

**Hannele Huhtala, Salli Hakala, Aino Laakso and Annette Falk**

## Tiedonkulku ja viestintä Aasian hyökyaalokatastrofissa

### Report

**Original citation:**

Huhtala, Hannele, Hakala, Salli, Laakso, Aino and Falk, Annette (2005) Tiedonkulku ja viestintä Aasian hyökyaalokatastrofissa. Publication Series of Prime Minister's Office, 7. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja. ISBN 9525354873

This version available at: <http://eprints.lse.ac.uk/49966/>

Available in LSE Research Online: May 2013

© 2005 The Authors

LSE has developed LSE Research Online so that users may access research output of the School. Copyright © and Moral Rights for the papers on this site are retained by the individual authors and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any article(s) in LSE Research Online to facilitate their private study or for non-commercial research. You may not engage in further distribution of the material or use it for any profit-making activities or any commercial gain. You may freely distribute the URL (<http://eprints.lse.ac.uk>) of the LSE Research Online website.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



## Tiedonkulku ja viestintä Aasian hyökyaaltokatastrofissa

Viestinnän tutkimuskeskus CRC  
Helsingin yliopisto

# **Tiedonkulku ja viestintä Aasian hyökyaaltokatastrofissa**

31.5.2005

**Julkaisija:**  
**VALTIONEUVOSTON KANSLIA**

**KUVAILEHTI**  
**10.6.2005**

**Tekijät:**

Ph.D. Hannele Huhtala (tieteellinen johtaja, tutkija),  
VTM Salli Hakala (tutkija),  
valtiot. yo. Aino Laakso (tutkimusassistentti),  
BA, valtiot. yo. Annette Falck (tutkimusassistentti),  
viestinnän tutkimuskeskus CRC, Helsingin yliopisto, viestinnän laitos

**Julkaisun laji:**

Tutkimusraportti

**Toimeksiantaja:**

Valtioneuvoston kanslia

**Toimielimen asettamispäivä:**

**Julkaisun nimi:**

Tiedonkulku ja viestintä Aasian hyökyaaltokatastrofissa

**Tiivistelmä:**

Aasian hyökyaaltokatastrofi oli myös tiedonkulun kriisi. Tilannetieto ei kulkenut katastrofialueelta Suomeen, kansalaisilta viranomaisille eikä viranomaisilta kansalaisille. Tiedonkulku oli hidasta ja valtionhallinnon viestintä pääasiassa reaktiivista. Ainoastaan kansalaisten välinen viestintä toimi hyvin, ja strategisten päättäjien välinen viestintä kohtuullisesti.

Kriisin ensimmäisessä vaiheessa (26.12.2004–5.1.2005) kriisi kosketti pääasiassa ulkoasiainministeriötä, valtioneuvoston kansliaa ja sisäasiainministeriötä. Eri ministeriöt suoriutuivat viestinnän vastuistaan hyvin eri tavalla. Tutkimustulosten mukaan kansalaiset halusivat viranomaiseen ennen kaikkea yhteyttä ja tietoa heiltä. Ulkoasiainministeriö ei kerää kiitosta näiden asioiden toteutumisessa. Sisäasiainministeriön viestintä oli aktiivista, vaikka teknisiä ongelmia olikin. Valtioneuvoston kanslia suoriutui viestinnästä ja tiedotustoiminnastaan kohtalaisesti. Kuitenkin, kaikilla näillä kolmella viranomaistaholla oli ongelmia tiedonkulussa, sisäisessä viestinnässä sekä oman toiminnan organisoinnissa, vaikka selkeät ohjeet viestinnälliseen toimintaan kriisitilanteissa on olemassa (valtioneuvoston kanslia 18.6.2003). Tästä opitaankin toivon mukaan, että ulkoinen tiedotustoiminta ei voi toimia ilman sisäistä viestintää, toiminnan ja viestinnän johtamista ja tiedonkulkua eri tahojen välillä.

Tässä tapauksessa kriisin hoito organisoitiin valmiuspäällikköjen kautta, toisin kuin ennen, mutta silti useat aiempien kriisien viestinnälliset ongelmat toistuivat, kuten muun muassa puhelinkapasiteettiongelmat ja nimilistaongelmat. Sidosryhmät olivat poikkeuksellisen merkittävässä roolissa tämän kriisin hoidossa. Ne olivat kohtauspinta kansalaiseen, erityisesti katastrofialueella. Kriisin hoidon organisointi katastrofialueella ja tähän liittyen myös tiedonkulku ja viestintä oli ongelmallista, se puuttui kriisin ensimmäisinä päivinä lähes täysin. Tiedottajaa ei lähetetty katastrofialueelle, mikä olisi auttanut tiedonkulussa sekä ajantasaisen tiedon välittämisessä medialle.

Verkkoviestintä ja puhelinviestintä olivat tämän kriisin hoidossa keskeisimpiä. Thairy.net verkkokeskustelupalstalla oli ensimmäisenä tieto suomalaisten kohtalosta. Kansalaisten vapaaehtoinen palvelu, Sukellus.fi tiedotti kadonneista ja löytyneistä kattavasti ja systemaattisesti ennen viranomaista. Kansalaisten välinen viestintä ja yhteys toimi kaiken kaikkiaan parhaiten. Viranomainen oli tässä viestinnässä enemmän tukea tarvitseva kuin kansalaisen auttaja.

**Avainsanat:**

**Muut tiedot:**

**Sarjan nimi ja numero:**

Valtioneuvoston julkaisusarja 7/2005

**ISSN:**

0782-6028

**ISBN:**

952-5354-87-3

**Kokonaissivumäärä:**

327

**Kieli:**

Fi

**Luottamuksellisuus:**

Julkinen

**Julkaisun jakelu:**

Valtioneuvoston kanslia, julkaisut@vnk.fi

**Kustantaja:**

Valtioneuvoston kanslia

Viestinnän tutkimuskeskus CRC  
Helsingin yliopisto

# **Tiedonkulku ja viestintä**

# **Aasian hyökyaaltokatastrofissa**

**Valtionhallinnon viestintä 2007 -jatko**

# Sisällysluettelo

<b>SISÄLLYSLUETTELO</b> .....	<b>4</b>
<b>ESIPUHE</b> .....	<b>8</b>
<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>9</b>
1.1 HANKKEEN ASETTAMINEN JA TAVOITTEET .....	9
1.2 HANKEEN TOTEUTUS JA TUTKIMUSRYHMÄN ESITTELY .....	10
1.3 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT .....	11
1.4 NÄKÖKULMAT, TUTKIMUSKYSYMYKSET JA RAJOITUKSET .....	12
1.5 RAPORTIN RAKENNE .....	14
1.6 AASIAN HYÖKYAALTOKATASTROFIN AIKAKARTTA .....	18
<b>2 TSHERNOBYLISTA TSUNAMIIN: AIEMMAT KRIISIT JA VALTIONHALLINNON VIESTINTÄOHJEET</b> .....	<b>20</b>
2.1 AIEMMAT KRIISIT JA VALTIONHALLINNON VIESTINTÄOHJEIDEN KEHITYS .....	20
2.2 VALTIONHALLINNON VIESTINNÄN ARVIOINNIN LÄHTÖKOHDAT .....	23
2.3 VALTIONHALLINNON VIESTINNÄN OHJEISTAVAT NORMIT .....	25
2.4 LAIT JA VOIMASSA OLEVA VALTIONHALLINNON VIESTINTÄSUOSITUS .....	26
2.5 TIEDOTUSVÄLINEIDEN ROOLI PSYKOSOSIAALISESSA TYÖSSÄ .....	31
<b>3 STRATEGINEN JOHTAMINEN: TIEDONKULKU, VIESTINTÄ JA JOHTAMINEN AASIAN HYÖKYAALTOKATASTROFISSA, 26.12–31.12.2004</b> .....	<b>33</b>
3.1 ENNEN AASIAN HYÖKYAALTOKATASTROFIA TEHDYN HAASTATTELUTUTKIMUKSEN PÄÄTULOKSET VALTIONHALLINNON KRIISIVIESTINNÄSTÄ .....	36
3.2 TIEDONKULKU, VIESTINTÄ JA TIEDOTUSTOIMINTA ULKOASIAINMINISTERIÖSSÄ 26.12–31.12.2004 .....	37
3.2.1 <i>Viranomaisviestinnän toteutuminen ulkoasiainministeriössä</i> .....	39
3.2.2 <i>Sisäinen viestintä ja tiedonkulku</i> .....	41
3.2.3 <i>Vastuunjako ulkoasiainministeriössä</i> .....	42
3.2.4 <i>Tilannekuvan muodostuminen ja siitä viestiminen kansalaisille</i> .....	43
3.2.5 <i>Resurssit</i> .....	44
3.2.6 <i>Viestinnällinen yhteistyö</i> .....	44
3.2.7 <i>Kansalaisten tiedontarpeiden tyydyttäminen tässä kriisitilanteessa</i> .....	45
3.2.8 <i>Johtopäätökset</i> .....	47
3.2.9 <i>Suosituks</i> .....	50
3.3 TIEDONKULKU, VIESTINTÄ JA TIEDOTUSTOIMINTA VALTIONEUVOSTON KANSLIASSA 26.12–31.12.2004 ....	51
3.3.1 <i>Valmiuspäällikköorganisaatio</i> .....	51
3.3.2 <i>Vastuusuhteet</i> .....	53
3.3.3 <i>Tilannekuvan koonti ja viestinnän rooli tässä</i> .....	54
3.3.4 <i>Viranomaisviestinnän toteutuminen valtioneuvoston kansliassa</i> .....	55
3.3.5 <i>Sisäinen viestintä ja tiedonkulku</i> .....	56
3.3.6 <i>Johtopäätökset</i> .....	57
3.3.7 <i>Suosituks</i> .....	58
3.4 TIEDONKULKU, VIESTINTÄ JA TIEDOTUSTOIMINTA SISÄASIAINMINISTERIÖSSÄ 26.12–31.12.2004.....	58
3.4.1 <i>Ensimmäinen tieto ja tilannekuvan muodostuminen</i> .....	59
3.4.2 <i>Vastuusuhteet</i> .....	60

3.4.3	<i>Sisäinen viestintä ja tiedonkulku.....</i>	61
3.4.4	<i>Viranomaisviestinnän toteutuminen sisäasiainministeriössä.....</i>	62
3.4.5	<i>Kriisin viestinnän johtaminen Suomessa ja katastrofialueella.....</i>	62
3.4.6	<i>Yhteistyö.....</i>	63
3.4.7	<i>Johtopäätökset.....</i>	64
3.4.8	<i>Suosituksset.....</i>	65
3.5	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET.....</b>	65
3.5.1	<i>Johtopäätökset valtionhallinnon kriisiviestinnästä juuri ennen Aasian hyökyaaltokatastrofia tehdystä tutkimuksesta.....</i>	66
3.5.2	<i>Johtopäätökset valtionhallinnon kriisiviestinnästä ja kriisiorganisaation toiminnasta tämän Aasian hyökyaaltokatastrofin jälkeen tehdyn tutkimuksen pohjalta.....</i>	67
3.5.3	<i>Ulkoasiainministeriön viestintä Aasian hyökyaaltokatastrofissa ja voimassa oleva viestinnän ohjeistus.....</i>	70
3.5.4	<i>Valtioneuvoston kanslian viestintä Aasian hyökyaaltokatastrofissa ja voimassa oleva viestinnän ohjeistus.....</i>	71
3.5.5	<i>Sisäasiainministeriön Aasian hyökyaaltokatastrofin viestintä ja voimassa oleva viestinnän ohjeistus.....</i>	72
<b>4</b>	<b>VIESTINNÄN TOIMIJAT JA TOIMINTA: VIRANOMAISTEN TIEDOTUSTOIMINTA AASIAN HYÖKYAALTOKATASTROFISSA 26.12.04–3.1.05.....</b>	<b>73</b>
4.1	<i>VIRANOMAISTEN TOIMINTA VIESTINTÄYKSIKÖISSÄ.....</i>	74
4.2	<i>VIRANOMAISTEN TIEDOTTEIDEN ANALYYSI.....</i>	82
4.3	<i>VIRANOMAISTEN TIEDOTUSTILAISUUKSIEN ANALYYSI.....</i>	90
4.4	<i>SIDOSRYHMIEN TIEDOTTAMINEN.....</i>	91
4.5	<i>INDONESIAN MAANJÄRISTYS 28.3.2005.....</i>	92
4.6	<i>LOPPUPÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET.....</i>	92
<b>5</b>	<b>VIRANOMAINEN JA SIDOSRYHMÄT MEDIASSA 26.12.04-5.1.05.....</b>	<b>95</b>
5.1	<i>VIRANOMAINEN JA SIDOSRYHMÄT PRINTTIMEDIASSA.....</i>	97
5.2	<i>TELEVISIO.....</i>	111
5.2.1	<i>TV:n katsojamäärät.....</i>	111
5.2.2	<i>Viranomainen ja sidosryhmät tv-uutisissa 26.12.2004–5.1.2005.....</i>	114
5.3	<i>STT:N SÄHKEET 26.12–31.12.2004.....</i>	126
5.4	<i>MEDIAKATSAUKSET: VALTIONEUVOSTON KANSLIAN JA ULKOASIAINMINISTERIÖN UUTISSEURANNAT 27.12.2004–31.12.2004.....</i>	128
5.5	<i>JOHTOPÄÄTÖKSET.....</i>	130
<b>6</b>	<b>KANSALAIKSIESTINTÄ.....</b>	<b>133</b>
	<i>Johdanto.....</i>	133
6.1	<i>KATASTROFI KANSALAISTEN SILMIN: KANSALAISTEN NÄKÖKULMA VIRANOMAISVIESTINTÄÄN JA TOIMINTAAN HÄDÄN HETKELLÄ.....</i>	133
6.1.1	<i>Kansalaiskirjeet ensimmäistä kertaa katastrofitutkimuksen aineistona.....</i>	134
6.1.2	<i>Kirjoittaminen psykososiaalisena prosessina.....</i>	137
6.1.3	<i>Katastrofialueen tapahtumatiedot.....</i>	138
6.1.4	<i>Kansalaisten tiedontarpeet ja odotukset kansalaiskirjeissä.....</i>	141
6.1.5	<i>Kansalaisten kokemukset viranomaisista, niiden tiedonkulusta ja viestinnästä.....</i>	146
6.1.6	<i>Matkatoimistojen vaikea tilanne.....</i>	151
6.1.7	<i>Finnairiin kansalaiset olivat tyytyväisiä.....</i>	151
6.1.8	<i>Kansalaisten kokemus Suomen Punaisesta Rististä oli ristiriitaista.....</i>	152
6.1.9	<i>Kansalaisen apu kansalaiselle oli parasta.....</i>	153
6.1.10	<i>Kansalaisten kokemus mediasta kriisissä: mediaan petyttiin.....</i>	153
6.1.11	<i>Kansalaisten kokemukset kirkosta kriisissä.....</i>	155
6.1.12	<i>Radio, tekstiviestit ja Internet – nopeimmat viestintävälineet kriisissä.....</i>	155
6.1.13	<i>Lehti-ilmoituksessa kysytyt asiat katastrofin kokemuksista.....</i>	157
6.1.14	<i>Johtopäätöksiä kansalaisten kokemuksista suhteessa viranomaisviestintään.....</i>	159
	<i>Ongelmat.....</i>	159

	<i>Kehitysideoita</i> .....	162
6.2	KANSALAISET JA KANSALAISSYHTEISÖT AASIAN HYÖKYAALTOKATASTROFISSA: SUKELLUS.FI:N TOIMINTA AASIAN HYÖKYAALTOKATASTROFISSA 26.12–31.12.2004 .....	163
6.2.1	<i>Sukellus.fi:n kriisin ajan toiminnan alkuhetket</i> .....	165
6.2.2	<i>Verkkotutkimuksen teoreettista taustaa</i> .....	166
6.2.3	<i>Sukellus.fi-toiminnan organisoituminen ja ”organisaatio”</i> .....	167
6.2.4	<i>Tutkimustulokset: Kansalaisten tiedontarpeet ja Sukellus.fi:n toiminta</i> .....	168
6.2.5	<i>Tekstiviestit olivat nopeaa ja luotettavaa tiedonvälitystä</i> .....	170
6.2.6	<i>Kansalaisten tiedot info@sukellus.fi –osoitteeseen auttoivat saamaan yhteyden</i> .....	170
6.2.7	<i>Kansalaiset välittivät toisilleen tietoa ja ilmaisivat kiitosta</i> .....	172
6.2.8	<i>Sukellus.fi korvaa viranomaisen ja voittaa nopeudessaan median</i> .....	175
6.2.9	<i>Ongelmat ja onnistumiset viranomaisviestinnässä kansalaisten tiedontarpeiden näkökulmasta</i> .....	176
6.2.10	<i>Johtopäätöksiä</i> .....	178
6.3	KANSALAISTEN SÄHKÖPOSTIPALAUTEET ULKOASIANMINISTERIÖLLE.....	181
6.3.1	<i>Johtopäätökset</i> .....	183
<b>7</b>	<b>SIDOSRYHMÄVIESTINTÄ: SIDOSRYHMIEN TIEDONKULKU JA VIESTINTÄ AASIAN HYÖKYAALTOKATASTROFISSA</b> .....	<b>185</b>
7.1	KRIISIORGANISAATIOIDEN JA EVAKUOINTILENTOJEN KÄYNNISTYMINEN SIDOSRYHMISSÄ 26.12.2004.....	186
7.1.1	<i>Finnair</i> .....	186
7.1.2	<i>Aurinkomatkat</i> .....	187
7.1.3	<i>Finnmatkat</i> .....	188
7.2	SIDOSRYHMIEN HYVÄT KÄYTÄNNÖT SISÄISESSÄ VIESTINNÄSSÄ .....	191
7.3	YHTEISTYÖ SIDOSRYHMIEN JA VIRANOMAISTEN KESKEN .....	191
7.4	SIDOSRYHMIEN HÄLYTYS- JA PÄIVYSTYSJÄRJESTELYIDEN TOIMIVUUS SEKÄ TILANNEKUVAN LUONTI .....	195
7.5	SUOMEN PUNAINEN RISTI .....	197
7.6	KIRKKO .....	198
7.7	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	200
<b>8</b>	<b>VERKKOVIESTINTÄ</b> .....	<b>204</b>
8.1	VERKKOKESKUSTELUT .....	205
8.2	VIRANOMAISTEN JA SIDOSRYHMIEN VERKKOSIVUT AASIAN HYÖKYAALTOKATASTROFISSA JA INDONESIAAN MAANJÄRISTYKSESSÄ 28.3.2005.....	224
<b>9</b>	<b>PUHELINVIESTINTÄ</b> .....	<b>232</b>
9.1	PUHELINVIESTINTÄ KATASTROFIALUEELLA .....	233
9.2	VIRANOMAISTEN PUHELINVIESTINTÄ SUOMESSA .....	236
9.3	PUHELINVIESTINTÄ JA KANSALAISTEN TIEDONTARPEET .....	237
9.4	MASSATEKSTIVIESTIT .....	238
9.5	JOHTOPÄÄTELMÄT .....	240
<b>10</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	<b>243</b>
	<b>LIITTEET</b> .....	<b>262</b>
	<b>LÄHTEET</b>	



<b>LIITTEET .....</b>	<b>262</b>
LIITE 1 KATASTROFIN AIKAKARTTA .....	263
LIITE 2 STRATEGISTEN TOIMIJOIDEN HAASTATELULOMAKE .....	287
LIITE 3 ASiantuntijoiden haastattelulomake .....	288
LIITE 4 SIDOSRYHMIEN HAASTATELULOMAKE.....	291
LIITE 5 KYSELYLOMAKE VIESTINTÄYKSIKÖIDEN VETÄJILLE .....	292
LIITE 6 KYSELYLOMAKE VIESTINTÄYKSIKÖILLE.....	294
LIITE 7 SÄHKÖINEN KYSELYLOMAKE VIESTINNÄN TOIMIJOLLE.....	297
LIITE 8 SÄHKÖPOSTIKYSELY INDONESIAAN MAANJÄRISTYKSESTÄ.....	302
LIITE 9 TIEDOTUSTILAISUUDET .....	303
LIITE 10 MEDIALUOKITTELURUNKO .....	310
LIITE 11 LEHTI-ILMOITUS KANSALAISTEN KOKEMUSTEN KERÄÄMISEKSI .....	315
LIITE 12 KANSALAIKIRJEIDEN LUOKITTELURUNKO .....	316
LIITE 13 SUKELLUS.FI –LUOKITTELURUNKO.....	317
LIITE 14 VERKKOKESKUSTELUIDEN LUOKITTELURUNKO .....	317
LIITE 15 SÄHKÖINEN KYSELYLOMAKE VERKON KÄYTÖSTÄ JA YLLÄPIDOSTA .....	321

## Esipuhe

Tämä raportti käsittelee suomalaisten viranomaisten tiedonkulkua ja viestintää Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana. Aasian hyökyaaltokatastrofi on meitä kaikkia suomalaisia syvästi koskettanut kriisi. Hädän hetkellä me kansalaisina tarvitsemme apua paitsi läheisiltämme ja toisiltamme myös valtion viranomaisilta. Me tarvitsemme heitä muun muassa pelastustoimissa, lääkintähoidossa, kuljetuksessa ja käytännön lupa-asioissa. Kriisin hetkellä myös tiedontarve korostuu. Meidän tarvitsee tietää, mitä on tapahtunut, olemme sitten kriisin tapahtumapaikalla tai kotona huolisamme läheisistämme. Tieto on tärkeä edellytys toiminnallemme. Tiedonkulkua niin Aasian katastrofialueelta Suomeen, kuin Suomessa viranomaiselta kansalaiselle, on pohdittu paljon niin viranomaisten kesken kuin mediassakin. Tämän hankkeen tavoitteena on tarkastella yksinomaan näitä asioita: suomalaisten viranomaisten tiedonkulkua, viestintää ja tiedotusta Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana.

