

### 3. Tilannejohtaminen ja tiedottaminen erityistilanteissa

#### *Erityistilanteen ominaispiirteet*

Erityistilanteella tarkoitetaan tässä ympäristöperäistä säteilyn, mikrobin tai kemikaalien aiheuttamaa terveyden vaaraa, jonka hoitaminen edellyttää rutiininomaista toimintaa suurempia valmiuksia. Pienessä kunnassa erityistilanteeksi luokiteltu tapahtuma ei välttämättä ole erityistilanne suuressa kunnassa, jossa on suuret ja monipuoliset viranomaisvoimavarat. Ympäristöterveyden erityistilanteen yleisiä piirteitä ovat 1) yllättävä ilmeneminen - vähän aikaa valmistautua, 2) merkittävä uhka terveydelle tarkoittaen vakavan vaikutuksen vaaraa tai vaikutuksen kohdistumista suureen joukkoon ihmisiä, tai 3) julkista huomiota herättänyt ja suurta huolta väestössä aiheuttava mahdollinen vaara ja 4) tilanteen hoitaminen vaatii rutiinivalmiudet ylittäviä voimavaroja tai erityisasiantuntemusta

Erityistilanne voi olla äkillinen ja lyhykestoinen tai päinvastoin jatkua, kunnes erityisillä toimenpiteillä altistuminen katkaistaan tai vaaranaiheuttaja poistetaan. Tilanne on tavallisesti paikallinen, mutta voi joskus koskea jopa laajaa maantieteellistä aluetta, kuten kaukolaskeumassa. Vaaran välitön intensiteetti on suuri, jos myrkyllinen aine tai infektiivinen mikrobi pääsevät ihmisen hengitysilmaan, juomaveteen tai ravintoon, kun taas esimerkkitapaus pienestä välittömästä terveysvaarasta koskee ihmisiä, jotka asuvat kemikaaleista saastuneelle maalle rakennetuissa taloissa. Äärimmäinen muoto vaaratilanteesta on biologisen tai kemiallisen aseen tahallinen levittäminen terrori- tai sabotaasitoimintana. Terveysvaaran suuruus ja luonne riippuvat vaaran aiheuttajan ominaisuuksista, altistumisen määrästä ja altistuvasta väestöstä.

Suuronnettomuus, jonka yhteydessä ympäristöön purkautuu vaarallisia aineita on aina erityistilanne. Myös toisentyypiset suuronnettomuudet, kuten tulvat ja pitkään jatkuvat sähkökatkot voivat vaarantaa puhtaan veden ja ravinnon saannin vesija viemärlaitoksen tai elintarvikkeiden tuotantolaitosten käyttöhäiriöiden vuoksi. Siksi ympäristöterveydenhuollon valvonta ja neuvontatyö on tarpeen käynnistää. Ympäristöterveydellisiä ongelmia syntyy helposti, jos väestöä joudutaan siirtämään suojaväistöä pois vaaralliselta alueelta tai jos vierasta väestöä tulee hallitsemattomasti maahan. Terroristin tiedotusvälineille ilmoittama uhkaus elintarvikkeen tai veden myrkyttämisestä pakottaa kaikkiin mahdollisiin torjuntatoimiin. Väestölle aiheutuu vähintäänkin psykologisia vaikutuksia ja hätää, joihin terveydenhuollon on vastattava. Tällaisia tilanteita kutsutaan myös yhdyskuntaonnettomuuksiksi.

