



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa

Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa

Valtioneuvoston kanslia 2007

1. painos

Yliopistopaino, Helsinki 2007

www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti

ISBN 978-952-5631-34-0 (nid)

ISBN 978-952-5631-37-1 (pdf)

ISSN 0782-6028

julkaisut@vnk.fi

SISÄLLYS

ESIPUHE	4
JOHDANTO.....	7
1 VIESTINTÄ KRIISITILANTEISSA	9
1.1 Kriisin määrittely.....	9
1.2 Kriisiviestinnän periaatteet.....	9
1.3 Uhkamallit, erityistilanteet ja viestinnällinen varautuminen	10
1.4 Kriisin johtaminen ja viestintä	11
1.5 Valtionhallinnon viestinnän organisointi.....	15
1.6 Valtionhallinnon viestinnän toteuttaminen.....	18
1.7 Seuranta ja tutkimus.....	21
2 VIESTINTÄ POIKKEUSOLOISSA	22
2.1 Poikkeusolot ja niihin varautuminen.....	22
2.2 Viestintää koskevat säädökset ja periaatteet	24
2.3 Viestintä sotaa lievemmissä poikkeusoloissa	24
2.4 Viestintä sodan aikana	29
3 VARAUTUMINEN JA KOULUTUS.....	34
4 VIESTINNÄN ARVIOINTI	35
LIITE: MUISTILISTA TEHOSTETUN VIESTINNÄN HOITAMISEEN VALTIONEUVOSTOTASOLLA	36

ESIPUHE

Valtioneuvoston kanslia asetti 20.12.2005 työryhmän uudistamaan valtionhallinnon kriisitilanteiden ja poikkeusolojen viestintää koskevan ohjeistuksen. Aasian hyökyaaltokatastrofista saadut kokemukset nostivat esille tarpeen tehostaa valtionhallinnon viestinnällistä varautumista erityyppisiin kriiseihin. Myös valtionhallinnon valmiusharjoitukset ovat osoittaneet, että viestinnän merkitys kriisien ja poikkeusolojen hoitamisessa on hyvin keskeistä.

Uusi kriisitilanteiden ja poikkeusolojen viestintäohje Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa korvaa valtioneuvoston kanslian vuonna 2003 antaman poikkeusolojen tiedotusohjeen sekä vuonna 2002 annetun valtionhallinnon viestintäsuosituksen erityistilanne- ja poikkeusolotiedotusta koskevan osuuden.

Ohjeessa korostetaan viestinnän luotettavuutta, nopeutta ja vuorovaikutteisuutta sekä viestinnän koordinoinnin merkitystä koko valtionhallinnossa. Viranomaisten on kyettävä vastaamaan kansalaisten, median ja muiden keskeisten yhteistyötahojen lisääntyneeseen tiedontarpeeseen sekä pitämään ne informoituina vallitsevan tilanteen kehittymisestä. Viestintä on olennainen osa kriisin johtamista ja sen sisältö määrittyy aina tilanteen mukaisesti.

Ohjeessa painotetaan kunkin viranomaisen vastuuta toimialaansa koskevasta viestinnästä ja kriisiviestintään varautumisesta. Ohjeessa korostetaan myös viestintää tukevan tutkimus- ja yhteystoiminnan merkitystä sekä kriisiviestinnän harjoittelun ja koulutuksen tärkeyttä.

Ohje on voimassa 25. syyskuuta lukien toistaiseksi.

Helsingissä 10. syyskuuta 2007

Handwritten signature of Matti Vanhanen in black ink.

Matti Vanhanen
Pääministeri

Handwritten signature of Asko Mattila in black ink.

Asko Mattila
Valtioneuvoston viestintäjohtaja

JOHDANTO

Kriisitilanteiden ja poikkeusolojen viestintäohjeen painopiste on erilaisten normaaliolojen kriisien edellyttämässä tehostetussa viestinnässä ja valtionhallinnon viranomaisten viestinnällisessä yhteistoiminnassa.

Normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa voi esiintyä yllättäviä tai äkillisiä uhkia tai tapahtumia, jotka voivat vaarantaa yhteiskunnan turvallisuuden tai väestön elinmahdollisuudet ja joiden hallinta voi edellyttää normaalista poikkeavaa johtamismallia ja viestintää. Näitä uhkia ja tapahtumia kutsutaan myös erityistilanteiksi. Normaaliolojen häiriötilanteissa viestintää hoidetaan julkisuuslain ja -asetuksen sekä valtionhallinnon viestintäsuosituksen linjausten mukaisesti. Poikkeusolojen viestinnällisistä valtuuksista säädetään valmiuslaissa ja puolustustilalaissa.

Kriisitilanteiden ja poikkeusolojen viestintäohjeessa on huomioitu yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2006, valtioneuvoston 23.11.2006 päättämät toimenpiteet Aasian luonnonkatastrofia (suuronnettomuutta) selvittäneen tutkintalautakunnan tutkintaselostukseen sisältyvien toimenpidesuosittelujen johdosta sekä verkkopalveluiden käyttöä kriisitilanteissa selvittäneen työryhmän ehdotukset. Lisäksi viestintäohjeen laadinnassa on otettu huomioon valtioneuvoston kanslian ohje tehostetusta viestinnästä valtioneuvostotasolla sekä valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmän johtopäätökset ja suositukset.

1 VIESTINTÄ KRIISITILANTEISSA

1.1 Kriisin määrittely

Kriisi on normaalioloissa tai normaaliolojen häiriötilanteissa esiintyvä tehostettuja toimia edellyttävä tilanne. Normaalioloissa esiintyvät kriisit voidaan hoitaa ja niistä voidaan toipua käyttämällä olemassa olevia toimivaltuuksia ja voimavaroja.

Normaaliolojen häiriötila on normaalioloissa tapahtuva poikkeava, odottamaton tai äkillinen turvallisuustilan muutos, joka aiheuttaa uhkaa yhteiskunnan toimivuudelle ja väestön turvallisuudelle. Uhkien torjuminen ja niistä selviäminen edellyttävät valtionjohdolta ja viranomaisilta tehostettuja toimia. Niitä ovat muun muassa normaaliolojen säädöksiin sisällytetyt, erityistilanteisiin liittyvät toimivaltuudet, määrärahojen kohdentaminen uudelleen lisätalousarviolle, henkilöstön määrääminen palvelukseen sekä muiden keinojen osoittaminen lisäresurssien saamiseksi.

Kriisit voivat olla kansainvälisiä, kansallisia, alueellisia tai paikallisia ja niiden vaikutukset voivat olla hyvin erilaisia. Tehostettua viestintää edellyttävät muun muassa suuronnettomuus, äkillinen kansainvälinen poliittinen tai sotilaallinen kriisi, ympäristöonnettomuus, luonnononnettomuus tai -katastrofi, tietojärjestelmiin tai sähkönjakeluun kohdistuva häiriö, laaja-alainen maahanmuutto, tautiepidemia, terrorismi, järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttama uhka sekä organisaatioon tai sen ylimpään johtoon kohdistuva julkisuus kriisi.

1.2 Kriisiviestinnän periaatteet

Valtionhallinnon toimivan ja tehokkaan viestinnän pääperiaatteita ovat luotettavuus, nopeus ja vuorovaikutteisuus. Luotettavuuden edellytyksenä on annettujen tietojen oikeellisuus, selkeys ja riittävyys sekä se, että tietoja antaa asiayhteyden kannalta toimival-

tainen viranomainen. Vuorovaikutteisen viestinnän perustana ovat avoimuus, kaksisuuntaisuus ja palveluhenkisyys.

Valtionhallinnon viestinnän keskeisten periaatteiden merkitys korostuu häiriötilanteissa. Hallinnon on kyettävä vastaamaan nopeasti ja mahdollisimman avoimesti median ja kansalaisten lisääntyneeseen tiedontarpeeseen sekä pitämään ne ajan tasalla vallitsevan tilanteen kehittymisestä. Tällöin on tärkeää selkeiden ohjeiden ja määräysten antaminen kansalaisille, jotta he kykenevät toimimaan tilanteessa oikein, ja jotta uusien vahinkojen syntyminen voidaan ehkäistä. Tiedontarpeen kasvaessa ja viestintäilmaston muuttuessa viranomaisten on oltava yhteydessä myös hallinnonalansa muihin viranomaisiin sekä muihin keskeisiin yhteistyötahoihin.

