



17.5.2016

Pohjois-Karjalan ympäristöterveyden arviointi- ja ohjauskäynti 13.11.2015 ja  
29.12.2015

|   |   |
|---|---|
| Arviointi- ja ohjauskäyntien kohde- viranomainen                          | Pohjois-Karjalan ympäristöterveys   |
| Osoite  | Jokikatu 8, 80200 Joensuu   |
| Arviointi- ja ohjauskäynneillä läsnä olleet kohde- viranomaisen edustajat | 13.11.2015<br>Elina Felin, ympäristöterveydenhuollon johtaja<br>Jouni Korhonen, terveystarkastaja<br><br>Anu Arresto, hankepäällikkö<br>Pertti Hippinen, terveystarkastaja<br>Aki Hirvonen, terveystarkastaja<br>Piritta Hirvonen, terveystarkastaja<br>Päivi Karinen, terveystarkastaja<br>Pirjo Kosonen, terveystarkastaja<br>Ari Laukkanen, terveystarkastaja<br>Jaakko Leinonen, vs. terveystarkastaja<br>Eeva Makkonen, terveystarkastaja<br>Markku Miettinen, terveystarkastaja<br>Anneli Parviainen, terveystarkastaja<br>Ari Parviainen, vs. terveystarkastaja<br>Hannu Pesonen, terveystarkastaja<br>Jaana Ryhänen, terveystarkastaja<br>Pirjo Saukkonen, terveystarkastaja<br>Merja Seppälä, terveystarkastaja<br>Lea Ursin, terveystarkastaja<br>Jaana Valkama, terveystarkastaja<br>Tanja Väänänen, vs. terveystarkastaja<br><br>29.12.2015<br>Elina Felin, ympäristöterveydenhuollon johtaja |
| Arviointi- ja ohjauskäynnit tehnyt aluehallintovirasto                    | Itä-Suomen aluehallintovirasto  |

|   |  |
|---|--|
| Arviointi- ja ohjauksen tekijät   | 13.11.2015<br>Ulla Ahonen, ympäristöterveydenhuollon ylitarkastaja, ryhmävastaava<br>Anneli Liljeroos, ympäristöterveydenhuollon ylitarkastaja<br>Matti Koskela, tarkastaja<br><br>29.12.2015<br>Kaisa Honkapirtti, läänineläinlääkäri |
| Arviointi- ja ohjauksikäynnillä läsnä olleet muut viranomaisten edustajat | 13.11.2015<br>Minna-Maija Väänänen, ylitarkastaja Evira<br>Katri Klingberg, ylitarkastaja Evira<br><br>Mari Kalliomäki, Pohjois-Karjalan ympäristöterveydenhuollon jaoston puheenjohtaja   |
| Arviointi- ja ohjauksen päivämäärät                                       | 13.11.2015, 29.12.2015   |

### Taustaa

Pohjois-Karjalan ympäristöterveys on sekä maantieteellisesti että henkilöstömäärältään suuri valvontayksikkö. Valvontayksikkö on toiminut koko laajuudessaan 1.3.2013 alkaen. Nykyinen terveysvalvonnan johtaja on aloittanut tehtävässään 1.9.2014. Valvontayksikkö hoitaa ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön toimeenpanoa koko Pohjois-Karjalan maakunnan alueella. Toimialueeseen kuuluu 13 kuntaa ja sen toimiala on 21 583 km<sup>2</sup>. Terveystarkastajat toimivat seitsemästä toimipisteestä käsin. Eläinlääkäreiden vastaanottoja on 17 toimipisteessä.

### Arviointi- ja ohjauksikäyntien sisältö

Arviointi ja annettu ohjaus tehtiin asiakirjojen ja haastattelujen perusteella.

Aluehallintovirasto pyysi valvontayksikköä toimittamaan ennakkoon aluehallintovirastolle seuraavat dokumentit:

- toimivallan siirto (delegointipäätös)
- ympäristöterveydenhuollon maksutaksaa koskeva päätös
- valvontayksikön omat toimenpide- ja menettelyohjeet (ml. ohjeet pakkokeinojen käytöstä)
- mahdollinen viestintäsuunnitelma /viestinnän periaatteet
- talousarvion kirjalliset perustelut
- kultakin valvojalta viimeisin tarkastuskertomus
- dokumentit käytetyistä pakkokeinoista vuosilta 2014 ja 2015 (2–3 tapausta kultakin toimialalta, lukuun ottamatta eläinlääkintähuoltoa)
- yhteenvedot valvontayksikön omista valvontaprojekteista vuosilta 2014 ja 2015
- käytössä olevat näytteenottotodistuslomakkeet.

Lisäksi aluehallintovirasto pyysi kirjallisen selvityksen seuraavista asioista:

1. Pakkokeinojen käyttö
  - onko pakkokeinoja käytetty kahden viimeisen vuoden aikana, millaisissa tapauksissa
  - onko pakkokeinoja käytetty yhdenmukaisesti koko valvontayksikön alueella, erityisesti, onko eri alueilla ryhdytty yhtä herkästi pakkokeinojen käyttöön
2. Maksullisuus
  - paljonko on keskimäärin tuloja toimialoittain / tarkastus
  - toteutuuko maksullisuus ja noudatetaanko maksutaksaa yhdenmukaisesti koko valvontayksikön alueella
3. Tarkastuskertomukset
  - tarkastuskertomusten yhdenmukaisuus valvontayksikön alueella toimialoittain
4. Tarkastusten kattavuus valvontayksikköön kuuluvien eri kuntien alueella toimialoittain.

Pyydettyjen dokumenttien lisäksi aluehallintovirastolla oli käytössään ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkötietojen hallintajärjestelmästä (VYHA) sekä ympäristöterveydenhuollon kohdetietojärjestelmistä (KUTI ja YHTI) saatavat tiedot.

#### **Haastattelun ja asiakirjojen tarkastelun yhteydessä tehdyt havainnot**

##### **1) Valvonnan suunnitelmallisuus, toteutuminen, arviointi ja raportointi**

###### Havainnot:

###### Valvontasuunnitelma

Pohjois-Karjalan ympäristöterveyden valvontasuunnitelma vuosille 2015–2019 noudattaa rakenteeltaan ympäristöterveydenhuollon yhteistä valtakunnallista valvontaohjelmaa vuosille 2015–2019. Valvontasuunnitelmassa on esitetty valvontasuunnitelma-asetuksessa (665/2006) määritelty valvontasuunnitelman vähimmäissisältö. Valvontasuunnitelman rakenne on selkeä ja esimerkiksi alussa oleva sisällysluettelo helpottaa asioiden löytämistä. Erityisen hyvänä pidetään sitä, että suunnitelmassa on avattu lyhenteet ja päivityksistä on laadittu vuosittain erillinen liite. Valvontasuunnitelmassa on kuvattu toimialueen ominaispiirteitä, mutta kuvausta olisi yleisellä tasolla hyvä vielä laajentaa ja kuvata myös se, miten ominaispiirteet vaikuttavat valvonnan toteuttamiseen.

Valvontasuunnitelma on valmisteltu elintarvike- ja terveydensuojelutiimeissä siten, että kaikki viranhaltijat ovat osallistuneet suunnitelman valmisteluun. Tiimivastaavat ovat kirjoittaneet valtaosan valvontasuunnitelmasta, mutta myös muu henkilöstö on osallistunut kirjoitustyöhön. Lopullinen valvontasuunnitelma on koostettu ja viimeistelty tiimien yhteisessä kokouksessa. Terveysvalvonnan päällikkö on kirjoittanut suunnitelman yleiset osat ja ympäristöterveydenhuollon johtajan vastuulla on ollut kirjoittaa suunnitelma eläinlääkäripalveluista ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta.

Tupakkavalvontasuunnitelman kirjoittamisesta vastaa elintarviketiimi. Yhteistyö terveydensuojelutiimin kanssa on tarpeellista, koska terveydensuojelutarkastusten yhtey-

dessä tehdään tupakointikieltojen ja rajoitusten valvontaa esimerkiksi kouluissa. Eri toimialojen valvontasuunnitelmien yhteensovittaminen tapahtuu suunnitelman valmistelun loppuvaiheessa tiimien yhteisessä kokouksessa.

Tarkastajat pitivät suunnitelmaa hyvänä työkaluna ja sen koettiin auttavan työssä. Tiimit käyvät tiimin kokouksissa läpi valvontasuunnitelman toteutumista, mitä on tehty ja mitä on vielä tekemättä.