Raportissa tarkastellaan pääasiassa kriisin ensimmäistä vaihetta 26.12.2004–5.1.2005, erityisesti ajanjaksoa 26.12–31.12.2004. Kyseisenä ajanjaksona viranomaisen tiedonkulu, viestintä ja tiedotus oli kansalaisten tiedontarpeen näkökulmasta kaikkein merkityksellisintä. Tänä aikana niin katastrofialueella olleiden ihmisten kuin kotimaassa olleiden omaisten ja läheistenkin tiedontarve tapahtuneesta oli suurin, ja hädän keskellä myös viranomaisten sana sekä tieto heidän toimistaan tilanteen ratkaisemiseksi, oli akuutein.

Raportti keskittyy käsittelemään tiedonkulkua, viestintää ja tiedotusta pääasiassa ulkoasiainministeriössä, valtioneuvoston kansliassa ja sisäasiainministeriössä. Raportissa käsitellään näiden tahojen sekä sisäistä että ulkoista viestintää ja tiedonkulkua sekä myös näiden tahojen välistä tiedonkulkua ja -vaihtoa. Näiden lisäksi tarkastellaan muiden kriisin hoidossa mukana olleiden viranomaisten ulkoista tiedonkulkua, viestintää ja tiedotusta. Myös keskeisimpien sidosryhmien ja yhteistyötahojen, Suomen Punaisen Ristin, Finnairin, Finnmatkojen, Aurinkomatkojen ja kirkon, viestintä on tarkastelun kohteena, ja sitä myös verrataan viranomaisen viestintään.

Viranomaisen viestinnällisen toiminnan selvittämiseksi ja kehittämiseksi on tässä hankkeessa analysoitu laaja tutkimusaineisto, johon kuuluu muun muassa 22 haastattelua kriisin päättäjien ja keskeisten toimijoiden kanssa, 5 kyselyä ministeriön viestinnän toimijoille, 1735 lehtijuttua ja 271 Tv-uutislähetystä, 186 Aasian suuronnettomuuden tutkintalautakunnan keräämää kansalaiskirjettä, 994 kirjoitusta verkkokeskustelupalstoilta ja Sukellus.fi-aineisto (sähköpostit, n=690; tekstiviestit n=47) sekä kansalaisten lähettämät sähköpostit ulkoasiainministeriölle (n = 423). Hankkeeseen liittyvät tutkimukset ja niiden toteutus on esitetty tarkemmin kunkin tutkimusta käsittelevän luvun alussa. Toteutuksessa käytetyt luokittelurungot, haastattelulomakkeet ja kyselyt ovat liitteenä raportin lopussa (liitteet 2-15).

Tutkimustuloksia tiedonkulusta, viestinnästä ja tiedotuksesta verrataan toisaalta valti-onhallinnon voimassa olevaan normatiiviseen ohjeistukseen ja toisaalta aiemmista kriiseistä tehtyihin tutkimuksiin sekä tieteelliseen kirjallisuuteen.

Hankkeen on asettanut valtioneuvoston kanslia toimikaudelle 1.2.–31.5.2005. Hankkeen toteutuksesta on vastannut Helsingin yliopiston viestinnän laitoksella toimiva viestinnän tutkimuskeskus CRC.

# 1 Johdanto

Indonesiassa, Sumatran saaren lähellä tapahtui 26.12. kello 02:58 vedenalainen maanjäristys, jonka suuruus oli 9,1 Richterin asteikolla. Se aiheutti Intian valtamerellä valtaavan hyökyaallon eli tsunamin, jonka vaikutukset koettiin Afrikan itäisiä rannikkovaltioita myöten. Ihmisiä kuoli yhteensä noin 300 000. Suurimmat tuhot ja ihmishenkien menetykset koki Indonesia. Suomalaisia joutui katastrofin uhreiksi eniten Sri Lankassa ja Thaimaassa Phuketin alueella, erityisesti Khao Lakissa. Katastrofissa kuoli ja joutui kadoksiin 178 suomalaista, joista tunnistamatta oli 45 henkilöä (12.5.). Suurin osa tunnistamattomista oli lapsia. Katastrofin uhreja oli yli viidestäkymmenestä maasta ja Suomessa joka kolmannessa kunnassa. Kriisin hoito jatkuu vielä pitkään niin yksittäisten kansalaisten, perheiden, yhteisöjen kuin viranomaistenkin tahoilla.

Useat viranomaiset ovat tarkastelleet katastrofian toimintaansa itsekriittisesti niin yksilötasolla kuin kollektiivisestikin. Valtioneuvosto asetti suuronnettomuuden tutkintalautakunnan, jonka puheenjohtajaksi kutsuttiin presidentti Martti Ahtisaari. Eri organisaatiot ovat laatineet selvityksiä toimistaan lautakunnalle. Aasian hyökyaaltokatastrofin myötä niin viranomaiset kuin muutkin tahot ovat aloittaneet myös useita kehityshankkeita vastaavien luonnononnettomuuksien ja siviilikriisien hoidon parantamiseksi. Paljon selvitys- ja kehittämistyötä on siis jo tehty.

Yksi keskeisimmistä asioista, joita kriisinhoitoa arvioitaessa on nostettu esiin, on tiedonkulku ja viranomaisten viestintä. Tätä heijastaa myös se, että suuronnettomuuden tutkintalautakuntaan on ensimmäistä kertaa nimetty viestinnän asiantuntija, Helsingin yliopiston professori Ullamaija Kivikuru.

## 1.1 Hankkeen asettaminen ja tavoitteet

Tämän hankkeen on asettanut valtionneuvoston kanslia toimikaudelle 1.2.–31.5.2005. Valtioneuvoston kanslian tiedotusyksikkö vastaa ”valtionhallinnon viestinnän koordinoimisesta” (valtioneuvoston kanslian viestintäsuunnitelma 1/2004). Se on myös tuottanut valtionhallinnon viestinnän ohjeistuksen, jota eri viranomaiset käyttävät (mm. VNK 5/2001, viestintäsuositus 2002, ohjeet tehostetun viestinnän hoitamisesta 18.6.2003). Tämän takia nimenomaan valtionneuvoston kanslia on luonnollinen taho tutkimaan myös tiedonkulkua, viestintää ja tiedotusta Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana ja kehittämään valtionhallinnon viestintää tutkimustulosten pohjalta. Valtioneuvoston kanslian roolia ja valtionhallinnon viestinnän normatiivista ohjeistusta tarkastellaan yksityiskohtaisesti seuraavassa luvussa (Luku 2).

Hankkeen tavoitteena on tarkastella suomalaisten viranomaisten, erityisesti ulkoasiainministeriön, valtionneuvoston kanslian ja sisäasiainministeriön tiedonkulkua, viestintää ja tiedotusta Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana. Raportissa käsitellään näiden tahojen sekä sisäistä että ulkoista viestintää ja tiedonkulkua sekä myös näiden tahojen välistä tiedonkulkua ja -vaihtoa. Näiden lisäksi tarkastellaan muiden kriisin hoidossa mukana olleiden viranomaisten, sidosryhmien ja yhteistyötahojen ulkoista tiedonkulkua, viestintää ja tiedotusta. Näitä asioita tarkastellaan kriisin ensimmäisessä vaiheessa, etenkin ensimmäisinä päivinä 26.12.2004–31.12.2005. Kyseisenä ajanjaksona viranomaisen tiedonkulku, viestintä ja tiedotus oli kansalaisten tiedontarpeen näkökulmasta kaikkein merkityksellisintä. Tänä aikana niin katastrofialueella olleiden ihmisten kuin kotimaassa olleiden omaisten ja läheistenkin tiedontarve tapahtuneesta oli suurin, ja hänen keskellä myös viranomaisten sana sekä tieto heidän toimistaan tilanteen ratkaise-

miseksi, oli akuutein. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan suomalaisten viranomaisten tiedonkulkua, viestintää ja tiedotusta Suomessa, Thaimaassa ja ensimmäisten päivien osalta myös Sri Lankassa – koska Thaimaassa ja Sri Lankassa oli suomalaisia uhreja.

Kyseessä on ennen kaikkea kehityshanke, jonka *tarkoitus on tutkimalla kehittäminen*. Kehityksen takana on kuitenkin oikea tilannetieto ja tutkimus, joka avoimesti ja totuudenmukaisesti raportoi myös kriisin toiminnan ongelmista. Tämän takia jokaisen luvun lopussa on käsitelty paitsi tärkeimmät kehitysideat, myös isoimmat ongelmat kriisin hoidossa. Yhtenä vertailukohtana tässä tiedonkulun, viestinnän ja tiedotuksen kehityksessä on tarkasteltu 28.3.2005 Indonesiassa tapahtunutta maanjäristystä ja siitä seurannutta tsunamiuhkaa, johon Suomessa reagoitiin vakavasti. Tämä on otettu tutkimuksessa huomioon analysoimalla muun muassa viranomaisten tiedotteet 28.3–30.3.05 sekä tekemällä tämän potentiaalisen kriisin hoitamisen kannalta keskeisimmille tiedotuspäälliköille kyselyt, jossa heitä pyydettiin vertailemaan viestinnällistä toimintaa 26.12.04 ja 28.3.05.

Hanke on jatkohanke valtioneuvoston kanslian Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeelle, jonka tuotoksena kehitettiin Valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä, VISA. Hankkeen tutkimusraportti julkaistiin 7.4.2005. Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeella oli ohjausryhmä, joka jatkoi muodollisesti myös tässä hankkeessa. Valtioneuvoston kanslian nimeämän ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Valtioneuvoston tiedotuspäällikkö Asko Mattila. Ohjausryhmän muina jäseninä toimivat ohjelmajohtaja Seppo Niemelä oikeusministeriöstä, tutkimusjohtaja Hannu Nieminen Helsingin yliopiston viestinnän laitoksesta, yliopistonlehtori Salli Hakala Helsingin yliopiston viestinnän laitoksesta, professori Leif Åberg Helsingin yliopiston viestinnän laitoksesta, viestintäjohtaja Eeva Larjomaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, tiedotuspäällikkö Pirkko Kauppinen oikeusministeriöstä, tiedottaja Olli Haapa-aho valtioneuvoston kansliasta ja tiedottaja Tero Manninen valtioneuvoston kansliasta.

Koska hankkeen tavoitteet poikkeavat Valtionhallinnon viestintä 2007-hankkeesta, myös ohjausryhmän työskentely on ollut erilaista. Tässä hankkeessa osatutkimukset haluttiin suorittaa yhtä aikaa ja mahdollisimman nopeasti, ja analyysit ovat valmistuneet samaan aikaan hankkeen lopussa. Tämän vuoksi ohjausryhmä on kokoontunut vain kerran hankkeen lopussa.

## 1.2 Hankeen toteutus ja tutkimusryhmän esittely

Tutkimushankkeesta vastaa Helsingin yliopiston viestinnän laitoksen viestinnän tutkimuskeskus CRC (Communication Research Centre). Hankkeen tieteellisenä johtajana on toiminut Ph.D. Hannele Huhtala. Hän on toiminut tutkimuksen ja tutkimusryhmän johtajana. Hän on myös toiminut tutkijana hankkeen strategia- media- ja toimijaosioissa, sekä vastannut puhelinviestinnän ja verkkoviestinnän tutkimuksista. Hän on ollut tiiviisti mukana kaikkien raportin osien teossa sekä vastannut raportin kirjoittamisesta. VTM Salli Hakala on toiminut hankkeessa tutkijana. Hän on erityisesti tarkastellut kansalaisnäkökulmaa kriisin hoitoon, aiempia kriisejä ja kriisiviestinnän normatiivisen ohjeistuksen historiaa, Sukellus.fi -aineistoa sekä sidosryhmien viestintää. Hän on ollut mukana myös haastattelujen teossa. Valtiot. yo. Aino Laakso ja BA, valtiot. yo. Annette Falck ovat olleet tutkimusassistentteina hankkeessa. Aino Laakso on tehnyt muun muassa viranomaisten tiedottamisen ja tiedotustoiminnan tarkastelua ja raportointia sekä laatinut raportin aikakartan. Hän vastaa myös raportin taitosta. Annette Falck on ollut tekijänä verkkokeskustelujen ja media-aineiston analyysissä ja raportoinnissa, sekä verkkokeskustelujen koodauksessa. Tutkimusryhmä on toiminut tiiviissä yhteistyössä koko projektin ajan.

## Kiitokset

Kiitämme valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeen ohjausryhmää ja sen puheenjohtajaa, Valtioneuvoston tiedotuspäällikkö Askon Mattilaa. Esitämme lämpimät kiitokset myös raportin eri osioissa mukana olleille assistenteille, fil. yo. Emilia Vuoriselle ja valtiot. yo. Salla Laaksoselle, sekä valtiot. yo. Anna Solovjewille. Kiitos fil. yo. Sonja Pauhakarille raportin kielenhuollosta. Arvokkaista kommentteista kiitämme Työterveyslaitoksen johtavaa psykologia Sirkku Kivistöä sekä Viestinnän tutkimuskeskus CRC:n johtajaa, Ph.D. Hannu Niemistä.

Yhteistyöstä kiitokset Sukellus.fi:n Alex Niemiselle, Thai ry:n Tero Takamaalle, sekä Aasian suuronnettomuuden tutkintalautakunnalle, erityisesti hallintopäällikkö Pirjo Val-kama-Joutselle, sekä Helsingin yliopiston journalistiikan professori Ullamaija Kivikurulle.

## 1.3 Tutkimuksen lähtökohdat

Tämän hankkeen tutkimukselliset lähtökohdat ovat tieteellisen tutkimuksen roolissa, jota ohjaavat objektiivisuus, kriittisyys, autonomisuus ja edistvyvyys (Niiniluoto, 2002). Tämän tutkimuksen normatiiviset lähtökohdat perustuvat valtionhallinnon viestinnän ohjeistuksiin.

### 1.3.1 Kriisiviestinnän käsite

Tässä raportissa käytetään yleistä *kriisiviestinnän*<sup>1</sup> käsitettä siinä merkityksessä kuin se yleensä organisaatioviestinnässä käsitetään. Organisaatiot on ymmärrettävä sosiokulttuurisina prosesseina ja rakenteina, joissa käydään jatkuvaa vuoropuhelua määrittelyvallasta. Kriisitilanteissa organisaatioiden vastuussa olevat joutuvat priorisoimaan tehtäviä ja asioita, *joista* tiedotetaan sekä *tapaa*, *miten* tiedotetaan ja *kuka* kantaa *strategisen* ja *kuka moraalisen vastuun*.

*Viestintä ei ole tiedon perille menemistä. Viestinnän tarkastelu tällaisena yksisuuntaisena prosessina sopii huonosti demokraattisen yhteiskunnan ihanteisiin, eikä se nykyisen tutkimuksen mukaan ole edes tehokasta.* "Katastrofissakaan ihmiset eivät toimi atomistisina kohteina, vaan sosiaalisesti, vuorovaikutuksessa keskenään. Siksi ihmisten sosiaalisia suhteita ja viestintään liittyvää yhteiskunnallista kontekstia painottava lähestymistapa on niin kriisiviestinnän kuin sen tutkimisenkin kannalta hedelmällisempi kuin yksisuuntainen tiedotusmalli" (Raittila, 1996, 12–13).

"Kriisien hallinta on kykyä tehdä tarkoituksenmukaisia päätöksiä. Kriisinä voidaan pitää tilannetta, jolloin jotakin epätoivottua on jo tapahtunut mutta jossa on vielä suurempien menetysten vaara. Kansainvälisen politiikan tutkimuksessa kriisi määritellään tavallisesti tilanteeksi, jossa tärkeät arvot tai päämäärät ovat uhattuina, päätöksiä leimaa kustannuksien kasvamisesta tai lähestyvistä aikarajasta johtuva aikapaine sekä huomattava epävarmuus tulevasta kehityksestä" (Forsberg *et al.*, 2003, 9). Kriisi voidaan näin ymmärtää kulttuurisena käsitteenä, joka sisältää dynaamisena prosessina aina sekä uhkan että mahdollisuuden. Kriisi sisältää siis aina jollakin tasolla käännekohtan mahdollisuuden Aristoteleen draaman kuvaaman katarsis-käsitteen tavoin. Muodos-tuuko kriisistä suuriakin menetyksiä kokeneille ihmisille katastrofi vai jollakin tavalla

---

<sup>1</sup> "Kriisinhallinta (crisis management) on organisaation suunniteltua toimintaa poikkeustilanteessa; sen tarkoituksena on minimoida vahingot ja tapahtuman toiminnalle aiheuttamat menetykset. Keskeinen osa kriisinhallintaa on kriisitilanteeseen sisältyvä yhteystoiminta eli kriisiviestintä ~ kriisitiedottaminen. Lehtonen Jaakko, Kriisiviestintä, 1999, Mainostajien Liitto, Helsinki.

puhdistava kokemus tai selviämistarina, siihen vaikuttaa oleellisesti, millä tavoin yksilöt kokevat saavansa tukea ja ymmärtämystä hädässään.

#### 1.4 Näkökulmat, tutkimuskysymykset ja rajoitukset

Hanketta varten on kerätty ja analysoitu laaja tutkimusaineisto, joka on eritelty yleisluontoisesti myöhemmin tässä kappaleessa ja tarkemmin kunkin luvun alussa. Tätä aineistoa tarkastellaan pääasiassa kahdesta näkökulmasta: **viranomaisnäkökulmasta** ja **kansalaisnäkökulmasta**. Lähtöoletuksena ei ole, että nämä olisivat toisensa poisulkevat näkökulmat, vaan **näkökulmien tulisi tukea toisiaan, jotta kansalaisen ja viranomaisen kohtaaminen toimisi**. Viestinnän näkökulmasta tämä tarkoittaa, että viranomaisten on kuunneltava aktiivisesti kansalaisten tiedontarpeita ja pystyttävä vastaamaan niihin. Tarkoitus on, että tämä tapahtuu ennakoivasti eikä reaktiivisesti. Kuten voimassa olevassa valtionhallinnon viestintäsuosituksessa todetaan: Julkishallinnon viestinnän päätehtäviä ovat kansalaisten informointi, neuvonta ja osallistumisen edistäminen (VNK 5/2001, Viestintäsuositus 2002).

