



**RUOKAVIRASTO**  
Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

Ohje

6000/04.02.00.01/2020/1

# Ohje valvontayksikön elintarvikevalvontasuunnitelmasta





## Sisällysluettelo

<b>1 ELINTARVIKEVALVONNAN SUUNNITTELUN TAVOITTEET .....</b>	<b>3</b>
1.1 Toiminnan jatkuva parantaminen .....	4
1.1.1 Toiminnan suunnittelu (Plan) .....	5
1.1.2 Toteutus ja säännöllinen seuranta (Do).....	6
1.1.3 Arviointi ja raportointi (Check) .....	7
1.1.4 Toiminnan kehittäminen (Act).....	7
1.2 Elintarvikevalvontasuunnitelma osana ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmaa ..	8
<b>2 VALVONTAKOHEET .....</b>	<b>8</b>
2.1 Rekisteröimis- ja hyväksymismenettelyt .....	9
2.2 Tarkastustiheys .....	9
<b>3 RESURSOINTI .....</b>	<b>9</b>
3.1 Resurssien kohdennus ja priorisointi: tarkastusmäärät, muut viralliset toimet .....	9
3.2 Henkilöstön tehtävät, vastualueet ja velvollisuudet.....	11
3.3 Perehdytys- ja koulutus suunnitelma .....	11
<b>4 VALVONTAMENETTELYT .....</b>	<b>11</b>
4.1 Tarkastukset .....	12
4.1.1 Tarkastusten tavoite, sisältö ja toteutus .....	12
4.1.2 Ajankäyttö .....	12
4.1.3 Valvontakirjanpito .....	12
4.1.4 Virallisen valvonnan perusteella käynnistettävät toimet .....	12
4.1.5 Maksut .....	13
4.2 Näytteenotto.....	13
4.2.1 Seurantaohjelmat.....	13
4.3 Ohjaus, neuvonta, kouluttaminen ja muu viestintä .....	13
<b>5 HÄIRIÖTILANTEET .....</b>	<b>14</b>
<b>LIITE I: Linkit ohjeessa mainittuun lisätietoon.....</b>	<b>15</b>

Viranomaisen toiminnan tulee perustua lainsäädännössä määriteltyyn toimivaltaan ja viranomaistoiminnassa tulee noudattaa lainsäädännön vaatimuksia. Viranomaisohjeet eivät ole oikeudelliselta luonteeltaan muita viranomaisia tai toimijoita sitovia. Viime kädessä lainsäädännön soveltamista koskevat kysymykset ratkaisee tuomioistuin. Ohjeessa esitetyt tulkinnat ovat Ruokaviraston näkemyksiä siitä, miten lainsäädäntöä tulisi soveltaa. Suoraan elintarvikelainsäädännöstä tulevat, valvonnan suunnittelua koskevat velvoitteet on esitetty tässä ohjeessa **lihavoituna tekstinä**.



## 1 ELINTARVIKEVALVONNAN SUUNNITTELUN TAVOITTEET

Ohje käsittelee elintarvikelainsäädännön asettamia sisällöllisiä vaatimuksia valvontayksikön elintarvikevalvontasuunnitelmalle, joka on osa kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmaa. Vaikka ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelma käytännössä valmistellaan valvontayksikössä yhtenä kokonaisuutena, sen valmistelussa on erikseen huomioitava ympäristöterveydenhuollon kutakin eri sektoria koskevat velvoitteet. Tässä ohjeessa esitetään Ruokaviraston näkemys siitä, miten elintarvikelainsäädäntöä tulisi soveltaa valvontayksikön elintarvikevalvonnan suunnittelussa. Ohje ottaa kantaa suunnittelun sisältöön, ei suunnitelman rakenteeseen. Itsehallinnollinen kunta laatii suunnitelman rakenteen paikallisiin valvonnan järjestämisen ja toteutuksen ratkaisuihin sopivaksi.

**Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/625 virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista (jatkossa [virallista valvontaa koskeva asetus](#)) määrää, että elintarvikevalvonnan on oltava suunnitelmallista, sen toimeenpanon dokumentoitujen menettelyiden mukaista, valvonnan tulokset tulee arvioida säännöllisesti ja toimintaa on parannettava aikaisempien tulosten perusteella.** Suomessa kansallisen tason viranomaismenettelyt on dokumentoitu elintarvikeketjun monivuotiseen kansalliseen valvontasuunnitelmaan ([VASU](#)). VASUun sisältyvän valtakunnallisen elintarvikevalvontasuunnitelman toteuttamiseksi **elintarvikelain (297/2021) 39 § velvoittaa kunnan elintarvikevalvontaviranomaiset laatimaan elintarvikevalvontaa koskevan valvontasuunnitelman.** Kunnan valvontayksikön suunnitelma(t) ja mahdolliset liitteet tallennetaan ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkötietojen hallintajärjestelmään (VYHA).

Valvontayksikön elintarvikevalvontasuunnitelma palvelee kutakin valvontayksikköä oman toiminnan suunnittelussa, toteuttamisessa, seurannassa, arvioinnissa ja kehittämisessä. Suunnitelman, sen seurannan ja raportoinnin kautta myös kunnan ympäristöterveydenhuollosta vastaava toimielin, aluehallintovirastot (AVIt) ja Ruokavirasto saavat tietoa elintarvikevalvonnan tuloksellisuudesta. **AVIt arvioivat kuntien valvontasuunnitelmat ja tarkastavat niiden noudattamista arviointi- ja ohjauksen osin (elintarvikelaki, 25 §).** Suunnitelma on myös julkinen asiakirja, josta yrittäjät ja kuntalaiset saavat tietoa elintarvikevalvonnasta.