Valvontasuunnitelma on hyväksytty ympäristöterveydenhuollon jaoston kokouksessa. Ympäristöterveydenhuollon johtaja toimii jaoston esittelijänä. Jaoston puheenjohtajan mukaan jaostossa keskustellaan yleensä vilkkaasti valvontasuunnitelman joistakin yksityiskohdista ja käytännönläheisistä asioista. Jaosto ei ole koskaan muuttanut priorisointeja vaan valvontasuunnitelma on hyväksytty esittelyn mukaisesti.

#### Valvontasuunnitelman toteuman arviointi

Valvontasuunnitelman toteuma raportoidaan aluehallintovirastolle ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkötietojen hallintajärjestelmän (VYHA) kautta.

Valvontasuunnitelman toteuma on kerätty tiimivastaavien toimesta. Lopullinen toteuma on koottu yhdessä johdon kanssa ja hyväksytty tiimeissä ennen asian viemistä jaostoon. Valvonnan toteutumista on arvioitu suhteessa oman valvontasuunnitelman toteutumiseen, ei suhteessa valvontatarpeeseen.

Valvontayksikkö on raportoinut VYHAN kautta, että vuonna 2014 elintarvikevalvonnan, kuluttajaturvallisuusvalvonnan sekä terveydensuojeluvalvonnan valvontasuunnitelma on toteutunut 70–90 -prosenttisesti ja tupakkavalvonnan valvontasuunnitelma alle 70-prosenttisesti. Raportoidut toteutumaluvut eivät kuvastaneet valvonnan toteutumista suhteessa valvontatarpeeseen vaan valvonnan toteutumista suhteessa työsuunnitelmaan.

Toteuman arviointi on aiheuttanut jaoston käsittelyssä keskustelua, mutta jaosto ei ollut tehnyt juuri mitään muutoksia toteuman arviointiin. Jaosto oli kuitenkin kiinnittänyt puheenjohtajan mukaan huomiota resurssien jakautumiseen eri toimialoille. Toteumaraportin hyväksymispäätöksessä on mainittu, että "ympäristöterveydenhuollon jaosto päättää hyväksyä ... ja samalla toteaa, että valvontahenkilöstön riittävyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota."

#### Vahvuudet / hyvät käytännöt:

Kaikki viranhaltijat osallistuvat valvontasuunnitelman ja toteuman arviointien laadintaan.

Valvontasuunnitelman päivityksistä on laadittu erillinen liite.

#### Kehittämiskohteet / kehitysehdotukset:

Suunnitelmassa toivoisi esitettävän nykyistä laajemmin alueen erityispiirteitä, jotka voivat vaikuttaa resurssien jakautumiseen eri toimialojen välillä ja johtaa maantieteellisiin eroavaisuuksiin valvonnan suuntaamisessa.

Jaoston kokouksissa esittelijä on tuonut esille valvontayksikön resurssivajeen, joka on terveysturvallisuudessa noin kuusi henkilötyövuotta ja lisäksi valvontaeläinlääkäreiden

osalta yksi henkilötyövuosi. Jaosto ei ole ottanut toteuman arvioinnin käsittelyn yhteydessä kantaa siihen, miten resurssivajetta korjataan.

Korjattavaa:

Toteutunutta valvontaa on verrattava tarpeeseen – ei resursseihin pohjautuviin tarkastusmääriin.

Annettu ohjaus:

Valvontayksikön tulisi laatia oman työsuunnitelman rinnalle puhtaasti riskinarviointiin perustuva laskelma valvonnan tarpeesta. Vertaamalla valvonnan tarpeeseen suhteutettua toteumaa ja valvontayksikön resurssit huomioivaa työsuunnitelman toteumaa voidaan erotuksella osoittaa mahdollinen vaje resurssien ja valvontatarpeen välillä.

Jaosto viranomaisena kantaa vastuun riittävästä valvonnan toimeenpanosta lainsäädännön vaatimuksiin suhteutettuna. Jaoston tehtävä on päättää viranomaisena, mitä lakisääteisiä velvoitteita jätetään täyttämättä ja ottaa vastuu näistä päätöksistä ja mahdollisista seurauksista.

## **2) Riskinarviointi ja resurssien kohdentaminen**

Havainnot:

Pohjois-Karjalan ympäristöterveyden valvontasuunnitelma pohjautuu olemassa oleviin resursseihin ja kohdetyyppikohtaiseen riskinarviointiin. Kohdekohtaista riskinarviointia, joka olisi yhteismitallinen koko valvontayksikön alueella, ei ole tehty. Kaikki kohteet on kirjattu terveystarkastuksen johtajan mukaan valvontatietojärjestelmään (Tervekuu). Järjestelmää ei koettu toimivaksi riskinarvioinnissa ja tarkastusten suunnittelussa. Käytännössä tarkastajat ovat päättäneet itse valvonnan kohdentamisesta valvontakohteisiin. Osa tarkastajista on kirjannut omat tarkastuskohteensa taulukkoon tai listoihin, joiden perusteella käy tarkastuksilla, osalla tarkastajista ei ollut kohdekohtaista suunnitelmaa eikä vuosisuunnitelmaa, vaan he pitivät mielessään listaa valvottavista kohteista. Kaikki tarkastajat eivät pitäneet listoja tarpeellisena, vaan he kokivat, että tarkastettava alue on niin tuttu, että valvonnan voi hoitaa aiemman kokemuksen perusteella. Uusien työntekijöiden perehdyttäminen on vaatinut aluetta hoitavan viranhaltijan henkilökohtaisen perehdytyksen tai työsuunnitelman.

Suunnitelmallisen valvonnan resurssit on esitetty valvontalajeittain valvontasuunnitelman liitteessä 1. Suunniteltuihin tarkastuksiin ei ollut resursoitu tarkastajien koko henkilötyövuotta, vaan resursseja oli kohdennettu myös esimerkiksi seuraaviin tehtäviin: koulutus, ohjaus, neuvonta sekä äkillisten tapausten käsittely. Tarvittaessa resursseja on kohdennettu suunnitelmallisesta valvonnasta muuhun toimintaan. Resurssien käyttöä on pyritty tehostamaan toiminnan vaikuttavuuden avulla, esimerkiksi järjestämällä koulutustilaisuuksia toimijoille. Vuonna 2015 koulutuksiin oli osallistunut lähes 500 henkilöä.

Jokainen viranhaltija vastaa itse oman työnsä suunnittelusta ja työaikansa jakamisesta eri toimialoille. Henkilöstö on voinut esittää toiveensa erikoistumisesta. Kaikissa yhteistoiminta-alueen osissa ei ole ollut mahdollista erikoistua, koska välimatkat ovat pitkät ja käytettävissä on usein vain yksi henkilötyövuosi. Johto on valvonut, ettei valvontayksikön alueella ole tullut valvonta-aukkoja, vaan resursseja on käytetty kaikkeen valvontaan. Tarvittaessa johto on ohjannut ja korjannut resurssien jakautumista.

Vahvuudet / hyvät käytännöt:

-

Kehittämiskohteet / kehitysehdotukset:

Suunnitelmallinen ja ei-suunnitelmallinen valvonta tulisi esittää kunkin toimialan osalta samassa yhteydessä. Se helpottaisi resurssien riittävyyden arviointia. Esimerkiksi terveydensuojeluvälvonnassa muun kuin suunnitelmallisen valvonnan osuus on merkittävä.

Valvonta tulisi suunnitella vuositasolla kohdekohtaisesti riskinarvioinnin perusteella.

Korjattavaa:

Valtakunnallisen valvontaohjelman mukaan valvontasuunnitelman tulee pohjautua kohdekohtaiseen riskinarviointiin.

Annettu ohjaus:

Valvontasuunnitelma tulee laatia riskiperusteisesti tarpeeseen perustuen (edellyttää kohdekohtaista riskinarviointia).

**3) Toimivallan siirto**Havainnot:

Valvontayksikössä delegoinnin periaatteena on ollut siirtää toimivaltaa mahdollisemman paljon suoraan viranhaltijoille, jotta työt sujuvat joustavasti. Delegointipäätöstä on tarkastettu tarvittaessa, esimerkiksi lainsäädäntöuudistusten jälkeen.

Toimivallan siirtäminen on käsitelty ympäristöterveydenhuollon jaostossa edellisen keran 16.9.2015 (§12). Lautakunnan pöytäkirjan tekstiosassa on jaoston hoitamissa tehtävissä edelleen mainittu kemikaalilain mukaiset viranomaistehtävät, jotka eivät enää nykyisin kuulu kunnallisen ympäristöterveydenhuollon tehtäviksi. Kemikaalilain mukaisien tehtävien hoitaminen tulee tekstiin Joensuun kaupungin hallintosäännöstä, joka taas pohjautuu yhteistoimintasopimukseen, jonka piiriin kuuluvat kemikaalilain mukaiset kunnan viranomaistehtävät. Sopimusta voidaan muuttaa vain kaikkien 13 kunnan valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä.