Suomalaisten viranomaisten tiedonkulkua, viestintää ja tiedotustoimintaa Aasiaa hyökyäaltokatastrofissa tarkastellaan viranomaisnäkökulmasta alla listattujen tutkimuskysymyksien mukaisesti:

##### *Viestinnän vastuut, johtaminen, delegointi*

- § Miten ennalta määritellyt vastuusuhteet toteutuivat?
- § Miten kriisiorganisaation viestinnän vastuusuhteet määriteltiin, ja miten ne toteutuivat?
- § Miten viranomaisviestintä toteutui?
- § Miten kriisiorganisaation sisäinen viestintä toteutui, mitkä olivat toimivia ja mitkä toimimattomia käytäntöjä? Millaista oli sisäinen viestintä?
- § Millaista oli viranomaisten *viestinnällinen* yhteistyö muiden tahojen kanssa? (Sukellus.fi, Thairy.net)
- § Millaista oli viranomaisten *käytännön* yhteistyö muiden tahojen kanssa? (Finnair, matkatoimistot, Suomen Punainen Risti ja kirkko)

Lisäksi tarkastellaan empirian perusteella tärkeitä asioita, eli sitä,

- § Miten hälytys- ja päivystysjärjestelyt toimivat
- § Miten tilannekuvaa koottiin ja päivitettiin ja mikä oli viestinnän rooli tässä.

##### *Viranomaisten tiedotustoiminta ja viestintä: aktiivinen viestintä ja reaktiivinen viestintä*

- § Miten viranomaiset harjoittivat aktiivista viestintää eli toimivat aloitteellisesti tiedon välittämiseksi kansalaisille ja muille tahoille (lehdistötiedotteet, tilannekatsaukset, tiedotustilaisuudet)? Toisin sanoen, miten viranomaistiedotuksessa kyettiin ennakoimaan median ja kansalaisten tiedollisia tarpeita ja vastaamaan niihin ennakoivasti?
- § Missä asioissa aktiivista viestintää harjoitettiin? Miten aktiivista tiedotusta käytännössä toteutettiin: millä välineillä, kenelle suunnattiin, kuka sen toteutti? Miten aktiivinen viestintä kehittyi tiedon katastrofin laajuudesta lisääntyessä?
- § Millaisiin viestinnällisiin ja tiedollisiin tarpeisiin viranomaiset joutuivat käytännössä vastaamaan (reagoimaan), millaisiin kysymyksiin vastaamaan? Missä määrin reagointi tapahtui suhteessa kansalaisten suoriin yhteydenottoihin (missä määrin suhteessa median tiedusteluihin)?
- § Millaisin keinoin näihin tarpeisiin käytännössä vastattiin? Miten reaktiivinen viestintä kehittyi tiedon katastrofin laajuudesta lisääntyessä?

Viranomaisviestinnän näkökulman tutkimuksessa on käytetty useita erilaisia metodeja. Viranomaisille on tehty viisi erilaista kyselyä (liitteet 5-8, 15), sekä 22 puolistrukturoitua 1,5-2 tunnin haastattelua (liitteet 2-4). Lisäksi aineistona on käytetty 33 aiemmin valti-onhallinnon viestintä 2007 -hankkeessa kerättyä haastattelua, joista on analysoitu krii-siviestintää käsittelevät osiot nyt ensimmäistä kertaa. Lisäksi on analysoitu sisäisiä do-kumentteja, kuten viestintästrategiat, mediakatsaukset ja kehitysmuistiot. Näiden lisäksi on analysoitu viranomaisten lähettämät tiedotteet 26.12.04–28.2.05 ja kriisin ajan tiedo-tustilaisuudet 27.12.04–3.1.05. Viranomaisorganisaatiot ja -henkilöt printti- ja TV-mediassa 26.12.04–5.1.05 on myös tutkittu. Tämän lisäksi on tutkittu viranomaisten verkkosivujen käyttäjätilastot, otakantaa.fi palsta, sekä käsityksiä viranomaisen toimin-nasta verkkokeskusteluissa. Viranomaistoimintaa katastrofialueella on tarkasteltu haas-tatteluista, dokumenteista ja kansalaiskirjeistä saadun tiedon perusteella. Myös kes-keisimpien sidosryhmien ja yhteistyötahojen (Suomen Punaisen Ristin, Finnairin, Finnmatkojen, Aurinkomatkojen ja kirkon) tiedonkulkua, viestintää ja tiedotustoimintaa on tarkasteltu, ja sitä myös verrataan viranomaisten viestintään. Esimerkiksi keskeisten sidosryhmien lähettämät tiedotteet ja roolit median lähteinä on tutkittu. Myös sidosryh-mien toimintaa katastrofialueella on tarkasteltu haastatteluista, dokumenteista ja kan-salaiskirjeistä saadun tiedon perusteella. Edellä mainittujen lisäksi tutkimuksessa on aineistona yleisiä dokumentteja, kuten valtionhallinnon viestinnän suosituksia ja norma-tiivisia ohjeita, sekä alan tieteellistä kirjallisuutta.

Raportissa tarkastellaan myös *kansalaisten kokemuksia*, näkemyksiä ja odotuksia vi-ranomaisten ja sidosryhmien toiminnasta ja viestinnästä Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana. Empiiristen tutkimusten avulla on pyritty etsimään niitä yleisempiä seikkoja, jot-ka kansalaisten tiedontarpeiden näkökulmasta ovat oleellisia, kun ministeriöt suunnitte-levat hallinnonalan kriisiviestintää kansalaisia varten.

Tätä varten on viestinnän ja tiedontarpeiden näkökulmasta analysoitu 186 Aasian suuronnettomuuden tutkintalautakunnalle lähetettyä kansalaiskirjettä. Nämä kirjeet ovat pääasiassa katastrofialueella olleiden ja katastrofissa omaisensa menettäneiden kirjoit-tamia ja antavat selkeän kuvan asianosaisten kansalaisten tiedontarpeista. Ne antavat myös paljon tietoa suomalaisten viranomaisten kriisin ajan toiminnasta niin Suomessa kuin katastrofialueellakin. Kansalaisten tiedontarpeita ja viranomaisen kykyä vastata näihin on tutkittu myös laajassa Sukellus.fi-aineistossa (sähköpostit, n=690; tekstiviestit n=47) sekä kansalaisten ulkoasiainministeriölle lähettämien sähköpostien avulla (n = 423). Kansalaiskirjeiden ja kansalaispalautteen analyysissä sekä jossain määrin myös Sukellus.fi-aineiston analyysissä tarkastellaan sitä, millainen oli kansalaisen kokemus viranomaisen kohtaamisesta. Tämän lisäksi sekä Sukellus.fi- aineistossa että Thai-maan ystävien (Thai ry) verkkokeskustelupalstalla on tarkasteltu *kansalaisten välistä viestintää ja kohtaamista* – ja verrattu tätä viranomaisen kohtaamiseen ja viestintään.

#### Tutkimuskysymykset

*Millaista tietoa tarvittiin (kansalaisten tiedontarpeet):*

- š Millaista tietoa kansalaiset odottivat saavansa kriisin eri vaiheissa?
- š Keneltä tai miltä taholta kansalaiset odottivat tietoa?
- š miten odotukset jakautuivat viranomaisten, median ja muiden tahojen suhteen?

*Millaista tietoa kansalaiset kokivat saaneensa:*

- š Miten hyvin eri tahot (kriisiorganisaatio, media, muut toimijat) kykenivät palvelemaan kansalaisten tiedollisia tarpeita?
- š Miten tyytyväisiä kansalaiset olivat eri toimijoiden suoritukseen?
- š Millaisin keinoin kansalaisten tiedontarpeita voidaan jatkossa palvella paremmin?
- š Miten eri viestintäkanavia käytettiin kriisin eri vaiheissa?

**Raportissa tarkastellaan sitä, miten viranomais- ja kansalaisnäkökulma kohtasivat Aasian hyökyaaltokatastrofissa.** Raportissa tarkastellaan sitä, milloin, miten ja missä määrin tämä kohtaaminen tapahtui eri viestintäkanavien kautta. Viranomais- ja kansalaisnäkökulma ovat vuoropuhelussa keskenään läpi raportin, kun eri aineistoja tarkastellaan molemmista näkökulmista ja verrataan tuloksia toisiinsa. Tämän tarkastelun tuloksena vedetään johtopäätöksiä siitä, missä määrin nämä näkökulmat kohtasivat Aasian hyökyaaltokatastrofissa. Lopuksi esitetään suosituksia siihen, miten näiden näkökulmien kohtaamista kriisitilanteessa voisi edistää tulevaisuudessa.

Näiden kahden päänäkökulman lisäksi raportissa tarkastellaan myös *viestinnän käyttöä* Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana saatavilla olevien tilastojen valossa. Tutkimuskysymykset tarkastelevat sitä, miten eri viestintävälineitä käytettiin kriisin aikana. Tarkemmin sanottuna osiossa tarkastellaan television käyttäjätilastoja, Internetin kävijämääriä ja puhelujen ja tekstiviestien lukumääriä onnettomuusalueen ja Suomen välillä. Lisäksi pohditaan, millaisiin tiedollisiin tarpeisiin eri viestintäkanavia käytettiin. Toisin sanoen, millaiseen viestintään käytettiin matkapuhelimia, entä Internetiä? Raportissa pohditaan myös, millaisia johtopäätöksiä eri viestintävälineiden käytöstä voidaan tehdä tulevaisuutta varten.

## Tutkimuksen rajaukset

Tämän kriisin hoidossa sosiaali- ja terveysministeriöllä (STM) oli myös tärkeä rooli, samoin kuin oikeusministeriöllä ja liikenne- ja viestintäministeriöllä. Sosiaali- ja terveysministeriön rooli oli mm. sairaanhoidossa ja lääkintäavussa merkittävä, mutta näiden toimien tutkiminen rajautuu tämän raportin ulkopuolelle. Sosiaali- ja terveysministeriö on mukana kyselyssä, joissa kartoitettiin viestintää ja tiedotustoimintaa Aasian hyökyaaltokatastrofissa. Lisäksi ministeriön lähettämät tiedotteet 26.12.04–28.2.05 sekä mukanaolo tiedotustilaisuuksissa on analysoitu (Luku 4). Oikeusministeriön rooli korostui kriisin toisessa vaiheessa, kansalaisten tiedonsaannissa oikeudellisiin kysymyksiin sekä erityisesti vainajien kotiuttamisen yhteydessä. Oikeusministeriön viestintää ja tiedotustoimintaa on tarkasteltu kyselytutkimuksella, sekä ministeriön lähettämät tiedotteet 26.12.04–28.2.05 analysoimalla. Liikenne- ja viestintäministeriöllä oli rooli sekä kriisin ensimmäisessä että toisessa vaiheessa. Ministeriön hallinnonalaanhan kuuluvat viestintäyhteydet ja lentokentän toiminta. Ministeriön viestintä ja tiedotustoiminta on tutkittu kyselytutkimuksella sekä analysoimalla ministeriön asiasta lähettämät tiedotteet 26.12.04–28.2.05 (Luku 4.).

## 1.5 Raportin rakenne

Raportti alkaa Suomen valtionhallinnon siviilikriisitilanteita koskevan normatiivisen ohjeistuksen historian tarkastelulla. Tässä yhteydessä käydään lyhyesti läpi keskeisiä ohjeistuksen muutokseen vaikuttaneita aiempia kriisejä: Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuus 26. huhtikuuta vuonna 1986, Estonian onnettomuus 28. syyskuuta 1994, World Trade Centerin (WTC) terrori-isku syyskuun 11. päivänä 2001 suomalaisesta näkökulmasta ja Myyrmannin pommi-isku lokakuun 12. päivänä 2002. Tätä seuraa tällä hetkellä voimassa olevan normatiivisen ohjeistuksen esittely.

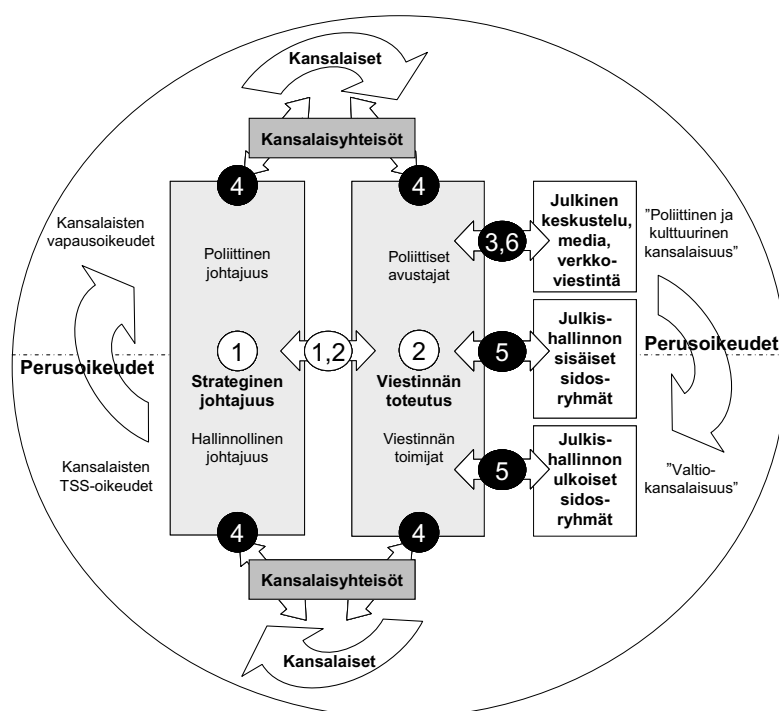
Historiaosiota lukuun ottamatta raportin kehyksenä toimii uusi kokonaisvaltainen valti-onhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä VISA (kuva 1, VNK 7.4.2005). Raportin rakenne etenee VISA-mallin mukaisesti, sen arviointipisteitä seuraten. Tutkimuksen lähtökohtana oleva aineisto on poikkeuksellisen laaja: lähes kaikki viestinnän



osa-alueet on systemaattisesti tutkittu VISA-mallin mukaisesti. VISA-mallia on vielä laajennettu kattamaan tiedonkulku, verkkokeskustelut ja puhelinviestintä.

Lähtökohtana julkisen vallankäytön arvioinnissa on perusoikeuksien toteutuminen. Tämä on lähtökohtana myös VISA-mallissa. Ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia on kahden tasoisia. Perinteisiä *vapausoikeuksia* ovat mm. oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, uskonnon ja omantunnon vapaus, sananvapaus sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, jotka rajoittavat julkisen vallan toimia. Toisen tason säännöksiä ovat *TSS-oikeudet* eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet, joissa edellytetään julkiselta vallalta aktiivisia toimia. Perusoikeusuudistuksen yksi tavoite oli, että perinteisiin vapausoikeuksiin voidaan välittömästi vedota tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa, ja että ne ovat luovuttamattomia ja välittömiä subjektiivisia oikeuksia. Sen sijaan TSS-oikeuksien kohdalla tilanne on toisenlainen: suurin osa niistä on niin sanottuja perustuslaillisia toimeksiantoja viranomaisille (Tuori, 2002).

Kuva 1: Valtiohallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä VISA.



- = Viestinnän johtamisen ja sisäisen viestinnän arviointipisteet
- = Viestinnän johtamisen ja ulkoisen viestinnän arviointipisteet

Lähde: Valtionhallinnon viestintä 2007 –hanke, VNK 7.4.2005

VISA-mallin arvioinnin kohteet seuraavat VISA-mallin numeroituja arviointipisteitä. Jokaisesta arviointipisteestä on tässä raportissa oma lukunsa. Kunkin luvun lopussa esitetään osion tutkimuksista syntyneet johtopäätökset ja niihin perustuvat kehitysideoita ja suositukset.

VISA-mallin arviointipisteet:

Arviointipiste 1: Strateginen johtajuus

Julkisuuslain (621/1999) ja viestintäasetuksen (380/2002) velvoitteet edellyttävät viranomaisviestinnältä hyvää viestinnän suunnittelua, tiedottamista ja tiedonhallintatapaa, minkä vuoksi viestinnän organisointi ja johtaminen tulee olla keskeisenä tutkimuksen ja arvioinnin kohteena kriisissä. Tässä strategiaosiossa käsitellään tiedonkulkua ja kriisin johtamista, sisäistä ja ulkoista viestintää sekä vastuu- ja päivystysuhteiden toteutumista tutkimuskysymysten mukaisesti. Lisäksi osiossa käsitellään yleisemmällä tasolla sitä, miten näitä edellä mainittuja asioita voisi kehittää ottaen oppia Aasian hyökyaaltokatastrofin kokemuksista. Lähtökohta on ensisijaisesti tutkimalla kehittäminen.

Tiedonkulkua ja viestintää arvioidaan strategisen johtamisen näkökulmasta. Tästä näkökulmasta osiossa on haastateltu kriisin hoidosta vastanneita ulkoasiainministeriössä, valtioneuvoston kansliassa ja sisäasiainministeriössä. Lisäksi aineistona on käytetty Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeen aikana kerättyjä hallinnollisesta ja poliittisesta johtamisesta vastanneiden, sekä viestinnän toimijoiden näkemyksiä kriisiviestinnästä. Nämä haastatteluosiot analysoidaan ensimmäistä kertaa tässä Aasian hyökyaaltokatastrofia käsittelevässä hankkeessa. Tämän lisäksi aineistona on käytetty useiden kriisiviestinnän asiantuntijoiden haastatteluja. Yhteensä on analysoitu 55 haastattelua. Luku 3.

#### Arviointipiste 2: Viestinnän toteutus

Kriisin viestintää arvioidaan viestinnän toimijoiden näkökulmasta. Tässä arviointipisteessä tiedonkulkua, sisäistä sekä ulkoista viestintää tarkastellaan viestinnän toiminnan ja toteutuksen näkökulmista. Osion lähtökohdaksi on tehty yhteensä kolme kyselyä sekä viestinnästä vastaaville että käytännön viestinnän toimijoille. Tutkimuskysymysten mukaisesti osiossa on etsitty vastauksia suomalaisten viranomaisten viestinnän toteutuksesta ja toteutumisesta Aasian hyökyaaltokatastrofissa. Osiossa keskustellaan erityisesti aktiivisesta ja reaktiivisesta viestinnästä. Osiossa analysoidaan keskeisten toimijoiden (ulkoasiainministeriön, valtioneuvoston kanslian ja sisäasiainministeriön) tuotokset Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana. Näitä ovat ulkoinen tiedotustoiminta, johon sisältyvät muun muassa tiedotteiden ja tiedotustilaisuuksien analyysit. Osiossa tarkastellaan myös sisäistä viestintää, esimerkiksi sisäisen verkon käyttöä, sisäisten infotilaisuuksien pitoa sekä tilannekuvan koontia. Lisäksi keskustellaan tutkimustulosten perusteella ilmenneistä viestinnän kehittämistarpeista ja annetaan suosituksia. Luku 4.

#### Arviointipiste 3: Media

Julkinen keskustelu käydään usein median vetämänä. Median nostamat teemat ja toimijat ovat keskeinen arvioinnin kohde myös tässä tutkimuksessa. Tässä osiossa on tarkasteltu printtimediaa (n=1735 juttua) ja television pääuutislähetystä 26.12.04–5.1.05 (n=271). Osiossa on tarkasteltu sitä, miten Aasian hyökyaaltokatastrofissa viranomaisia ja sidosryhmiä käytettiin mediassa tiedon lähteinä. Lähteitä tutkimalla on pyritty selvittämään, mitä viranomais- ja sidosryhmätahoja media kuunteli kriisin eri vaiheissa. Viranomaisten ja sidosryhmien näkyvyyttä mediassa peilataan myös heidän julkaisemiin tiedotteisiin: tällä tavalla tarkastellaan missä määrin viranomaisten ja sidosryhmien tiedotteissa ja mediassa on puhuttu samoista teemoista, sekä sitä milloin toisaalta tiedotteita ja toisaalta mediajuttuja on julkaistu eniten. Tämän lisäksi on analysoitu Suomen Tietotoimiston uutissähkeet 26.12–31.12.2004 sekä ulkoasiainministeriön ja valtioneuvoston kanslian 26.12–31.12.2004 tekemät mediaseurannat. Luku 5.