Elintarvikevalvontasuunnitelma on kunkin valvontayksikön valvonnan suunnittelun ja toteutuksen työväline, joten siihen on tarkoituksenmukaista sisällyttää tämän ohjeen sisällysluetteloon otsikoidut elintarvikevalvontaan kuuluvat ja sitä tukevat asiat. Tämä ei välttämättä tarkoita ohjeen otsikoinnin noudattamista valvontayksikön valvontasuunnitelman rakenteessa, vaan ohjeen sisällön huomioimista valvontayksikön elintarvikevalvontasuunnitelman teksteissä. Jos osa ohjeistetuista



asioista on kuvattu muualla esimerkiksi kunnan strategiassa, laatujärjestelmässä tai erillisissä suunnitelmissa, niitä ei tarvitse kirjoittaa uudelleen elintarvikevalvontasuunnitelmaan, vaan niihin tulee viitata elintarvikevalvontasuunnitelman teksteissä.

## 1.1 Toiminnan jatkuva parantaminen

**Virallista valvontaa koskevan asetuksen 12 artiklan mukaan toimivaltaisella viranomaisella tulee olla käytössään valvonnan todentamismenettelyt, joilla se voi varmistaa oman toimintansa olevan vaikuttavaa ja johdonmukaista. Jos valvontamenettelyissä havaitaan puutteita, viranomaisen on toteutettava korjaavia toimia ja tarvittaessa päivitettävä käytössään olevia dokumentoituja menettelyjä.** Käytännössä tämä tarkoittaa laadunhallintaa: elintarvikevalvontaa tulee siis toteuttaa jatkuvan parantamisen Plan–Do–Check–Act -periaatteen (PDCA) mukaisesti. Näin ollen valvontayksikön elintarvikevalvontasuunnitelmassa kuvataan toiminnan suunnittelun, toteutuksen ja seurannan, arvioinnin ja raportoinnin sekä kehittämisen menettelyt tarvittaessa laatujärjestelmään viitaten. Elintarvikeketjun valvonnan jatkuvan parantamisen vuosikellosta ja valvontasuunnitelman laatimisen yleisistä periaatteista on lisätietoa [VASUssa](#). Valvontayksikön elintarvikevalvontasuunnitelmassa huomioidaan VASUn ja ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisen valvontaohjelman mukaisesti sekä monivuotinen strateginen suunnittelu että vuosittainen valvonnan tuloksellisuuden seuranta, arviointi ja kehittäminen.



Kuva 1. Valvonnan jatkuvan parantamisen Plan–Do–Check–Act (PDCA) -periaatteen mukainen vuosikello valvontayksikön valvonnan suunnittelun näkökulmasta.



### 1.1.1 Toiminnan suunnittelu (Plan)

Valvontayksikön elintarvikevalvontasuunnitelma laaditaan viranomaisvalvonnan toimijoihin ja kuluttajiin kohdistuvien vaikuttavuustavoitteiden toteuttamiseksi eli siten, että **elintarvikevalvonta on virallista valvontaa koskevan asetuksen [9 artiklan](#) vaatimusten mukaista, ehkäisee vaaroja ihmisen terveydelle ja suojaa kuluttajia taloudellisilta tappioilta. Valvonnan suunnittelussa on huomioitava myös yleisesti viranomaistoimintaa koskevat hyvän hallinnon perusteet ([hallintolaki 434/2003](#)),** jotka takaavat asiakkaiden oikeusturvan toteutumisen. Tehokas valvonnan järjestäminen varmistaa kansantalouden näkökulmasta tarkoituksenmukaista viranomaisresurssien käyttöä.

**Virallista valvontaa on suoritettava säännöllisesti, riskiperusteisesti ja sopivalla tiheydellä (virallista valvontaa koskeva asetus, [9 artikla](#))** eli valvontayksikön elintarvikevalvontasuunnitelma laaditaan riskiperusteisesti valvontatarpeen mukaan. Suomen elintarvikevalvontajärjestelmässä valvontakohteiden tarkastustiheydet määrittävät kahdessa vaiheessa:

1. Ruokavirasto laatii valtakunnallisen riskiluokitusohjeen toiminnan tyyppin ja laajuuden mukaisesta perusvalvontatiheydestä. Ohjeistukseen sisältyy kriteerit perusvalvontatiheyden laskemiseen, mutta ei nostamiseen. Valvova viranomainen voi vain perustellusta syystä ja paikalliseen riskinarviointiin perustuen poiketa tästä ohjeistuksesta (ks. kohta 2.2).
2. Ruokaviraston ohjeistuksen mukaan yksittäisen valvontakohteen perusvalvontatiheyden nosto tapahtuu Oiva-järjestelmän uusintatarkastusten kautta: jos valvoja arvioi, että vaatimukset eivät täyty, valvoja tekee uusintatarkastuksen perusvalvontatiheydeksi määritettyjen valvontakertojen lisäksi.

Suunnitelmaan kirjataan valvontakohteiden todellinen valvontatarve huomioiden nämä kaksi vaihetta eli sekä riskiluokituksen mukaisen valvontatarpeen että arvion uusintatarkastustarpeesta. Lisäksi kuvataan riskien luokittelun perusteet sekä todelliset resurssit, priorisoinnit ja muut toimenpiteet valvonnan toteuttamiseksi, alueelliset ja kausittaiset erityispiirteet kuvaten. Suunnitelmassa kuvataan myös varautuminen äkillisiin tilanteisiin eli kuinka resursseja ja toimenpiteitä priorisoidaan ja suunnitelmaa sopeutetaan valvontatarpeen toteuttamiseksi muutostilanteissa. Valvontayksikön elintarvikevalvontasuunnitelmaa päivitetessä huomioidaan edellisen suunnitelman toteutuminen sekä muutoin – esimerkiksi arviointi- ja ohjauksen käynneltä – kertynyt palaute valvonnan ja sen järjestämisen kehittämistarpeista.

