

Tehostettu viestintä sisäasiainhallinnossa

Valmiusviestintätyöryhmän raportti

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 21/2006

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Sisäinen turvallisuus



Tehostettu viestintä sisäasiainhallinnossa

Valmiusviestintätyöryhmän raportti

Helsinki 2006



Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Valmiusviestintätyöryhmä puheenjohtaja viestintäpäällikkö Kaija Uusisilta, sihteerit Tero Manninen (1.12.2004-30.3.2005), Janne Hauta (1.6.2005-31.3.2006).		Julkaisun laji Raportti	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 30.11.2004	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielisenä) Tehostettu viestintä sisäasiainhallinnossa, valmiusviestintätyöryhmän raportti			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Sisäasiainministeriö asetti 30.11.2004 sisäasiainhallinnon valmiusviestinnän kehittämisen -hankkeen, jonka tehtäväksi annettiin kartoittaa sisäasiainhallinnon tehostetun viestinnän nykytila, tehdä ehdotukset kehittämistoimenpiteiksi ja valmistella ohje valmiusviestintään. Ohjeen tuli käsittää niin normaaliolojen tehostettua viestintää koskevat tilanteet, erityistilanteet kuin poikkeusolotkin. Hankkeen määräajaksi asetettiin 1.12.2004-30.5.2005. Määräaikaa jatkettiin vuoden 2005 loppuun. Valmiusviestintätyöryhmä on kartoittanut sisäasiainministeriön, poliisi- ja pelastustoimen, rajavartiolaitoksen, hätäkeskuslaitoksen ja hätäkeskusten sekä Ulkomaalaisviraston tehostetun viestinnän nykytilan. Työryhmä on tehnyt useita johtamiseen, ohjeistukseen, käytäntöihin ja resursseihin liittyviä kehittämistoimenpiteitä, joilla sisäasiainhallinnon viestintää normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa voitaisiin parantaa. Työryhmä mm. ehdottaa, että sisäasiainhallinnon varautuminen normaaliolojen häiriötilanteisiin tulisi yleisellä tasolla ohjeistaa. Ohjeistuksen pohjalta tehtäviin varautumissuunnitelmiin tulisi sisällyttää varautuminen tehostetun viestinnän hoitamiseen. Sisäasiainhallinnossa tulisi työryhmän mukaan olla yhtenäinen toimintamalli, miten ihmisiä varoitetaan, neuvotaan ja ohjeistetaan silloin, kun heidän turvallisuutensa on vaarassa. Poliisin tulisi ottaa 112 -tiedotuspalvelu käyttöön mahdollisimman pikaisesti. Joukkoviestimien mahdollisuus tavoittaa poliisin, rajavartiolaitoksen ja pelastustoimen toiminnasta vastaavat myös virka-ajan ulkopuolella tulisi ohjeistaa. Laajamittaisen puhelinneuvonnan hoitaminen sisäasiainhallinnon johtovastuulla olevissa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tulisi selvittää. Yhtenä vaihtoehtona tulisi selvittää sisäasiainhallinnon oppilaitosten mahdollisuus hoitaa ensivaiheen puhelinpalvelu. Hätäkeskusten sekä alueen poliisi- ja pelastuslaitosten viestintäyhteistyö tulisi yleisellä tasolla ohjeistaa. Pelastustoimen alueiden ja kuntien välinen työnjako ja viestintäyhteistyö normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa tulisi määritellä. Sisäasiainhallinnon tulisi varautua valtioneuvoston tilannekuvaportaalin käyttöönottoon rakentamalla julkiset Internet-sivut, joiden kautta on mahdollista seurata pelastustoimen tapaan myös poliisitoimen ja rajavartiolaitoksen hälytystehtäviä ja niistä tiedottamista.			
Avainsanat (asiasanat) hallinto, joukkoviestintä, julkaiseminen, julkisuus, viestintä, verkkojulkaiseminen, viranomaiset			
Muut tiedot Verkkoversion ISBN 951-734-971-8 (pdf), osoitteessa www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisusarja 21/2006		ISSN 1236-2840	ISBN 951-734-970-X (nid.)
Kokonaissivumäärä 71	Kieli suomi	Hinta 25,00 €+alv+postituskulut	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja Sisäasiainministeriö	

Sisällysluettelo

Sisäasiainministeriölle	4
1 Johdanto	6
1.1 Normaaliolojen häiriötilanteita ja poikkeusoloja koskevat yleiset viestintäohjeet	6
1.2 Valtionhallinnon viestintää koskevat yleiset selvitykset ja tutkimukset	8
1.2.1 Joukkoviestimien kokemuksia valtionhallinnon viestinnästä	8
1.2.2 Ahtisaaren raportin arviot valtionhallinnon viestinnästä	9
1.2.3 Sisäasiainhallinnon tiedonkulku ja viestintä Aasian luonnonkatastrofin alkuvaiheessa	10
1.2.4 Internetin hyödyntäminen tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa	11
2 Tehostettu viestintä normaaliolojen häiriötilanteissa	12
2.1 Sisäasiainministeriö	12
2.1.1 Tehostettua viestintää koskevat ohjeet	12
2.1.2 Tehostettu viestintä käytännössä	14
2.1.3 Viestintäresurssit	16
2.2 Poliisitoimi	17
2.2.1 Tehostettua viestintää koskevat ohjeet	17
2.2.2 Tehostettu viestintä käytännössä	19
2.2.3 Poliisitoiminnasta tiedottaminen yleisurheilun MM-kilpailuiden aikana 6.-14.8.2005	21
2.2.4 Viestintäresurssit	23
2.3. Pelastustoimi	24
2.3.1 Kuntien tehostettua viestintää koskevat ohjeet	24
2.3.2 Valtionhallinnon tehostettua viestintää koskevat ohjeet	25
2.3.3 Tehostettu viestintä käytännössä	26
2.3.4 Viestintäresurssit	27
2.4 Hätäkeskuslaitos	28
2.4.1 Tehostettua viestintää koskevat ohjeet	28
2.4.2 Tehostettu viestintä käytännössä	29
2.4.3 Viestintäresurssit	30
2.5 Rajavartiolaitos	31
2.5.1 Tehostettua viestintää koskevat ohjeet	31
2.5.2 Tehostettu viestintä käytännössä	32
2.5.3 Viestintäresurssit	34

2.6 Ulkomaalaisvirasto	35
2.6.1 Tehostettua viestintää koskevat ohjeet	35
2.6.2 Tehostettu viestintä käytännössä	35
2.6.3 Viestintäresurssit	36
2.7 Lääninhallitukset	37
2.8 Yhteenveto normaaliolojen häiriötilanteiden viestinnästä	38
2.8.1 Ohjeistus	38
2.8.2 Käytännöt	40
2.8.3 Resurssit	43
3 Tehostettu viestintä poikkeusoloissa	45
3.1 Sisäasiainministeriö	45
3.2 Poliisitoimi	47
3.3 Pelastustoimi	47
3.4 Rajavartiolaitos	48
3.5 Ulkomaalaisvirasto	49
3.6 Lääninhallitukset	49
3.6.1 Varautumisen tilanne lääninhallituksessa	50
3.6.2 Sisäinen tiedonkulku ja viestintä	51
3.6.3 Resurssit	53
3.6.4 Tekniikka	53
3.7 Yhteenveto poikkeusolojen viestinnästä	53
4 Internetin hyödyntäminen tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa	55
4.1 Sisäasiainhallinnon verkkoviestinnän nykytila	55
4.1.1 Sisällöntuotanto ja henkilöresurssit	56
4.2 Aasian luonnonkatastrofi ja verkkoviestintä	57
4.3 Yhteenveto verkkoviestinnän nykytilasta	59
5 Tehostetun viestinnän kehittämisehdotukset	61
5.1 Normaaliolojen häiriötilanteet	61
5.1.1 Johtaminen ja ohjeistus	61
5.1.2 Käytännöt	62
5.1.3 Resurssit	64
5.2 Poikkeusolot	65
5.3 Verkkoviestintä	67

Sisäasiainministeriölle

Sisäasiainministeriö asetti 30.11.2004 sisäasiainhallinnon valmiusviestinnän kehittäminen –hankkeen, jonka tehtäväksi annettiin kartoittaa sisäasiainhallinnon tehostetun viestinnän nykytila, tehdä ehdotukset kehittämistoimenpiteiksi ja valmistella ohje valmiusviestintään. Ohjeen tuli käsittää niin normaaliolojen tehostettua viestintää koskeva tilanteet, erityistilanteet kuin poikkeusolotkin.

Hankkeen määräajaksi asetettiin 1.12.2004–30.5.2005. Aasian luonnonkatastrofin johdosta hankkeen työ käynnistyi varsinaisesti vasta keväällä 2005. Hankkeen määräaika jatkettiin vuoden 2005 loppuun.

Hankkeen aikana on käynnistetty ja saatettu loppuun useampia hankkeita ja toimenpiteitä, jotka ovat vaikuttaneet sisäasiainhallinnon valmiusviestinnän kehittämishankkeeseen. Hankkeessa on otettu huomioon Aasian luonnonkatastrofi 26.12.2004 –tutkintaselostus eli ns. Ahtisaaren raportti sekä Tiedonkulku ja viestintä Aasian hyökyaaltokatastrofissa –tutkimusraportti ja Internetin hyödyntäminen kriisitiedottamisessa -työryhmäraportti. Lisäksi sisäasiainministeriön ja poliisiosaston viestintäyksiköiden sekä ministeriön tietohallinnon yhteistyönä Aasian luonnonkatastrofin jälkeen valmistunut sisäasiainhallinnon valmiusverkkoviestinnän kehittämisehdotukset ja –toimenpiteet on sisällytetty valmiusviestintätyöryhmän raporttiin.

Valtioneuvoston kanslia asetti 20.12.2005 työryhmän selvittämään kriisi- ja poikkeusolojen viestintäohjeiden uudistamista. Työryhmän tehtävänä on laatia esitys valtionhallinnon kriisi- ja poikkeusolojen viestintäohjeeksi. Uudessa viestintäohjeessa huomioidaan käynnissä oleva valmiuslain uudistamisprosessi, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian päivittäminen sekä verkkopalveluiden käyttöä kriisitilanteissa selvittäneen työryhmän ehdotukset. Lisäksi viestintäohjeen laadinnassa otetaan huomioon valtioneuvoston kanslian ohje tehostetusta viestinnästä valtioneuvostotasolla sekä valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä. Työryhmän määräaika on 1.12.2005–31.3.2007.

Koska koko valtionhallinnolle valmistellaan parhaillaan normaaliolojen häiriötilanteet ja poikkeusolot kattavaa uutta viestintäohjetta, sisäasiainhallinnon valmiusviestinnän kehittämishanke ei tässä vaiheessa katso voivansa tehdä esitystä sisäasiainhallinnon valmiusviestintäohjeeksi.

Valmiusviestintätyöryhmä on kartoittanut sisäasiainhallinnon tehostetun viestinnän nykytilan ml. verkkoviestintä. Tämä selvitys ei koske Ahvenanmaan maakuntaa ja lääninhallitusta. Työryhmä on laatinut kehittämisehdotukset sisäasiainhallinnon normaaliolojen häiriötilanteiden, poikkeusolojen ja verkkoviestinnän kehittämiseksi.

Valmiusviestintätyöryhmän puheenjohtajana on toiminut viestintäpäällikkö Kaija Uusisilta ja sihteereinä tiedottajat Tero Manninen 1.12.2004-30.3.2005 ja Janne Hauta 1.6.2005-31.3.2006 sisäasiainministeriön viestintäyksiköstä. Työryhmän jäseninä ovat toimineet viestintäpäällikkö Päivi Kaasinen rajavartiolaitoksesta, tiedottaja Tuula Kyrén keskusrikospoliisista, viestintäpäällikkö Sari Mattila Etelä-Suomen lääninhallituksesta, viestintäjohtaja Tarja-Riitta Nissinen Ulkomaalaisvirastosta, koulutusjohtaja Juhani Seppä ja ylitarkastaja Vesa-Pekka Tervo sisäasiainministeriön pelastusosastolta ja viestintäpäällikkö Mikko Väänänen sisäasiainministeriön poliisiosastolta.

Helsingissä 31.3.2006

Kaija Uusisilta

Päivi Kaasinen

Tuula Kyrén

Sari Mattila

Tarja-Riitta Nissinen

Juhani Seppä

Vesa-Pekka Tervo

Mikko Väänänen

Janne Hauta

1 Johdanto

1.1 Normaaliolojen häiriötilanteita ja poikkeusoloja koskevat yleiset viestintäohjeet

Valtionhallinnon viestintää hoidetaan normaalioloissa ja häiriötilanteissa julkisuuslain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999, muutettu 380/2002) mukaisesti. Tehostettua viestintää normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa* on lisäksi ohjeistettu valtionhallinnon viestintäsuosituksessa, normaaliaikojen ja häiriötilanteiden tehostettu viestintä valtioneuvostotasolla –ohjeessa sekä poikkeusolojen tiedotusohjeessa.

Lisäksi useilla viranomaisilla on oma viestintäsuunnitelma tai –strategia, jossa linjataan tehostettua viestintää sekä valmiussuunnitelma, joka sisältää poikkeusolojen viestintäsuunnitelman. Erilaisia erityistilanteita varten on myös omia toimintaohjeita tai -määräyksiä, jotka sisältävät viestinnän organisointia ja hoitamista koskevat ohjeet.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) eli ns. julkisuuslaki edellyttää, että viranomaisten on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (380/2002) eli ns. julkisuusasetus puolestaan edellyttää, että tiedotusta hoitavien tiedonsaanti vireille tulevista ja ratkaistavista sekä muista viestintää edellyttävistä asioista on turvattu riittävän aikaisessa vaiheessa.

Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa todetaan, että hyvin järjestetty ja hoidettu normaaliolojen viestintä luo edellytykset tiedotuksen onnistumiselle myös erityistilanteissa ja poikkeusoloissa. Myös tällöin valtionhallinnon viestintä perustuu yleisiin viestinnän periaatteisiin.

Erityistilanteet ja poikkeusolot koskettavat useita valtionhallinnon organisaatioita samanaikaisesti. Tämän vuoksi työnjaon ja vastuiden tulee viestintäsuosituksen mukaan olla selkeitä, ja vastuuviranomaisten on hallittava tilanteen kokonaisuus. Välittömästi, kun havaitaan tiedontarpeen kasvavan tai viestintäilmaston muuttuvan, viranomaisten on oltava yhteydessä hallinnonalansa muihin viranomaisiin ja yhteistyötahoihin.

* Normaalioloissa uhkia voidaan torjua ja niiden vaikutuksista voidaan toipua normaaliolojen säädöspohjalla ja resursseilla. Häiriötilanteissa voidaan joutua ottamaan käyttöön normaaliolojen säädöksiin sisällytetyjä erityistilanteisiin liittyviä toimivaltuuksia. Poikkeusoloja ovat valmiuslaissa ja puolustustilalaisissa määritetyt tilanteet, joiden hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja resurssein.

Kansalaiset on pidettävä jatkuvasti ajan tasalla tilanteen kehityksestä, ja heille on kerrottava viranomaisten päätöksistä ja toimista. Kansalaisten tiedontarve kasvaa varsinkin tilanteissa, joiden kansalaiset kokevat uhkaavan heidän turvallisuuttaan tai terveyttään.

Vastuu tiedotuksen sisällöstä on toimintaa johtavalla viranomaisella. Kukin viranomainen tiedottaa häiriötilanteissa omista toimistaan. Useiden viranomaisten toimenpiteitä edellyttävissä häiriötilanteissa valtioneuvoston viestintäyksikkö voi yhteensovittaa viestintää.

Normaaliaikojen ja häiriötilanteiden tehostettu viestintä valtioneuvostotasolla –ohje sisältää ohjeita ja neuvoja tehostetun viestinnän hoitamiseksi ministeriöissä. Ohje sisältää neuvoja, jotka soveltuvat myös muiden valtionhallinnon yksiköiden noudatettavaksi. Ohjeen esipuheessa todetaan, että vaikka tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa ministeriöiden hallinnonalojen viranomaiset vastaavat kansalaisille suunnatusta yleisestä tiedottamisesta, valtioneuvostotasolla edellytetään myös nopeaa julkista reagoitua ja poliittista vastuunkantoa.

Ohjeen mukaan tehostettua viestintää edellyttäviin tilanteisiin tulee varautua ennakolta. Erityisesti tulee varmistaa, että tieto kulkee ministerille, ministeriön johdolle ja viestinnästä vastaaville. Viestinnän hoitamisen kannalta ensiarvoisen tärkeää on, että tehostettua viestintää edellyttävä tilanne tunnistetaan mahdollisimman nopeasti ja viestintä käynnistetään välittömästi.

Valtioneuvoston viestintäyksikkö on pidettävä koko ajan ajan tasalla tilanteen kehittymisestä. Kansainvälistä viestintää edellyttävissä tilanteissa myös ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuriosastoa on informoitava välittömästi. Ohjeessa korostetaan ministeriöiden ja valtioneuvoston viestintäyksikön välistä saumatonta yhteistyötä kaikissa tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa.

Poikkeusolojen tiedotusohje täydentää valtionhallinnon viestintäsuositusta. Ohje korostaa viestinnän koordinoitua poikkeusoloissa koko valtionhallinnossa, kunkin viranomaisen vastuuta toimialaansa koskevasta viestinnästä, siihen varautumisesta ja viestintää tukevan poikkeusolojen tutkimus- ja yhteystoiminnan merkitystä. Samalla on kehitettävä siviili- ja sotilasviranomaisten sekä toisaalta viranomaisten ja joukkoviestimien yhteistoimintaa.

Ohje edellyttää, että poikkeusolojen viestinnän suunnittelu kytketään osaksi hallinnonalan valmiussuunnittelua. Valmiuslaki velvoittaa valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaiset, valtion liikelaitokset ja muut valtion viranomaiset ja kunnat varautumaan poikkeusoloihin tekemällä valmiussuunnitelmia ja muita etukäteisvalmisteluja. Varautumista johtaa, valvoo ja yhteensovittaa valtioneuvosto sekä kukin ministeriö hallinnonalallansa.

Valmiussuunnittelun lähtökohtana on, että poikkeusoloissakin toiminta perustuu normaaliolojen järjestelyihin. Valmiutta nostetaan ja toimintakykyä tehostetaan mahdollisimman portaattomasti tilanteen kiristyessä. Ministeriöt voivat sovittaa yhteen hallinnonalansa viestintää, jos tilanne vaikuttaa merkittävästi niiden toimintaan. Tällöin ministeriön viestintäyksikkö ilmoittaa asiasta sekä valtioneuvoston viestintäyksikölle että muille asianomaisille viranomaisille. Ministeriön on ohjeen mukaan muutoinkin pidettävä valtioneuvoston viestintäyksikkö ajan tasalla hallinnonalansa tiedotuksen ohjaukseen ja järjestelyihin liittyvistä keskeisistä kysymyksistä.

Kriisin syvetessä tiedotusvastuuta voidaan siirtää joko osittain tai kokonaan erityisviranomaisilta valtioneuvoston viestintäyksikölle. Valtioneuvosto päättää valmiuslainsäädännön nojalla tiedotusvastuun siirtämisen ajankohdasta ja laajuudesta. Päätöksen jälkeen valtioneuvoston viestintäjohtaja johtaa käytännön tiedottamista ja muut viranomaiset jatkavat omaa toimialaansa koskevan tiedotuksen valmistelua ja toteuttamista valtioneuvoston viestintäyksikön ja valtioneuvoston asettaman viestinnän yhteistyöryhmän yhteensovittamana.

Viimeistään puolustustilan voimassa ollessa valtakunnallista tiedotusta keskitetään edelleen perustamalla valtion viestintäkeskus (VVK). Ministeriöiden viestintäyksiköt jatkavat toimintaansa viestintäkeskuksen ohjauksessa ja valvonnassa. Valtioneuvosto päättää valmiuslainsäädännön nojalla siitä, milloin tiedotusvastuu siirretään joltakin ministeriöltä VVK:lle.

1.2 Valtionhallinnon viestintää koskevat yleiset selvitykset ja tutkimukset

1.2.1 Joukkoviestimien kokemuksia valtionhallinnon viestinnästä

Joukkoviestimien käsityksiä valtionhallinnon viestinnästä on selvitetty säännöllisin väliajoin. Valtioneuvoston kanslian teettämän Joukkoviestimien kokemuksia valtionhallinnon viestinnästä –raportin (4/2003) mukaan toimittajien tyytyväisyys valtionhallinnon viestintään on lisääntynyt. Erityisesti tiedotusmyönteisempi asenne, Internet-sivut ja sähköpostipalvelut saavat kiitosta toimittajilta.

Parantamisen varaakin löytyy. Toimittajat toivovat valtionhallinnon tiedotuksen välittävän oma-aloitteisesti nykyistä enemmän tietoa. Aktiivisempaa tiedottamista toivottiin ennen kaikkea valmisteltavana olevista asioista sekä taustoista ja asiakokonaisuuksista.

Toimittajat kiittelevät valtionhallinnon tiedotuksessa ennen kaikkea tiedottajien ammattitaitoa: viestinnän selkeyttä, asiallisuutta ja avuliaisuutta. Toisaalta he toivoivat

valtionhallintoon lisää avoimuutta ja kritisoivat tiedotuksen hitautta, kankeutta ja byrokraattisuutta.

Sähköposti on tärkein tiedotuskanava kyselyyn vastanneille toimittajille. Jopa 80 % toimittajista haluaisi saada tietoa viranomaisilta sähköpostitse. Myös muut verkkopalvelut ovat suosittuja tiedotuskanavia. Valtionhallinnon Internet-sivujen käyttö tiedonhankintakanavana on hyvin yleistä toimittajien keskuudessa. Yli 80 % vastaajista (v. -03 58 %) käy jollakin valtionhallinnon Internet-sivulla vähintään kerran viikossa ja 40 % päivittäin (v. -03 4 %).

1.2.2 Ahtisaaren raportin arviot valtionhallinnon viestinnästä

Valtionhallinnon tehostetun viestinnän onnistumista tositilanteessa on selvitetty erityisesti Aasian luonnonkatastrofi 26.12.2004 –tutkintaselostuksessa eli ns. Ahtisaaren raportissa sekä Tiedonkulku ja viestintä Aasian hyökyaaltokatastrofissa – tutkimusraportissa (valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2005). Kummatkin raportit vahvistavat, että ihmisten tiedontarve kasvaa tällaisissa tilanteissa valtavasti.

Kansalaiset hankkivat tietoa suoraan viranomaisilta, joukkoviestimistä ja Internet-sivuilta. Median tärkein yksittäinen tietolähde Aasian katastrofissa olivat viranomaiset. Internetin journalistit mainitsivat harvoin lähteenä – lukuun ottamatta virallisia tiedotuksia. Puolentoista viikon aikana suomalaisissa joukkoviestimissä julkaistiin noin 15 000 Aasian luonnonkatastrofia käsittelevää juttua. Alkuvaiheessa median tärkein tietolähde oli STT. Se lähetti ensimmäisen uutisensa maanjäristyksestä 26.12. kello 4.35. STT:n tietolähteenä oli Reuters, jonka ensimmäinen uutinen oli maailmalla klo 4.00.

Parhaiten viestinnässä onnistuivat Ahtisaaren raportin mukana ne, jotka pystyivät nopeasti mukauttamaan toimintansa katastrofien edellyttämiin muutoksiin. Julkishallinto pyrki median osalta melko vanhakantaiseen tiedotustilaisuuspohjaiseen viestintään. Luotettavuus nostettiin ylimmäksi kriteeriksi. Viestinnän takuumiehiksi tuotiin mahdollisimman isot auktoriteetit. Raportin mukaan nopea, erehdykset ja tiedon vajavuudet myöntävä, mutta palvelualtis viestintä, olisi saanut tässä tilanteessa paljon enemmän arvostusta journalisteilta.

Ahtisaaren raportissa todetaan, etteivät kohdealueella toimineet viranomaiset ja pelastustöihin osallistuneet ottaneet viestintänäkökulmaa huomioon suunnitelmissaan. Kiireessä tuntui tärkeämmältä toimia kuin tiedottaa, vaikka hätäntyneiden turistien perusturvallisuus olisi voinut vahvistua, jos lentokentälle olisi lähetetty esimerkiksi ammattitiedottajia, joka olisivat keskittyneet pelkästään informaation jakamiseen.

Ahtisaaren raportissa viranomaisviestintää kritisoidaan siitä, ettei se kyennyt suoraan kansalaisyhteyteen. Esimerkiksi viranomaisten verkkosivujen kautta kansalaiset eivät

voineet lähettää kysymyksiä tai keskustella tapahtuneesta, vaikka kaksisuuntaisuus kuuluu verkon ominaisuuksiin. Viestintä oli yksisuuntaista ja lähes yksinomaan reaktiivista. Raportissa esitetään, että viranomaissivujen keskustelupalstoja kehitetään.

Raportissa todetaan, että ulkoasiainministeriön tiedotus luotti aluksi vain virallisiin tietoihin, ja kun ne osoittautuivat paikkansapitämättömiksi, se johti epäluottamukseen virallista tiedottamista kohtaan. Ulkoasiainministeriö oli alkuvaiheessa toimintaa johtava viranomais Suomessa. Muut ministeriöt tukivat sen toimintaa. UM:llä oli myös tiedotusvastuu. Raportin mukaan ministeriön valmius mm. kantaa mittava tiedotus- ja palvelupaine oli puutteellinen.

Raportin toimenpidesuosituksissa ulkoasiainministeriötä kehoitetaan nostamaan viestinnän ja tiedottamisen toimintavalmius kansalaisten hyvän palvelun edellyttämälle tasolle.

Sisäasiainministeriön tulisi Ahtisaaren raportin mukaan huolehtia mm. siitä, ettei poikkeustilanteissa ministeriön keskeisten osastojen välisessä tiedonkulussa ole katkoksia.

1.2.3 Sisäasiainhallinnon tiedonkulku ja viestintä Aasian luonnonkatastrofin alkuvaiheessa

Valtioneuvoston kanslia tilasi Helsingin yliopistolta pelkästään viranomaisten tiedonkulkua ja viestintää Aasian hyökyaaltokatastrofin ensivaiheessa 26.12.-31.12.2004 selvittäneen laajan tutkimuksen. Tutkimus keskittyy erityisesti ulkoasiainministeriön, valtioneuvoston kanslian ja sisäasiainministeriön tiedonkulkuun ja viestintään. Tutkimuksessa sisäasiainministeriön osuudessa käsitellään myös hallinnonalaa.

Sisäasiainhallinnon viestintä Aasian luonnonkatastrofin alkuvaiheessa saa tutkimuksessa kiitosta aktiivisuudestaan ja sen todetaan onnistuneen hyvin. Sisäinen viestintä toimi hyvin eri yksiköiden sisällä. Sen sijaan tiedonkulussa eri sisäasiainhallinnon toimijoiden ja sisäasiainministeriön osastojen välillä oli puutteita. Nykyinen johtamisjärjestelmä ei tue parhaalla mahdollisella tavalla kokonaiskuvan syntymistä ja siitä tiedottamista.

