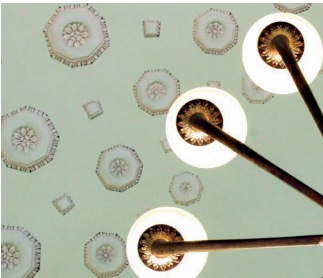




VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Valtionhallinnon viestintä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa

Valtionhallinnon viestintä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN MÄÄRÄYSKOKOELMA

Määräys Ohje Suositus

Asiasisältö tai otsikko

Valtionhallinnon viestintä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa

Numero tai muu yksilöivä tieto

Valtioneuvoston kanslian määräykset, ohjeet ja suositukset 1/2013

Viranomainen

Valtioneuvoston kanslia

Antamispäivä

20.5.2013

Kohderyhmä

Valtionhallinto

Voimaantuloajankohta

20.5.2013

Voimassaoloaika

Toistaiseksi

Kumooa/muuttaa

Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa (2007)

Yhteystiedot

Valtioneuvoston viestintäosasto

Julkaisun kieli

suomi

ISBN (Nid.)

978-952-287-033-9

ISBN (PDF)

978-952-287-034-6

Sivumäärä

48

Julkaisusarjan nimi ja numero

Valtioneuvoston kanslian määräykset, ohjeet ja suositukset 1/2013

ISSN

1798-9531

Julkaisu PDF:nä

www.vnk.fi/julkaisut

Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi

Painopaikka

Edita Prima, Helsinki, 2013

Kustantaja

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
P. 09 16001, 09 57811

Julkaisun jakelu

Valtioneuvoston kanslia
julkaisut@vnk.fi

SISÄLLYS

ESIPUHE	7
JOHDANTO	9
1 UHKAMALLIEN, HÄIRIÖTILANTEIDEN JA POIKKEUSOLOJEN MÄÄRITTELY	10
2 HÄIRIÖTILANTEIDEN HALLINTA	12
2.1 Johtaminen, tilannekuva ja viestintä	12
2.2 Johtamisen ja viestinnän eri tasot	15
3 VIESTINNÄN VALMIUS	19
3.1 Varautuminen	19
3.2 Varoittaminen	20
3.3 Viestintä häiriötilanteessa	20
3.4 Häiriötilanteiden jälkeiset toimenpiteet	21
3.5 Arviointi	21
4 HÄIRIÖTILANTEIDEN VIESTINTÄ	23
4.1 Viestinnän toteuttaminen	23
4.2 Viestinnän keinoja	26
5 VIESTINTÄ POIKKEUSOLOISSA	31
5.1 Varautumisvelvollisuus	31
5.2 Viestinnän vastuut ja yhteensovittaminen poikkeusoloissa ..	31
5.3 Tiedotusten julkaisuvelvollisuus	33
5.4 Toimivallan ratkaiseminen poikkeusoloissa	34
6 HENKINEN KRIISINKESTÄVYYS	35
7 SÄÄDÖKSIÄ, OHJEITA JA SUOSITUKSIA	37
LIITE: MUISTILISTA TEHOSTETUN VIESTINNÄN HOITAMISEEN VALTIONEUVOSTOSSA	39
1 Varautuminen	39

2	Varoittaminen	40
3	Viestintä häiriötilanteissa	41
4	Häiriötilanteen jälkeinen viestintä.	43
5	Onnistumisen arviointi	44

ESIPUHE

Valtioneuvoston kanslia asetti huhtikuussa 2012 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää miltä osin vuoden 2007 kriisitilanteiden ja poikkeusolojen viestintäohje edellytti uudistamista ja laatia esitys päivitetyn ohjeeksi.

Uudessa ohjeessa tuodaan korostetusti esiin varautumisen, johtamisen ja viestinnän tiivistä kokonaisuutta sekä toimivaa tiedonkulkua. Luotettava, tehokas ja oikea-aikainen sisäinen ja ulkoinen viestintä ovat erottamaton osa häiriötilanteiden hallintaa.

Useat viime vuosina tapahtuneet laajamittaiset häiriötilanteet, kuten kesä- ja talvimyrskyt, Islannin tulivuorenpurkaus, sikainfluenssa ja Talvivaaran kaivosalueen vuoto, ovat selkeästi tuoneet esiin varautumisen, johtamisen ja viestinnän merkityksen erilaisten kriisitilanteiden onnistuneessa hoitamisessa ja niistä palautumisessa. Kokemus on osoittanut, että perusta onnistuneelle toiminnalle ja viestinnälle eri tilanteissa ja olosuhteissa luodaan päivittäisellä yhteistoiminnalla, selkeiden käytäntöjen luomisella, vaativien viestintätilanteiden harjoitteluun panostamalla ja ottamalla opiksi jo koetuista ponnistuksista.

Esimerkiksi Talvivaaran alueen kaivosvuodon kaltaisten eteen tulevien käytännön tilanteiden yhteistoiminta sekä toiminnan arviointi tarjoavat viranomaisille ja hallinnolle konkreettisen mahdollisuuden tarkastella ja kehittää toimintaansa.

Ohje korvaa valtioneuvoston kanslian 10.9.2007 antaman ohjeen valtioonhallinnon viestinnästä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa. Ohje on voimassa 20.5.2013 lukien toistaiseksi.

Helsingissä 13.5.2013



Jyrki Katainen, pääministeri



Kari Mokko, osastopäällikkö, valtioneuvoston viestintäjohtaja

JOHDANTO

Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen viestintäohjeen painopiste on normaalioloissa tapahtuvien tilanteiden edellyttämässä tehostetussa viestinnässä ja yhteistoiminnassa. Häiriötilanteiden johtamisessa ja viestinnässä lähtökohtana on, että viranomaiset toimivat normaaliorganisaatiolla ja normaalien toimintamallien mukaisesti. Pohja hyvillä käytännöillä luodaan normaalioloissa. Häiriötilanteissa viestintää hoidetaan julkisuuslain ja -asetuksen sekä valtionhallinnon viestintäsuosituksen mukaisesti. Poikkeusolojen lisävaltuuksista säädetään valmiuslaissa ja puolustustilalaissa.

Toimivaltaisilla viranomaisilla on keskeinen rooli kaikilla hallinnon tasoilla. Ohjeessa korostetaan johtamisen, tilannekuvatoiminnan ja viestinnän tiivistä kokonaisuutta sekä toimivaa tiedonkulkua hallinnonalojen sisällä ja niiden välillä. Toimivan yhteistyön ja toimintojen yhteensovittamisen ohella on panostettava viestinnän suunnitteluun ja häiriötilanteiden jälkeisiin toimenpiteisiin. Viranomaisten on myös luotava kyky viestinnän järjestelmälliseen seurantaan ja arviointiin. Sekä häiriötilanteissa että poikkeusoloissa on kyettävä käyttämään tehokkaasti, monipuolisesti ja joustavasti erilaisia viestintäkanavia ja -välineitä.

Viestintäohjeessa on otettu huomioon valtionhallinnon viestintäsuositus (2010), yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010), uusi valmiuslaki (2012), valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta (2012) ja valtioneuvoston yhtenäisen strategisen viestinnän linjaukset (2013). Ohjeen laadinnassa on muun muassa kiinnitetty huomiota yhteiskunnan teknisen häiriöherkkyyden lisääntymiseen sekä viime vuosina yhteiskuntaa kohdanneista häiriötilanteista saatuihin kokemuksiin. Lisäksi on yhdenmukaistettu ohjeessa käytetty terminologia.

Ohje on perusta hallinnonalojen ja organisaatioiden omien ja yhteisten viestintäsuunnitelmien laatimista varten.

1 UHKAMALLIEN, HÄIRIÖTILANTEIDEN JA POIKKEUSOLOJEN MÄÄRITTELY

Tämän ohjeen perustana ovat yhteiskunnan turvallisuusstrategiasa kuvatut uhkamallit, joihin on myös viestinnässä varauduttava. Uhkamalli tarkoittaa tässä ohjeessa kuvausta turvallisuusympäristön mahdollisista häiriöistä.

Uhkamalli on yleisellä tasolla oleva kuvaus turvallisuusympäristön häiriöistä. Uhkamallissa esitetään uhkan vaikutusmekanismi, lähde, kohde ja vaikutus kohteessa, todennäköisyys sekä tunnistetut uhkamalliin sisältyvät vakavimmat häiriötilanteet.

Uhkamalleihin sisältyy lukuisia häiriötilanteita, joihin varautuminen on ministeriöiden vastuulla. Häiriötilanteita voi esiintyä sekä normaalioloissa että poikkeusoloissa.

Häiriötilanne on uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa yhteiskunnan turvallisuutta, toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Normaalioloissa esiintyvät häiriötilanteet hallitaan viranomaisten tavanomaisin toimivaltuuksin tai voimavaroin.

Normaalioloissa rakennettavat järjestelmät ja varautumistoiimet luovat perustan toiminnalle poikkeusoloissa. Poikkeusolot on määritelty valmiuslaissa ja puolustustilalaissa.

Valmiuslaissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana sekä varautumisesta poikkeusoloihin. Puolustustilalain sisältämiä viranomaisten toimivaltuuksia voidaan

ottaa käyttöön vahvistamaan ja täydentämään valmiuslain suomia 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 säädettyt valtuudet eivät ole riittäviä ja vain niiltä osin kuin se on välttämätöntä lain tarkoituksen saavuttamiseksi.

Poikkeusoloja ovat valmiuslaissa ja puolustustilalaissa säädetty tilanteet, joiden hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin tai voimavaroin. Poikkeusoloja valmiuslain mukaan ovat:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
- 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
- 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä
- 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Viranomaisille poikkeusoloissa annettavien toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta päätetään valtioneuvoston asetuksella, jos valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot.

2 HÄIRIÖTILANTEIDEN HALLINTA

2.1 Johtaminen, tilannekuva ja viestintä

Johtaminen

Häiriötilanteiden hallinnassa noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa ja kokonaisturvallisuuden periaatepäätöksessä esitettyjä periaatteita. Häiriötilanteiden johtamisessa lähtökohtana on, että viranomaiset toimivat normaaliorganisaatiolla ja normaalien toimintamallien mukaisesti. Valtioneuvoston kanslia vastaa häiriötilanteiden hallinnan yleisestä yhteensovittamisesta valtioneuvostossa.

Johdettaviin kokonaisuuksiin kuuluvat:

- varautuminen ennakoon (suorituskyvyn rakentaminen, ohjeistus, osaaminen ja harjoittelu)
- toiminta itse tilanteessa
- tapahtuman jälkitoimet ja arviointi

Toimivaltainen viranomainen johtaa operatiivista toimintaa ja vastaa myös sen viestinnästä. Vastuuviranomainen käynnistää häiriötilanteessa toiminnan ja informoi tilanteesta oikea-aikaisesti, tarkasti ja sovittujen käytäntöjen mukaisesti. Muut viranomaiset osallistuvat toimintaan ja antavat säädösten mukaisesti virka-apua. Operatiivisten toimien ohella johtamisessa on tärkeää varmistaa sisäinen tiedonkulku sekä tiedonkulku toimijoiden välillä. Lisäksi hallinnonalojen on informoitava päätöksistään ja toimenpiteistään valtionjohtoa. Tilanteesta riippuen valtionjohdolla tarkoitetaan eduskuntaa, tasavallan presidenttiä, maan hallitusta tai yksittäistä ministeriä. Valtionjohdon informoimista varten on sovittava menettelytavoista hallinnonaloittain.

Tilannekuva

Oikean tiedon saatavuus ja luotettava tilannekuva, toimivaltaisen viranomaisen käsitys tapahtuneesta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä sekä arvio tilanteen kehitysvaihtoehdoista luovat edellytykset päätöksenteolle ja johtamiselle kaikilla tasoilla. Laaja-alaisissa häiriötilanteissa on tärkeää kyetä tuottamaan poikkihallinnollista ja yhteen sovitettua tilannekuvaa. Julkisuutta koskeva tilannekuva on osa yleistä tilannekuvaa.

Jo varhaisessa vaiheessa on varmistettava, että tieto kulkee häiriöttömästi tilanteessa mukana olevien toimijoiden välillä operatiiviselta tasolta valtionjohtoon saakka. Myös viestinnästä vastaavien on saatava tilannekuva käyttöönsä.

Tätä tarkoitusta varten valtioneuvoston kansliassa on valtioneuvoston tilannekeskus, joka tuottaa reaaliaikaista tapahtumatietoa ja toimivaltaisten viranomaisten tiedoista koottua tilannekuvaa. Tilannekeskus yhdistää siten eri hallinnonaloilta saadut tiedot ja raportoi niiden pohjalta valtionjohdolle ja eri viranomaisille.

Viestintä osana johtamista

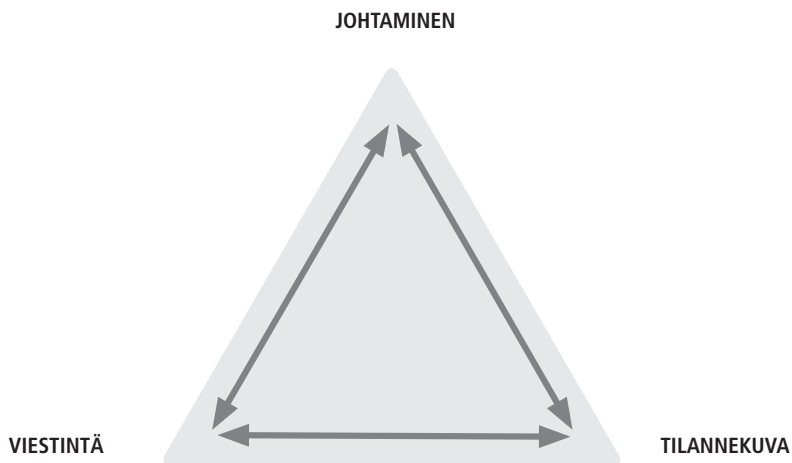
Viestintä on osa johtamista. Luotettava, tehokas ja oikea-aikainen sisäinen ja ulkoinen viestintä ovat olennainen osa häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallintaa. Luotettavuuden edellytyksenä on annettujen tietojen oikeellisuus, selkeys ja riittävyys sekä se, että tietoja antaa toimivaltainen viranomainen. Viestinnän muita keskeisiä periaatteita ovat ennakoivuus, avoimuus, yhdenmukaisuus, nopeus, ymmärrettävyys, tasapuolisuus ja vuorovaikutteisuus.

Johtaminen on organisoitava siten, että sisäinen ja ulkoinen viestintä voidaan käynnistää välittömästi. Viestinnän nopeus on sitä tärkeämpää, mitä vakavammasta väestön turvallisuutta tai terveyttä uhkaavasta häiriöstä tai tilanteesta on kysymys. Viestintää hoitavan henkilöstön on oltava mukana organisaation hälytys- ja päivystysryhmissä. Viestinnän asiantuntijoiden on myös oltava edustettuina kaikissa niissä kokoonpanoissa, joissa häiriötilannetta johdetaan ja käsitellään.

Häiriötilannetta johtavan viranomaisen on varmistettava viestinnän yhdenmukaisuus ensin sisäisesti ja sitten hyvässä yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Viestinnässä ja varautumisessa on kiinnitettävä huomiota myös alueelliseen ja kielelliseen tasapuolisuuteen. Lisäksi viranomaisten tehtävänä on huolehtia siitä, ettei annettu tieto ole harhaanjohtavaa.

Johtamisen, tilannekuvatoiminnan ja viestinnän välinen yhteydenpito on tiivistä ja jatkuvaa.

Kuva: Johtaminen, tilannekuvatoiminta ja viestintä



2.2 Johtamisen ja viestinnän eri tasot

Toimivaltaiset viranomaiset

Yleisperiaate on, että toimintaa ja tutkintaa johtavat viranomaiset vastaavat viestinnästä sekä muiden viranomaisten ja sidosryhmiensä informoinnista. Muut viranomaiset tukevat viestintävastuussa olevaa.

Jos tilanne edellyttää useiden viranomaisten toimenpiteitä eikä ole selvää, mille ministeriölle yleinen johtovastuu kuuluu, valtioneuvosto päättää asiasta erikseen valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 10 §:n mukaisesti.

Valtaosan häiriötilanteista hoitavat paikalliset viranomaiset, jotka vastaavat myös viestinnästä sekä tiedonkulusta muille viranomaisille ja sidosryhmille.

Päävastuu paikallisesta viestinnästä on kunnilla, paikallisilla viranomaisilla, kunnallisilla yhteenliittymillä kuten sairaanhoitopiireillä ja alueellisilla pelastuslaitoksilla. Eryityisesti aluehallintovirastojen (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) on luotava toimivat viestinnälliset yhteydet paikallisiin toimijoihin jo normaalioloissa. Useamman kunnan alueella tapahtuvassa tilanteessa on tärkeää, että viestintä hoidetaan koordinoitusti. Toimintaa johtavan viranomaisen vastuulla on myös viestinnän koordinointi.

Aluehallintoviranomaiset tukevat tarvittaessa toimivaltaisia viranomaisia ja tuottavat osaltaan tilannekuvaa muiden viranomaisten ja keskeisten sidosryhmien käyttöön. Alueellisessa viestinnässä on otettava huomioon viestintää koskevat säädökset sekä ministeriöiden hallinnonaloilleen antamat ohjeet ja suositukset.

Keskushallinnon, kuten ministeriöiden ja keskusvirastojen, toiminnallinen ja viestinnällinen tuki alue- ja paikallishallinnolle on tärkeää. Tuki voi olla esimerkiksi resurssitukea, viestinnän konsultointia ja viestintäkanavien yhteiskäyttöä. Ministeriö tai valtioneuvosto voi laajassa tilanteessa ottaa viestinnän koordinaation hoitettavakseen.