Toimivallan siirtäminen on tehty lakipykäläkohtaisesti. Osittain liitteessä pykälien jälkeen on käytetty vastaavia sanamuotoja kuin lainsäädännössä, mutta joiltakin osin sanamuodot poikkesivat lainsäädännön sanamuodoista tai asioita oli esitetty epätarkasti. Tämä herätti kysymyksiä siitä, miltä osin toimivaltaa on siirretty.

Esimerkkeinä

- terveydensuojelulain 15 §, jonka otsikko on lainsäädännössä: Ilmoituksen käsittely ja ilmoitusvelvolliselle annettavat määräykset, delegointipäätökseen on kirjoitettu ilmoituksenvaraisen toiminnan tarkastaminen ja päätös
- terveydensuojelulain 27 §:n osalta päätöksessä on mainittu 4 momentin asiat, mutta 2 momentin asioista esimerkiksi selvittäminen on mainitsematta

- terveydensuojelulain 31 § 1. momentin osalta toimivalta viranhaltijoille on annettu ilmeisesti vain osittain siten, että viranhaltijat voivat antaa määräykset vahinkoeläinten hävittämisen osalta, mikrobien hävittämisestä määräyksen antaa edelleen viranomainen.

Epäselväksi myös jäi, mitä terveydensuojelulain valvontaviranomaisen ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuutta koskevassa 47 §:ssä oli delegoitu viranhaltijoille, koska esimerkiksi tupakkalain 28 a §, jossa on vastaavan tyyppisiä asioita, ei ollut delegoitu.

Tupakkalain osalta myyntilupapäätösten tekeminen oli delegoitu viranhaltijoille, mutta toimivalta myyntilupien peruuttamisessa oli jätetty jaostolle.

Delegoitavien asioiden listalla oli edelleen myös terveydensuojelulain 49 §:n mukainen ulkopuolisen asiantuntijan pätevyyden toteaminen, vaikka lainsäädännössä tätä tehtävää ei enää terveydensuojeluviranomaisella ole.

#### Vahvuudet / hyvät käytännöt:

-

#### Kehittämiskohteet / kehitysehdotukset:

Toimivallan siirtoa on selvennettävä tarpeellisin osin.

#### Korjattavaa:

Delegointipäätös on päivitettävä vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä.

#### Annettu ohjaus:

-

## **4) Valvonnan maksullisuus**

### Havainnot:

Valvontayksiköllä on käytössään 11.12.2014 hyväksytty, tuntiveloitukseen (57 euroa) perustuva maksutaksa. Ympäristöterveydenhuollon johtajan mukaan taksa on käyty läpi yhteisessä palaverissa. Taksaan sisältyvää maksunalennusta (3 § 3 kohta) on sovellettu mm. kalakukkoleipomoissa ja uusien vedenottamoiden tarkastuksissa, jos ei ole tarkastettu koko vettä toimittavaa laitosta.

Taksa on muuten kattava, mutta siitä puuttuu terveydensuojelulain 50 §:n kohdassa 5 tarkoitettu säteilylain 44a §:n mukainen tarkastus. Valvojien mukaan ko. tarkastus on jäänyt epähuomiossa pois taksasta, koska jossain vaiheessa ko. tehtävä oli poistumassa kunnilta. Kyseisiä tarkastuksia ei tarkastajien mukaan ole tehty nykyisen taksan voimassa ollessa.

Valvontayksikössä ei toistaiseksi ole "aukotonta" järjestelmää valvontatulojen kertymisen seuraamiseksi ja haastattelujen perusteella vaikutti olevan jossain määrin epäselvää, kenelle asian seuraaminen organisaatiossa varsinaisesti kuuluu. Tiimivastaavat eivät katsoneet seurannan kuuluvan ainakaan heille. Valvontamaksujen perimisestä on kyllä yleisellä tasolla keskusteltu tiimipalavereissa. Asia on otettu tarvittaessa esille myös kehityskeskusteluissa, mikäli on huomattu jollain valvojalla olevan muista poikkeavat laskutus käytännöt.

Terveysvalvonnan päällikön mukaan seudullisen koko maakunnan kattavan yksikön aloittaessa toimintansa osassa jäsenkuntia ei ollut aiemmin peritty valvontamaksuja, mutta sen jälkeen on menty koko ajan yhtenäisempään suuntaan myös maksukäytännöissä. On myös kehitetty työkaluja, joiden avulla käydään läpi, miten kullekin sektorille on tullut maksuja. Seuranta on terveystalouden päällikön mukaan tällä hetkellä "aika hyvässä jamassa". Terveystalouden päällikkö ei kertomansa mukaan ole havainnut, että valvontamaksuja olisi jäänyt perimättä. Tämän kanssa ristiriitainen havainto oli se, että hän kertoi kuitenkin ottaneensa asian tarvittaessa esille kehityskeskusteluissa. Terveystalouden päällikkö oli erityisen tyytyväinen siitä, että kaupungin asettama tavoite valvontamaksujen kertymiselle (125 000 euroa) oli jo ylitetty, vaikka vuotta oli vielä noin puolitoista kuukautta jäljellä.

Vertailemalla tehtyjen tarkastusten määrää ja tarkastuksista kertyneitä tuloja vaikuttaa siltä, ettei valvontayksikkö olisi perinyt maksua kaikista tarkastuksista. Esimerkiksi terveydensuojeluvalvonnassa on peritty vuonna 2014 suunnitelmallisen valvonnan valvontamaksuja 8 836 euroa ja valvontaan on käytetty 36 henkilötyöpäivää (266 h), jolloin tuntihinnaksi tulee 33 euroa, taksan ollessa 57 euroa. Vastaavasti elintarvikevalvonnassa tarkastussuunnitelmaan sisältyvistä tarkastuksista kertyi tuloja 30 314 euroa ja niihin käytettiin aikaa 94,7 henkilötyöpäivää (710 h), jolloin tuntihinnaksi tulee noin 43 euroa.

Tarkastajien mielestä he eivät voi laskuttaa toimijalta koko tarkastusaikaa, jos esimerkiksi tarkastaja joutuu tekemään ylimääräisiä aikaa vieviä tarkastuksia, jotka eivät kuulu "normaaliin tarkastukseen". Oivan sisäänajovaiheessa tarkastukset ovat venyneet tavallista pidemmiksi ja on katsottu, ettei toimijaa voi "sakottaa" siitä. Suunnitelmallisia tarkastusaikoja ei ollut vielä "rukattu" Oiva-järjestelmän tultua käyttöön. Se oli tarkoitus tehdä vuodelle 2017 Eviran uuden riskiluokitusohjeen pohjalta. Ennakkomateriaaliin kuului tarkastuskertomus, jonka mukaan omavalvontasuunnitelman tarkastamisesta ei ollut peritty maksua. Tarkastaja kertoi syynä olleen sen, ettei kyseessä ollut valvontasuunnitelman mukainen tarkastus vaan toimija itse oli pyytänyt katsomaan, onko omavalvontasuunnitelma OK.

Kertyneet valvontamaksut käytetään täysimääräisesti valvontayksikön valvonnan kehittämiseen.

#### Valvontayksikön kommentti:

Tarkastukseen käytetyn ajan kirjaamisessa käytetään Eviran ohjeistuksen mukaisesti VATI2 ohjetta:

"Tarkastukseen käytetty aika tarkoittaa kokonaisaikaa, jonka yksi tai useampi tarkastaja käyttää yhteen tiettyyn tarkastukseen liittyviin toimiin. Tarkastukseen käytettyyn aikaan sisältyvät tarkastukseen valmistautuminen (esim. perehtyminen asiakirjoihin), tarkastuksen suorittaminen sekä tarkastuspöytäkirjan ja muiden tarvittavien asiakirjojen laatiminen, mikä sisältää myös tietojen tallentamisen käytettävään tietojärjestelmään. Tarkastusaika ei sisällä matka-aikaa valvontakohteeseen ja takaisin. Tarkastukseen käytetty aika merkitään 30 minuutin tarkkuudella. Tieto on pakollinen."

Jaoston hyväksymän taksan mukaan: "Valvontaan käytetty aika lasketaan siten, että tarkastusaika kerrotaan 1,5:llä, jolloin myös tarkastukseen liittyvä suunnittelu ja tarkastuskertomuksen teko tulee huomioitua."



Eli tarkastukseen käytetty aika kirjataan tietojärjestelmään VATI ohjeen mukaisesti eli todellisen ajan mukaan. Kohteelta taas laskutetaan taksan mukaan eli kohteessa vietetty aika x 1,5.

Tällöin on selvää, että nämä eivät täsmää yksi yhteen. Tämän perusteella ei voida vetää johtopäätöstä, että valvontayksikkö ei perisi maksua kaikista suunnitelman mukaisista tarkastuksista.