Viestinnässä on kiinnitettävä huomiota myös alueelliseen ja kielelliseen tasapuolisuuteen. Kielilain mukaan yksilön hengen, terveyden, turvallisuuden ja omaisuuden kannalta oleellista tietoa on oltava saatavilla koko maassa sekä suomeksi että ruotsiksi.

1.3 Uhkamallit, erityistilanteet ja viestinnällinen varautuminen

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa on lueteltu uhkamallit, joihin tulee erityisesti varautua. Näitä uhkia ovat sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen, väestön terveyden ja toimeentuloturvan vakava häiriintyminen, taloudellisen toimintakyvyn vakava häiriintyminen, suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet, ympäristöuhkat, terrorismi sekä järjestäytyneet ja muu vakava rikollisuus, väestöliikkeisiin liittyvät uhkat, poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus sekä sotilaallisen voiman käyttö.

Uhkamalleihin sisältyy lukuisia erityistilanteita, joihin varautuminen on ministeriöiden vastuulla. Ministeriöt määrittävät myös viestinnälliseen varautumiseen liittyvät vastuut hallinnonalansa virastoille.

Varautumisen yhteydessä on arvioitava ainakin seuraavat asiakokonaisuudet:

- Perusajatus tilanteeseen varautumiseksi ja syntyneen tilanteen hallitsemiseksi, kuten
 - tiedon saanti
 - tilannekuvan muodostaminen ja jakelu
 - ennaltaehkäisy
 - varautuminen tilanteen hallintaan mukaan lukien etukäteisvalmistelut
 - kriisijohtaminen
 - viestintä.
- Arvio yhteensovittamisesta, kuten
 - yhteistoiminta muiden hallinnonalojen kanssa
 - yhteistoiminta muun yhteiskunnan kanssa.
- Suunnitelmien ylläpito, varautumisen koulutus ja valmiusharjoitukset.

Eriytilanteiden viestinnän hoitaminen edellyttää usein laajaa yhteistyötä sekä hallinnonalan sisällä että hallinnonalojen välillä. Oleellinen osa viestintään varautumista on, että erityistilanteita varten on tehty kirjallinen viestintäsuunnitelma, jossa selkeästi kuvataan muun muassa eri tahojen viestintävastuut ja yhteistyömuodot.

1.4 Kriisin johtaminen ja viestintä

Tehokas ja luotettava ulkoinen ja sisäinen viestintä ovat olennainen osa kriisin johtamista. Yhteiskunnan haavoittuvuuden lisääntyessä on välttämätöntä, että yllättäen ja nopeasti syntyvien erityistilanteiden hallinta, eri hallinnonalojen toimintojen yhteensovittaminen ja viestintä aloitetaan viipymättä.

Kriisijohtamisen perusperiaate on, että viranomaisten ja eri toimielinten säädetty vastuujaako ja toimintamallit säilytetään mah-

dollisimman pitkään normaaliolojen kaltaisina. Tilanteen vakavuus ja laajuus määrittää sen, johdetaanko tilannetta paikallisesti vai johdetaanko ja koordinoidaanko sitä alueellisesti, ministeriö- tai valtioneuvostotasoisesti.

1.4.1 Valtioneuvostotason johtaminen ja viestintä

Valtioneuvostotasolla kriisijohtamisen yhteistoimintaelimiä ovat ministeriöiden kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokoukset. Tilanteen edellyttämät toimenpiteet voidaan käynnistää myös valtion ylimmän johdon toimenpitein. Valtioneuvostotason johtaminen, toiminnan johtaminen sekä asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen kuuluvat perustuslain mukaisiin pääministerin tehtäviin. Tasavallan presidentti osallistuu toimivaltansa mukaisesti päätöksentekoon tilanteissa, joilla on vaikutusta Suomen suhteisiin muihin maihin. Kansainvälisissä asioissa noudatetaan valtioneuvostotason johtamismallia, mikäli asian käsittely sitä edellyttää.

Kriisiä johdettaessa johtovastuiden pitää olla selkeitä. Tilanteita pyritään johtamaan ennakoivasti ja käyttöön otetaan heti riittävät voimavarat myös viestinnän hoitamista varten. Poikkihallinnolliset yhteistyöelimet, kuten valtioneuvostotasolla kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokoukset, avustavat toimintojen yhteensovittamisessa. Valtioneuvoston kanslia tukee niitä tilannekuva-, tila- ja viestintäasioissa. Kokouksissa on läsnä valtioneuvoston viestintäyksikön edustaja ja tarvittaessa toimintaa johtavan ministeriön viestinnän edustaja.

Valtioneuvostotason johtamista tukemaan voidaan perustaa ministeriöiden yhteistoimintaan perustuva valtioneuvoston kanslian johdossa oleva valtioneuvoston johtokeskus. Johtokeskuksen viestintää vahvistetaan tarpeen mukaan.

Valtioneuvoston viestintäyksikkö palvelee hallituksen tarpeita. Ministeriöt hoitavat oman toimialansa viestintää. Viestinnän koordinoitiin ja viestintävastuisiin liittyviä kysymyksiä käsitellään mi-

nisteriöiden viestintäjohtajien kokouksissa. Tilanteen hallinnassa tarvittavat viranomaiset, yritykset ja järjestöt otetaan mukaan toimintaan ja toiminnasta tiedottamiseen. Tavoitteena on, että kansalaisille syntyisi mahdollisimman kokonaisvaltainen kuva tilanteesta ja että tietoa, neuvoja ja ohjeita olisi mahdollisimman kattavasti ja helposti saatavilla eri viestintäkanavien kautta.

Lainsäädännön mukaisesti toimivaltainen ministeriö johtaa toimintaa ja siinä tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa. Valtioneuvoston kanslia varmistaa, että toimivaltainen ministeriö on määritetty. Ministeriön kansliapäälliköllä on keskeinen vastuu hallinnonalan varautumisessa sekä turvallisuustilanteen edellyttämässä johtamisessa. Keskeiset ministeriöitä koskevat säädökset ovat laki valtioneuvostosta (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003). Ministeriöiden ja muiden viranomaisten toimivallasta on lisäksi säädetty eri aloja koskevassa erityislainsäädännössä.

Hallinnon eri alojen sekä tarvittaessa elinkeinoelämän yritysten ja kansalaisjärjestöjen toimenpiteet sovitetaan yhteen kansliapäällikkökokouksessa valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin tai toimivaltaisen ministeriön kansliapäällikön johdolla. Tilanteen mukaisessa toiminnassa valmiuspäällikkökokous tukee kansliapäälliköitä valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin tai toimivaltaisen ministeriön valmiuspäällikön johdolla.

Pääministerin päätöksellä tai toimivaltaisen ministerin esityksestä asia viedään pääministerin kanssa sovitulla tavalla hallituksen neuvotteluun käsiteltäväksi. Valtioneuvoston päätösten valmisteluvana käsitelijänä voi toimia pääministerin kutumana tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous tai ministerivaliokunta. Valiokuntaa täydennetään tilanteen hallinnasta vastaavalla toimivaltaisella ministerillä ja tarvittavilla asiantuntijoilla. Muut ministerivaliokunnat käsittelevät asioita tehtävänsä mukaisesti. Ministerivaliokuntien kokouksissa on paikalla valtioneuvoston viestintäyksikön edustaja.

Tilanteen hallinnan edellyttämät päätökset tekee valtioneuvoston yleisistunto, asianomainen ministeriö tai muu toimivaltainen viranomainen. Kriisijohtamismallissa otetaan huomioon EU:n hätätila- ja kriisinkoordinointijärjestelyjen jäsen- tai puheenjohtajamaille asetamat velvoitteet.

Toimintaa johtavan ministeriön viestintä ja valtioneuvoston viestintäyksikkö ovat tiiviisti mukana kriisin alusta saakka ja antavat hallitukselle tilanteen edellyttämät viestinnälliset palvelut. Kriisijohdon, tilannekuvatoiminnan ja viestinnän välinen yhteydenpito on jatkuvaa.