#### Arviointipiste 4: Kansalaisviestintä

Kansalaisten tiedontarpeiden keskeisiä tutkittavia asioita ovat kansalaisten odotukset, kokemukset viranomaisviestinnästä sekä mahdollisuus osallistua perusoikeuksien mukaisesti yhteiskunnan kehittämiseen. Kansalaisten näkemyksiä ja odotuksia valtionhal-

linnon kriisiviestinnästä Aasian hyökyaaltokatastrofissa on tutkittu keskeisenä osana tutkimusta. Osiossa on pyritty etsimään niitä seikkoja, jotka kansalaisten tiedontarpeiden näkökulmasta ovat oleellisia, kun ministeriöt suunnittelevat hallinnonalan kriisiviestintää kansalaisia varten. Tutkimusaineistona ovat olleet kansalaisten lähettämät kirjeet Aasian suuronnettomuuden tutkintalautakunnalle, joita pyydettiin lehti-ilmoituksilla. Osiossa on analysoitu myös Sukellus.fi-sivustojen aineistot sekä sivustojen päivittäjälle lähetetyt sähköpostit ja tekstiviestit kuin myös ulkoasiainministeriölle kansalaisten lähettämät sähköpostit. Luku 6.

#### Arviointipiste 5: Sidosryhmäviestintä, julkishallinnon sisäiset ja väliset sidosryhmät

Valtionhallinnon sekä sisäisten että ulkoisten sidosryhmien ja yhteistyötahojen odotukset ja kokemukset viranomaisviestinnästä ja yhteistyöstä ovat yksi strateginen tutkimuskohde. Sidosryhmien strateginen rooli korostuu kriisitilanteissa, myös Aasian hyökyaaltokatastrofissa. Useilla organisaatioilla kuten matkatoimistoilla on lakiin pohjaava velvollisuus auttaa kansalaista ja viranomaista. Tutkimuksessa tarkastellut sidosryhmät olivat mukana valmiuspäällikkökokouksessa, joka johti kriisinhoitoa. Sidosryhmät ovat usein myös kansalaisten kohtaamisen rajapinnassa, ja tämän takia niiden tarkastelu myös kansalaisnäkökulmasta on perusteltua ja tärkeää.

Tutkimusosion tavoitteena on ollut hankkia tietoa Aasian hyökyaaltokatastrofin hoidossa mukana olleiden sidosryhmien ja yhteistyötahojen tiedonkulusta, ulkoisesta viestinnästä ja tiedotustoiminnasta Suomessa ja katastrofialueella. Toisena tavoitteena on ollut analysoida sidosryhmien kokemuksia viranomaisten tiedonkulkusta, viestinnästä ja tiedotuksesta. Tutkitut sidosryhmät ovat Finnair, Suomen Punainen Risti, Finnmatkat, Aurinkomatkat ja kirkko. Sidosryhmien ja viranomaisten viestinnällistä toimintaa on vertailtu keskenään. Heiltä on lisäksi kysytty kehitysideoita ja kriisin hoidossa hyväksi todettuja käytäntöjä. Tutkimustulosten perusteella on pyritty arvioimaan, mitä sidosryhmäviestinnässä pitäisi ottaa huomioon kriisitilanteessa sekä millaisilla tavoilla yhteistyötä voisi kehittää. Luku 7.

#### Arviointipiste 6: Verkkoviestintä

Verkkoviestinnän osalta tutkitaan sekä viranomaisten verkkoviestinnän toimivuutta kansalaisten tiedontarpeiden näkökulmasta että kansalaisten keskinäistä verkkoviestintää että sidosryhmien verkkoviestintää. Kiinnostavaa on seurata, mitä funktioita verkkoviestintä erityisesti kriisissä täyttää. Aineistona on käytetty ensinäkin sekä viranomaisten että kansalaisten ylläpitämiä valittuja verkkokeskustelupalstoja. Toiseksi valtionhallinnon verkkotoimittajille tehtiin kyselytutkimus, jossa tutkittiin viranomaisten ulkoisten verkkosivujen, sisäisen verkon ja Senaattorin käyttöä Aasian hyökyaaltokatastrofin 26.12.2004–5.1.2005 aikana. Kyselytutkimuksessa tarkasteltiin myös viranomaisten ulkoisten verkkosivujen, sisäisen verkon ja Senaattorin käyttöä Indonesian maanjäristyksen 28.3.–30.3.2005 aikana. Viranomaisten ja sidosryhmien verkkosivujen kävijämäärät Aasian hyökyaaltokatastrofin ja Indonesian maanjäristyksen aikana ovat myös tarkastelun kohteena tämän luvun lopussa. Luku 8.

#### Puhelinviestintä

Puhelinviestintä oli erittäin keskeisessä asemassa tämän kriisin hoidossa. Tämän takia se on myös oma lukunsa raportissa. Puhelinviestintää käsittelevässä luvussa haetaan vastausta kysymykseen; millaista oli puhelinviestintä Aasian hyökyaaltokatastrofin yhteydessä. Erityisesti tarkastellaan viranomaisten puhelinviestintää ja viranomaisen ja kansalaisen välistä puhelinviestintää, ja sen puuttumista. Luku 9.

## Raportin lukujen rakenne

Jokainen raportin luku alkaa johdannolla. Tätä seuraa luvussa tarkasteltavien tutkimuskysymysten sekä käytettävän tutkimusaineiston esittely. Tämän jälkeen esitetään tutkimustulokset, joita seuraa johtopäätösten esittely. Hankkeen tuloksia peilataan toisaalta voimassa oleviin normatiivisiin ohjeistuksiin, siis valtionhallinnon ohjeisiin siitä, miten kriisitilanteessa tulisi toimia, ja toisaalta aiempiin kriiseihin ja siihen miten niissä on viestintää johdettu, organisoitu ja toteutettu, sekä lisäksi alan tieteelliseen kirjallisuuteen. Kunkin luvun lopussa on listattu kehitysideoita ja suosituksia kriisiviestinnän kehittämiseksi.

Raportin lopussa esitetään keskeiset johtopäätökset tiedonkulusta ja viranomaisviestinnän toteutumisesta Aasian hyökyaaltokatastrofissa. Tässä yhteydessä käsitellään mm. strategista viestintää sekä viranomaisviestinnän aktiivisuutta ja reaktiivisuutta. Tämän jälkeen vedetään johtopäätöksiä sekä kansalaisten viestinnällisten tiedontarpeista Aasian hyökyaaltokatastrofissa että kansalaisten välisestä viestinnästä. Lopuksi tarjotaan kehitysideoita kansalais- ja viranomaisnäkökulmien kohtaamisen edesauttamiseksi tulevaisuutta varten. Raportin päätteeksi listataan 20 suositusta viranomaisten tiedonkulun, viestinnän ja tiedotustoiminnan kehittämiseksi (Luku 10).

Raportin lopussa ovat liitteinä hankkeen osana tehtyjen tutkimusten kyselylomakkeet, haastattelulomakkeet ja analyysikehykset (liitteet 2-15).

## 1.6 Aasian hyökyaaltokatastrofin aikakartta

Tutkimusta varten on laadittu taulukkomuotoinen aikakartta, joka on 27-sivuisena liitteenä (Liite 1). Aikakarttaan on kerätty eri lähteistä keskeinen hyökyaaltokatastrofiin liittyvä toiminta ja tapahtumat:

- š katastrofialueella
- š akuuttivaiheen kolmessa keskeisessä ministeriössä: ulkoasiainministeriössä, valtionneuvoston kansliassa, sisäasiainministeriössä
- š sidosryhmissä
- š keskeisiksi tiedonlähteiksi muodostuneilla verkkosivustoilla
- š koti- ja ulkomaisissa uutistoimistoissa

Aikakartta kattaa ajanjakson 26.12.2004–31.12.2004. Intensiivisimmän vaiheen on katsottu sen jälkeen laantuneen, esimerkiksi valmiuspäälliköiden kokouksissa seurasi tämän jälkeen kahden päivän tauko, ja 1.1.2005 ei ollut tiedotustilaisuutta. Uudenvuodenpyhien jälkeen tapahtui myös toiminnallinen käänne kohti kriisin jälkihoitoa, kun evakuoitilennot päättyivät 2.1.2005.

Katastrofialueesta on tarkasteluun otettu Thaimaa ja Sri Lanka siitä syystä, että suomalaisturisteja oleskeli pääasiassa juuri näissä katastrofialueen maissa. Viranomaisten toimintasarakkeissa on kuvattu niitä toimenpiteitä, joihin on ryhdytty katastrofin vuoksi päivä päivältä. Tiedotussarakkeissa taas käsitellään tiedotukseen ja viestintään liittyviä toimenpiteitä.

Yhteistyökumppaneilla ja sidosryhmillä tarkoitetaan matkatoimistoja, Suomen Punaista Ristiä, Finnairia ja muita pelastusorganisaatioissa toimineita, jotka eivät ole valtion viranomaisia. Verkkoviestintä ja -keskustelut -sarakeessa kuvataan erilaisten spontaanien kansalaisverkostojen toimintaa. Monet kansalaiset saivat tietoa katastrofista ensisijaisesti muualta kuin viranomaisilta. Tärkeimmäksi keskusteluryhmäksi muodostui Thai ry:n verkkokeskustelupalsta Thairy.net. Tässä sarakeessa kuvataan myös Sukel-

lus.fi:n toimintaa; Sukellus.fi ei ollut mukana viranomaisten pelastusoperaatiossa, mutta sen verkkosivujen kautta välitettiin paljon tietoa kadonneista ja löytyneistä sekä sairailoista, joissa suomalaisia oli.

Tapahtumien kronologiaa ja viranomaistiedotuksen ja muiden tietojen kulkua tiedotusvälineisiin havainnollistaa sarake, johon on koottu *joitakin* Suomen Tietotoimiston uutissähkeitä tältä aikaväliltä. Suomen Tietotoimisto julkaisi sähkeitä paljon enemmän kuin aikakarttaan mahtuu. Niistä on aikakartassa vain pieni, mahdollisimman monipuolinen otos.

#### Aineisto ja lähteet

Aikakartan tiedot perustuvat lukuisiin eri lähteisiin. Ulkoasiainministeriön ja sisäasiainministeriön selvitykset omasta toiminnastaan kriisin aikana ovat olleet käytössä, samoin ministeriöiden omat muistiot ja yhteenvedot kriisinajan toiminnasta. Myös sidosryhmät ovat toimittaneet vastaavanlaisia dokumentteja ja omia aikakarttojaan. Suomen Tietotoimiston sähkeet ovat olleet käytössämme. Kansainvälisten uutistoimistojen toimintaa olemme tarkastelleet suomalaisin silmin, Suomen Tietotoimiston sähkeiden ja valtioneuvoston kanslian kansainvälisten katsausten kautta. Myös henkilöhaastatteluita on saatu paljon tietoa aikakarttaan. Tämän lisäksi Aasian suureonnettomuuden tutkintalautakunnan keräämistä kansalaiskirjeistä on saatu yksityiskohtaista tietoa katastrofialueen tapahtumista.

#### Huomiot

- Aikakartan kellonajat ovat Suomen aikaa, Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h.
- Ulkoasiainministeriön selvityksestä saadut tiedot on merkitty tähdellä (\*), jotta ne erotetaan kansalaiskirjeistä saaduista tapahtumakuvauksista katastrofialueelta.

## 2 Tshernobylista tsunamiin: aiemmat kriisit ja valtionhallinnon viestintäohjeet

### Johdanto

Aasian hyökyaaltokatastrofi oli kuolleiden määrässä mitattuna suurin suomalaisia koskettanut rauhanaikainen katastrofi sitten 1800-luvun nälkävuosien. Valtionhallinnossa kansalaisten pelastamisen näkökulmasta on parin viimeisen vuosikymmenen aikana ollut useita kriisejä. **Valtionhallinnon kriisejä käsitellään tässä tutkimuksessa yleisesti kriisiviestinnän näkökulmasta.** Aiemmista kriiseistä on valittu sellaisia, joissa on ollut samanlaisia elementtejä kuin 26.12.2004 tapahtuneessa Aasian hyökyaaltokatastrofissa. Luonteeltaan kaikki mainitut kriisit ovat erityyppisiä, mikä osoittaa, että kriisin luonnetta, tapahtumapaikkaa ja ajankohtaa on vaikea ennakoida täsmällisesti. Jokaisessa kriisissä on omat erityispiirteensä, mutta tiedonkulun, viestinnän ja organisoinnin kannalta monet kysymykset kriisien hoidossa yleensä ovat usein samanlaisia. Tässä yhteydessä käydään läpi hyvin lyhyesti muutamia näistä kriiseistä *valtionhallinnon kriisiviestinnän kehittymisen näkökulmasta.*

Luvussa tarkastellaan ensin valtionhallinnon viestintäohjeiden kehitystä aiempien kriisien valossa. Tätä seuraa tutkimuksen sekä viestinnän arvioinnin lähtökohtien esittely. Tämän jälkeen käydään läpi valtionhallinnon viestinnän ohjeistavat normit, lait sekä voimassa oleva viestintäsuositus. Lopuksi pohditaan median roolia kriisin psykososiaalisessa työssä.

### 2.1 Aiemmat kriisit ja valtionhallinnon viestintäohjeiden kehitys

Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuus 26. huhtikuuta vuonna 1986 kosketti Suomea maantieteellisen läheisyytensä vuoksi. Myös Suomen ja Neuvostoliiton poliittisen tilanteen vuoksi katastrofin tiedotus oli haasteellinen. Tiedonkulun, viestinnän ja kansalaisten pelastamisen kannalta tapahtumat olivat luonteeltaan hyvin erilaisia kuin monissa myöhemmissä kriiseissä. Median ensisijainen kiinnostus kohdistui eri asioihin: Tshernobylistä toimittajat olivat kiinnostuneet ensisijaisesti viranomaistoiminnasta ja siitä tiedottamisesta, suomalaisia uhreja vaatineissa kriiseissä median huomio kohdistuu viranomaisen lisäksi suoraan uhreihin ja heidän omaisiinsa.

Vuonna 1986 tapahtuneen Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuuden ja sitä seuranneen tiedotuskriisin seurauksena tehtiin ensimmäiset kirjalliset tiedotusohjeet koko valtionhallinnolle. Viestinnän tutkimusten mukaan Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuuden sattuessa 26.4.1986 valtionhallinnossa oltiin suhteellisen valmistautumattomia sellaiseen mediajulkisuuteen, johon ministerit ja valtion korkeat virkamiehet joutuivat (Joutsenniemi, 1987; Mörä, 1989). Pääministeri Kalevi Sorsa asetti epävirallisen työryhmän seuraamaan onnettomuustilannetta. Hallitus ei kokoontunut erikseen ydinvoimalaonnettomuuden vuoksi. Vastuun kansalaisille suunnatusta viestinnästä kantoi alussa kauppa- ja teollisuusministeri Seppo Lindblom ensimmäisessä tiedotustilaisuudessa 29.4., mutta hän lähti sen jälkeen lomalle. Seuraavassa tiedotustilaisuudessa 8.5. poliittisen vastuun kantoi sisäasiainministeri Kaisa Raatikainen.

Valtioneuvoston kanslia asetti Tshernobylin jälkeen virkamiestyöryhmän pohtimaan valtionhallinnon tiedotusta. **Työryhmä tuotti ensimmäiset yleiset kirjalliset ohjeet valtionhallinnon viestinnästä ja kriisiviestinnästä 22. huhtikuuta 1987: Tiedottaminen valtionhallinnossa: Valtionhallinnon ulkoisen tiedottamisen periaatteita, ohjeita ja säännöksiä.** Ohjeissa korostui avoimuus kansalaisiin ja mediaan päin. Ohjeiden toinen puoli

käsitteli tiedotusta erityistilanteissa ja poikkeusoloissa: ”Tavanomaista tehokkaampaa tiedotustoimintaa edellytetään, kun kansalaisten tiedontarve eri syistä kasvaa. *Tiedottajan tulee kuulua erityistilanteessa mahdollisesti perustettavaan johtoryhmään*. .. Tiedotusvastuun siirtämisestä erityistilanteissa valtioneuvoston tiedotusyksikölle päättää pääministeri” (VNK/1987). Tshernobylin onnettomuus osaltaan vauhditti myös poikkeusoloja koskevien lakien uudistamista. Vuonna 1991 hyväksyttiin uudistetut lait: puolustustilalaki sekä valmiustilalaki. Niissä säädetään erikseen poikkeusoloissa tapahtuvasta tiedottamisesta. *Valtioneuvoston tiedotusyksikkö vastaa erityistilanteissa ja poikkeusoloissa tiedottamisesta*, kuten laissa säädetään (Valmiuslaki 1080/1991 ja Puolustustilalaki 1083/1991). Niiden viestintää ei arvioida tässä tutkimuksessa.

Valtionhallinnon poikkeustilanteiden viestintää on uusittu kirjallisesti Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuuden jälkeen pariin kertaan. *Pääministeri Ahon* toimesta valtioneuvosto uudisti ohjeet, Valtionhallinnon tiedotusohje: Periaatteet, yhteistyö erityistilanteet 1994. *Pääministeri Lipponen* antoi uudet ohjeet valtionhallinnon viestintää 2000-luvulla pohtineen työryhmän keskustelujen perusteella (VNK 5/2001): Valtionhallinnon viestintäsuositus 2002, johon liittyvät julkisuuslaki (621/1999) sekä uusi viestintäasetus (380/2002). Vuonna 1994 valtioneuvoston tiedotusohjeissa säilyivät edelleen erityistilanteita ja poikkeusoloja koskevat tiedotusohjeet, jotka korostavat tiedotuksen koordinoitua ja keskittämistä valtioneuvoston tiedotusyksikköön.

Viestintää kriisitilanteessa testasi jälleen Estonian laivaonnettomuus Itämerellä yöllä 28. syyskuuta 1994. Estonian onnettomuus oli varsinainen kansainvälinen mediaspektaakkelia, jossa pelastustoiminnasta ja kansalaisten selviytymistarinoista tuli kuumaa kauppatavaraa. Estonia upposi kansainvälisillä vesillä, lähellä Suomen aluevesirajaa ja Suomen meripelastusalueella. Hallitus kokoontui hätäistuntoon heti aamulla kello 7.30. Sen jälkeen pääministeri Aho lähti Turkuun, jossa hän tapasi Ruotsin ja Viron pääministerit (Forsberg *et al.*, 2003, 222-223). Tiedotustoiminta keskitettiin Turkuun, josta johdettiin pelastustoimia. Tiedotus haluttiin pois Helsingistä myös siksi, että Suomea ei liitettäisi katastrofiin syyllisenä eikä Helsingin nimi näkyisi kansainvälisessä uutisoinnissa (Raittila, 1996). Toinen syy oli pitää katastrofitiedotus mahdollisimman lähellä pelastustoimen johtoa.

Estonia-onnettomuus ja siitä kirjoitettu raportti *vauhditti poikkeustilanteiden viestintäohjeiden laatimista useissa viranomaisissa*. Poikkeusolojen tiedotustyöryhmä jätti mietintönsä vuonna 1999. Työryhmän pohdintoihin perustuvat ohjeet saatiin kirjoitettua neljä vuotta myöhemmin. Valtioneuvoston kanslia asetti syyskuussa 1999 yliopistojen ja ministeriöiden viestinnän asiantuntijoista koostuvan työryhmän pohtimaan valtionhallinnon tiedotusta 2000-luvulla. Työryhmä jätti huhtikuussa 2001 mietintönsä (VNK 5/2001), jossa se listasi suuren joukon suosituksia valtionhallinnon viestinnän kehittämiseksi normaalioloissa.

Normaaliaikojen häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten viestintäohjeet olivat vielä kirjoittamatta, kun jo tapahtui seuraava onnettomuus, terrori-iskut Yhdysvalloissa syyskuussa 2001. World Trade Centerin (WTC) terrori-isku syyskuun 11. päivä 2001 oli luonteeltaan selkeästi poliittinen, ja siihen liittyi korkean tason poliittista seuranta ja päätöksentekoa niin Suomessa valtioneuvoston tasolla kuin ulkomaillaakin, mutta varsinainen kriisi vaati vähän viranomais-tiedottamista (Forsberg *et al.*, 2003). Hallitus kokoontui hätäistuntoon samana iltana kello 20 ja perusti valtiosihteerin vetämän ad hoc -ryhmän seuraamaan tilannetta. Myöhemmässä vaiheessa tilanteen seuranta keskittyi sisäasiainministeriöön, jolle kuuluvat maan sisäiseen turvallisuuteen liittyvät kysymykset. Viestinnällisesti syyskuun 11. oli lähinnä mediaseuranta ja muuta tilannearvion teke-

mistä. Tapahtumassa itsessään oli jo kaikki mediaspektaakkelin ainekset, kun toinen kaksoistorneihin ohjatuista lentokoneista iskeytyi torniin suorassa tv-lähetyksessä, toisen tornin jo palaessa.