Vahvuudet / hyvät käytännöt:

-

Kehittämiskohteet / kehitysehdotukset:

Valvontayksikön tulee selkeyttää työnjakoa sen osalta, kuka on vastuussa maksujen perimisen seurannasta.

Valvontayksikön johdon tulee edelleen varmistaa, että kaikista valvontasuunnitelman mukaisista tarkastuksista peritään hyväksytyt taksan mukainen maksu.

Korjattavaa:

Taksa on päivitettävä lainsäädännön mukaiseksi (terveydensuojelulain 50 §:n kohdassa 5 tarkoitettu säteilylain 44a §:n mukainen tarkastus).

Annettu ohjaus:

-

## **5) Valvontayksikön omat toimenpide- ja menettelyohjeet**

Havainnot:

Toimenpide- ja menettelyohjeet

Valvontayksikössä on kuvattu elintarvikelain ja EU-valvonta-asetuksen mukaisen laatujärjestelmän muodostuminen ja sen mukaiset dokumentit on olemassa. Muuta laatujärjestelmää valvontayksiköllä ei ole olemassa. Kaikkien valvojen käytössä olevalle yhteiselle verkkoasemalle on koottu valvontatyössä tarvittavia lomakkeita (esim. todistus ilmoituksen käsittelystä, maidontuotantotilojen hygieniatarkastuslomake ja ulkomyynti). Lomakkeiden päivittäminen esimerkiksi lainsäädännön muuttuessa on vastuutettu "lomakevastaville" (toiminnallinen pienryhmä). He vievät tehdyt muutokset sen tiimin hyväksyttäväksi, jolle asia kuuluu, ennen kuin päivitetty lomake otetaan käyttöön. Valvontayksikössä on nimettyjä toiminnallisia pienryhmiä, jotka kokoontuvat tarvittaessa ja joille on nimetty koollekutsuja.

Terveystarkastajat käyttävät kertomansa mukaan keskusvirastojen mallipohjia suhteellisen vähän – lähinnä vain Oiva-tarkastuksissa. Osa tarkastajista on myös hyödyntänyt Valviran ohjeita. Käytössä olevia mallipohjia on tallennettu yhteiselle verkkoasemalle.

Työnjako ja erikoistuminen

Työnjakoasioissa vastuuhenkilönä on terveysvalvonnan päällikkö. Kustakin toimipaikasta on oma "työnjakopaperi", jossa on esitetty kunkin valvojan osalta paitsi tämänhetkiset työtehtävät myös toiveet tulevasta kehityssuunnasta. Toiveet otetaan huomioon mahdollisuuksien mukaan. Työnjaon päivitys (3. kierros) oli arviointiajankohtana kesken, vasta Outokumpu ja Pielisen-Karjala oli saatu valmiiksi. Terveysvalvonnan

päällikkö käy keskustelut viranhaltijoiden kanssa, minkä jälkeen työnjakodokumentti päivitetään ja viedään yhteiselle verkkoasemalle.

Valvontayksikön toiminnan alkaessa ollut visio viranhaltijoiden erikoistumisesta ei ole sellaisenaan toteutunut. Alueen valvontakohderakenne on muuttunut ajan kuluessa ja esimerkiksi Juuan osalta resurssia on siirretty Nurmekseen. Yhteistoiminta-alueen suuri koko (henkilöresurssit) antaa mahdollisuuden erikoistumiseen, mutta toisaalta maantieteellisesti laaja alue pitkin välimatkoineen vaikeuttaa sitä. Kullekin viranhaltijalle pyritään kuitenkin antamaan mahdollisuus erikoistua, mutta kaikkia toiveita ei sellaisenaan pystytä ottamaan huomioon.

Laitosvalvonta (pl. kala-alan laitokset), sivutuotevalvonta sekä "vähäriskisten" toimintojen valvonta on keskitetty yhdelle eläinlääkärille. Yksi terveystarkastajista vastaa periaatteessa kaikkien kala-alan laitosten valvonnasta. Hänen on tarkoitus tarkastaa kertaalleen kaikki alueen kalalaitokset. Pitkien etäisyyksien vuoksi hän ei kuitenkaan jatkossa todennäköisesti käy itse kaikissa laitoksissa tarkastuksilla vaan toimii tarvittaessa muiden tarkastajien tukena. Keskusteltiin usean tarkastuksen yhdistämisestä samalle tarkastusmatkalle niin, että tarkastaja yöpyisi välillä hotellissa.

#### Vahvuudet / hyvät käytännöt:

Vastuuta on jaettu ja koko henkilökunta on sitoutettu (toiminnalliset pienryhmät) toiminnan kehittämiseen.

#### Kehittämiskohteet / kehitysehdotukset:

Työnjaon ajantasaisuuteen ja työnjakodokumenttien päivytykseen tulee kiinnittää enemmän huomiota.

#### Korjattavaa:

-

## **6) Viestintäsuunnitelma /viestinnän periaatteet**

### Havainnot:

Viestintäasioita on käsitelty itse valvontasuunnitelmassa hyvin lyhyesti ja todettu, että viestinnän toteuttamisessa noudatetaan Joensuun kaupungin viestinnästä annettuja ohjeita. Joensuun kaupungin viestintästrategia ja -ohjeet on hyväksytty 13.8.2012 ja ne käsittävät myös internetsivut ja sosiaalisen median. Sisäisen viestinnän osuudessa on todettu muun muassa seuraavaa: "Sisäinen viestintä kuuluu muun viestinnän tavoin jokaisen työntekijän toimenkuvaan esimiehen kanssa sovittujen periaatteiden mukaisesti". Erityistilanteissa viestinnässä sovelletaan valvontayksikön omaa häiriötilanteiden ja poikkeusolojen suunnitelmaa.

Sekä ulkoinen että sisäinen viestintä toimivat käytännössä hyvin. Esimerkiksi tutkimusprojektien tuloksista tiedotetaan aktiivisesti ja ne ovat saaneet paljon julkisuutta. Kalojen elohopeapitoisuuksista kertovat uutinen oli noussut Karjalainen-lehden kolmanneksi luetuimmaksi nettiuutiseksi. Viestinnän toimivuudesta on kokemuksia myös muutamassa erityistilanteessa. Jokin aika sitten Rantakylän alueella polttoaine oli päässyt saastuttamaan juomavettä, mutta terveyshaittaa ei kuitenkaan syntynyt. Toinen esimerkkitapaus koski tapausta, jossa joukko puluja oli sairastunut ja tippunut räystäältä kuolleena maahan. Samaan aikaan Saksassa oli tapettu lintuja lintuinfluenssan takia.

Valvontayksikkö tiedotti, mistä pulujen kuolema oli johtunut, etteivät kuntalaiset olisi virheellisesti yhdistäneet näitä kahta tapausta toisiinsa.

Erityistilanteisiin liittyvän viestinnän koordinoinnissa valvontayksikön ja kaupungin johdon/viestinnän kesken ei nähty ongelmia, koska ympäristöterveydenhuollon johtaja on jäsenenä kaupungin johdon tiimissä erityistilanteissa. Pääsääntöisesti hän vastaa tiedottamisesta. Tarvittaessa mukana on Joensuun kaupungin viestintäpäällikkö tai muu kunnan johtohenkilö. Terveystarkastajat ovat mukana tiedottamisessa, jos kyseessä oleva asia koskee monen kunnan aluetta.

Valvontayksikön internetsivujen rakenteesta vastaa yksikön ulkopuolinen taho. Kolmen terveystarkastajan pienryhmä vastaa sivujen päivittämisestä ja kehittämisestä. Isommissa kysymyksissä käännetään tarvittaessa terveysvalvonnan päällikön tai ympäristöterveydenhuollon johtajan puoleen. Kaikkia kehittämisideoita ei ole pystytty toteuttamaan, koska käytössä oleva Joensuun kaupungin pohja asettaa omat rajoituksensa.

Valvontayksikkö on järjestänyt toimijoille useita koulutustilaisuuksia vuosittain. Vuonna 2014 tilaisuuksia oli kuusi.

#### Sisäinen viestintä

Joensuun kaupungin viestintästrategiassa ja -ohjeessa sisäisen viestinnän osuudessa on todettu muun muassa seuraavaa: "Sisäinen viestintä kuuluu muun viestinnän tavoin jokaisen työntekijän toimenkuvaan esimiehen kanssa sovittujen periaatteiden mukaisesti". Yksikön valvontasuunnitelmassa ei ole kuitenkaan kerrottu, miten sisäinen viestintä toimii yksikössä.