1.4.2 Muiden viranomaistasojen johtaminen ja viestintä

Normaalioloissa ihmisten henkeä, terveyttä, turvallisuutta, omaisuutta tai ympäristöä vaarantavista tapahtumista valtaosan hoitavat paikalliset viranomaiset omien toimintaohjeidensa mukaisesti. Toiminnasta vastaava viranomainen vastaa myös viestinnästä ja muiden viranomaisten ja sidosryhmien informoinnista. Tieto tapahtuneesta kulkee alue- ja keskushallintoviranomaisille sovittuja tiedonkulkukanavia pitkin.

Jos normaalioloissa esimerkiksi ihmisten turvallisuutta tai ympäristöä vaarantava tilanne on alueellisesti laaja, johtovastuu tai eri viranomaisten toiminnan koordinoituvastuu voi olla myös aluehallintoviranomaisella. Tällöin aluehallintoviranomainen vastaa omasta toiminnastaan tiedottamisesta ja paikallisen tiedottamisen koordinoinnista. Myös ministeriö voi ottaa tilanteesta johto- ja koordinoituvastuun. Tällöin ministeriö vastaa myös viestinnästä ja viestinnän koordinoinnista. Muut viranomaiset ja sidosryhmät jatkavat omasta toiminnastaan tiedottamista koordinoinnista vastaavan ohjeiden mukaisesti.

1.5 Valtionhallinnon viestinnän organisointi

Valtakunnallisella tasolla tämä ohjeistus koskee valtioneuvoston kansliaa ja muita ministeriöitä sekä niiden alaisia virastoja, laitoksia ja valtion liikelaitoksia. Alueellisella tasolla ohjeistus koskee lääninhallituksia, työvoima- ja elinkeinokeskuksia, alueellisia ympäristökeskuksia ja muuta valtion aluehallintoa.

1.5.1 Viestintävastuut ja viestinnän yhteensovittaminen

Yleisperiaate on, että toimintaa johtava viranomainen vastaa viestinnän sisällöstä ja muut viranomaiset tukevat viestintävastuussa olevaa. Viranomaisten on tiedotettava myös keskinäisestä vastuunjaosta ja siinä tapahtuvista muutoksista. Jos kriisitilanne edellyttää useiden viranomaisten toimenpiteitä eikä ole selvää, kenelle yleinen johtovastuu kuuluu, valtioneuvosto päättää asiasta erikseen valtioneuvostosta annetun lain 10 §:n (175/2003) mukaisesti.

Valtioneuvoston viestintäyksikkö vastaa hallituksen ja pääministerin viestinnästä sekä valtioneuvoston viestinnän yhteensovittamisesta. Jokainen ministeriö vastaa omasta viestinnästään ja hallinnonalan viestinnän yhteensovittamisesta. Valtioneuvoston viestinnän yhteistoimintakysymyksiä käsitellään myös ministeriöiden viestintäjohtajakokouksissa. Päävastuu alueellisesta viestinnästä ja sen yhteensovittamisesta on lääninhallituksilla.

Päävastuu paikallisesta viestinnästä on kunnilla, paikallisilla viranomaisilla ja kunnallisilla yhteenliittymillä kuten sairaanhoitopiireillä ja alueellisilla pelastuslaitoksilla. Erityisesti lääninhallitusten ja valtion muun aluehallinnon on luotava toimivat viestinnälliset yhteydet paikalliselle tasolle jo normaalioloissa.

Toimintaa johtavan ministeriön viestinnän ja valtioneuvoston viestintäyksikön on huolehdittava, että eduskunnan tiedotus ja tasavallan presidentin kanslia ovat informoituja tilanteen kehittymisestä.

Kaikilla toiminnan tasoilla on huomioitava myös kansainvälisiin kysymyksiin ja EU-asioihin liittyvä viestintä sekä tarvittavat yhteydet vastaaviin viranomaisiin ja organisaatioihin eri maissa.

1.5.2 Viestinnän keinot

Kriisiviestinnälle luodaan perusta hyvällä normaaliaikojen viestinnällä. Viestintää hoidetaan samoilla välineillä monipuolisesti ja tehokkaasti. Keskeisiä välineitä kriisiviestinnässä ovat tiedotustilaisuudet, verkkoviestintä ja puhelinpalvelu.

Suorina lähetyksinä sekä sähköisissä joukkoviestimissä että verkossa välitettävissä tiedotustilaisuuksissa viranomaisilla ja muilla asiantuntijoilla on mahdollisuus kertoa tilanteesta ja sen kehittymisestä laajasti koko väestölle. Verkkoviestintä palvelee niin kansalaisia, mediaa kuin muitakin sidosryhmiä. Kriisiin liittyvää keskeistä aineistoa julkaistaan sekä suomeksi että ruotsiksi ja tarpeen mukaan myös englanniksi.

Verkkoviestintä mahdollistaa kriiseissä nopean ja tasapuolisen tiedonvälityksen. Valtioneuvostossa varaudutaan ottamaan käyttöön erityinen kriisiportaali, jonka kautta on saatavilla keskeinen eri viranomaisten kriisiä koskeva aineisto. Kriisiportaalia voidaan käyttää myös yhtenä kansalaisille suunnattujen toimintaohjeiden ja muun neuvontapalvelun kanavana.

Valtioneuvoston verkkosivujen uutisvirran kautta välittyvät kaikkien ministeriöiden tiedotteet ja ajankohtaisaineisto. Ministeriöt ja eri hallinnonalojen virastot vastaavat omien verkkosivujensa toimivuudesta ja sisällöstä. Tiedotteet ja muu viranomaisaineisto välitetään eri sidosryhmille myös sähköpostilla ja toimitetaan julkaistavaksi uutistoimistoille ja muille medioille.

Puhelinpalvelulla välitetään ja kerätään kriisiin liittyvää keskeistä tietoa. Puhelinpalvelun järjestämisessä on ensisijaisesti huomioitava kriisissä osallisena olevien ja heidän omaistensa tarpeet. Lisäksi

on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä järjestämään yleinen puhelinneuvontapalvelu sekä psykologisiin tarpeisiin keskittyvä palveluvapuhelin.

Yleisradiolla on erityinen vastuu yleisöä varoittavien viranomaistiedotteiden välittämisessä. Viranomaistiedotteet jaetaan hätätiedotteisiin ja muihin viranomaistiedotteisiin. Viranomainen vastaa aina tiedotteen sisällöstä. Hätätiedote voidaan lähettää silloin kun ihmishenkien menetys tai merkittävät omaisuusvahingot ovat välittömästi uhkaamassa. Yleisradio välittää hätätiedotteen kaikkien omien kanaviensa kautta. Se välitetään samanaikaisesti automaattisesti myös kaupallisissa radioissa ja julkistetaan mahdollisuuksien mukaan televisiokanavilla. Hätätiedote keskeyttää kaikki meneillään olevat ohjelmat. Muu viranomaistiedote voidaan antaa kun vaara ei ole välitön. Tiedote luetaan mahdollisimman nopeasti Radio Suomessa ja tarvittaessa Radio Vegassa sekä niissä kaupallisissa radioissa, joille viranomainen on sen välittänyt. Hätätiedotteen voivat lähettää pelastus-, poliisi- ja rajavartiolaitoksen viranomaiset sekä Säteilyturvakeskus ja Ilmatieteen laitos äkillisessä säteilyvaaratilanteessa ensitiedotteena. Niiden lisäksi muun viranomaistiedotteen voivat lähettää maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö tai sosiaali- ja terveysministeriö.

Hätäkeskukset voivat välittää poliisin ja pelastustoimen ensitiedotteita esimerkiksi onnettomuus- ja rikostapahtumissa. Viranomaiset voivat hyödyntää myös viranomaisverkkoa (VIRVE) toistensa informoinnissa.

Kriiseissä on varauduttava myös siihen, että kaikki viestintävälineet eivät ole käytettävissä. Tilanteen mukaan on arvioitava onko sähköposti, verkkoviestintä tai puhelinpalvelu mahdollista. Jos sähköisessä infrastruktuurissa on häiriö tai verkko on kuormittunut, tiedotustilaisuuksien ja niihin liittyvien viranomaistilaisuuksien ja haastattelujen merkitys korostuu. Digitaali- ja mobiiliviestinnän kuten massatekstiviestien tarjoamia mahdollisuuksia tulee hyödyntää tilanteen edellyttämällä tavalla.