New York 11.9.2001 vaikutti myös kriisiviestinnän ohjeistamiseen Suomessa. Terrori-iskuilla oli se vaikutus, että kriisiviestinnän ohjeistuksia alettiin jälleen päivittää eri ministeriöissä. Valtioneuvoston kansliassa valmisteilla ollut **Valtionhallinnon viestintäsuositus** annettiin kesällä 2002, ja sen osana uusittiin myös *poikkeusolojen tiedotuksen yleisohje*. Laajempi aikaisemman työryhmän työhön perustunut Poikkeusolojen tiedotusohje annettiin seuraavana vuonna (VNK10/2003).

Myyrmannin pommiräjähdyks lokakuun 12. päivänä 2002 oli taas Suomessa paikallinen katastrofi, joka loi erityisesti Vantaalla tiiviin yhteisöllisyyden tunteen. Onnettomuudessa kuoli 7 henkilöä ja loukkaantui lähes 200. Varsinaista pommiräjähdyksestä seurasi nopea pelastustoiminta ja poliisitutkinta sekä pelastustoiminnan, poliisin ja lääkäreiden informointi. Sisäasiainministeriön johtoryhmä kokoontui heti seuraavana ja tiedotti asiasta. Pääministeri Paavo Lipponen tuli julkisuuteen kello 10 Ylen TV1:n lauantaiseura -ohjelmassa, jossa hän esitti surunvalittelut omaisille. Hallitus kokoontui heti tämän jälkeen neuvotteluun kello 11, jonka jälkeen valtioneuvoston kanslia tiedotti asiasta. Onnettomuuden selvittyä rikokseksi, vastuu siirtyi kokonaan sisäasiainministeriölle ja keskusrikospoliisille sekä ja uhrien jälkihoito sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle.

*Tiedonkulun ja viranomaisviestinnän kannalta Myyrmanniin liittyi puhelinviestintä keskeisenä välineenä sekä rikoksen selvittämisen kannalta Internet.* Yhteisöllisyyden syntymisen näkökulmasta vastaavatyypinen paikallinen onnettomuus oli myös Konginkankaan liikenneonnettomuus vuonna 2004, vaikka se oli muuten luonteeltaan jälleen hyvin erityyppinen. Onnettomuudessa kuoli 23 ihmistä. Heistä suurin osa oli nuoria, jotka olivat menossa hiihtolomalla laskettelemaan. Sekä Myyrmanni että Konginkangas ovat viestinnällisesti tyypillisiä suuronnettomuuksia, jotka rajoittuvat ensisijaisesti kotimaan pelastustoimintaan. Molemmissa tiedotuksen organisointi oli hoidettu samoin: potilastiedotuksesta omaisille vastasivat lääkärit ja pelastus- ja poliisitoiminnan tiedotuksesta poliisi. Myyrmannin tapaus herätti aluksi kansainvälistä kiinnostusta, kun ei tiedetty, oliko räjähdysten syynä laajempaan kokonaisuuteen liittyvä terrori-isku vai yksittäinen onnettomuus.

Kaikissa edellä mainituissa onnettomuuksissa median kiinnostus on ollut merkittävä, joskin hieman eri syistä. Katastrofin tuottaman yhteisöllisyyden näkökulmasta tällaiset paikalliset onnettomuudet ilmentävät samanlaisia tunteita kuin Aasian hyökyaaltokatastrofin seurauksena syntyi globaalisti: *hätä yhdistää ihmisiä*. Katastrofipsykologisten tutkimusten mukaan (mm. Dyregrov, 1994) ihmisten tietoisuus onnettomuuden syystä paranee ja auttamisen halu jää pysyvästi hieman korkeammalle tasolle kuin ennen onnettomuutta, vaikkakin se laskee jo vuoden kuluessa onnettomuushetkestä merkittävästi. Median ansiosta yhteisen surun ja myötäelämisen tunne synnyttää kansallisuus- ja kulttuurirajat ylittävän kuvitteellisen yhteisön (Andersson, 1993).

Tässä raportissa käydään lyhyesti läpi aiempia suomalaisia katastrofeja suhteessa Aasian hyökyaaltokatastrofiin. Erityisesti tarkastellaan sitä, toistuivatko tsunamin yhteydessä aiemmin osoitetut puutteet viranomaisen tiedonkulussa viestinnässä ja viestinnän organisoinnissa, vai oliko aiemmista kriiseistä opittu siten, että katastrofin hoito onnistui tällä kertaa aiempaa paremmin.



## 2.2 Valtionhallinnon viestinnän arvioinnin lähtökohdat

### *Voimassa olevat normatiiviset ohjeet*

Tämän tutkimushankkeen lähtökohtana on, että valtionhallinnossa ohjeistetaan ja harjoitellaan viestinnän toimivuutta niin normaaliaikojen ja niiden poikkeustilanteiden viestintää varten kuin poikkeusolojakin varten. Poikkeusoloilla tarkoitetaan valmiuslain (1080/1991) ja puolustustilalain (1083/1991) mukaista vakavaa yhteiskunnallista kriisiä tai sotaa. Tällaisissa olosuhteissa kansalaisen tiedonsaantia ja sananvapausoikeuksia voidaan rajoittaa sekä tiedotus keskittää valtioneuvoston kansliaan. Aasian hyökyaalto-katastrofi tai muutkaan tässä tutkimuksessa esitetyt aiemmat kriisit eivät edellytä poikkeusolojen kaltaista tilannetta ja perusoikeuksien rajoittamista miltei osin. Päinvastoin viranomaisten tulee huolehtia kansalaisen oikeuksista silloin, kun hän on hädänalaisessa tilanteessa. **Viestinnällisesti nämä kriisit voidaan tulkita normaaliolojen häiriö- tai poikkeustilanteiksi, jolloin valtionhallinnolta edellytetään tehostettua viestintää** (VNK/18.6.2003).

### *VISA-malli ja kansalaislähtöisyys*

Yhtenä tutkimuksen lähtökohtana on Valtionhallinnon viestintä 2007 – hankkeessa esitetty VISA-malli. Hankkeen asettamispäätöksen (VNK012:00/2004, 4.5.2004) mukaan huomio tulee kiinnittää viestinnän kansalaislähtöisyyteen ja kansalaisten osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseen. Myös häiriötilanteiden viestinnän seurannassa ja arvioinnissa on oleellista kuulla kansalaisen näkökulmasta, miten hän koki saavansa tietoa ja miten hänen muut perusoikeutensa toteutuivat. Tämä lähtökohta on ollut myös tätä tutkimusta ohjaava perusperiaate. Sen ohella on viitattu joidenkin keskeisten lakien noudattamiseen oikeusvaltioperiaatteen mukaan: miten viranomainen organisoii tiedonkulun, jotta kansalaisten tiedonsaantioikeudet kriisissä voivat toteutua. (L 621/1999).

### *Yleiset periaatteet:*

- š *Strateginen johtaminen.* Viestintä on johtamista, ja se on liitettävä kaikilla hallinnon tasoilla osaksi strategista suunnittelua ja toteutusta. Kaikessa suunnittelussa ja operatiivisessa toiminnassa on otettava huomioon viestintä, mukaan lukien sen toteutuksen seuranta ja arviointi. Kriisitilanteessa nämä vaatimukset vain tehostuvat.
- š *Viestinnän funktiot.* Viestinnän on toteutettava monipuolisesti kaikkia eri tehtäviään. Valtionhallinnon on osattava sekä informoida ja neuvoa kansalaisia että osallistua keskusteluun ja vuoropuheluun kansalaisten kanssa myös kriisitilanteissa.
- š *Poikkeukselliset tilanteet.* Viestinnän on kyettävä palvelemaan kansalaisten tarpeita tehokkaasti myös poikkeuksellisissa tilanteissa. Useimmat viimeaikaiset Suomea kohdanneet kriisit ovat osoittaneet, että rajat tavanomaisten ja poikkeuksellisten tilanteiden välillä ovat madaltuneet. Kriisit ovat normaaliaikojen häiriötilanteita, joissa toimitaan lainsäädännöllisesti normaalein toimivaltuuksin. Viestinnän on kyettävä vastaamaan nopeasti muuttuviin olosuhteisiin. Kriisitilanteet eivät useinkaan ole hitaasti eskaloituvia kriisejä vaan yhtäkkiä tapahtumia, joissa viranomaisella pitää olla toimintavalmius käynnistää kriisiorganisaatio hyvin nopeasti. Kriisiorganisaation tehokas toiminta edellyttää jatkuvaa harjoittelua.
- š *Toteutuksen arviointi.* Viestinnän toteutumista on seurattava ja arvioitava säännöllisesti ja kriittisesti edellä mainituista lähtökohdista. Kriisit testaavat myös normaaliolojen viestinnän toimivuutta. Tämän vuoksi kriisitilanteiden tiedonkulun ja viestinnän

nän toimivuutta on erityisesti tutkittava ja arvioitava. Tulokset tulee esittää kehitysideoina ja suosituksina.

### *Valtionhallinnon viestinnän päätehtävät ja niiden täyttyminen kriisitilanteessa*

Valtioneuvoston kanslian asettaman valtiohallinnon viestintää 2000-luvulla selvittäneen työryhmän raportissa (VNK 5/2001) ja sitä seuranneessa *Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa 2002 julkishallinnon viestinnälle on asetettu kolme keskeistä tehtävää: informointi, neuvonta ja osallistumisen edistäminen*. Tässä on myös esitetty, miten niitä voidaan soveltaa kriisitilanteessa.

- § **Informoinnilla** tarkoitetaan esimerkiksi lehdistötiedottamista sekä erilaisten esitteiden ja muiden julkaisujen tuottamista, joilla hallinto tarjoaa tietoa kansalaisille. Yhä useammin informointi on myös tiedottamista verkon kautta suoraan kansalaisille.
- § **Neuvonnalla** taataan kansalaisille tarvittava käytännön tieto hallinnossa asioimiseen, jotta asiointi olisi mahdollisimman vuorovaikutteista viestintää. Kriisiviestinnässä verkko on nopea jakaa suoraan tietoa ja toimintaohjeita kansalaisille. Se on teknisesti laajasti saatavana, vaikka se onkin häiriöaltis kriisissä. Neuvonta voi olla puhelinpalvelua, johon kriisissä kuuluvat ohjeiden antaminen suurelle ryhmälle tai yksilöllinen palvelu.
- § **Osallistumisen edistämällä** tarkoitetaan ”vuorovaikutteista viestintää, jossa viranomaiset edistävät keskustelua ja osallistumista tuottamalla aktiivisesti tietoa viireillä olevista asioista, ongelmista ja niiden ratkaisuvaihtoehdoista sekä perustelevat päätöksensä julkisuudessa”. Kriisissä kansalaisten tiedontarve kasvaa. Viranomaisen on huolehdittava, että hekin saavat tietoa ja pääsevät osallistumaan julkiseen keskusteluun aiheesta, joita kriisi ei välittömästi koske. Kriisissä kansalaisten halu auttaa ja neuvoa toisiaan ja viranomaisia korostuu (Dyregrov, 1994). Tämän potentiaalin hyödyntäminen nopeuttaa usein kriisin hoitamista tehokkaasti.
- § **Kansalaiskeskustelulla** tarkoitetaan kansalaisten oma-aloitteista viestintää ja asioiden tuomista *julkiseen keskusteluun* joko median välityksellä tai muilla julkisilla areenoilla, kuten kansalaisyhteisöissä, avoimessa Internet-verkossa tai julkishallinnon foorumeilla (mm. eduskunta). Kriisissä kansalaiset valitsevat sen foorumin ja tavan, jonka kulloinkin kokevat tehokkaimmaksi. Julkiseen tilaan voidaan tulla esimerkiksi mielenosoitusten kautta tai ottamalla asiat omiin käsiin jonkin välineen avulla, kuten esimerkiksi Internetin keskustelupalstojen tai avointen verkkosivujen kautta. Monissa kansalaisten nopeissa kokoontumisissa matkapuhelinten tekstiviestit ja Internet ovat toimineet tehokkaan tiedonkulun kanavana, kuten esimerkiksi WTO:n mielenosoituksissa *Seattlessa 1999* ja *Prahassa 2000* (esim. <http://www.kepa.fi/uutiset/talous/3076>, ja <http://www.kepa.fi/kampanjat/kehitysrahoituskampanja/praha2000/> 7.5.2005). Aasian hyökyaaltokatastrofissa Sukellus.fi-sivuston ylläpitäjät toimittivat toisilleen tietoa pääasiassa matkapuhelimen, tekstiviestien ja sähköpostin avulla ja laittoivat niitä siten avoimeen tietoverkkoon.

Valtionhallinnon viestinnän ohjeistus on kasvanut 1990-luvun lopulla. Siihen ovat vaikuttaneet monet merkittävät lainsäädännölliset uudistukset, kuten perustuslain uudistus (731/2000), julkisuuslain kokonaisuudistus (621/1999) sekä sitä seurannut valtioneuvoston viestintää koskeva asetus (380/2002) ja valtioneuvoston kanslian antamat valtiohallinnon viestintäsuositukset (2002), joita on erikseen täydennetty valtioneuvoston kanslian antamilla ohjeilla: Normaaliaikojen ja häiriötilanteiden tehostettu viestintä valtioneuvostotasolla (VNK 18.6.2003). Lisäksi asetus (380/2002) edellyttää viranomaisista laatimaan yksilöidyn viestintäsuunnitelman, joka on ”tarkistettava riittävän usein” (8 b §)

Valtioneuvoston kanslian viestintäsuunnitelma (valtioneuvoston kanslian raportteja 1/2004) on tehty näiden normatiivisten ohjeiden jälkeen. Tässä tutkimuksessa viitataan myös tähän viestintäsuunnitelmaan.

## 2.3 Valtionhallinnon viestinnän ohjeistavat normit

Valtionhallinnossa on käsitteellisesti määritelty kriisiviestintää monin eri tavoin. *Peruslähtökohtana on ollut normaaliolojen vertaaminen poikkeusoloihin.* Valtioneuvoston kanslian antaman poikkeusoloja koskevan yleisohjeen (2002) mukaisesti valmiuslaissa (1080/1991) määritellyt poikkeusoloja ovat Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sota sekä sodan jälkitila, Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja maahan kohdistuva sodanuhka, vieraiden valtioiden välinen sota tai sodanuhka ja muu vaikutuksiltaan näihin verrattava Suomen ulkopuolella sattunut tapahtuma, jos siitä voi aiheutua vakava vaara kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteille. Poikkeusoloiksi määritellään myös suuronnettomuus sekä välttämättömien polttoaineiden, muun energian, raaka-aineiden tai muiden tavaroiden tuonnin vaikeutumisesta, estymisestä tai muusta vaikutuksiltaan näihin verrattavasta kansainvälisen kaupan äkillisestä häiriintymisestä aiheutuva vakava uhka väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille. Edellytyksenä on, että tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Puolustustilalaki (1083/1991) koskee sotaa ja kappinaa.

Normaaliolojen kriisiviestinnän ohjeistus on ollut suhteellisen epätarkkaa viime vuosiin saakka. Lisäksi käsitteiden epäselvyys vaikeuttaa tulkintaa tilanteen määrittelyssä: onko kyseessä poikkeustilanne, erityistilanne, kriisitilanne vai tehostettua viestintää edellyttävä tilanne. Eri ministeriöillä sekä virastoilla ja laitoksilla on erilaiset normaaliolojen kriisitilanteita koskevat käsitteet käytössä. ***Valtioneuvoston kanslian viestintäsuosituksen (2002) perusteella tarkennettiin käsitteitä ja annettiin uudet ohjeet myös kriisitilanteita varten.*** Myös ministeriöissä on erikseen ohjeet kriisiviestintää varten.

Valtioneuvoston kanslian julkaisuissa käytetään eri nimityksiä viestinnän häiriötilanteista normaaliaikoina. *Viestintäsuunnitelmassa on luku 2.5 Kriisiviestintä (8.4.2004):* ”Kriisi on normaalia toimintaa haittaava tilanne. ... Kriisitilanteissa viestintää ja tiedotusta tehostetaan... Kriisitilanteissa johdon viestintä on avainasemassa.” Viestintäsuunnitelmassa *kriisiviestintää* käytetään kattokäsitteenä kaikille seuraaville ohjeistuksille:

- § *Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa (23.6.2002) luvun VI ohje:* ”Tiedotus erityistilanteissa ja poikkeusoloissa”, joka käsittelee viranomaisviestintää normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Erityistilanteet ovat ”normaaliolojen häiriötilanteita”.
- § *Poikkeusolojen tiedotus*, jossa on valtionhallinnon viestintäsuositusta yksityiskohtaisemmat ohjeet poikkeusolojen tiedotusta varten (23.6.2002 Viestintäsuositus).
- § *Valtioneuvoston tiedotusyksikön tiedotus erityistilanteissa ja poikkeusoloissa* (Valtionhallinnon viestintäsuositus 2002, luku VI). Poikkeusoloista ja niiden tiedotuksesta säädetään laissa (Valmiuslaki 1080/1991 ja Puolustustilalaki 1083/1991). *Niiden viestintää ei arvioida tässä tutkimuksessa.*
- § Valtioneuvoston kanslia on antanut ministeriöiden käyttöön lisäohjeet täydentämään valtionhallinnon viestintäsuositusta: *”Normaaliaikojen ja häiriötilanteiden tehostettu viestintä valtioneuvostotasolla. Ohjeita ja neuvoja viestintään”* (18.6.2003). Näiden ohjeiden keskeiset kohdat on kirjoitettu näkyviin myöhemmin tässä luvussa, ja viranomaisen toimintaa verrataan näihin uusimpiin ohjeisiin.

## 2.4 Lait ja voimassa oleva valtionhallinnon viestintäsuositus

Suomessa viestinnän ohjeistus normaalioloissa pohjaa *perustuslakiin* ja sen perusoi-keuksiin. *Julkisuuslain* mukaan viranomaisella on tiedottamisvelvollisuus sekä velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa. *Hallintolain* palveluperiaatteen mukaan viranomaisella on velvollisuus palvella kansalaista. Ulkomailla olevan yksityisen henkilön avustamisesta ja muun muassa hänen yhteydenpidosta ja tiedon välittämisestä lähiomaisille sääde-tään *konsulipalvelulaissa*. Valtionhallinnossa toimitaan ministeriöistä sekä virastoista ja laitoksista annettujen lakien, asetusten ja ohjesääntöjen mukaisesti niin, että toimival-tainen ministeriö johtaa ja koordinoi tehtävien valmistelua ja toimeenpanoa.

***Tähän on koottu Aasian hyökyaaltokatastrofin tiedonkulun ja viestinnän kannalta keskeiset lait ja suositukset.***

### *Hallintolaki (434/2003)*

Hallintolain palveluperiaate (7 §) edellyttää, että *”asiointi ja asian käsittely viranomai- sessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hal- linnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti”*.

