarkoituksenmukaista tehdä tarkastus samanaikaisesti useamman lain perusteella. Tarkastuksen lakiperusteet on käytävä ilmi sekä valvontasuunnitelmassa (ennalta suunnitellun valvonnan osalta) että tarkastuksen jälkeen laadittavassa tarkastuskertomuksessa.

Hallintolain (434/2003) 39 §:n mukaan viranomaisen on ilmoitettava tarkastuksesta ennakoon asianosaiselle, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksessa. Asianosaisena voidaan käsittää sekä toiminnanharjoittaja että tämän edustaja. Ympäristöterveydenhuollossa tarkastuksia on syytä tehdä sekä ennalta ilmoittamatta että ilmoittamalla niistä etukäteen. EY-valvonta-asetuksen (882/2004) artiklan 3(2) mukaan elintarvikevalvonnan tarkastukset tulee pääsääntöisesti tehdä ilman ennakkovaroitusta.

3.2 Valvontakohdetyypien riskinarviointi ja riskiluokitus sekä valvontakohdetyypien tarkastustiheys

Kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelman laatimisen tulee perustua kunnan tekemään valvontakohteiden kartoitukseen, riskinarviointiin sekä valvonnan varmistamiseen eri toimialoilla. Lähtökohdan valvontatarpeelle muodostaa tieto erityyppisten valvontakohteiden lukumääristä ja kohteiden tuntemus. Eri tyisen haasteen kunnalle asettavat kokonaan uudentyyppiset valvontakohteet ja sellaiset kohteet, joilla ei ole ilmoitus- tai hyväksymismenettelyä. Myös näiden kohteiden valvonta kuuluu kunnalle, vaikka kohteet eivät usein ole ennalta valvontaviranomaisen tiedossa.

Riskiin vaikuttavat tekijät valvontakohteissa sekä haitan toteutumisen todennäköisyys ja vaikutavuus määritellään. Valvontakohteen riskiluokituksen määrittelemiseksi riskinarvioinnissa pyritään järjestelmällisesti tunnistamaan valvontakohteen vaarat (luonne) ja terveyshaitat sekä arvioimaan niiden merkitys (laajuus). Tavoitteena on arvioida jokainen valvontakohte erikseen ottaen huomioon keskusviranomaisien toimialakohtaisissa valtakunnallisissa valvontaohjelmissa antamat yksityiskohtaiset ohjeet koskien riskinarviointia ja riskiluokitusta sekä niissä huomioon otettavia tekijöitä.

Yhtä valvontakohdetta joudutaan usein tarkastelemaan useamman eri ympäristöterveydenhuollon lain näkökulmasta. Alustava riskinarviointi voidaan tehdä valvontakohdetyypeittäin, jolloin valvontasuunnitelmaan voidaan kirjata keskimääräinen suunniteltu tarkastustiheys valvontakohdetyypeittäin. Myöhemmin riskinarvioinnissa otetaan huomioon aiempien tarkastusten havainnot. Kohdekohtainen tarkastustiheys riippuu kohteen tosiasiallisen riskistä. Esimerkiksi hyvin toimiva omavalvonta tai vastaava muu kohteessa tehtävä sisäinen valvonta, laadunvalvonta tai käyttötarkkailu sekä hyvä turvallisuuskulttuuri ja turvallisuusjohtaminen ovat omiaan pienentämään riskiä ja tätä kautta suunnitelmallisten tarkastusten tiheyttä. Toisaalta toimijan laiminlyönnit, kohteessa tapahtuneet onnettomuudet tai

toistuvasti kuluttajilta tai toisilta elinkeinonharjoittajilta tulleet toimintaa koskevat ilmoitukset voivat olla peruste nostaa tarkastustiheyttä.

Suunnitelmallista valvontaa on havainnollistettu taulukossa 1, jossa on esimerkein tuotu esille muutamien eri kohdetyyppien tarkastustiheyksiä. Taulukossa esitetyt tarkastustiheydet perustuvat lainsäädännön määräyksiin ja/tai keskusviranomaisten arvioon oman toimialansa valvontakohteiden vaatimasta tarkastustiheydestä. Taulukon tarkoituksena on tuoda eri toimialueiden kohteita ja valvontatarpeita yhtä aikaa näkyviin, mutta se ei kata kaikkia valvottavia kohteita.