Tutkimus sisältää useita suosituksia sisäasiainhallinnolle tehostetun viestinnän parantamiseksi vastaavanlaisissa tilanteissa. Tutkimuksen mukaan katastrofialueella tulisi olla viestinnästä vastaava, joka kantaa viestintävastuun asioiden tiedottamisesta ja näin vapauttaa toiminnanjohtajan/-t tekemään työtään ja johtamaan kriisinhoitoa. Johtamisjärjestelmien niin omassa organisaatiossa kuin katastrofialueellakin tulee tukea viestintää ja tiedonkulkua.

Tutkimuksen mukaan viestinnän edustajan tulisi olla paikalla kaikissa keskeisissä kriisinhoitoa käsittelevissä kokouksissa. Häntä tulee informoida näistä kokouksista. Tietoja kansalaisilta keräävien ihmisten tulee olla tähän tarkoitukseen etukäteen koulutettuja. Heidän tehtävänä on ainoastaan kerätä tietoja. Eri henkilöt ovat taas vastuussa jatkoanalyysien tekemisestä näistä tiedoista. Lisäksi puhelinpalvelun eksakti funktio tulee ilmetä neuvontapuhelimen nimestä yksiselitteisesti.

Sisäasiainministeriötä koskevissa suosituksissa todetaan, että jos tilannekeskus otetaan käyttöön, myös tämän vaikutusta kriisistä tiedottamiseen on mietittävä. Tulee miettiä keskitetäänkö myös tiedotus, kuten muu kriisinhoito. Tiedonkulkuun ja sisäiseen viestintään liittyen tilannekeskuksessa tulee olla tietojärjestelmä, josta tieto menee reaaliajassa tarvittaville tahoille. Puhelinsoittojen vastaanottopisteen tulisi olla eri huoneessa kuin tilannekeskus. Myös mediatiedon keruu tulee miettiä. Verkosta tiedonkeruuseen on oltava omat työkalut ja erikoistuneet ihmiset, jotka hakevat tietoa mm. keskustelupalstoilta, onnettomuusalueen sairaaloista (ulkomailla ollessa) jne.

Tekstiviestien hyödyntämistä evakuointityössä tulee kehittää. Tietohallinnon ja viestinnän yhteistyökäytännöt on syytä muodostaa ja harjoitella etukäteen. Palvelinkapasiteetin tulee olla riittävä, on luotava staattiset kriisisivut ja varauduttava ajoissa tuleviin tehtäviin. Kriisien hoitoa tulee harjoitella.

Tehostetun viestinnän parempi hoitaminen edellyttää riittäviä resursseja, jotta kriisin sattuessa voidaan lähettää tehtävään koulutettuja viestinnän asiantuntijoita myös katastrofialueelle.

1.2.4 Internetin hyödyntäminen tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa

Aasian hyökyaaltokatastrofi osoitti, miten tärkeä tietolähde Internet-sivut tänä päivänä on. Pelkästään sisäasiainhallinnon sivuilla oli ensimmäisen viikon aikana 1,4 miljoonaa kävijää. Sadat tuhannet suomalaiset etsivät katastrofiin liittyvää tietoa sekä viranomaisten että yksityisten Internet-sivuilta. Tiedonhaun helpottamiseksi valtioneuvoston kanslian johdolla koottiin Aasian erikoissivut 7.1.2005.

Valtioneuvoston kanslia asetti 11.3.2005 työryhmän valmistelemaan valmiuspäällikkökokoukselle ehdotuksen Internetin hyödyntämisestä kriisitilanteissa. Työryhmän tehtävänä oli selvittää, millä tavoin kansalaisten, yhteisöjen ja median välittämää tietoa voidaan entistä paremmin hyödyntää tilannekuvan kokoamisessa sekä miten tilannekuvajärjestelmät voitaisiin kytkeä verkkoviestinnän kehittämiseen.

Työryhmä ehdottaa Internetin hyödyntäminen kriisitiedottamisessa –raportissaan (valtioneuvoston kanslian julkaisuja 8/2005), että valtionhallinnon kriisiviestintää tehostettaisiin perustamalla kansalaisen tilannekuvarportaali (www.tilannekuva.fi),

www.lagesbild.fi). Tilannekuvaportaalin ylläpidosta vastaisi valtioneuvoston kanslia yhteistyössä muiden portaalissa mukana olevien tahojen kanssa. Portaalin teknisestä ylläpidosta vastaisi valtioneuvoston tietohallintoyksikkö.

Työryhmä ehdottaa, että kansalaisten, yhteisöjen ja median välittämää tietoa hyödynnettäisiin monipuolisella linkityksellä ja mahdollistamalla vuorovaikutteisuus kriisitilanteissa. Avointen lähteiden seuranta esitetään tehostettavaksi hyödyntämällä nykyistä paremmin viestinnän ja tietopalvelun ammattitaitoa ja resursseja.

Valtioneuvoston kansliaan esitetään perustettavaksi vakavassa, useampaa hallinnonalaa koskevassa kriisitilanteessa tilannekuvaryhmä. Tähän ryhmään ministeriöt nimeävät viestinnän, tilannekuvan ja tietopalvelun ammattilaisia. Ryhmän tehtävänä on avustaa tilannekuvan kokoamisessa ja tiedon tuottamisessa valtionjohdon ja viestinnän tarpeisiin.

Ministeriöiden kriisiviestinnän ja tilannekuvan kehittämishankkeet esitetään sovitettavaksi yhteen perustamalla työryhmä sekä liittämällä niihin liittyvät tavoitteet ja linjaukset vuonna 2006 tarkistettavaan valtioneuvoston periaatepäätökseen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta (YETT). Työryhmä lisäksi ehdottaa, että kriisitiedottamiseen liittyviä Internet-toimintoja harjoiteltaisiin valtionhallinnon valmiusharjoituksissa. Tarvittavat käänösresurssit tulisi huomioida sivuston ylläpidossa. Työryhmä esittää myös, että lainsäädäntöä tarkistettaisiin kriisitiedottamiseen liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä.

Työryhmä ehdottaa, että tilannekuvaportaali rakennettaisiin Suomi.fi –sivujen uudistamisen yhteydessä 2005–2006, jolloin hankkeiden toteutus, rahoitus ja aikataulu voidaan yhteensovittaa. Näin voitaisiin saavuttaa merkittäviä synergiaetuja niin teknisen ympäristön toteutuksessa, kapasiteetti- ja toimintavarmuusratkaisuissa kuin ylläpidon järjestämisessäkin.

2 Tehostettu viestintä normaaliolojen häiriötilanteissa

2.1 Sisäasiainministeriö

2.1.1 Tehostettua viestintää koskevat ohjeet

Sisäasiainministeriön tehostetun viestinnän hoitamista koskevat samat lait, asetukset ja valtionhallinnon viestintäsuositukset kuin muutakin valtionhallintoa. Sisäasiainministeriössä tehostettua viestintää edellyttävät tilanteet ovat pääsääntöisesti

sellaisia, joissa poliisi-, pelastus- ja/tai rajaviranomaiset vastaavat ensisijaisesti tarvittavista toimenpiteistä ja toiminnasta tiedottamisesta. Tämän lisäksi aika ajoin syntyy tilanteita, jolloin ministeriön johtoon kohdistuu kovia julkisuuspaineita esimerkiksi siksi, että hallinnonalan yksiköt julkistavat tietoja, joista he eivät ole aiemmin informoineet ministeriötä ja joita kuitenkin ministeriön edellytetään välittömästi kommentoivan. Lisäksi kansainväliset katastrofit tai konfliktit voivat edellyttää nopeaa julkista reagointia.

Välitöntä reagointia ja näkyvää poliittista vastuunkantoa edellyttävissä tilanteissa ministeriön johdon pitää nopeasti saada kokonaisvaltainen tilannekuva: mistä on kysymys, mitä viranomaiset ovat tehneet ja miten tilanteen arvioidaan kehittyvän. Lisäksi johdon pitää nopeasti päättää ministeriössä käynnistettävistä toimenpiteistä ja muiden informoinnista. Jotta nopea reagointi olisi mahdollista, sisäasiainministeriön työjärjestys (769/2003) edellyttää, että virkamiehet informoivat välittömästi esimestään valmisteilla ja vireillä olevista yleisesti merkittävistä asioista sekä viestimille antamistaan merkittävistä lausunnoista.

Työjärjestys myös edellyttää, että ministeriön viestintäyksikköä on informoitava riittävän aikaisessa vaiheessa ministeriön toimialalla esille ja vireille tulevista asioista sekä asioista, joilla on yleistä mielenkiintoa. Sisäasiainministeriö on antanut myös sisäisen määräyksen tiedonkulun tehostamisesta sisäasiainministerin toimialaan kuuluvissa poikkeavissa turvallisuustilanteissa sekä ohjeen tiedonkulusta valtioneuvoston kanslian ja sisäasiainministeriön välillä.

Poliisi- ja pelastustoimen sekä rajavartiolaitoksen johtovastuulla olevista, äkillisistä, yleistä mielenkiintoa herättävistä poikkeavista turvallisuustilanteista tulee tieto ministeriön ao. osaston päivystäjälle[†]. Päivystäjä informoi tilanteesta oman osastonsa johtoa, muiden osastojen päivystäjiä, sisäasiainministeriä, ministeriön johtoa ja viestintäyksikköä. Päivystäjä vastaa myös tapahtumailmoitusten tekemisestä valtioneuvoston päivystys- ja hälytysjärjestelmään. Osaston johto tai päivystäjä päättää tilanteen edellyttämistä toimenpiteistä osastolla.

Sisäasiainministeriön viestintäsuunnitelmassa on määritelty ministeriön viestintäyksikön tehtävät tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa.

[†] Päivystäjällä tarkoitetaan poliisin ylijohdon johtovalmiuteen osallistuvia poliisiylitarkastajia, pelastusosaston päivystäjiä ja rajavartiolaitoksen esikunnan valmiuspäivystäjiä. Poliisin ympärivuorokautisesta johtovalmiudesta ja ilmoitusten tekemisestä poliisin ylijohdolle on annettu määräys SM-1999-00196/tu-42 1.7.1999. Onnettomuusilmoituksista ja niiden välittämisestä on annettu määräys SM-2004-01703/Tu-31 lääninhallituksille, pelastuslaitoksille, hätäkeskusyksikölle ja hätäkeskuksille 1.7.2004. Rajavartiolaitoksen valmiusjärjestelyistä on annettu määräys 1933/44/2005 22.9.2005. Lisäksi rajavartiolaitoksessa on voimassa toimenpideohje suuronnettomuus- ja muissa merkittävissä tapahtumissa.

Ministeriön viestintäyksikön tehtävät normaaliolojen häiriötilanteissa:

- vastata ministeriön ulkoisesta ja sisäisestä viestinnästä sekä verkkoviestinnästä eli käytännössä mm. tiedotteiden toimittamisesta, lähettämisestä ja tiedotustilaisuuksien järjestämisestä
- varmistaa, että ministeriä ja ministeriön johtoa on informoitu
- informoida valtioneuvoston viestintäjohtajaa (tai I tai II sijaista) ja tarvittaessa hallintoyksilön tietohallintoryhmää ja kääntäjiä
- informoida kansainvälisiä ulottuvuuksia sisältävässä tilanteessa ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuriosaston osastopäällikköä ja tiedotusyksikön päällikköä
- tarvittaessa yhteensovittaa sisäasiainhallinnon viestintää (myös muiden hallinnonalojen viranomaisten viestintää, jos SM:llä on kokonaisvastuu tilanteesta)
- tarvittaessa toimittaa tiedotusaineistoa valtioneuvoston viestintäyksikön ja UM:n viestintä- ja kulttuuriosaston käyttöön.

2.1.2 Tehostettu viestintä käytännössä

Käytännössä ministeriön viestintäyksikön mahdollisuus toimia nopeasti ja suunnitelmallisesti tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa on riippuvainen siitä, saako viestintäyksikkö tiedon tapahtuneesta ja/tai miten nopeasti tieto tavoittaa viestintäyksikön. Myyrmannin pommiräjähdyksestä vuonna 2002 tieto tuli viestintäyksikköön pelastusosaston päivystäjältä. Pelastusjohtoisen tilanteen päätyttyä ja poliisijohtoisen tilanteen alettua tietoa tilanteen kehittymisestä ei tullut päivystäjältä. Viestintäyksikön informoinnin hoiti sisäasiainministerin erityisavustaja, joka piti suoraan yhteyttä toiminnasta kentällä vastanneisiin poliisimiehiin.

Yöllä tapahtuneesta Konginkankaan liikenneonnettomuudesta tieto tuli viestintäyksikköön valtioneuvoston viestintäjohtajalta, joka sai tiedon STT:n hälytysjärjestelmän kautta. Aasian hyökyaaltokatastrofista ensimmäiset tiedot tulivat MTV3:n tekstiviesteinä. Alkuvuoden 2005 myrskyistä tietoa tuli säännöllisin väliajoin sekä pelastusosaston että rajavartiolaitoksen päivystäjiltä. Tällöin tietoa oli myös helppo välittää eteenpäin valtioneuvoston viestintäyksikköön, joka puolestaan informoi pääministeriä. Myrsky tiedotusta myös koordinoitiin useamman viranomaisen kesken. Tietoa päivitettiin Internet-sivuille sekä suomeksi että ruotsiksi.

Ministeriön sisällä tieto kulkee osastoilta ja yksiköistä parhaiten sisäasiainministerille. Kansliapäällikkö, valtiosihteeri, erityisavustaja, viestintäyksikkö ja muut osastot saavat tietoa vaihtelevasti. Helmikuussa 2006 vahvistetulla tiedonkulkumääräyksellä pyritään parantamaan tiedonkulkua ja yhtenäistämään käytäntöjä. Ylivoimajien ja päivystäjien mahdollisuudet informoida ministeriön johtoa ovat monesti riippuvaisia siitä, miten hyvin he saavat tietoa omalta toimialaltaan.

Tehostettua toimintaa ja viestintää edellyttävissä tapahtumissa sisäasiainministeri tai hänen estyneenä ollessaan kansliapäällikkö kutsuu turvallisuusasiain johtoryhmän (Turjo) koolle. Turjon jäsenten kutsumisen hoitaa virka-aikana turjon sihteeri ja virka-ajan ulkopuolella poliisiosaston päivystäjä. Turjossa kootaan tapahtuneesta kokonaiskuva ja linjataan toimintaa. Viestintäyksikön edustaja on mukana kokouksessa.

Ennen turjon kokousta osastot koordinoivat omaa toimintaansa ja kokoavat oman tilannekuvansa. Ministeriön kokonaiskuva kootaan turjossa, joka käsittelee ja sovittaa yhteen usean osaston toimialaan kuuluvat turvallisuutta koskevat asiat. Tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa sisäasiainministeri tekee turvallisuusasiain johtoryhmässä myös ministeriötason ja/tai hallinnonalan viestintää koskevia linjauksia. Esimerkiksi Myyrmannin pommiräjähdyksen jälkeisenä aamuna kokoontuneessa turjossa sovittiin, että sisäasiainministerin johdolla järjestettävän tiedotustilaisuuden jälkeen tiedottamisen hoitaa tutkinnasta vastaava keskusrikospoliisi.

Viestintäyksikön informointi riittävän aikaisessa vaiheessa on ehdoton edellytys sille, että viestintäyksikkö voi ylipäättänsä hoitaa omat velvoitteensa eli varmistaa, että ministeriä ja ministeriön johtoa on informoitu sekä informoida valtioneuvoston viestintäjohtajaa ja muita viestintäyhdyshenkilöitä. Valtioneuvoston viestintäjohtajan tehtävänä on informoida pääministeriä ja muita ministereitä tehostettua viestintää edellyttävistä tilanteista (turvallisuusvalvomo avustaa häntä tässä tehtävässä).

Tehostettua viestintää valtioneuvostotasolla edellyttävät tapahtumat ovat yleensä sellaisia, joista pitää tiedottaa vähintään suomeksi ja ruotsiksi, entistä useammin myös englanniksi. Mitä pikemmin ministeriön viestintäyksikkö saa tapahtuneesta tiedon, ja pystyy seuraamaan tilanteen kehittymistä reaaliajassa, sitä paremmat mahdollisuudet viestintäyksiköllä on myös hälyttää kääntäjät ajoissa apuun. Tehostettua verkkoviestintää edellyttävissä tilanteissa, kuten Myyrmannin pommiräjähdyksessä ja etenkin Aasian luonnononnettomuus, myös tietohallinto on hälytettävä nopeasti seuraamaan ja ylläpitämään verkon toimintakykyä.

Tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa verkkoviestintä on tiedotusvälineiden lisäksi tehokkain keino tavoittaa laajat ihmisryhmät. Tämänkaltaisia tilanteita ajatellen sisäasiainhallinnon verkkoviestintäresurssit ovat erittäin rajalliset.

Viime vuosien tehostettua viestintää edellyttäneissä tilanteissa verkkoviestintää onkin hoidettu keskitetysti sisäasiainministeriössä. Myyrmannin ja Aasian katastrofin pääasiallinen verkkotiedottaminen hoidettiin poliisiosaston tiedotuksessa. Ministeriön viestintäyksikkö on hoitanut viestinnän koordinoinnin, avustanut sivujen ylläpitämisessä, hoitanut käännättämistä ja yhteydenpitoa sidosryhmiin.

2.1.3 Viestintäresurssit

Ministeriön viestintäyksikössä työskentelee vakinaisesti seitsemän henkilöä. Ministeriön turvasektorin ulkoista viestintää hoitavat viestintäpäällikkö ja 1.6.2005 alkaen yksi kahden vuoden määräajaksi palkattu tiedottaja. Alue- kuntapuolen ulkoista viestintää hoitaa yksi tiedottaja. Lisäksi viestintäyksikössä on viestintäjohtaja, sisäistä viestintää hoitava tiedottaja, verkkotiedottaja, viestintäsihteeri (lehdistöseuranta) ja osastosihteeri. Ministeriön viestintäyksikkö hoitaa keskitetysti koko ministeriön ulkoisen viestinnän. Ministeriön viestintäyksikön työntekijät eivät päivystä.

Sisäasiainministeriön poliisiosastolla työskentelevät viestintäpäällikkö, kaksi tiedottajaa, verkkotiedottaja, viestintäsihteeri ja määräaikainen poliisin Intranetin sisällön suunnittelijana toimiva ylikonstaapeli. Tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa poliisiosaston viestintä tarvittaessa avustaa ja koordinoi poliisin viestintää sekä toimii ministeriön viestintäyksikön tukena ministeriön viestintätehtävien hoitamisessa.

Pelastusosastolla työskentelee yksi tiedottaja. Virka-ajan ulkopuolella ja häiriötilanteissa viestintätehtäviä hoitamaan on varattu ylitarkastaja. Rajavartiolaitoksen esikunnan viestintäyksikössä työskentelee neljä henkilöä. Pelastusosaston ja rajavartiolaitoksen esikunnan viestintää hoitavat tarvittaessa avustavat ja koordinoivat oman toimialansa viestintää sekä toimivat ministeriön viestintäyksikön tukena ministeriön viestintätehtävien hoitamisessa. Ulkomaalaisosastolla ei ole omaa tiedottajaa.

Tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa ministeriön viestintäyksikkö on priorisoinut tehtäviään ja keskittynyt hoitamaan viestintää kaikilla resursseillaan. Mediaseurantaa on tehostettu ja muuta kuin tilanteeseen liittyvää viestintää supistettu. Ministeriön viestintäsuunnitelmassa on listattu ne tehostettua viestintää edellyttävät tilanteet, joihin tulee valmistella etukäteen viestintäsuunnitelmat.

Ministeriön viestintäyksikkö käynnisti Aasian hyökyaaltokatastrofin jälkeen verkkojulkaisemisen uudistamishankkeen yhdessä osastojen tiedottajien ja tietohallinnon kanssa. Tavoitteena oli varautua tilanteeseen, jossa normaalisti käytössä olevat dynaamiset sivustot eivät pysty vastaamaan kävijämääriin. Tällaisia tilanteita varten suunniteltiin staattiset html-sivustot, jotka voidaan tarpeen mukaan nopeasti hajauttaa useille eri palvelimille ilman erityisiä teknisiä ratkaisuja. Staattiset sivut olivat valmiit otettavaksi käyttöön ennen MM-kisoja kesällä 2005.

Ministeriön viestintäyksikön kolmella työntekijällä on mahdollisuus hoitaa viestintätehtäviä myös kotona. Heillä on kiinteä laajakaistayhteys ja etäkäyttöoikeudet, jotka mahdollistavat työskentelyn ministeriön verkossa. Ulkoista tiedotusta hoitavilla on käytössään GSM-puhelimet. Viestintäyksikön lankapuhelimet ovat kaikki

valtioneuvoston vaihteen alaisia. Vaihteen ruuhkautuessa puhelinliikenne saattaa tukkeutua.

Viestintäyksikkö käyttää STT:n online-palvelua muiden jakelukanavien ohella tiedotteiden jakeluun. STT:n online-palvelu on tehokas tapa tavoittaa nopeasti keskeiset mediat. Poliisitoimen tiedottajat voivat myös käyttää ministeriön viestintäyksikön kustantamaa STT:n online-palvelua.

2.2 Poliisitoimi

2.2.1 Tehostettua viestintää koskevat ohjeet

Poliisin viestintää koskevat julkisuuslaki ja -asetus sekä yleisellä tasolla myös valtionhallinnon viestintäsuositus. Näiden lisäksi poliisin tehostettua viestintää normaalioloissa ja häiriötilanteissa säätelevät poliisin ulkoisen tiedottamisen ohje (SM-2005-03391/YI-3), erityistilanteita varten laaditut toimintasuunnitelmat sekä tiedonkulkua ja viranomaistiedotteiden lähettämistä koskevat ohjeet tai määräykset. Lisäksi eri poliisiyksiköillä on omia viestinnän ja tehostetun viestinnän ohjeita. Poikkeusolojen tiedotustoimintaa ohjaa poliisin valmiussuunnitteluohje.

Poliisin ulkoisen tiedottamisen ohjeessa on määritelty mm. keskeiset poliisin viestinnässä noudatettavat periaatteet, poliisitoimintaa koskevat tiedotuskäytännöt mukaan lukien vaativat tilanteet ja erityistilanteet sekä tiedottamisvastuut. Erityistilanteissa poliisin on hoidettava tiedottaminen heti sen jälkeen, kun tilanne on ensin otettu toiminnallisesti hallintaan. Pääsääntöisesti ensitiedotteet vaativissa ja erityistilanteissa lähetetään hätäkeskuksen kautta päällystöpäivystäjän tai päällystön johtovalmiuteen määrätyn henkilön linjausten mukaisesti. Tarvittaessa kansalaisia tulee varoittaa hätä- ja viranomaistiedottein. Ensitiedotteiden tulee aina olla kirjallisia tiedotteita. Kenttäjohtaja vastaa tiedottamisesta paikan päällä.

Tiedotusohjeen lisäksi alus- ja ilma-aluskaappauksia, ydinvoimalaitoksen turvallisuutta uhkaavia tilanteita sekä terrorismia varten laadituissa erityisohjeissa ohjeistetaan myös tiedotusta. **Aluskaappauksissa** poliisilla on johtovastuu niin kauan kuin rikollisella toiminnalla vaarannetaan tai uhataan vaarantaa aluksen matkustajia, henkilökuntaa tai lastia. Jos tilanne muuttuu meripelastustehtäväksi, toiminnan yleisjohto siirtyy rajavartiolaitokselle. Johtosuhteita voidaan vaihtaa vasta sen jälkeen, kun on saatu varmuus siitä, että vastustajat ovat luopuneet väkivallan käytöstä. Poliisi vastaa tällöinkin yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä rikostorjunnasta ja -tutkinnasta.

Poliisin ylijohdon johtovalmiudessa oleva henkilö vastaa siitä, että sisäasiainministeri ja valtioneuvoston kanslia (turvallisuusyksikkö ja viestintäyksikkö) saavat tiedon aluskaappauksesta. Vakavassa kaappaustilanteessa valtakunnan poliittinen johto saattaa

joutua tekemään poliittisia päätöksiä. Valtioneuvoston viestintäyksikkö vastaa siitä, että keskeiset ministerit saavat tiedon tapahtumasta. Jos alus on ulkomaalainen tai matkustajina on ulkomaisten kansalaisia, sisäasiainministeriö tiedottaa toiminnan alkuvaiheessa tilanteesta ulkoasiainministeriölle, joka vastaa tiedottamisesta diplomaattiteitse asianomaisille valtioille.

Poliisin lääninjohdon esityksestä poliisin ylijohdon johtovalmiudessa oleva poliisimies ratkaisee onko tilanne erityistilanne[‡] (LaivaErti) ja perustetaanko erityisorganisaatio. LaivaErti –tilanteessa yleisjohtajan esikunnassa, suoraan yleisjohtajan alaisuudessa toimii tiedottaja. Hänen avukseen voidaan perustaa erillinen tiedotusryhmä, joka valmistelee tarvittavat viranomaistiedotteet, esittelee yleisjohtajalle tarvittavat tiedotustilaisuudet ja kokoaa tiedotusaineistoa. Esikunnan lisäksi kenttäjohdossa yksi poliisimies vastaa tiedottamisesta. Hänen tehtävänä on varmistaa myös oikean ja oikea-aikaisen tiedon kulku yleisjohtoon.

Ilma-aluskaappauksissa perustetaan aina erityistilanneorganisaatio. Kaikissa Suomeen tulevista tai Suomesta alkavista ilma-aluskaappauksissa johtovastuu on Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksella. Helsingin poliisilaitos vastaa myös kaappauksesta tiedottamisesta yleisjohtajan johdolla. Yleisjohtoon perustetaan aina tiedotusryhmä. Yleisjohtaja päättää ulkoisen tiedottamisen käynnistämisestä. Ohjeen mukaan yleisjohtaja sopii tiedotusvastoista ja –periaatteista kenttäjohtajan ja valtioneuvoston viestintäjohtajan kanssa.

Kenttäjohto tiedottaa ensisijassa matkustajille ja muille tilanteen vaikutuspiirissä välittömästi olevalle yleisölle turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen ja matkustamiseen liittyvistä seikoista. Kenttäjohto voi antaa tiedotusvälineille alustavia tapahtumatietoja. Tilanteen pitkittyessä kenttäjohdon yhteyteen perustetaan tiedotusryhmä. Tiedotusryhmää johtavaa henkilöä avustavat yleisjohdon paikalle lähettämät poliisihallinnon ja sidosryhmien ammattitiedottajat, jotka toimivat samalla yhdyshenkilöinä omiin esimiesvirastoihinsa.

Yleisjohdossa tiedotusyksikön toimintaa johtaa poliisin edustaja yleisjohtajan antamien ohjeiden mukaisesti. Tarvittavan henkilökunnan tiedotusyksikköön osoittaa Helsingin poliisilaitos sekä erikseen sovittavalla tavalla muut kaappaustilanteen tiedottamiseen osallistuvat organisaatiot. Yleisjohdon tiedotusyksikkö vastaa yleistiedottamisesta, joka ei kuulu valtioneuvoston tilannekeskukselle tai muille viranomaisille sekä tiedottamisesta kaapatussa ilma-aluksessa olevien matkustajien ja henkilökunnan omaisille. Yleisjohdon tiedotusyksikkö koordinoi muiden viranomaisten ja tilanteessa toimivien osapuolten tiedotustoimintaa ja sopii työnjaosta niiden kanssa.