1.6 Valtionhallinnon viestinnän toteuttaminen

1.6.1 Kansalaisviestintä

Kansalaisviestintä lähtee ensisijaisesti vastaanottajien tarpeista, ja sen perustana on hallinnon julkisuus. Kansalaisilla tulee olla mahdollisuus valvoa viranomaisten toimintaa ja julkisen vallan käyttöä sekä keskustella niistä. Viranomaisten toiminnan julkisuus mahdollistaa valvonnan ja osallistumisen. Kansalaisten osallisuus toteutuu vuorovaikutteisen viestinnän myötä. Vuorovaikutteisuuteen kuuluu myös kansalaisilta tulevan palautteen huomioon ottaminen.

Kansalaisviestinnässä on pyrittävä käyttämään monipuolisesti eri viestinnän keinoja. Keinot määräytyvät kohderyhmien mukaisesti. Viestinnän keinoja ovat muun muassa ajankohtaistiedottaminen eli tiedotteet ja erilaiset tiedotus- ja keskustelutilaisuudet, asiakaspalvelu, verkkoviestintä, esitteet ja muut julkaisut, turvallisuuskulttuuria edistävät kampanjat sekä messu- ja näyttelyesittelytymiset.

Kansalaisviestinnässä korostuvat erityisesti verkkoviestinnän keinot. Verkkoviestintä mahdollistaa tiedon välittämisen tehokkaasti laajalle kohdeyleisölle. Se on myös hyvä väline julkisen keskustelun lisäämiseksi. Verkkoviestintä tarjoaa mahdollisuuden hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutukseen sekä kansalaisten osallistumiseen. Tasa-arvo edellyttää, että kaikilla sidosryhmillä on pääsy niille tärkeisiin verkkopalveluihin. Lisäksi tiedonsaanti on turvattava niille, jotka eivät voi tai halua käyttää uusmedioita.

Viranomaisten tuottama keskeinen aineisto on oltava saatavilla molemmilla kotimaisilla kielillä ja englanniksi. Myös saamenkielisen väestön, maahanmuuttajien, Suomessa matkailevien ulkomaa-alaisten sekä muiden erityisasemassa olevien ryhmien viestintä on otettava huomioon.

Eryteisesti kriisitilanteissa on tärkeää, että kansalaiset tavoitetaan ja he saavat tarvitsemansa tiedon nopeasti ja luotettavasti. Tämä

edellyttää viestintävälineiden monipuolista käyttöä. Myös kansalaisten viranomaiselle välittämä tieto kriisistä ja siihen liittyvistä tapahtumista on arvokasta, mihin on varauduttava etenkin verkkopalveluja ja puhelinpalvelua kehittämällä. Puhelinpalvelun ja verkkoviestinnän toimivuus on varmistettava riittävällä kapasiteetilla.

1.6.2 Mediaviestintä

Joukkoviestimet ovat keskeinen viranomaistiedon välittäjä. Viranomaisen on huolehdittava erityisesti kriisitilanteissa, että joukkoviestimien toimintaedellytykset turvataan. Mediaan suuntautuvan viestinnän tulee olla avointa, aktiivista ja palvelevaa. Tiedotustilaisuuksia järjestetään kriisin luonne huomioiden säännöllisesti ja niin, että median tiedonsaanti turvataan. Tilaisuuksien tekniset järjestelyt on pyrittävä toteuttamaan siten, että suorien lähetysten välittäminen on mahdollista.

Eri joukkoviestimiä kohdellaan mahdollisimman tasapuolisesti. Tavoitteena on, että kansalaiset saisivat eri medioiden kautta mahdollisimman laajan ja monipuolisen kuvan kriisistä ja viranomaisten toiminnasta. Valtioneuvoston mediapalvelu on joukkoviestimien käyttöön tarkoitettu rekisteröitymistä edellyttämä verkkopalvelu, jossa julkaistaan ennakkoon viranomaisten tiedotteita ja aineistoja sekä muuta vain median käyttöön tarkoitettua materiaalia. Mediapalvelu toimii myös kriisitilanteissa joukkoviestimille tarkoitettun tiedon välittäjänä sekä tiedotustilaisuuksien kutsujen ja akkreditoinnin kanavana.

1.6.3 Sidosryhmäviestintä

Sidosryhmäviestinnän kannalta keskeisiä tahoja ovat järjestöt, yritykset ja yhteisöt. Viranomaisten on luotava toimivat ja tiiviit yhteydet toimintansa kannalta keskeisiin sidosryhmiin jo normaalioloissa. Erityinen vastuu on valtioneuvoston viestintäyksiköllä, joka vastaa valtioneuvostotason yhteystoiminnan kehittämisestä kriisin varalle.

Sidosryhmäviestinnän keskeisiä välineitä ovat verkkoviestintä sekä erilaiset yhteistilaisuudet ja tapaamiset. Tehokas sidosryhmäviestintä tukee, täydentää ja syventää kansalaisviestintää eri muodoissaan.

1.6.4 Kansainvälinen viestintä

Jokaisella ministeriöllä on vastuu oman alansa kansainvälisen viestinnän kehittämisestä. Ulkoasiainministeriöllä on viestinnästä vastaavan ministeriön kanssa keskeinen rooli kriiseissä, joilla on kansainvälinen ulottuvuus. Tällaisia kriisejä ovat muun muassa suomalaisten turvallisuutta ulkomailla uhkaava vaara tai laajaa kansainvälistä mielenkiintoa herättävä tapahtuma Suomessa.

Ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuriosaston organisoimana perustetaan tarvittaessa kansainvälinen mediakeskus, joka vastaa viestintäpalveluiden tuottamisesta Suomessa toimiville ja Suomeen saapuville kansainvälisen median edustajille. Suomen edustustoverkko vastaa tilanteen edellyttämien viestintäpalveluiden tuottamisesta vastuualueensa viranomaisille ja medioille. Viestinnästä vastaava ministeriö, ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuriosasto sekä edustustot vastaavat yhdessä tilanteen edellyttämästä kansainvälisestä mediaseurannasta.

Verkkoviestintää ja muita viestinnän kanavia käytettäessä on huomioitava kansainvälisten uutistoimistojen ja joukkoviestimien sekä muiden sidosryhmien tarpeet.

1.6.5 Sisäinen viestintä ja tiedonkulku

Toimiva sisäinen viestintä ja viranomaisten välinen tiedonkulku ja yhteydenpito luovat perustan ulkoisen viestinnän onnistumiselle. Siksi niiden toimivuus on varmistettava kaikissa tilanteissa.

Jokainen kriisitilanteen hoitoon osallistuva virkamies vastaa osaltaan siitä, että sisäinen viestintä on aktiivista ja tehokasta. Sisäisen

viestinnän kannalta keskeisiä keinoja ovat puhelin, tekstiviestit, sähköposti, intranet, extranet, suojatut viranomaisverkot sekä erilaiset henkilöstökokoukset ja viranomaistapaamiset.

Johdon, tilannekuvatoiminnan ja viestinnän välisen tiedonkulun on oltava esteetöntä ja tiivistä. Viestintähenkilöstön on kyettävä seuraamaan tilannekuvan kehittymistä reaaliajassa, tuottamaan tilannekuvan muodostamiseen tarvittavaa aineistoa sekä hyödyntämään tietopalvelujen eri lähteistä tuottamaa aineistoa.

1.7 Seuranta ja tutkimus

Joukkoviestimien, avoimien lähteiden ja kansalaispalautteen seurannan ja analysoinnin merkitys korostuu kriiseissä. Järjestelmällisellä seurannalla ja analysoinnilla tuetaan viranomaisten päätöksentekoa ja pyritään ehkäisemään huhujen ja väärrien tai harhaanjohtavien tietojen syntyminen ja leviäminen. Kansalaisten käsityksiä vallitsevasta tilanteesta ja sen vaikutuksista voidaan selvittää myös mielipide- ja asennetutkimuksilla.

Valtioneuvoston viestintäyksiköllä on yleisvastuu valtionhallinnon viestintää tukevan tutkimustoiminnan kehittämisestä ja toteuttamisesta erityyppisten kriisien varalta. Kukin ministeriö vastaa viestintää tukevan tutkimusvalmiuden kehittämisestä omalla hallinnonalallaan ja toimii tiiviissä yhteistyössä valtioneuvoston viestintäyksikön kanssa.