Viranomaisten on sovittava keskinäisestä vastuunjaosta ja tiedotettava siinä tapahtuvista muutoksista sekä varmistettava viestinnän yhdenmukaisuus.

Häiriötilanteissa viranomaisten, yritysten sekä kansalaisjärjestöjen ja -liikkeiden yhteistoiminta on tärkeää. Tarvittavat yritykset ja järjestöt otetaan mukaan toimintaan ja viestintään. Erityisen tärkeää on, että viranomaiset ja yhteiskunnan perusinfrastruktuurista vastaavat yritykset vaihtavat tietoa keskenään heti häiriötilanteen alusta asti ja sopivat viestinnän yhteensovittamisesta kansalaisten peruspalveluihin liittyvissä tilanteissa. Jo valmiussuunnittelussa on mietittävä, miten yhteistoiminta järjestetään eri toimijoiden kanssa paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti.

Valtioneuvosto

Häiriötilanteiden hallintaan liittyvän valmistelun tukena hyödynnetään ministerivaliokuntia, kansliapäällikkökokousta, valmiuspäällikkökokousta ja ministeriöiden yhteistyön pysyviä yhteistyöelimiä sekä tarvittaessa häiriötilanteen luonteesta riippuen turvallisuuskomitean asiantuntemusta. Niiden kokouksiin osallistuvat valtioneuvoston viestintäosaston ja tarvittaessa toimintaa johtavan ministeriön viestinnän edustajat.

Lainsäädännön mukaisesti toimivaltainen ministeriö johtaa toimintaa ja siinä tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa. Myös valtion johto voi tarvittaessa käynnistää tilanteen edellyttämät toimet. Pääministerin päätöksellä tai toimivaltaisen ministerin esityksestä asia viedään pääministerin kanssa sovitulla tavalla hallituksen neuvotteluun käsiteltäväksi. Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan tarvittaessa, minkä ministeriön vastuulle asia kuuluu tai mikä ministeriö toimii laajakantoisen asian käsittelijänä. Kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta sekä varautumisesta.

Valtioneuvoston johtamisen yhteistoimintaelimiä ovat ministeriöiden kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokoukset. Kokouksissa sovitetaan yhteen eri hallinnonalojen sekä tarvittaessa elinkeinoelämän yritysten ja kansalaisjärjestöjen toimenpiteet. Ministeriöiden valmiuspäälliköt toimivat kansliapäälliköiden tukena häiriötilanteiden hallinnassa. Valtioneuvoston viestinnän yhteistyökysymyksiä

käsitellään viestinnän yhteistyöryhmissä sekä ministeriöiden viestintäjohtaja-, valmiuspäällikkö- ja kansliapäällikkökokouksissa.

Jokainen ministeriö vastaa toimintaansa koskevasta viestinnästä ja hallinnonalansa viestinnän yhteensovittamisesta. Hallinnonaloilla on kiinnitettävä erityistä huomiota strategisen ja operatiivisen viestinnän yhdenmukaisuuteen.

Valtioneuvoston kanslia vastaa hallituksen ja pääministerin viestinnästä sekä valtioneuvoston viestinnän yhteensovittamisesta. Jos tilanne koskettaa useampaa hallinnonala tai edellyttää hallitukselta toimenpiteitä, voi valtioneuvoston kanslia koordinoita tilanteen viestintää. Tilanteen hoitoon osallistuvien hallinnonalojen on huolehdittava siitä, että valtioneuvoston viestintäosasto ja muut yhteistyötahot saavat ajantasaiset ja riittävät tiedot näiden tekemisistä ja suunnittelemista viestinnällisistä toimenpiteistä.

Laajamittaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa valtioneuvoston johtamista tukemaan voidaan perustaa ministeriöiden yhteistoimintaan perustuva valtioneuvoston johtokeskus, jonka viestintää vahvistetaan tarpeen mukaan. Johtokeskuksen viestintä toimii valtioneuvoston viestintäjohtajan alaisuudessa.

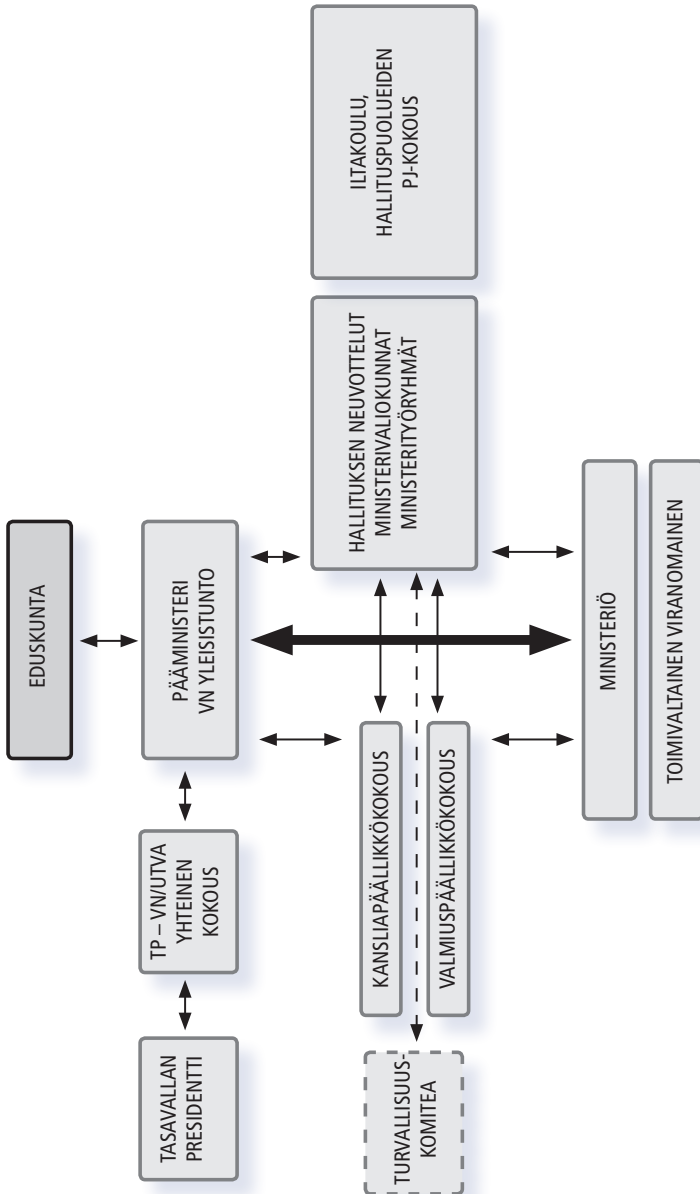
Kansainvälisissä häiriötilanteissa on tärkeää, että viranomaisten viestinnän peruslinjoista sovitaan kansainvälisissä yhteistyöelimissä.

Euroopan unionin kriisikoordinaatiojärjestelyjen (Arrangements for Crisis Coordination at EU level, CCA) uudistamisprosessin yhteydessä on tarkennettu myös viestinnän järjestelyjä. Viestintään on kiinnitettävä huomiota jo häiriötilanteen ensivaiheessa ja koko poliittisen koordinaatioprosessin ajan. Viestinnän pitää olla yhtenäistä ja kaikkien toimijoiden on noudatettava yhteistä viestintästrategiaa. Yhteiset tavoitteet ja viestit vahvistetaan COREPER:ssä. Jäsenmaiden ja EU-instituutioiden viestinnästä vastaavien on oltava läheisessä yhteistyössä EU:n ja kansallisen viestinnän koordinoimiseksi.

Toimivaltaiset viranomaiset vastaavat omalta osaltaan eduskunnan ja tasavallan presidentin kanslian nopeasta informoimisesta.

Kuva: Häiriötilanteiden hallintamalli

(lähde: Kokonaisturvallisuuden periaatepäätös 2012)



3 VIESTINNÄN VALMIUS

Hyvää viestintää ei voi olla ilman suunnittelua ja ennakointia. Suunnittelun lähtökohtana ovat vaikuttavuus sekä oman organisaation ja vastaanottajien tarpeet. Mitä vaativampia tavoitteita viestinnälle asetetaan, sitä monipuolisempia keinoja on käytettävä. Häiriötilanteessa viranomaisen resurssit ovat myös usein rajalliset ja ne on pystyttävä hyödyntämään mahdollisimman tehokkaasti.

Viestinnän vaiheet voidaan jakaa viiteen kokonaisuuteen:

- varautuminen
- varoittaminen
- viestintä häiriötilanteessa
- häiriötilanteen jälkeiset toimenpiteet
- arviointi

3.1 Varautuminen

Varautumisessa on kiinnitettävä huomiota oman ja muiden toimijoiden valmiustilan kohottamiseen, henkilöstön osaamiseen, toimiviin välineisiin, asianmukaisiin tiloihin ja tiedonkulun parantamiseen sekä häiriötilanteiden viestintäohjeiden ja suunnitelmien ajantasaisuuteen. Varautumiseen kuuluu viestinnän sisällyttäminen kaikkiin valmiussuunnitelmiin, riittävän henkilöstön varaaminen ja kouluttaminen sekä säännöllinen harjoittelu.