Käynnillä valvojat kertoivat seuraavaa: valvontayksikkö pitää kerran kuukaudessa yhteisen palaverin, elintarviketiimi kokoontuu neljästi vuodessa ja terveydensuojelutiimi kolme kertaa, mutta kokouksia ei pidetä, mikäli niille ei ole tarvetta. Palaverit ja yhteinen verkkoasema palvelevat sisäistä tiedonkulkua. Elintarvikevalvonnan tiimivastaava seuraa aktiivisesti lainsäädäntöön ja ohjeisiin tulevia muutoksia ja tiedottaa niistä tiimin jäsenille.

#### Vahvuudet / hyvät käytännöt:

Valvontayksikkö harjoittaa aktiivisesti viestintää ja on saanut sitä kautta valvonnalle paljon näkyvyyttä.

#### Kehittämiskohteet / kehitysehdotukset:

Valvontasuunnitelmassa kuvataan myös valvontayksikön sisäistä viestintää ympäristöterveydenhuollon asioissa.

#### Valvontayksikön kommentti:

Sisäinen viestintä on kuvattu viestinnän vuosikellossa. *(Vuosikelloa ei toimitettu ennakkomateriaalin mukana eikä esitetty arviointitilaisuudessa).*

#### Korjattavaa:

-

#### Annettu ohjaus:

-

## 7) Henkilöstön koulutus

### Havainnot

Valvontayksiköllä oli koulutussuunnitelma (Excel-taulukko), joka oli tallennettu yhteiselle verkkoasemalle. Jokainen tarkastaja on hakenut oma-aloitteisesti koulutusta. Lopullisen päätöksen koulutukseen osallistumisesta tekee terveystalvontannan johtajan mukaan esimies. Kouluttautumista on seurattu koulutussuunnitelmaan ja ESS-järjestelmään merkittyjen koulutusten kautta. Terveystalvontannan päällikkö on seurannut kouluttautumisia ja kannustanut hakeutumaan koulutukseen. Ketään ei kuitenkaan ole koskaan pakotettu koulutukseen. Vuosi 2015 oli ensimmäinen, jolloin talvontasuunnitelmassa oli asetettu koulutustavoite: kahdeksan päivää henkilöä kohden vuodessa. Vuonna 2014 koulutusta kertyi keskimäärin vain kaksi ja puoli päivää talvojaa kohden.

Henkilöstö on osallistunut myös pidempikestoisiin koulutuksiin, esimerkiksi rakennusterveysasiantuntijakoulutus, hallintotieteen johtamiskoulutus ja johtamisen erikoisammattitutkinto. Myös BTSF-koulutukseen on osallistuttu.

### Vahvuudet / hyvät käytännöt:

Valvontayksikössä on mahdollistettu henkilöstön osallistuminen pitkäkestoisiin koulutuksiin, esimerkiksi rakennusterveysasiantuntijakoulutus.

### Kehittämiskohteet / kehitysehdotukset:

Toiminnan kehittämisen sekä osaamisen ylläpitämisen ja vahvistamisen näkökulmasta olisi tärkeää, että myös kouluttautuminen olisi nykyistä koordinoitumpaa ja talvontayksikössä mietittäisiin yhdessä osaamis- ja erikoistumiskoulutustarpeita.

Koska osa henkilöstöstä on pitkäkestoisissa koulutuksissa ja osa kouluttautuu yli tavoitteen, voi keskimääräinen kouluttautumistavoite toteutua, vaikka osa henkilöstöstä ei huolehdisikaan oman osaamisensa ylläpidosta, joten henkilökohtaisen kouluttautumisen seuranta on tärkeää myös jatkossa.

### Valvontayksikön kommentti:

Esimies päättää henkilöstön koulutuksesta ja siinä yhteydessä arvioi koulutuksen tarpeellisuuden. Esimies myös katsoo kokonaisuutta ja sitä mukaa ohjaa henkilöstöä erikoistumiskoulutuksiin yksikön tarpeiden mukaan. Koulutus on myös aiheena joka vuosi kehityskeskusteluissa jokaisen henkilön kanssa, jolloin katsotaan millaisia osaamis- ja koulutustarpeita on.

Koulutuksia seurataan koulutussuunnitelman ja ESS-järjestelmän koulutusten seurannan kautta.

### Korjattavaa:

-

### Annettu ohjaus:

-

## 8) Pakkokeinojen käyttö

### Havainnot:

Valvontayksikössä on jouduttu käyttämään erittäin vähän hallinnollisia pakkokeinoja. Vuosina 2014–2015 niihin oli jouduttu turvautumaan vain kaksi kertaa (meluhaitta, tärinähaitta). Elintarvikevalvonnassa viimeisin pakkokeinotapaus oli rauennut kuulemisvaiheeseen.

Ympäristöterveydenhuollon johtajalle pakkokeinojen käyttö on eläinsuojelupuolelta varsin tuttua ja hän lupasi antaa tarvittaessa apua niiden käytössä. Myös tiimivastaavat ja terveystalvonnann päällikkö sekä kokeneemmat tarkastajat ovat tarvittaessa tukena. Periaatteena on, että jos jollekin tarkastajalle tulee eteen tilanne, jossa hän harkitsee pakkokeinojen käyttöä, asiaa käsitellään aina ensin yhdessä ko. tiimissä.

Pakkokeinojen käytöstä ja siihen liittyvistä periaatteista ei ole keskusteltu tiimipalaverissa tai käyty esimerkiksi yhdessä läpi Eviran pakkokeino-ohjetta eikä valvontayksikössä ollut olemassa yhteisiä ohjeita tai linjanvetoja hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön. Yksi tarkastajista kertoi antavansa yleensä kaksi kertaa korjauskehotuksen. Oiva-järjestelmän käyttöönoton todettiin tehostaneen huomattavasti toimijoiden intoa korjata puutteita.

### Valvontayksikön kommentti:

Asiaa käsitellään ensin kollegan kanssa ja sitten tiimivastaavien kanssa sekä riippuen asiasta joko ympäristöterveydenhuollon johtajan tai terveystalvonnann päällikön kanssa, kuitenkin niin, että johto on aina tietoinen mahdollisten pakkokeinojen käytöstä.

### Vahvuudet / hyvät käytännöt:

-

### Kehittämiskohteet / kehitysehdotukset:

Hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön tehdään yhteiset linjaukset ja pidetään myös yllä valmiutta pakkokeinojen käyttöön.

### Korjattavaa:

-

### Annettu ohjaus:

Suositteltiin esimerkiksi Eviran pakkokeino-ohjeen läpikäyntiä tiimipalaverissa sekä oman pikaohjeen ("rautalankamalli") laatimista pakkokeinojen käytöstä.

## Toimialakohtainen arviointi

### **Eläinlääkintähuolto**

Eläinlääkintähuollon osalta arviointi- ja ohjauskäynti jouduttiin järjestämään erillisenä 29.12.2015. Kyseiseen käyntiin liittyvä arviointiraportti on tämän raportin liitteenä.

Eläinlääkintähuollon kokonaistilanne vaikutti hyvältä ja resurssipula valvontaeläinlääkäreiden osalta helpottanee uuden viran perustamisen myötä.

## **Elintarvikevalvonta**

Elintarvikevalvonnan sektorikohtaisessa arvioinnissa keskityttiin Oiva-tarkastuksiin ja niiden yhtenäisyyden selvittämiseen haastatteleamalla valvoja. Lisäksi tarkasteltiin Oiva-arvosanojen jakaumia valvontayksikössä tehdyissä tarkastuksissa. Lisäksi käsiteltiin lyhyesti elintarvikenäytteitä sekä haastateltiin valvoja heidän suorittamastaan tupakkavalvonnasta elintarvikehuoneistoissa.

### Havainnot:

#### Oiva-tarkastukset

Oiva-tarkastuksia tehtiin etenkin alussa kahden kolmen hengen yhteistarkastuksina. Esimerkiksi Juuan ja Pielisen-Karjalan kolme tarkastajaa tekivät yhteistyötä. Havainnoista ja niiden arvioinnista keskusteltiin sekä kohteessa että vielä jälkepäin toimistolla. Eri tarkastajien näkemykset olivat yleensä yhteneviä. Yhteistarkastuksia on tehty myös vuonna 2015 leipomoihin. Lisäksi ympäristöterveydenhuollon johtaja on tehnyt yhteisiä laitostarkastuksia toisen eläinlääkärin kanssa. Outokummun toimipisteessä on ollut kahtena kesänä töissä henkilö, joka keskittyi pelkästään Oiva-tarkastuksiin. Hänen perehdyttämisenä tapahtui niin, että vakituiset tarkastajat kiersivät hänen kanssaan ensin kaksi viikkoa yhteistarkastuksilla. Elintarvikevalvonnan tiimivastaava on osallistunut useisiin Oiva-tarkastuksiin useiden tarkastajien kanssa varmistaakseen arviointien yhdenmukaisuuden ja käynyt myös tarkastajien kanssa keskustelua asiasta.