Riskinarvioinnilla on suuri merkitys ympäristöterveydenhuollon voimavarojen oikean koh-

dentamisen suunnittelussa. Toimialasta ja valvontakohteen luonteesta riippuen valvonta voi edellyttää erilaisia valvontamenetelmiä, kuten kohteen, tuotteiden, toimintojen ja omavalvonnan toimivuuden tarkastukset sekä näytteenotto ja tutkimukset. Tarkastukset voivat olla usein toistuvia vain jonkin toiminnan osa-alueen kattavia tai koko toiminnan käsittäviä laajoja tarkastuksia. Tarkastustiheyssuositus ei näin ollen yksinään kerro toiminnan riskeistä. Toimialakohteisissa valtakunnallisissa valvontaohjelmissa on yksityiskohtaiset ohjeet erilaisten valvontakohteiden suositelluista tai säädetyistä tarkastustiheyksistä sekä tarkastuksiin tarvittavista ajoista. Valvontasuunnitelmassa on otettava huomioon kaikkien ympäristöterveydenhuollon lakien mukainen valvonta.

Taulukko 1. Esimerkkejä ympäristöterveydenhuollon valvontakohteiden tarkastustiheyksistä

Tarkastustiheys	Kohdetyyppiesimerkkejä (lakiperuste)
Useamman kuin kerran vuodessa	Elintarvikemyymälä (EL) Elintarviketuotantolaitos (EL) Talousvettä toimittava laitos (TSL) Kylpylä (TSL) Ammattikeittiö, ravintola (EL)
Kerran vuodessa	Huvipuisto (KuTuL) Kemikaalien valmistus-, maahantuonti- ja tukkumyyntipaikka (KemL) Tarjoilukeittiö ei ruuanvalmistusta (EL) Uimahalli, kylpylä, uimaranta (KuTuL, TSL)
Harvemmin kuin kerran vuodessa - esimerkiksi joka toinen vuosi, kerran kolmessa tai viidessä vuodessa	Alkutuotantopaikka (EL) Eläinten pitopaikka (EtL) Kemikaalin vähittäismyyntipaikka (KemL) Kuntosali (KuTuL, TSL) Leikkikenttä (KuTuL) Ohjelmapalveluyritys (KuTuL) Parturi, kampaamo (TSL) Päiväkoti, oppilaitos (TSL, TupL) Ravintola (TupL)

3.3 Näytteenoton ja valvontaprojektien ohjaus

Näytteenottosuunnitelma ja valvontaprojektit ovat osa kunnan valvontasuunnitelmaa. Valvontaprojekteihin voi kuulua mm. tarkastuksia, mitauksia ja näytteenottoa. Kunnan valvontasuunnitelmassa tulee varata myös aikaa ja resursseja vuosittaisten valvontaprojektien toteuttamiseen. Valtakunnalliset ja alueelliset valvontaprojektit ovat osa kunnan suunnitelmallista ja säännöllistä valvontaa. Niillä toteutetaan kunnan vastuulla olevaa valvontaa koordinoitusti ja tehokkaasti.

Valvontasuunnitelmaan sisällytetään ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä kunnan valvontaviranomaisen suoritettavaksi säädetty näytteenotto. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan hyväksytyt laboratoriot, johon valvonta tukeutuu. Asiasta on säädetty terveydensuojelulaissa ja elintarvikelaissa.

Valvontasuunnitelmaan sisällytetään kaikki ympäristöterveydenhuollon lakien mukaiset näytteenotot ja näytteiden tutkimukset, jotka voidaan etukäteen suunnitella. Kunnan näytteenottosuunnitelmasta on käytävä ilmi, mitkä näytteet liittyvät tietyn kohteen suunnitelmalliseen valvontaan, jolloin näytteenotosta aiheutuvat kustannukset kohdistuvat toiminnanharjoittajalle. Kemikaalilain valvontaohjelma ei sisällä näytteenottoa.