[‡] Erityistilanne on poikkeuksellisen vakava poliisin toimintatilanne, jossa rikoksentehtäjän väkivaltainen hyökkäys tai sillä uhkaaminen saattaa lukuisten tai erityisessä asemassa olevien henkilöiden hengen tai terveyden vaaraan taikka aiheuttaa erittäin vakavan vaaran ympäristölle tai tärkeälle omaisuudelle.

IlmaErti –ohjeen mukaan kaappaustilanne saattaa heti alussa olla niin vakava, että se edellyttää poliittisen tason tilannearviointia ja päätöksiä. Tällöin voidaan perustaa valtioneuvoston tilannekeskus käsittelemään ulkopoliittista tiedottamista ja valtioon mahdollisesti kohdistuvia vaatimuksia.

IlmaErti –ohjeen mukaan valtioneuvoston viestintäjohtaja – saatuaan tiedon kaappauksesta – kutsuu valtioneuvoston koolle ylimääräiseen istuntoon pääministerin ohjeiden mukaan. Istunnossa päätetään turvallisuusasiain ministeriryhmän ja sisäasiainministeriön turvallisuusasiain johtoryhmän kokoontumisesta. Samalla ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuri-osasto siirtää välittömästi henkilöstöä valtioneuvoston viestintäjohtajan alaisuuteen. Valtioneuvoston viestintäjohtajan alainen tiedotusorganisaatio avustaa erityistilanteen yleisjohtajaa tiedotustoiminnan hoitamisessa.

Valtioneuvoston 23.9.2004 vahvistamassa periaatepäätöksessä sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi Suomeen edellytetään laadittavaksi **toimintasuunnitelma terrorismin torjumiseksi**. Suunnitelmassa tulee määritellä eri viranomaistahojen työnjako sekä toimet viestintävalmiuksien lisäämiseksi ja tiedonhankinnan parantamiseksi.

Poliisin varautuminen terrorismin torjuntaan –ohjeessa todetaan, että poliisin sisäiseen ja ulkoiseen viestintään on poikkeavissa tilanteissa kiinnitettävä erityistä huomiota. Tiedottamisesta voi muodostua yksi kriittisistä tekijöistä tilanteen hoidon kannalta. Normaalista poikkeavissa oloissa, varsinkin jos niihin liittyy kansalaisten hengen, terveyden tai muun turvallisuuden vaarantumisen uhka, kasvaa kansalaisten, tiedotusvälineiden sekä muiden viranomaisten tiedontarve nopeasti.

Poliisiosaston tiedotus vastaa poliisin ylijohdon ulkoisesta tiedotuksesta, poliisin Internet-sivuista ja poliisin sisäisestä viestinnästä. Tiedotus koordinoi poliisin tiedotusta valtakunnallisesti ja toimii tarvittaessa poliisin ylijohdon asetetun tilanne- tai johtoorganisaation tiedotusvastuullisena. Poliisihallinnon muut tiedottajat vastaavat oman alueensa tai sektorinsa tiedotuksesta ja toimivat tarvittaessa johto- tai tilanneorganisaatioissa tiedotusvastuullisina.

Tiedottaminen on otettu huomioon myös valmisteilla olevassa ydin-Erti-suunnitelmassa.

2.2.2 Tehostettu viestintä käytännössä

Poliisissa erityistilanteet ja vaativat tilanteet ovat osa normaalia poliisitoimintaa. Tehostettua viestintää edellytetään aina, kun ihmiset kokevat turvallisuutensa uhatuksi. Tällöin ei voi pitäytyä vain päätöksistä tiedottamiseen, vaan on myös huolehdittava siitä, etteivät puutteelliset, väärät tai harhaanjohtavat tiedot kärjistä tilannetta.

Poikkeuksellisissa ja tehostettua viestintää vaativissa tilanteissa poliisin normaalin organisaation sijaan tilannetta johtamaan perustetaan yleisjohtajan johtama tilanneorganisaatio. Tiedottaminen on yleisjohtajan vastuulla ja kenttäjohtaja/t vastaavat tiedottamisesta tapahtumapaikalla yleisjohtajan ohjeiden mukaisesti. Esitutkinnasta tiedottamisesta vastaa tutkinnanjohtaja tai hänen esimiehensä. Erityistilanneohjeiden mukaan yleisjohtajan ja kenttäjohtajan avuksi voidaan määrätä tiedottaja. Käytännössä tiedottaja on poliisimies, jolla ei välttämättä ole aiempaa kokemusta viestintätehtävien saatikka tehostettua viestintää edellyttävien tehtävien hoitamisesta.

Poliisin, kuten muidenkin turvallisuusviranomaisten päivittäisten tilannetiedotteiden tarkoitus on antaa kansalaisille ajantasaiset ja oikeat tiedot turvallisuuteen vaikuttavista tapahtumista. Nykyisin poliisin yksiköt tiedottavat hyvin eri tavoin päivittäisistä valvonnan ja hälytystoiminnan tapahtumista sekä rikostutkinnassa olevista asioista. Periaate on kuitenkin kaikessa poliisin tiedottamisessa yhdenmukainen, eli tilannetta johtava poliisimies vastaa tiedottamisesta, ratkaisee mistä ja milloin tiedotetaan sekä millaisella sisällöllä.

Joissain poliisiyksiköissä tiedotus on keskitettyä ja kaikista tiedotettavista asioista pyritään tekemään kirjallinen tiedote. Osa yksiköistä julkaisee päivittäistiedotteet tapahtumista ja jakaa tiedot tiedotusvälineille sähköpostitse. Osa yksiköistä tiedottaa vain vastaamalla tiedotusvälineiden soittokierroksiin. Esitutkintalain mukaan rikostutkinnasta saa tiedottaa vain tutkinnanjohtaja, tämän esimies tai hänen erikseen nimeämä henkilö. Myös rikostutkinnan tiedotuskäytännöt vaihtelevat yksiköstä, tutkijasta ja tapauksesta toiseen.

Hälytystoiminnan ja valvonnan päivittäistiedotteet poikkeavat rikostutkinnan tiedotteista. Rikostutkinnan puolella tiedottamista ohjaa poliisin tutkinnalliset intressit, kun taas hälytyspuolella tilanne on usein kiireinen ja tiedottaminen on mahdollista vasta kun tilanne on saatu hallintaan ja siitä on muodostunut kokonaiskuva.

Poliisissa on vahva perinne puhelimitse annettaviin haastatteluihin, joilla tiedottamista on hoidettu. Tasapuolisesti jaettavien kirjallisten tiedotteiden laatimista on toki harjoitettu, mutta hajanaisesti. Kaikissa poliisiyksiköissä on omat tiedotejaketut.

Poliisin johtosuhteiden selkiyttämiseksi ja tiedonkulun varmistamiseksi poliisin ylijohto on määrännyt päällystön ympärivuorokautisesta johtovalmiudesta, jolla varmistetaan jokaisen poliisilaitoksen alueella päällystön toimivaltaa edellyttävä johtaminen sekä tiedon kulkeminen paikallisyksiköltä lääninjohtoon ja ylijohtoon. Poliisihallinnon sisäisessä tiedonkulussa on puutteita. Poliisin ylijohto ei saa tietoa läheskään kaikista niistä tapahtumista, joista sen määräyksen mukaan pitäisi saada tietoa automaattisesti ja joista sen puolestaan pitäisi informoida ministeriön johtoa.

Koko maata ajatellen poliisin valmiudet hoitaa tehostettua viestintää ovat varsin vaatimattomat yllättävissä tilanteissa. Varsinaiset tiedotusresurssit ovat vähäiset. Lisäksi

tiedotuksen muihin osatoimintoihin, kuten kääntämiseen ja Internet-sivujen päivittämiseen, on osaavaa henkilökuntaa hyvin harvoissa yksiköissä. Yhteisestä ja yksikkökohtaisesta ohjeistuksesta huolimatta tiedottamisen taso riippuu paljon toiminnasta kulloinkin vastaavan henkilön viestintätaidoista ja -asenteista. Vaikka viestintä on virkavelvollisuus, sitä ei suunnitella ja hoideta systemaattisesti samoin kuin muita virkatehtäviä.

Äkillisesti syntyneissä tilanteissa, joihin kohdistuu suuri julkinen mielenkiinto, alkutiedotus yleensä hoidetaan. Suurempia puutteita on jatkotiedottamisessa tilanteen kehittymisestä sekä sen päättymisestä. Sama koskee sellaisten rikosten esitutkintaa, joiden alkuvaiheessa on tarvittu tehostettua tiedottamista. Tiedottaminen joko hoidetaan sattumanvaraisesti vain vastaamalla silloin, kun media kysyy, tai jätetään kokonaan hoitamatta. Poliisissa on yleistä, että tiedottamista ei hoideta kirjallisesti, jolloin se ei dokumentoidu mihinkään eikä tietoa voida jakaa eteenpäin sisäisesti, sidosryhmille tai esimerkiksi Internetin kautta kansalaisille.

Kun tilanteeseen voidaan varautua ennalta, tiedotus voidaan hoitaa hyvinkin mallikkaasti, mistä Helsingin poliisin yleisurheilun MM-kisojen aikainen tiedotus on hyvä esimerkki. Hyvällä hallinnonalan yhteistyöllä voidaan myös helpottaa viestintäpaineita. Aasian katastrofin yhteydessä poliisin ylijohdo, keskusrikospoliisi ja sisäasiainministeriön viestintäyksikkö tekivät tiivistä yhteistyötä.

2.2.3 Poliisitoiminnasta tiedottaminen yleisurheilun MM-kilpailuiden aikana 6.-14.8.2005

Yleisurheilun MM-kisat järjestettiin Helsingissä 6.-14.8.2005. Helsingin poliisilaitos vastasi yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta kisojen aikana. Poliisin toimista tiedottaminen oli kytketty suoraan operaatiota johtavan yleisjohtajan alaisuuteen. Tiedotus oli sijoitettu kisojen ajaksi johtokeskukseen. Tiedotusta hoitivat Helsingin poliisilaitoksen tiedotuspäällikkö Juha Hänninen ja ylikomisario Teuvo Saikkonen. Lisäksi liikennetiedottamisesta huolehti Helsingin poliisilaitoksen liikenne- ja erityispoliisi. Tiedotuksen tavoitteena oli pitää sidosryhmien tiedottajat sekä media ja sen kautta suuri yleisö tietoisina kisojen aikaisista turvallisuus- ja liikennejärjestelyistä.

Kokonaisuutena arvioiden tiedotus saavutti sille asetetut tavoitteet. Tiedotus oli suunnitelmallista ja ennakoivaa.

Tiedotusta hoitaneet kokivat, että onnistumisen edellytyksenä oli, että tiedottajat toimivat johtokeskuksessa. Tiedotus oli reaaliajassa perillä siitä, mitä kisojen aikana tapahtui. Tiedotuksen sijoittaminen johtokeskukseen mahdollisti myös sen, että tiedotuksen vastuuhenkilöt pystyivät omalta osaltaan varmistamaan tiedotuksen

koordinoinnin ja virka-apua antaneiden viranomaisten sekä kisajärjestäjän ohjeistamisen.

Tiedotteita lähetettiin medialle päivittäin, minkä lisäksi ne siirrettiin kisoja varten rakennetulle poliisin MM-kisaverkkosivustolle. Sidosryhmiä informointiin lähettämällä samat tiedotteet myös em. tahojen tiedottajille. Kahteen otteeseen tiedottajille lähetettiin myös tekstiviesti tapahtuneesta.

Kotimaiset tiedotusvälineet sekä sidosryhmät saivat palautteen perusteella riittävästi tietoa. Sen sijaan suoraan asukastiedottamiseen olisi pitänyt panostaa enemmän. Kisakylän ja stadionin alueen asukkaille olisi pitänyt jakaa suoraan koteihin ainakin yksi asukastiedote, jossa olisi kerrottu tapahtuman aiheuttamista muutoksista liikennejärjestelyihin. Tiedotteessa olisi viitattu poliisin MM-verkkosivuihin, jossa tietoja päivitettiin.

Kaikki tiedotteet laadittiin sekä suomeksi että ruotsiksi. Kääntäminen tapahtui käännöstoimistoissa. Käännöstoimistojen valmius sekä nopeaan että virka-ajan ulkopuolella tapahtuvaan kääntämiseen osoittautui puutteelliseksi.

Tiedotus oli varautunut virka-ajan ulkopuolella tapahtuvaan kääntämiseen ja mahdollisiin tulkkauspalveluihin pyytämällä ulkomaalaispoliisia nimeämään vapaaehtoisia olemaan valmiudessa mahdollisiin käännöstehtäviin. Vain yksi henkilö ilmoittautui tehtävään.

Tiedotuksen resurssit osoittautuivat liian vähäisiksi varsinkin ennen kilpailuiden alkamista. Kilpailuja varten laaditun materiaalin tekeminen oli odotettua työläämpää. Kilpailujen aikana resurssit olivat riittävät. On kuitenkin todettava, että resurssit olisivat saattaneet olla riittämättömät, mikäli kilpailuiden aikana olisi tapahtunut jotain poikkeuksellista.

MM-kilpailuita varten Helsingin poliisilaitoksen tiedotus laati mm. esitteen poliisitoiminnan turvallisuussuunnittelusta (2 kieliversiota), Helsingin poliisilaitoksen yleisesitteen (3 kieliversiota), taskuvarasesitteen, suunnitteli sisäasiainministeriön poliisiosaston kanssa poliisin verkkosivuille MM-kisasivuston ja sivuille lomakkeen, jolla voidaan ilmoittaa kadonneista henkilöistä sekä päivitti omia verkkosivujaan.

MM-kilpailuiden aikana laadittiin 16 MM-kisatiedotetta ja 7 liikennetiedotetta. Pääkaupunkiseudulla ilmestyvät lehdet julkaisivat kisojen turva- ja liikennejärjestelyistä noin 40 juttua aikajaksolla 3.7.–5.8. ja noin 20 juttua kisojen aikana 6.–14.8.2005.

Palautteen perusteella poliisi olisi voinut kiinnittää enemmän huomiota suoraan kansalaistiedottamiseen myös Helsingin satamissa lauantaina 6.7. alkaneen operaation yhteydessä. Tällä tapauksella ei tosin ollut suoraa yhteyttä MM-kilpailuihin.

2.2.4 Viestintäresurssit

Poliisihallinnossa työskentelee 15 henkilöä päätoimisesti viestintätehtävissä. Suurissa kihlakunnissa on lisäksi tiedottajiksi nimettyjä poliiseja, jotka hoitavat tiedotustehtäviä poliisitehtäviensä ohella. Päätoimisesti viestintätehtävissä toimivat hoitavat pääasiassa hallinnollista tiedottamista. Poliisin ylijohdon/sisäasiainministeriön poliisiosaston viestinnässä työskentelee viisi henkilöä. Viestinnän vastuualueen tehtävänä on yhteensovittaa ja kehittää poliisin sisäistä ja ulkoista viestintää. Päätoimisesti viestintätehtävissä toimivia on poliisin ylijohdon lisäksi Etelä-, Länsi- ja Itä-Suomen poliisin lääninjohdoissa, keskusrikospoliisissa, liikkuvassa poliisissa, Helsingin ja Joensuun kihlakuntien poliisilaitoksissa sekä Poliisikoulussa. Heillä on sama koordinointi- ja kehittämistehtävä kuin poliisiosaston viestinnällä omalla vastuualueellaan.

Poliisihallinnon tiedottajat osallistuvat myös operatiiviseen tiedottamiseen kulloisenkin tutkinnan- tai kenttäjohtajan tarpeiden mukaan. Usein tiedottajan ammattitaitoa kuitenkin käytetään vain puolinaisesti. Tiedottaja kytetään mukaan myöhään. Hän kirjoittaa ja lähettää lehdistötiedotteet tai järjestää tiedotustilaisuudet, mutta häntä ei käytetä esimerkiksi tiedottamisen suunnitteluun ja koordinointiin.

Poliisin uudessa viestintäohjeessa edellytetään, että jokaiseen poliisiyksikköön on nimettävä päällikön tueksi viestintäyhdyshenkilö. Viestintäyhdyshenkilö voi olla päätoiminen tiedottaja tai hän voi hoitaa viestintätehtäviä muun toimen ohella. Viestintäyhdyshenkilön tehtävänä on mm. hoitaa tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa viestintää yleisjohtajan alaisuudessa. Hänen on saatava kaikki tilanteeseen liittyvä oleellinen tieto. Yhdessä yleisjohtajan kanssa hän sopii, mitä, miten ja milloin tiedotetaan. Viestintäyhdyshenkilö toimii myös poliisihallinnon sisäisen viestinnän yhteyshenkilönä sekä tiedottaa tapahtumista muille viranomaisille sekä muuhun valtionhallintoon ja kokoaa toimintaan liittyvien tiedotusvastuullisten henkilöiden yhteystiedot.

Viestintäyhdyshenkilön on myös varauduttava siihen, että tilanne voi muuttua, muodostua liikkuvaksi tai pitkittyä. Tiedotuksen hoitamiseen on kyettävä kiinnittämään vastuullinen henkilö myös muuttuvissa ja pitkittyvissä oloissa. Lisäksi tiedotuksesta vastaavan tueksi voidaan, tarpeen niin vaatiessa, nimetä muita avustavia henkilöitä. Viestintäyhdyshenkilön on seurattava tilanteen kehittymistä jatkuvasti yleisjohtajan välittömässä läheisyydessä ja huolehdittava siitä, että tarpeellinen määrä tiedotteita jaetaan kansalaisille ja tiedotusvälineille sekä viestitetään sisäisesti muille viranomaisille ja muuhun valtionhallintoon.

Viestintäyhdyshenkilöä avustavat henkilöt voivat osallistua esimerkiksi tiedotustilaisuuksien järjestämiseen, tiedotteiden kirjoittamiseen ja jakeluun, yhteystietojen selvittämiseen ja kokoamiseen, tiedotusvälineiden ja kansalaisten

puheluihin ja muihin kyselyihin vastaamiseen sekä viranomaisten verkkosivujen päivittämiseen ja sisäiseen tiedottamiseen. Poliisin viestintäohjeen mukaan viestintäyhdyshenkilö/tiedottaja on otettava mukaan tehostettua viestintää edellyttävän tilanteen suunnitteluun alusta lähtien. Toimintavalmiutta kohotettaessa on myös tiedotuksen valmiutta lisättävä.

Vaativissa tehostetun tai valmiusviestinnän tilanteissa yhden tiedottajan yksikkö ei pysty hoitamaan tehtävää ainakaan silloin, jos tilanne pitkittyy. Viestinnän ammattilaisten yhteistyö on periaatteessa mahdollista, mutta toimivan yhteistyön mahdollistamiseksi siihen tulisi varautua ennakkoon tutustumalla tärkeimpiin operatiivisiin yhteistyöhenkilöihin, työskentelypaikkoihin, hankkimalla kulkuluvat jne. Myöskään tietoverkkojen yhteiskäyttö ei nykyisin ole kaikilta osin mahdollista. Sähköposti on kaikilla yhteinen ja käytettävissä miltä poliisilaitokselta tahansa ympäri maan. Osalla tiedottajista on myös etäyhteys verkkoon.

2.3 Pelastustoimi

2.3.1 Kunnan tehostettua viestintää koskevat ohjeet

Pelastustoimi kattaa pelastuslaitokset, pelastuslaitosten kanssa sopimuksen tehneet vapaaehtoiset palokunnat, laitos- ja tehdaspalokunnat, hätäkeskukset, lääninhallitusten pelastusosastot ja sisäasiainministeriön pelastusosaston.

Muista sisäasiainhallinnon turvasektorin toimialoista poiketen pelastustoimi on paikallistasolla kuntien yhdessä ylläpitämää toimintaa. Pelastustoimen alueet (22) huolehtivat pelastustoiminnasta ja siihen liittyvästä tiedottamisesta.

Suomen Kuntaliiton julkaiseman Kunnan viestintä –oppaan mukaan kunnan viestintää johtaa ja valvoo kunnanhallitus. Käytännössä siitä vastaa kunnanjohtaja. Onnettomuustilanteissa tiedotusvastuu kuuluu pelastustöitä johtavalle viranomaiselle, joka puolestaan voi määrätä jonkun huolehtimaan tiedottamisesta. Poliisijohtoisissa tilanteissa poliisi huolehtii tiedottamisesta.

Kunnan viestintä -oppaan mukaan käytännössä onnettomuustilanteessa viestintä kannattaa keskittää yhdelle henkilölle, jolla on mahdollisuus toimia myös tiedotusvälineiden apuna. Peruspalvelujen häiriöistä, kuten sähkö- tai vesikatkoksisista, tiedottaa asianomainen hallintokunta yhdessä kunnan tiedotusorganisaation kanssa.

Oppaan mukaan erityistilanteesta on viipymättä ilmoitettava kunnan johdolle ja tiedotusvastaavalle. Heti kriisin puhjettua voidaan tarvita myös ympärivuorokautista tiedottamista, opastava Internet-sivu sekä puhelinnumero, josta voi tiedustella tapahtuneesta mihin vuorokauden aikaan tahansa. Viikonloppu- ja yöpäivystykseen on rakennettava yhteistyöverkosto, joka voi reaaliaikaisesti käyttää viestintävälineitä.

Alueen tiedotusvälineiden kanssa on etukäteen sovittava viestintäkeinoista ja päivystyksestä.

Mikäli toimintaan osallistuu pelastusviranomaisten lisäksi muita kunnallisia viranomaisia, esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteellisiä, ne tiedottavat omasta toiminnastaan. Laajoissa, useita viranomaisia koskevat tilanteissa toimintaa johtava kunnan viranomainen vastaa tiedotustoiminnan yhteensovittamisesta.

2.3.2 Valtionhallinnon tehostettua viestintää koskevat ohjeet

Sisäasiainministeriö on antanut vuonna 1991 sisäasiainministeriön hallinnonalan valmiussuunnittelun yleisohjeen, joka ohjaa myös kuntien valmiussuunnittelua. Ohjeessa käsitellään kunnan poikkeusoloja ja erityistilanteita koskevaa tiedotusta. Kunnat ovat laatineet yleisohjeen pohjalta omia valmiussuunnitelmiaan, jotka ovat hyvin eritasoisia. Joissakin kunnissa on tehty erityinen "kriisitiedotussuunnitelma".

Pelastustoimen viestinnässä pitää ottaa huomioon myös sisäasiainministeriön pelastusosaston antama ohje pelastusosaston operatiivinen johtamistoiminta normaalioloissa, Onnettomuusilmoitukset ja niiden välittäminen sekä Tiedottaminen vaara- ja onnettomuustilanteissa -ohjeet.

Pelastuslain mukaan sisäasiainministeriö johtaa ja valvoo pelastustointia. Ministeriöllä on oikeus antaa pelastustoimintaa koskevia käskyjä ja määräyksiä sekä määrätä pelastustoiminnan johtaja ja käyttää pelastusviranomaisen toimivaltuuksia pelastustoiminnan johtamisessa.

Pelastustoiminnan johtaminen kattaa myös tiedottamisen. Tiedottaminen sisältää tilanteesta, sen kehittymisestä ja tehdyistä toimenpiteistä tiedottamisen omalle organisaatiolle ja yhteistoimintaviranomaisille, toimintaohjeiden antamisen väestölle sekä uutistiedottamisen tiedotusvälineille.

Tiedottaminen vaara- ja onnettomuustilanteissa -ohjetta vuodelta 2001 käytetään Pelastusopiston koulutusmateriaalina. Ohje on tarkoitettu kaikille pelastustoimintaa johtaville, jotka ovat velvollisia hoitamaan myös tilannetta koskevan tiedottamisen. Ohje on hyvin käytännönläheinen. Se sisältää vanhentunutta tietoa mm. hätä- ja viranomaistiedotteiden lähettämisestä.

Länsi-Suomen lääninhallitus on laatinut suuronnettomuustilanteiden tiedotusohjeen oman alueensa pelastuslaitoksille. Ohje kattaa ensitiedottamisen, ohjeet jatkotiedottamiselle, tiedotustilaisuuksien järjestämiselle sekä ennakkovalmistautumisen.

Lisäksi eri puolilla Suomea on tehty paikallisia toimintasuunnitelmia esimerkiksi ydinvoimaloiden tai muiden tärkeiden kohteiden pelastustoimintaa varten. Niihin on sisällytetty myös viestintäsuunnitelma.

2.3.3 Tehostettu viestintä käytännössä

Pelastuslain mukaan alueen pelastustoimi vastaa siitä, että pelastustoimen tiedotustoiminnan järjestelyt tehostettua viestintää vaativissa tilanteissa ovat suunniteltu ja valmisteltu.

Onnettomuustilanteissa tiedottamisesta vastaa pelastustoimintaa johtava pelastusviranomainen. Tilanteen niin vaatiessa hän määrää jonkun alaisistaan avukseen hoitamaan tiedotusta. Suurissa, pitkään jatkuvissa tilanteissa perustetaan johtajan avuksi ”esikunta”, jolle voidaan siirtää tiedottaminen ja tiedottamisen koordinointi.

Helsinki-Vantaan lentoasemalla on toteutettu noin 20 vuotta säännönmukaisesti suuronnettomuusharjoituksia eli ns. SAR-harjoituksia (Search and Rescue), joissa ovat mukana kaikki keskeiset viranomaiset ja lentoyhtiöiden edustajat. Suuronnettomuuden johtamisjärjestelmä on vuosien saatossa kehittynyt toimivaksi kokonaisuudeksi. Sen sijaan viestinnän organisoinnissa ja viestintätoimenpiteissä on vielä kehitettävää, jotta ne tositilanteessa toimisivat ja jotta eri johtamistasojen ja eri toimijoiden viestintä toimisi koordinoituna kokonaisuutena.

Säännönmukaisesti viranomaiset ja muut keskeiset toimijat harjoittelevat myös ydinvoimalaonnettomuuden varalta. Harjoitusten yhteydessä on selvitetty ja testattu myös viestintää. Ydinvoimalaonnettomuuden tapahtuessa toimintaan kytkeytyy runsaasti eri toimijoita. Viestinnän koordinointi on osoittautunut harjoituksissa ongelmalliseksi.

Sisäasiainministeriön pelastusosasto on rakentanut verkossa toimivan 112-tiedotuspalvelun (112info), joka välittää tietoa yleisölle pelastustoimeen liittyvistä kiinnostavista tapahtumista. Palvelun tavoitteena on nopeuttaa tiedonvälitystä sekä helpottaa median edustajien ja viranomaisten työtä. Palvelu saadaan käyttöön koko maassa vuoden 2006 aikana. Palvelu koostuu yleisölle tarkoitettusta julkisesta Internet-sivusta ja medialle tarkoitettusta palvelusta, jonka käyttäminen vaatii kirjautumista järjestelmään. 112info välittää medialle reaaliaikaisesti tiedot mediaa kiinnostavista tapahtumista webbsivuna ja sähköpostiviestinä. Pelastustoimen johtaja voi lähettää järjestelmällä medialle onnettomuuspaikalta lisätietoja tilanteen kehittymisestä.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston johtamistoiminnan käynnistämistä huolehditaan päivystysjärjestelyillä. Päivystäjät toimivat viikon kerrallaan ja heidän tulee aloittaa välittömästi tilanteen edellyttämät toimenpiteet. Päivystäjän ohjeen mukaan päivystäjän tulee varmistaa, että tiedotusjärjestelyt on hoidettu. Tarvittaessa päivystäjällä on oikeus

antaa onnettomuutta koskevia tietoja tiedotusvälineille. Päivystäjän ohjeessa on myös yksityiskohtaiset ohjeet keitä yhteistoimintaviranomaisia ja ylempiä viranomaisia missäkin tilanteessa pitää informoida. "Päivystyskansiossa" ovat yhteystietolomakkeet ja yksityiskohtaiset ohjeet eri tilanteiden varalle.