Viestinnälliseen varautumiseen kuuluu myös kansalaisten, median ja sidosryhmien viestintätapojen tunteminen sekä näiden käsitysten ja tietojen seuraaminen. Varautuminen kattaa lisäksi turvallisuus- ja toimintaohjeet sekä viestintäkampanjat, joilla pyritään vaikuttamaan ihmisten käyttäytymiseen ennaltaehkäisevästi. Riskitietouden ja mielikuvien seuraaminen yhteiskunnassa on tärkeä osa viestinnällistä varautumista.

Valtioneuvoston hankerekisterissä (hare.vn.fi) on julkaistu esimerkkejä ministeriöiden ja virastojen laatimista häiriötilanteiden viestintäohjeista. Ohjeet löytyvät hankerekisteristä numerolla VNK004:00/2012.

3.2 Varoittaminen

Häiriötilanteissa viestinnän välitön tehtävä on varoittaa ja pelastaa ihmisiä tiedossa olevasta vaarasta. Varoitusvaiheeseen kuuluu kaikkien tilanteen osapuolten varoittaminen. Varoittamisvaihe voi tilanteesta riippuen olla lyhyt tai pitkä. Aktiivista ja ennakoivaa viestintää tarvitaan heti kun ensimmäiset heikot signaalit ovat havaittavissa.

Varoittamisvaiheen kansalaisviestintään kuuluvat varoitusviestien lähettäminen, ohjeiden antaminen sekä reaktioiden seuraaminen. Varoittaa voidaan laissa määritellyllä vaaratiedotteella, viranomaisten muilla tiedotteilla tai näiden yhdistelmillä. Mediaviestinnän tärkein tehtävä on antaa nopeasti medialle ensitiedot tilanteesta. Sisäisen viestinnän ja sidosryhmäviestinnän päätehtävänä on varmistaa, että kaikki tilanteen hoitoon osallistuvat tahot saavat riittävät ja yhdenmukaiset ensitiedot tilanteesta.

3.3 Viestintä häiriötilanteessa

Akuutissa vaiheessa viestintä on ohjeistavaa, jolloin tärkeitä toimintaohjeita toistetaan ja niiden perille meneminen pyritään varmistamaan.

Viestinnällä pyritään estämään lisävahinkojen syntyminen sekä tukemaan tilanteesta toipumista. Viestinnällä lisätään myös ymmärrystä tapahtumista ja osoitetaan myötätuntoa asianosaisille. Kansalaisten, median ja sidosryhmien tiedontarpeita, mielipiteitä ja asenteita seurataan ja ne otetaan huomioon toiminnassa.

3.4 Häiriötilanteiden jälkeiset toimenpiteet

Viestintää tarvitaan häiriötilanteen jälkeen kertomaan korjaustoimenpiteistä ja motivoimaan toimijoita osallistumaan niihin. Tilanteen syiden ja seurausten selventäminen lisää ymmärrystä, edesauttaa tilanteesta palautumista sekä lisää yhteiskunnan valmiutta häiriötilanteiden varalle.

Häiriötilanteen jälkeisessä vaiheessa viestinnän tehtäviin kuuluvat:

- jälkitoimista ohjeistaminen
- tilanteen selventäminen
- tietämyksen lisääminen
- tiedontarpeiden, mielipiteiden ja asenteiden seuraaminen sekä niiden huomioon ottaminen toiminnassa

3.5 Arviointi

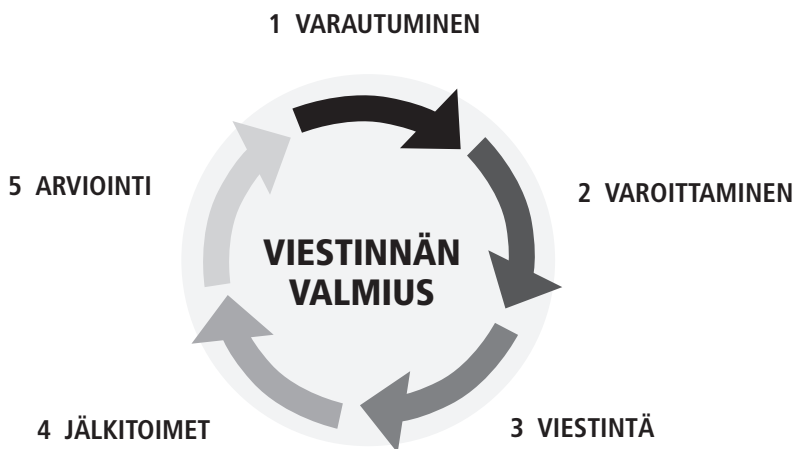
Median, avoimien lähteiden sekä mielipide- ja asenneilmaston seurannan ja analysoinnin merkitys korostuu häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Järjestelmällisellä seurannalla ja analysoinnilla tuetaan viranomaisten päätöksentekoa sekä pyritään ehkäisemään huhujen ja väärin tai harhaanjohtavien tietojen syntyminen ja leviäminen. Kansalaisten käsityksiä vallitsevasta tilanteesta ja sen vaikutuksista voidaan selvittää mielipide- ja asennetutkimuksilla.

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

Valtiohallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmässä viestinnän suunnittelun ja toteutuksen arviointiin kuuluvat itsearviointi, vertaisarviointi ja ulkoinen arviointi. Itsearviointi on näistä tärkein. Viestinnän onnistumista tarkastellaan suhteessa tavoitteisiin, jotka on määritetty viestintäsuunnitelmissa. Vertaisarviointi levittää hyviä käytäntöjä. Ulkoinen arviointi antaa viestinnän osaamisesta tietoa laajemmassa yhteiskunnallisessa kehyksessä. Viestinnän vaikuttavuustutkimukset pohjautuvat laajoihin yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellisiin tutkimuksiin, joiden toteuttamiseen soveltuvat parhaiten ulkopuoliset tutkimuslaitokset ja yritykset.

Kuva: Viestinnän valmius



4 HÄIRIÖTILANTEIDEN VIESTINTÄ

Häiriötilanteiden viestinnälle luodaan perusta hyvällä päivittäisellä viestinnällä ja käytännöllä. Viestinnässä toimitaan samoin periaattein ja samoja keinoja käyttäen kuin normaaliolojen viestinnässä.

4.1 Viestinnän toteuttaminen

Kansalaisviestintä

Kansalaisviestinnän tavoitteena on jakaa yhdenmukaista tietoa, lievittää väestön huolta ja ylläpitää luottamusta viranomaisten asiantuntijuuteen ja toimintaan. Kansalaisilla on oltava mahdollisuus valvoa viranomaisten toimintaa ja julkisen vallan käyttöä sekä keskustella niistä.

Joissain tilanteissa häiriötilanteen syntyminen ja paheneminen voidaan ehkäistä tai pysäyttää selkeällä viestinnällä riskeistä. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi viestintää ympäristö- ja terveysriskeistä. Usein asiantuntijoiden ja väestön käsitykset uhkakuvien todennäköisyydestä eivät vastaa toisiaan. Tuntemattomat vaarat voidaan kokea hyvin pelottaviksi, vaikka niiden todennäköisyys toteutua olisikin hyvin pieni. Vaikeasti hahmotettavaa riskiä voidaan havainnollistaa mittasuhteita kuvaavilla kuvilla tai esimerkiksi arkisella vertauskuvalla, jonka jokainen voi ymmärtää. Myös hankalista ja arkaluonteisista tilanteista ja asioista on velvollisuus viestiä avoimesti ja selkeästi.

Silloin kun toimivaltainen viranomainen epäonnistuu riskien viestinnässä, luottamus viranomaisen toimintaan vähenee ja tilanne saattaa kärjistyä entisestään. On tärkeää ennakoida, milloin hitaasti kehittyvä tilanne on kärjistymässä häiriötilanteeksi tai julkisuuskriisiksi. Tällöin tarvitaan laaja-alaista sidosryhmäviestintää sekä aktiivista ja avointa vuoropuhelua.

Kansalaisviestinnässä on pyrittävä käyttämään monipuolisesti eri viestinnän keinoja, joilla tavoitetaan eri kohderyhmät.

Viestinnän keinoja ovat muun muassa päivittäisviestintä eli tiedotteet, tiedotus- ja keskustelutilaisuudet ja niiden verkkolähteykset, mobiili-, verkko- ja puhelinpalvelut, verkkoviestintä, sosiaalinen media ja sähköposti sekä pitkäkestoisissa tilanteissa myös kampanjat, esitteet ja muut julkaisut.

Kansalaisviestinnässä korostuvat verkkoviestinnän ja sosiaalisen median keinot. Verkkoviestintä mahdollistaa tiedon välittämisen tehokkaasti laajalle yleisölle, ja sen avulla kansalaisia voi osallistaa. Tiedonsaanti on turvattava myös niille, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää tai jotka eivät käytä internetiä tai sosiaalista mediaa.