Valvontayksikkö ottaa elintarvikevalvontasuunnitelmaa laatiessaan huomioon:

- lainsäädännön vaatimukset, valvonnan yleiset periaatteet ja tavoitteet;



- valvontakohteet, niiden riskiluokitus ja tarkastustiheys;
- muut viralliset toimet, mukaan lukien yritysten ohjaus ja neuvonta;
- mahdollinen ennakoimaton työ, esimerkiksi epäilyyn perustuva valvonta, takaisinventojen hoitaminen, ruokamyrkytysten selvittäminen ynnä muut valvontapyynnöt;
- aikaisemmat valvontatulokset, auditointi-, arviointi-, ja asiakaspalaute ja niiden edellyttämät korjaavat toimenpiteet;
- valvonnalle VASUssa yhteisesti asetetut erityiset kehittämisteemat ja niistä johdetut valvonnan painopisteet;
- ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman tavoitteet, teemat ja ohjeet valvontasuunnitelmista; sekä
- toimintaympäristön ja siinä tapahtuvien muutoksien vaikutus valvontayksikön toimintaan
- kunnan omat strategiset tai muut tavoitteet.

Kansallisten VASU-painopisteiden ja valvontayksikkökohtaisten projektien osalta valvontayksikön valvontasuunnitelmaan kirjataan:

- kunkin painopisteen tai projektin tavoitteet,
- konkreettiset toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi,
- menettelyt toimenpiteiden ja tavoitteiden toteutumisen seurantaan, sekä
- tulosten raportointi-, viestintä- ja hyödyntämissuunnitelma valvontayksikössä.

### **1.1.2 Toteutus ja säännöllinen seuranta (Do)**

Valvontayksikössä tulee seurata elintarvikevalvontasuunnitelman toteutumista säännöllisesti vuoden aikana, jotta valvonnan toimeenpanossa on mahdollista hyödyntää ajantasaista tietoa. Seurannan perusteella terveysvalvonnan johtajan tulee tarvittaessa kohdentaa voimavaroja tarkoituksenmukaisesti lyhyelläkin aikavälillä. Valvontasuunnitelmassa kuvataan valvontayksikössä käytössä olevat toteutuksen seurannan menettelyt. Seurattaviin asioihin kuuluvat ainakin:

- tarkastusten määrä,
- tarkastusten määrä suhteessa resursseihin,
- valvonnan tulokset ja valvontatoimien loppuun saattaminen,
- valvontatulojen kehitys (vuosimaksut ja tarkastustulot),
- tarkastusten kattavuus eli tarkastetaan tarkastamista vaativat kohteet (riskiluokituksen mukaan) sekä niissä tarkastettavat asiat (Oiva-rivit),
- ohjauksen, neuvonnan, viestinnän ja annetun koulutuksen määrä ja laatu (yhteisesti sovittujen mittareiden mukaisesti, ks. myös kohta 3.1 ja 4.3)
- VASUssa luetellut mittarit valvontayksikön toimintaan soveltuvien osien
- kansallisten VASU-painopisteiden seuranta.



### 1.1.3 Arviointi ja raportointi (Check)

Koska **viranomaiselta vaaditaan virallista valvontaa koskevan asetuksen 12 artiklan mukaiset valvonnan todentamismenettelyt**, valvontayksikön on hyödynnettävä valvontatuloksiaan oman toimintansa kehittämisessä. Näin ollen valvontayksikön valvontasuunnitelmaan sisällytetään suunnitelma elintarvikevalvonnan toteutumisen arvioinnista. Suunnitelmassa on tarkoituksenmukaista kuvata, kuinka elintarvikevalvonnan seurannasta saatavia tietoja analysoidaan ja johtopäätöksiä hyödynnetään valvonnan suunnittelussa ja toteutuksessa vuosittain ja tarpeen mukaan pidemmällä aikavälillä (trendiseuranta). Suunnitelmassa kuvataan myös, miten valvontayksikössä hyödynnetään sisäisten ja ulkoisten auditointien sekä arviointi- ja ohjaukseyntien tuloksia.

Elintarvikevalvonnan toteutuminen arvioidaan vuosittain ja raportoidaan VYHA-järjestelmän kautta aluehallintovirastolle. Raportoinnissa on noudatettava valtakunnallisia [ohjeita ja aikatauluja](#), jotta tuloksellisuudesta saatavaa tietoa voidaan hyödyntää myös valvonnan valtakunnallisessa ohjauksessa ja suunnittelussa. Valvontayksikkö kehittää oman toimintansa arviointia ja raportointia niin, että se vastaa [ympäristöterveydenhuollon yhteisessä valtakunnallisessa valvontaohjelmassa](#) mainittuihin arvioinnin osa-alueisiin ja huomioi VASUssa määritellyt strategiset tavoitteet sekä [vaikuttavuuden ja tehokkuuden tunnusluvut](#).