Pelastustoimella on YLE:n Teksti-TV:ssä oma osasto (sivu 868), jonka kautta voi tarvittaessa jakaa tietoa samanaikaisesti laajoille ihmisjoukoille. Katsojat voidaan ohjata sivuille esimerkiksi tiedottamalla sivuista uutisissa. Sivujen päivitys hoidetaan lähettämällä sähköposti toimitukseen teksti-tv@yle.fi ja virka-ajan ulkopuolella yle.uutiset@yle.fi.

Vaaratilanteissa pelastus-, poliisi- ja rajavartiolaitosviranomaisilla on oikeus toimittaa Yleisradiolle valtakunnallisen RDS-radiojärjestelmän kautta yleisölle välitettäväksi hätä- ja viranomaistiedotteita. Hätätiedotteet luetaan sellaisenaan kaikilla valtakunnan radiokanavilla ja julkaistaan tekstinä YLE:n teksti-tv:ssä. Muut viranomaistiedotteet luetaan YLE Radio Suomessa ja julkaistaan teksti-TV:ssä sivulla 866.

2.3.4 Viestintäresurssit

Sisäasiainministeriön pelastusosastolla tiedottamisesta vastaa osaston johto apunaan onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn yksikköön sijoitettu tiedottaja. Virka-ajan ulkopuolella ja tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa tiedottamisesta vastaa alkuvaiheessa päivystäjä apunaan tarvittaessa tehtävään varattu ylitarkastaja.

Käytännössä sisäasiainministeriön ulkoista viestintää hoidetaan keskitetysti. Tiedotteiden toimittamisen tiedotusvälineille sekä tiedotustilaisuuksien järjestämisen hoitaa ministeriön viestintäyksikkö. Viestintäyksikkö on hoitanut pelastusosaston toimialaan kuuluvien tiedotteiden toimittamisen tiedotusvälineille myös virka-ajan ulkopuolella.

Laajoissa ja pitkäaikaisissa onnettomuuksissa pelastusosasto hälyttää tilanteen hoitamista varten tarvittavan henkilöstön pelastusosaston tiloihin ja muodostaa erityisen tilanneryhmän ylläpitämään tilannekuvaa. Laajoissa tai muutoin runsaasti huomiota herättävissä tilanteissa hyvä yhteistoiminta ministeriön viestintäyksikön kanssa on välttämätöntä. Tärkeää olisi, että ministeriön yhteiset tekniset apuvälineet olisivat riittävän tehokkaat.

Pelastuslaitoksilla on kaksi päätoimista tiedotuspäällikköä (Helsinki, Tampere), yksi päätoiminen tiedottaja (Helsinki) ja tiedotusvastaavat. Sisäasiainministeriön pelastusosasto kokosi syksyllä 2005 pelastuslaitosten tiedotusvastaavien verkoston ensimmäiseen yhteiseen seminaariin, jossa pohdittiin yhteistyömuotoja ja sovittiin jatkotoimenpiteistä. Pelastuslaitosten tiedotusvastaavien tehtävänä on ennen kaikkea

kehittää pelastuslaitosten viestintää. Operatiivinen tiedottamisvastuu kuuluu pelastustoimintaa johtavalle pelastusviranomaiselle. Laajoissa ja pitkäkestoisissa tilanteissa tiivis yhteistyö pelastusalueen kuntien tiedotushenkilöstön kanssa on välttämätöntä.

2.4 Hätäkeskuslaitos

2.4.1 Tehostettua viestintää koskevat ohjeet

Hätäkeskuslaitoksen viestintää ohjaavat samat säädökset ja ohjeet kuin muutakin valtionhallinnon viestintää. Lisäksi viestintää on linjattu Hätäkeskuslaitoksessa operatiivisen tiedottamisen ohjeella, viestinnän valmiussuunnitelma ongelmatilanteisiin -ohjeistuksella, viestinnän päälinjauksilla sekä muilla viestinnän pysyväisohjeilla ja vuosittain laadittavalla viestinnän vuosisuunnitelmalla. Ohjeistusten sisällöt ohjaavat samalla myös koko Hätäkeskuslaitoksen hallinnon viestinnän suunnittelua.

Suomessa on toteutettu hätäkeskusuudistus, jossa kuntien ylläpitämät hätäkeskukset sekä poliisin hälytyskeskukset yhdistettiin valtion ylläpitämiksi 15 hätäkeskukseksi. Hätäkeskuslain mukaan hätäkeskus toimii pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen viestikeskuksena (24h), tukee ja avustaa näiden viranomaisten tehtäviä hoitavia yksiköitä sekä hoitaa sille muussa laissa säädetyt tehtävät.

Uudistuksen myötä valtiollisten hätäkeskusten operatiivisen tiedotustoiminnan luonne muuttui olennaisesti entisiin kunnallisiin hätäkeskuksiin ja poliisin hälytyskeskuksiin verrattuna. Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskukset ovat nyt itsenäisiä viranomaisia, ei siis enää osa pelastuslaitosta eikä poliisia, jolloin hätäkeskuksilla on oikeus tiedottaa enää vain omasta toiminnastaan. Tämä tarkoittaa sitä, että operatiiviseen toimintaan ja käynnissä oleviin tehtäviin liittyvissä tiedotusta vaativissa tilanteissa poliisi- sekä pelastusviranomaiset vastaavat itse omasta tiedottamisestaan ja toteuttavat sen parhaaksi katsomallaan tavalla.

Hätäkeskus ei tiedota omatoimisesti viranomaisten tehtävistä tai vastaa niiden yksityiskohtiin liittyviin kyselyihin, mutta voi kuitenkin toimia ensi- tai jatkotiedotteen teknisenä välittäjänä mm. median suuntaan, kunhan tiedotteen sisältö tulee ao. viranomaiselta. Sekä pelastus- että poliisitoimi ovat alkaneet kehittää valtakunnallisia tiedotuskäytäntöjä ja -järjestelmiä. Työ on kuitenkin osin vielä kesken ja hätäkeskukset palvelevat mediaa tällä hetkellä eri tavoin eri puolilla Suomea. Osalla on käytössään mm. tekstiviesteihin tai telefaxiin perustuva palvelu ja osalla puhepostijärjestelmä.

Pelastustoimi siirtyy vuoden 2006 aikana 112infon käyttöön, joka on pelastustoimen sähköinen mediapalvelujärjestelmä. Järjestelmän avulla hätäkeskuksista voidaan lähettää reaaliajassa (hälyttämishetkellä) automaattinen ensitiedote pelastustoimeen

liittyvistä operatiivista tehtävistä järjestelmään liittyneille media-asiakkaille. Järjestelmä voi välittää myös jatkotiedotteita pelastustoimintaa johtavan viranomaisen niin halutessa.

Poliisin tiedotustoiminnan avustaminen on määritelty poliisin ulkoisen tiedottamisen ohjeessa (SM-2005-0339/Y1-3). Sosiaali- ja terveystoimi ei ole erikseen ohjeistanut hätäkeskuksia tiedottamistoimien avustamisessa. Tiedotteiden välittämiseen poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen tehtävien osalta ei ole tällä hetkellä käytössä yhtenäistä järjestelmää. Luotu mediapalvelujärjestelmä (112info) on toistaiseksi käytössä vain pelastustoimen tehtävien tiedottamisessa. Tekninen valmius järjestelmän laajentamiseksi koskemaan kaikkia toimialoja on jo olemassa. Hätäkeskuksissa on tarkoitus siirtyä yhden järjestelmän käyttöön kaikkien yhteistyöviranomaisten tiedotustoiminnan avustamisessa.

Hätäkeskukset toimivat hätäliikenteen häiriötilanteissa itsenäisesti viranomaistiedotteen antajana. Hätätiedottamisen ja muun viranomaistiedottamisen osalta hätäkeskukset toimivat tiedon teknisinä välittäjinä liikenne- ja viestintäministeriön viranomaistiedottamisen lähettämisestä annetun ohjeen mukaisesti (Valmiusohje 1/2004).

Tehostettua viestintää edellyttäviin hätäkeskuksen toimintaan liittyviin tapauksiin, mm. tietojärjestelmän sabotointiin tai tiloissa aiheutuviin muihin hätäkeskustoimintaa uhkaaviin vaaratilanteisiin on ennalta varauduttu viestinnän osalta erillisillä viestinnän valmiussuunnitelmilla hätäkeskuskohtaisesti. Jokaisessa hätäkeskuksessa on erikseen nimetty viestinnän valmiusryhmä, joka huolehtii viestinnästä tällaisissa tilanteissa.

Jos tapaus ulottuu useampaan kuin yhteen hätäkeskukseen, huolehtii viestinnästä tällaisissa ongelma- ja kriisitilanteissa Hätäkeskuslaitokseen nimetty viestinnän valmiusryhmä.

Hätäkeskuslaitoksen viestinnästä vastaa aina Hätäkeskuslaitoksen johtaja ja paikallisten hätäkeskusten viestinnästä vastaa hätäkeskuksen johtaja.

2.4.2 Tehostettu viestintä käytännössä

Jos muut yhteistyöviranomaiset ja –kumppanit ilmoittavat tapahtuman vaativan tehostettuja viestintätoimia, edellyttää tapahtuma myös välittömiä toimenpiteitä hätäkeskukselta. Tehostettua viestintää edellyttävät tapahtumat Hätäkeskuslaitoksen toimialalla ovat mm.

- hätäkeskustoimintaa häiritsevät tapahtumat (tulipalo, pitkä sähkökatkos, vesivahinko)

- merkittävät yhteiskunnan turvallisuutta koskevat tilanteet (suuronnettomuus, vaarallisten aineiden onnettomuus, laajamittainen tulipalo, suuri liikenneonnettomuus)
- vakavat hätäkeskuksen omaa turvallisuutta koskevat tilanteet (terroriteot hätäkeskusta kohtaan, pommiuhka hätäkeskuksessa, ulkopuolisen tunkeutuminen toimitiloihin, tietoturvaluoto, hakkerointi, tietoliikenteen sabotaasi)
- hätäliikennettä ja hätänumeron toimivuutta uhkaavat tapahtumat (viestiyhteyksien katkeaminen, varajärjestelmien pettäminen, tietojärjestelmien toimimattomuus tai vahingoittuminen, pitkäaikaiset käyttökatkokset)
- hätäkeskuksen henkilöstövoimavarojen riittävyttä tai henkilöstön toimintaa koskevat merkittävät riskitilanteet (laajamittaiset sairastumiset, onnettomuudet, tapaturmat, henkilöstön syylistyminen rikokseen tai muut vakavat virheet)
- poikkeusolot

Hätäkeskuslaitoksessa pidetään yllä valmiutta, joka mahdollistaa säädettyjen tehtävien suorittamisen ja hätäkeskustoiminnan johtamisen ympärivuorokautisesti. Jatkuva tilanteenseuranta on hätäkeskuksissa taattu sekä tietojen ilmoittaminen viivytyksettä poikkeuksellisista ja viestinnällisesti merkittävistä tapahtumista sekä muista merkittävistä havainnoista johtotasolle.

Tiedottamisesta vastaavat hätäkeskuksissa virka-aikana hätäkeskusten johtajat tai heidän nimeämensä edustajat ja koko valtakunnan tasolla Hätäkeskuslaitoksen johtaja tai hänen sijaisensa. Virka-ajan ulkopuolella hätäkeskuksen toimintaa johtaa kussakin hätäkeskuksessa vuoron esimiehenä toimiva vuoromestari. Hän toimii ensitiedon välittäjänä tehostettua viestintää vaativissa tilanteissa sekä Hätäkeskuslaitoksen johdolle että muille ohjeistetuille yhteistyöviranomaisille. Vuoromestari hälyttää tarvittaessa hätäkeskuksen johtajan tai viestipäällikön tai muita tarvittavia asiantuntijoita huolehtimaan hätäkeskustoimintaan liittyvästä tiedottamisesta. Tiedotteita laaditaan aina vain johdon käskystä. Muun operatiivisen toiminnan osalta tiedottamisvastuu on sillä, joka johtaa kokonaistoimintaa.

2.4.3 Viestintäresurssit

Hätäkeskuksissa ei ole päätoimisia eikä sivutoimisia tiedottajia. Ongelma- ja kriisitilanteita varten hätäkeskuksiin on nimetty viestinnästä huolehtiva ryhmä. Jos tilanne on koko valtakuntaa koskeva, huolehtii viestinnästä Hätäkeskuslaitoksen valmiusviestintäryhmä.

Operatiivisen toiminnan osalta hätäkeskuksissa on 24 h toiminnasta vastaavana esimiehenä vuoromestari, joka käynnistää tarvittaessa ohjeistuksien mukaan erilaiset viestintätoimenpiteet. Yhteistyöviranomaisten tiedotustoiminnassa ensitiedottaminen pyritään hoitamaan automaattisesti tietojärjestelmän kautta, mikäli yhteistyöviranomaisen on antanut tähän luvan. Jatkotiedottaminen tulisi hoitaa

tulevaisuudessa yhden järjestelmän kautta viranomaisen sanelusta. Jatkotiedotteessa on aina oltava lisätietojen antajan nimi ja yhteystiedot. Yhteistyöviranomaiset ovat jakaneet myös pysyviä tiedotusnumeroitaan eri tarvitsijoiden käyttöön.

Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskustyksikössä työskentelee päätoimisena viestintä- ja yhteyspäällikkö ja sisäisen viestinnän apuna johdon assistentti.

Hätäkeskuslaitoksessa ei ole päätoimista ruotsin kielen kääntäjää. Hätäkeskus välittää tiedotteen eteenpäin sillä kielellä, jolla yhteistyöviranomainen toimittaa sen hätäkeskuksen välittämäksi. Tarvittaessa, ei-kiireellisissä operatiivisissa tilanteissa, käytetään ostettuja käännöspalveluita. Hätäkeskuslaitoksella ei ole tällä hetkellä käytössä tulkkipalveluita.

Hätäkeskuslaitoksen tiedotustoimintaa hoitavat eivät päivystä. Käytännössä viestintä- ja yhteyspäällikkö on puhelimella tavoitettavissa myös virka-ajan ulkopuolella.

2.5 Rajavartiolaitos

2.5.1 Tehostettua viestintää koskevat ohjeet

Rajavartiolaitoksen viestintää ohjaavat samat säädökset ja ohjeet kuin muutakin valtionhallinnon viestintää. Lisäksi viestintää on linjattu toiminta- ja taloussuunnitelmassa sekä erillisessä vuosittain laadittavassa viestintämääräyksessä, jonka sisältö ohjaa myös hallintoyksiköiden viestinnän suunnittelua. Käytännön tiedottamisohjeet eri tilanteissa sisältyvät valmiuspäivystäjän ohjeisiin.

Tiedottamista normaaleista meripelastustapahtumista ja merellisistä suuronnettomuuksista on ohjeistettu erikseen merivartiostojen toimintaohjeissa. Ennalta tiedossa oleviin tehostettua viestintää edellyttäviin tapahtumiin, mm. sisärajatarkastusten palauttaminen, on varauduttu erillisillä tiedotussuunnitelmilla.

Tiedottaminen suuronnettomuudessa –ohjeen mukaan merellä tapahtuvan suuronnettomuuden tiedottamisesta vastaa merivartioston komentajan nimeämä tiedotusupseeri. Käytännössä tiedotuksesta huolehtii joko meripelastuskeskuksen henkilöstö, tiedotusupseeri tai tiedotusryhmä. Tiedotusupseerina ja/tai tiedotusryhmän johtajana toimii pääsääntöisesti henkilöstötoimiston päällikkö.

Valtioneuvoston viestintäyksikkö avustaa ohjeen mukaan tarvittaessa suuronnettomuustilanteissa esimerkiksi tiedotustilaisuuksien järjestämisessä.

Onnettomuusaluksista, sen miehistöä ja matkustajia sekä pelastustoimintaa itse aluksella koskevasta tiedottamisesta vastaa aluksen varustamo ja aluksen päällikkö. Yleistä

pelastustoimintaa ja evakuointikeskusta koskevasta tiedottamisesta huolehtii pelastustoiminnan ja/tai evakuointikeskuksen johtaja. Uhreihin ja pelastettuihin liittyvästä tiedottamisesta vastaa poliisi. Onnettomuuden tutkinnasta tiedottaa tutkintalautakunta.

2.5.2 Tehostettu viestintä käytännössä

Tehostettua viestintää edellyttävät tapahtumat rajavartiolaitoksen toimialalla ovat mm. vaarallinen luvaton rajanylittäjä, suuronnettomuus merellä, laaja laiton maahantulo, vakavat häiriöt rajanylityksenteessä ja laaja ympäristövahinko merellä.

Rajavartiolaitoksen valmiusjärjestelyjä koskevan määräyksen (1933/44/2005) mukaan rajavartiolaitoksessa pidetään yllä valmiutta, joka mahdollistaa rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien suorittamisen ja rajavartiotoiminnan johtamisen ympärivuorokautisesti. Valmiusjärjestelyjen on taattava jatkuva tilanteenseuranta, tietojen ilmoittaminen viivytyksettä tärkeimmistä rajatapahtumista ja muista merkittävistä havainnoista sekä johtamistoiminnan, rajavartiotoiminnan ja meripelastustoimen vaatimien alkutoimenpiteiden välitön käynnistäminen. Lisäksi valmiusjärjestelyjen on mahdollistettava rajavartiolaitoksen johdon ja valtakunnan turvallisuusasioista vastaavan johdon pitäminen tietoisena rajatilanteesta.

Rajavartiolaitoksen valmiuteen liittyvät tilannekeskukset, jotka toimivat rajavartiolaitoksen esikunnassa, rajavartiostojen esikunnissa ja rajavartiotoiminnan johtopaikalla tai rajavartiotoiminnan keskeisellä johtopaikalla. Merivartiostojen esikuntien yhteydessä toimivat johtokeskukset vastaavat mm. samoista tehtävistä kuin tilannekeskukset eli tilanteenseurannasta ja tietojen välittämisestä.

Meripelastuskeskus MRCC Turku ja meripelastuslohkokeskukset MRSC Helsinki ja MRSC Vaasa päivystävät 24 tuntia vuorokaudessa. Turun meripelastustoimen johtokeskus (MRCC) vastaa Länsi-Suomen meripelastuslohkolla ympärivuorokautisen, välittömän johtamis- ja viestitysvalmiuden ylläpitämisestä sekä meripelastustoimen etsintä- ja pelastustehtävien johtamisesta Vaasan johtokeskuksen avustamana. MRCC huolehtii merellistä ympäristönsuojelua koskevien kansainvälisten avunpyyntöjen ja ilmoitusten vastaanottamisesta ja niiden välittämisestä edelleen Suomen ympäristökeskukselle. MRSC Helsinki vastaa Suomenlahden meripelastuslohkolla ympärivuorokautisen, välittömän johtamis- ja viestitysvalmiuden ylläpitämisestä sekä meripelastustoimen etsintä- ja pelastustehtävien johtamisesta.

Tiedottamisesta vastaavat pääsääntöisesti hallintoyksiköt ilman eri ohjausta. Virka-ajan ulkopuolella rajavartiolaitoksen esikunnan valmiuspäivystäjä selvittää tiedotusvastuun asianomaisen hallintoyksikön ja rajavartiolaitoksen viestintäpäällikön kanssa, jos tapahtuma on valtakunnallisesti merkittävä tai koskee useampia hallintoyksiköitä. Tällöin tiedottamisvastuu on pääsääntöisesti sillä, joka johtaa kokonaistoimintaa.

Tarvittaessa virka-ajan ulkopuolella rajavartiolaitoksen esikunnan valmiuspäivystäjä voi huolehtia tiedottamisesta tai hälyttää viestintäpäällikön tai tarvittavia asiantuntijoita huolehtimaan tiedottamisesta. Tiedotteita laaditaan vain valmiuspäivystäjän esimiesten käskystä. Tiedotusvälineiden kysymyksiin vastataan vain tiedossa olevilla tosiasioilla. Lisäksi on voitava kertoa milloin ja keneltä on saatavissa lisätietoja.

Merivartiostoissa laaditaan rutiininä kaikista merkittävistä meripelastustapahtumista tiedote heti kun se on operatiivisesti mahdollista (yleensä alle yksi tunti tapahtuman alkamisesta) ja se lähetetään Internetin ja telefaxin avulla sekä sähköpostijakeluna tiedotusvälineille. Tiedotteeseen tehdään jatkotiedote, jos tilanne on jatkunut ensimmäisen tiedotteen jälkeen. Tiedottamisesta vastaa virka-aikana hallintoyksikön apulauskomentaja/komentaja ja muulloin valmiuspäivystäjä.

Suuronnettomuustapauksessa tiedottamisesta vastaava kutsuu tarvittaessa koolle merivartioston tiedotusorganisaation ja organisoi sen avulla tarvittavat tiedotustilaisuudet. RVL:n henkilöstön ja kaluston kuvamateriaalia annetaan "poolin" kautta median käyttöön kutakin kertaa ja materiaalia varten aina erikseen. Ehtona on, että vastaanottava media luovuttaa poolin tai muun järjestelyn kautta ne myös muun median käyttöön.

Meripelastuslohkon johtoryhmässä tarvittaessa koordinoidaan tiedotuksen jakoa ja eri viranomaisten vastuita sekä rooleja suuronnettomuustilanteissa. Kukin tiedottaa vain omista toimistaan ja kokonaisuudesta tiedottaa yleisjohdossa oleva taho eli merivartiosto. Kun tilanteen jatkohoito on siirretty Merenkululaitokselle, poliisille, onnettomuustutkintakeskukselle tai ympäristöviranomaiselle, niin sen jälkeen ao. vastaava viranomainen ottaa samalla vastuun myös tiedottamisesta.

Rajavartiolaitoksen esikunnan valmiuspäivystäjän ohjeen mukaisesti vartiostojen välittömästi RVLE:lle ilmoitettavia asioita ovat:

- laittoman maahantulon järjestäminen
- väärennetyt matkustusasiakirjat
- henkilön luvaton rajanylitys
- ampuminen tai muu vakava toiminta rajan yli
- luvaton yhteydenpito naapurimaahan
- tulipalo tai onnettomuus, jonka vaikutukset ulottuvat rajan yli
- alueloukkaukset
- huomattavan suuret turvapaikkaa hakevat ryhmät
- merkittävät meripelastustapahtumat (vähintään troolariluokan alusten hätätilanteet)
- suuronnettomuudet ja merkittävät ympäristövahingot
- yhteistoimintaviranomaisilta tai naapurimaiden viranomaisilta saadut tiedot, jotka on välittömästi saatettava rajavartiolaitoksen johdon tietoon

- muut yleistä mielenkiintoa herättävät tapahtumat, jotka vaativat tai voivat vaatia rajavartiolaitoksen johdon tai esikunnan välittömiä toimenpiteitä
- ulkomaisten viranomaisten rajavartiolaitoksen johdolle osoittamat viestit
- onnettomuudet tai rikokset, joissa rajavartiolaitoksen henkilöstöä tai asevelvollisia on ollut osallisena
- tilanteet, joiden hallinta edellyttää kahden tai useamman vartioston yhteistoimintaa tai voimavaroja toisista hallintoyksiköistä
- edellisiä koskeva tiedottaminen

Tehostettua viestintää vaativia tapahtumia ovat olleet mm. rajavartioliiton lakko ja sisärajatarkastusten palauttaminen. Nämä molemmat tapahtumat edellyttivät kansainvälistä, valtakunnallista ja alueellista tehostettua tiedottamista. Tiedottamislinjaukset koordinoitiin rajavartiolaitoksen esikunnasta.

2.5.3 Viestintäresurssit

Rajavartiolaitoksen esikunnassa työskentelevät viestintäpäällikkö (siviili), Rajamme Vartijat -lehden toimitussihteerin tehtäviä hoitava tiedotussihteerin (siviili) sekä esikuntaesiupseeri, joka avustaa viestintäpäällikköä ja vastaa mm. sähköisestä viestinnästä. Rajavartiolaitoksen esikunnan viestintäyksikön resursseja lisätään yhdellä verkkotiedottajalla vuoden 2006 alkupuolella.

Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköissä (Kaakkois-Suomen, Pohjois-Karjalan, Kainuun ja Lapin rajavartiostot, Suomenlahden ja Länsi-Suomen merivartiostot, Vartiolentolaihue ja Raja- ja merivartiokoulu) viestinnästä vastaavat apulaiskomentajat.

Lapin rajavartiostolla on lisäksi päätoiminen tiedottaja (opistoupseeri) ja Länsi-Suomen merivartiostolla ja Suomenlahden merivartiostolla on päätoiminen tiedotussihteerin (siviili). Kaakkois-Suomen, Pohjois-Karjalan ja Kainuun rajavartiostoilla, Vartiolentolaihueella ja Raja- ja merivartiokoululla on nimettyjä henkilöitä, jotka hoitavat käytännön viestintätehtäviä (Internetin ja intranetin päivitys, tiedotteet, esitteet) oman siviilivirkansa ohella.

Rajavartiolaitoksen vuosia 2006-2007 koskevassa toiminta- ja taloussuunnitelmassa edellytetään, että Raja- ja merivartiokoulua sekä Vartiolentolaihueutta lukuun ottamatta kaikissa hallintoyksiköissä tulee olla päätoiminen tiedottaja.

Länsi-Suomen merivartiostolla on päätoiminen ruotsin kielen kääntäjä. Muutoin käytetään ostettuja käännöspalveluita tai sisäasiainministeriön kääntäjiä.

Rajavartiolaitoksen esikunnan tiedotusta hoitavat voidaan tarvittaessa määrätä valmiuspäivystykseen, kuten muutkin rajavartiolaitoksen virkamiehet.

2.6 Ulkomaalaisvirasto

2.6.1 Tehostettua viestintää koskevat ohjeet

Ulkomaalaisviraston viestintää ohjaavat samat säädökset, ohjeet ja periaatteet kuin muutakin valtionhallintoa. Ulkomaalaisvirastossa on tehty julkisuusasetuksen mukainen viestintäsuunnitelma nimeltään Ulkomaalaisviraston viestintästrategia, Viestinnän suuntaviivat ja kehittämiskohteet 2006-2007. Suunnitelmassa ei oteta kantaa normaaliolojen tehostettuun tai poikkeusolojen viestintään. Virastossa on lisäksi lähinnä operatiivista viestintää varten sisäisen viestinnän ohje, joka on annettu huhtikuussa 2005.