2 VIESTINTÄ POIKKEUSOLOISSA

2.1 Poikkeusolot ja niihin varautuminen

2.1.1 Poikkeusolojen määrittely

Poikkeusolot on määritelty valmiuslaissa ja puolustustilalaissa. Viranomaisille poikkeusoloissa annettavat erityistoimivaltuudet edellyttävät aina tasavallan presidentin asetuksen ja valtioneuvoston asetuksen antamista.

Valmiuslain mukaan poikkeusoloja ovat:

- suuronnettomuus
- taloudellinen kriisi
- vieraiden valtioiden välinen sota tai sodanuhka ja sellainen sodanuhkaa merkitsevä vakava kansainvälinen jännitystilä, joka edellyttää välttämättömiä toimenpiteitä Suomen puolustusvalmiuden kohottamiseksi sekä muu vaikutuksiltaan näihin verrattava Suomen ulkopuolella sattunut erityinen tapahtuma, jos siitä voi aiheutua vakava vaara kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteille
- Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja maahan kohdistuva sodanuhka
- Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sota sekä sodan jälkitila

Valmiuslain mukaan tilanteen vaikutusten on lain toimivaltuuksien käyttöönottamiseksi oltava niin vakavat tai laajat, ettei tilanteen hallitseminen ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Käytännössä tilanteen hallitseminen edellyttää sekä erityistoimivaltuuksia että lisävoimavaroja.

Valmiuslain toimivaltuuksilla pyritään ensisijaisesti turvaamaan väestön toimeentulo ja maan talouselämä, pitämään yllä oikeusjär-

jestystä sekä perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia, turvaamaan valtakunnan alueellinen koskemattomuus sekä turvaamaan valtakunnan itsenäisyys.

Puolustustilalain sisältämiä viranomaisten toimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön vahvistamaan ja täydentämään valmiuslain suomien valtuuksia tilanteessa, jossa valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi pitää edelleen tehostaa valtakunnan puolustusta ja lujittaa sen turvallisuutta. Sen mukaisia lisätoimivaltuuksia saadaan ottaa käyttöön vain jos valmiuslaissa säädetyt valtuudet eivät ole riittäviä ja vain niiltä osin kuin se on välttämätöntä lain tarkoituksen saavuttamiseksi.

Valmiuslain ja puolustustilalain perusteella annettavassa tasavallan presidentin asetuksessa on määrättävä ne lain säännökset, jotka saatetaan sovellettaviksi, ja jos niiden mukaiset toimivaltuudet eivät ole käytettävissä koko valtakunnan alueella, niiden alueellinen soveltamisala.

2.1.2 Poikkeusoloihin varautumisen yleiset periaatteet

Poikkeusoloihin varautumisen tavoitteena on pyrkiä ehkäisemään häiriö- ja kriisitilanteiden syntyminen sekä luoda edellytykset näiden tilanteiden ja niiden seurausten hallitsemiseksi. Varautumisella valmistaudutaan huolehtimaan varsinkin yhteiskunnan olemassaolon edellytyksistä sekä kansalaisten turvallisuudesta ja toimeentulosta. Lisäksi pyritään varmistamaan viranomaisten tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen eriasteisissa poikkeusoloissa.

Valmiuslaki velvoittaa valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaiset, valtion liikelaitokset, muut valtion viranomaiset ja kunnat varautumaan poikkeusoloihin tekemällä valmiussuunnitelmia ja muita etukäteisvalmisteluja. Varautumista johtaa, valvoo ja koordinoi valtioneuvosto sekä kukin ministeriö hallinnonalallansa. Valmiussuunnittelun lähtökohtana on poikkeusolojen toiminnan perustuminen normaaliolojen järjestelyihin. Valmiutta nostetaan ja

toimintakykyä tehostetaan mahdollisimman portaattomasti tilanteen kiristyessä.

2.2 Viestintää koskevat säädökset ja periaatteet

Valtionhallinnon viestintä perustuu myös poikkeusoloissa normaaliajan lainsäädäntöön, jota täydentävät eräät valmiuslain (1080/1991) ja puolustustilain (1083/1991) säädökset. Yleisenä periaatteena on, että valtionhallinnon viestinnän välitön johto kuuluu valtioneuvoston kanslialle.

Puolustustilain 13 ja 14 §:ssä on säädetty tapauksista, joissa valtioneuvosto voi asettaa joukkoviestinnän tai sen harjoittajan muun vastaavan viestintätoiminnan valvontaansa ja tarkastaa ohjelmia tai viestintää ennalta. Puolustustilain nojalla valtioneuvoston on asetettava puolustustilan ajaksi neuvottelukunta, jossa ovat edustettuina sanoma ja aikakauslehtiala, yleisradio ja kaapelilähetystoiminta sekä asianomaiset hallinnonalat.

2.3 Viestintä sotaa lievemmissä poikkeusoloissa

2.3.1 Viestintävastuut

Valtioneuvoston kanslia vastaa valtionhallinnon viestinnän yleisestä kehittämisestä ja yhteensovittamisesta myös poikkeusoloissa. Käytännössä vastuu on valtioneuvoston viestintäyksiköllä. Valtioneuvoston kanslian johdossa toimivaa valtioneuvoston johtokeskusta vahvistetaan poikkeusolojen viestinnällä ja sitä tukevalla tutkimus- ja yhteystoiminnalla. Johtokeskuksen viestintä toimii valtioneuvoston viestintäjohtajan alaisuudessa.

Viranomaiset tehostavat viestintäänsä ilman keskitettyjä ohjeita ja tiedottavat normaalikäytännön mukaisesti myös tilanteen vaikutuksista ja tarvittavista erityisjärjestelyistä. Ministeriöt voivat ryhtyä sovittamaan yhteen hallinnonalansa viestintää, jos tilanne vaikuttaa

merkittävästi niiden toimintaan. Tällöin ministeriön viestintäyksikkö ilmoittaa asiasta sekä valtioneuvoston viestintäyksikköön että muille tilanteen kannalta asianomaisille viranomaisille. Ministeriöiden on muutoinkin pidettävä valtioneuvoston viestintäyksikkö ajan tasalla hallinnonalansa viestinnän ohjaukseen ja järjestelyihin liittyvissä keskeisissä kysymyksissä.

Päivastuu alueellisesta viestinnästä on lääninhallituksilla. Ne soveltavat lääninhallituslain 2 §:n mukaan yhteen valmiuslaissa tarkoitettua poikkeusoloihin varautumista huolehtimalla lain edellyttämän yhteistoiminnan järjestämisestä läänin alueella.

Lääninhallitusten on kriisin syvetessä tehostettava tilanteen vaatimusten mukaisesti viestintävalmiuttaan ja niiden on tarkistettava viestintänsä linjat vastaamaan valtakunnallisessa viestinnässä noudatettavia periaatteita. Maaherra vastaa lääninhallitusten viestinnän organisoimisesta ja kokonaissisällöstä. Käytännössä viestintää johtaa viestintäyksikön päällikkö maaherran antamien ohjeiden ja päätösten mukaisesti. Maaherra voi kutsua tuekseen myös valtion aluehallinnon ja joukkoviestimien edustajista koostuvan viestinnän asiantuntijaryhmän.

Tilanteen kiristyessä viestintäyksikköä laajennetaan perustamalla lääninhallituksen viestintäosasto. Yksikön vahvistaminen tapahtuu ensisijaisesti hallinnonalan sisäisin siirroin. Tilanteen vaatiessa keskitettyä johtamisvalmiutta voidaan perustaa läänin johtokeskusorganisaatio, johon sijoitettava viestintäosasto toimii lääninhallituksen johtoryhmään kuuluvan viestintäpäällikön alaisuudessa.

Myös muiden aluehallintoviranomaisten kuten työvoima- ja elinkeinokeskusten sekä alueellisten ympäristökeskusten on tilanteen mukaisesti tehostettava viestintänsä. Puolustusvoimat korottaa viestintävalmiuttaan muiden viranomaisten tavoin. Puolustusvoimien päätehtävänä on tiedottaa sotilaallisesta yleistilanteesta ja puolustusvoimien omasta toiminnasta.