Ympäristöterveydenhuollon johtaja, joka valvoo yhtä alueen maito-alan laitoksista, oli käynyt keskustelua Oiva-arvioinneista muualla Suomessa vastaavia laitoksia valvovien kollegojensa kanssa yhdenmukaisten arviointien varmistamiseksi. Ja hygieenikoeläinlääkäri taas oli keskustellut omien laitosten Oiva-arvioinneista ympäristöterveydenhuollon johtajan kanssa.

Oiva-ohjeet on viety yhteiselle verkkoasemalle. Elintarviketiimin vetäjä seuraa aktiivisesti ohjeisiin tulevia muutoksia ("täpit" Eviranetissä) ja päivittää heti saman tien verkkoasemalla olevat ohjeet. Näin on varmistettu, että kaikilla tarkastajilla on aina käytössään viimeisin versio kustakin Oiva-ohjeesta. Oiva-koulutustilaisuuksien jälkeen asioita on käyty läpi vielä valvontayksikön kuukausi- ja tiimipalavereissa ja koulutusmateriaalit on tallennettu yhteiselle verkkoasemalle.

Valvontayksikkö on myös osallistunut aktiivisesti Oiva-ohjeluonnosten kommentointiin. Elintarviketiimin vetäjä patistaa muita tarkastajia kommentoimaan luonnoksia ja kokoaa sitten kaikki kommentit yhteen ja toimittaa Eviraan.

Vuonna 2015 tehtyjen Oiva-tarkastusten arvosanajakauma oli arviointiajankohtana seuraava: A 58,0 %, B 35,0 %, C 7,8 % ja D 0,0 %. A-arvosanoja oli annettu selvästi enemmän kuin koko maassa keskimäärin (42,0 %) ja muita arvosanoja taas vähemmän (koko Suomi: B 45,0 %, C 12 % ja D 0,7 %). A- ja B-arvosanojen yhteisosuus oli 93 % eli VASU-mittarille asetettu tavoite on Pohjois-Karjalassa jo saavutettu. Uusinta-tarkastukset oli pystytty toteuttamaan pääsääntöisesti määräajan puitteissa. Muutama tarkastaja oli toistaiseksi antanut Oiva-tarkastuksissa ainoastaan A- ja B-arvosanoja.

A- ja B-arvosanojen osuuksissa on ollut "Oiva-historian" kahden ja puolen vuoden aikana suuria vaihteluja suuntaan ja toiseen. Vuonna 2013 arvosanojen osuuksissa ei

ollut paljoakaan eroa (45,3 % ja 43,6 %), kun sen sijaan vuonna 2014 B-arvosanojen osuus oli huipussaan (58,1 %) ja A-arvosanojen taas vastaavasti minimissään (32,8 %). C-arvosanojen osuudessa on ollut lievästi laskeva trendi.

Valvontayksikössä ei ollut annettu vielä yhtään huono(D)-arvosanaa mutta oli hyvin todennäköistä, että seuraavalla viikolla muutamassa Oiva-tarkastuksessa päädyttäisiin D-arvosanaan. Yhdellä tarkastajista oli ollut erittäin siivoton ravintolakohde, jolle hän olisi antanut D-arvosanan mutta yrittäjä ehti lopettaa koko toiminnan. Valvojat eivät pitäneet mitenkään erikoisena sitä, etteivät he olleet antaneet muusta maasta poiketen vielä yhtään D-arvosanaa. Valvontayksikössä on panostettu paljon toimijoiden ohjaimiseen ja neuvontaan, mikä voi osaltaan vaikuttaa asiaan.

#### Elintarvikenäytteet ja -tutkimukset

Valvontayksikkö toteuttaa elintarvikenäytteenottoa pääosin hyvin suunniteltujen, riskiperusteisten valvontaprojektien muodossa. Vuonna 2014 tutkittiin kalojen elohopeapitoisuutta. Tutkimustulosten pohjalta annettiin kalojen käyttörajoituksia. Vuoden 2015 ohjelmassa on kaksi hanketta: lounaspöytäsalaattien laatu sekä luonnontuotteiden raskasmetallipitoisuudet Pohjois-Karjalan kaivosympäristössä. Luonnontuotehankkeelle on hankittu EU-rahoitusta (Euroopan Aluekehitysrahasto) ja saatu sitä kautta palkattua myös erillinen hankepäällikkö.

Elintarvikenäytteitä otettiin vuonna 2014 kaikkiaan 223. Omavalvonnan valvomiseksi otettujen näytteiden tutkimisesta laskutetaan toimijoita. Projektinäytteiden tutkimisen maksaa valvontayksikkö.

#### Vahvuudet / hyvät käytännöt:

Valvontayksikkö suunnittelee ja toteuttaa alueen erityispiirteet huomioivia tutkimusprojekteja ja on hankkinut niihin EU-rahoitusta.

#### Korjattavaa:

-

#### Annettu ohjaus

-

### **Terveydensuojelu**

#### Havainnot:

Terveydensuojelun valvontasuunnitelmassa on esitetty terveydensuojelulain (763/1994) 6 §:ssä esitetty vähimmäissisältö. Valvontasuunnitelmassa on huomioitu valvontayksikön ominaispiirteitä sisällyttämällä suunnitelmaan toimintaympäristöstä nousevia valvontahankkeita.

Valtakunnallisessa terveydensuojelun valvontaohjelmassa on yksinkertaistettu terveydensuojelulain suunnitelmallista valvontaa ohjelmakaudelle 2015–2019. Suunnitelmallisen valvonnan piiristä on poistettu sellaiset kohteet, joissa oleskelu on lyhytaikaista ja jotka todennäköisesti eivät aiheuta terveyshaittaa. Valvontayksikkö oli huomioinut muutokset omassa valvontasuunnitelmassaan. Valvonnan yksinkertaistaminen ei ollut vapauttanut lisäresursseja terveydensuojelun valvontaan, koska suunnitelmallisen val-

vonnan ulkopuolelle jääneiden valvontakohtetyyppien valvontaan ei ole ollut osoitettavissa resursseja aiempina vuosina. Valvontayksikkö oli poistanut suunnitelmallisen valvonnan piiristä myös kauneushoitolat (tatuointia ja lävistystä lukuun ottamatta) sekä solarium-paikat, vaikka ne ovat edelleen valvottavia kohteita valvontaohjelman mukaisesti.

Valtakunnalliseen valvontaohjelmaan on kirjoitettu, että riskinarvioinnin perusteella voidaan vähentää kohdekohtaista tarkastustiheyttä enintään puoleen valvontaohjelmassa määritellystä kohdeyppikohtaisesta tarkastustiheydestä. Valvontayksikkö on valvontasuunnitelmassaan vähentänyt tarkastustiheyksiä valvontakohtetyyppikohtaisesti vaikka kohdekohtaista riskinarviointia ei ollut tehty. Valvontasuunnitelman tekstissä ja sen liitteen 1 työsuunnitelmassa esitetyt tarkastustiheydet poikkesivat joidenkin valvontakohtetyyppien osalta toisistaan. Yleisten saunojen tarkastustiheys oli vähennetty valvontasuunnitelman tekstissä alle puoleen valvontaohjelman mukaisesta tarkastustiheydestä vastoin valvontaohjelman ohjeistusta, työsuunnitelmassa tarkastustiheys oli vähennetty puoleen. Keskustelussa kävi ilmi, että kaikilla ei ollut välttämättä yhtenäistä käsitystä siitä, mikä luetaan yleiseksi saunaksi.

Terveysuojelun valvontasuunnitelmassa on pääpiirteissään huomioitu valtakunnallisen valvontaohjelman painopisteet. Terveysuojelun huomioiminen suunnittelussa ja päätöksenteossa on tärkeä ennakoivassa terveyshaittojen ehkäisyssä, valvontayksikön suunnitelmassa asia jäi varsin vähälle huomiolle. Painopistettä toteutettiin käytännössä antamalla lausuntoja pyydettyä kaavoista, ympäristöluvista tai muista vastaavista. Muutoin kaavaprosesseissa ei ole oltu mukana lukuun ottamatta maakunta-kaavaa. Tarvittaessa yhteistyö kaavoituksen kanssa on kuitenkin toiminut, esimerkkinä tästä tuli käynnillä esiin kaavoitusprosessi, joka oli käynnistynyt koulutarkastuksessa esille tulleista turvallisuusongelmista. Valvontayksikössä on koettu, että lausuntoja antamalla oli vaikuttavasti pystytty viemään omia asioita sekä paikallistuntemusta eteenpäin. Annettujen lausuntojen kautta on syntynyt myös uusia yhteistyöverkostoja.