Kunnan tulee omassa talousarviossaan varata riittävät voimavarat kunnan vastuulla olevan valvonnan toteuttamiseksi tarvittavaan näytteenottoon ja näytteiden laboratoriotutkimuksiin. Lisäksi on varauduttava erityistilanteisiin liittyvään näytteenottoon ja laboratoriotutkimuksiin, esimerkiksi ruokamyrkytys- ja vesiepidemioiden selvittämiseen.

Näytteenottosuunnitelmaan sisällytetään myös ne toimialakohtaisten valtakunnallisten valvontaohjelmien mukaiset näytteet, jotka on tarkoitus ottaa kunnan toimesta tai joiden ottamisessa kunta avustaa, ja joiden laboratorioskustannuksista asianomainen keskusviranomainen vastaa.

Viranomaisnäytteet voi ottaa viranhaltija tai näytteenottoon voidaan käyttää paikallisen val-

vontaviranomaisen hyväksymiä ulkopuolisia asiantuntijoita. Ulkopuolisella näytteenottajalla on oltava riittävä asiantuntemus ja pätevyys, minkä valvontaviranomainen toteaa.

3.4 Kunnan valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi

Kunnan tulee vuosittain arvioida valvontasuunnitelman toteutumista. Toteutumista arvioidaan ympäristöterveydenhuollosta vastaavissa monijäsenisissä toimielimissä. Mikäli kemikaalivalvontaviranomaisena ja/tai tupakkalain mukaisena valvontaviranomaisena toimii kunnan jokin muu toimielin, on toteutumista tältä osin arvioitava asianomaisessa toimielimessä. Arviointia hyödynnetään paikallisen ympäristöterveydenhuollon valvonnan kehittämisessä, valvonnan toimivuuden varmistamisessa ja uusien suunnitelmien laadinnassa. Arvioinnissa tulee kuvata tarkastusten kattavuutta, tarkastusten ja näytteiden määrää valvontakohdetyypeittäin sekä valvonnasta saatujen tulojen kohdentumista.

Valvontasuunnitelman toteutumisen arvioinnissa tarkastellaan, kuinka kattavasti suunniteltu toiminta ja siten suunnitellut tarkastukset ovat toteutuneet. Valvonnan kattavuus arvioidaan valvontakohdetyypeittäin. Kattavuutta kuvataan esimerkiksi liittämällä arviointiin selvitys toteutuneiden tarkastusten lukumäärästä valvontakohdetyypeittäin, selvitys näytteenotosta valvontakohdetyypeittäin ja valvontaprojekteihin osallistumisesta. Lisäksi tarkastellaan, onko kaikkien toimialojen valvontaa tehty kattavasti. Tarvittaessa kerrotaan syyt tai perustelut mahdollisten toteutumatta jääneiden tavoitteiden osalta tai mahdolliset poikkeamat sekä vaadittavat toimenpiteet (esimerkiksi päätökset, voimavaralisykset, toiminnan muuttuminen ja painopisteiden tarkentaminen), jotta tavoitteet toteutuisivat seuraavalla tarkastelujaksolla.

Arviointikriteereitä ovat myös valtakunnallisten painopisteiden ja omien paikallisten painopistealueiden valvonnan toteutuminen. Arvioinnissa on hyvä tarkastella myös erityyppisiin tarkastuksiin ja kohteisiin käytettyä aikaa ja verrata sitä suunniteltoon ajankäyttöön. Lisäksi voidaan esittää tarkastuksilla esiin tulleiden epäkohtien määriä ja laatua sekä kunnan viranomaisten toi-

menpiteitä näiden epäkohtien korjaamiseksi ja asioiden saattamiseksi lainmukaiselle tasolle.

Toteutumisen arvioinnissa voidaan esittää arvio voimavarojen riittävydestä suhteessa tarpeeseen ja suunniteltuun toimintaan sekä paljonko voimavaroja on käytetty ennalta suunniteltuihin valvontatehtäviin ja kuinka paljon muihin tehtäviin. Henkilöstövoimavarojen kohdentumista eri lakien mukaiseen valvontaan on syytä eritellä.