Viranomaisten tuottaman keskeisen aineiston on oltava saatavilla suomeksi ja ruotsiksi. Aineisto on oltava saatavilla myös saameksi, kun se pääosin koskee saamelaisia tai siihen on muuta erityistä syytä. Aineistoa tuotetaan tarvittaessa myös englanniksi. Myös maahanmuuttajien, Suomessa matkailevien ulkomaalaisten sekä erityisryhmien tiedontarpeet on otettava huomioon.

Mediaviestintä

Media on keskeinen viranomaistiedon välittäjä. Vuorovaikutuksen median kanssa on oltava avointa, aktiivista ja palvelevaa. Tavoitteena on, että kansalaiset saisivat median kautta mahdollisimman laajan ja monipuolisen kuvan tilanteesta ja viranomaisten toiminnasta. Häiriötilanteessa on tärkeää, että johtamisvastuussa olevat sekä tilanteen asiantuntijat ovat median käytettävissä. Tämä koskee kaikkia toiminnan tasoja. Joukkoviestimiä kohdellaan mahdollisimman tasapuolisesti.

Mikä tahansa häiriötilanne voi muuttua myös julkisuus kriisiksi. Näin voi käydä, jos esimerkiksi toiminta epäonnistuu tai jos toiminnallisesti tai poliittisesti tilanteesta vastuussa olevat eivät kannanopeasti vastuuta myös julkisuudessa. Jottei luottamus viranomaisten toimintakykyyn vähene, tarvitaan näkyvää vastuunkantoa.

Sidosryhmä- ja asiantuntijaviestintä

Sidosryhmillä tarkoitetaan niitä yhteistyö- ja kohderyhmiä, joiden kanssa valtionhallinto on yhteistyössä tavoitteidensa saavuttamiseksi. Sidosryhmien kautta valtionhallinto saa viestiään eteenpäin, mutta samalla myös tietoa toimintansa kehittämiseksi.

Sidosryhmäviestinnässä keskeisiä tahoja ovat järjestöt, yritykset ja yhteisöt. Viranomaisilla on oltava toimivat ja tiiviit yhteydet toimintansa kannalta keskeisiin sidosryhmiin. Sidosryhmäviestinnän tärkeimpiä välineitä ovat verkkoviestintä sekä erilaiset tilaisuudet ja tapaamiset. Tehokas sidosryhmäviestintä tukee, täydentää ja syventää kansalaisviestintää eri muodoissaan.

Valtionhallinnon organisaatiot ovat asiantuntijaorganisaatioita. Siksi on tärkeää, että asiantuntijat kykenevät tehokkaasti viestimään, vaikuttamaan ja esiintymään julkisuudessa oman alansa ammattilaisina.

Kansainvälinen viestintä

Jokaisella ministeriöllä on vastuu kehittää oman alansa kansainvälistä viestintää. Ulkoasiainministeriöllä voi olla viestinnästä vastaavan ministeriön kanssa keskeinen rooli tilanteissa, joilla on kansainvälinen ulottuvuus. Tällaisia 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. Ulkoasiainministeriön viestintä myös tiedottaa yhdessä protokollapalveluiden kanssa Suomessa oleville ulkovaltojen edustustoille tilanteesta. Edustustoja ohjataan ensisijaisesti seuraamaan toimivaltaisten viranomaisten viestintää.

Suomen edustustoverkko vastaa tilanteen edellyttämien viestintäpalveluiden tuottamisesta vastualueensa viranomaisille ja

medioille. Viestinnästä vastaava ministeriö, ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuriosasto sekä edustustot vastaavat yhdessä tilanteen edellyttämästä kansainvälisestä mediaseurannasta.

Sisäinen viestintä ja tiedonkulku

Toimiva sisäinen viestintä luo perustan ulkoisen viestinnän onnistumiselle. Sisäisellä viestinnällä varmistetaan, että kaikilla organisaatiossa toimivilla on tiedossaan toiminnan tavoitteiden ja työn tekemisen kannalta olennainen tieto. Viraston johdolla ja esimiehillä on keskeinen rooli organisaation sisäisessä ja viranomaisten välisessä tiedonkulussa. Jokainen tilanteen hoitoon osallistuva virkamies vastaa osaltaan siitä, että sisäinen viestintä on aktiivista ja tehokasta. Sisäisen viestinnän tärkeitä keinoja ovat puhelin, pikaviestimet, tekstiviestit, sähköposti, intranet, extranet, videoneuvotteluyhteydet, suojatut viranomaisverkot, kuten Virve, sekä erilaiset henkilöstökokoukset ja viranomaistapaamiset.

Kunkin organisaation 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.

4.2 Viestinnän keinoja

Viestintää hoidetaan pääosin samoilla välineillä kuin päivittäisessä toiminnassa, mutta tehostetusti. Keskeisimmät välineet ovat tiedotteet, tiedotustilaisuudet, verkkoviestintä, sosiaalisen median kanavat ja puhelinpalvelu.

Tiedotteet

Tiedotteet ovat viestinnän peruskeinoja myös häiriötilanteiden viestinnässä. Toimivaltaisen viranomaisen ensitiedote lähtee mah-

dollisimman nopeasti. Siinä todetaan tosiasiat ja lisätiedon antajat yhteystietoineen sekä kerrotaan milloin asiasta tiedotetaan lisää. Tiedotteita voidaan lähettää paitsi kattavina mediajakeluina, myös tarvittaessa eri kohderyhmille kohdennettuina jakeluina.

Tilanteeseen liittyvät taustatiedotteet ovat tehokas tapa jakaa tilanteeseen liittyvää perustietoa toimittajille (tilastoja, käsitteiden selvennyksiä, lainsäädäntötiivistelmiä).

Aloitteellisella ja nopealla viestinnällä voidaan vähentää tarvetta reaktiiviseen toimintaan. Tähän sopiva toimintatapamalli on viestintä virke kerrallaan, mikä tarkoittaa lyhyiden kirjallisten tiedotteiden lähettämistä lyhyin väliajoin. Viestinnän sisällöt perustuvat tilannekuvasta erikseen määritettyihin tilanteen hoitamisen kannalta olennaisiin ja yleistä mielenkiintoa herättäviin julkisiin tietoihin. Viestintä virke kerrallaan -toimintamallissa korostuvat viestinnän, tilannekuvan ja johtamisen reaaliaikainen yhteys ja kyky nopeaan päätöksentekoon myös viestinnällisesti.

Vaaratiedote

Viranomaisen voi lähettää vaaratiedotteen, jos se on välttämättömyyden väestön varoittamiseksi silloin, kun vaarallisen tapahtuman seurauksena voi aiheutua ihmisille hengen- tai terveysvaara taikka vaara merkittäville omaisuuden vaurioitumiselle tai tuhoutumiselle.

Vaaratiedote pitää kielilain mukaisesti antaa sekä suomen että ruotsin kielellä. Jos vaarallinen tapahtuma tai sen seuraukset kohdistuvat saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4§:n mukaiselle saamelaisten kotiseutualueelle, vaaratiedote on mainitulla alueella annettava lisäksi saamen kielellä.

Yleisradiolla on lakiin perustuva vastuu yleisöä varoittavan vaaratiedotteen välittämisessä. Yleisradio välittää vaaratiedotteen kaikkien omien radiokanaviensa kautta. Se välitetään samanaikaisesti automaattisesti myös kaupallisissa radioissa ja julkistetaan viranomaisen päätöksen mukaan televisiokanavilla. Vaaratiedote keskeyttää kaikki meneillään olevat ohjelmat.

Vaaratiedotteen voivat lähettää pelastuslain (379/2011) 26§:ssä tarkoitettu pelastusviranomainen, poliisilaitos, rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 4§:ssä tarkoitettu rajavartioviranomainen, Häätäkeskuslaitos, Poliisihallitus, poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 1§:n 2 momentissa tarkoitettu Poliisihallituksen alainen valtakunnallinen yksikkö, Säteilyturvakeskus, Ilmatieteen laitos, Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus sekä kaikki ministeriöt.

Hätäkeskukset välittävät poliisin ja pelastustoimen ensitiedotteita esimerkiksi onnettomuus- ja rikostapahtumissa.

Viranomaiset voivat hyödyntää myös viranomaisverkkoa (VIRVE) toistensa informoinnissa.

Tiedotustilaisuudet

Tiedotustilaisuuksia järjestetään aina tarvittaessa, nopeallakin varoitusajalla ja useampia päivittäin. Tiedotustilaisuudet soveltuvat tilanteisiin, joissa tiedontarve on suuri, asia koskee useita eri toimijoita ja tieto halutaan jakaa mahdollisimman kattavasti. Tilaisuuksia voidaan pitää myös kohdennetusti tärkeimmille sidosryhmille. Tilannetietoa voidaan päivittää tiedotustilaisuuksien välillä tiedotteilla.