### *Tunnistamisen ongelmia*

Erityistilanne voi olla itsestään selvä jo heti ensi tietojen saavutettua viranomaiset, esimerkiksi onnettomuus, jossa vaarallista ainetta pääsee ympäristöön. Toisenlaisessa tilanteessa heräte mahdollisesta ympäristöterveyden ongelmasta voi tulla terveyskeskuksesta tai suoraan valvontaviranomaiselle, jolle puhelimitse ilmoitetaan epäilyksiä herättävästä ripuloinnista ja pahoinvoinnista suuren yleisötilaisuuden joukkoruokailuun osallistuneella muutamalla henkilöllä. Koska tämä voi olla ensi merkki ruokamyrkytys-epidemiasta, tarvitaan tilanneherkkyttä, jotta toimiin tartutaan ilman kohdalokasta viivytystä. Kokemukset lukuisista viime vuosina sattuneista vesi- ja ravintovälitteisistä epidemioista ovat antaneet hyvää havainto-opetusta. Ensi tietojen saavuttua on siis pysähdyttävä harkitsemaan, onko kyse mahdollisesti erityistilanteesta. Lisätietoja pyritään kiireesti hankkimaan päätöksenteon tueksi. Ne koskevat sekä tapahtumatietoja että substanssitietoja, joita saadaan konsultoimalla kollegoita paikallisesti, alueellisesti tai valtakunnallisesti. Tässä ovat ennalta luodut hyvät yhteydet suureksi avuksi. Silti ratkaisu voi olla vaikea, ja toimiin ryhtyminen voi alussa jopa perustua pääasiallisesti kokeneen henkilön intuitioon. ”Parempi katsoa kuin katua” on hyvä toimintaperiaate. Käynnistetty selvitystyö antaa pian konkreettisemmän pohjan tarkennetulle riskinarviolle.

### *Johtaminen erityistilanteessa: vastuu ja varautuminen*

Ympäristöterveyden erityistilanteiden kirjo on siis hyvin laaja. Vastaavasti johtavat viranomaiset ja heidän tehtävänkuvansa vaihtelevat tilanteiden mukaan. Johtamisvastuu kuuluu kunnalle tai kuntayhtymälle. Alue- ja keskushallintoviranomaiset seuraavat tilannetta ja antavat tarvittaessa tukea. Poikkeuksellisesti, kuten esimerkiksi vakavassa säteilyvaaratilanteessa, voidaan luoda koko maan kattava johtamisjärjestelmä. Kunnassa paikallista toimintaa kuitenkin johtavat omat viranomaiset.

Erityistilanne on vaativa ja haasteellinen toimintaympäristö. Menestyksellinen johtaminen perustuu viranomaisten ja laitosten, riskiä aiheuttavien ja vaaralle alttiiden kohteiden (mm. sairaalat, koulut, päiväkodit) saumattomaan yhteistoimintaan. Tämä yhteistoimintaverkko on rakennettava kunnan valmiussuunnittelun ja erityistilanneharjoitusten yhteydessä. Ilman riittäviä varautumistoimia kunnalla tuskin on mahdollisuuksia suoriutua itsenäisesti vaativasta erityistilanteesta. Viranomaisten toiminta säteilyvaaratilanteissa on yksityiskohtaisesti ohjeistettu, ja toimintaa on harjoiteltu säännöllisesti läänien valmiusharjoituksissa. Vähemmälle ohjaukselle ovat jääneet biologiset ja kemialliset vaaranaiheuttajat. Kuitenkin tartuntaa aiheuttavien mikrobien valvonta on jatkuvaa rutiinia viranomaisille, ja monessa kunnassa on myös saatu omakohtaista kokemusta vesivälitteisestä epidemiasta tai joukkoruokamyrkytyksestä. Kemiallisten vaaratilanteiden hoitaminen on ongelmallista niiden moni-

muotoisuuden ja myös niiden harvinaisuuden vuoksi. Niiden hoitamisessa ei ole kenelläkään rutiinia. On tärkeää, että kunnan valmiussuunnitelmassa määritellään johtovastuut kullekin riskianalyyssissä esille tulleen uhkakuvalla.

### *Johtamisen operatiiviset tavoitteet*

Erityistilanteen johtamisen tavoite on kuntalaisten terveyden turvaaminen tehokkaiden ja tarkoituksenmukaisten toimenpiteiden avulla. Operatiivisesti toiminta käsittelee selvittämistä, arvioimista ja riskien torjuntaa. Alla kuvataan erityistilanteen hoitamisen looginen kulku ja luetellaan toimenpiteitä yleisellä tasolla.

#### **Tilannejohtamisen operatiiviset tavoitteet**

##### **Vaarojen selvittäminen**

- selvitä tapahtumatiedot
- tunnista epäilty vaaranaiheuttaja ja selvitä sen ominaisuudet
- selvitä vaaraolosuhteet ja ihmisten altistuminen

##### **Riskien arvioiminen päätöksentekoa varten**

- tarkastele todetun tai ennakoitun altistumisen määrää suhteessa raja-arvoihin
- tunnista suuren riskin tilanteet ja henkilöryhmät priorisointia varten
- tarkenna riskinarviota, kun saat lisää informaatiota