Talousveden painopisteiden toteuttamisesta oli vastuu jokaisella tarkastajalla, jolle kuului vesilaitosten valvontaa. Valvontaa on kontrolloitu terveysvalvonnan päällikön toimesta ja hän oli puuttunut tarvittaessa asiaan, jos oli huomannut ongelmia esimerkiksi valvontatutkimusohjelmien osalta. Tarkastajien kertoman perusteella talousveden painopisteiden toteuttaminen vaikutti olevan valtaosalla tarkastajia normaalia valvontatoimintaa. Osittain painopisteen toteuttamista oli haitannut, ettei Valvira ole saanut laadittua valvontatutkimusohjelmamallia. Valvontayksikössä oli myös kiinnitetty huomiota siihen, että jokaisella valvojalla olisi sijainen, joka pystyisi hoitamaan esimerkiksi äkilliset akuutit tilanteet varsinaisen viranhaltijan ollessa poissa.

Terveydellisten olojen valvonnan osalta valvontaresurssia oli suunnattu jonkun verran aikaisempaa enemmän koulujen yhteistarkastuksiin eri tahojen kanssa. Valvontayksikön tavoitteena oli tehdä koulutarkastukset kolmen vuoden välein ja toiminta oli käynnistynyt tai käynnistymässä vuoden 2015 aikana koko valvontayksikön alueella. Tarkastukset toteutuivat koko valvontayksikön alueella yhteistarkastuksina. Tarkastuksille osallistuvissa tahoissa tai tarkastusten koollekutsujissa voi olla kuntakohtaista vaihtelua. Valvontayksikön käytänteitä oli siirtynyt myös valtakunnallisiksi käytänteiksi esimerkiksi THL:n julkaiseman oppaaseen "Terveellinen, turvallinen ja hyvinvoiva oppilaitos, opas ympäristön ja yhteisön monialaiseen tarkastamiseen" sisältyvän tarkastusmallin kautta.



Ulkopuolisten asiantuntijoiden hyödyntäminen sisäilmaselvityksissä toteutui valtaosassa valvontayksikön aluetta hyvin. Toimialueella oli käytettävissä koulutautuneita päteviä asiantuntijoita. Melumittaukset teetettiin pääasiassa konsulttityönä, mutta myös osalla viranhaltijoista oli osaamista melumittausten tekemiseen ja toisinaan konsulttien tekemää työtä varmennetaan omilla mittauksilla. Valvontayksikön tavoitteena oli, että yksikössä on vähintään kaksi melumittauksiin kykenevää henkilöä. Lisäksi valvontayksikössä oli suunnitteilla sisäistä koulutusta melumittarin käytöstä.

Yksittäisenä huomiona valvontasuunnitelman kappaleessa 18.2 on viitattu valtakunnallisen valvontaohjelman 2015–2019 liitteeseen 2. Ko. valvontaohjelmassa ei aikaisempaan tapaan enää ole liitettä 2. Viittauksella tarkoitettaneen edellisen valvontaohjelmakauden terveydensuojelun valvontaohjelmassa ollutta liitettä 2

Vahvuudet / hyvät käytännöt:

Valvontayksikön koulutarkastusmalli on julkaistu esimerkkinä THL:n ”Terveellinen, turvallinen ja hyvinvoiva oppilaitos. Opas ympäristön ja yhteisön monialaiseen tarkastamiseen” oppaassa.

Valvontasuunnitelmaan on sisällytetty toimintaympäristöstä nousevia valvontahankkeita.

Kehittämiskohteet / kehitysehdotukset:

-

Korjattavaa:

Kunnan valvontasuunnitelmaan tulee sisällyttää kaikki valtakunnallisessa terveydensuojelun valvontaohjelmassa esitetyt suunnitelmallisen valvonnan kohdetyypit (kai-neushoitolat, solariumit). Valvontasuunnitelman tulee pohjautua riskinarviointiin. Valvontaohjelman mukaan valvontaohjelmassa esitetystä tarkastustiheydestä poikkeaminen edellyttää kohdekohtaisen riskinarvioinnin tekemistä. Valvontasuunnitelmaa laadittaessa ja tarkastustiheyksiä määritettäessä tulee myös huomioida valvontaohjelmassa annettu vähimmäistarkastustiheys (esimerkiksi yleiset saunat).

Annettu ohjaus:

-

**Tupakkavalvonta**

Havainnot:

Tupakkalain valvontasuunnitelmassa on esitetty tupakkalain 14 a §:n 3 momentissa edellytetty vähimmäissisältö. Valvontasuunnitelmassa on myös tuotu esille valvontayksikön ominaispiirteitä, esimerkiksi vuonna 2015 järjestettävät suurtahtumat, joilla on vaikutusta valvontaan ja sen suuntaamiseen.

Tupakkalain toteutumista valvottiin samalla kun valvontakohteisiin kohdistetaan muuta ympäristöterveydenhuollon valvontaa. Valvontasuunnitelmassa on huomioitu valtakunnallisen valvontaohjelman painopisteet. Valvontaohjelman painopisteenä on vuosina 2016–2017 ulkoalueilla järjestettävät yleiset tilaisuudet. Valvontayksikössä painopisteen toteuttaminen oli aloitettu jo vuonna 2015, koska valvontayksikön alueella oli

useita suurtapahtumia: ampumahiihdon MM-kilpailut, Farmarimessut, Kuninkuusravit ja vuosittain toteutettava Ilosaarirock.

Valvontayksikön valvontasuunnitelmassa kaikkien kohteiden tarkastustiheyttä oli laskettu, vaikka valvontayksikössä ei ollut suoritettu kohdekohtaista riskinarviointia. Myös vähittäismyynnin tarkastustiheys oli laskettu valvontaohjelman mukaisesta tarkastustiheydestä.

Oiva-tarkastusten yhteydessä tehdyn tupakkavalvonnan tarkastuskertomukset olivat erittäin suppeat ja tehty mainintana Oiva-tarkastuspöytäkirjan lisätietoja-kohtaan.

Valvontayksikön kommentti:

Riskinarviointi on tehty (*arviointikäynnillä tuli esille, ettei kohdekohtaista riskinarviointia ole tehty*).

Vahvuudet / hyvät käytännöt:

Valvontasuunnitelmaan on sisällytetty toimintaympäristöstä nousevia valvonnan erityispiirteitä.

Kehittämiskohteet / kehitysehdotukset:

Tarkastuspöytäkirjojen osalta Oiva-tarkastuspöytäkirjoissa noudatettu käytäntö ei täytä tarkastuspöytäkirjalle asetettuja vaatimuksia. Tarkastuspöytäkirjasta on käytävä ilmi, minkä lain perusteella tarkastus on suoritettu ja mitä asioita tarkastuksella on katsottu. Näin taataan valvojan viranomaisen toiminnan läpinäkyvyys ja toiminnanharjoittajan oikeusturva. Tupakkatuotteiden myyntipaikan tarkastukseen on mm. olemassa Valviran laatima tarkastuspöytäkirjan mallipohja.

Korjattavaa:

Valvontasuunnitelman tulee pohjautua riskinarviointiin. Mikäli valvontaohjelmassa esitetystä tarkastustiheydestä poiketaan, se edellyttää kohdekohtaisen riskinarvioinnin tekemistä. Valvontasuunnitelmaa laadittaessa ja tarkastustiheyksiä määritettäessä tulee myös huomioida valvontaohjelmassa annettu vähimmäistarkastustiheys.

Annettu ohjaus:

-

## **Kuluttajaturvallisuus**

Havainnot:

Valvontayksikössä on varauduttu kuluttajaturvallisuuden ensi keväänä todennäköisesti tapahtuvaan valtiollistamiseen. Kohteiden ja tietojen kirjaaminen järjestelmään on lopetettu. Vuonna 2015 on yksikössä tehty kaikki suunnitellut toimenpiteet. Talvella 2015 valvontayksikkö osallistui alueelliseen talviuintipaikkojen turvallisuusprojektiin ja käyntiajankohtana osallistutaan meneillään olevaan valtakunnalliseen uimahalli- ja kylpyläprojektiin. Terveysvalvonnan päällikkö kertoi, että vuonna 2016 ei enää tehdä suunnitelmallista valvontaa. Kuitenkin valitusasiat ja muut akuutit tilanteet sekä keskeneräiset asiat hoidetaan. Oli helppo havaita, että yksikössä valtiollistamisen uhka on laimentanut intoa kuluttajaturvallisuusvalvontaan.

Valvonnassa on painotettu suuririskisiä kohteita, kuten uimahalleja, ohjelmapalveluja, laskettelurinteitä, benji-hyppytahtumia, kiipeilyseiniä ja uimarantoja. Keskittyminen näihin on toteutunut vaihtelevasti, mutta sekä alueelliset että valtakunnalliset valvontaprojektit on aina pyritty tekemään.