Viraston kriisitiedottamista varten vuonna 2002 luonnosteltua ohjetta on ryhdytty jatkotyöstämään keväällä 2006.

2.6.2 Tehostettu viestintä käytännössä

UVI:ssa tehostettua viestintää edellyttäviä tilanteita voi syntyä esimerkiksi silloin, jos Suomeen saapuu suuri joukko turvapaikanhakijoita tai muita ulkomaalaisia, jotka pyrkivät maahan luvattomasti/laittomasti ja sen seurauksena on tarve myöntää poikkeuksellisen paljon oleskelulupia.

Kansainvälinen kriittinen tilanne voi aiheuttaa myös poikkeuksellisen suuren kiinnostuksen Suomen kansalaisuutta kohtaan, jolloin kansalaisuusilmoitusten ja kansalaisuuden määrittämistä koskevien asioiden määrä voi nousta huomattavasti. Samoin ulkomaalaisten epäselvään henkilöllisyyteen liittyvät ongelmat voivat myös herättää tiedotuspaineita.

Tilanteita, joissa saatetaan tarvita tehostettua viestintää, voivat olla myös erilaiset onnettomuudet ja väkivaltatilanteet tai mielenosoitukset viranomaisten toimintaa kohtaan. Samoin ulkomaalaisrekisteriä koskevat poikkeukselliset häiriötilanteet voivat aiheuttaa tarvetta nostaa tiedotusvalmiutta.

Ulkomaalaisasioiden normaaliaikojen tehostettua viestintää vaativat tilanteet ovat usein sellaisia, että niihin liittyy kiinteästi usean eri viranomaisen kuten rajavartiolaitoksen, poliisin, vastaanottokeskuksien ja työministeriön toiminta. Valtioneuvosto voi päättää joukkopakotilanteessa annettavasta tilapäisestä suojelusta.

Sisäisestä tiedonkulusta on yleisluonteinen ohjeistus viraston viestintäsuunnitelmassa. Sen mukaan tulosityksiköiden päälliköiden tulee informoida UVI:n ylijohantajaa ja

viestintäyksikköä asioista, jotka herättävät yleistä mielenkiintoa. Tarvittaessa on informoitava myös sisäasiainministeriön ylintä johtoa: ministeriä, ministerin erityisavustajaa, kansliapäällikköä ja ulkomaalaisosaston päällikköä. Listasta puuttuu SM:n viestintä ja valtiosihteeri (käytännössä nämä ovat kuitenkin UVI:n tiedotteiden jakelulistalla). Työjärjestyksessä ei ole määräyksiä sisäisestä tiedonkulusta.

Tehostettua viestintää edellyttävistä tilanteista, kuten suurten turvapaikkahakijaryhmien saapumisesta on sovittu, että poliisi tai rajavartiolaitos (toimipiste, jossa hakemukset on tehty) ilmoittaa asiasta UVI:n alueyksikön Dublin tulosalueelle, jolla on ohje informoida asiasta eteenpäin ylijohtajalle, viestinnälle ja ministeriöön.

Sisäinen tiedonkulku on kuitenkin osittain puutteellista sekä sisäisesti että viranomaisten välillä. Menettely on myös liian hidaskäyttöinen ja byrokraattinen tositilanteessa. Tieto pitäisi tulla suoraan viraston ylijohtajalle ja viestintään. Olisi syytä luoda esimerkiksi sähköisesti lähetettävä early warning –lomake sekä viranomaisten välille että organisaation sisäisesti. Hakemukset vastaanottava taho voisi sitten lähettää lomakkeen laajalla jakelulla samanaikaisesti kaikille jotka tietoa tarvitsevat (UVI:n johto ja viestintä, SM:n johto ja viestintä sekä mahdolliset muut tahot).

2.6.3 Viestintäresurssit

Viestintäyksikössä työskentelevät viestintäjohtaja, tiedottaja ja osastosihteeri. Virastoon on perustettu keuhkokuumeen yhteistyöryhmä, jossa on edustaja jokaisesta tulosyksiköstä. Ryhmän tehtävänä on sovittaa yhteen ja kehittää Ulkomaalaisviraston viestintää sekä toimia intranetin toimitusneuvostona. Virastossa on yksi kielenkääntäjä, joka kääntää ruotsiksi ja englanniksi.

Ulkomaalaisvirastossa ei ole päivystysjärjestelmää. Käytännössä viraston ylijohtaja ja viestintäjohtaja ovat tavoitettavissa matkapuhelimella myös virka-ajan ulkopuolella.

Viestinnässä kaikilla kolmella on kiinteä pöytäpuhelin. Suoria linjoja yksikköön tai muualle virastoon ei ole, vaan puhelut tulevat vaihteen kautta. Puhelinvaihte sijaitsee Kuhmossa ja varavaihte Helsingissä UVI:n tiloissa. Henkilöasiakkaiden neuvontaa varten on maksullinen neuvontalinja. Viraston vaihte on melko ruuhkautunut normaaleissakin oloissa.

Viestintäjohtajalla on smart phone, josta on yhteys UVI:n sähköpostijärjestelmään sekä viraston ulkoisen verkkosivun selailumahdollisuus. Puhelimesta voi lähettää sähköpostia ja tekstiviestejä, mutta verkkosivujen päivitysmahdollisuutta ei ole. Tiedottajalla on gsm puhelin. Telefaxlaitte on yhteinen samassa kerroksessa olevien hallinto-, tietohallinto- ja oikeus- ja maatietoyksikön kanssa.

UVI:n Internet-sivut toimivat julkisena tiedonvälityskanavana. Extranet eli toimintakäsikirja Manu on tarkoitettu operatiiviseen viestintään, mutta sitä voidaan käyttää myös viranomaisten väliseen muuhunkin viestintään. Manu otettiin poikkihallinnolliseen käyttöön lokakuussa 2005 ja päävastuu sen ylläpidosta ja päätoimittajuudesta on UVI:lla.

Internet-sivuja voi tällä hetkellä päivittää vain kolmelta viestinnän päätteeltä. Uusia yhteyksiä voidaan lisätä, mutta se ei onnistu välittömästi. UVI:n ulkopuolella sivuja voi päivittää Konalassa Fujitsun tiloissa, jossa Internet-palvelin sijaitsee, mutta muualla UVI:n ulkopuolella päivitys ei ole mahdollista. Erillisiä valmiussivuja ei ole valmiina. Niiden tekninen toteutus vie arviolta aikaa noin viikon. Internet-sivuista otetaan varmuuskopio kerran vuorokaudessa. Kuormitustestausta ulkoiselle verkkosivulle ei ole vielä tehty.

Viestinnän käytössä on yksi kannettava tietokone, mutta verkkoyhteyttä sillä ei siis saada talon ulkopuolelta. UVI:lla ei ole käytössä STT:n maksullisia palveluita, ei myöskään MTV 3:n tekstiviestipalvelua.

Ulkomaalaisvirastossa järjestettiin keväällä 2005 viestintäkoulutusta yksiköiden johtajille ja heidän sijaisilleen. Yhden osion aiheena oli kriisiviestintä. Viestintäjohtaja on hallinnollisen johtoryhmän jäsen ja sihteeri.

2.7 Lääninhallitukset

Lääninhallituksen viestintää ohjaavat samat säädökset ja ohjeet kuin muutakin valtionhallinnon viestintää.

Lääninhallitus on seitsemän ministeriön ohjaama valtion aluehallintoviranomainen ja monialainen asiantuntija. Lääninhallitus edistää, arvioi ja valvoo läänin elinoloja, asukkaiden hyvinvointia ja perusoikeuksien toteutumista. Lääninhallitus arvioi alueellisesti toimialansa peruspalveluja sekä sovittaa yhteen valmiuslaissa tarkoitettua poikkeusoloihin varautumista.

Lääninhallituksen ohjaavat ministeriöt ja tehtävät

SISÄASIAIN-MINISTERIÖ	SOSIAALI- JA TERVEYS-MINISTERIÖ	OPETUS-MINISTERIÖ	LIIKENNE- JA VIESTINTÄ-MINISTERIÖ	KAUPPA- JA TEOLLISUUS-MINISTERIÖ	MAA- JA METSÄTALOUS-MINISTERIÖ	OIKEUS-MINISTERIÖ
L Ä Ä N I N H A L L I T U S						
LÄÄNIN-HALLITUKSEN YLEIS-HALLINTO POLIISI-HALLINTO PELASTUS-HALLINTO	SOSIAALI- JA TERVEYS-HALLINTO	OPETUS- JA KULTTUURI-HALLINTO LIIKUNTA- JA NUORISO-TOIMI KIRJASTO-TOIMI	LIIKENNE-HALLINTO SÄHKÖISET VIESTIJÄRJESTELMÄT (poikkeusolot)	KULUTTAJA- JA KILPAILUTOIMI ELINTARVIKE-VALVONTA JA TUOTETURVALLISUUS PÄIVITTÄISTAVARAHUOLTO (poikkeusolot)	ELÄINLÄÄKINTÄHUOLTO ELÄINSUOJELU	OIKEUS-HALLINTO
- TOIMIALANSA PERUSPALVELUJEN ARVIOINTI - POIKKEUSOLOIHIN VARAUTUMISEN YHTEISTOIMINNAN JÄRJESTÄMINEN LÄÄNISSÄ - KIHlakunnanvirastojen ja maistraattien tulosohtaus ja valvonta						

Lääninhallituksille kuuluu samalla tavalla varautumisvastuu oman toimialansa osalta normaaliolojen häiriötilanteisiin kuin muillekin valtionhallinnon organisaatioille. Lääninhallinnon virkamiehet voivat toimia mm. asiantuntijoina tilanteissa, joissa peruspalvelujen tai perusoikeuksien toteutuminen on vakavasti uhattuna tai järkkynyt.

Lääninhallituksen poliisi- ja pelastustoimi voivat tietyissä häiriötilanteissa myös johtaa toimialansa toimintaa. Tällöin niillä on viestintävastuu, jollei sitä ole keskitetty esimerkiksi sisäasiainministeriöön. Pelastushallinnossa johtamisvastuun siirtämisestä lääninhallitukselle tehdään erillinen päätös.

Lintuinfluenssaa koskevassa varautumisjärjestelmässä todetaan, että alueellinen kriisikeskus perustetaan siihen lääniin, jossa lintuinfluenssatapaus siipikarjassa on todettu. Alueellista kriisikeskusta johtaa läänineläinlääkäri. Tässäkin tilanteessa lääninhallituksella on myös viestintävastuu.

Pandemiuhkaa ja pandemiaa koskevan viestinnän suunnittelusta ja ohjauksesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä hallinnonalansa laitosten, erityisesti Kansanterveyslaitoksen kanssa. Jokainen ministeriö vastaa oman hallinnonalansa pandemiaa koskevasta viestinnästä. Lääninhallitukset, sairaanhoitopiirit ja terveyskeskukset vastaavat siitä, että alueelliset ja paikalliset pandemiaa koskevat viestintäsuunnitelmat on sisällytetty varautumissuunnitelmiin.

2.8 Yhteenveto normaaliolojen häiriötilanteiden viestinnästä

2.8.1 Ohjeistus

Sisäasiainhallintoa erityisesti koskevat normaaliolojen häiriötilanteissa operatiivista toimintaa johtaa poliisi- tai pelastustoimi taikka rajavartiolaitos. Toimintaa johtava viranomaisella vastaa toiminnasta tiedottamisesta. Usein tilanne edellyttää myös hallinnollista johtamista (vastuunkantoa operatiivisesta toiminnasta vastaavan yksikön/organisaation toimintakyvystä, varautumisen tasosta, resurssien riittävydestä) ja poliittista johtamista (vastuunkantoa ihmisten turvallisuudesta, lainsäädännön ajantasaisuudesta, viranomaisten toimintaedellytyksistä ja yhteistoiminnasta) sekä niihin liittyvää tiedottamista.

Normaaliolojen häiriötilanteisiin varaudutaan suunnittelemalla toimintaa, jonka yksi keskeinen osa on tehostettu viestintä. Poliisilla on normaaliolojen häiriötilanteita koskevia kirjallisia ohjeita ja määräyksiä, joissa on ohjeistettu myös viestintää. Pääsääntöisesti kenttä- ja yleisjohto hoitavat toiminnasta tiedottamisen. Jos tilanne edellyttää poliittisen tason linjauksia, linjauksista ja linjauksien viestinnästä vastaa

ohjeiden mukaan pääsääntöisesti valtioneuvoston kanslia. Poliisin ylijohdolle ja sisäasiainministerille välitetään tieto tapahtuneesta.

Pelastustoimessa ei ole valtakunnallisia normaaliolojen häiriötilanteita koskevia kirjallisia ohjeita tai suunnitelmia. Toiminta perustuu alueellisiin ja paikallisiin suunnitelmiin, harjoituksiin ja koulutukseen. Operatiivisen tason viestintävastuu on selvä. Pelastustöitä johtava viranomainen vastaa tiedottamisesta. Sisäasiainministeriön pelastusosaston päivystäjän tehtävä on varmistaa, että tiedottaminen hoidetaan asianmukaisesti.

Rajavartiolaitoksella tiedottamisesta normaaliolojen häiriötilanteista vastaavat pääsääntöisesti hallintoyksiköt ilman eri ohjausta. Virka-ajan ulkopuolella rajavartiolaitoksen esikunnan valmiuspäivystäjä selvittää tiedotusvastuun asianomaisen hallintoyksikön ja rajavartiolaitoksen viestintäpäällikön kanssa, jos tapahtuma on valtakunnallisesti merkittävä tai koskee useampia hallintoyksiköitä. Tällöin tiedottamisvastuu on pääsääntöisesti sillä, joka johtaa kokonaistoimintaa.

Tarvittaessa virka-ajan ulkopuolella rajavartiolaitoksen esikunnan valmiuspäivystäjä voi huolehtia tiedottamisesta tai hälyttää viestintäpäällikön tai tarvittavia asiantuntijoita huolehtimaan tiedottamisesta. Tiedotteita laaditaan vain valmiuspäivystäjän esimiesten käskystä.

Merivartiostoissa laaditaan rutiinina kaikista merkittävistä meripelastustapahtumista tiedote, heti kun se on operatiivisesti mahdollista. Merivartiostoilla on varsin yksityiskohtaiset toimintaohjeet tiedottamisesta normaaleista ja suuronnettomuuksiksi laskettavista meripelastustapahtumista.

Merkittävistä tilanteista rajavartiolaitos informoi mahdollisimman nopeasti ministeriä ja muita keskeisiä ylimpiä viranomaisia.

Lääninhallitukset varautuvat oman toimialansa osalta normaaliolojen häiriötilanteisiin ml. viestintä. Lääninhallituksilla voi joissain normaaliolojen häiriötilanteissa olla myös johtamis- ja viestintävastuu. Lääninhallitusten viestinnän rooli eri tilanteissa suhteessa keskus- ja paikallishallintoon tulisi selkeyttää.

Ulkomaalaisvirastolla on omaa virastoa koskevia häiriötilanneohjeita (mm. pommiuhkausohje). Niissä ei ole ohjeistettu viestintää. Viestinnän yleisohjeen mukaisesti ylijohdaja vastaa viestinnän organisoinnista ja sisällöstä viestintäyksikön tukemana myös tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa. Ohje sisältää kehotuksen sisäasiainministeriön ylimmän johdon informoinnista.

Sisäasiainhallinnon varautuminen normaaliolojen häiriötilanteisiin vaihtelee. Varautuminen on viranomaisen oma-aloitteista työtä, joka ei edellytä ylemmältä organisaatiotasolta erikseen annettavia hallinnollisia määräyksiä. Sisäasiainhallinnon

ohjeistaminen yleisellä tasolla normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumiseen kuitenkin varmistaisi yhtenäiset lähtökohdat ja käytännöt ml. tehostettuun viestintään varautumisen.

Normaaliolojen häiriötilanteissa johtamisen yksi keskeinen osa-alue on tehostettu viestintä sekä paikallisella/alueellisella että valtakunnallisella tasolla. Ihmisten huolestuessa turvallisuudesta tai omaisuudesta heidän tiedontarpeensa kasvaa välittömästi. Ihmisten turvallisuuden tunteen ylläpitämisen kannalta on välttämätöntä, että viestintä on normaaliolojen häiriötilanteissa hallinnonalan sisällä ja eri viranomaisten välillä koordinoitua. Koordinoitu viestintä edellyttää koordinoitua toimintaa.

Aasian hyökyaaltokatastrofi ja vuonna 2005 toteutettu valtionhallinnon valmiusharjoitus osoittivat, että viestinnällä on aivan keskeinen rooli normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa (YETT) on määritelty ministeriöiden strategiset tehtävät. YETT –strategia tarkistetaan kevään 2006 aikana. Tässä yhteydessä strategia-asiakirjaan lisätään ensimmäisen kerran myös viestintää koskeva osuus.

YETT:ssa olevat uhkamallit ja niihin liittyvät erityistilanteet tarkistetaan. Tavoitteena on, että ministeriöt ottavat uhkamallit ja niihin liittyvät erityistilanteet huomioon omassa ja hallinnonalojensa varautumisessa normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

2.8.2 Käytännöt

Normaaliolojen häiriötilanteissa on tärkeää välittää mahdollisimman nopeasti tieto tapahtuneesta suurelle yleisölle sekä joukkoviestimien uutisoinnin että suorien viestintäkanavien, kuten viranomaisten Internet-sivujen kautta. Jos ihmisiä pitää varottaa, neuvoa ja ohjeistaa, pitää kaikki mahdolliset kanavat ottaa käyttöön välittömästi.

Pelastustoimessa on käytössä 112 –tiedotuspalvelu. Se on kevään 2006 aikana käytössä useimmissa hätäkeskuksissa. Tiedotuspalvelua voidaan käyttää mediahälytykseen ja ensitiedotteen lähettämiseen medialle sekä tiedon välittämiseen julkiselle ”Pelastustoimen tehtävät tänään” -Internet-sivulle. Jatkotiedotteiden lähettäminen 112-tiedotuspalvelun kautta on mahdollista koko maassa lähivuosina.

Mediahälytys (paikka, tapahtumalaji, aika) lähetetään järjestelmään liittyneille median edustajille sähköpostilla, jos tapahtuma on arvioitu hätäilmoituksessa suureksi tai keskiuureksi. Ensitiedote (hätäkeskusalue, tapahtumakunta, osoite, tapahtumalaji, ilmoitusaika, hälytetyt yksiköt) lähtee automaattisesti lähes kaikista pelastustoimen tapahtumista. Sähköpostiin tulevan mediahälytyksen ja ensitiedotteen voi ohjata kännykkään.

Tiedotusvälineiden kanssa on sovittu, että ne soittavat ensitiedotteen saatuaan aikaisintaan 15 minuutin kuluttua toimintaa johtavalle viranomaiselle. Pelastustoimessa on organisoitu tiedotusvälineiden palvelu siten, että jatkotiedotteessa mainitaan lisätietojen antajan yhteystiedot. Jatkotiedotteet vähentävät kyselyjen määrää ja helpottavat tilannetietojen kokoamista.

Poliisin ohjeistus mahdollistaa 112 –tiedotuspalvelun käyttöönottamisen vuoden 2006 alusta. Käytännössä tiedotuspalvelun käyttöönotto edellyttää toimintatapojen tarkentamista. Poliisin tiedotteiden saamiseksi 112 –tiedotuspalveluun tulisi poliisissa ottaa käyttöön toimintamalli, jossa tiedottamisesta vastaava poliisimies joko sanelisi hätäkeskukselle tai poliisin omalle tukipalveluyksikölle lyhyen tiedotteen tai lähettäisi tiedot kirjoitettuna sanomana. Hätäkeskuspäivystäjä tai poliisin tukipalvelua suorittavan toimipisteen päivystäjä tallentaisi tiedotteen järjestelmään, josta se tallentuisi 112-palvelimelle.

Poliisin tulisi tehdä tiedote kaikista merkittävistä poliisin toimintaan liittyvistä tapahtumista ja tapahtumista, joilla on vaikutusta kansalaisten jokapäiväiseen elämään tai ympäristöön sekä tapahtumista, joilla on muusta syystä uutisarvoa. Poliisin tiedotteet eivät lähtisi automaattisesti järjestelmästä, vaan vasta sen jälkeen kun tilannetta johtava poliisimies olisi antanut julkaisuluvan ja sanellut tai kirjoittanut tiedotteen sisällön.

Rajavartiolaitos hoitaa ensitiedottamisen pääasiassa sähköpostitse ja/tai telefaxilla. Tiedotteet laitetaan mahdollisimman nopeasti ko. hallintoyksikön ja valtakunnallisille Internet-sivuille. Tiedotteissa mainitaan aina lisätietojen antaja. Tiedotusvastuut virka-ajan ulkopuolella sovitaan erikseen tilanteen mukaan.

Jos ihmisten henki tai omaisuus on vaarassa, poliisi- ja pelastustoimella sekä rajavartiolaitoksella on mahdollisuus käyttää sähköisiä tiedotusvälineitä ihmisten varoittamiseen ja ohjeistamiseen. Televisio- ja radiotoiminnasta annettu laki (394/2003) velvoittaa televisio- ja radiotoiminnan harjoittajia välittämään viranomaisten yleisölle esittämiä tiedotuksia korvauksetta, jos se on tarpeen ihmishengen tai omaisuuden pelastamiseksi taikka yhteiskunnan toiminnan turvaamiseksi.

Viranomaistiedotteet ovat joko hätätiedotteita, jolloin vaara on välitön tai muita viranomaistiedotteita, jolloin ihmishenkiin tai omaisuuteen kohdistuva vaara ei ole aivan välitön. Hätätiedote on välitettävä väestölle viivytyksettä ja muu viranomaistiedote heti, kun se on mahdollista ohjelmatoimintaa kohtuuttomasti häiritsemättä.

Yleisradio Oy välittää hätätiedotteen viivytyksettä ääneen luettuna radio- ja televisiokanavillaan sekä tekstinä televisiossa YLE:n kanavilla. Yleisradio on velvollinen välittämään hätätiedotteen myös kaupallisten teleyritysten kautta. Muun viranomaistiedotteen YLE välittää vain YLE Radio Suomessa ja teksti-TV:ssä

Turvasivuilla. Viranomaisen velvollisuus on lähettää muu viranomaistiedote Yleisradiolle ja kaikille niille kaupallisille teleyrityksille, joiden halutaan välittävän tiedotteen. Hätä- ja viranomaistiedotteet toimitetaan Yleisradioon erityisellä lomakkeella, lähetetään telefaxilla Yleisradioon. Vastasoitolla varmistetaan julkaisulupa.

Kielilaki edellyttää, että asianomainen ministeriö huolehtii siitä, että yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto annetaan koko maassa molemmilla kotimaisilla kielillä. Viranomaisen tilannearviosta riippuen teleyrityksillä on velvollisuus välittää tiedote myös muilla kuin kotimaisilla kielillä. Tiedotuksen välittävä viranomainen huolehtii eri kieliversioiden toimittamisesta.

Poliisi- ja pelastustoimi sekä rajavartiolaitos ovat oikeutettuja välittämään Yleisradion kautta hätä- ja viranomaistiedotteita. Hätätiedotteita välitettiin vuosina 1998-2004 yhteensä kaksi ja muita viranomaistiedotteita 156. Liikenne- ja viestintäministeriö antoi uuden viranomaistiedotusten lähettämistä koskevan ohjeen vuonna 2004. Ohjeen johdosta viranomaisille järjestettiin koulutusta. Vuonna 2005 hätätiedotteiden määrä nousi kuuteen. Tiedotteita lähettävien viranomaisten ja niitä vastaanottavan Yleisradion toimintatavoissa havaittiin puutteita, minkä johdosta vuonna 2006 koulutusta lisätään entisestään.

Pelastustoimi voi käyttää suorana kansalaistiedottamisen kanavana myös YLE:n teksti-TV:n sivua 868 ”Pelastuspalvelu”. Pelastuspalvelusivulla on pysyvästi tietoa hätänumeroon soittamisesta, yleisestä vaaramerkistä sekä toimintaohjeita kaasu- ja säteilyvaaratilanteissa.

Aasian hyökyaaltokatastrofi osoitti, että viranomaisten Internet-sivut ovat erittäin tehokas kansalaistiedottamisen kanava. Pelastuslaitoksilla, hätäkeskuksilla ja poliisilaitoksilla on omat Internet-sivut. Niitä päivitetään hyvin vaihtelevasti eikä niiden ylläpitoa ole resurssoitu siten, että ne voitaisiin ottaa koska tahansa tehostetun kansalaistiedottamisen kanaviksi. Kaikilla rajavartiolaitoksen hallintoyksiköillä on omat verkkosivut, joiden päivittämisestä vastaavat nimetyt vastuhenkilöt.

Hätäkeskukset toimivat sekä poliisi- että pelastustoimen tehtäviä suorittavien yksiköiden viestikeskuksina. Tästä syystä olisi luontevaa, että hätäkeskuksia hyödynnettäisiin nykyistä paremmin sekä poliisi- että pelastustoimen, ehkä myös rajavartiolaitoksen tiedotustoiminnan apuna. Jotta alueellinen yhteistoiminta lähtisi hyvin käyntiin, tulisi sisäasiainministeriön yleisellä tasolla linjata hätäkeskusten sekä alueen poliisi- ja pelastustoimen tiedotusyhteistyö. Valtakunnallisten linjausten pohjalta voitaisiin sopia paikallisista tiedotuskäytännöistä. Lisäksi tulisi tehdä suositukset kuntien ja alueen pelastustoimen välisestä viestinnällisestä työnjaosta normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Kansalaisten turvallisuuden, turvallisuuden tunteen ja viranomaisten toimintakykyyn osoittaman luottamuksen kannalta on tärkeää, että viranomaistoiminnasta välitetään kansalaisille mahdollisimman oikeaa tietoa. Tästä syystä on välttämätöntä, että virka-ajan ulkopuolella myös poliisilta on mahdollista saada lisätietoja tapahtuneesta ja mahdollisuus tarkistaa saatujen tietojen todenperäisyys.

Sisäasiainhallinnossa tulisi olla yhtenäisiä pelastus- ja poliisitoimen sekä rajavartiolaitoksen käytäntöjä, miten ihmisten henkeä ja omaisuutta vaarantavissa normaaliolojen häiriötilanteissa varoittaminen, neuvonta ja ohjaus hoidetaan joukkoviestimien ja suorien tiedotuskanavien kuten Internet-sivujen ja puhelinneuvonnan kautta.

Poliisi- ja pelastustoimen sekä rajavartiolaitoksen mahdollisuudet hoitaa tiedottaminen virka-aikana ja virka-ajan ulkopuolella sekä suomeksi että ruotsiksi tulisi selvittää.

2.8.3 Resurssit

Sisäasiainministeriön viestintäyksikössä työskentelee seitsemän henkilöä. Normaaliolojen häiriötilanteissa viestintätehtävien hoitaminen edellyttää tehtävien priorisointia, koko yksikön resurssien käyttöä tehtävien hoitamiseen ja saumatonta yhteistyötä pelastus- ja poliisiosastojen, rajavartiolaitoksen esikunnan sekä alueiden ja hallinnon kehittämisosaston tiedottajien kanssa. Sisäasiainministeriön viestintäresurssien käyttöä pitäisikin suunnitella kokonaisuutena, jotta pitkittyneissä tilanteissa voitaisiin paremmin avustaa sisäasiainhallinnon muita yksiköitä viestintätehtävien hoitamisessa.