##### **Riskien torjuminen**

- harkitse toimia, jotka estävät vaaranaiheuttajan leviämistä ympäristöön
- harkitse toimia, jotka vähentävät väestön altistumista
- milloin riskiä vähentäville toimenpiteille on vaihtoehtoja, arvioi jokaisen seurausvaikutuksia ja harkitse väestön terveydelle ja turvallisuudelle kokonaisuutena paras strategia

### *Tilannejohtamisen työnjako*

Onnettomuudessa, jossa vaarallista kemikaalia on päässyt ympäristöön, tilannetta johtaa kunnan pelastusviranomainen. Terveysturvaviranomainen on myös mukana toiminnassa väestön terveysturvaviranomaisen asiantuntijana ja, mikäli onnettomuuspaikalla on vahingoittuneita, lääkintäviranomainen huolehtii potilaiden ensivaiheen hoitotoimenpiteistä ja lähettämisestä tarkoituksenmukaisiin hoitopaikkoihin. Ympäristö-

terveysviranomaisen tärkeä rooli on toimia kemian ja toksikologian asiantuntijana, tiedon hankkijana ja tiedon välittäjänä pelastustoiminnan johtajalle. Hän myös huolehtii tarvittaessa kemiallisista määrittämisistä ja näytteenotosta. Kun onnettomuuden tekniset torjuntatoimet ovat päättyneet, voi vielä olla tarpeen tehdä lisäselvityksiä vaaranaiheuttajasta (esimerkiksi pohjaveden kontaminaatiovaaran vuoksi) tai altistuneiden henkilöiden terveydentilasta. Näitä toimia johtaa ja koordinoi ympäristöterveysviranomainen.

Mikrobin aiheuttamassa tilanteessa, kuten vesi- tai ruokamyrkytys-epidemiassa, vastuu johtamisesta on ympäristöterveydenhuollosta vastaavalla johtajalla (yleensä johtava hygieenikko tai kansanterveystyön johtaja). Epidemian selvitystyötä ja hoitamista varten on kuntaan perustettu ruokamyrkytysten selvitystyöryhmä, jonka kokoonpano on tartuntatautilääkäri, eläinlääkäri/hygieenikko, tartuntatautihoitaja ja terveystarkastaja.

Erityistilanteessa tulee konsultoida asiantuntijoita, joiden yhteystiedot tulisi pitää ajan tasalla. Äkillisessä kemikaalivaaratilanteessa saadaan tietoja ainetta käyttävästä (teollisuus)yrityksestä, päivystävästä Myrkytystietokeskuksesta ja usein myös työterveyshuollon kautta (ks. kemiallisten erityistilanteiden asiantuntijalaitokset). Tukea erilaisissa ympäristöterveyden erityistilanteissa antavat alue- ja valtakunnallisella tasolla valtion sektoritutkimuslaitokset: Työterveyslaitos ja sen aluelaitokset (kemikaalit), Kansanterveyslaitoksen ympäristöterveyden osastoryhmä (kemikaalit ja vesiepidemiat) sekä Eläinlääkintä- ja elintarvikelaitos (mikrobit, mikrobitoksiinit, kemikaalit). Kansanterveyslaitoksen infektioepidemiologian osasto antaa asiantuntijaneuvoja ruokamyrkytyksissä ym. tilanteissa, joissa taudin aiheuttaja on todennäköisesti mikrobi, ja voi tilanteen niin vaatiessa lähettää henkilökuntaa avustamaan epidemiologiassa selvitystyössä. Monet kunnat ovat tottuneet konsultoimaan piirinsä keskussairaalan tartuntatautierikoislääkärinä ja mikrobiologista laboratoriota.

Ihanteellisessa tapauksessa johtajassa yhdistyvät substanssiasiantuntemus, hyvät viestintätaidot, johtamistaidot ja kestävyys. Jos ympäristöterveydenhuolto on sovittu kuntayhtymän tehtäväksi, voi sen ja kunnan välillä syntyä epäselvyyttä johtamisesta, ja jopa intressiristiriitoja voi ilmetä. Kunnassa on myös mahdollista, että kunnan johto, ympäristöterveysviranomainen ja elinkeinoelämä näkevät erityistilanteen toimenpidetarpeet eri tavoin. Johtaja voi joutua toimimaan suureen paineen alla, ja hänen on kyettävä kaikissa oloissa perustelemaan toimensa kuntalaisten terveyden ensisijaiseksi suojelemiseksi.