Haastattelut ja tilanteen kommentointi

Johdon ja asiantuntijoiden haastattelut ja kommentointi mediassa ovat keskeinen viranomaisviestinnän keino. Median kautta tavoitetaan tarvittaessa nopeasti ja kattavasti laaja kohdeyleisö. Vastuuviranomainen sopii kuka tai ketkä asiantuntijoista antavat tilanteesta lausuntoja julkisuuteen. Viestien yhdenmukaisuus varmistetaan hyvällä sisäisellä viestinnällä ja tiedonkululla.

Organisaatioiden on tuettava johdon ja asiantuntijoiden esiintymiskoulutusta ja tarjottava mahdollisuus harjoitella esiintymistä.

Yleisradion teksti-tv

Häiriötilanteissa teksti-tv:llä on suuri merkitys viranomaistiedon välittäjänä. Sen toimintavarmuus on vielä tällä hetkellä suurempi kuin internetin ja se tavoittaa suuremman määrän ihmisiä. Yleisradion uutis- ja ajankohtaistoiminta ylläpitää teksti-tv:ssä ympärivuorokautista uutisvälitystä.

Joillakin viranomaisilla (pelastustoimi, Säteilyturvakeskus, Ilmatieteen laitos ja Puolustusvoimat) on Yleisradion teksti-tv:ssä omat sivustot. Häiriötilanteissa sivustot tarjoavat viranomaisille väylän, jonka kautta voi esimerkiksi antaa toimintaohjeita kansalaisille.

Verkkoviestintä ja sosiaalinen media

Tiedotteet ja ohjeet julkaistaan verkossa sitä mukaa kun niitä annetaan. Verkkoon kannattaa varsinkin pitkään kestävässä tilanteissa laatia usein kysytyjen kysymysten lista vastauksineen. Hyvään varautumiseen kuuluu peruslistan laatiminen jo ennakoon.

Perusta verkkopalveluiden ja sosiaalisen median kanavien käytölle häiriötilanteissa luodaan jo normaaliaikana. Tutut ja vakiinnutetut kanavat ovat edellytys onnistuneelle viestinnälle verkossa ja sosiaalisessa mediassa.

Verkkoviestintä mahdollistaa nopean ja tasapuolisen tiedonvälityksen. Valtioneuvoston verkkopalveluun linkitetään keskeinen eri viranomaisten häiriötilannetta koskeva aineisto. Valtioneuvoston verkkosivujen uutisvirran kautta välittyvät kaikkien ministeriöiden tiedotteet ja ajankohtaisaineisto.

Sosiaalista mediaa on häiriötilanteissa hyödynnettävä alusta lähtien, koska keskustelu alkaa verkossa heti. Sosiaalisen median avulla voidaan lisätä vuorovaikutusta kansalaisten kanssa sekä neuvoa ja ohjata viranomaisten verkkopalveluihin. Huhut ja virheelliset tiedot on pyrittävä oikaisemaan nopeasti, sillä ne kertautuvat ja jäävät elämään verkossa.

Ministeriöt ja eri hallinnonalat vastaavat omien verkkosivujensa ja jakelukanaviensa toimivuudesta ja sisällöstä. Verkkoviestinnän

toimivuus on varmistettava riittävällä kapasiteetilla ja hyvällä yhteistyöllä. Sosiaalinen media toimii myös tarvittaessa verkkoviestinnän varajärjestelmänä ja mahdollistaa sen, että riippuvuus yhdestä viestintäjärjestelmästä vähenee.

Puhelinpalvelu

Laajamittaisissa ja pitkäkestoisissa tilanteissa voidaan muuta viestintää tukemaan ottaa käyttöön erillinen kansalaisille suunnattu puhelinpalvelu, jonka teknisestä ylläpidosta ja käyttönotosta vastaa valtioneuvoston kanslia. Puhelinpalvelu voidaan järjestää yhdelle toimialalle tai se voi olla useiden toimijoiden yhteinen. Lisäksi on varauduttava ottamaan käyttöön psykologisiin tarpeisiin keskittyvä palveleva puhelin.

Puhelinpalvelun avulla välitetään ja kerätään tilanteeseen liittyvää keskeistä tietoa. Palvelun järjestämisessä on ensisijaisesti otettava huomioon tilanteessa osallisina olevien ja heidän omaistensa tarpeet.

Viestinnän varajärjestelmät

Häiriötilanteissa on varauduttava myös siihen, että sähköiset viestintävälineet eivät ole käytettävissä.

Vakavissa sähkökatkostilanteissa ensisijainen viranomaisen varaviestintäjärjestelmä on radio. Muita varajärjestelmiä ovat muun muassa kaiutinjärjestelmät, jalkapartiot ja painetut aineistot. Mobiilipalveluiden tarjoamia mahdollisuuksia ja toimintatapoja on kehitettävä.

Valtion ylimmän johdon ja turvallisuusviranomaisten viestiyhteydet on varmennettu hallinnon turvallisuusverkon kautta.

5 VIESTINTÄ POIKKEUSOLOISSA

5.1 Varautumisvelvollisuus

Valmiuslain mukaan valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien on valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistettava tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö sovittaa yhteen varautumista omalla toimialallaan. Varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa säädetään erikseen.

Poikkeusoloissa kansalaisten turvallisuuteen ja terveyteen liittyvä tiedontarve lisääntyy olennaisesti. Tähän viranomaisten on pystyttävä vastaamaan riittävällä varoitusviestinnällä (vaaratiedotteet ja viranomaisohjeet) ja tehostetulla tilannetta taustoittavalla viestinnällä.

Tehostettua viestintää vaativat tilanteet ja riittävän viestintähenkilöstön varaaminen on suunniteltava jo normaalioloissa siten, että henkilöstöä voidaan myös poikkeusoloissa lisätä asteittain tilanteen vakavuuden ja laajuuden edellyttämällä tavalla. Myös poikkeusoloissa on varauduttava käyttämään tehokkaasti, joustavasti ja monipuolisesti kaikkia kulloiseenkin tilanteeseen sopivia viestintäkanavia ja -välineitä.

5.2 Viestinnän vastuut ja yhteensovittaminen poikkeusoloissa

Valtionhallinnon viestintä perustuu myös poikkeusoloissa normaaliajan lainsäädäntöön, jota täydentävät eräät valmiuslain ja puolustustilain säädökset. Yleisenä periaatteena valmiuslain mukaan

on, että valtionhallinnon viestinnän välitön johto kuuluu valtioneuvoston kanslialle.

Poikkeusolot koskettavat koko yhteiskuntaa laajasti. Nopean tiedonkulun, luotettavan tilannekuvan sekä selkeiden viestintävastuiden ja viestinnän yhteensovittamisen merkitys korostuvat entisestään. Jokainen hallinnonala vastaa edelleen lähtökohtaisesti omasta tehostetusta viestinnästään. Viestintävalmiutta nostetaan ja toimintakykyä tehostetaan mahdollisimman portaattomasti tilanteen kiristyessä.

Viestinnän yhteensovittamisesta vastaavat poikkeusoloissa:

- valtioneuvoston kanslia
- jokainen ministeriö hallinnonalallaan
- johtovastuussa oleva viranomainen paikallis- ja aluetasolla

Valtioneuvosto voi tilanteen vakavuuden edellyttäessä asettaa viestinnän yhteistyöryhmän sovittamaan yhteen moniviranomaisviestintää. Tällöin valtioneuvoston kanslia vastaa viestinnän yhteensovittamisesta eri hallinnonalojen kesken. Käytännössä vastuu on valtioneuvoston viestintäosastolla. Yhteistyöryhmässä ovat mukana tilanteessa keskeiset hallinnonalat. Ryhmän tehtävänä on ohjata ja sovittaa yhteen valtakunnallista viranomaisviestintää valtioneuvoston linjausten ja erillispäätösten mukaisesti. Myös valtioneuvoston kanslian johdossa olevaa valtioneuvoston johtokeskusta vahvistetaan poikkeusolojen viestinnällä ja sitä tukevalla tutkimus- ja yhteystoiminnalla. Johtokeskuksen viestintä toimii valtioneuvoston viestintäjohtajan alaisuudessa.

Tilanteen edelleen vakavoituessa viestintävastuita voidaan joutua siirtämään joko osittain tai kokonaan erityisviranomaisilta valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvosto päättää valmiuslainsäädännön nojalla viestintävastuun siirtämisen ajankohdasta ja laajuudesta.

Valmiuslain mukaan voidaan valtioneuvoston asetuksella tarvittaessa perustaa Valtion viestintäkeskus. Valtioneuvoston kanslia

ja Valtion viestintäkeskus voivat antaa viestinnän sisältöä koskevia määräyksiä valtionhallinnon viranomaisille. Tällöin valtioneuvoston kanslia ja Valtion viestintäkeskus voivat velvoittaa valtioneuvoston alaisen viranomaisen tai kunnallisen viranomaisen omassa viestinnässään julkaisemaan tietynsisältöisen viestin tai kieltää tietynsisältöisen viestin julkaisemisen.