Viranomaisella on myös hallintolain mukaan neuvontavelvollisuus (8 §): *”Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasioiden hoi- tamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedus- teluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.”*

Hallintolain määäämiin hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu myös viranomaisten yh- teistyö (10 §): *”Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudes- sa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa se- kä muutenkin pyrittävä edistämään viranomaisen välistä yhteistyötä.”*

### *Konsulipalvelulaki (498/1999)*

Ulkomailla olevan yksityisen henkilön tai yhteisön avustamisesta säädetään konsulipal- velulaissa. Ulkoasiainministeriön tehtävänä (8 §) on neuvoa, ohjata ja avustaa tarpeen mukaan edustustoa yksittäisen konsulipalvelun hoitamisessa. Lain mukaan (12 §) *”Edustusto neuvoo ja avustaa hädänalaisessa asemassa olevaa tarpeen mukaan yh- teyden saamiseksi hänen lähimaiseensa tai muuhun henkilöön, sairaudenhoidon saamiseksi, Suomeen kotiuttamisen järjestämiseksi, oikeusavun saamiseksi, rikosil- moituksen tekemiseksi sekä välttämättömän, tilanteen vaatiman muun avun saamiseksi.”*

Konsulipalvelulain mukaan (13 §) *”Edustusto voi hakemuksesta välittää varoja ulkoasi- ainministeriön tilille etukäteen tehtyä talletusta vastaan tai myöntää taloudellista avus- tusta tarkoitukseen varattujen määrärahojen puitteissa hädänalaisessa asemassa ole- valle henkilölle, jonka edustusto on todennut olevan kykenemätön ilman sen apua saamaan riittäviä varoja käyttöönsä välittömän hädän poistamiseksi: Taloudellisena avustuksena edustusto voi myöntää: 1) vähäistä avustusta välittömän hädän poistami- seksi; 2) avustusta kotimatkaa varten takaisinmaksusitoumusta vastaan, jos talletuksen saaminen ei ole mahdollista; tai 3) avustusta kotimatkaa tai sairauden välttämättömä ja tilapäivät hoitoa varten, jos talletuksen saaminen ei ole mahdollista eikä hädänalaises- sa asemassa olevan ole mahdollista antaa takaisinmaksusitoumusta sairauden vaka- vuuden tai muun verrattavan erityisen syyn vuoksi.*

*Vähäisen taloudellisen avustuksen arvo vähennetään edustuston mahdollisesti välittä- mistä varoista tai lisätään mahdollisesti tehtävään takaisinmaksusitoumukseen.”*

Erityisesti palveluista kriisitilanteessa on säädetty erikseen konsulipalvelulain 4. luvussa. ”Suuronnettomuuden, luonnononnettomuuden, ympäristöonnettomuuden, sodan, sisällissodan tai muun kriisitilanteen sattuessa tai uhatessa edustusto avustaa toimipijirissään oleskelevaa 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilöä hänen henkilökohtaisen turvallisuutensa suojelemiseksi.”(15 §).

Luvun 18 §:ssä, Yhteydenpito ja tiedon välittäminen, laki velvoittaa viranomaista:

”Edustusto avustaa mahdollisuuksien mukaan kriisitilanteessa tai se uhatessa välttämättömässä yhteydenpidossa asianomaisen ja hänen kotimaassa olevan lähiomaisensa välillä. Edustusto välittää tietoja ulkoministeriölle kriisialueella olevista 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuista henkilöistä ja kriisitilanteen kehittymisestä. Ulkoasiainministeriö tai edustusto voivat harkintansa mukaan tiedottaa tietyille alueelle matkustamista, siellä oleskelua tai alueelta poistumista koskevista olosuhteista.”

Konsulipalvelulaissa määrätään palveluista kuolemantapauksissa ja niistä tiedottamisista. Edustusto voi ryhtyä toimenpiteisiin, myös vainajan hautaamiseen, tuhkaamiseen tai Suomeen kotiuttamiseen, lähiomaisen pyynnöstä.

Konsulipalvelulain (39 §) mukaan ”Konsulipalveluista perittävistä maksuista päättää ulkoasiainministeriö. Jos laissa ei toisin säädetä, ulkoasiainhallinto ei vastaa asian hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista, jotka johtuvat esimerkiksi sairaanhoidosta, evakuoinnista, kotiuttamisesta, vainajan hautaamisesta, tuhkaamisesta tai kotiuttamisesta, oikeudenkäynnistä, oikeudenkäyntiavustajan tai oikeudellisen neuvonantajan palkkaamisesta, tulkkauksesta taikka asian hoitamiseksi tarvittavien asiakirjojen hankkimisesta ja käännettämisestä.”

#### *Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)*

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (myöhemmin *julkisuuslaki*) annettiin eduskunnassa 21.5.1999 ja se tuli voimaan joulukuun alussa samana vuonna. Julkisuuslaki antoi viranomaistiedottajille ja toimittajille lain suojaaman turvan rakentaa avoimempaa julkivhallinnon kulttuuria ja tiedonvälitystapaa. Julkisuuslain perusteella annettiin uusi viestintäasetus 23.5.2002 ohjeistamaan julkisuuslain käyttöä viestinnän näkökulmasta. Tässä asetuksessa ensimmäisen kerran puhutaan valtionhallinnon viestinnästä asetustasolla. Valtionhallinnon viranomaisten viestinnän tarkoitus asetuksen (A 380/2002) mukaan: ”Valtion hallintoviranomaisten ja muiden valtion virastojen ja laitosten sekä tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöviranomaisten (valtionhallinnon viranomainen) tiedotuksen, julkaisutoiminnan ja muun viestinnän tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta sekä tuottaa ja jakaa tietoa, joka luo yksilölle ja yhteisölle edellytyksiä muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaisten toiminnasta, vaikuttaa hallintoviranomaisissa valmisteilla oleviin yleisesti merkittäviin asioihin sekä valvoa omia etujaan ja oikeuksiaan. Valtionhallinnon viestintää suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon viestinnän merkitys viranomaiselle säädettyjen tehtävien tehokkaassa hoitamisessa sekä viranomaisen ja kansalais- ja etujärjestöjen välisessä yhteistyössä.”

#### *Valtionhallinnon viestintäsuositus 2002*

Keskeisin valtionhallinnon viestinnän ohje on *Valtionhallinnon viestintäsuositus*, jonka Valtioneuvoston kanslia antoi 23.5.2002 pääministeri Lipposen johdolla. Suositus perustuu uuden julkisuuslain periaatteille ja viestintätyöryhmän tuloksille. Valtionhallinnon viestintää 2000-luvulla selvittänyt työryhmä, joka koostui yliopistojen viestinnän asiantuntijoista ja ministeriöiden viestintäpäälliköistä, teetti useita tutkimuksia työryhmän raporttia varten (VNK, 5/2001). **Viestintäsuositus kirjoitettiin kokonaan uudeksi ja**

**se korvasi vuonna 1994 annetun tiedotusohjeen. Se korostaa kansalaislähtöisyyttä. Siinä ensimmäisen kerran tiedottamisen ohella aletaan puhua yleisohjeiden tasolla valtionhallinnon viestinnästä.**

Viestintäsuositus määrittelee nämä käsitteet:

§ **Tiedottamisella** on tarkoitettu lähinnä viranomaisen omasta aloitteesta tapahtuvaa tiedon välittämistä, esimerkiksi tiedottamista joukkoviestimille tai kansalaisjärjestöille. Viranomaisen toiminnan avoimuus ei voi toteutua vain tiedottamisen avulla. Tämän vuoksi suosituksessa käytetään käsitettä viestintä.

§ **Viestintä** laajentaa tiedotus-käsitettä, ja se kattaa kaikki ne erilaiset tilanteet ja toiminnot, joissa viranomaiset vastaanottavat, tuottavat ja jakavat informaatiota sekä luovat vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa merkityksiä yhteiskunnallisista asioista.

Ohjeiden mukaan viestintää on kehitettävä jatkuvasti. Eniten kehittämistä vaativat *vuorovaikutteisuuden lisääminen, verkkoviestinnän hyödyntäminen sekä viestinnän monipuolinen käyttö johtamisen ja toiminnan tukena*. Viestintäsuositus käsittelee ensisijaisesti niin sanottua ulkoista viestintää, mutta erityisesti luvussa IV, jossa puhutaan viestinnän suunnittelusta ja organisoinnista, korostetaan, että **”toimiva sisäinen viestintä on ulkoisen viestinnän edellytys**. ... Viraston johdolla ja esimiehellä on keskeinen rooli viraston sisäisessä tiedonkulussa. Myös sisäisen tiedonkulun pelisääntöjen tulisi olla selvillä” (VNK, Viestintäsuositus 2002, 19).

*Erityistilanteita koskevan yleisohjeen mukaan Valtionhallinnon viestintäsuositus korostaa tiedotustoiminnan johtamista ja vastuukysymyksiä: ”Vastuu tiedotuksen sisällöstä on toimintaa johtavalla viranomaisella. Kukin viranomainen tiedottaa häiriötilanteessa omista toimistaan. Viranomaisten on kiinnitettävä erityistä huomiota myös sisäiseen viestintään. Lisäksi on tiedotettava viranomaisten keskinäisestä vastuunjaosta”* (Viestintäsuositus 2002, 24). *”Erityistilanteet ja poikkeusoliot koskettavat useita valtionhallinnon organisaatioita samanaikaisesti. Tämän vuoksi työnjaon ja vastuiden on oltava selkeitä, ja vastuuviranomaisten on hallittava tilanteen kokonaisuus”* (VNK, Viestintäsuositus 2002, 22).

Viestintäsuositus ohjaa myös jälkiseurantaa ja arkistointia, jotta tiedotusaineiston perusteella voidaan seurata tiedonkulkua: *”Lähetetyt viestit on kirjattava ja tallennettava. Samoin on arkistoitava asiaa koskevat lehtileikkeet, sähköinen uutisointi, valokuvat, videonauhat ja muut mahdolliset tallenteet. Analysoimalla tallennettua tiedotusaineistoa selvitetään tiedotuksen kulkua, joukkoviestimien toimintaa ja uutisoinnin vaikutusta.”* (VNK, Viestintäsuositus 2002, 26–27). Viestintäsuosituksen mukaan *”oman organisaation lisäksi asioita on hyvä tarkastella ja analysoida myös keskeisten yhteistyötahojen ja joukkoviestimien kanssa”*.

## **Normaaliaikojen ja häiriötilanteiden tehostettu viestintä valtioneuvostotasolla (ohjeet 18.6.2003)**

Valtioneuvoston kanslia antoi 18.6.2003 ohjeet *normaaliaikojen ja häiriötilanteiden tehostettua viestintää varten valtioneuvostotasolla*. Se keskeisten kohtien valossa arvioidaan kriisiviestinnän toteutumista Aasian hyökyaaltokatastrofissa. Ohjeiden perusteella esitetään kehitysideoita ja suosituksia. *Tässä käydään nämä ohjeet perusteellisesti läpi, koska niiden mukaan toimittiin Aasian hyökyaaltokatastrofissa.*

”Viranomaisilta edellytetään normaalioloissa ja häiriötilanteissa tehostettua viestintää, jos ihmisten henki, terveys, omaisuus tai ympäristö ovat vaarassa tai jos ihmiset kokevat niiden olevan vaarassa esimerkiksi suuronnettomuuden, kansainvälisen konfliktin tai ympäristökatastrofin johdosta” (Luku 1). Aasian hyökyaaltokatastrofi oli tällainen tilanne, jossa tarvittiin koko valtioneuvostotasolla tehostettua viestintää. Ohjeen mukaan ”häiriötilanteessa voidaan joutua ottamaan käyttöön normaaliaikojen säädöksiin sisällytettyjä erityistilanteisiin liittyviä toimivaltuuksia” (Luku 1, 3).

”Valtioneuvoston tiedotuspäällikön tehtävänä on informoida pääministeriä ja muita ministereitä onnettomuuksista ja muista tapahtumista, jota saattavat kehittyä tehostettua viestintää edellyttäviksi tilanteiksi. Valtioneuvoston tiedotusyksikkö ja ympäri vuorokauden päivystävä valtioneuvoston turvallisuusvalvomo avustavat tässä tehtävässä. Turvallisuusvalvomon tehtävänä on informoida myös valtioneuvoston kanslian valtiosihteeria, valtioneuvoston turvallisuuspäällikköä, valmiuspäällikköä ja -sihteeria sekä erillisestä määräyksestä myös ministeriöiden valmiushenkilöitä” (Luku 2.1, 3).

Ohjeessa korostetaan, että ministeriöiden viestinnästä vastaavien tehtävänä on informoida valtioneuvoston *tiedotuspäällikköä* tai *apulaistiedotuspäällikköä* tai *tiedotuspäällikön II sijaista* heti, kun on saanut tiedon tehostettua viestintää omalla toimialallaan edellyttävästä tilanteesta. Valtioneuvoston tiedotusyksikkö vastaa hallituksen käsittelemien asioiden tiedottamisesta. ”Pääministerin päätöksellä tiedotusyksikölle voidaan määrätä johtamisvastuu tilanteen viestinnästä, jos tilanne koskee useita hallinnonaloja eikä ole selvää, kenelle yleinen johtamisvastuu kuuluu” (Luku 2.1, 3).

”Ulkoasiainministeriön lehdistö- ja kulttuuriosasto välittää kotimaan tehostettua viestintää edellyttävästä tilanteesta tietoa ulkomaiselle medialle, seuraa ulkomaisen median uutisointia ja raportoi siitä valtioneuvoston kanslialle, ao. vastuuministeriölle ja muille mahdollisille tahoille. Ministeriöiden viestinnästä vastaavien tehtävänä on toimittaa tehostettua viestintää edellyttävästä tilanteesta tietoa ulkoasiainministeriön lehdistö- ja kulttuuriosaston<sup>2</sup> osastopäällikölle ja tiedotuspäällikölle” (Luku 2.2, 4).

Ministeriöiden viestintä- ja tiedotusyksiköiden perustehtäviin kuuluu oman viestinnän suunnittelu, koordinointi, hoitaminen ja seuranta sekä hallinnon alan ohjeistaminen ja yhteensovittaminen tehostettua viestintää edellyttävässä tilanteessa. Ohjeen mukaan ”Ministeriöllä voi olla myös vastuuviranomaisen rooli, jolloin ministeriön tehtävänä on ohjeistaa ja sovittaa yhteen viestintää myös muiden kuin omien hallinnonalojensa viranomaisten osalta” (Luku 2.3, 4).

”Viestinnän hoitamisen kannalta ensiarvoisen tärkeää on, että tehostettua viestintää edellyttävä tilanne tunnistetaan mahdollisimman nopeasti ja viestintä käynnistetään välittömästi” (Luku 3, 5).

## **Tehostetun viestinnän hoitaminen**

Valtioneuvoston kanslian ministeriöille jaetuissa ohjeissa (18.6.2003) on yksilöity muis-tilista myös tehostetun viestinnän hoitamisesta (Luku 3.2, 6).

### **1. Tunnista tilanne ajoissa ja varaudu nopeisiin muutoksiin**

Tunnista tilanne ajoissa ja varaudu välittömästi sen nopeaan muuttumiseen.

---

<sup>2</sup> Ulkoasiainministeriön lehdistö- ja kulttuuriosaston, LKO, nimi muuttui 1.1.2005 alkaen viestintä- ja kulttuuri-osastoksi, VKO.

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

Luo välittömästi kanavat, joita pitkin saat tilanteesta ajantasaista tietoa.

## ***2. Sovi ministeriösi johdon kanssa, miten viestintä hoidetaan***

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

## ***3. Hälytä lisäresursseja viestintätehtävien hoitamiseen***

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

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

Muista informoida myös puhelinvaihdetta.

## ***4. Ota yhteyttä hallinnonalasi muihin tiedottajiin ja yhteistyökumppaneihin***

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

Luo nopeasti tiedonkulkuverkosto myös tilanteessa keskeisesti mukana oleviin muiden yhteistyökumppaneiden tiedottajiin. Verkostot auttavat kokonaiskuvan luomisessa ja viestinnän yhteensovittamisessa ja tiedotustilaisuuden koordinoinnissa.

Varmista, etteivät eri viranomaiset järjestä tiedotustilaisuuksia yhtä aikaa. Varmista, että kuvaajien tarpeet otetaan huomioon ja että toimittajilla on tarvittaessa työskentelytilat paikan päällä.

## ***5. Pidä valtioneuvoston tiedotusyksikköajan tasalla ja neuvottele viestinnästä***

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

## ***6. Ota yhteyttä myös ulkoasiainministeriön lehdistö- ja kulttuuriosastoon, jos on tehostettava viestintää ulkomaille***

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



### **7. Seuraa median uutisointia ja reagoi tarvittaessa**

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

### **8. Informoi tilanteen päättymisestä**

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

### **9. Arvioi onnistumistasi**

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

Tutkimuksessa viranomaisen toimintaa Aasian hyökyaaltokatastrofissa peilataan toisaalta edellä selitettyihin, voimassa oleviin normatiivisiin ohjeistuksiin, erityisesti näihin uusimpiin ohjeisiin (VNK/18.6.2003). Toisaalta viranomaisen toimintaa Aasian hyökyaaltokatastrofissa verrataan aiempiin kriiseihin ja siihen, miten niissä on viestintää johdettu, organisoitu ja toteutettu.

Raportin kehyksenä toimii kokonaisvaltainen valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä VISA, jonka toimivuutta kriisitilanteen viestinnän arviointiin tässä raportissa myös samalla arvioidaan. Tutkimusaineisto, jota tutkimuksessa on käytetty, on poikkeuksellisen laaja. Lähes kaikki viestinnän osa-alueet on systemaattisesti tutkittu VISA-mallin mukaisesti ja sitä on vielä laajennettu kattamaan tiedonkulku, verkkokeskustelut ja puhelinviestintä. Rakenteellisesti raportti etenee VISA-mallin mukaisesti ja seuraa sen numeroituja arviointipisteitä: 1) *Strateginen johtajuus*, 2) *Viestinnän toteutus*, 3) *Media*, 4) *Kansalaisviestintä*, 5) *Sidosryhmäviestintä* 6) *Verkkoviestintä* 7) *Puhelinviestintä*.

## **2.5 Tiedotusvälineiden rooli psykososiaalisessa työssä**

*Tiedotusvälineiden rooli psykososiaalisesti on tärkeää paitsi uhreille ja omaisille myös muille lähellä oleville ihmisille.* Tiedotusvälineet voivat välittää kollektiivista surun tunnetta ja toimia sillanrakentajina. Dyregrov (1994, 89) viittaa aiempiin kokemuksiin tiedotusvälineistä, että ne ovat julkaisseet uhreille ja omaisille tarkoitettua tiedotusmateriaalia, ja voivat näin täydentää viranomaistiedotusta ja antaa psykososiaalista tukea.

Eettisesti kaikkien onnettomuuksien yhteydessä, joissa on loukkaantuneita tai menehtyneitä uhreja, tiedotusvälineiden tiedon tarpeen ja uhrien varjelun ja rauhan välillä on aito ristiriita. Media etsii ja tuottaa ainakin joitakin "katastrofin kasvoja". Kriisiviestinnän onnistumisen kannalta tiedotusvälineiden tarpeesta tulee huolehtia sekä onnettomuuspaikalla että kriisinjohdossa, jos ne sijaitsevat eri paikoissa. Sururituaaleissa Dyregrov (1994, 90) ehdottaa median ottamista mukaan jo suunnitteluvaiheessa miettimään omaa rooliaan. Hän muistuttaa myös, että "on tärkeää sopia jo aikaisessa työn organisoimisvaiheessa, kuinka yksittäiset auttajat suhtautuvat toimittajien yhteydenottoihin. On suositeltavaa, että kaikki tiedotusvälineiden yhteydenotot osoitettaisiin tiedotuspalvelun päällikölle, joka puolestaan voisi jakaa tehtäviä useille ihmisille."

Kriisitiedottaminen niin sanotuissa keskipakoisissa onnettomuuksissa, joissa ihmiset pyrkivät pikaisesti pois katastrofialueelta, *kirjallinen tiedotus* on osoittautunut menestykselliseksi (Dyregrov, 1994, 100). Tiedotuslehtisten kautta ihmiset voivat välittää toisille uhreille ja omaisille tietoa:

- tieto välittyy laajoille ihmisryhmille
- uhrit voivat kysyä toisiltaan neuvoja tärkeistä asioista
- ajatukset, tunteet ja kokemukset voidaan jakaa toisten kanssa
- pelastuneet voivat kysyä toisiltaan asioista, joita he itse eivät tapahtumasta muista, ja pelastuneet voivat kertoa tapahtunutta pohtiville uhrien omaisille tapahtumiin liittyvistä olosuhteista.

Katastrofissa työskentelevät joutuvat usein kritiikin kohteeksi, vaikka monet ovat tehneet pitkiä päiviä ja usein inhimillisesti antaneet kaikkensa. Dyregrov (1994, 200) muistuttaa stressireaktioista, joita tapahtumapaikalla työskennelleillä aiempien katastrofira-porttien mukaan on ilmennyt. Näitä ovat mm.