2.3.2 Viestinnän yhteensovittaminen

Valtioneuvoston viestintäyksikön vastuu viestinnän yhteensovittamisessa korostuu tilanteen kiristyessä. Tällöin valtioneuvoston viestintäyksikön ja muiden viranomaisten välistä yhteistyötä tiivistetään tarpeen mukaan.

Yhteydenpidon ja yhteistyön tarve valtioneuvoston viestintäyksikön kanssa kasvaa, jos tilanne edellyttää viranomaisilta erityistoimia tehostetun viestinnän lisäksi. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa ennaltaehkäiseviä toimia viranomaisen omalla hallinnonalalla kriisin vaikutusten rajaamiseksi. Valtioneuvoston viestintäyksikkö kytketään mahdollisimman varhain ja tiiviisti erityisviranomaisen vastuulla olevista asioista tiedottamiseen tilanteen edellyttäessä tehostettuja toimia usean eri viranomaisen kesken.

Viimeistään sodan uhatessa perustetaan valtioneuvoston päätöksellä viestinnän yhteistyöryhmä, jossa ovat edustettuina tilanteen kannalta keskeiset hallinnonalat. Yhteistyöryhmän tehtävänä on ohjata ja koordinoida valtakunnallista viranomaisviestintää valtioneuvoston linjausten ja erillispäätösten mukaisesti.

2.3.3 Viestintävastuun siirtäminen

Kriisin edelleen syvetessä viestintävastuuta voidaan joutua siirtämään joko osittain tai kokonaan erityisviranomaisilta valtioneuvoston viestintäyksikölle. Valtioneuvosto päättää valmiuslainsäädännön nojalla viestintävastuun siirtämisen ajankohdasta ja laajuudesta.

Valtioneuvoston viestintäjohtaja johtaa viestintää siltä osin kuin kyseessä ovat viestintäyksikön vastuulle siirretyt asiat. Muut viranomaiset jatkavat omaa toimialaansa koskevan viestinnän valmistelua ja toteuttamista valtioneuvoston viestintäyksikön ja yhteistyöryhmän yhteen sovittamana. Samalla tehostetaan kaikkien tilanteen kannalta keskeisten viranomaisten viestintää.

Valtioneuvosto määrää valmiuslain ollessa sovellettavana tarpeen mukaan myös siitä, milloin ja missä laajuudessa valtionhallinnon viestintähenkilöstöä siirretään valtioneuvoston viestintäyksikköön

2.3.4 Tutkimustoiminta ja psykologinen puolustus

Tutkimustoiminnalla tuetaan viranomaisten päätöksentekoa, selvitetään kansakunnan puolustustahtoa ja -valmiutta uhkaavat tekijät sekä pyritään estämään huhujen ja väärrien tai harhaanjohtavien tietojen syntyminen ja leviäminen. Ennakoivalla, tehokkaalla ja kattavalla tutkimustoiminnalla luodaan perusta mielipide- ja käyttäytymisvaikuttamiselle sekä muille psykologisen puolustuksen menetelmille.

Poikkeusoloissa korostuu tutkimusten nopeus ja luotettavuus, tutkimuslaitosten toimintakyvyn säilyttäminen sekä tulosten vertailtavuus normaaliolojen tilanteisiin. Myös erityisaloja tai kohderyhmiä koskevien tutkimusten merkitys korostuu.

Valtioneuvoston kanslialla säilyy yleisvastuu valtionhallintoa koskevien mielipide-, asenne- ja viestintätutkimusten kehittämisestä ja toteuttamisesta. Tutkimusten suunnittelusta ja teettämisestä vastaa käytännössä valtioneuvoston viestintäyksikkö, jonka tehtävänä on tarvittavan henkilöstön varaaminen ja perehdyttäminen poikkeusolojen tutkimustoimintaan. Tutkimusaineiston kokoavat kaupalliset tutkimuslaitokset, joiden resurssit ovat siihen riittäviä. Tilanteen niin vaatiessa lisätään ja tiivistetään yhteistyötä tutkimuslaitosten ja Tilastokeskuksen kanssa.

Psykologinen puolustus eri menetelmineen on kansakunnan henkistä kestokykyä vahvistava maanpuolustuksen alue. Sillä tarkoitetaan sellaisia reaktiivisia ja aktiivisia toimia, joihin ryhdytään päämääränä oman puolustus- ja taistelutahdon säilyttäminen ja vahvistaminen sodan uhatessa ja sen aikana. Tällaisilla toimilla pyritään vaikuttamaan myös kansainväliseen yhteisöön.

Valtioneuvoston kanslia vastaa siviiliviranomaisten osalta psykologiseen puolustukseen varautumisesta sekä sen suunnittelusta ja valmistelusta. Puolustusvoimat vastaa psykologiseen puolustukseen varautumisesta sekä taistelutahdon ylläpitämisestä ja vahvistamisesta sotilaallisessa maanpuolustuksessa.

2.3.5 Joukkoviestimien toiminta

Poikkeusoloissa on kaikin mahdollisin keinoin turvattava joukkoviestimien toimintamahdollisuudet ja itsenäisyys. Liikenne- ja viestintäministeriö ohjaa sähköisen joukkoviestinnän teknistä varautumista sekä valvoo alan yritysten varautumisen tasoa ja kehittymistä. Lehdistön toimintavalmiuden kehittämistä ja ylläpitämisestä vastaavat pääosin niitä julkaisevat yritykset.

Yleisradio Oy on sähköisen joukkoviestinnän harjoittajista tärkeimmässä asemassa. Se pyrkii jatkamaan toimintaansa normaalilla palvelutasolla ja mahdollisimman pienin organisaatiomuutoksin. Yleisradion toiminnassa korostuu oikea-aikaisen ja luotettavan uutistoiminnan ohella sen erityistehtävä viranomaistiedotteiden välittäjänä.

Sanoma- ja aikakauslehdistön on varauduttava etenkin sähköistä tiedonsiirtoa ja painopaperin saantia koskeviin uhkiin. Niiden on varauduttava myös ilmoitustulojen vähenemiseen, ilmestymistiheydessä ja levikissä tapahtumiin muutoksiin, ongelmiin verkkopalveluiden ylläpitämisessä sekä poikkeaviin järjestelyihin kuljetuksessa ja jakelussa. Lehdistön ja viranomaisten on turvattava alueellisesti ja paikallisesti kattavan sanomalehdistön ilmestyminen kaikissa tilanteissa.

2.4 Viestintä sodan aikana

2.4.1 Valtion viestintäkeskus

Viimeistään puolustustilan voimassa ollessa valtakunnallista viestintää tehostetaan ja keskitetään perustamalla valtion johtokeskuksen yhteyteen valtion viestintäkeskus (VVK). Viestintäkeskus jakautuu kolmeen toiminnalliseen kokonaisuuteen, joita ovat viestintä, tutkimus ja psykologinen puolustus sekä yhteydenpito järjestöihin, yrityksiin ja yhteisöihin.

Viestintä

VVK:n viestintäyksikkö koostuu eri ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon viestintähenkilöstöllä vahvistetusta valtioneuvoston viestintäyksiköstä. Valtioneuvoston viestintäjohtajan alaisuudessa toimivan yksikön ensisijaisena tehtävänä on huolehtia viestinnästä pääministerin vastuulla olevissa asioissa. Yksikkö vastaa myös viestinnästä kotimaiselle medialle ja varautuu avustamaan tasavallan presidentin kansliaa.

VVK:n viestintäyksikkö ja viestinnän yhteistyöryhmä toimivat tiiviissä yhteistyössä. Ministeriöiden viestintäyksiköt jatkavat toimintaansa niiden ohjauksessa ja koordinoimana.

Yksikkö toimii tiiviissä yhteistyössä myös ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuriosaston kanssa. Ne vastaavat yhdessä viestintäpalveluiden tuottamisesta Suomessa toimiville ja Suomeen saapuville kansainvälisen median edustajille.

Valtioneuvosto päättää valmiuslainsäädännön nojalla ministeriöiden viestintävastuulla olevien asioiden siirrosta VVK:n viestintäyksikölle.