### 1.1.4 Toiminnan kehittäminen (Act)

Valvontayksikkö kehittää elintarvikevalvontaa omalla alueellaan VASUn ja ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman kansallisten tavoitteiden mukaisesti. Valvontayksikön elintarvikevalvontasuunnitelman voi lisäksi kytkeä osaksi kunnan omia strategioita ja huomioida siinä kunnan oman alueen tavoitteet ja tarpeet. Strategisten kehitysteemojen ja aikaisempien valvontatulosten lisäksi kehittämisessä huomioidaan muut valvontaan vaikuttavat tekijät, kuten uudet riskit ja tutkimustieto, lainsäädännön ja toimintaympäristön muutokset ja auditointien tulokset.

#### *Kansalliset VASU-painopisteet ja valvontaprojektit*

VASUun sisällytetyssä elintarvikevalvonnan valtakunnallisessa valvontaohjelmassa esitetään elintarvikevalvonnan kansalliset painopisteet eli kehittämiskohteet, jotka perustuvat monivuotisiin strategisiin kehittämisteemoihin sekä lyhyemmällä aikajänteellä päivittyviin valtakunnallisiin valvontatuloksiin (ks. [VASU osa 2](#)). Ruokavirasto päivittää tarvittaessa elintarvikevalvonnan VASU-painopisteille valtakunnallisesti suunnitellut toimenpiteet [Pikanttiin laadittuihin kuvauksiin](#) vuosittain syyskuun alkuun mennessä. **Valvontayksikön valvontasuunnitelmalla toteutetaan valtakunnallisen elintarvikevalvontasuunnitelman tavoitteita (elintarvikelaki, 39 §)** eli kuntien tulee huomioida VASU-painopisteet valvontasuunnitelmassaan ja varata resurssit niiden toteuttamiseen.



Kansallisilla valvontaprojekteilla pyritään esimerkiksi selvittämään tietyn osa-alueen säädöstenmukaisuutta tai lisäämään toimijoiden osaamista kyseisessä asiassa. Niiden valvontaviranomaisten, joiden alueella on projektiin kuuluvaa toimintaa, tulisi sisällyttää niihin osallistuminen valvontasuunnitelmaansa Ruokaviraston projektikohtaisten ohjeiden mukaisesti.

#### *Valvontayksikön omat painopisteet ja projektit*

Valvontayksikkö voi sisällyttää valvontasuunnitelmaansa omaan seurantatietoonsa perustuvia painopisteitä sekä suunnitella ja toteuttaa muita omia projekteja paikallisen elintarvikeeturvallisuuden kehittämiseksi. Omien projektien suunnittelussa on hyvä kirjata tavoitteet, toimenpiteet ja seurantatavat esimerkiksi ottamalla mallia [valtakunnallisten painopisteiden kuvauksista](#). Projektisuunnitelmat voi sisällyttää suoraan valvontayksikön elintarvikevalvontasuunnitelmaan tai viitata niihin siinä. Näytteenottoa sisältävien projektien osalta on tarkoituksenmukaista huomioida Ruokaviraston ohjeistus elintarvikkeiden [mikrobiologisesta näytteenotosta](#) ja [kemiallisen elintarvikeeturvallisuuden varmistamisesta](#). Valvontayksiköiden toivotaan kartoittavan projektien suunnitteluvaiheessa mahdollisuuksia toteuttaa niitä eri valvontayksiköiden yhteistyönä. Tällä tavoin toteutettuina projekteista voidaan saada kattavasti vertailukelpoista tietoa.

#### *Euroopan komission hankkeet*

Euroopan komissio voi esittää määräystenmukaisuuden asteen arvioimiseksi vuosittaisia valvontaohjelmia tai koordinoituja valvontahankkeita, joiden toteutukseen viranomaisten on hyvä varautua.

## 1.2 Elintarvikevalvontasuunnitelma osana ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmaa

Valvontayksikön elintarvikevalvontasuunnitelma ja sen olennaiset muutokset voidaan hyväksyttää [kunnan ympäristöterveydenhuollosta vastaavassa toimielimessä](#) osana kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmaa.

Elintarvikevalvontasuunnitelman esittelijän on tarkoituksenmukaista kuvata suunnitelman [vaikutukset kunnassa](#): esimerkiksi kuinka elintarvikevalvonnan lakisäätöiden tehtävien hoitaminen toteutuu valvontatarve ja resurssit huomioiden.

## 2 VALVONTAKOhteet

Valvontayksikön valvontasuunnitelmassa luetellaan sen valvoma elintarvike- ja kontaktimateriaalialan toiminta sekä alkutuotanto toimintaluokittain. Tarvittaessa voidaan luetella myös toimintaluokkien alaiset eri toimintatyyppit. Esimerkiksi toimintaluokka on maitoala ja sen alla toimintatyyppiä muun muassa maitonesteiden, juuston, voin ja rasvaseosten, jäätelön tai maitojauheiden valmistus. Suunnitelmassa kuvataan tarvittaessa myös valvontayksikön valvontakohteiden





erityispiirteitä: esimerkiksi kohteiden painottuminen alkutuotantoon tai sesonkiluontoinen toiminta.

## 2.1 Rekisteröimis- ja hyväksymismenettelyt

Valvontasuunnitelmassa kuvataan menettelyt elintarvikehuoneistojen ilmoitusten ja [hakemusten](#) käsittelystä. Hakemusten käsittelyssä on huomioitava [laki palvelujen tarjoamisesta 1166/2009](#) ja sen asettamat vaatimukset hakemusten käsittelylle.