## Tiedottaminen

Onnistunut tiedottaminen on omiaan edistämään erityistilanteen asianmukaista hoitamista ja päinvastoin. Viranomaisilla on velvollisuus tiedottaa ja kuntalaisilla on oikeus kaikissa oloissa tietää; mitä enemmän olot poikkeavat normaaleista, sitä enemmän

tarvitaan tietoa ja siis tiedottamista. Tiedottamisessa voidaan erottaa uutistiedottaminen tiedotusvälineille ja kaikille asianosaisille sekä toimintaohjeiden antaminen väestölle onnettomuustilanteessa. Aktiivisuus ja aloitteellisuus ovat asenteelliset lähtökohdat menestykselliselle tiedottamiselle. Milloin siis tulee (uutis-) tiedottaa? Kun ensitiedot ilmeisestä erityistilanteesta ovat tulleet viranomaiselle, on syytä harkita, olisivatko tiedotusvälineet kiinnostuneet juuri tästä tilanteesta. Jos johtopäätös on myönteinen, on todennäköisesti pari tuntia aikaa valmistautua tiedottamiseen. Tiedotusvälineet ovat itsenäinen toimija omine tavoitteineen ja arvoineen, eikä niitä voi komentaa. Toisaalta tiedotusvälineet ovat korvaamaton tapa tavoittaa kuntalaiset. Viranomaisten tiedotusaktiivisuus paikallislehtien ja paikallisradion kautta on joissakin ympäristöonnettomuuksissa tuottanut erinomaisia tuloksia, kun tilanteen hoidosta on voitu uutisoida toistuvasti ja niin kauan, kunnes vaara on poistettu. Paikallinen tiedotusväline toimii myös toimintaohjeiden levittäjänä kuntalaisille. Tiedottamisen kohderyhmiä on lukuisia, ja ne riippuvat tilanteesta.

#### Kenelle tiedotetaan

- Yleisö
- Ihmisistä huolehtivat/hoitavat tahot (päiväkodit, koulut, vanhainkodit, palvelutalot, laitokset, sairaalat)
- Toiminnasta vastaavat viranomaiset
- Joukkoviestimet
- Naapurikunnat
- Yritykset
- Elintarvikkeiden alkutuottajat

Tiedotteista kuntalaisille tulisi ilmetä seuraavat mm. keskeiset asiat:

#### Tiedottamisen sisältö

- Mitä on tapahtunut
- Missä se tapahtui
- Milloin se tapahtui
- Mitä seurauksia tapahtumasta on väestölle
- Miten yksittäisen kuntalaisen tulee toimia
- Kuinka kauan tilanteen arvioidaan kestävän
- Mitä viranomaiset tekevät tilanteen hoitamiseksi
- Mistä saa lisätietoja (esim. onko syytä kuunnella radiota)

Tiedottamisella voidaan paitsi torjua vaaraa, myös ehkäistä tarpeetonta hätäännytmistä. On syytä ilmoittaa selkeästi, jos väestön ei odoteta ryhtyvän mihinkään normaalista elämänmenosta poikkeaviin toimiin. Luottamusta kasvattaa tiedottaminen siinäkin tapauksessa, että läheskään kaikkea ei vielä tiedetä. Yksityiskohtaisia toimintaohjeita kuntalaisille voidaan antaa esimerkiksi vesiepidemiassa. Jo kunnan valmiussuunnittelun yhteydessä on syytä valmistella näitä ohjeita ennakoitujen tilanteiden varalle. Toimittaessa itse tilanteessa niitä voidaan tarvittaessa tarkentaa. Paitsi että tiedottamisen pitää käynnistyä riittävän varhaisessa vaiheessa, sen sisällön pitää olla totta ja ymmärrettävissä muodossa. Eri viranomaisten antamat tiedot eivät saisi olla ristiriitaisia. Tiedottamisen pitää olla toistuvaa ja äkillisessä vaaratilanteessa (esimerkiksi myrkyllisen kaasun päästö) jatkuvaa, kunnes vaaratilanne on ohi. On itsestään selvää, että viranomaisten menestyksellisen toiminnan perusehto on, että kuntalaiset tuntevat sen toimia kohtaan luottamusta. Mielikuvat, joista luottamus riippuu, saadaan tiedotusvälineistä.