Tutkimus ja psykologinen puolustus

Tutkimusten merkitys korostuu kriisin syvetessä sodan asteelle. Niiden ensisijaisena tehtävänä on antaa nopeasti luotettava ja tarkka kuva kotirintaman mielialojen kehittymisestä sekä tukea omalta osaltaan psykologisen puolustuksen eri menetelmiä.

VVK:n tutkimusyksikkö jakaantuu kahteen osaan. Tutkimus 1/VVK seuraa ja analysoi mielipide- ja asenneilmastoa sekä koti- ja ulkomaisia joukkoviestimiä. Tutkimus 2/VVK vastaa psykologisen puolustuksen toteuttamisesta. Se suunnittelee ja toteuttaa muun muassa viestintäkampanjoita kansakunnan henkisen kriisinkestokyvyn ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi. Sen toimialaan kuuluvat myös huhujen ja väärrien tietojen neutraloiminen sekä propagandan neutraloiminen ja vastapropaganda. Psykologisen puolustuksen toimet suunnitellaan mielipide-, asenne- ja viestintätutkimusten perusteella.

Vastuu tutkimusten suunnittelusta ja käytännön toteutuksesta jakaantuu seuraavasti:

- Viestintäkeskuksen tutkimusyksiköllä on päävastuu tutkimusten suunnittelusta ja analysoimisesta
- Kaupalliset tutkimuslaitokset ovat päävastuussa tutkimusten käytännön toteutuksesta sekä tarvittaessa osavastuussa niiden suunnittelusta ja toteuttamisesta
- Tilastokeskus on osavastuussa tutkimusten toteutuksesta ja tarvittaessa osavastuussa niiden suunnittelusta ja analysoinnista
- Väestörekisterikeskus on päävastuussa väestökirjanpidosta ja tukee Tilastokeskuksen toimintaa

Yhteydenpito

Yhteisyksikkö ylläpitää yhteyksiä järjestöihin, yrityksiin ja yhteisöihin. Yksikkö osallistuu tutkimusyksikön kanssa myös viestintäkampanjoiden suunnitteluun ja toteutukseen.

2.4.2 Alueellinen viestintä

Lääninhallituksen välitöntä johtamista, valvontaa tai ohjausta sekä sen nopeaa tiedonsaantia, päätöksentekoa ja yhteyksiä varten läänissä toimii läänin johtokeskusorganisaatio.

Maaherran alaisuudessa toimiva johtokeskusorganisaatio pitää sisäasiainministeriön johtokeskuksen sekä valtion muun keskushallinnon ja yhteistyöviranomaiset ajan tasalla läänissä vallitsevasta tilanteesta. Organisaatioon kuuluva viestintäosasto vastaa lääninhallituksen viestinnästä, alueen tärkeimpien joukkoviestimien ja mielipide- ja asenneilmaston seurannasta sekä yhteydenpidosta alueen keskeisimpiin järjestöihin. Viestintäosasto osallistuu tarvittaessa myös psykologisen puolustuksen toteutukseen valtion viestintäkeskuksen ohjeiden ja määräysten mukaisesti.

Maaherran tueksi perustettu viestinnän asiantuntijaryhmä jatkaa tilanteen mukaisesti toimintaansa osana läänin johtokeskusorganisaatiota.

2.4.3 Sotilasviranomaisten viestintä

Puolustusvoimien viestintä keskittyy sotilaallisen tilanteen selvityksen ohella väestön ja puolustusvoimien maanpuolustus- ja taistelutahdon lujittamiseen. Pääesikunnan tiedotuskeskus vastaa puolustusvoimien valtakunnallisesta viestinnästä ja osallistuu viestinnällään psykologiseen puolustukseen valtion viestintäkeskuksen ohjeiden ja määräysten mukaisesti.

Maavoimien, merivoimien ja ilmavoimien tiedotuskeskusten tehtävänä on operatiivisen ja muun toiminnan tukeminen tiedottamalla sotilaallisesta tilanteesta ja puolustusvoimien toiminnasta pääesikunnan ohjeistuksen sekä oman johtoportaansa tarpeiden mukaisesti. Keskuksat suunnittelevat ja toteuttavat sisäisen ja ulkoisen viestintänsä.

Tiedotuskeskukset ohjaavat alaistensa sotilasviranomaisten viestintää, avustavat joukkoviestimiä julkisten tietojen hankinnassa sekä suunnittelevat ja järjestävät median edustajille opastettuja käyntejä joukkojen toiminta-alueille. Joukkoviestimien toiminnan ollessa estyneenä keskukset varautuvat jakamaan tiedotteita yhteistoiminnassa siviiliviranomaisten kanssa. Keskukset osallistuvat myös psykologiseen puolustukseen valtion viestintäkeskuksen ja pääesikunnan tiedotuskeskuksen ohjeiden ja määräysten mukaisesti.

2.4.4 Joukkoviestimien toiminta

Sodan aikana sähköisen joukkoviestinnän teknisiä järjestelyjä ohjaa ja sovittaa yhteen liikenne- ja viestintäministeriö apunaan Viestintävirasto.

Vain Yleisradiolla on lakisäätöinen velvoite jatkaa toimintaansa. Sen tehtävänä on jatkaa viranomaistiedotteiden välitystä ja tuottaa ohjelmaa ainakin yhdelle suomenkieliselle radiokanavalle ja yhdelle TV-kanavalle koko maassa sekä yhdelle ruotsinkieliselle kanavalle ruotsinkielisellä alueella. Uutis- ja ajankohtaisohjelmiston osuus kasvaa ja se muodostaa koko päivittäisen ohjelmiston rungon. Myös Yleisradion ulkomaille suunnattavien lähetysten määrää lisätään.

Kaupalliset radio- ja TV-alan yritykset pyrkivät jatkamaan toimintaansa niin kauan kuin niiden resurssit sen mahdollistavat.

Digita Oy vastaa ohjelmansiirto- ja jakeluverkkojen teknisestä ylläpidosta. Johtamisen ja tuotannon turvaamiseksi Yleisradio pitää yllä varapaikkoja niin pääkaupunkiseudulla kuin muuallakin maassa.

Yleisradio ylläpitää yhteistoiminnassa viranomaisten kanssa poikkeusolojen lähetyksikköjä läänien pääkaupungeissa ja paikkakunnilla, joissa on läänien muita johtokeskuksia. Ne toimivat maakuntaradioiden varalähetyksikköinä, joiden tasosta Yleisradio ja viranomaiset sopivat keskenään. Yleisradio varautuu tilanteen mu-

kaan käyttämään myös siirrettävää kalustoa ja ohjelmansiirrossa varaudutaan varmistavana yhteytenä satelliittiyhteyksien käyttöön.

Ilmavoimien johtokeskusten yhteydessä olevista sisäasiainministeriön pää- ja varahälytyskeskuksista jaettavat ilmapalvontatiedot ja hälytykset välitetään kansalaisille Yleisradion kanavien kautta. Hälytystieto tulee näistä hälytyskeskuksista läänin johtokeskusten kautta kuntaan, jossa kansalaisia varoitetaan suurtehohälyttimien avulla. Tieto uhkaavasta vaarasta välitetään väestölle samanaikaisesti Yleisradion ULA 3-verkon (Radio Suomi) kautta.

Sodan aikana turvataan myös tärkeimmiksi luokiteltujen sanomaja aikakauslehtien ilmestyminen ja jakelu.

Puolustustilalaki antaa viranomaisille tiettyjä valtuuksia puuttua joukkoviestimien toimintaan. Lain 13 §:n mukaan kukaan ei saa oikeudettomasti julkaista tai toiselle ilmoittaa asiaa, joka on valtakunnan puolustamiseksi tai sen turvallisuuden ylläpitämiseksi säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi. Julkistamiskielto koskee myös asioita, jotka valtakunnan puolustuksen tai sen turvallisuuden tai niihin liittyvien ulkomaansuhteiden suojelemiseksi ovat luonteeltaan salassa pidettäviä. Jos kieltoa on toistuvasti tai vakavasti rikottu, valtioneuvosto voi asettaa joukkoviestimen kolmeksi kuukaudeksi valvontaan, tarkastaa ennalta sen viestintää, poistaa 13 §:ssä tarkoitettua asiaa koskevan osan, viivyyttää viestintää tai estää viestinnän kokonaan.