Kohteiden omavalvontaa on kehitetty muun muassa pyytämällä tarkastuksien yhteydessä nähtäville turvallisuusasiakirjoja. Esimerkiksi ohjelmapalveluilla kyseiset asiakirjat ovat olleet hyvin laadittuja. Joidenkin kohteiden turvallisuusasiakirjaa on sen sijaan kehoitettu kehittämään. Joulukuun 2015 alussa järjestetään turvallisuuspassikoulutus, jossa matkailu on läpileikkaavana teemana ja riskienhallinta keskeinen osa koulutusta. Pohjois-Karjalan ympäristöterveyden valvonta on kohdistunut nimenomaan niihin kohteisiin, joissa riski on tunnistettu.

Joillain alueilla yhteistarkastuksia on pyritty suosimaan, mutta ei kaikkialla. Pelastuslaitoksen kanssa on sovittu yhteispalaveri. Kokouksessa on tarkoitus sopia, että suurissa tapahtumissa järjestettäisiin yhteistarkastuksia elintarvikevalvontaa lukuun ottamatta.

Valvontayksikön oma hanke, suurten yleisötilaisuuksien turvallisuuden valvonta, on edennyt suunnitelmien mukaan. Tiedetyt yleisötapahtumat on otettu suunnitelmallisen valvonnan piiriin. Niitä on vuonna 2015 kolme tai neljä.

Pohjois-Karjalan ympäristöterveys on muuttanut tarkastustiheyksiä niin, että lähes kaikkien tyyppien tarkastustiheys on harventunut. Terveysvalvonnan päällikön mukaan lukujen muovautumiseen ovat vaikuttaneet resurssit ja riskit. Tarkastajat priorisoivat hankalat tapaukset mahdollisuuksien mukaan. Uusia työntekijöitä perehdytetään, jotta he oppisivat havainnoimaan kohteiden valvontatarpeen. Tarkastuskulttuuri yksikössä on avoin. Esimerkiksi tarkastuspöytäkirjat ja henkilökohtaiset kansiot, joihin jokainen laittaa omat tarkastuspöytäkirjansa, sijaitsevat niin, että sijainen löytää niiden kautta tarkastushistoriat. Yksikössä on myös oikein hyvä perehdyttämiskulttuuri. Uusien työntekijöiden on helppo kysyä neuvoa ja tarvittaessa joku kokeneempi lähtee mukaan tarkastukselle. On ison yksikön etu, että perehdyttämiseen voi varata resursseja.

Vahvuudet / hyvät käytännöt:

-

Kehittämiskohteet / kehitysehdotukset:

-

Korjattavaa:

-

Annettu ohjaus:

-

**Yhteenveto**

Pohjois-Karjalan ympäristöterveys on sekä maantieteellisesti että henkilöstömäärältään suuri valvontayksikkö, mikä mahdollistaa toiminnan kehittämisen ja tarkastajien erikoistumisen. Valvontayksikössä terveystarkastajat ovat jossain määrin erikoistuneet, mutta pitkistä välimatkoista johtuen erikoistumista ei ole kaikilta osin voitu toteuttaa.

Valvontayksikkö on nuori ja arviointikäynnin yhteydessä tuli esille, että toimintatapojen yhtenäistäminen ja johtamisjärjestelmä ovat vielä kehittymässä. Esimerkiksi terveysvalvonnan päälliköllä sekä tiimivastaavilla oli joistakin asioista ristiriitaisia näkemyksiä siitä kenelle asian seuraaminen kuuluu. Toimintaa on kehitetty viime vuosina myös ulkopuolisen hankerahoituksen turvin.

Henkilöstö on sitoutettu toiminnan kehittämiseen vastuuttamalla eri asioita (esimerkiksi internet-sivujen ja yhteisen verkkoaseman lomakkeiden päivittäminen, valvontasuunnitelman valmistelu) pienryhmille. Vertailemalla aluehallintovirastolle ennakoon lähetettyjä tarkastuskertomuksia oli kuitenkin havaittavissa, että samantyyppisistä tarkastuksista tehdyt tarkastuskertomukset poikkesivat vielä varsin paljon toisistaan. Myös keskusvirastojen ohjeiden ja lomakkeiden hyödyntämisessä on tarkastajakohtaisia eroavaisuuksia.

Valvontayksikön ulkoinen viestintä on ollut aktiivista, ja vaikka valvontayksikkö on nuori, valvontayksiköllä on ollut paljon näkyvyyttä tiedotusvälineissä ja toimintaa on tehty sitä kautta näkyväksi. Sisäinen viestintä tapahtuu pitkälti tiimikokousten sekä koko valvontayksikön kuukausipalaverien kautta.

Terveysturvallisuuteen ja elintarviketiimin toiminta poikkesivat jossain määrin toisistaan. Osaltaan tämä johtuu siitä, että terveysturvallisuuspuolella tehtävien kirjo on laajempi ja tiimin asioiden hoitaminen vaatisi tiimivastaavalta enemmän resursseja kuin elintarviketuolella. Asiaan tulisi kiinnittää huomiota, sillä tiimivastaavilla on keskeinen rooli toiminnan yhtenäistämässä. Oiva-tarkastusten yhtenäistämiseen valvontayksikössä on panostettu paljon ja tiimivastaavalla on hyvin "langat käsissään" ko. asian suhteen.

Toimivaltaa on siirretty mahdollisimman laajalti viranhaltijoille töiden sujuvuuden vuoksi. Delegointipäätöksen tekstin muotoilu ei ole kaikilta osin riittävän selkeä, jotta kävisi varmuudella ilmi, mitkä tehtävät on delegoitu ja mitkä ei. Lisäksi voimassa olevassa delegointipäätöksessä ei ole huomioitu kaikkia lainsäädännön muutoksia.

Hallinnollisiin pakkokeinoihin on jouduttu turvautumaan erittäin harvoin. Osaamista niiden käyttöön löytyy erityisesti ympäristöterveydenhuollon johtajalta. Pakkokeinojen käyttö ei ole ollut tiimipalaverien tai kuukausikokousten asialistalla eikä valvontayksikössä ole sovittu yhteisistä periaatteista ja linjauksista pakkokeinojen käytössä. Pakkokeinojen käytön yhtenäiset käytännöt pitäisi saada kirjoitettua ylös ja kaikille tiedoksi.

Yksikön valvontasuunnitelman rakenne on hyvä ja selkeä. Erityisesti kiitosta saivat suunnitelman alkuun kootut lyhenteet. Samoin on havaittu hyväksi tapa, että suunnitelmaan tehdyt päivitykset kirjataan erikseen omalle sivulle. Valvontasuunnitelmaan sisältyy valvontayksikön resursseihin ja alueelliseen riskinarviointiin pohjautuva työsuunnitelma, kohdekohtaista riskinarviointia ei ole haastattelujen perusteella tehty.

Haastattelujen perusteella ja tarkasteltaessa suunnitelmalliseen valvontaan käytettyä työaikaa tulojen kertymiseen tuli vaikutelma siltä, ettei valvontamaksuja ole peritty kaikista tarkastuksista. Valvontayksikössä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että kaikki perivät maksut samojen periaatteiden mukaisesti. Myös maksutaksa tulee päivittää.

Keskeisimmiksi toiminnan kehittämiskohteiksi arviointikäynnillä nousivat toimintojen yhdenmukaistaminen valvontayksikön alueella, johtamisjärjestelmän ja vastuiden selkiyttäminen, henkilöstön erikoistumisen jatkaminen ja osaamisen syventäminen, pakkokeinojen käytön yhtenäisten käytäntöjen luominen sekä tiimien toiminnan kehittäminen.

Arviointi- ja ohjauksikäynnillä korjattaviksi asioiksi nousivat seuraavat:

Valvontasuunnitelmaa laadittaessa on huomioitava valvontaohjelman ohjeistus. Valvontasuunnitelman tulee voimassa olevan valvontaohjelman mukaan pohjautua kohdekohtaiseen riskinarviointiin. Valvontasuunnitelman toteuman arvioinnissa tulee verrata toteutumaa riskiperusteisesti laadittuun valvontasuunnitelmaan.

Valvontayksikön taksa ja delegointipäätös eivät kaikilta osin olleet lainsäädännön mukaisia.

Ympäristöterveydenhuollon ylitarkastaja,  
ryhmävastaava

Ulla Ahonen

Tiedoksi: johtaja Sirkka Jakonen  
Itä-Suomen aluehallintoviraston ympäristöterveydenhuollon ryhmä  
Evira: Katri Klingberg ja Minna-Maija Väänänen