## 2.2 Tarkastustiheys

Valvontayksikkö määrittää alueensa valvontakohteille tarkastustiheyden kohteen riskiluokituksen perusteella, ja valvontakohteiden tarkastustiheydet kirjataan valvontasuunnitelmaan. Myös tarkastustiheyden ja riskiluokituksen perusteet sekä riskiluokitukseen valvontayksikössä mahdollisesti tehtävien muutosten menettelyt kirjataan valvontasuunnitelmaan. Riskiluokitukseen vaikuttaa elintarvikealan toiminnan luonne ja laajuus sekä elintarvikeeseen liittyvät muut elintarviketurvallisuuteen ja kuluttajansuojaan vaikuttavat seikat. Elintarvikevalvontakohteiden riskiperusteiset tarkastustiheydet ja niiden mahdolliset muutokset on [kansallisesti ohjeistettu](#). Jos valvontayksikkö poikkeaa yksittäisen tai muutaman valvontakohteen toiminnan osalta em. ohjeistuksen mukaisesta tarkastustiheydestä, on hyvän hallinnon mukaista perustella muutos kyseisille toimijoille. Perustelut kirjataan Vatiin. Jos valvontayksikkö painavin syin paikallisen riskinarvion perusteella muuttaa kokonaisuudessaan jonkin toimintaluokan tai -tyypin riskiluokitusta kansallisesta ohjeistuksesta poikkeavaksi, tulee muutoksen syyt perustella ja kirjata VYHA-järjestelmään tallennettavaan valvontasuunnitelmaan. Valvontayksikkö tiedottaa tarvittaessa toimijoita muutoksista. Muutosten perusteita ja tarpeita tulee arvioida säännöllisesti.

## 3 RESURSOINTI

Valvontasuunnitelmaan kirjataan resursointi ja voimavarojen käytön suunnittelu, kohdentaminen ja seuranta. Nämä ovat terveystarvon johtajan vastuulla. Suunnitellut resurssit merkitään ohjeistuksen mukaan VYHA-järjestelmään, jotta niitä voidaan verrata toteumaan. Terveystarvon johtaja seuraa ja arvioi käytettävissä olevien resurssien suhdetta valvontatarpeeseen säännöllisesti ja tekee tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä.

### 3.1 Resurssien kohdennus ja priorisointi: tarkastusmäärät, muut viralliset toimet

Valvontayksikkö suunnittelee elintarvikevalvonnan resursointia mm. kansallisten riskiperusteisten tarkastustiheyksien mukaan. Uusintatarkastukset ja epäilyyn perustuvat tarkastukset eivät sisälly valvontakohteiden riskiluokituksen (ks. kappale 2.2) mukaiseen tarkastusmäärään, mutta niiden määrää tulee ennakoida (esim. prosentuaalisesti) resurssien käytön suunnittelussa. Tarkastusmääriä suunniteltaessa



tulee huomioida tarkastusten vaikuttavuus eli mahdollisuus toteuttaa sisällöltään kattavia ja kohdennettuja tarkastuksia.

Ruokavirasto ohjeistaa tarkastustehokkuuden tavoitteeksi keskimäärin 110 tarkastusta elintarvikevalvonnan henkilötyövuotta kohden, mikä sisältää kaikki eri perustein tehtävät tarkastukset. Tavoite on valvontayksikölle keskimääräinen, ei valvojakohtainen. Jos yksikön valvontakohteista suuri osa on toiminnoiltaan verrattain vähäisen riskin kohteita, vuosittainen tarkastusmäärä elintarvikevalvonnan henkilötyövuotta kohden voi olla suurempi kuin toimijarakenteeltaan toisenlaisessa yksikössä. Valvontasuunnitelmaan kirjataan tarkastusmäärissä ja tarkastuksiin kuluva ajankäytössä huomioitavat valvontayksikön erityispiirteet. Resurssien kokonaistarpeessa huomioidaan myös valvontayksiköstä mahdollisesti myytävät valvontapalvelut, kuten pienteurastamon lihantarkastus ja laitosvalvonta tai toiselle valvontayksikölle myytävä tarkastuspalvelu. Tällaisia kolmannelle taholle siirrettäviä tehtäviä ja niihin kuluva resurssia ei kuitenkaan lasketa mukaan valvontayksikön omaan elintarvikevalvonnan tarkastusmäärään ja siihen käytettävään resurssiin. Tämä pitää huomioida suunnitelmassa.

Tarkastusresurssien riittävyyttä varmistavat työjärjestelyt, kuten [etätarkastukset](#), kirjataan valvontasuunnitelmaan. Tarkastustoiminnan lisäksi hyödynnetään myös muita menetelmiä, kuten toimijoiden kouluttamista ja neuvontaa (ks. kappale 4.3). Elintarvikevalvonnan resurssitarpeen arviointiin vaikuttaa siten myös ohjauksen, neuvonnan, viestinnän ja toimijoille annettavan koulutuksen suunniteltu määrä ja laatu.

Elintarvikevalvonnan resurssitarpeessa arvioidaan toimintaympäristön, sen ennakoinnin ja aiemman toteuman perusteella ainakin seuraaviin kuluva työaika:

- riskiluokituksen mukaiseen tiheyteen perustuvat tarkastukset, sisältäen valmistautumisen, tarkastamisen, näytteenoton, kirjanpidon Vati-järjestelmään, hallinnolliset toimenpiteet ja mahdollisen seurannan;
- tarkastusmatkat;
- muut viralliset toimet, kuten ohjaus ja neuvonta;
- valvontaohjelmiin liittyvät näytteenottopyynnöt;
- muu kuin ennalta suunniteltavissa oleva työ, esimerkiksi valitukseen, takaisinvetoihin ja epäilyyn perustuva valvonta;
- valvontayksikön toteuttama viestintä ja koulutus, esimerkiksi terveyshaittojen ehkäisemiseksi; sekä
- henkilöstön osallistuminen koulutukseen.

