



YHTEENVETO ITÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIKASTON TOIMIALUEEN KUNTIEN YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON VALVONTASUUNNITELMIEN ARVIOINNISTA KEMIKAALI-, KULUTTAJATURVALLISUUS-, TERVEYDEN-SUOJELU- JA TUPAKKALAKIEN OSALTA VUONNA 2012

JOHDANTO

Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella oli vuonna 2012 yhteensä 11 ympäristöterveydenhuollon valvontayksikköä.

Kaikilla alueen valvontayksiköillä oli ympäristöterveydenhuollon ajantasainen vuoden 2012 valvontasuunnitelma. Suunnitelmaan sisältyi ensimmäisen kerran suunnitelma eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta sekä eläinlääkäripalveluista vuosina 2012-2014.

Itä-Suomen aluehallintovirasto arvioi kuntien vuoden 2012 valvontasuunnitelmista kemikaalivalvonnan, kuluttajaturvallisuusvalvonnan, terveydensuojeluvälvonnan ja tupakkavalvonnan vertaamalla suunnitelmaa valtakunnalliseen ympäristöterveydenhuollon valvontaohjelmaan ja valtioneuvoston asetuksen (665/2006) 3 §:n edellyttämään suunnitelman vähimmäissisältöön. Erityisesti kiinnitettiin huomiota yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman ja toimialakohtaisten valvontaohjelmien painopisteiden esittämiseen valvontasuunnitelmissa. Elintarvikevalvontasuunnitelmia ei arvioitu tässä yhteydessä eikä myöskään suunnitelmia eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta sekä eläinlääkäripalveluista vuosina 2012-2014. Aluehallintovirasto antoi arvioinnista valvontayksikkökohtaiset palautteet.

Yleistä

Valvontasuunnitelman vähimmäissisältö on käsitelty kaikissa valvontasuunnitelmissa asian mukaisesti. Valvontakohteiden tarkastustiheyksien ja -aikojen arvioinnissa on pohjana ollut valvontaohjelmien ohjeelliset tarkastustiheydet ja -ajat, joita on täsmennetty valvontakohteiden tuntemukseen, riskinarviointiin sekä käytettävissä oleviin resursseihin perustuen. Osa valvontayksiköistä on tuonut suunnitelmassaan esille valvontayksikön ja sen toimintaympäristön ominaispiirteitä ja mukauttanut valvontaohjelmaa omaksi suunnitelmaksi, mutta osa yksiköistä on toistanut valvontaohjelmaa varsin sanataarkasti, jolloin valvontasuunnitelman vieminen käytäntöön omaksi työvälineeksi voi kärsiä. Ylipäättään valvontasuunnitelmat on laadittu perustuen käytössä

oleviin voimavaroihin eikä valvontatarpeeseen. Valvontasuunnitelmien toteutumisen arviointi oli tuotu kaikissa valvontasuunnitelmissa esille.

Voimavaratarkastelua on myös esitetty kaikissa valvontasuunnitelmissa. Voimavarojen jakaantuminen suunnitelmalliseen ja muuhun valvontaan poikkeaa valvontayksiköiden välillä merkittävästikin. Valvontasuunnitelmien perusteella suunnitelmallisen valvonnan osuus kokonaisvalvonnasta vaihteli valvontayksiköittäin 13-80 %. Kaikki valvontayksiköt eivät ole suunnitelmissaan esittäneet voimavarojen jakaantumista toimialoittein eikä toimialakohtaisia resurssitarpeita.

Valvontasuunnitelmissa on tuotu esille myös muita yhteisessä valvontaohjelmassa esiin tuotuja asioita kuten viestintä, erityistilanteet, tietojärjestelmätilanne, koulutus ja valvonnan maksullisuus.

Suurimmalla osalla valvontayksikköjä on käytössä TerveKuu valvontakohdetietojärjestelmä. Kolmella valvontayksiköllä on Tarkastaja valvontakohdetietojärjestelmä. Kutin käyttöönottoaminen on käynnistynyt valvontayksiköissä.

Erytistilanteisiin varautumista on joissakin suunnitelmissa kuvattu monipuolisesti ja esitetty toimenpiteitä, joihin valvontayksikkö ryhtyy toimialoilla mahdollisesti syntyvien erityistilanteiden hoitamiseksi. Kaikilla valvontayksiköillä on nimetty epidemiaselvitystyöryhmä, mutta vasta toimintansa aloittaneilta yhteistoiminta-alueilla ei ole vielä koko toiminta-aluetta koskevaa ympäristöterveydenhuollon erityistilannesuunnitelmaa.

Suunnitelmissa on vaihtelevasti esitetty perusteet täydennyskoulutukseen ja koulutustilaisuuksiin osallistumiselle sekä koulutustilaisuuksiin osallistumissuunnitelma.