- epätietoisuus työn alkamisesta, ajanpuute
- odotusaika
- yleisön ja lehdistön kerääntyminen paikalle
- voimakkaat aistivaikutelmat
- kuolleiden ja loukkaantuneiden kanssa tekemisissä oleminen
- puutteelliset apuvälineet
- vaara
- yhteistyö-, komennus-, koordinointi ja johto-ongelmat
- tehtävien sekoittumisen aiheuttamat vaikeudet

Psykososiaalisesti tärkeintä Dyregrovin mukaan viestinnässä ja tiedonkulussa on välitön yhteydensaanti omaisiin ja mediaetiikan kannalta hienotunteinen käytös onnettomuuspaikalla ja uhrien kohtaamisessa.

### 3 Strateginen johtaminen: tiedonkulku, viestintä ja johtaminen Aasian hyökyaaltokatastrofissa, 26.12–31.12.2004

#### Johdanto

Julkisuuslain (621/1999) ja viestintäasetuksen (380/2002) veloitteet edellyttävät viranomaisviestinnältä hyvää viestinnän suunnittelua, tiedottamista ja tiedonhallintatapaa, minkä vuoksi viestinnän organisoiminen ja johtaminen tulee olla keskeisenä tutkimuksen ja arvioinnin kohteena myös kriisissä. Valtioneuvoston kanslian viestintäsuunnitelmassa on luku 2.5, jossa todetaan: ”Kriisitilanteissa viestintää ja tiedotusta tehostetaan... *Kriisitilanteissa johdon viestintä on avainasemassa* (8.4.2004, 15)”. Tuoreimmassa valtionhallinnon viestintää käsitellessä hankkeessa, 7.4.2005 julkistetussa valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä -hankkeessa, strategisen johtajuuden rooli viestinnässä korostuu entisestään: Viestintä on johtamista, ja se on liitettävä kaikilla hallinnon tasoilla osaksi strategista suunnittelua ja toteutusta (Nieminen, Hakala, Huhtala, Åberg, Slätis ja Tarviainen, 2005, 10). *Viestintä on tärkeä osa johtamista ja siksi strategista toimintaa*.

Johtaminen taas on keskeisesti päätöksentekoa (Humphreys ja Nappelbaum, 1997, 46). Erityisesti kriisitilanteissa kyky nopeaan päätöksentekoon korostuu entisestään. Tässä on huomattava, että valtionhallinto perustuu weberilaiseen byrokratiaan ja siihen sisältyvään asemapohjaiseen valtaan. Asemapohjaisen vallan voidaan nähdä kulminoituvan muun muassa hierarkiaan ja nimikkeisiin (1948, 1976). Tällainen toimintamalli vaikuttaa oleellisesti myös päätöksentekoon kriisitilanteessa: toisaalta on vaikea toimia spontaanisti tilanteessa, ohi normaalien hierarkioitten. Tämän seurauksena toiminta saattaa hidastua merkittävästi, kun odotetaan lupaa tai valtuutusta. Toisaalta byrokratia tuo selkeyttä, koska vastuut on selkeästi jaettu ja ihmisten tiedossa. Ongelmallisia tuolloinkin ovat tietysti loma-ajat; tällöin toimivat päivystysjärjestelmät ovat korvaamattomia.

Strategisen viestinnän lisäksi raportissa tarkastellaan tiedonkulkua, joka myös liittyy olennaisena osana johtamiseen. Oikeat, ajankohtaiset tiedot ja niistä muodostettava tilannekuva taas ovat erityisen tärkeitä päätöksiä tehtäessä (Forsberg *et al.*, 2003, 9-28).

Tässä osiossa tarkastellaan:

- š tiedonkulkua Aasian hyökyaaltokatastrofissa
- š sisäistä ja ulkoista viestintää, viestinnän johtamista sekä tilannekuvan koontia,
- š resursseja, yhteistyötä sekä vastuu- ja päivystyssuhteiden toteutumista.

Näitä asioita tarkastellaan ulkoasiainministeriössä, valtioneuvoston kansliassa ja sisäasiainministeriössä. Nämä kolme olivat keskeisimmin kriisin hoidossa mukana olleita ministeriöitä kriisin ensimmäisessä vaiheessa ja erityisesti kriisin ensimmäisinä päivinä, jolloin kansalaisten tiedontarve viranomaisilta oli suurin ja akuutein. Näiden ministeriöiden vastuualueisiin kuuluvat muun muassa: ulkomailla tapahtuvat siviilikriisin hoito, konsulipalvelulain mukaisesti (ulkoasiainministeriö), tiedotuksen koordinointi ja kehitys valtionhallinnossa (valtioneuvoston kanslia) ja pelastustoimi sekä uhrien tunnistus ja kotiuttamistoimet (sisäasiainministeriö). Edelleen näissä organisaatioissa tarkastellaan vain niitä ministeriöiden yksiköitä, jotka olivat keskeisesti Aasian hyökyaaltokatastrofin hoidossa mukana. *Tässä luvussa tarkastellaan enemmän näiden organisaatioiden toimintaa Suomessa. Luvussa 6 käsitellään näiden organisaatioiden toimintaa katastrofi-alueella, haastatteluiden ja kansalaiskirjeiden perusteella.*

Aasian hyökyaaltokatastrofin hoidossa sidosryhmät ja yhteistyötahot olivat erittäin tärkeässä asemassa. Keskeisimpien sidosryhmien toimintaa tarkastellaan omassa luvussaan tämän raportin loppupuolella (Luku 7). Sidoryhmiä käsittelevässä luvussa tarkastellaan keskeisimpien sidosryhmien ja yhteistyötahojen eli Suomen Punaisen Ristin, Finnairin, matkatoimistojen (Finnmatkat, Aurinkomatkat) ja kirkon toimintaa myös suhteessa viranomaiseen. Tarkemmin sanottuna sitä, millainen rooli näillä organisaatioilla oli suhteessa viranomaiseen, miten yhteistyötä tehtiin ja mitkä toimet koettiin hyviksi käytännöiksi, joita myös viranomaisen voisi ottaa avuksi. Viranomaisen ja sidosryhmien rooleja on käsitelty myös viranomaista ja sidosryhmiä mediassa käsittelevässä luvussa 5. Sidoryhmien lähettämät tiedotteet on analysoitu luvussa 4.

Luvun rakenne on seuraavanlainen: ensin esitellään tutkimuskysymykset, aineisto ja analyysimetodi. Tämän jälkeen esitetään kriisiviestintää koskevat tulokset 33:sta juuri *ennen* tsunamia tehdystä haastattelusta. Ennen tsunamia kerätty tutkimusaineisto antaa mielenkiintoisen kontekstin ja vertailukohtan kriisin jälkeen tehdyille haastatteluille, jotka on tehty *osittain* myös *samojen* strategisten toimijoiden ja asiantuntijoiden kanssa. Tämän jälkeen tarkastellaan Aasian hyökyaaltokatastrofin aikaista tiedonkulkua, viestintää ja tiedotusta ensin ulkoasiainministeriössä, sitten valtioneuvoston kansliassa ja lopuksi sisäasiainministeriössä, kussakin yksitellen. Jokaisen ministeriön tarkastelun lopuksi esitetään tutkimustulosten pohjalta nousevia kehitysideoita ja suosituksia, sekä lyhyet johtopäätökset. Luvun lopussa esitetään laajemmat johtopäätökset koko luvusta. Tässä yhteydessä kunkin ministeriön viestinnällistä toimintaa verrataan voimassa olevaan normatiiviseen ohjeeseen (VNK, 18.6.2003, luku 3.2, 6).

## Tutkimuskysymykset

Päätutkimuskysymys:

*Miten viranomaisviestintä toteutui?*

*Tämä viranomaisviestinnän toteutumisen tarkastelu sisältää tiedonkulun, sisäisen viestinnän ja tiedotustoiminnan tutkimisen.*

Tutkimuskysymykset:

- § Miten kriisiorganisaation viestinnän vastuusuhteet määriteltiin ja miten ne toteutuivat?
- § Miten ennalta määritellyt vastuusuhteet toteutuivat?
- § Miten tilannekuvaa koottiin? Mikä oli viestinnän rooli tässä?
- § Miten kriisiorganisaation sisäinen viestintä toteutui, mitkä olivat toimivia ja mitkä toimimattomia käytäntöjä? Millaista oli sisäinen viestintä?
- § Millaista oli strateginen yhteistyö eri viranomaisten välillä?
- § Millaista oli yhteistyö viranomaisten ja sidosryhmien kesken? (lisää luvussa 7)
- § Miten hälytys- ja päivystysjärjestelyt toimivat?

## Aineisto

- 55 haastattelua: strategisen viestinnän johtamisen näkökulmasta osiossa on haastateltu valmiuspäällikkökokoukseen osallistuneita viranomaisia, sekä valtionhallinnossa työskenteleviä kriisiviestinnän asiantuntijoita, jotka työssään suunnittelevat ja käsittelevät kriisiviestintää. Myös kriisin poliittista johtoa on haastateltu. Näiden lisäksi on haastateltu Aasian hyökyaaltokatastrofissa valtionhallinnon kanssa yhteistyössä toimineita tahoja: Suomen Punaista Ristiä, matkatoimistoja (Aurinkomatkat ja Finnmatkat), Finnairia ja kirkkoa (sidoryhmäanalyysit esitetään luvussa 7). Lisäksi aineistona on käytetty Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeen aikana

kerättyjä tapausministeriöiden (KTM,TM,VNK, VM,YM) hallinnollisesta ja poliittisesta johtamisesta vastanneiden näkemyksiä kriisiviestinnästä, sekä viestinnän toimijoiden ja valtionhallinnossa kriisiviestinnän parissa työskentelevien asiantuntijoiden ajatuksia valtionhallinnon kriisiviestinnästä (n=33).

- Kolme kyselyä: kysely kaikkien ministeriöiden viestintäyksikön päälliköille, kysely kaikkien ministeriöiden viestintäyksiköille yhdessä täytettäväksi osastopalaverissa, sekä kysely viestinnän toimijoille ulkoasiainministeriössä, valtioneuvoston kansliassa ja sisäasiainministeriössä (liitteet 5-7)
- Dokumentit ja asiakirjat: Aineistona on käytetty myös eri viranomaisilta saatuja asiakirjoja, joissa katastrofian toimintaa on pohdittu, selvitetty ja kehitetty.
- Näiden lisäksi on tarkasteltu tapahtuman kannalta muutamia keskeisiä lakeja sekä dokumentteja kuten elintärkeiden toimintojen strategia, eduskunnan kysely hallitukselle, valmiuspäällikköjen ohjesääntö, sekä viestintää koskevat valtionhallinnon normatiiviset ohjeet.

### Analyysimenetelmä

Analyysimetodina on käytetty temaattista analyysiä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että analyysissä on haettu haastatteluissa ja tutkituissa dokumenteissa esiin nousseet keskeiset teemat sekä näiden pääteemojen alateemat. Lopuksi on analysoitu eri pääteemat mahdollisesti yhdistävät laajemmat teemat. Lisäksi on huomioitu puuttuvat teemat suhteessa normatiiviseen ohjeistukseen ja aiempiin kriiseihin.

### Analyysin pääteemat

Osiossa käsitellään haastatteluiden ja dokumenttien analyysissä selvinneet pääteemat ulkoasiainministeriössä, valtioneuvoston kansliassa ja sisäasiainministeriössä. Nämä pääteemat ovat:

1.	Ensimmäinen tieto tapahtuneesta ja ensimmäinen tieto työpaikalta (mistä ja millä välineellä)
2.	Oman tilannekuvan muodostuminen (miten ja milloin)
3.	Oman organisaation ja kriisiorganisaation sisäinen viestintä (ongelmat, hyvät käytännöt)
4.	Viestinnän johtaminen ja delegointi (sis. myös viittaukset näiden puutteeseen sekä päätöksentekoon)
5.	Tiedonkulku (viittaus tiedonkulkuun yleensä tai ongelmiin/onnistumisiin siinä)
6.	Yhteistyö ja osallistuminen (yksilön tai yksikön, ministeriön sisäinen yhteistyö ja ministeriön ulkoinen yhteistyö)
7.	Hälytys- ja päivystyssuhteet (sis. viittaukset hälytys- ja päivystyssuhteisiin jotka olivat käytössä, toimivat, eivät toimineet)
8.	Ennakoiva toiminta ja reagoiva toiminta (yksilön tai yksikön)
9.	Resurssit (viittaus teknisiin, henkilöstö- tai taloudellisiin resursseihin)
10.	Kansalaislähtöisyys (viranomaisen kansalaista varten toimiminen)
11.	Viittaus aiempaan kriisiin
12.	Viittaus kriisin jälkeen tehtyihin toimiin
13.	Kehitysidea/t

Luvussa tarkastellaan näitä kolmeatoista aineistossa ilmennyttä pääteemaa, ongelmia ja onnistumisia, sekä aineistossa esitettyjä konkreettisia kehitysideoita. Luvussa käsitel-

lään yleisemmin sitä, miten näitä edellä mainittuja asioita kehitettäessä voitaisiin ottaa oppia Aasian hyökyaaltokatastrofista. Lähtökohtana on tutkimalla kehittäminen. *Tutkimustuloksia peilataan aiempiin kriiseihin, juuri ennen tsunamia tehtyihin haastatteluihin, voimassa oleviin normatiivisiin ohjeisiin sekä tieteelliseen kirjallisuuteen.*

### 3.1 Ennen Aasian hyökyaaltokatastrofia tehdyn haastattelututkimuksen päätulokset valtionhallinnon kriisiviestinnästä

Tässä aineistona on käytetty valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeen aikana kerättyjä hallinnollisesta ja poliittisesta johtamisesta vastanneiden näkemyksiä valtionhallinnon kriisiviestinnästä: ministereitä, kansliapäälliköitä, ministeriön viestinnästä vastaavia, kriisiviestinnän asiantuntijoita, sekä viestinnän toimijoita (valtioneuvoston kanslia 7.4.2005). Nämä 2007-hankkeeseen liittyvät strategisen tason kriisiviestinnän haastatteluosiot analysoidaan ensimmäistä kertaa tässä Aasian hyökyaaltokatastrofia käsittelevässä tutkimuksessa. Haastattelut tehtiin loka-joulukuussa 2004. Valtioneuvoston kanslian 2007 -hankkeessa haastateltiin kaikkiaan 33 henkilöä eri ministeriöistä.<sup>3</sup> *Viiimeiset kriisiviestinnän asiantuntijoiden haastattelut tehtiin 22.12.2004, neljä päivää ennen Aasian hyökyaaltokatastrofia.*

*Tutkimuskysymys: Miten poikkeustilanteiden viestintä (eli kriisitilanteiden viestintä) eroaa normaali-tilanteen viestinnästä, erityisesti viestinnän vaikuttavuuden mittaamisessa?*

Viestinnän toimijoiden mukaan normaaliolojen erilaisista häiriötilanteista ja kriisitilanteiden viestinnästä toimijoilla on vähän tietoa sekä ministeriön toiminnan että oman työn tasolla. Erilaisia kriisitilanteita varten on olemassa selkeä viestinnän ohjeistus (VNK, 10/2003; VNK, 18.6.2003). Valtioneuvoston kanslian ohjesääntö viestinnästä poikkeustilanteissa on päädokumentti, johon viitataan kriisitilanteista kysyttäessä. Käytännön harjoituksia aiheesta kaivataan. *Keskeisiä ovat myös kysymykset tiedon kulusta, kuten se, miten varmistetaan, että kaikki viestinnän toimijat saavat tiedon mahdollisimman nopeasti, ennen mediaa, ja pysyvät jatkuvasti tilanteen tai tilanteiden tasalla.* Strategian ja toimijatasojen ristikkäiskysymysten analyysin mukaan **kriisitilanteiden viestinnässä korostuvat nopeus, tiedon oikeellisuus ja luotettavuus.**

Viestinnästä vastaavat huomauttavat, että Ruotsissa on olemassa oma valtion kriisiorganisaatio ja Hollannissa pääministerin kansliaan perustetaan oma kriisiorganisaatio, johon sisältyy kriisiviestintä. Myös Suomessa on valtioneuvoston kansliaan perustettu tilannekuvakoordinaattorin virka. Haastatteluissa tulee hyvin useasti ilmi, että *kriisiviestinnässä korostuu nopeuden lisäksi avoimuus ja oikeat tiedot, vaikka vähäisetkin.* "kriisitiedotuksen ydin on oikeiden tietojen nopea levittäminen... kriisiviestinnän suurin virhe tehdään siinä, että tietoja peitellään alkuvaiheessa tai loppuvaiheessa, ja sitten joudutaan ehkä vetämään takaisin ja korjaamaan, ja sitten menetetään luottamus" (Stra I/13). Strategisen tason haastatteluissa mediasta korostuu Yleisradion rooli oikeiden tietojen

<sup>3</sup> Kaikki haastateltavat valittiin viidestä tapausministeriöstä (kauppa- ja teollisuusministeriöstä, työministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta, valtiovarainministeriöstä ja ympäristöministeriöstä). Haastateltavina oli ministereitä (n=7), kansliapäälliköitä/valtioshteereitä (n=5), ministeriön viestinnän vastaavia (n=5). Viestinnän toimijoista viestintäpäälliköiden lisäksi valittiin laadullisella otannalla seuraavin laadullisin ja määrällisin kriteerein: verkkoviestinnän tekijöitä (n=2), substanssiasiantuntijoita (n=2), päätöstiedottajia (n=2), sektoriyh-teistyövastaavia (n=2), sisäisen viestinnän asiantuntijoita (n=1) ja mediasuhteiden hoitajia (n=2). Suurimassa osassa haastatteluista kysyttiin myös poikkeustilanteiden (eli kriisitilanteiden) viestinnästä. Hankkeessa haastateltiin myös kolmea poliittisen viestinnän toimijaa (n=3). Näiden lisäksi haastateltiin erikseen kahta ministeriöiden poikkeustilanteiden viestinnän asiantuntijaa (n=2).

välittäjänä ja tarvittaessa suorana kanavana kansalaisille. Yleensä *uskotaan median vastuullisuuteen kriisissä* ja haluan antaa kriisitilanteissa viranomaisviestinnälle oma sijansa. Haastatteluissa tulee ilmi, että median luotettavuuteen kriisissä uskotaan myös poliittisesti: Ministerinkin ”puheet välitetään sellaisina kuin ne on tarkoitettu, eikä sieltä poimita yksittäisiä lauseita.” Kriisitilanteessakin strategisen tason toimijat korostavat viestinnällisesti tiedon perille menoa. Samalla myös korostetaan, että toiminnan oikeuden (legitiimiyden) kannalta kansalaisten antama hyväksyntä toiminnalle on oleellista.

*”On olemassa suunnitelmat ja ohjeet”*

Haastateltavat perustelevat näkemyksiään ohjeistuksella, joita on annettu normaaliaikojen ja häiriötilanteiden tehostettua viestintää varten. **Harjoituksen merkitystä korostetaan hyvin paljon.** Esimerkiksi nostetaan Myyrmannin tapaus, jossa viestinnällisesti toimittiin harjoituksissa testatun tilanteen mukaisesti ja onnistuttiin hyvin. Haastattelujen mukaan kriisitilanteissa ovat nousseet esiin seuraavat seikat:

- kansalaisten informointi nopeasti
- huhujen ja väärin tietojen katkaiseminen oikealla tiedolla
- organisaation toimivuus
- kriisin organisointi ja johtaminen
- konkreettiset ohjeet
- yhteistyö median kanssa
- viestinnän koordinointi ja johtaminen
- kriisikeskuksen puhelinviestintä
- median rooli kun puhelin- ja Internet-yhteydet ovat poikki
- resurssien riittävyys

Haastateltavat muistuttavat, että kaikki keskeiset toimijat tietävät, miten tämä järjestelmän pitäisi toimia. Usein kuitenkin oma viestinnästäkin vastaava henkilö saa lukea mediasta, jonkun keskeisen strategisesti toimivan henkilön lausuvan suunnitelmia ja päätöksiä, joista ei ole kerrottu omalle henkilöstölle. Kriisitilanteessa tällainen toimintamalli on erittäin ongelmallinen. Kaikki eivät ehdi seurata mediaa, joten tiedon pitää kulkea asiantuntijoiden mukaan talon sisällä. Konkreettisesti kriisitilanteen viestintää varten on mietitty toimintamalleja. *Lisäksi haastatteluissa korostetaan voimakkaasti, että ministerin pitää astua julkisuuteen nopeasti*, koska viestinnän poliittinen puoli kytkeytyy hyvin tiiviisti kriisiin: ”Kun on tarpeeksi merkittävä asia, niin se on ilman muuta myöskin poliittinen kysymys. .. tänä päivänä ministerin täytyy tulla hirveän nopeasti ulos, ja siis paljon nopeammin, kun sanotaan vaikka viisi kuusi vuotta sitten” (Haastattelu, IIb/4).