3.5 Raportointiohje

Kunnan tulee lähettää monijäsenisen toimielimen hyväksymä selvitys ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelman toteutumisesta lääninhallitukselle vuosittain seuraavan vuoden

maaliskuun loppuun mennessä. Lisäksi lääninhallitukselle toimitetaan ne mahdollisesti erikseen raportoitavat asiat, joita ympäristöterveydenhuollon eri keskusviranomaiset ovat toimialakohtaisissa ohjelmissa pyytäneet kunnilta.

Keskushallinnossa on kehitteillä ympäristöterveydenhuollon kohde- ja valvontatietojärjestelmä, joka valmistuttuaan helpottaa valvontatietojen raportointia. Asiasta tiedotetaan tarkemmin, kun järjestelmä on valmis otettavaksi käyttöön.

Kuntien antama palaute otetaan huomioon valtakunnallista valvontaohjelmaa kehitettäessä.

4 Muita periaatteita ympäristöterveydenhuollon valvonnassa

Luvussa kolme esitettyjen asioiden lisäksi valvontasuunnitelmaan voidaan sisällyttää muitakin ympäristöterveydenhuollon valvontaan liittyviä asioita, joista ei ole säädetty valvontaohjelma- eikä valvontasuunnitelma-asetuksessa, mutta joista voi olla erityislainsäädäntöä. Näitä ovat esimerkiksi voimavaroihin liittyvät asiat, laatuasiat, varautuminen erityistilanteisiin sekä viestintä.

4.1 Voimavarojen riittävyys ja henkilöstön pätevyys

Valvontaviranomaisella tulee olla käytettävissä tarpeellinen määrä pätevää ja valvonnan menestyksellisen hoitamisen kannalta riittävän kokenutta henkilökuntaa. Valvontaviranomaisen pätevydestä on säädetty elintarvikelain 35 §:ssä, terveydensuojelulain 7 §:ssä, eläinlääkintähuoltolain 10 §:ssä sekä kansanterveyslain 41 §:ssä.

Valtioneuvoston periaatepäätökseen elintarvikevalvonnan kehittämisestä sisältyy ajatus henkilöstön erikoistumisesta muodostettavissa seudullisissa yksiköissä. Tavoitteena on, että eri viranhaltijoilla olisi erikoisosaamista ympäristöterveydenhuollon eri osa-alueilta. Tähän on selvää tarvetta, sillä pienissä yksiköissä pätevyden turvaaminen laajalla vastuualueella on usein mahdotonta. Erikoistuminen tulee toteuttaa hallitusti niin, että yleensä useampi kuin yksi henkilö valvontayksikössä olisi perehtynyt kunkin lainsäädännön mukaiseen valvontaan. Tämä helpottaa mm. sijaisuuksien järjestämisestä. Yksi tapa toteuttaa erikoistuminen on jakaa henkilöstö työpareihin tai työtimeihin.

Valvontatoimenpiteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että valvontaviranomainen on delegoinut toimivaltaa viranhaltijalle kunkin lain mahdollistamalla tavalla niin, että valvontatoimenpiteet voidaan tehdä kunnassa ilman viivytystä.

Käytännön valvonnan ja resurssien tehokkaan käytön kannalta voi olla järkevää suorittaa valvontaa useamman lain perusteella samalla kertaa kuitenkin niin, että tarkastettaviin asiakokonaisuuksiin pystytään perehtymään riittävästi.

Voimavarojen suunniteltu käyttö ympäristöterveydenhuollon eri osa-alueisiin on hyvä kirjoittaa suunnitelmaan. On huomattava, että lakisäätöihin tehtäviin kuuluu myös elinympäristön terveellisuuden edistäminen sekä terveyshaittojen ja vaarojen torjunta ennakolta. Ympäristöterveydenhuollon maksullisuuden lisääntyessä on tarpeen esittää, kuinka suuri osa työstä on suunnitelmallista valvontaa, josta kunta voi periä maksun, ja kuinka suuri osa on muuta työtä, esimerkiksi neuvontaa, asiakaspalvelua, koulutusta ja oman pätevyden ylläpitämistä ja kehittämistä.