Mikäli resurssit ovat valvontatarpeeseen nähden riittämättömät, suunnitelmassa selostetaan, miten valvontaveloitteet hoidetaan: kuinka valvonta järjestetään ja kohdennetaan nykyisillä resursseilla, mitkä vaikutukset tällä on valvonnan tavoitteiden toteutumiselle, mihin toimenpiteisiin ryhdytään asian korjaamiseksi ja



kuinka asia viedään tarvittaessa kunnan ympäristöterveydenhuollosta vastaavan toimielimen käsiteltäväksi. Valvontayksikkö kuvaa suunnitelmassaan, kuinka resurssien ja niillä toteutettavan valvonnan riskiperusteinen priorisointi toteutetaan normaalisti sekä äkillisissä muutos- ja erityistilanteissa.

### 3.2 Henkilöstön tehtävät, vastualueet ja velvollisuudet

**Viranomaisella on oltava käytössään tai mahdollisuus saada käyttöönsä riittävästi henkilöstöä, jolla on soveltuva pätevyys ja kokemus, jotta virallinen valvonta ja muut viralliset toimet voidaan suorittaa tehokkaasti ja vaikuttavasti (virallista valvontaa koskeva asetus, 5 artikla).** Valvontasuunnitelmaan kirjataan elintarvikevalvonnan käytettävissä olevat henkilötyövuodet sekä niiden jakautuminen henkilöstön tehtävien ja velvollisuuksien mukaan vastuualueittain. Suunnitelmaan kirjataan myös elintarvikelain 27 §:n nojalla tehdyt [toimivallan delegointipäätökset](#) sekä [virallista valvontaa koskevan asetuksen 28–33 artiklojen](#) nojalla kirjallisesti tehdyt viralliseen valvontaan tai muihin virallisiin toimiin liittyvien tehtävien siirrot.

### 3.3 Perehdytys- ja koulutussuunnitelma

Valvontayksikön on huolehdittava, että valvontahenkilöstöllä on riittävä ja asianmukainen hallinnollinen osaaminen sekä tehtävien mukainen elintarvikevalvonnan substanssiosaaminen **virallista valvontaa koskevan asetuksen liitteen II luvun I vaatimilla aihealueilla.** Valvontahenkilöstön perehdyttämisen ja ammattitaidon ylläpitämisen menettelyt kirjataan valvontasuunnitelmaan. Koulutussuunnitelma voidaan tehdä pitkälle aikavälille, mutta sitä päivitetään ja sen toteutumista seurataan vähintään vuosittain. Suunnitelmassa otetaan huomioon uusien henkilöiden perehdyttäminen ja osaamisen varmistaminen, valvontayksikön ajankohtaiset osaamistarpeet sekä koulutusta järjestävien tahojen tarjoamat elintarvikevalvonnan koulutustilaisuudet.

## 4 VALVONTAMENETTELYT

Valvontasuunnitelmaan kirjataan valvontayksikössä käytössä olevat **elintarvikevalvonnan dokumentoidut valvontamenettelyt (virallista valvontaa koskeva asetus, 12 artikla ja liitteen II luku II)** sekä toimenpiteet, joilla niiden vaikuttavuutta seurataan ja varmistetaan. Valvontakohteiden tarkastukset, uusintatarkastukset ja viranomaisnäytteenotto ovat välttämättömiä toimijoiden [omavalvonnan toimivuuden varmentamiseksi](#) sekä epäkohtien havaitsemiseksi ja niiden korjaantumisen varmistamiseksi. **Lisäksi kunnan tulee neuvoa elintarvikealan toimijoita ja kuluttajia sekä tiedottaa kuntalaisia elintarvikelain soveltamisalaan kuuluvista asioista (elintarvikelaki, 27 §).**



## 4.1 Tarkastukset

Valvontasuunnitelmassa kuvataan elintarvikevalvonnan tarkastusten tavoitteet, suunnittelu ja toteutus sekä valvonnasta perittävät maksut. Tarkastuksia koskevissa Ruokaviraston ohjeissa on lisätietoja ja tulkintoja suunnittelun tueksi.

### 4.1.1 Tarkastusten tavoite, sisältö ja toteutus

Tarkastusten tavoitteet ja sisällöt suunnitellaan riskiperusteisesti eri valvontakohtetoimintatyypeille (ks. kappale 2). Tavoitteena on, että tarkastukset kattavat riskiperusteisesti määriteltyjen tarkastuskertojen kautta (ks. kappale 2.2) valvontakohteen omavalvonnan, tilat, olosuhteet ja toimintatavat mukaan lukien myyntitavat, asiakirjat, tuotteet ja tuotteista annettavat tiedot niin pakkauksessa, etämyynnissä kuin markkinoinnissa.

Kaikki [Oiva-tarkastusohjeiden](#) sisältämät asiat tarkastetaan vähintään kerran kolmen vuoden aikana, jos asiaa sovelletaan valvontakohteessa. Asiakokonaisuuksia tai asioita on kohteessa syytä valvoa riskiperusteisesti useammin kuin kerran kolmessa vuodessa, jos niiden tila voi muuttua nopeasti ja epäkohdat niissä vaikuttavat välittömästi ja olennaisesti elintarviketurvallisuuteen. Tällaisia asioita ovat muun muassa puhtauteen, työskentelyhygieniaan, lämpötiloihin ja ristikontaminaatioon liittyvät asiat. Useammin valvottavaksi tulisi valita asioita, jotka todennäköisimmin voivat vaarantaa elintarviketurvallisuuden tai johtaa kuluttajaa harhaan kyseisessä elintarvikehuoneistossa.