Viestintään liittyvänä on esitetty mm. asiakaspalvelun järjestämistä, tiedottamista sekä ohjausta ja neuvontaa.

Maksuja ja valvonnan maksullisuutta suunnitelmissa oli kuvattu varsin suppeasti. Useimmissa suunnitelmissa on kuvattu maksullisuuden periaatteita, mutta suunnitelmallisen valvonnan tuloja ja niiden kohdentumista ei pääsääntöisesti ole esitetty.

Kemikaalivalvonta

Kemikaalivalvonta sisältyy kaikkien valvontayksiköiden valvontasuunnitelmaan. Kemikaalivalvontasuunnitelmat on laadittu ottaen huomioon kemikaalivalvonnan suunnittelun vähimmäisvaatimukset, mutta valvontasuunnitelmien arviointia on hankaloittanut se, että kaikkiin valvontasuunnitelmiin ei ole sisältynyt valvontakohteiden tarkastussuunnitelmaa.

Kuluttajaturvallisuusvalvonta

Kuluttajaturvallisuuden valvontasuunnitelmissa oli melko hyvin huomioitu vuoden 2012 alussa voimaan tullut uusi kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011). Tosin aika paljon oli vielä viittauksia vanhaan lakiin, mutta seuraavissa päivityksissä niistä pitäisi päästä eroon. Uuden lain tuomat muutokset oli huomioitu melko kirjavasti. Valvonnan uudet painopistealueet oli kirjattu keskimäärin hyvin, joskin uusia kohteita puuttui joistakin

suunnitelmista. Hallinnollisten pakkokeinojen laajentunut käyttömahdollisuus jäi monessa suunnitelmassa huomioimatta. Valtakunnallisessa valvontaohjelmassa määritettyä uutta laskentatapaa kuluttajaturvallisuusvalvonnassa tarvittavan vähimmäis-resurssitarpeen määrittämiseksi oli aika hyvin käytetty.

Valvontakohteiden riskinarviointia ei kaikissa valvontasuunnitelmissa ollut käsitelty lainkaan. Siitä huolimatta valvontatiheydet ja tarkastusajat saattoivat erota valtakunnallisessa valvontaohjelmassa määritellyistä valvontakäyntitarpeista. Koulutussuunnitelmat olivat pääosin varsin suppeita. Vain harvaan koulutussuunnitelmaan oli koulutustarve kirjattu riittävän yksityiskohtaisesti. Myös koulutuksen tarvetta oli arvioitu liian matalaksi. Useassa suunnitelmassa valvonnan maksullisuus jätettiin kokonaan käsittelemättä, minkä johdosta valvontaan kohdistuvien resurssien riittävyyttä on hankala arvioida. Varautuminen kuluttajaturvallisuuden erityistilanteisiin on kuvattu valvontasuunnitelmissa varsin vaihtelevasti. Kuluttajaturvallisuuden erityistilanteita koskeva ohjeistus puuttui useasta suunnitelmasta. Tosin muutamassa suunnitelmassa aihetta oli käsitelty oikein perusteellisesti.

Hieman ylimalkaisesta suhtautumisesta valvontasuunnitelmien päivittämiseen kuvaa useammasta suunnitelmasta löytyneet maininnat lääninhallituksesta, jotka muuttuivat aluehallintovirastoiksi jo vuoden 2010 alusta. Joissain kohdin on edelleen käytetty vanhaa tuoteturvallisuustermiä. Yhteistoiminta-alueiden muutoksista johtuen oli havaittavissa, että lähiaikoina suurempaan kokonaisuuteen yhdistyvien alueiden valvontasuunnitelmien päivitykset olivat jääneet vähäisemmälle huomiolle.

Terveydensuojeluvalvonta

Terveydensuojeluvalvontasuunnitelmat on laadittu ottaen huomioon terveydensuojeluvalvontaohjelmassa esitetyt suunnittelun vähimmäisvaatimukset ja valvonnan painopistealueet. Kaikkien valvontayksiköiden suunnitelmallinen valvonta ei painotu valvontaohjelman painopisteisiin. Suunnitelmissa ei kerrota yksityiskohtaisemmin miten valvontayksiköt aikovat toteuttaa valvontaohjelman valtakunnallisia painopisteitä. Lisäksi osalla valvontayksiköistä on omia painopisteitä.