3 VARAUTUMINEN JA KOULUTUS

Viranomaisten on etukäteen varmistettava tehtäviensä hoitaminen mahdollisimman häiriöttä kaikissa oloissa. Valtakunnallista varautumista johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen valtioneuvosto ja kukin ministeriö hallinnonalallaan. Lääninhallitus valvoo ja sovittaa yhteen varautumista läänin alueella.

Ministeriöiden ja muiden viranomaisten viestintävalmius edellyttää omien järjestelyjen suunnittelua, henkilöstön varaamista ja kouluttamista sekä yhteistoimintajärjestelyjä eri viranomaisten välillä. Valmiussuunnitelmissa on oltava alakohtainen kriisitilanteiden ja poikkeusolojen viestintäsuunnitelma, jossa määritellään muun muassa viranomaisten viestintävastuut, poikkeukselliset viestintäkanavat ja keinot sekä yhteydet joukkoviestimiin ja muihin keskeisiin sidosryhmiin.

Henkilöstön kouluttaminen tapahtuu valtakunnallisissa ja alueellisissa valmiusharjoituksissa sekä kursseilla ja seminaareissa. Viestintä on otettava mukaan jo harjoitusten suunnitteluvaiheessa. Viestintähenkilöstön on myös osallistuttava harjoituksiin sekä niiden suunnittelun ja toteutuksen arviointiin.

4 VIESTINNÄN ARVIOINTI

Valtionhallinnon viestinnän toteutumista ja vaikutuksia on tarpeen seurata ja arvioida säännöllisesti. Viestinnän vaikutusten arvioinnin merkitys korostuu kriiseissä. Arvioinnin tavoitteena tulee olla kriisi- ja poikkeusoloviestinnän kehittäminen siten, että väestön kasvava tiedontarve kyetään tyydyttämään.

Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeeseen perustuva valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä (VISA) mahdollistaa viestinnän kokonaisvaltaisen arvioinnin. VISA on tarkoitettu sovellettavaksi ja kehitettäväksi laajasti valtionhallinnon viestinnässä. Se on toteutettu tutkimalla ministeriöiden viestinnän johtamista ja toteuttamista, mediaseurantaa, verkkoviestintää sekä sidosryhmien, yhteistyötahojen ja kansalaisten odotuksia ja kokemuksia valtionhallinnon viestinnästä.

VISA sisältää kolmen tasoista arviointia: itsearviointia, vertaisarviointia ja ulkoista arviointia. Viestinnän seurannasta ja arvioinnista ja yhteiseen arviointijärjestelmään sitoutumisesta ovat vastuussa ministeriöiden viestintäjohtajat. Koordinoiva vastuu on valtioneuvoston viestintäjohtajalla.

Valtiohallinnon viestinnän seurannan ja arvioinnin käyttöönotto ja kehittäminen edellyttävät myös ministeriöiden johdon sitoutumista. Viestinnän systemaattinen seuranta ja arviointi on liitettävä vuosittaisiin toiminta- ja taloussuunnitelmiin.

LIITE: MUISTILISTA TEHOSTETUN VIESTINNÄN HOITAMISEEN VALTIONEUVOSTOTASOLLA

Tunnista tilanne ajoissa ja varaudu nopeisiin muutoksiin

Tunnista tilanne ajoissa ja varaudu välittömästi sen nopeaan muuttumiseen.

Ota yhteyttä jo alkuvaiheessa oman ministeriösi johtoon ja päivystäjään/valmiushenkilöön, valtioneuvoston viestintäyksikköön sekä kansainvälistä kiinnostusta herättävissä asioissa ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuriosastoon.

Luo välittömästi kanavat, joita pitkin saat tilanteesta ajantasaista tietoa.

Sovi ministeriösi johdon kanssa, miten viestintä hoidetaan

Selvitä, missä tilanteesta kootaan tilannekuvaa ministeriötasolla ja valmistaudu osallistumaan kokoukseen. Varmista, että samassa yhteydessä sovitaan myös ministeriön viestintälinjasta ja viestintävastuista.

Organisoi viestintä ja varmista, etteivät asiantuntijat kuormitu liikaksi joukkoviestimien yhteydenotoista, jolloin tehtävien hoitaminen voi kärsiä. Varaudu vastaamaan myös kansainvälisen median tietotarpeisiin. Varaudu vetämään kansainvälinen tiedotustilaisuus.

Hälytä lisäresursseja viestintätehtävien hoitamiseen

Hälytä heti lisäresursseja viestintäyksikköön. Vaikka toimintaa johtava viranomainen vastaa yleisestä tiedottamisesta, joukkoviestimet kaipaavat ensitiedon jälkeen nopeasti tietoa ja kommentteja myös ministeriötasolta.

Varmista, että ministeriösi asiantuntijat tietävät tilanteen ja ovat varautuneet joukkoviestimien yhteydenottoihin. Tee tiedote ja/tai organisoi tiedotustilaisuus, jotta kaikki saavat tasapuolisesti tietoa tilanteesta.

Muista informoida myös puhelinvaihdetta.

Ota yhteyttä hallinnonalasi muihin tiedottajiin ja yhteistyökumppaneihin

Jotta viestintä olisi linjakasta paikallisviranomaisesta aina ministeriöön saakka, ota yhteyttä mahdollisimman nopeasti toimintaa johtavan viranomaisen tiedottajaan ja varmista, että tieto kulkee hallinnonalan sisällä tiedottajaverkosta pitkin.

Luo nopeasti tiedonkulkuverkosto myös tilanteessa keskeisesti mukana oleviin muiden yhteistyökumppaneiden tiedottajiin. Verkostot auttavat kokonaiskuvan luomisessa ja viestinnän yhteensovittamisessa sekä tiedotustilaisuuksien koordinoinnissa. Varmista, etteivät eri viranomaiset järjestä tiedotustilaisuuksia yhtä aikaa.

Varmista, että kuvaajien tarpeet otetaan huomioon ja että toimittajilla on tarvittaessa työskentelytilat paikan päällä.

Pidä valtioneuvoston viestintäyksikkö ajan tasalla ja neuvottele viestinnästä

Varmista, että valtioneuvoston viestintäyksikkö on saanut tiedon tapahtuneesta. Neuvottele yksikön kanssa, miten viestintä jatkossa hoidetaan. Jos valtioneuvoston viestintäyksikkö sovittaa yhteen viestintää, ilmoita siitä hallinnonalasi tiedottajille.

Ota yhteyttä myös ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuriosastoon, jos on tehostettava viestintää ulkomaille

Varmista, että ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuriosasto on saanut tiedon tapahtuneesta. Neuvottele valtioneuvoston viestintäyksikön sekä ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuriosaston kanssa, miten kansainvälisessä viestinnässä tarvittava tiedotusaineisto tuotetaan, miten kansainvälisen median seuranta hoidetaan sekä mitä asioita kansainvälisen median palvelussa muuten tulee ottaa huomioon.

Seuraa median uutisointia ja reagoi tarvittaessa

Organisoi mediaseuranta alusta lähtien. Varmista, että väärät tiedot oikaistaan välittömästi ja puutteellisia tietoja täydennetään uudella tiedolla.

Informoi tilanteen päättymisestä

Varmista, että ministeriösi johto, asiantuntijat ja joukkoviestimet saavat tiedon tilanteen päättymisestä. Organisoi tarvittaessa loppuinfo.

Pidä päiväkirjaa koko tilanteen ajan

Arvioi onnistumistasi

Arvioi viestintäsi onnistumista jälkikäteen. Tarvittaessa uudista ohjeita ja menettelytapoja. Pyydä myös yhteistyökumppaneiltasi arviota viestinnän onnistumisesta.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. (09) 16001, (09) 57811
f. (09) 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

Tätä julkaisua myy ja välittää:
Yliopistopainon kirjamyynti
www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti
books@yliopistopaino.fi
PL 4 (Vuorikatu 3 A)
00014 HELSINGIN YLIOPISTO
Puhelin (09) 7010 2363
Fax (09) 7010 2374



9 789525 631340

ISBN 978-952-5631-34-0 (nid)
ISBN 978-952-5631-37-1 (pdf)
ISSN 0782-6028