Valtion viranomaisten ja median välisen yhteistoiminnan edistämiseksi valtioneuvosto asettaa puolustustilan ajaksi neuvottelukunnan, jossa ovat edustettuina aikakautisia julkaisuja ja verkkojulkaisuja yleisön saataville toimittavat julkaisijat, ohjelmatoiminnan harjoittajat sekä poikkeusolojen aikaisen tilanteen hallitsemisessa keskeiset viranomaiset.

Myös poikkeusoloissa jokainen ministeriö vastaa siitä, että oman hallinnonalan viestintä on tehokkaasti koordinoitua ja että tieto kulkee häiriöttömästi eri toimijoiden välillä operatiiviselta tasolta valtionjohtoon saakka.

Paikallis- ja aluetasolla tilanteesta johtovastuussa olevat viranomaiset huolehtivat vastaavasti viestinnän yhteensovittamisesta omien yhteistyökumppaniensa kesken. Tällöin on varmistettava myös tehokas tiedonkulku ja tietojenvaihto keskushallinnon sekä yhteiskunnan perusinfrastruktuurista vastaavien yritysten suuntaan.

5.3 Tiedotusten julkaisuvelvollisuus

Valmiuslain mukaan julkaisija ja ohjelmatoiminnan harjoittaja ovat poikkeusoloissa velvollisia korvauksetta julkaisemaan tai lähettämään valtioneuvoston, ministeriön, aluehallintoviraston, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, kunnanhallituksen, poliisin sekä sotilas- tai pelastusviranomaisen lain soveltamista tai noudattamista koskevat tiedotukset, jotka valmiuslain tarkoituksen saavuttamiseksi on saatettava nopeasti koko väestön tai tietyn alueen asukkaiden tietoon.

Tällainen tiedotus on viivytyksettä sellaisenaan julkaistava asianomaisessa aikakautisessa julkaisussa, verkkojulkaisussa tai ohjelmassa.

5.4 Toimivallan ratkaiseminen poikkeusoloissa

Valmiuslaissa säädetään myös toimivallan ratkaisemisesta poikkeusoloissa. Valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esityksestä hallinnonalojen välillä erimielisyyden siitä, minkä valtionhallinnon viranomaisen tai muun toimintayksikön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu. Ministeriö ratkaisee erimielisyyden hallinnonalallaan.

Valtioneuvosto ja ministeriö hallinnonalallaan voivat poikkeusoloissa myös päättää, mikä valtioneuvoston alainen viranomainen hoitaa sellaisen valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi tärkeän asian tai tehtävän, joka koskee useamman kuin yhden yksikön toimialaa tai josta ei ole erikseen säädetty.

6 HENKINEN KRIISINKESTÄVYYS

Turvallisuusympäristössä tapahtuvat muutokset vaikuttavat monin eri tavoin ihmisiin. Yllättävät ja poikkeukselliset tapahtumat herättävät epätietoisuutta ja huolta. Esimerkiksi ympäristöönnettomuuden tapahduttua väestö kaipaa tietoa onnettomuuden vaikutuksista terveyteen, elinympäristöön ja luontoon sekä elinkeinotoiminnan mahdollisuuksiin tulevaisuudessa. Tähän tiedontarpeeseen ja huoleen viranomaisten on vastattava omalla toiminnallaan ja viestinnällään yhteistyössä sidosryhmiensä kanssa.

Viestinnän on oltava avointa, totuudenmukaista ja aktiivista. Kansalaisten, median ja sidosryhmien tiedontarpeita, mielipiteitä ja asenteita seurataan ja ne otetaan huomioon toiminnassa. Tilanteiden ja tapahtumien syiden selventämisellä lisätään ymmärrystä, osoitetaan myötätuntoa asianosaisille, edesautetaan tilanteesta palautumista sekä lisätään yhteiskunnan valmiutta häiriötilanteiden varalle.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on nostettu esiin henkisen kriisinkestävyuden merkitys kansakunnan kykyyn kestää turvallisuustilanteiden muutosten aiheuttamat henkiset paineet, selviytyä niiden vaikutuksista sekä nopeuttaa niistä palautumista ja toipumista. Kansakunnan henkistä kriisinkestävyyttä ylläpidetään muun muassa kasvatuksen, opetuksen, tutkimuksen, viestinnän, hengellisen toiminnan ja kulttuuriomaisuuden suojelun avulla.

Ylimmällä valtionjohdolla, muun muassa tasavallan presidentillä, eduskunnan puhemiehellä tai pääministerillä, on tärkeä rooli kansakunnan henkisen kriisinkestokyvyn ylläpitämisessä ja vahvistamisessa vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa.

Henkinen kriisinkestävyys voidaan jakaa seuraaviin osiin:

- valtion johtaminen, poliittisen järjestelmän toimivuus
- väestön hyvinvointi ja toimintakyky
- toimiva kansalaisyhteiskunta
- toimivat hengelliset palvelut
- toimiva viestintä
- toimiva koulutus- ja tutkimusjärjestelmä
- toimivat kulttuuripalvelut
- kulttuuriomaisuuden suojeleminen
- maanpuolustustahto ja henkinen maanpuolustus
- kansakunnan ja kansalaisten kyky toipua pitkittyneistä häiriötilanteista ja poikkeusoloista

7 SÄÄDÖKSIÄ, OHJEITA JA SUOSITUKSIA

Perustuslaki (731/1999)

Hallintolaki (434/2003)

Henkilötietolaki (523/1999)

Kielilaki (423/2003)

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)

Laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998)

Laki vaaratiedotteesta (466/2012), voimassa 1.6.2013 alkaen

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (651/1988)

Laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993)

Puolustustilalaki (1083/1991)

Saamen kielilaki (1086/2003)

Tartuntatautilaki (583/1986)

Turvallisuustutkintalaki (525/2011)

Valmiuslaki (1552/2011)

Yhdenvertaisuuslaki (21/2003)

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999) sekä siihen myöhemmin tehdyt muutokset

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010)

Kokonaisturvallisuuden periaatepäätös (2012)

Valtionhallinnon viestintäsuositus (2010)

Vaaratiedoteopas (2013)

LIITE: MUISTILISTA TEHOSTETUN VIESTINNÄN HOITAMISEEN VALTIONEUVOSTOSSA

Ohje on perusta organisaatioiden tarkempien viestintäsuunnitelmien laatimista varten. Oheisessa muistilistassa on nostettu esille asioita omien suunnitelmien laatimisen tueksi erityisesti ministeriöissä. Muistilista ei sellaisenaan ole kattava, vaan kunkin hallinnon alan on hyvä laatia tarkemmat muistilistat omat tarpeet ja erityispiirteet huomioon ottaen.

1 Varautuminen

Varautukaa ennakkoon ja tunnistakaa tilanne ajoissa

Valmistautukaa ennakkoon häiriötilanteiden mahdollisuuteen. Pohtikaa, mitä ministeriötänne koskettavia häiriö- tai uhkatilanteita voi ilmetä ja mitkä ovat työnjako ja vastuut yksikössänne. Varautumiseen kuuluu myös kartoittaa ministeriönne keskeiset kotimaiset ja ulkomaiset sidosryhmät sekä selvittää yhteistyö- ja tukimahdollisuudet.

Viestintävastuut on sovittava yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyen siten, että eri toimijoiden ja eri hallinnon tasojen viestintävastuut ovat selvillä laajoissa häiriötilanteissa. Varautumista voidaan tehostaa myös hallinnonalojen välisillä viestintäohjeilla.

Varmistakaa organisaationne keskeisen viestintähenkilöstön tavoitettavuus hälytys- ja päivystysjärjestelyin.

Sopikaa yksikkönne sijaisuusjärjestelyistä sekä kartoittakaa viestinnällisten lisäresurssien saatavuus hallinnonalaltanne. Resursseja olisi kyettävä käyttämään joustavasti myös hallinnonalojen sisällä. Kartoittakaa myös käytössänne olevat viestintäkanavat ja -välineet, mukaan lukien varajärjestelmät, sekä niiden toimintavarmuus. Varautumisessa on varmistettava tiedonsaanti niille, joilla ei ole mahdollisuutta hakea tietoa verkkopalveluista tai sosiaalisesta mediasta.

Varautukaa viestintään suomeksi ja ruotsiksi sekä tarvittaessa saameksi ja muillakin kielillä. Selvittäkää käännöspalveluiden ympärivuorokautinen saatavuus.

Ylläpitäkää viestinnän ohjeita ja suunnitelmia osana organisaationne ja hallinnonalanne valmiussuunnittelua sekä varmistakaa osaamisenne säännöllisellä koulutus- ja harjoitustoiminnalla. Olkaa säännöllisesti yhteydessä organisaationne valmiuspäällikköön ja -sihteriin. Suunnitelkaa vuosittainen viestinnän täydennyskoulutus johto- ja avainhenkilöstölle.

Tärkeä osa verkkoviestinnän varautumisessa on säännöllinen oman verkkopalvelun käyttäjäkapasiteetin testaus. Osana varautumista on harjoiteltava toimintatapoja, joilla vastataan verkkopalveluiden kävijämäärien voimakkaaseen kasvuun, esimerkiksi julkaisemalla kevennetty sivusto.