Mikä viranomainen milloinkin johtaa tiedottamista, ratkaistaan olosuhteiden mukaan. Eri viranomaisten yhteiset tiedotustilaisuudet ovat käytännössä hyväksi koettu ratkaisu. Valmiussuunnittelun aikana on viranomaisten tiedotusyhteistyötä syytä harjoitella. Olennaista on varata tiedottamiselle riittävästi voimavaroja, jotta johtavat viranomaiset voivat keskittyä tilanteen hoitamisen kannalta kriittisiin tehtäviinsä. Ihanteellisessa tapauksessa paikalliset joukkoviestimet on perehdytetty tilannetoimintaan jo valmiussuunnittelun ja harjoitusten yhteydessä. On myös ehdotettu, että kunnassa voisi olla käytettävissä ammattitiedottaja, joka avustaisi tiedottamista erityistilanteissa. Avustavaa toimisto/terveydenhuoltohenkilökuntaa tarvitaan puhelinpäivystykseen ja toimintaohjeiden antamiseen.

Tiedotustilaisuuteen tulee aina valmistautua mahdollisimman hyvin. Ammattitiedottaja olisi tilaisuuden valmistelussa ja johtamisessa ratkaisevana apuna. Esimerkiksi kemikaalin aiheuttama vaaratilanne voi olla varsin vaikeaselkoinen niin toimittajille kuin suurelle yleisöllekin. Kysymys ei ole pelkistä faktoista, vaan on otettava huomioon, miten ihmiset mieltävät ja tulkitsevat tietoja. Riskitiedottamisen asiantuntijat korostavat, että luottamuksen luominen huolestuneisiin ihmisiin on erittäin tärkeää. Tähän vaikuttaa eniten puhujan itsestään antama kuva empaattisuudesta ja huolenpidosta. Muita tärkeitä ominaisuuksia ovat rehellisyys ja avoimuus, henkilökohtainen sitoutuminen sekä aiheen hallinta.

Hyvä tiedottaminen räätälöidään aina yleisön mukaan ja usein on tarpeen rajata sekä yksinkertaistaa sisältöä. Asiaa tulee käsitellä käytännöllisesti, ei teorettisesti. Puhujan pitäisi myös selvittää itselleen, mihin toimenpiteisiin ongelmatilanteessa tulee ryhtyä, koska näitä koskevat kysymykset ovat väistämättömiä. Joskus näkyy unohtuvan, että "en tiedä" on paitsi rehellinen ja oikea, myös aivan pätevä vastaus, jos on valmis selvittämään asian ja palaamaan siihen myöhemmin. Mikäli asioiden hoidossa on tapahtunut virhe, tämä olisi viisasta myöntää avoimesti ja samalla kertoa, miten se on tarkoitus korjata.

Asiantuntijat kehottavat tiedottavaa viranomaista mieltämään yleisön keskustelun osapuolena oikeutettuine intresseineen, huolineen ja jopa aggressioineen. Vastakkainasettelun asemesta viranomaisten tulisikin pyrkiä kumppanuuteen yleisön kanssa ongelman ratkaisemiseksi – esimerkiksi tavoiteltaessa yhteistä näkemystä hyväksyttävästä riskitasosta. Tiedotusvälineiden tarpeet uutisointiin on välttämättä otettava huomioon. Edellä kuvatut toimintaperiaatteet ovat yleispäteviä. On kuitenkin syytä pidättäytyä kaikesta spekuloinnista, johon tilanne saattaa houkutella, eikä tiedotustilaisuuden yhteydessä ole viisasta antaa epävirallisia tai henkilökohtaisia lausuntoja “pöytäkirjan ulkopuolella”.

#### Väestölle suunnatun tiedottamisen tulee olla

- Nopeaa (Ei odoteta vaikka kaikkea ei vielä tiedetä tilanteesta vaan tiedotetaan ja kerrotaan milloin lisätietoja annetaan)
- Totuudenmukaista
- Ristiriidatonta (koordinoidaan tiedottaminen ryhmässä)
- Helposti ymmärrettävää (muotoillaan väestölle ymmärrettäväksi, ei yksityiskohtia, vaikeita sanoja tai ammattikieltä, ei yli 15 sanaa per asia)
- Aktiivisessa muodossa (esimerkiksi ... ”Tästä syystä X kunnan asukkaiden tulee keittää vesijohtovesi”)
- Perusteltua