Lisäksi suunnitelmassa kuvataan, mitä valvontamenetelmiä ja -tekniikoita käytetään ja otetaanko valvontanäytteitä. Osa tarkastuksista voidaan tehdä [etätarkastuksina](#).

### 4.1.2 Ajankäyttö

Valvontasuunnitelmassa arvioidaan tarkastukseen keskimääräisesti kuluva aikaa, jotta voidaan arvioida tarvittavia valvontaresursseja (ks. kappale 3). Tarkastusajan arvioinnissa otetaan huomioon kohteen ominaisuudet, kuten riskiluokitus ja valvontahistoria, tarkastuksen valmistelu ja sisältö sekä tarkastuskertomuksen laatiminen.

### 4.1.3 Valvontakirjanpito

Elintarvikevalvonnan tiedot tallennetaan ympäristöterveydenhuollon keskitettyyn toiminnanohjaus ja tiedonhallintajärjestelmään Vatiin. Valvontayksikkö viittaa suunnitelmassaan käyttämäänsä valvontatiedonhallintaan ja rekisteriselosteeseen.

### 4.1.4 Virallisen valvonnan perusteella käynnistettävät toimet

Valvontasuunnitelmassa kuvataan valvontayksikön valmiudet ja menettelyt hallinnollisten pakkokeinojen ja seuraamusten käyttöön. **Valvontaviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin, jos todetaan toimijan jättävän noudattamatta**



säännöksiä (**virallista valvontaa koskeva asetus, artikla 138 ja 139**). Viranomaisella on oltava valmiudet [hallinnollisten pakkokeinojen](#) käyttöön.

#### 4.1.5 Maksut

Suunnitelmassa viitataan kunnan ympäristöterveydenhuollon taksaan, jossa kuvataan maksut elintarvikehuoneistojen ja alkutuotantopaikkojen hyväksymiselle, ilmoituksen käsittelylle ja muulle valvonnalle. Kuvataan valvontamaksujen määräytymisen perusteet, mukaan lukien [taksaperusteiset](#) valvontasuoritteet ja lakisääteiseen valvonnan vuosittaiseen perusmaksuun sisältyvä viranomaistoiminta. Maksuperusteet ovat valvontasuunnitelmassa myös toimijoiden nähtävillä. Tarvittaessa selostetaan budjettisuunnitelmaan viitaten, millä varoilla valvontavelvoitteet katetaan eli mihin elintarvikevalvonnan resurssit riittävät, jotta niiden tarvetta voidaan perustella kunnan ympäristöterveydenhuollosta vastaavalle toimielimelle. Kuvataan periaatteet, joilla seurataan valvonnan tulokertymiä ja menoja.

#### 4.2 Näytteenotto

Valvontasuunnitelmaan sisällytetään näytteenottosuunnitelma, jossa kuvataan arvio vuosittaisista suunnitelluista näytemääristä ja **viranomaisen näytteenottomenettelyt (virallista valvontaa koskeva asetus, 12 artikla ja liitteen II luku II)**. Viranomaisnäytteenotossa on tarkoituksenmukaista hyödyntää Ruokaviraston ohjeita elintarvikkeiden [mikrobiologisesta](#) ja [kemiallisesta](#) näytteenotosta. Näytteenottosuunnitelman tulee sisältää elintarvikelainsäädännössä vaaditut näytteenotot. Lisäksi kuvataan muut tilanteet, joissa näytteitä otetaan, kuten toimijan omavalvonnan varmentamiseksi otettavat näytteet. Suunnitelmaan kirjataan laboratoriossa tehtävät analyysit ja tutkimukset, sekä tulosten tulkinnan ja niiden pohjalta tehtävien johtopäätösten ja jatkotoimenpiteiden menettelyt. Suunnitelmaan kirjataan [hyväksytyt laboratoriot](#), joihin näytteitä eri tilanteissa lähetetään sekä sopimukset, joita näytteenotossa hyödynnetään.

##### 4.2.1 Seurantaohjelmat

**Seurantaohjelmat perustuvat kansalliseen tai EU-lainsäädäntöön ja niitä toteutetaan vuosittain.** Valvontayksiköt osallistuvat ohjelmiin liittyvään näytteenottoon ja vastaavat osaltaan tarvittavista valvontatoimenpiteistä. Nämä menettelyt kuvataan valvontasuunnitelmassa. Kuvaukset seurantaohjelmista on esitetty Elintarvikeketjun monivuotisessa kansallisessa valvontasuunnitelmassa (VASU).

#### 4.3 Ohjaus, neuvonta, kouluttaminen ja muu viestintä

Viestinnän suunnittelu on osa valvontayksikön elintarvikevalvonnan suunnittelua. Tarkastusten lisäksi tehtävällä ohjauksella, neuvonnalla ja kouluttamisella sekä toimijoille ja kuluttajille suunnatulla viestinnällä voidaan lisätä valvonnan



vaikuttavuutta ja ehkäistä terveyshaittoja. Valvontayksikön sisäisellä viestinnällä sekä yhteistyöllä muiden viranomaisten ja kuntapäätäjien kanssa edistetään valvonnan sujuvaa järjestämistä. Elintarvikevalvontasuunnitelmassa on tarkoituksenmukaista kuvata ohjauksen, neuvonnan, kouluttamisen ja muun viestinnän menettelyt sekä näihin kohdennetut resurssit huomioiden ainakin seuraavat:

- tarkastukseen sisältyvä neuvonta ja ohjaus;
- elintarvikealan toimijoille ja kuntalaisille kohdistettu oma-aloitteinen asiakaspalvelu, tiedottaminen, opastus ja kouluttaminen eli ennalta ehkäisevä valvontatyö;
- viestintä muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa;
- sisäinen viestintä; ja
- häiriötilanneviestintä.