Laatikaa lista ministeriönne asiantuntijoista sekä hallinnonalanne virastojen ja laitosten johtajista ja keskeisistä asiantuntijoista. Listassa on hyvä tuoda esiin esimerkiksi kunkin asiantuntijan erityisosaaminen ja tehtävät. Varmistakaa, että lista on aina ajan tasalla, ja sopikaa päivitysvastuista.

2 Varoittaminen

Organisoikaa ja käynnistäkää viestintä ministeriössänne

Ottakaa yhteyttä jo alkuvaiheessa oman ministeriönne johtoon ja päivystäjään/valmiushenkilöön, valtioneuvoston viestintäosastoon sekä kansainvälistä kiinnostusta herättävissä asioissa ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuri-osastoon. Luokkaa välittömästi kanavat, joita pitkin saatte tilanteesta ajantasaisia ja riittävää tietoa.

Informoikaa tilanteesta verkkopalveluidenne ylläpidosta vastaavia toimijoita, kuten esimerkiksi ministeriönne tietohallintoa, jotta he varmistavat verkkopalveluiden toiminnan. Varautukaa hajauttamaan verkkosivuillette julkaistavia aineistoja useammalle toisistaan riippumattomalle verkkosivustolle, kuten esimerkiksi oman hallinnonalanne virastojen tai valtioneuvoston verkkosivuille. Tällöin aineistojen saatavuus ei ole riippuvainen yhdestä verkkosivustosta.

Olkaa tarvittaessa yhteydessä hallinnonalanne tilannekuvan kokoamisesta vastaaviin tai valtioneuvoston tilannekeskukseen. Varmistakaa viestinnän mukanaolo tilanteen hoitoon liittyvissä kokouksissa, joissa sovitaan muun muassa ministeriön viestintälinjasta, -vastuista ja -kanavista. Vaikka toimintaa johtava viranomainen vastaa yleisestä viestinnästä, media kaipaa ensitiedon jälkeen nopeasti tietoa ja kommentteja myös ministeriöstä. Muistakaa informoida myös kielenkääntäjiä, puhelinvaihdetta ja virastomestareita.

3 Viestintä häiriötilanteissa

Varmistakaa nopeus, yhdenmukaisuus, jatkuvuus ja seuranta

Sopikaa kunkin tilanteen edellyttämistä tehtävistä ja vastuista viestintäyksikössä. Pitäkää kirjaa tehdyistä viestinnällisistä toimenpiteistä.

Arvioikaa viestintätarpeet, -kanavat, -välineet ja tarvittavat resurssit kohderyhmittäin: sisäinen viestintä, sidosryhmäviestintä, kansalaisviestintä, mediaviestintä ja kansainvälinen viestintä.

Selvittäkää viestinnällisten lisäresurssien saatavuus tilanteen mahdollisesti pitkittyessä sekä käännöspalvelujen saatavuus myös virka-ajan ulkopuolella. Hälyttäkää tarvittaessa lisäresursseja viestintäyksikköön.

Varmistakaa, että ministeriönne ja hallinnonalanne keskeiset johtajat ja asiantuntijat tietävät tilanteen ja ovat varautuneet median yhteydenottoihin. Laatikaa median ja keskeisten sidosryhmien käyttöön lista asiantuntijoiden yhteystiedoista. Merkitkää listaan asiantuntijoiden ja heidän mahdollisten sijaistensa ne tehtävät ja erityisosaaminen, joihin liittyviin kysymyksiin kukin voi vastata. Sopikaa kuka ensisijaisesti antaa lausunnot medialle viestinnän yhdenmukaisuuden takaamiseksi.

Kootkaa tarvittavat tausta-aineistot. Näillä tarkoitetaan esimerkiksi tiivistelmiä lainsäädännöstä, tilastoja, käsiteselvennyksiä, valokuvia tai graafisia esityksiä.

Seuratkaa median uutisointia sekä sosiaalisen median keskusteluja alusta lähtien ja reagoikaa tarvittaessa. Varmistakaa, että väärät tai harhaanjohtavat tiedot oikaistaan välittömästi ja puutteellisia tietoja täydennetään uudella tiedolla.

Tehkää esitiedote ja/tai organisoikaa tiedotustilaisuus, jotta kaikki saavat mahdollisimman nopeasti ja tasapuolisesti tietoa tilanteesta. Varmistakaa, etteivät eri viranomaiset järjestä tiedotustilaisuuksia yhtä aikaa. Varmistakaa myös, että kuvaajien tarpeet otetaan huomioon ja että toimittajilla on tarvittaessa työskentelytilat paikan päällä.

Tiedottakaa yleisölle suunnatuista verkko- ja puhelinpalveluista. Varautukaa vastaamaan kansainvälisen median yhteydenottoihin. Tiedotustilaisuuksien järjestelyissä on myös otettava huomioon kansainvälisen median tarpeet, kuten tiedotteiden kääntäminen sekä tarvittaessa tulkkauspalveluiden järjestäminen.

Ottakaa yhteyttä hallinnonalanne muihin tiedottajiin ja sidosryhmiin

Jotta viestintä olisi yhdenmukaista kaikilla hallinnon tasoilla, ottakaa yhteyttä mahdollisimman nopeasti toimintaa johtavan viranomaisen viestinnästä vastaavaan ja varmistakaa, että tieto kulkee hallinnonalan sisällä esteettömästi ja nopeasti. Viranomaisten keskinäisessä vastuunjaossa tapahtuvista muutoksista on kerrottava välittömästi. Luokaa toimivat yhteydet myös tutkinnasta vastaaviin viranomaisiin, kuten esimerkiksi Onnettomuustutkintakeskukseen.

Luokaa nopeasti tiedonkulkuverkosto myös tilanteen hoitoon osallistuvien sidosryhmien viestinnästä vastaaviin. Sopikaa säännöllisestä yhteydenpidosta ja viestinnän menettelytavoista. Verkostot ja yhteisesti sovitut toimintatavat auttavat kokonaiskuvan luomisessa ja viestinnän yhteensovittamisessa.

Kansalaisyhteiskunnan verkostojen kautta tietoa voidaan välittää tehokkaasti ja tavoittaa erilaisia kohderyhmiä. Varmistakaa toimivat yhteydet toimintanne kannalta keskeisiin järjestöihin ja yhteisöihin.

Mikäli häiriötilanne tai poikkeusolot ovat seurausta suuronnettomuudesta jonkin yrityksen tuotantolaitoksessa tai toimitiloissa, luokaa tiedonvaihtokanavat asianomaisen yrityksen kanssa.

Pitäkää valtioneuvoston viestintäosasto ja ulkoministeriön viestintä- ja kulttuuriosasto ajan tasalla sekä neuvotelkaa viestinnästä

Varmistakaa, että valtioneuvoston viestintäosasto on saanut tiedon tapahtuneesta. Neuvotelkaa osaston kanssa, miten viestintä hoidetaan tilanteessa, joka koskettaa useampaa hallinnonalaa tai joka edellyttää hallitukselta toimia. Jos valtioneuvoston viestintäosasto sovittaa yhteen viestintää, ilmoittakaa siitä hallinnonalanne viestinnästä vastaaville.

Jos on tehostettava viestintää ulkomaille, varmistakaa, että ulkoministeriön viestintä- ja kulttuuriosasto on saanut tiedon tapahtuneesta. Neuvotelkaa valtioneuvoston viestintäosaston sekä ulkoministeriön viestintä- ja kulttuuriosaston kanssa, miten kansainvälisessä viestinnässä tarvittava tiedotusaineisto tuotetaan, miten kansainvälisen median seuranta hoidetaan sekä mitä asioita kansainvälisen median palvelussa muuten pitää ottaa huomioon.

Muistakaa informoida myös tasavallan presidentin kansliaa ja eduskuntatiedotusta.

4 Häiriötilanteen jälkeinen viestintä

Kertokaa korjaavista toimenpiteistä ja tukekaa toipumista

Häiriötilanteen jälkeen viestinnässä on tärkeää jakaa ohjeita, selvittää tapahtumia, lisätä tietämystä sekä seurata väestön, median ja keskeisten sidosryhmien tiedontarpeita. Sopikaa tilanteen edellyttämistä toimenpiteistä yhteistyökumppanienne kanssa.

5 Onnistumisen arviointi

Uudistakaa tarvittaessa ohjeet ja ottakaa opittu mukaan koulutukseen

Arvioikaa viestintänne onnistumista jälkikäteen. Tarvittaessa uudistakaa ohjeita, suunnitelmia ja menettelytapoja. Pyytäkää myös yhteistyökumppaneiltanne arviota viestinnän onnistumisesta. Muistakaa säännöllinen harjoitus- ja koulutustoiminta.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. 0295 16001
f. 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

ISBN 978-952-287-033-9 (Nid.)
ISBN 978-952-287-034-6 (PDF)
ISSN 1798-9531