Terveydensuojeluvalvontatarpeen arviointi perustuu valvontaohjelman ohjeelliseen riskiluokitukseen. Kaikista valvontasuunnitelmista ei kuitenkaan ilmene riittävällä tarkkuudella, miten kohdekohtainen riskinarviointi on vaikuttanut tarkastustiheyksiin. Osassa valvontayksiköistä kohdekohtainen riskinarviointi on vielä kesken. Osa valvontayksiköistä on tehnyt suunnitelmat käytettävissä olevat resurssit huomioiden, jolloin valvontaohjelman mukainen tarkastustiheys ei toteudu. Ilmeisesti resurssivajeesta ja painopisteajattelusta johtuen kaikkiin valvontakohdetyyppeihin ei kohdenneta tarkastuksia lainkaan.

Suunnitelmissa on esitetty yleisellä tasolla perusteet riskinarvioinnille, tarkastukseen käytettävälle ajalle ja tarkastustiheydelle. Pääsääntöisesti suunnitelmiin ei sisälly selkeää valvontakohdetyypikohtaista tarkastussuunnitelmaa, johon perustuisi myöhemmin tehtävä suunnitelman toteutuksen arviointi.

Näytteenoton perusteena ovat talous- ja uimaveden säädökset. Lisäksi otetaan esimerkiksi puhtausnäytteitä valvontakohteiden siivoustoiminnan tai omavalvonnan toi-

mivuuden varmistamiseksi. Suunnitelmissa on esitetty käytettävät laboratoriot. Kaikissa valvontasuunnitelmissa ei ole esitetty arviota otettavista viranomaisnäytteistä. Myös ulkopuolisten asiantuntijoiden käytön osalta suunnitelmat olivat osin puutteellisia.

Tupakkavalvonta

Valtaosa tupakkavalvontasuunnitelmista täytti tupakkalain 14 a §:n 3 momentin mukaiset sisältövaatimukset. Suunnitelmissa on kuvattu yleisellä tasolla tarkastusten sisällön määrittely, valvontakohteiden tarkastustiheys, mahdollinen kunnan toimesta tehtävä näytteenotto ja käytettävät laboratoriot. Osassa valvontasuunnitelmia todettiin puutteita esim. tarkastusten sisällön kuvauksissa ja näytteenottoon ja tutkimiseen liittyvissä asioissa. Kaikkia valvontasuunnitelmia ei ole päivitetty vastaamaan uutta tupakkalakia, kaikkia suunnitelmia ei oltu myöskään laadittu uuden valvontaohjelman mukaisesti, vaan niissä esitettiin asioita vanhan valvontaohjelman mukaisina.

Osassa valvontayksiköistä ei ole kohdistanut tupakkalain valvontaa kaikkiin valvontakohtetyyppeihin ja valvontasuunnitelma on laadittu käytettävissä oleviin resursseihin pohjautuen, ei kohdekohtaisen riskinarvioinnin perusteella. osa valvontayksiköistä oli suunnitellut käyttävänsä tupakkavalvontaan aikaa huomattavasti vähemmän kuin valtakunnallisen valvontaohjelmassa esitetty 2 tuntia.

Valtakunnallisen valvontaohjelman valvonnan painopisteet on mainittu lähes kaikissa suunnitelmissa, mutta epäselväksi jäi, miten painopisteenä olevien valvontakohtetyyppien valvonta käytännössä toteutuu.

Aluehallintoviraston esitti valvontayksiköille seuraavia yleisiä ohjeita huomioitavaksi valvontasuunnitelmia laadittaessa ja päivitettäessä:

- Valtioneuvoston asetuksen 2 § 3) kohta ja 8 § viitaten ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelma on yksi yhteinen ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelma, joka tulee hyväksyä toimielimen kokouksessa ja käsitellä samassa pykälässä. Hyväksytty valvontasuunnitelma tulee lähettää kunkin kalenterivuoden loppuun mennessä aluehallintovirastolle.
- Myös valvontasuunnitelman olennaiset muutokset tulee viedä toimielimen hyväksyttäväksi. Mikäli valvontasuunnitelmaan ei tule olennaisia muutoksia, riittää suunnitelman vieminen tiedoksi toimielimelle. Nämä toimielimen päätökset tulee lähettää aluehallintovirastolle kuluvan vuoden loppuun mennessä, jotta aluehallintovirasto pysyy ajan tasalla valvontasuunnitelman laatimistilanteesta valvontaohjelmakaudella.
- Valvontasuunnitelman tulisi antaa yleiskuva valvontayksikön toiminnasta ja toimintaympäristöstä sekä miten suunnitelmallista valvontaa käytännössä toteutetaan valvontayksikössä.