Valvontasuunnitelmassa voidaan viitata tarkoituksenmukaisin osin kunnan muihin viestintäsuunnitelmiin. [Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta \(621/1999\)](#) painottaa viranomaisen velvollisuutta tiedottaa toiminnastaan. Viestintä eri muodoissaan kuuluu kaikille viranhaltijoille, mutta häiriötilanteissa tiedottamisvastuu on hyvä keskittää esimerkiksi valvonnan johdolle.

Uuden elintarvikelain mukaisesti ennalta ehkäisevän valvontatyön merkitys korostuu entisestään, ja sen määrää ja laatua on suositeltavaa seurata. Valvontayksiköt voivat kehittää ja käyttää omia mittareitaan ennalta ehkäisevän valvontatyön seurantaan. Valtakunnalliset mittarit ovat Ruokavirastossa työn alla.

## 5 HÄIRIÖTILANTEET

**Elintarvikelain 27 §:n mukaan kunnan valvontaviranomaisen on laadittava valvonta-asetuksen 115 artiklassa tarkoitettu elintarvikkeita koskeva valmiussuunnitelma toimialueellaan.** Suunnitelmassa huomioidaan muun muassa elintarvikevaaratilanteet, takaisinvedot ja elintarvikevalvonnan järjestämiseen vaikuttavat yhteiskunnalliset poikkeustilanteet. Lisäksi kuvataan suunnitelmallisen valvonnan priorisointimenettelyt ja yhteistyö muiden viranomaisten tai toimijoiden kanssa häiriötilanteissa. Valmiussuunnitelmassa voidaan viitata tarkoituksenmukaisin osin kunnan muihin häiriötilannesuunnitelmiin.

Voimaantulo 22.9.2021

Tämä ohje korvaa 1.9.2016 käyttöön otetun ohjeen 10505/1.



## LIITE I: Linkit ohjeessa mainittuun lisätietoon

Kyseessä ei ole tyhjentävä listaus valvonnan suunnittelussa huomioitavista asioista vaan kooste ohjeeseen linkattuihin tai siinä mainittuihin tiedonlähteisiin.

### Lainsäädäntö

- [Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus \(EU\) 2017/625](#) virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 999/2001, (EY) N:o 396/2005, (EY) N:o 1069/2009, (EY) N:o 1107/2009, (EU) N:o 1151/2012, (EU) N:o 652/2014, (EU) 2016/429 ja (EU) 2016/2031, neuvoston asetusten (EY) N:o 1/2005 ja (EY) N:o 1099/2009 ja neuvoston direktiivien 98/58/EY, 1999/74/EY, 2007/43/EY, 2008/119/EY ja 2008/120/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 854/2004 ja (EY) N:o 882/2004, neuvoston direktiivien 89/608/ETY, 89/662/ETY, 90/425/ETY, 91/496/ETY, 96/23/EY, 96/93/EY ja 97/78/EY ja neuvoston päätöksen 92/438/ETY kumoamisesta (virallista valvontaa koskeva asetus)
- [Elintarvikelaki 297/2021](#)
- [Hallintolaki 434/2003](#)
- [Laki palvelujen tarjoamisesta 1166/2009](#)
- [Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta \(621/1999\)](#)

### Lisätietoa

- [Elintarvikeketjun monivuotinen kansallinen valvontasuunnitelma \(VASU\)](#)
- [Elintarviketurvallisuuden VASU-painopisteet Pikantissa](#)
- [Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma](#)
- [Kuntaliiton materiaalia vaikutusten ennakoarvioinnista](#)
- [Kuntaliiton taksamalli](#)
- [Ruokaviraston hyväksymät laboratoriot](#)

### Ohjeita

- Elintarvikehuoneiston ja kontaktimateriaalitoiminnan riskiluokitus ja elintarvikelainsäädännön mukaisen valvontatarpeen määrittäminen ([Ruokaviraston ohje 10503](#))
- Laitoksen hyväksyminen ([Ruokaviraston ohje 16033](#))
- Elintarvikehuoneiston omavalvonnan riskiperusteinen valvonta ([Ruokaviraston ohje 16043](#))
- Elintarvikehuoneiston riskiperusteinen valvonta ([Ruokaviraston ohje 16044](#))
- Oiva-arviointiohjeet kuntien elintarvikevalvojille ([Oivahymy – Tarkastusohjeet](#))
- [Etätarkastusohje](#) (voimassa ainakin COVID-19 tilanteen aikana)
- Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa ([Ruokaviraston ohje 3761/04.02.00.01/2020/3](#))
- Elintarvikkeiden mikrobiologinen näytteenotto ja analyysit: Ohje elintarvikevalvontaviranomaisille ([Ruokaviraston ohje 4094/04.02.00.01/2020/3](#))



- Kemialliset tutkimukset elintarvikkeiden vaatimustenmukaisuuden osoittamiseksi
- [\(Ruokaviraston ohje 5911/04.02.00.01/2020/2\)](#)
- [Toiminta elintarvikkeisiin liittyvissä terveysvaaratilanteissa](#)