Samat henkilöt kunnissa tekevät sekä valvontasuunnitelmaan sisällytettävää työtä, että muuta ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvaa työtä. Siksi olisi toivottavaa, että eri lakien mukaisen valvonnan edellyttämiä voimavaroja käsiteltäisiin suunnitelmaa laadittaessa samassa yhteydessä. Tämän lisäksi voimavarojen suunnittelussa on otettava huomioon kunnan ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoille annetut tehtävät, jotka eivät ole osa kansanterveyslain määrittelemää

ympäristöterveydenhuoltoa, esimerkiksi lääkelain⁷ mukainen nikotiinivalmisteiden myynnin valvonta vähittäiskaupoissa.

Valvontasuunnitelmaan voidaan kirjata valvontayksikön käytössä olevat henkilöstövoimavarat sekä heidän osaamisalueensa. Lisäksi on suositeltavaa kirjata tulevan vuoden henkilöstön koulutuksen painopisteet ja laajuus. EY-valvonta-asetuksen mukaan elintarvikevalvontahenkilöstön pätevyys on varmistettava seuraamalla henkilöstön koulutusta.

4.2 Laatutyö ja laatujärjestelmät ympäristöterveydenhuollossa

Elintarvikelain 41 §:ssä todetaan, että valvontaviranomaisen tulee laatia toimintaansa sopiva laatujärjestelmä sekä ylläpitää ja soveltaa sitä. Laissa ei ole vaatimusta laatujärjestelmän muodosta tai sen sertifiointista. Tarve laadukkaaseen työhön korostuu entisestään mm. maksullisuuden laajentumisen myötä. Kaikessa valvonnassa ja viranomaistyössä tulee pyrkiä laadukkuuteen ja tehokkuuteen kirjaamalla toimintatavat ja työprosessit. Seudulliset yksiköt joutunevat myös osoittamaan peruskunnille työnsä laadun.

Muut ympäristöterveydenhuollon lait eivät edellytä valvontaviranomaiselta laatujärjestelmää. On kuitenkin mahdollista laajentaa elintarvikevalvonnan laatujärjestelmä koskemaan koko ympäristöterveydenhuollon toimintaa. Keskusviranomaiset voivat omalta osaltaan tukea kuntia laatutyössä laatimalla työohjeita ja malliasiakirjoja.

4.3 Varautuminen erityistilanteisiin

Terveydensuojelulaki 8 § ja elintarvikelaki 46 § velvoittavat kuntia laatimaan suunnitelman, jossa varaudutaan erityistilanteisiin. Kunnallisen tuoteturvallisuusvalvonnan vähimmäisresurssitarpeen määrittelevässä valvontakriteeristöissä kehoitetaan ottamaan huomioon myös erityistilanteiden vaatima työaika. Kunnan valvontasuunnitelmaan voidaan sisällyttää varautumissuunnitelma tai se voidaan laatia erikseen, jolloin siihen viitataan kunnan valvontasuunnitelmassa. Keskusviranomaiset voivat laatia tai ovat laatineet ohjeita kunnan ympäristöterveydenhuollon eri toimialojen erityistilanteita varten.

4.4 Viestintä

Julkisuuslaki⁸ painottaa viranomaisen velvollisuutta tiedottaa toiminnastaan. Kunta tiedottaa valvontatoiminnastaan sekä ohjaa ja neuvoo paikallisia yrityksiä ja muita yhteistyötahoja lainsäädännössä annettujen vaatimusten noudattamisessa sekä elinympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden turvaamisessa. Viestinnän osaluoteita ovat asiakaspalvelu, kohderyhmien opastus ja kouluttaminen sekä tiedottaminen eri keinoin ja eri tilanteissa. Viestinnän kohderyhmiä ovat kuntalaiset, elinkeinonharjoittajat, toiset viranomaiset ja muut asiakkaat.

Kunnan velvollisuudesta tiedottaa säädetään terveydensuojelulain 6 §:ssä ja elintarvikelain 33 §:ssä.

Kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmaan voidaan sisällyttää viestintäsuunnitelma tai se voidaan laatia erikseen, jolloin siihen viitataan kunnan valvontasuunnitelmassa.