Sisäasiainministeriön tiedottajat eivät päivystä, mutta he voivat sovittaessa hoitaa viestintätehtäviä myös virka-ajan ulkopuolella. Virka-ajan ulkopuolella välittömistä ministeriön viestintätoimenpiteistä vastaavat päivystäjät. Läheskään kaikki päivystäjät eivät informoi viestintäyksikköä tai oman osastonsa tiedotusta häiriötilanteista. Tästä syystä viestinnän kytkytyminen normaaliolojen häiriötilanteen viestintätoimenpiteiden hoitamiseen on puutteellista.

Poliisihallinnossa työskentelee 15 henkilöä päätoimisesti viestintätehtävissä (ml. poliisin ylijohdon/SM:n poliisiosaston ja poliisin lääninjohtojen työntekijät). Lisäksi poliisihallinnossa on 107 viestintävastaavaa. Poliisin tehtävämäärään suhteutettuna päätoimisia viestintäihmisiä on liian vähän. Lisäksi tiedottajien ammattitaitoa ei hyödynnetä riittävästi normaaliolojen häiriötilanteiden viestintätehtävissä. Suurin osa tiedotustehtävissä toimivista hoitaa hallinnon viestintätehtäviä.

Paikallispoliisissa vain Helsingin ja Joensuun poliisilaitoksilla on päätoimisia tiedottajia. Paikallispoliisiin ja keskusrikospoliisiin tulisikin palkata lisää

ammattitiedottajia. Lisäksi pitäisi panostaa viestintäyhdyshenkilöiden koulutukseen, jotta he pystyvät kehittämään viestintää omissa yksiköissään.

Sisäasiainministeriön pelastusosastolla työskentelee päätoiminen tiedottaja. Hän ei hoida normaaliolojen häiriötilanteiden viestintää. Pelastustoimessa kahdella pelastuslaitoksella on päätoiminen tiedotuspäällikkö, Helsingissä on myös päätoiminen tiedottaja, muilla tiedotusvastaavat. Tiedotusvastaavat eivät hoida normaaliolojen häiriötilanteiden viestintää. Toimenkuvia tulisikin tarkistaa. Pelastusosastolla tulisi selkeästi nimetä jonkun henkilön tehtäväksi kehittää pelastustoimen viestintää. Lisäksi viestintävastaavia tulisi kouluttaa viestintätehtävien hoitamiseen, jotta he pystyvät mahdollisuuksien mukaan ainakin suuronnettomuuksissa hoitamaan käytännön viestintätoimenpiteitä ja koordinoimaan viestintää muiden yhteistyötahojen kanssa.

Hätäkeskuslaitoksessa on yksi päätoiminen viestintä- ja yhteyspäällikkö. Hätäkeskuksissa ei ole ammattitiedottajia. Hätäkeskuksissa työskentelee operatiivisesta toiminnasta vastaavia vuoromestareita, jotka käytännössä käynnistävät myös operatiiviseen toimintaan liittyvät tiedotustoimenpiteet ohjeistuksen mukaisesti. Hätäkeskuslaitos antaa heille tiedotuskoulutusta.

Rajavartiolaitoksessa työskentelee neljä henkilöä päätoimisesti viestintätehtävissä. Lisäksi rajavartiolaitoksen hallintoyksiköissä on kahdeksan viestintävastaavaa (apulaiskomentajia). Hallintoyksiköihin on tarkoitus palkata päätoimiset tiedottajat vuosina 2006-2007.

Lääninhallituksissa työskentelee 13 henkilöä viestinnän eri tehtävissä. Lääninhallituksen viestintähenkilöstö osallistuu useamman kerran vuodessa valmiusharjoituksiin, joissa harjoitellaan viestinnän hoitamista normaaliolojen häiriötilanteita vaativammassa poikkeusoloissa.

Ulkomaalaisvirastossa työskentelee kolme henkilöä viestintätehtävissä.

Käytännössä on lähes mahdotonta, että kaikki poliisi- ja pelastustoimessa sekä rajavartiolaitoksessa normaaliolojen häiriötilanteiden viestintää hoitavat poliisi- ja pelastusviranomaiset sekä rajavartijat voitaisiin kouluttaa hoitamaan ulkoista ja sisäistä viestintää sekä verkkoviestintää sillä tavalla kuin viranomaisilta tänä päivänä edellytetään.

Sisäasiainhallinnon turvasektorin normaaliolojen häiriötilanneviestintää pitääkin kehittää siten, että poliisi- ja pelastustoimen sekä rajavartiolaitoksen viestinnän tueksi kehitetään järjestelmiä, joiden avulla on mahdollisimman helppoa välittää ensitieto tapahtuneesta joukkoviestimien ja Internet-sivujen ja muiden suorien tiedotuskanavien kautta suurelle yleisölle.

Lisäksi pitää kehittää yhteistoimintamalleja, joiden avulla pitkittyneissä tilanteissa saadaan nopeasti lääninhallitusten ammattitiedottajat ja muut hallinnon tiedottajat mukaan hoitamaan viestintätehtäviä. Kuntien ammattitiedottajat tulisi kytkeä mukaan pelastustoimen pitkittyneiden normaaliolojen häiriötilanteiden hoitoon.

Henkilöresurssien ohella pitäisi suunnitella myös eri viestintäkanavien käyttö normaaliolojen häiriötilanteissa. Internet-sivujen ylläpidon lisäksi pitäisi suunnitella Teksti-TV:n ja mobiililaitteiden käyttöä kansalaisviestinnän kanavana.

Sisäasiainhallinnon viestintäresurssit

Yksikkö	Viestintätehtäviä päätoimisesti hoitavien lkm	Viestintävas- taavien lkm
Sisäasiainministeriön viestintäyksikkö	7	-
Poliisihallinto (ml. poliisin ylijohdo/SM:n poliisiosasto ja poliisin lääninjohdot)	15	107
Pelastustoimi (ml. SM:n pelastusosasto)	4	20
Rajavartiolaitos (ml. rajavartiolaitoksen esikunta)	7	8
Ulkomaalaisvirasto	3	-
Väestörekisterikeskus	6	-
Lääninhallitukset	13*	0,4
Yhteensä	55	135,4

* Luku ei sisällä poliisin lääninjohdon tiedottajia

3 Tehostettu viestintä poikkeusoloissa

3.1 Sisäasiainministeriö

Valmiuslain mukaan poikkeusoloihin varautumista johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen valtioneuvosto sekä kukin ministeriö hallinnonalallaan. Sisäasiainministeriö on antanut hallinnonalalleen valmiussuunnittelun yleisohjeen vuonna 1991. Yleisohjeeseen perustuva sisäasiainministeriön valmiussuunnitelma on vuodelta 2000.

Sisäasiainministeriön valmiussuunnitelmaan liittyy tiedotussuunnitelma. Tiedotussuunnitelma perustuu vuoden 2000 tilanteeseen, jolloin mm. ulkoista viestintää hoidettiin ministeriössä hajautetusti. Ulkoista viestintää hoitivat itsenäisesti sekä ministeriön tiedotusyksikkö että eri osastot.

Tiedotussuunnitelmassa todetaan, että erityistilanteissa ja poikkeusoloissa viranomaisen tavoitettavuus sekä tiedotusvälineisiin että yhteistyötahoihin on varmistettava. Tämän vuoksi on sovittava tilanteen mukaisista päivystysjärjestelyistä sekä johdon, asiantuntijoiden että tiedotuksen osalta.

Tiedotussuunnitelman mukaan sisäasiainministeriön tiedotusta hoidetaan kiinteässä yhteistyössä aluehallinnon, valtion paikallishallinnon ja kuntien viestinnän kesken. Suunnitelman mukaan poikkeusoloissa on tarpeen luoda sähköinen verkko, jonka kautta viestit kulkevat eri hallinnon tasojen sekä sektorihallintojen viestintäyksiköiden välillä. Suunnitelmassa ei yksilöidä, miten yhteistyötä aluehallinnon, paikallishallinnon ja kuntien viestinnän kanssa tehdään. Normaalioloissa ministeriön viestintäyksikön yhteistyö näiden kanssa on suhteellisen vähäistä.

Sisäasiainministeriön viestintäyksikkö on osallistunut valtionhallinnon valmiusharjoituksiin vuosina 2000 ja 2005. Viestinnän merkitys on viidessä vuodessa kasvanut. Viimeisessä valmiusharjoituksessa viestintätoimenpiteitä suunniteltiin lähes kaikissa ministeriöissä samalla tavalla kuin muitakin toimenpiteitä. Ministeriöiden välinen yhteistyö oli vähäistä. Harjoituksessa jäi myös epäselväksi, miten viestinnän keskittäminen valtioneuvoston viestintäyksikköön käytännössä toimisi.

Kansalaisten tiedontarve kasvaa voimakkaasti poikkeusoloissa. Viranomaisten velvollisuus on vastaavasti tehostaa tiedottamistaan ilman valtiojohdon erillistä ohjetta. Vakava yhteiskunnan häiriötilanne aiheuttaa valtavasti viranomaistoimenpiteitä, jolloin viestinnän koordinointi nousee entistä tärkeämmäksi. Joukkoviestimien mahdollisuudet välittää useiden eri viranomaisten viestejä ja kansalaisten mahdollisuudet ottaa niitä vastaan ovat rajallisia, joten viranomaisten pitää huolehtia siitä, että kokonaiskuva tilanteesta hahmottuu suurelle yleisölle.

Valmiusharjoitukset ovat osoittaneet, että viranomaistoimintojen ja niihin liittyvän viestinnän koordinointi on käytännössä hankalaa. Koordinoinnin hoitamiseen ei ole olemassa normaalioloissa hyväksi havaittuja käytäntöjä, joita voitaisiin poikkeusoloissa tehostaa. Koordinointia vaikeuttaa entisestään se, että ainakin harjoituksissa viestintää hoidetaan fyysisesti eri tiloissa kuin normaalisti. Normaalit puhelin- ja sähköpostiyhteydet eivät toimi ja tiedotusvälineiden seurantamahdollisuudet ovat olemattomat.

Koska viestintäresurssit ovat jo normaalioloissakin melko niukat, poikkeusoloissa viestinnän hoitaminen ympärivuorokautisesti ilman tuntuja resurssilisäyksiä on lähes mahdotonta. Valmiussuunnitelman liitteenä olevaan tiedotussuunnitelmaan tulisi ehdottomasti liittää henkilöstösuunnitelma siitä, miten viestintäresursseja jo poikkeusoloja edeltävässä normaaliolojen häiriötilanteessa kasvatetaan.

3.2 Poliisitoimi

Poliisi hoitaa poikkeusoloissakin sille laissa säädetyt tehtävät. Koska kaikkien tehtävien hoitaminen ei ole mahdollista yhtä tehokkaasti kuin normaalioloissa, poliisi asettaa laissa säädetyin edellytyksin tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Keskeisenä toiminnan tavoitteena on turvata valtion ylimmän päätöksenteon ja hallinnon toimivuus sekä oikeusvaltioperiaatteiden turvaaminen, kansalaisten turvallisuuspalvelujen tuottaminen, hälytyspalvelujen saatavuuden varmistaminen sekä tutkintatehtävien suorittaminen. Poikkeusoloissa poliisitehtäviä priorisoitaessa ensisijaisesti suoritetaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamistehtävät sekä tehtävät, joissa uhka kohdistuu ihmisten henkeen tai terveyteen. Kansalaisille suunnattu viranomaistiedottaminen on tällöin ensisijaisen tärkeää.

Lähtökohtaisesti kukin poliisimies toimii poikkeusoloissa niissä tehtävissä, joissa hän toimii normaaliaikanakin. Valtionhallinnossa noudatettava peruseriaate on, että kukin viranomainen vastaa omaan toimialaansa liittyvästä ulkoisesta tiedottamisesta. Valmiuden kohottamissuunnitelmaan sisältyvässä toimintayksikön tiedotussuunnitelmassa esitetään yksikön tiedotusorganisaatio ja -toimenpiteet. Siinä määritellään myös valtakunnalliset ja paikalliset tiedotuskanavat sekä varajärjestelmät.

Poikkeusolojen toiminta aiheuttaa erityisiä vaatimuksia poliisin tiedotustoiminnalle. Tuolloin korostuvat valtion tiedotukselle asetettavat nopeuden, avoimuuden, luotettavuuden ja ymmärrettävyyden vaatimukset. Ihmiset tarvitsevat tietoja poikkeusolojen ja poliisin toiminnan vaikutuksista jokapäiväiseen elämäänsä. Myös yhteistyötahot, -viranomaiset ja oman yksikön henkilöstö tarvitsevat tietoja yksikön toimenpiteistä, niiden perusteista ja vaikutuksista.

Paikallistasolla poikkeusolojen tiedotustoiminnan vastuu on yksikön päälliköllä. Poikkeusolojen tiedotusjärjestelyt perustuvat normaaliajan tiedotustoiminnan järjestelyihin. Niiden mukaan paikallispoliisin ja valtakunnallisten yksiköiden päälliköt sekä lääneissä läänipoliisijohtajat viime kädessä vastaavat siitä, että heidän yksikössään tiedottaminen hoidetaan säädösten ja ohjeiden mukaisesti ja että henkilöstö on saanut riittävästi koulutusta tiedotuksen hoitamiseen.

3.3 Pelastustoimi

Sisäasiainministeriölle kuuluu pelastustoimen ja väestönsuojelun ylin johto ja valvonta. Suuronnettomuustilanteissa sisäasiainministeriö seuraa tilannetta ja huolehtii siitä, että tarvittavat keskushallinnon toimenpiteet tulevat suoritettua. Sisäasiainministeriö voi myös ottaa pelastustoimen johtamisvastuun itselleen, perustaa johtokeskuksen, organisoida keskushallinnon viranomaisten yhteistoiminnan, valmistella mahdollisesti

tarvittavat säädökset ja hoitaa tiedottamisen. Merellä tapahtuvissa suuronnettomuuksissa rajavartiolaitoksen esikunta huolehtii vastaavista tehtävistä.

Sodanuhkan ja sodan aikana pelastushallinnon keskeinen tehtävä on väestönsuojelun valmiuden kohottaminen ja väestönsuojelun toimeenpano. Väestönsuojeluorganisaatio perustuu pelastustoimen organisaatioon, jota tarvittaessa täydennetään.

Lääninhallitus sovittaa yhteen valmiuslaissa tarkoitettua poikkeusoloihin varautumista huolehtimalla sen edellyttämän yhteistoiminnan järjestämisestä läänissä. Pelastusviranomaisena lääninhallitus vastaa väestönsuojeluun kuuluvasta viranomaisten yhteistoiminnasta.

Kunta tiedottaa poikkeusoloissa oman toimialansa asioista mukaan lukien pelastustoimi. Tiedotuksessa otetaan huomioon yhteistoiminta lääninhallituksen, naapurikuntien, paikallisten sotilasviranomaisten sekä muiden alue- ja paikallisviranomaisten kanssa.

Poikkeusolojen viestintää johtaa kunnan johto. Jos kuntaan perustetaan johtokeskus, tiedotusta johdetaan johtokeskuksesta. Viestintä hoidetaan normaalisti kunnan tiedotusorganisaation kautta niin pitkälle kuin mahdollista. Kunnan tiedotusvastaava on poikkeusolojen johtoryhmän jäsen. Jos tiedotusvälineiden normaali toiminta keskeytyy, kunnan on tiedotettava suoraan kuntalaisille.

Jos valtioneuvosto antaa kunnan johdolle käskyn tehostettuun valmiuteen siirtymisestä, perustetaan väestönsuojeluorganisaatio tilanteen edellyttämässä laajuudessa. Tiedotustoiminta ja sen valmisteleminen on keskeinen osa kunnan johtokeskuksen toimintaa.

Hätäkeskuslaitos on varautunut omalta osaltaan poikkeusolojen viestintään pitämällä ajan tasalla viestinnän valmiussuunnitelmaa ja siihen liittyvää valmennusohjelmaa sekä pitämällä huolta hätäkeskusten mahdollisuuksista palvella eri viranomaistahoja poikkeusolojen tai ongelmatilanteiden viestintätehtävien hoitoa.

3.4 Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksessa on ajantasaiset määräykset koskien normaaliajan rajavartiotoiminnan ympärivuorokautista johtamis- ja toimintavalmiutta, tilanteenseurantaa ja riskianalyysijärjestelmää sekä tilanteiden hallintaa ja valmiuksia tavanomaisissa, vaativissa ja erityistilanteissa. Näissä määräyksissä ei mainita erikseen tiedottamisesta. Jo aiemmin mainittuun valmiuspäivystäjän ohjeeseen liittyvä tiedottamista koskeva osuus.

Rajavartiolaitoksella on myös määräys poikkeusolojen valmiusjärjestelyistä liittyen mm. valmiuslakiin. Mitään erillistä suunnitelmaa poikkeusolojen viestinnästä tai

kriisiviestinnästä ei ole. Ainoastaan merellisiin suuronnettomuustilanteisiin liittyvään tiedottamiseen on varauduttu merivartiostojen laatimilla yksityiskohtaisilla tiedotussuunnitelmillä.

3.5 Ulkomaalaisvirasto

Ulkomaalaisviraston valmiussuunnitelma valmistuu kevään 2006 aikana. Myös tietojärjestelmän valmiussuunnitelma on tekeillä. Työjärjestykseen ei sisälly määräyksiä valmiusasioista, esimerkiksi valmiusorganisaatiosta.

3.6 Lääninhallitukset

Poikkeusoloissa päävastuu alueellisesta viestinnästä on lääninhallituksilla. (Lääninhallituslaki 22/1997). Lääninhallitusten viestintävalmiutta kohotetaan sisäasiainministeriön ohjauksessa. Viestintää tukevat ja sisältöä ohjaavat ne ministeriöt, joiden yhteisenä alueviranomaisena lääninhallitus toimii.

Maaherra vastaa lääninhallituksen viestinnän organisoinnista ja kokonaissisällöstä. Viestintää johtaa viestintäpäällikkö suoraan maaherran ohjauksessa ja valvonnassa. Läänin johtokeskusorganisaation perustamisen myötä tiedotustoimisto tai -osasto toimii lääninhallituksen johtoryhmään kuuluvan tiedotus- tai viestintäpäällikön alaisuudessa.

Keskeisistä aluehallintoviranomaisista koostuva viestinnän asiantuntijaryhmä toimii maaherran tukena. Valtion keskus- ja aluehallintoviranomaiset vastaavat myös sodan aikana omaa toimintaa koskevasta viestinnästä. Lisäksi niiden on oikea-aikaisen ja yhdenmukaisen tilannekuvan ylläpitämiseksi pidettävä Valtion viestintäkeskus ja lääninhallituksen johtokeskusorganisaatio ajan tasalla omasta toiminnastaan. Siviili- ja sotilasviranomaiset tiivistävät yhteyksiään muun muassa järjestämällä yhteisiä tiedotustilaisuuksia hallinnon eri tasoilla.

Tilanteen kiristyessä lääninhallituksen viestintäorganisaatiota laajennetaan perustamalla lääninhallituksen tiedotustoimisto tai -osasto. Vahvistaminen tapahtuu ensisijaisesti hallinnonalan sisäisin siirtein. Viestintäorganisaatiota voidaan valmiuslain 25 §:n mukaan vahventaa muiden lääninhallitusten ja alueviranomaisten tiedottajilla. Vahvistuksia voidaan hankkia myös paikallisista joukkoviestimistä, yritysten tiedottajista ja muista alan asiantuntijoista.

3.6.1 Varautumisen tilanne lääninhallituksessa

Lääninhallitus koordinoi, seuraa ja kehittää poikkeusoloihin varautumista 1-4 kertaa vuodessa toteutettavilla alueellisilla valmiusharjoituksilla ja koulutuksella. Vuodesta 1997 lähtien on järjestetty kaksi valtakunnallista valmiusharjoitusta, joissa myös lääninhallitukset ovat olleet mukana. Harjoituksissa johtokeskuksen yhteyteen on perustettu poikkeusolo-organisaation mukainen tiedotustoimisto tai -osasto. Harjoituksissa harjoitellaan siten vuosittain lääninhallituksen poikkeusolojen mukaisia tiedotustehtäviä valtioneuvoston kanslian ohjeiden mukaisina:

- vastaa viestinnän yleisjärjestelyistä lääninhallituksen eri toimialoilla
- hoitaa lääninhallituksen viestinnän
- seuraa ja ohjaa tiedotusta
- seuraa tärkeimpien joukkoviestimien uutisointia
- seuraa, analysoi ja raportoi mielialojen kehittymistä läänin alueella
- huolehtii alueellisen yhteistoiminnan järjestämisestä.

Harjoituksissa ovat mukana keskeiset alue- ja paikallishallinnon edustajat, mukaan lukien viestintävastaavat. Viestintä hoidetaan yhteistoiminnassa tilanteen edellyttämällä tavalla. Myös kääntäjät ovat harjoituksessa mukana. Internetin käyttöä on testattu joissakin harjoituksissa. Yleisradio on osallistunut harjoituksiin lähes aina. Alueellisissa harjoituksissa harjoituksen pelikeskus on tuottanut jonkin verran kuvitteellisia valtioneuvoston ja keskushallinnon ohjeita viestintää varten.

Lääninhallituksen ylläpitämän tilannekuvan pohjalta voidaan tiedottaa kokonaistilanteesta yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa läänin asukkaille mm. seuraavista asioista täydentäen valtakunnallista tiedotusta alueellisilla tiedoilla:

- eläinlääkintähuolto
- epidemiat (ihmisiä tai eläimiä koskevat)
- evakuointi
- kontrolloimattoman tai suuria ihmismääriä käsittävän maahanmuuton tai joukkopaon vaikutukset läänin alueella
- koulutuksen toimialue
- lakiasiat
- lääkintä- ja terveydenhuolto
- polttonesteiden, lämmitysaineiden tai elintarvikkeiden jakelu tai jonkin elintarvikkeen saanti (ei välttämättä säännöstelyllä ratkaistava)
- psykososiaalinen huolto
- päivittäistavara-huolto
- radioaktiivinen laskeuma ja jälkihoito
- saastumisesta tai luonnononnettomuudesta johtuvat laajat ympäristötuhot: esim. talous- ja juomaveden saastuminen tai saannin häiriöt
- sosiaalihuolto
- suuronnettomuus, joka ei ole hallittavissa viranomaisten normaalein toimivaltuuksin
- säännöstely

- terrorismi
- tiedotusvälineiden toiminta
- tietojärjestelmien toiminta / vakavat häiriötilanteet
- tuotantoelämä, teollisuus
- vesihuolto ja puhtaat raaka-aineet
- väestön oikeudet ja velvollisuudet sotatoimiin liittyen
- väestönsuojelu
- yleinen järjestys ja turvallisuus (järjestyksen valvonta ja ylläpito, liikenteenohjaus ja valvonta, yksilön toiminnanvapautta koskevat rajoitukset)
- ympäristövahingot

Aluehallintoviranomaisten johtamisesta ja yhteistoiminnasta poikkeusoloissa sekä niihin varautumisesta on laadittu selvitys[§]. Siinä esitetyt linjaukset ja kehittämissuositukset ovat edelleen ajankohtaisia. Tiedottamisen periaatteina noudatetaan Valtioneuvoston kanslian Poikkeusolojen tiedotusohjetta (2003) sekä Valtionhallinnon viestintäsuosituksen linjauksia ja ohjeita. Jokaisella lääninhallituksella on poikkeusolojen viestintäsuunnitelma.

3.6.2 Sisäinen tiedonkulku ja viestintä

Lääninhallituksen pelastusosastolla, poliisiosastolla ja eläinlääkäreillä on sovittu virkamiespäivystys. Tilanteen mukaan ao. virkamies ilmoittaa maaherralle ja ao. ministeriölle asiasta. Jatkohälyttäminen tapahtuu maaherran ohjeiden mukaisesti mm. viestintähenkilöstölle.

Lääninhallituksen viestintävastuut on määritelty lääninhallituksen viestintäsuunnitelmassa ja poikkeusolojen valmiussuunnitelmassa. Viestintäpäällikön yhteystiedot on kirjattu poikkeusolojen johtoryhmän päivystysketjuun. Viestintähenkilöstön tavoitettavuudesta tai päivystysvelvoitteesta virka-ajan ulkopuolella tai loma-aikoina ei ole sovittu.

Viestintä perustuu toimialoittaisiin tilannetietoihin. Viestintävastuu liittyy johtovastuuseen. Siten viestintäjärjestelyjen on oltava tiiviissä yhteydessä organisaation yleisiin johtamis- ja yhteistoimintajärjestelyihin.

[§] Sisäasiainministeriö asetti 23.4.2002 aluehallinnon varautumisen työryhmän selvittämään muutoksien alla olleen aluehallinnon yhteistoiminnan periaatteita poikkeusolojen hallitsemiseksi. Työryhmään nimettiin ministeriöiden edustajien lisäksi varautumisen kannalta keskeisten aluetason organisaatioiden edustajia, jotka toimivat poikkeusolojen asiantuntijoina omissa tehtävissään. Uudistuksen päämääränä on kehittää rakenteita ja toimintoja niin, että aluehallinto omalta osaltaan turvaa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden.



Kuva: Lääninhallitukset palvelevat normaalioloissa 14 paikkakunnalla. Poikkeusolojen johtokeskuksia on viisi.

Poikkeusolojen tiedotusohjeen mukaisesti maaherra kutsuu viestinnän asiantuntijaryhmään edustajat tilanteen hallinnan ja viestinnän kannalta merkittävistä aluehallinnon viranomaisista. Valtion aluehallintoviranomaisten perustehtävät, viestinnän vastuut ja organisointi eivät lähtökohtaisesti poikkea normaaliaikojen järjestelyistä. Lääninhallitusten ja maanpuolustusalueiden välillä on tehty yhteistoimintasopimukset poikkeusolojen toimintaa varten. Lisäksi lääninhallituksissa toimii poikkeusolojen tiedottamisen neuvottelukunta/valmiustoimikunnan viestintäjaos tai vastaavia, joissa on edustettuina aluehallinnon keskeisiä viranomaistahoja, median ja kunnan edustajia sekä muita yhteistyötahoja. Tavoitteena on mm. kehittää viestintää ja yhteistoimintaa poikkeusoloissa.

3.6.3 Resurssit

	Normaaliolot	Poikkeusolot	Kielenkääntäjät
Etelä-Suomen lh	4 + 1*	23	2
Itä-Suomen lh	4 + 0,5*	11	
Länsi-Suomen lh	2,4 + 1*	7	1
Oulun lh	2 + 0,5*	4	
Lapin lh	1	3	
Yhteensä	13,4 + 3*	48	3

* lääninhallitusten poliisiosastojen tiedottajat (htv:t)

Lääninhallitukset toimivat 14 paikkakunnalla. Poikkeusolojen pääjohtokeskukset ovat Hämeenlinnassa, Turussa, Mikkelissä, Oulussa ja Rovaniemellä. Normaalioloissa lääninhallituksissa on yhteensä 13,4 henkilötyövuotta viestinnän eri tehtävissä. Valmiuslain mukaisten poikkeusolojen viestintätehtäviin on varattu yhteensä 48 henkilöä. Suojatuissa johtokeskustiloissa on myös Yleisradion studiovaraukset, mutta tekniikka ja varustus eivät kaikissa ole ajan tasalla. Lisäresurseja on saatavilla verkostojen kautta. Poikkeusolojen henkilöstö koostuu pääosin lääninhallituksen omasta henkilöstöstä ja tiedotusvälineiden edustajista. Kielenkäännösresurssien riittävydestä ja tulkivarauksesta ei ole kattavaa suunnitelmaa.