- Valvontasuunnitelma tulisi laatia siten, että yhteistoiminta-alueen omat tarpeet ja oma toiminta otetaan huomioon suunnittelussa siten, että valvontaohjelmien periaatteet viedään yksilöidysti valvontayksikön toimintaan riskiperusteisesti valvontatarve huomioon ottaen eikä valvontaresurssien perusteella.
- Valvontasuunnitelmassa tulisi näkyä miten valvonta kohdentuu yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman ja toimialakohtaisten valvontaohjelmien painopisteille.
- Valvontasuunnitelmaan olisi hyvä sisällyttää koko valvontayksikön kattava toimialakohtainen valvontakohteiden valvontasuunnitelma käyttämällä keskusvirastojen laatimia raportointitaulukoita soveltuvin osin.
- Valvontasuunnitelman yhteisestä osasta tulisi käydä ilmi ympäristöterveydenhuollon käytettävissä olevat resurssit ja niiden jakautuminen eri toimialoille. Mikäli resurssit eivät riitä, niin valvontatarpeen ja valvontaresurssien välinen vaje tulee valvontasuunnitelman toteuman arvioinnissa tuoda esille ja esittää kehittämistarpeet ja toimenpiteet tilanteen korjaamiseksi. Ympäristöterveydenhuollon yhteisen valvontaohjelman mukaan valvontayksiköllä on oltava käytettävissään riittävä määrä pätevää henkilöstöä.
- Valvontasuunnitelmaan tulisi sisällyttää henkilöstön koulutussuunnitelma, minkä avulla varmistetaan henkilökunnan asiantuntemuksen ylläpito ja kehittyminen.
- Suunnitelmallisen valvonnan maksullisuus, sen periaatteet ja tulojen kohdentuminen tulee esittää valvontasuunnitelmassa.
- Valvontayksikön käytössä oleva KUTI-YHTI yhteensopiva tietojärjestelmä, sen käyttöönottilanne ja kehittäminen tulisi kuvata valvontasuunnitelmassa.
- Valvontasuunnitelmasta tulisi käydä ilmi ympäristöterveydenhuollon erityistilanteisiin varautuminen.
- Valvontasuunnitelman luettavuutta selkeyttäisi, jos suunnitelmassa olisi sisällysluettelo. Lisäksi tehdyt päivitysmuutokset tulisi listata erikseen näkyviin tehtyjen muutosten löytämiseksi suunnitelmasta.

Aluehallintoviraston näkemyksiä arvioinnista

Aluehallintovirasto pitää ongelmana sitä, että eri toimialojen suunnitelmallista valvontaa valvontayksiköt eivät suunnitelmassa esitä toteumanarviointiin käytettävillä taulukoilla, siksi valvonnan suunnitelmallisuuden ja kohdentumisen arviointi jää puutteelliseksi.

Suunnitelmien taso vaihtelee kovin paljon. On havaittavissa, että osalla valvontayksiköitä suunnitelmassa on otettu huomioon valvontayksikön ominaispiirteet ja paikalliset

olosuhteet ja näin suunniteltuna valvontasuunnitelma on valvonnan työväline, mutta osalla se on tehty vain lainsäädännön vaatimuksesta ja toistettu valtakunnallisen valvontaohjelman tekstiä.

Valtakunnallinen valvontaohjelma tukee edellä esitettyä, koska valvontaohjelmassa on esitetty samoja asioita useassa eri kohdassa. Kohtien välillä voi olla pieniä ”sävyeroja”, mikä hankaloittaa niin kuntien työtä suunnitelman laadinnassa kuin aluehallintoviraston arviointitehtävää. Aluehallintovirasto toivoo, että tulevassa valvontaohjelmassa keskusvirastot esittävät valvontaohjelman sisällön tiiviimmin ja nykyistä selkeämmin sekä painottavat kuntia ottamaan suunnitelmissaan omat lähtökohtansa huomioon nykyistä paremmin.

Aluehallintoviraston arviointia ja kuntien suunnittelua hankaloittaa myös valvontaohjelman tulkinvaraisuus esimerkiksi tarkastustiheyden vähentämisen osalta.

Lisätietoja antavat:

Ulla Ahonen, puh. 0295 016 888, ulla.ahonen@avi.fi

- tupakkalain valvonta
- terveydensuojelulain valvonta

Eeva-Liisa Launonen, puh. 0295 016 916, eeva-liisa.launonen@avi.fi

- kemikaalilain valvonta
- terveydensuojelulain valvonta

Matti Koskela, puh 0295 016 913, matti.koskela@avi.fi

- kuluttajaturvallisuusvalvonta

JAKELU

Valvira:

Kaisa Mäntynen, kaisa.mantynen@valvira.fi

Tukes:

kemikaalivalvonta@tukes.fi

Kaarina Kärnä, kaarina.karna@tukes.fi

TIEDOKSI

Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen kunnalliset valvontayksiköt
yksikön päällikkö Kirsi Kaikko, Itä-Suomen aluehallintovirasto
johtaja Sirkka Jakonen, Itä-Suomen aluehallintovirasto
Itä-Suomen aluehallintoviraston ympäristöterveydenhuollonryhmä
Aluehallintovirastojen kollegat