⁷ Laki lääkelain muuttamisesta 22/2006

⁸ Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999

5 Valvonnan maksullisuus

Kunnallisen ympäristöterveydenhuollon valvonnan maksullisuutta pohtineen sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän muistiossa (STM 2003:30) todetaan, että maksullisuuden laajentamisella pyritään tehostamaan ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön edellyttämää valvontaa sekä turvaamaan ympäristöterveydenhuollon voimavaroja.

Ympäristöterveydenhuollon laeissa säädetään, että kunnan valvontaviranomaisen tulee periä toiminnanharjoittajalta maksu kunnan valvontasuunnitelmaan sisältyvästä tarkastuksesta, näytteenotosta ja tutkimisesta (EL 71 §, KemL 60 §, KuTuL 20 §, Tsl 50 §, TupL 25 a §). Maksullisia ovat myös valvontasuunnitelmaan sisältyvän tarkastuksen perusteella annettujen määräysten valvonta, silloin kuin määräysten antaminen perustuu säännösten noudattamatta jättämiseen. Muusta maksullisuudesta kuten kohteen hyväksymisen ja siihen liittyvän tarkastuksen maksullisuudesta on säädetty erikseen.

Suunnitelmallinen maksullinen valvonta kohdistuu sekä ilmoituksen- ja luvanvaraisiin koh-

teisiin että sellaisiin, jotka eivät vaadi ympäristöterveydenhuollon ilmoitus- tai lupakäsittelyä. Suunnitelmallisen ja maksullisen valvonnan toteuttamista ohjeistetaan tarkemmin toimialakohtaisissa valvontaohjelmissa.

Maksujen perusteista ja taksasta päättää kunta. Kunnan tulee päättää maksut kuitenkin siten, että niiden suuruus vastaa enintään toimenpiteestä aiheutuneita kustannuksia. Maksujen periminen on mahdollista vasta sen jälkeen kun kunnalla on toimielimen hyväksymä valvontasuunnitelma, jonka perusteella tarkastuksia tehdään. Suomen kuntaliitto on antanut yleiskirjeen (21/80/02006) ympäristöterveydenhuollon maksullisuudesta.

Eri lainsäädäntöjen perusteella valvonnan maksullisuus on tullut voimaan eri ajankohtina, mutta vuoden 2007 alusta alkaen kaikki ympäristöterveydenhuollon osa-alueet ovat olleet maksullisuuden piirissä edellyttäen, että kunnalla on mm. monijäsenisen toimielimen hyväksymä valvontasuunnitelma.

6 Aikataulut

Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valvontaohjelma on laadittu vuosille 2008 – 2010. Tavoitteena on saavuttaa yhteinen aikataulu vuodesta 2008 seuraavasti:

- ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma valmistellaan tai päivitetään vuosittain toukokuun loppuun mennessä; ja
- toimialakohtaiset valtakunnalliset valvontaohjelmat valmistellaan tai päivitetään vuosittain elokuun alkuun mennessä.

Vuoden 2007 aikana on aloitettu neuvottelut mm. vuosittaisten painopisteiden, koulutuksen

ja raportoinnin koordinoimiseksi. Tarkoituksena on entisestään helpottaa kuntien suunnittelutyötä.

Kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmassa otetaan huomioon sekä ympäristöterveydenhuollon yhteiseen valvontaohjelmaan kirjatut periaatteet että keskusviranomaisten toimialakohtaisissa valvontaohjelmissä ohjeistetut asiat. Kunnan tulee toimittaa hyväksymänsä seuraavan vuoden valvontasuunnitelma lääninhallitukselle kunkin kalenterivuoden loppuun mennessä. Suunnitelma voidaan laatia monivuotisena, mutta mahdollisten päivitysten vuoksi se hyväksytään kunnassa vuosittain.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira
Mustialankatu 3, 00790 Helsinki
Puhelin 020 77 2003 • Faksi 020 77 24350
www.evira.fi

Julkaisu 18/2007
ISSN 1796-4369
ISBN 952-5662-77-2
ISBN 952-5662-78-0 (pdf)