3.6.4 Tekniikka

Viranomaisten ja Yleisradion yhteistoiminta on keskeistä yleisölle suunnatussa tiedottamisessa. Lääninhallitukset toimivat sisäasiainministeriön hallinnonalan teknisessä toimintaympäristössä. Suojattujen johtokeskustilojen osalta sopimukset data-/puhelinverkon osalta ovat epäselvät. Yleisradion studiotekniikka on samoin osittain vanhentunutta tai puutteellista.

3.7 Yhteenveto poikkeusolojen viestinnästä

Sisäasiainministeriön valmiussuunnitelma ja siihen liittyvä tiedotussuunnitelma eivät ole ajan tasalla. Tiedotussuunnitelma ei sisällä henkilöstösuunnitelmaa, jossa olisi huomioitu ministeriön velvoite luovuttaa viestintähenkilöstöä valtioneuvoston viestintäyksikön ja/tai Valtion viestintäkeskuksen palvelukseen. Suunnitelmassa ei huomioida verkkoviestintää eikä siinä kuvata tarkemmin, miten ministeriön viestintäyhteistyö lääninhallitusten ja kuntien kanssa hoidetaan.

Lääninhallitukset ovat varautuneet hyvin poikkeusolojen viestintätehtävien hoitamiseen. Ne harjoittelevat säännöllisesti viestintätehtävien hoitamista. Lääninhallituksilla on myös suunnitelma viestintäresurssien kasvattamisesta.

Poliisin valmiussuunnitteluohjeessa todetaan, että henkilöstön käytön suunnittelu on valmiuden kohottamisen kannalta keskeisin toiminto. Poliisin henkilöstöä saatetaan joutua poikkeusoloissa siirtämään esimerkiksi yleisen järjestyksen ylläpitotehtäviin tai esimerkiksi rikostorjuntatehtäviin. Valmiussuunnitelmassa ei erityisesti varauduta kansalaisten kasvavaan tiedontarpeeseen ja viestinnän hoitamiseen normaalista poikkeavissa olosuhteissa. Suunnitelmassa ei myöskään todeta, miten varaudutaan viestintähenkilöstön määrän tuntuvaan kasvattamiseen.

Pelastustoimen poikkeusolojen viestintäsuunnitelmat sisältyvät kuntien, pelastuslaitosten, hätäkeskuslaitoksen ja lääninhallitusten valmiussuunnitelmiin. Sisäasiainministeriön pelastusosaston viestintää poikkeusoloissa hoidetaan sisäasiainministeriön valmiussuunnitelmaan sisältyvän viestintäsuunnitelman mukaisesti.

Vuoden 2004 alussa yksittäisille kunnille aikaisemmin kuuluneet pelastustoimen tehtävät siirrettiin 22 alueellisen pelastuslaitoksen hoidettavaksi. Yksittäisille kunnille jäi velvollisuus järjestää sammutusvesihuolto, yleisten väestönsuojien rakentaminen ja kunnan omien poikkeusolojen johtokeskusten rakentaminen ja ylläpito. Yksittäisten kuntien ja pelastustoimen alueiden välinen työnjako poikkeusolojen viestintätehtävien hoitamisessa kaipaisi selventämistä.

Rajavartiolaityksellä on varsin kattavat ja ajantasaiset määräykset sekä suunnitelmat eri tilanteiden johto- ja valmiusjärjestelyistä, mutta merellisiä suuronnettomuuksia lukuun ottamatta, tiedottamista eri tilanteissa ei ole tarkemmin suunniteltu. Valtakunnallisissa poikkeustilanneharjoituksissa ei ole huomioitu tiedottamista omana osionaan. Hallintoyksiköt ovat jonkin verran harjoitelleet tiedottamista omissa paikallisissa valmiusharjoituksissaan.

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi (oikeusministeriön komiteamietintö 2005:2) ei sisällä viestinnän organisoinnin osalta merkittäviä muutoksia nykykäytäntöön. Ehdotuksessa lähdetään siitä, että poikkeusoloissa valtionhallinnon viestinnän välitön johto kuuluu valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa perustaa Valtion viestintäkeskus.

Valtioneuvoston kanslia ja Valtion viestintäkeskus voivat valmiuslakiehdotuksen mukaan antaa viestinnän sisältöä koskevia määräyksiä valtionhallinnon viranomaisille. Jos Suomeen kohdistuu aseellinen hyökkäys tai huomattava aseellinen uhka, valtioneuvoston kanslia ja Valtion viestintäkeskus voivat ehdotuksen mukaan velvoittaa myös kunnallisen viranomaisen omassa viestinnässään julkaisemaan tietynsisältöisen viestin tai kieltää tietynsisältöisen viestin julkaisemisen.

Valmiussuunnitelmien mukaisesti poikkeusoloissa valtioneuvoston viestintäyksikköä vahvistetaan ministeriöistä ja hallintoviranomaisista siirrettävällä henkilöstöllä. Uudessa valmiuslaissa on säännökset valtion palveluksessa olevan henkilön siirtämisestä hoitamaan tilapäisesti toista virkaa tai tehtävää.

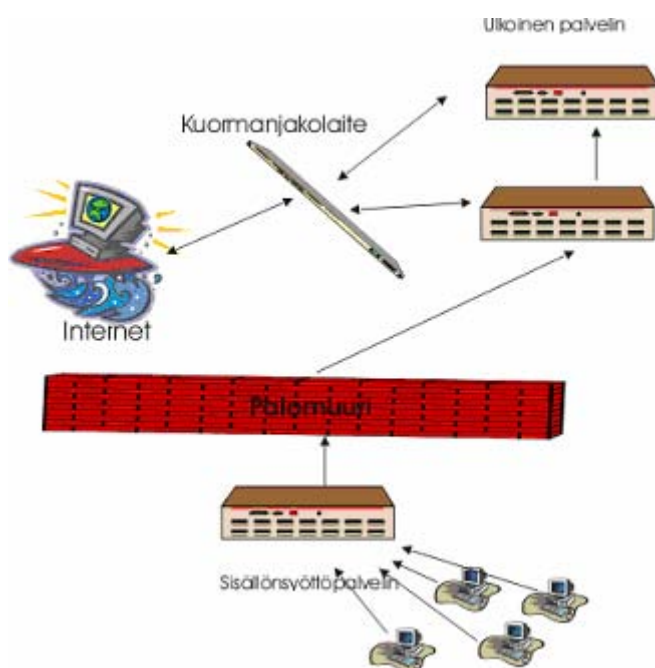
4 Internetin hyödyntäminen tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa

4.1 Sisäasiainhallinnon verkkoviestinnän nykytila

Sisäasiainministeriön ja poliisitoimen julkaisujärjestelmäpohjaiset verkkosivut avattiin vuonna 2002. Uudistushankkeen tavoitteena oli yhtenäistää Internet-sivujen ulkoasu ja julkaisualusta sekä toteuttaa dynaamiset, tietokantapohjaiset verkkosivustot.

Sisäasiainhallinnossa samaa julkaisujärjestelmää käyttävät nykyisin sisäasiainministeriö, poliisitoimi, rajavartiolaitos, Väestörekisterikeskus, kihlakunnanvirastot ja lääninhallitukset. Pelastustoimen (www.pelastustoimi.net), Hätäkeskuslaitoksen, Ulkomaalaisviraston ja maistraattien Internet-sivut on sijoitettu eri palvelinympäristöihin ja tuotetaan eri järjestelmillä.

Sisäasiainhallinnon ns. yhteinen julkaisujärjestelmä on Lotus Domino-pohjainen. Toimittaja on Sulatto Technologies Oy.



Kuva 1 Verkkopalvelinympäristön nykytila

Sisäasiainministeriön runkoverkkopalveluilla tarkoitetaan hallinnonalan yhteistä runkoverkkokokonaisuutta, johon on koottu kaikki hallinnonalan tietoliikenteeseen kuuluvat yhteiset palvelut. Runkoverkkopalvelujen välityksellä toimialojen käyttäjät ja järjestelmät keskustelevat hallinnonalan yhteisten ja toisten toimialojen jaettujen palvelujen kanssa sekä ovat yhteydessä hallinnonalan ulkopuolisiin järjestelmiin ja käyttäjiin.

Julkaisujärjestelmällä tuotetut Internet-sivut rakennetaan dynaamisesti sivua ladattaessa. Kun kävijä tekee sivun latauspyynnön, sivu rakentuu eri elementeistä: teksti, kuvat, tyylitiedostot ja navigaatio. Menetelmä on raskaampi kuin staattisten html-sivujen lataaminen. Karkeasti arvioiden html-sivun lataaminen aiheuttaa viiden prosessin käynnistymisen palvelimella, dynaamisten Internet-sivujen lataaminen käynnistää noin 30 prosessia. Tilanteissa, joissa sivun latauspyyntöjä on paljon, palvelimet saattavat ruuhkautua ja sivujen lataaminen hidastuu.

4.1.1 Sisällöntuotanto ja henkilöresurssit

Sisäasiainhallinnon ns. yhteisellä julkaisujärjestelmällä toteutettujen Internet-sivujen ylläpito-oikeudet jaetaan tietokantakohtaisesti. Sisäasiainministeriön Internet-sivujen sisällöstä vastaavat verkkotiedottajat ja oto-ylläpitäjät. Kaikki oikeudet kaikkien Internet-sivujen ylläpitoon on kolmella henkilöllä.

Poliisiosaston viestintä vastaa poliisin verkkosivuista osoitteessa www.poliisi.fi. Poliisin verkkosivujen ylläpitäjiä on pelkästään poliisilaitoksilla noin 400.

Rajavartiolaitoksen sivuja päivittää kaksi sivutoimista henkilöä. Päätoiminen verkkotiedottaja palkataan vuonna 2006. Varsinaista varallaolojärjestelmää ei ole muuta kuin tilanteen niin vaatiessa erillisellä käskyllä.

Lääninhallituksissa viestinnän ja tietohallinnon henkilöstö vastaavat julkaisujärjestelmän hallinnoinnista ja ylläpidosta pääosin muiden töiden ohella. Vastuutaho vaihtelee lääninhallituksittain, yhteistä organisointimallia ei ole. Sisällön osalta sijaisuudet on sovittu, mutta teknisen ylläpidon kattavaa varallaolojärjestelmää ei ole suunniteltu. Sivujen sisällön ylläpidossa avustavat osastojen päivitysoikeudet omaavat ja osaavat henkilöt, joita on noin 100.

Väestörekisterikeskuksen Internet-sivuja päivittää www-tiimi. Sijaisuudet on järjestetty, varallaoloa ei.

Kihlakunnanvirastojen Internet-sivustoilla on kymmeniä päivittäjiä. Sivuja päivitetään satunnaisesti. Sijaisuuksia ja varallaoloa ei ole järjestetty.

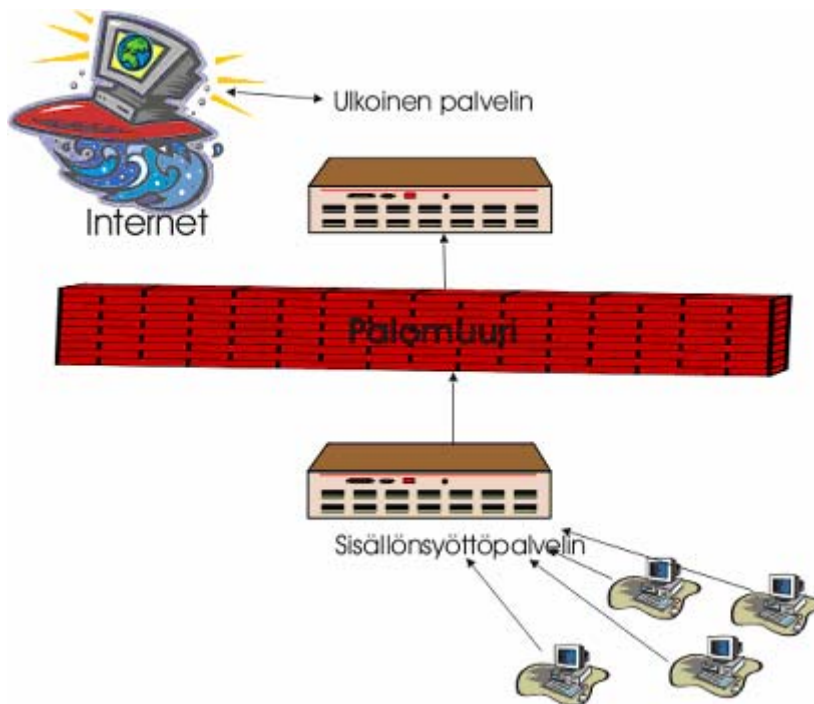
Ulkomaalaisviraston verkkosivustolla on kaksi päivittäjää. Varallaoloa ei ole järjestetty.

Maistraateilla on neljä ylläpitäjää (yksi päätoiminen ja muut sivutoimisia). Sijaisuuksista on sovittu. Varallaoloa ei ole järjestetty.

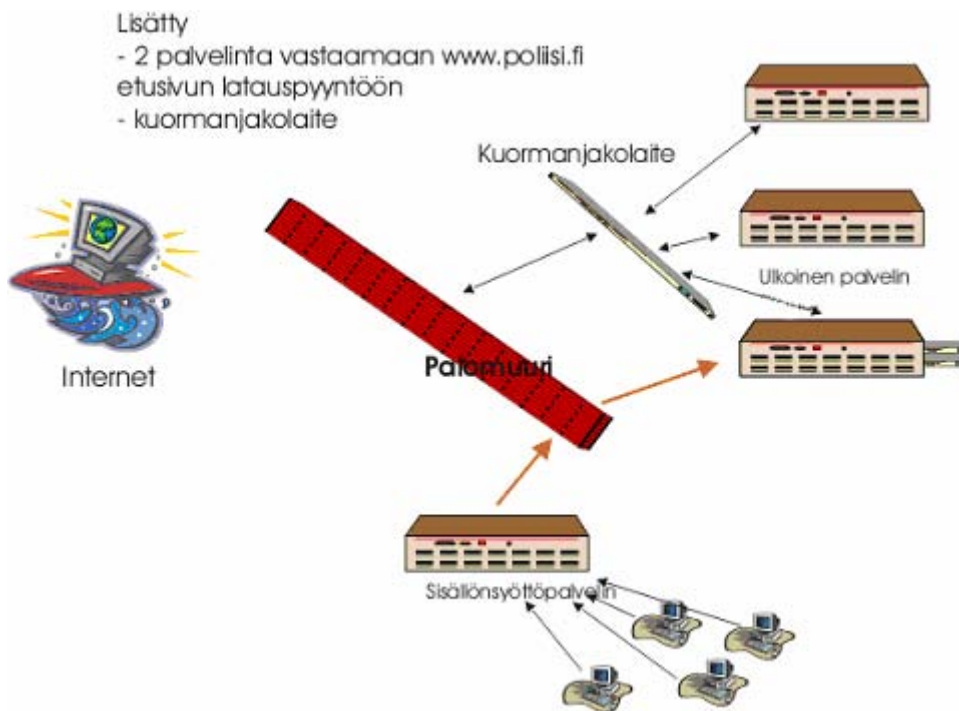
Pelastustoimen sivustoa ylläpitää yksi henkilö. Sijaisuuksia ja varallaoloa ei ole.

4.2 Aasian luonnonkatastrofi ja verkkoviestintä

Aasian luonnonkatastrofin yhteydessä havaittiin sisäasiainhallinnon Internet-sivujen palvelinkapasiteetin riittämättömyys, kun katastrofissa kadonneiden etsimiseksi päätettiin julkaista kadonneiden lista poliisin Internet-sivuilla. Kävijämäärän äkillinen nousu aiheutti sen, että palvelinten kapasiteetti ei riittänyt vastaamaan kysyntään eikä sisäasiainhallinnon verkkopalveluihin päässyt. Lista oli kuitenkin kansalaisten luettavana valtioneuvoston kanslian ja ulkoasiainministeriön Internet-sivuilla.



Kuva 2 Verkkopalvelinympäristö Kaakkois-Aasian kriisin käynnistyessä



Kuva 3 Aasian katastrofin aikaiset, osittain tilapäiset verkkopalvelujärjestelyt

Internet-sivujen toimivuuden varmistamiseksi Poliisin tietohallintokeskus asensi kuormanjakolaitteen ja yhden uuden palvelimen. Uusi palvelin saatiin käyttöön seuraavana päivänä siitä, kun tiedotusvälineissä oli ilmoitettu, että kadonneiden lista julkaistaan. Uusille palvelimille rakennettiin staattinen www.poliisi.fi -etusivu, josta kadonneiden listaa pääsi lukemaan. Samaan aikaan päivitettiin toiseen kertaan poliisin etusivua julkaisujärjestelmän puolella.

Viikolla 7 tilannetta normalisoitiin ja laitettiin kaksi palvelinta kuormanjakolaitteen taakse vastaamaan kilpaperiaatteella kaikkien palveluissa olevien Internet-sivujen latauspyyntöihin.

Aasian luonnonkatastrofista saatujen kokemusten johdosta sisäasiainministeriön johto määräsi verkkopalveluja kehitettäväksi niin, että palvelimien kapasiteetti kestäisi 50 000 yhtäaikaista käyttäjää.

4.3 Yhteenveto verkkoviestinnän nykytilasta

Sisäasiainhallintoa erityisesti koskettavissa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa verkkoviestinnän keskeinen tehtävä on toimia suorana kansalaistiedottamisen kanavana. Aasian luonnonkatastrofista saadut kokemukset osoittavat, että toiminnasta vastaavien turvallisuusviranomaisten, toimintaa hallinnollisesti johtavien, tietohallinnon ja viestinnän pitää tehdä saumatonta yhteistyötä, jotta verkkoviestintä palvelee parhaalla mahdollisella tavalla tietoa tarvitsevia.

Sisäasiainministeriö on asettanut työryhmän laatimaan verkkoviestinnän kehittämissuunnitelmaa. Suunnitelman on tarkoitus kattaa vuodet 2007-2011. Tavoitteena on selvittää verkkoviestinnän nykytila, kartoittaa toimintaympäristön haasteet, määrittellä tietohallinnon ja viestinnän yhteinen tavoitetila sekä tavoitetilan toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Osa verkkoviestinnän kehittämissuunnitelmaa varten tehtävästä työstä sisällytetään sisäasiainhallinnon yhteiseen tietohallintostrategiaan vuosille 2007-2011. Verkkoviestinnän kehittämissuunnitelmassa tullaan huomioimaan tehostettu verkkoviestintä ml. tilannekuvaportaali.

Verkkoviestintää ei ole huomioitu sisäasiainministeriön valmiussuunnitelmassa eikä sen liitteenä olevassa tiedotussuunnitelmassa. Internetin käyttöä normaaliolojen häiriötilanteiden suorana kansalaistiedottamisen kanavana ei ole myöskään harjoitettu eikä suunniteltu riittävästi.

Normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa verkkoviestintä ja palvelimien kapasiteetin seuranta pitää käynnistää välittömästi. Tällä hetkellä toimintaan pitää kytkeä välittömästi erittäin monia toimijoita. Koska toimijoita on useita, vikojen paikallistaminen ja syy-seuraussuhteiden hahmottaminen on vaikeaa.

Erityisen ongelmallista normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen verkkoviestinnän hoitamisen kannalta on, että verkkopalveluista osa on sijoitettu eri palvelimille ja niitä ylläpidetään eri järjestelmillä. Erityisesti pelastustoimen verkkoviestinnän turvaaminen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on ongelmallista.

Sisäasiainhallinnon julkaisujärjestelmästä vastaava yritys on pieni ja sillä on rajalliset päivystysjärjestelyt. Sisäasiainhallinnossa otetaan käyttöön staattiset Internet-sivut, jos Internet-sivuilla on enemmän kuin 50 000 yhtäaikaista kävijää. Tämä edellyttäisi erittäin korkeaa valmiustasoa julkaisujärjestelmästä vastuussa olevalta yritykseltä.

Kävijämäärän kasvaessa äkillisesti palomuurien ja välityspalvelimien kapasiteetista voi tulla ongelma. Myös sama ip-osoite kaikille palveluille on ongelma. Käytännössä myös Internet-sivujen ylläpito voi olla äkillisessä tai pitkittyneessä tehostettua viestintää edellyttävässä tilanteessa ongelma, koska useat sisäasiainhallinnon keskeiset Internet-sivustot ovat muutamien tiedottajien tai oto-ylläpitäjien varassa.

Sisäasiainhallinnon Internet-palveluita on kehitetty Aasian luonnonkatastrofin kokemusten johdosta. Internet-palvelin on kahdennettu ja klusteroitu sekä asetettu kuormanjakolaitteen taakse.

Sisäasiainhallinnon runkoverkon käytettävyyttä on lisätty vaihtamalla palomuri- ja välityspalvelimet tehokkaampiin. Tietoliikenneyhteys Poliisin tietohallintokeskukseen Rovaniemelle on kahdennettu kahden eri operaattorin verkkoyhteydellä. Ulkoisille Internet-yhteyksille hankitaan vielä oma liittymä, jolloin muut tuotantojärjestelmien käytössä olevat yhteydet eivät kuormitu Internet-liikenteestä.

PTHK seuraa palvelinkapasiteetin riittävyttä ja tietoliikenneyhteyksien kuormaa ja raportoi ongelmista tietohallinnolle ja viestinnälle. Häiriötilanteessa varaudutaan tiedon jakeluun myös muiden viranomaisien Internet-sivustojen kautta. Kävijämäärien nousua yli 50 000:n ja Internet-sivujen latautumisen hidastuttua oleellisesti avataan staattiset html-sivut. Päätöksen siirtymisestä tekee ko. sivustosta vastaava viestintäyksikkö yhdessä tietohallinnon kanssa.

Staattiset sivut sijaitsevat samoilla palvelimilla kuin julkaisujärjestelmällä tuotetut sivut. Kun staattiset sivut otetaan käyttöön, domino-palvelin ajetaan alas osalta palvelimista (esim. kaksi neljästä palvelimesta) ja nämä näyttävät staattisia sivuja. Väliaikaiset staattiset sivut avautuvat palveluiden normaaleissa Internet-sivujen osoitteissa (www.poliisi.fi, www.intermin.fi, www.raja.fi).

Varsinaiseen verkkopalveluun pääsee väliaikaisten sivujen etusivulla olevan linkin kautta. Poliisin varsinaiset sivut avautuvat www2.poliisi.fi-, ministeriön sivut www4.intermin.fi- ja rajavartiolaitoksen www2.raja.fi-osoitteessa. Väliaikaiset domainit

löytyvät nimipalvelusta myös normaaliaikoina, joten uuden domainin mainostuksesta aiheutuva noin vuorokauden viivettä ei tule siirryttäessä staattisiin sivuihin.

5 Tehostetun viestinnän kehittämisehdotukset

5.1 Normaaliolojen häiriötilanteet

5.1.1 Johtaminen ja ohjeistus

Sisäasiainhallintoa erityisesti koskettavat normaaliolojen häiriötilanteet liittyvät ihmisten turvallisuuteen tai turvallisuuden tunteeseen. Tällaisten tilanteiden johtamiseen niin operatiivisella, hallinnollisella kuin poliittisellakin tasolla liittyy kiinteästi viestintä (miten ihmisiä ohjeistetaan, neuvotaan, miten heille asiasta kerrotaan, miten tieto kulkee hallinnon sisällä ja eri toimijoiden kesken, miten tiedon pohjalta asioita kommentoidaan, miten tilannekuva kootaan).

Sisäasiainhallinnon tehostetun viestinnän kehittämistä helpottaisi, jos sisäasiainministeriö yleisellä tasolla ohjeistaisi sisäasiainhallinnon varautumisen (YETT:ssa todettuihin) sisäisen turvallisuuden uhkiin. Viestinnän näkökulmasta ohjeistuksen tulisi sisältää mm. tilannetietojen raportointi kenttätasolta ministeriöön ja kuvaus sisäasiainministeriön tilannejohtamisjärjestelmästä (ml. viestintä) sekä kuvaus yhteistyöstä valtioneuvoston kanslian (ml. viestintäyksikkö) kanssa. Nykyiset poliisi- ja pelastustoimen sekä rajavartiolaitoksen varautumissuunnitelmat ml. viestintä tulisi yhteensovittaa ministeriön tilannejohtamisjärjestelmän kanssa.

Lääninhallituksilla on joissain normaaliolojen häiriötilanteissa myös johtamis- ja viestintävastuu. Poliisin lääninjohdolla voi olla johtamisvastuu erityistilanteessa ja läänin pelastusosastolle johtamisvastuu voidaan määrätä. Lisäksi läänineläinlääkärit johtavat esimerkiksi lintuinfluenssatapauksissa läänin eläinlääkintähuoltoa. Lääninhallituksilla tulisi oman toimialansa osalta olla ajantasaiset alueelliset viestintäsuunnitelmat, joissa huomioidaan myös yhteistyö kuntien kanssa.

Useimmat sisäasiainhallinnon normaaliolojen häiriötilanteet ovat moniviranomais- ja sidosryhmätilanteita, joissa jollakin toimialalla on johtamisvastuu, siihen liittyvä viestintävastuu ja viestinnän koordinoitivastuu. Tällaisia tilanteita ovat mm. suuronnettomuudet. Varautumissuunnitelmiin tulisi sisällyttää viestinnän yhteistoimintamalli, jossa on kuvattu eri toimijoiden, julkishallinnon (valtio, kunnat) ja yksityissektorin (esimerkiksi lentoyhtiöt, voimalaitokset) viestintävastuut, toimintaperiaatteet ja viestintää hoitavien hälyttäminen kyseisessä häiriötilanteessa. Viestinnän hoitamista olisi myös harjoiteltava säännöllisesti.

Lakisääteisen tehtävänsä mukaisesti lääninhallitukset harjoittelevat useita kertoja vuodessa poikkeusoloihin varautumista. Harjoitusten kautta syntynyttä taitotietoa tulisi sisäasiainhallinnossa hyödyntää myös normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisessa.

Kehittämisehdotukset:

- 1) Sisäasiainhallinnon varautuminen normaaliolojen häiriötilanteisiin tulisi yleisellä tasolla ohjeistaa. Ohjeistuksen pohjalta tehtäviin varautumissuunnitelmiin tulisi sisällyttää varautuminen tehostetun viestinnän hoitamiseen ml. viestinnän yhteistoimintamalli eri toimijoiden viestinnän koordinoimiseksi ja käänösresurssit.
- 2) Sisäasiainministeriön normaaliolojen häiriötilanteiden johtamisjärjestelmään tulisi sisällyttää ministeriön tehostettu viestintä, yhteistyö valtioneuvoston viestintäyksikön kanssa sekä tarvittaessa hallinnonalan viestinnän koordinointi. Ministeriön tietopalvelu tulisi kytkeä häiriötilanteissa mukaan avointen lähteiden seurantaan.
- 3) Lääninhallitusten rooli normaaliolojen häiriötilanteiden tehostettuun viestintään varautumisessa, yhteistyö ministeriöiden ja kuntien kanssa tulisi selkeyttää.
- 4) Lääninhallitusten poikkeusolojen viestinnän taitotietoa tulisi hyödyntää varauduttaessa alueellisesti normaaliolojen häiriötilanteiden viestintätehtävien hoitamiseen.

5.1.2 Käytännöt

Silloin kun ihmisiä pitää nopeasti ja tehokkaasti varottaa, neuvoa ja ohjeistaa, olisi luontevaa, että sisäasiainhallinnon johtovastuulla olevissa tilanteissa tiedotteiden jakelu hoidettaisiin yhdestä, 24 tuntia vuorokaudessa toiminnassa olevasta paikasta eli käytännössä alueen hätäkeskuksesta. Hätäkeskusten mahdollisuus toimia nykyistä laajemmin poliisi- ja pelastustoimen sekä mahdollisesti myös rajavartiolaitoksen viestinnän tukena tulisi selvittää. Tehtäväalueen laajentaminen lisäisi hätäkeskuksen työmäärää. Rajavartiolaitoksen mukaantulo edellyttäisi myös lainsäädännön tarkistamista.

Mediahälytysten ja ensitiedotteiden lähettäminen hätäkeskusten tietojärjestelmän kautta tulisi mahdollisimman pitkälle automatisoida, jolloin ne eivät työllistä liiaksi hätäkeskusten henkilökuntaa. Poliisin tulisi ottaa 112 –tiedotuspalvelu käyttöön mahdollisimman pikaisesti. Sisäasiainministeriön poliisi- ja pelastusosastojen tulisi keskenään neuvotella palvelun laajentamisesta poliisin käyttöön. Lisäksi poliisin ylijohdon tulisi ohjeistaa ja kouluttaa poliisihallinto käyttämään ko. palvelua.

Hätä- ja viranomaistiedotteet lähetetään hätäkeskuksista Yleisradioon telefaxilla. Hätäkeskuksista pitäisi olla suojattu verkkoyhteys Yleisradioon hätä- ja

viranomaistiedotteiden lähettämistä varten. Suojattu yhteys poistaisi varmistussoittotarpeen ja siten nopeuttaisi hätätiedotteiden lukemista radiokanavilla.

Ihmiset ovat tottuneet etsimään tietoa Internet-sivuilla. Hätä- ja viranomaistiedotteet pitäisi tästä syystä olla nähtävillä myös viranomaisen/viranomaisten Internet-sivuilla. Internet-sivuilla tulee löytyä myös tilanne ohi –tiedote. Tällä hetkellä hätä- ja viranomaistiedotteet löytyvät vain Yleisradion Internet-sivuilla. Yleisradion Teksti-TV:n ”Pelastuspalvelu” -sivujen käyttöä turvallisuusviranomaisten muun viestinnän tukena voitaisiin nykyisestään tehostaa.

Aasian hyökyaaltokatastrofin jälkeen monet viranomaiset ovat parantaneet puhelinneuvontavalmiuksiaan. Puhelinneuvonnan tarpeellisuus on noussut esiin myös varauduttaessa lintuinfluenssapandemiaan liittyvään viestintään. Sisäasiainministeriön tulisi selvittää, miten puhelinneuvonta hoidettaisiin sisäasiainhallinnon johtovastuulla olevissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Yhtenä vaihtoehtona voitaisiin selvittää olisiko mahdollista järjestää ensivaiheen puhelinpalvelu poliisitoimen johtovastuulla olevissa tilanteissa Poliisikoululla, pelastustoimen johtovastuulla olevissa tilanteissa Pelastusopistossa sekä rajavartiolaitoksen johtovastuulla olevissa tilanteissa Raja- ja merivartiokoululla.

Joukkoviestimien mahdollisuudet välittää mahdollisimman oikeaa ja täsmällistä tietoa ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta koskevista asioista tulisi turvata siten, että joukkoviestimillä on mahdollisuus saada lisätietoja häiriötilanteesta pelastus- ja poliisitoimen sekä rajavartiolaitoksen virkamiehiltä myös virka-ajan ulkopuolella. Viranomaisten tulisi sisäisesti selvittää ja tarvittaessa ohjeistaa, miten lisätietojen antaminen tiedotusvälineille virka-ajan ulkopuolella hoidetaan.

Yleisellä tasolla tulisi ohjeistaa hätäkeskuksen sekä hätäkeskusalueen poliisi- ja pelastuslaitosten välinen viestintäyhteistyö ja yhteistyö alueen tiedotusvälineiden kanssa. Viestintäyhteistyömallin tulisi sisältää kielilain edellyttämä tiedotteiden kääntäminen ruotsiksi tai suomeksi, tarvittaessa myös englanniksi. Hätäkeskuksella ei tällä hetkellä ole mahdollisuutta kääntää tekstejä, vaan kukin viranomainen sanelee tai lähettää kirjallisen tiedotteen haluamallaan kielillä. Yhteistoimintamallista tulisi keskustella ennen sen vahvistamista paikallisten tiedotusvälineiden kanssa.

Normaaliolojen häiriötilanteet ovat usein moniviranomaistilanteita, joissa tieto kulkee eri tavalla eri viranomaisten välillä. Viestintää hoitavat useat viranomaiset ja muut tahot samanaikaisesti. Tiedonkulun ja viestinnän kehittämistä sekä arviointia helpottaisi, jos tiedonkulku- ja viestintävastuut kuvattaisiin prosessikaaviona.

Kehittämisehdotukset:

1) Sisäasiainhallinnossa tulisi olla yhtenäinen toimintamalli, miten ihmisiä varoitetaan, neuvotaan ja ohjeistetaan silloin, kun heidän turvallisuutensa on vaarassa.

- Toimintamallin tulisi sisältää kaikki käytettävissä olevat keinot, kuten hätä- ja viranomaistiedotteet, valtakunnalliset, alueelliset ja paikalliset joukkoviestimet, Internet-sivut ja esimerkiksi tekstiviestien hyödyntäminen evakuoinneissa.
- 2) Poliisin tulisi ottaa 112 –tiedotuspalvelu käyttöön mahdollisimman pikaisesti, rajavartiolaitoksen mahdollisuudet hyödyntää vastaavaa palvelua tulisi selvittää.
 - 3) Joukkoviestimien tulisi voida tavoittaa poliisin, pelastustoimen ja rajavartiolaitoksen toiminnasta vastaavat myös virka-ajan ulkopuolella. Tavoitettavuus tulisi ohjeistaa.
 - 4) Poliisi- ja pelastustoimen sekä rajavartiolaitoksen mahdollisuudet hoitaa tiedottaminen suomeksi ja ruotsiksi sekä virka-aikana että virka-ajan ulkopuolella tulisi selvittää.
 - 5) Hätä- ja viranomaistiedotteiden välittämiseen tulisi luoda suojattu verkkoyhteys. Hätä- ja viranomaistiedotteet tulisi saada myös viranomaisten verkkosivuille.
 - 6) Laajamittaisen puhelinneuvonnan hoitaminen sisäasiainhallinnon johtovastuulla olevissa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tulisi selvittää. Yhtenä vaihtoehtona tulisi selvittää sisäasiainhallinnon oppilaitosten mahdollisuus hoitaa ensivaiheen puhelinpalvelu.
 - 7) Hätäkeskuksen sekä alueen poliisi- ja pelastuslaitosten viestintäyhteistyö tulisi yleisellä tasolla ohjeistaa.
 - 8) Pelastustoimen alueiden ja kuntien välinen työnjakoa ja viestintäyhteistyö normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tulisi määritellä.
 - 9) Normaaliolojen häiriötilanteiden tiedonkulku-, viestintä- ja käännösvastuista tulisi laatia prosessikuvaukset.

5.1.3 Resurssit

Sisäasiainhallinnossa ammattitiedottajien määrä on erittäin vähäinen. Tehtävämääriin nähden erityisesti poliisi- ja pelastustoimessa päätoimisten ammattitiedottajien määrää tulisi lisätä. Pitkänaikavälin tavoitteena tulisi olla, että kaikille pelastustoimen alueille ja poliisilaitosten määrän vähentyessä myös kaikille poliisilaitoksille nimettäisiin päätoimiset ammattitiedottajat. Lisäksi tulisi varmistaa, että nykyisillä päätoimisilla tiedottajilla ja tiedotus-/viestintävastaavilla on riittävät resurssit ja taitotieto viestinnän kehittämis- ja koordinaatiotehtävien hoitamiseen.

Ulkomailla tapahtuvissa Suomea koskevissa häiriötilanteissa ulkoasiainministeriöllä on valmius lähettää nopeasti konsulikomennuskunta paikallisen lähetystön tueksi hoitamaan konsulipalveluita ja viestintää. Konsulikomennuskunnan viestintäyhdyshenkilöä kannattaa hyödyntää pelastus-, etsintä- ja uhrintunnistamistehtäviin liittyvässä viestinnässä ulkomailla.

Lääninhallitusten tiedottajien poikkeusolojen viestinnän taitotietoa tulisi hyödyntää normaaliolojen häiriötilanteiden viestintätehtäviin varautumisessa.

Pitkittyneissä normaaliolojen häiriötilanteissa sisäasiainministeriön viestintäyksikön ja osastojen tiedottajien tulisi muodostaa yksi yksikkö, joka säännöllisesti kokoontuen jakaa tehtäviä keskenään ja tarvittaessa avustaa hallinnonalaan tiedotustehtävien hoitamisessa.

Sisäasiainhallinnossa tulisi selvittää voitaisiinko häiriötilanteissa käyttää VIRVE-puhelimia viestinnän koordinointiin.

Kehittämisehdotukset:

- 1) Sisäasiainhallinnossa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei ammattitiedottajien määrä nykyisestä vähene. Liian monet viestintätoiminnot ovat jo nyt yhden ihmisen varassa.
- 2) Poliisi- ja pelastustoimissa päätoimisten ammattitiedottajien määrää tulisi lisätä. Kaikille pelastustoimen alueille tulisi pitkällä aikavälillä nimetä päätoimiset ammattitiedottajat. Poliisilaitosten määrän vähentyessä myös poliisilaitoksille tulisi nimetä päätoimiset ammattitiedottajat.
- 3) Sisäasiainhallinnon ammattitiedottajien sekä viestintä- ja tiedotusvastaavien koulutuksesta tulisi huolehtia sekä varmistaa heidän resurssiensa käyttö viestinnän kehittämis- ja koordinoititehtäviin.
- 4) Poliisimiesten, pelastusviranomaisten ja rajavartioiden koulutuksessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota viestinnän osaamiseen.
- 5) VIRVE-puhelinten käyttö häiriötilanteiden viestinnässä tulisi selvittää.

5.2 Poikkeusolot

Poikkeusoloja edeltää todennäköisesti aina jonkinlainen normaaliolojen häiriötilanne, jolloin viestintää on jo jouduttu tehostamaan normaalilla organisaatiolla ja henkilöstöllä. Normaaliolojen häiriötilanteiden varautumissuunnitelmat tulisikin laatia siten, että ne mahdollistavat mahdollisimman joustavan siirtymisen poikkeusolojen viestinnän hoitamiseen.

Poikkeusoloissa viestintä pitää kaikilla tasoilla yhteensovittaa valtioneuvoston viestintäyksikön/Valtion viestintäkeskuksen linjausten mukaisesti. Lääninhallitusten tiedotusvalmiuden kohottaminen ja tiedotuslinjan tarkistus tapahtuvat sisäasiainministeriön ohjauksessa. Poikkeusoloissa korostuukin sisäasiainministeriön, lääninhallitusten ja kuntien viestintäyhteistyö. Jotta yhteistyö toimisi poikkeusoloissa, pitää yhteistyölle luoda jo normaalioloissa ja erityisesti normaaliolojen häiriötilanteissa toimiva yhteistyömalli.

Sisäasiainministeriön poikkeusolojen tiedotus-/viestintäsuunnitelma tulisi päivittää siten, että siinä varaudutaan tehostettujen viestintätehtävien hoitamiseen sekä

normaaliolojen häiriötilanteissa että poikkeusoloissa. Siihen tulisi sisällyttää henkilöstösuunnitelma, jossa on otettu huomioon henkilöstösiirrot valtioneuvoston viestintäyksikköön/Valtion viestintäkeskukseen, viestintätehtävien hoitaminen virka-ajan ulkopuolella sekä tehostettu verkkoviestintä.

Sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten viestintätehtävät poikkeusoloissa tulisi yhteensovittaa ja yhteistyömalli suunnitella jo normaalioloissa. Lääninhallitusten tehtävänä on esimerkiksi tarvittaessa varmistaa ministeriön viestinnän perillemeno paikalliselle medialle, syventää/tarkentaa ministeriön viestintää alueellisella tiedolla ja näkökulmilla sekä hoitaa viestintää yhteistyössä aluehallintoviranomaisten kanssa tilannekuvan pohjalta. Lääninhallituksilla on tärkeä rooli myös verkkoviestinnässä.

Lääninhallitusten tiedottajien osaamista tulisi hyödyntää normaaliolojen häiriötilanteiden viestinnän varautumissuunnitelmia tehtäessä. Mahdollisuus käyttää poikkeusolojen viestintätehtävien hoitamiseen varattuja henkilöitä vapaaehtoisuuden pohjalta myös pitkittyneissä normaaliolojen häiriötilanteiden viestintätehtävissä tulisi selvittää.

Poliisin valmiussuunnitelmien tulisi sisältää henkilöstösuunnitelma ja varautuminen tehostun verkkoviestinnän hoitamiseen sekä kansalaisten neuvontaan ja ohjaukseen. Koulutusosioon tulisi lisätä tehostettujen viestintätehtävien hoitamisen harjoittelu. Viestintää tulisikin harjoitella aina, kun järjestetään valmiusharjoituksia.

Rajavartiolaitoksessa tulisi laatia normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen viestintäsuunnitelma. Rajavartiolaitos vastaa laajan laittoman maahantulon aiheuttamista toimenpiteistä rajalla. Maahantulijoiden vastaanottamisesta päävastuu on TE-keskuksilla. Laajan maahantulon tilanteessa syntyy suuri tiedottamisen tarve. Sen hoitaminen edellyttää suunnitelmallisuutta ja selkeää vastuunjakoa eri osapuolten välillä. Rajavartiolaitoksen normaaliolojen ja poikkeusolojen viestintäsuunnitelman tulisi sisältää mm. yhteistoiminta TE-keskusten kanssa.

Myös Ulkomaalaisvirastolla tulisi olla normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen viestintäsuunnitelma. Suunnitelmissa tulisi ottaa huomioon yhteistyö muiden viranomaisten kanssa esimerkiksi laajamittaisissa ulkomaalaisten maahantulotilanteissa.

Ministeriöiden, puolustusvoimien ja aluehallinnon poikkeusolojen viestintäresurssit tulisi kartoittaa kokonaisuutena. Henkilöiden VAP-varaukset tulee varmistaa kokonaissuunnitelman pohjalta. Tämän jälkeen resurssitiedot tulisi vuosittain päivittää. Varautumisen avainhenkilöille on järjestettävä koulutusta ja tapaamisia.

Internetin ja mobiililaitteiden käyttöä väestölle suunnattuna suorana viestintäkanavana tulisi suunnitella systemaattisemmin. Virve-puhelinten käyttö viestinnässä pitäisi selvittää. Lääninhallitusten suojatuissa johtokeskustiloissa olevat Yleisradion

poikkeusolojen studiot tulisi kartoittaa ja suunnitella sisäisen turvallisuuden kannalta tarkoituksenmukaisiksi ja riittäviksi.

Laajat sähkökatkokset tai tietoverkkohäiriöt vaikeuttavat viestinnän hoitamista oleellisesti (tiedotteiden jakelu, verkkosivujen päivitys). Poikkeusoloissa myös postin välitys ja viranomaisten välinen tiedonkulku saattaa muodostua ongelmaksi. Viranomaisten tulisikin varautumis- ja viestintäsuunnitelmiinsa sisällyttää, miten kansalaisten ohjaus, neuvonta ja viestintä hoidetaan ilman normaaliolojen viestintäkanavia.

Valmiusharjoitukset ovat välttämättömiä toiminnan kehittämiseksi ja yhteistoiminnan varmistamiseksi. Tärkeätä on yhdessä tekeminen, ihmisten kohtaaminen ja mahdollisista virheistä oppiminen harjoitusolosuhteissa. Kaikkien hallinnon tasojen pitää harjoitella yhtä aikaa perusteellisesti esimerkiksi yhden laajan häiriötilanteen hallintaa ml. viestintä. Harjoituskokemuksen myötä syntyneet yhteistoimintamallit ja kehittämissuhteudet ovat usein monistettavissa toisiin, samantyyppisiin tilanteisiin.

Kehittämissuhteudet:

- 1) Normaaliolojen häiriötilanteiden viestintä tulisi suunnitella siten, että on mahdollista siirtyä joustavasti poikkeusolojen viestinnän hoitamiseen.
- 2) Sisäasiainministeriön, lääninhallitusten ja kuntien viestintä- ja käännyshyönteistyölle tulisi luoda jo normaalioloissa malli, joka toimisi myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.
- 3) Sisäasiainministeriön ja poliisin poikkeusolojen viestintäsuunnitelmat tulisi tarkistaa ja ministeriön ja lääninhallitusten viestintäsuunnitelmat tulisi yhteen sovittaa. Rajavartiolaitoksen ja Ulkomaalaisviraston tulisi laatia omat normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen viestintäsuunnitelmat.
- 4) Valtionhallinnon poikkeusolojen viestintäresurssit tulisi kartoittaa kokonaisuutena.
- 5) Sisäasiainhallinnon on varauduttava viestinnän hoitamiseen myös laajojen sähkökatkosten ja tietoverkkohäiriöiden aikana.
- 6) Viestintähyönteistyötä poikkeusoloissa tulisi harjoitella yhtä aikaa kaikilla hallinnon tasoilla.
- 7) Yleisradion pitäisi saattaa johtokeskuksissa olevat studiot tekniikaltaan tämän päivän tasolle.

5.3 Verkkoviestintä

Sisäasiainhallinnon Internet-palvelujen on oltava käytettävissä kaikissa tilanteissa. Tämä edellyttää varautumista viestinnältä, Internet-sivuja oman toimensa ohella ylläpitäviltä ja tietohallinnolta. Jo normaalioloissa pitää toiminta suunnitella siten, että verkkotiedottajien/oto-ylläpitäjien sijaisuudet on määriteltävä ja sijaisten osaaminen

varmistettu riittävällä koulutuksella. Keskeisillä ylläpitäjillä olisi oltava etäyhteydet Internet-sivujen päivittämistä varten virka-ajan ulkopuolella.

Normaaliolojen häiriötilanteessa Internet-sivuja on varauduttava päivittämään tarvittaessa ympäri vuorokauden. Palvelinten ja tietoliikenteen resursseja tulee varautua kasvattamaan normaaliolojen häiriötilanteessa ja poikkeusoloissa niin, että viranomaisen tiedonvälitys ja kansalaisten tiedonsaanti turvataan. Normaaliolojen häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten tulisi laatia sisäasiainhallinnon verkkoviestinnän valmiussuunnitelma, jossa varaudutaan hoitamaan tehostettu verkkoviestintä normaaliolojen Internet-palveluilla ja varaudutaan ottamaan käyttöön staattiset Internet-sivut kävijämäärän äkillisesti kasvaessa.

Tietohallinnon valmiussuunnitelmassa tulisi ottaa huomioon varajärjestelyt ylimääräisten Internet-yhteyksien avaamiseksi pikaisesti muiden palvelimille (Huoltovarmuuskeskus, kaupalliset palvelun tarjoajat).

Kaikki sivustot tulisi julkaista yhtenäisellä, tuotteistetulla ja laajasti käytössä olevalla julkaisualustalla, joka täyttää verkkopalvelujen laatukriteeristön vaatimukset. Tällä hetkellä pelastustoimen, hätäkeskuslaitoksen ja Ulkomaalaisvirastot sivuja ylläpidetään eri julkaisujärjestelmillä kuin muita sisäasiainhallinnon sivustoja.

Normaaliolojen häiriötilanteiden viestintään varauduttaessa tulisi samalla varautua myös verkkoviestintään siten, että erityyppisiä häiriötilanteita varten koottaisiin taustatietoa ja kirjoitettaisiin valmiiksi Internet-sivuja. Tekstien tuottamisessa tulisi keskittyä kansalaisten neuvontaan ja ohjeistukseen kyseisessä tilanteessa. Perustekstit tulisi kääntää valmiiksi ruotsiksi ja englanniksi. Lisäksi tulisi koota linkkilista muista tilanteen kannalta keskeisistä Internet-sivustoista.

Sisäasiainhallinnossa pitää hyvissä ajoin varautua myös viranomaisten yhteisen, kansalaisille suunnatun tilannekuvaportaalin käyttöönottoon. Tilannekuvaportaali otetaan todennäköisesti käyttöön vuonna 2007. Tilannekuvaportaalin ylläpidosta vastaisi valtioneuvoston kanslia yhteistyössä muiden portaalissa mukana olevien tahojen kanssa. Portaalin teknisestä ylläpidosta vastaisi valtioneuvoston tietohallintoyksikkö.

Portaalin on tarkoitus olla vuorovaikutteinen. Tilanteen mukaan portaalin etusivulta linkitetään mm. niiden viranomaisten ja muiden tahojen Internet-sivuille, jotka tilanteesta tiedottavat. Tilannekuvaportaalin nopea ja sujuva ylläpitäminen edellyttää, että eri viranomaisten ensitiedotteet, jatkotiedotteet, viranomais- ja hätätiedotteet ovat aina kirjallisia, julkaistaan sähköisessä muodossa ja että ne ovat vakioituja siten, että ne voidaan esimerkiksi rss-syötteen muodossa automaattisesti hakea ja julkaista eri tahoilla.

Sisäasiainhallinnon tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa johtovastuu ja siten myös viestintävastuu on pääsääntöisesti joko poliisi- tai pelastustoimella taikka rajavartiolaitoksella. Useimmat tilanteet edellyttävät toimenpiteitä kaikilta kolmelta viranomaiselta sekä sisäasiainministeriöltä.

Tilanne lähtee pääsääntöisesti liikkeelle hätäkeskukselle tehdystä ilmoituksesta. Hätäkeskus välittää tehtävän jollekin viranomaiselle. Toiminnasta vastuussa oleva viranomainen vastaa siitä, miten tilanteesta tiedotetaan. Jos kaikki hätäkeskusta viestikeskuksena käyttävät sisäasiainhallinnon viranomaiset käyttäisivät hätäkeskusta myös hälytystehtäviin liittyvän tiedottamisen tukena, hätäkeskuksen toimintoja voitaisiin kehittää siten, että ensitiedotteet ja jatkotiedotteet automaattisesti ohjautuisivat ao. viranomaisen tehtäviä listaavalle Internet-sivulle.

Sisäasiainministeriön Internet-sivuille voitaisiin rakentaa oma turvaportaali, josta linkityksen kautta kansalaiset voisivat seurata kaikkien sisäasiainhallinnon turvasektorin viranomaisten tehtäviä. Normaaliolojen häiriötilanteessa ja poikkeusoloissa ministeriön turvaportaaliin julkaistaisiin sisäasiainhallinnon tilannekuvatietoa, tiedotteita sekä tilanteeseen liittyviä ohjeita ja neuvoja kansalaisille.

Valtioneuvoston tilannekuvaportaalista olisi linkitys sisäasiainministeriön turvaportaaliiin.



Internetin hyödyntämistä kriisitiedottamisessa pohtinut työryhmä ehdotti viranomaisten yhteisen portaalin nimeksi tilannekuva.fi./lagesbild.fi. Hätäkeskuslaitos on ehdottanut, että se voisi luopua 112.fi –domainista ja luovuttaa sen viranomaisten yhteisen tilannekuvaportaalin nimeksi. Hätäkeskuksille tulee paljon kansalaispuheluja. Mikäli kansalaisten tiedontarpeet pystyttäisiin tyydyttämään mahdollisimman kattavasti tilannekuvaportaalin/viranomaisten Internet-sivujen kautta, se vähentäisi hätäkeskuksiin tulevien puheluiden määrää.

Mikäli 112.fi –nimeä ei oteta koko valtioneuvoston tilannekuvaportaalin nimeksi, sisäasiainministeriön kannattaisi harkita oman turvaportaalin nimeksi 112.fi. Nimi on helposti kansalaisten omaksuttavissa, koska 94 % suomalaisista tuntee hätänumeron 112.

Kehittämisehdotukset:

1) Sisäasiainhallinnon tulisi varautua valtioneuvoston tilannekuvaportaalin käyttöönottoon rakentamalla julkiset Internet-sivut, joiden kautta on mahdollista seurata pelastustoimen tapaan myös poliisitoimen ja rajavartiolaitoksen hälytystehtäviä ja niistä tiedottamista.

- 2) Verkkoviestintä tulisi organisoida siten, että keskeisten Internet-sivujen tekninen ja sisällöllinen ylläpito on varmistettu kaikkina aikoina.
- 3) Normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin tulisi varautua laatimalla sisäasiainhallinnon verkkoviestinnän valmiussuunnitelma.
- 4) Viestinnän varautumissuunnitelmia tehtäessä tulisi samalla kartoittaa, mitä tietoa voidaan jo ennakkoon koota julkaistavaksi normaaliolojen häiriötilanteessa Internet-sivuilla.



Sisäinen turvallisuus
2006

Tehostettu viestintä sisäasiainhallinnossa

Valmiusviestintätyöryhmä on kartoittanut sisäasiainhallinnon tehostetun viestinnän nykytilan. Työryhmän raportti sisältää useita johtamiseen, ohjeistukseen, käytäntöihin ja resursseihin liittyviä kehittämissuhteita tehostetun viestinnän parantamiseksi.

Työryhmä mm. ehdottaa, että normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin liittyviin varautumissuunnitelmiin sisällytettäisiin varautuminen tehostetun viestinnän hoitamiseen. Sisäasiainhallinnossa tulisi myös olla yhtenäinen toimintamalli, miten ihmisiä varoitetaan, neuvotaan ja ohjeistetaan silloin, kun heidän turvallisuutensa on vaarassa. Sisäasiainhallinnossa tulisi myös varautua laajamittaisen puhelinpalvelun hoitamiseen esimerkiksi hyödyntämällä hallinnonalan oppilaitoksia. Lisäksi tulisi tehostaa verkkoviestintää.

SM:n julkaisusarjan teemat ovat:



Hallinto



Alueiden kehittäminen



Kunnat



Sisäinen turvallisuus



Keskustelualoitteet

Julkaisujen verkkosivut:
www.intermin.fi/julkaisut

Tilaukset:
Sisäasiainministeriö
PL 26, 00023 Valtioneuvosto

ISSN 1236-2840
ISBN 951-734-970--X