Nämä siis todettiin haastatteluissa, joista viimeiset tehtiin 22.12.2004. Seuraavaksi tarkastellaan tiedonkulkua, viestintää ja tiedotustoimintaa ulkoasiainministeriössä, valtioneuvoston kansliassa ja sisäasiainministeriössä 26.12–31.12.2004. Tämän luvun johtopäätöksissä palataan vielä lyhyesti uudelleen ennen tsunamia tehtyihin haastatteluihin ja verrataan niitä tämän katastrofin kokemuksiin.

### **3.2 Tiedonkulku, viestintä ja tiedotustoiminta ulkoasiainministeriössä 26.12–31.12.2004**

*Ulkoasiainministeriön organisaatio, vastuut ja viestinnän työvoimatilanne*

Aasian hyökyaaltokatastrofissa keskeiset toimijat ulkoasiainministeriössä (Suomessa) olivat konsuliasioiden yksikkö ja sen alaisuuteen perustettu kriisikeskus. Ministeriössä on ollut tämä kriisihuone vuodesta 2000 lähtien, jolloin sitä käytettiin ensimmäistä kertaa Jolon panttivankikriisin yhteydessä. Kriisihuonetta käytettiin myös New Yorkin

11.9.2001 WTC kriisin tapahtumien yhteydessä. Kriisihuonetta käytettiin kolmannen kerran Aasian hyökyaaltokatastrofin yhteydessä. Operatiivinen vastuu Aasian hyökyaaltokatastrofin hoidosta oli konsuliasioiden yksikön päälliköllä Pekka Hyvösellä. Kriisikeskus avattiin päivystäjä Kari Lehtosen aloitteesta, ja sitä hoitivat pääasiassa Sirpa Aalto ja Kari Lehtonen, jotka päivystivät vuorotellen. On syytä mainita, että he tekivät tämän muun oman työnsä ohella. Viestintävastuu kriisin operatiivisesta hoidosta oli viestintä- ja kulttuuriosaston osastopäälliköllä Yrjö Länsipurolla. Viestintä- ja kulttuuriosaston alaisuudessa toimii myös tiedotusyksikkö, jonka päällikkö on Erja Tikka, sekä verkkopalveluyksikkö, jonka päätoimittaja on Raija Leppäjärvi. Tässä luvussa tarkastellaan ulkoasiainministeriön toimintaa kotimaassa, ulkoasiainministeriön toimintaa katastrofialueella tarkastellaan luvussa 6.

Aasian hyökyaaltokatastrofin tapahtuessa 26.12.2004 ulkoasiainministeriön valmiuspäällikköorganisaatio oli juuri muutoksen alla: valmiuspäällikkö Jaakko Laajava oli lähdössä lomiansa jälkeen 1.1.2005 Lontooseen suurlähtetiläiksi ja hänen seuraajansa oli vielä valitsematta. Myöskään valmiusryhmän varapuheenjohtajaa ei ollut nimetty eikä valmiusryhmä ollut kokoontunut (Ulkoasiainministeriön sisäinen selvitys, 2005, 36). Maanantain 27.12 valmiuspäällikkökokouksessa hänen sijaisensa oli poliittinen alivaltiosihteeri Markus Lyyra ja keskiviikosta 29.12 kello 17.00 kokouksesta eteenpäin alivaltiosihteeri Hannu Himanen. Valmiuspäällikön lisäksi valmiuspäällikkökokouksissa ulkoasiainministeriötä edustivat yksikön päällikkö Pekka Hyvönen ja osastopäällikkö Yrjö Länsipuro ensimmäisestä valmiuspäällikkö kokouksesta 27.12 kello 8.30 alkaen. Ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan lehdistöavustajaa informoitiin tapahtuneesta 26.12. kello 9:50. Ulkoasiainministeri Tuomioja oli tiedotustilaisuudessa ensimmäisen kerran tiistaina 28.12, yhdessä pääministeri Matti Vanhasen kanssa.

Haastattelujen, kyselyjen ja sisäisten muistioiden mukaan työntekijöiden määrä kriisin ensimmäisinä päivinä näillä edellä mainituilla osastoilla oli seuraavanlainen: Konsuliasioiden yksikössä toissa oli päivystäjä Kari Lehtonen, joka soitti konsuliasioiden yksikön kriisivastaavalle Pirjo Mäkeläiselle kriisikeskuksen avaamisesta. Tämän seurauksena Mäkeläinen ryhtyi soittamaan vapaaehtoisia kriisikeskukseen töihin (mm. Marttila, Liukko, Pakkasalo, Mäkelä). Kriisikeskuksen vapaaehtoisten puhelinpäivystäjien lisäksi 26.12 yksikön päällikkö Pekka Hyvönen ja Sirpa Aalto hälytettiin töihin (Ulkoasiainministeriön sisäinen selvitys, 2005, 11). Viestintä- ja kulttuuriosastoa hoiti osaston päällikkö Yrjö Länsipuro 26.12 yksin. Hänellä oli apunaan tiedotusyksikön päällikön tuuraaja Tiina Nikkinen, joka hoiti työtään toiselta paikkakunnalta käsin etätöinä (mm. laittoi tiedotteita verkkoon). Lisäksi heidän apunaan oli ruotsin kielen kääntäjä 27.12 eteenpäin. Tiedotusyksikön päällikön Erja Tikan kanssa Yrjö Länsipuro oli useita kertoja puhelin yhteydessä. Erja Tikka palasi töihin 29.12, mutta hän olisi ollut käytettävissä aiemminkin.

#### *Ensimmäinen tieto ja tilannekuvan muodostuminen*

Ensimmäinen tieto konsuliasioiden yksikköön tuli yksikön päivystäjälle 26.12. kello 6.15. Tapaninpäivän aamuna 6.15 ja 9.25 välisenä aikana päivystäjä muodosti oman tilannekuvansa, joka sai hänet vakuuttumaan, että kriisikeskus on avattava, ja hän sopi tästä esimiehensä Pekka Hyvösen kanssa. *Ulkoasiainministeriössä reagointiin nopeasti*: Kriisistä saatiin kuulla kello 6.15, ja päivystäjä Kari Lehtonen päätti avata kriisikeskuksen 9.25. Se avattiin kello 10.45. Kriisikeskus on viimeksi avattu WTC- kriisin aikana. *Ulkoasiainministeriön konsuliosastolla siis ymmärrettiin jo tapaninpäivän aamuna, että kyseessä on iso, myös suomalaisia koskeva kriisi, ja tämän takia kriisikeskus yli-päättään avattiin*. Tämä kriisikeskuksen avaaminenhan jo selkeästi osoitti, että kysees-



sä on suuri kriisi. Kriisikeskuksen avaamisesta tiedettiin kaikissa asianosaisissa ministeriöissä 26.12.2004.

Konsuliasioiden yksikön ulkopuolella ensimmäinen tieto asiasta tuli median kautta, yleensä Suomen Tietotoimiston tekstiviestinä, ja sitten tilannetta seurattiin tiedotusvälineiden kautta (kotimaiset televisiokanavat, radio, BBC World, CNN ja lehdet 27.12 alkaen). Ensimmäinen yhteys työpaikalta (yleensä omasta yksiköstä) oli useimmiten 26.12 tai 27.12. Monet ottivat itse yhteyttä työpaikalle, yksikköönsä ja yrittivät saada tietoa tapahtuneesta. *Ongelmana oli sisäinen tiedonkulku*; henkilöt, jotka eivät olleet operationaalisessa työskentelyssä mukana tai jotka olivat lomalla, eivät saaneet juuri lainkaan tietoja tapahtuneesta omalta työpaikaltaan, vaikka yrittivät olla työpaikalleen yhteydessä.

### 3.2.1 Viranomaisviestinnän toteutuminen ulkoasiainministeriössä

*Tutkimuskysymys: Miten viranomaisviestintä toteutui ulkoasiainministeriössä?*

Ulkoasiainministeriön viranomaisviestintä toteutui hitaasti. Syyksi tähän kerrotaan toisaalta pitäytyminen varmistetussa tiedossa – koska tiedon varmistaminen oli hidasta, myös viranomaistiedotus oli hidasta. Toisaalta syyksi mainitaan henkilöresurssien puute, mikä herättää kysymyksen: miksi lisää henkilöresursseja ei kutsuttu paikalle hoitamaan kriisiä, jos kerran viestintä- ja kulttuuriolosuhteiden vastuulla olevia viestinnän perustoimintoja (VNK, 18.6.2003) ei pystytty toteuttamaan? On ymmärrettävää, että joulupyhinä ihmisten kutsuminen töihin on korkean kynnyksen takana, mutta silti, tällaisessa kriisissä, jossa viestinnän perustehtäviä ei pystytty hoitamaan olemassa olevilla henkilöresursseilla, olisi henkilökuntaa varmasti voinut kutsua töihin jo tapaninpäivänä. Kuten luvussa 4 käsitellyistä kyselyistä käy ilmi, ihmiset ihmettelivät lomallaan miksi heitä ei kutsuta töihin ja olisivat olleet valmiita tulemaan töihin ja osa tulikin, tosin vasta myöhemmin. Useat ilmaisevat pettymyksensä siitä, että he eivät kuunnelleet itseään ja palanneet töihin auttamaan. Sidosryhmissä ihmiset vastaavasti kutsuttiin töihin jo tapaninpäivänä (Luku 7.)

*Kriisikeskuksen toiminnassa oli pahoja ongelmia*, kuten ulkoasiainministeriö on myös omassa sisäisessä selvityksessään todennut (2005, 12–14). Kriisikeskuksen puhelinlinjat tukkeutuivat pahasti. Lisäksi niissä ei ollut toimivaa jonotusmahdollisuutta. Tästä kriisikeskuksen puhelinlinjojen tukkeutumisesta ulkoasiainministeriölle tiedotettiin soittamalla mm. sisäasiainministeriöstä (26.12 kello 14.10). Työskentelytoimitilat ja työpisteet olivat huonot. Tietokonepäätteitä oli liian vähän eikä väliseiniä ja kuulokkeita ollut lainkaan. Koko tila oli huonosti varustettu ja aivan liian pieni. Kriisihuoneen viereisiä työhuoneita piti ottaa kriisikeskuksen käyttöön, ja niissä työskentelevät siirtyivät muualle työskentelemään. Lisäksi paikalle saadut vapaaehtoiset eivät suureksi osaksi olleet koulutettuja kriisitilanteissa työskentelemiseen. Kaikki vapaaehtoiset olivat ministeriön sisäältä. Teknisten ongelmien ratkomiseen meni kohtuuttoman kauan (uusia linjoja saatiin vain muutama vuorokauden kuluessa).

Ennen kaikkea ongelmana oli, että *kansalaisten hätään ja tiedontarpeisiin ei pystytty vastaamaan*. Hätäntyneet kansalaiset, jotka luottivat viranomaisen apuun ja joita kehoitettiin median kautta soittamaan numeroon tiedustellakseen omaistensa tilannetta ja tehdäkseen katoamisilmoituksia, joutuivat pettymään pahasti, koska useimmat heistä eivät päässeet läpi edes kymmenien soitto kertojen jälkeen. Puhelin myös suljettiin yöksi, vaikka esimerkiksi teksti-tv:llä pyörivät tiedotteet kriisipuhelimen numeroista läpi yön. Kansalaiset, jotka onnistuivat pääsemään läpi, saivat puhelimeen toisessa päässä vastaansa ihmisen, jolla ei usein ollut juuri lainkaan kokemusta kriisityöstä tai mitään tietoa annettavana kriisialueen tapahtumista tai soittajan omaisesta. Ongelmallista oli myös se, että useille soittajille *luvattiin* tarkistaa asioita ja soittaa takaisin, näitä soittoja ei

koskaan kuitenkaan kuulunut ulkoasiainministeriöstä (tarkemmin tästä luvussa 6). Tämä oli erityisen ongelmallista, koska soittajilla oli suuri hätä ja tähän hätähuutoon ei pystytty vastaamaan. Kriisipuhelin oli harhaanjohtava termi, joka viittaa myös henkiseen kriisiapuun. Tätä Suomen Punaisen Ristin Hannu Pekka Laiho korjasi 27.12 pidetyssä tiedotustilaisuudessa sanoessaan, että ulkoasiainministeriön kriisipuhelin ei ole henkisen tuen puhelin, vaan tähän tarkoitukseen on Suomen Punaisen Ristin henkisen tuen puhelin, josta välitetään tietoa tarvittaessa myös ulkoasiainministeriön tarkoitukseen. Samassa tiedotustilaisuudessa ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuriosaston osastopäällikkö Yrjö Länsipuro puolestaan otti esiin verkon kautta kadonneeksi ilmoittamisen tulevaisuudessa.

Ulkoasiainministeriössä oli jo tapainpäivänä tieto useista kymmenistä suomalaisista kadonneista: puhelimethan pirsivät jatkuvasti aamusta lähtien aina kello 23:een asti, jolloin kriisikeskus suljettiin yöksi. Kriisikeskukseen tuli 67 000 puhelua, joista 6000 pääsi läpi. Tämän lisäksi muut yksiköt saivat tuhansia puheluita. Haastatteluaineistosta käy ilmi, että näiden läpi päässeiden kansalaispuheluiden perusteella *kriisikeskuksessa, konsuliasioiden yksikössä ja viestintä- ja kulttuuriosastolla tiedettiin sunnuntaina (26.12) päivällä, että useita kymmeniä suomalaisia on kadoksissa*. Tämä tieto ei vain välittynyt medialle ja kansalaisille. Konsuliasioiden yksiköstä välitettiin tietoa viestintä- ja kulttuuriosastolle, ei tosin aina reaaliajassa, mutta kuitenkin saman päivän aikana. Esimerkiksi Thaimaan suurlähetystöstä lähetetty asiakirja, joka kertoi lyhyesti 26.12 aamun suurlähetystöön tulleista kansalaispuheluista sekä tilanteesta Thaimassa (ASKI 1 BAN5001-25), saapui 26.12 kello 11.08 konsuliasioiden yksikköön ja viestintä- ja kulttuuriosasto sai saman viestin eteenpäin lähetettynä 26.12 päivällä. Näiden kahden osaston keskeiset toimijat olivat jatkuvassa puhelinyhteydessä. Esimerkiksi kriisikeskuksen toimija, päivystäjä Kari Lehtonen oli hyvin useita kertoja 26.12 aikana puhelinyhteydessä osastopäällikkö Länsipurtoon, osastopäällikkö Länsipuron aloitteesta. Mm. tällä tavalla tieto välittyi konsuliasioiden yksiköstä viestintä- ja kulttuuriosasto 26.12. Näyttää siis siltä, että *ongelmana ei ollut tietojen jääminen kriisikeskukseen. Tiedot jäivät ulkoasiainministeriön sisälle - niistä ei tiedotettu talon ulkopuolelle*. Haastatteluaineistosta käy myös ilmi, että nämä kriisikeskuksessa olleet tiedot eivät välittyneet valtioneuvoston kanslialle 26.12. Nämä tiedonkulun ongelmat ovat osaltaan varmasti selitys sille, etteivät valmiuspäälliköt tai ulkoasiainministeriön johtoryhmä kokoon-tuneet jo sunnuntaina 26.12.

Jälkikäteen ongelmalliseksi koetaan se, että tiedotustilaisuutta ei pidetty jo 26.12 tai viimeistään 27.12. heti valmiuspäällikkökokouksen jälkeen, vaikka toisaalta tiedettiin, että kansalaisten tiedontarve oli valtava. Katastrofipsykologi Atle Dyregrov pitää ensiarvoisen tärkeänä viimeisimmän tiedon välittämistä siitä, mitä on tapahtunut tai tiedetään/arvellaan tapahtuneen. *”Uhreille on kerrottava tarkkaan, mitä tapahtuu. Tieto lieventää ahdistusta vaikka uutiset olisivatkin huonoja. On suositeltavaa sopia tarkoista tiedotusajoista. Näistä ajankohdista on pidettävä kiinni, vaikka uutta tietoa ei joka kerralta olisikaan esittää. Tieto siitä ettei uutta tietoa ole, vähentää ahdistusta ja pelkoa”* (1994, 70–71).<sup>4</sup>

Aasian hyökyaaltokatastrofista järjestettiin tiedotustilaisuus ensimmäisen kerran 27.12. kello 15.00 ulkoasiainministeriössä. Paikalla olivat konsuliasioiden yksikön päällikkö Pekka Hyvönen, Aurinkomatkojen Jukka Salama, Finnmatkojen Riitta Vermas, Finnairin

<sup>4</sup> Katastrofin uhreiksi miellämme tässä tutkimuksessa myös omaisensa kadottaneet tai menettäneet, jotka kotimaassa yrittävät saada tietoa tapahtuneesta.

Aimo Hautanen, Suomen Punaisen Ristin Hannu-Pekka Laiho, ulkoasiainministeriöstä Lars Backström sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön edustajat. *Ensimmäisessä tiedotustilaisuudessa paikalla ei ollut yhtään ministeriä.* Myöskään valmiuspäällikkökokouksen johtaja, valtiosihteeri Risto Volanen ei ollut tiedotustilaisuudessa median kuultavana. Pekka Hyvösen sanoma tiedotustilaisuudessa oli, että kyseessä on erittäin suuri luonnonkatastrofi ja suomaisiakin on pelkästään Thaimassa tuhansia. Lars Backström kertoi, että kuolleiden ja loukkaantuneiden sekä tuhojen määrät ovat suuret. Suomen Punaisen Ristin Hannu-Pekka Laiho viittasi tiedotustilaisuudessa Sukellus.fi-sivustoon, josta löytyy tietoa suomalaisista kadonneista ja löytyneistä ja kertoi, että sivuja päivitetään tiuhaan. Toimittajien kysymyksiin vastatessaan Pekka Hyvönen kertoi lisäksi, että yksi kuolemantapaus on vahvistettu ja että silminnäkijäkertomusten mukaan mereen on huuhtoutunut ihmisiä, mutta kuolemantapauksia ei voida vahvistaa ennen selvityksiä. Tiedotustilaisuudessa kyseltiin myös ulkoasiainministeriön verkkosivujen toiminnan hitaudesta tapaninpäivänä, sekä kriisipuhelimen vastajakapasiteettista. Yrjö Länsipuro totesi käytössä olleen yhden linjan, johon on kytketty kolme puhelinta, mikä ei ollut läheskään riittävää. Myös sitä onko ulkoasiainministeriöllä liian vähän kapasiteettia reagoida pyhänä, tiedusteltiin. Tähän Yrjö Länsipuro vastasi, että kriisinumero tuli melko nopeasti käyttöön ja tiedotus kulki nopeinta kanavaa ennen kuin tietoa päivitettiin verkkoon.

Tiistaina 28.12 valtioneuvoston kanslian järjestämässä tiedotustilaisuudessa paikalla olivat pääministeri Matti Vanhanen ja ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja. Tässä tiedotustilaisuudessa kysyttiin suoraan, miksi ulkoasiainministeriöstä kerrottiin, ettei suomalaisilla ole hätää. Tähän ministeri Tuomioja vastasi, että sellaista tietoa ei tullut, vaan sanottiin, ettei ole tietoa uhreista. Ei sanottu, ettei uhreja ole. Hän siis selkeytti ulkoasiainministeriön linjaa korjaamalla väärinkäsitystä. Keskiyöksi 29.12 tiedotustilaisuudessa ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja kertoi, että alueelle on lähetetty avustustyöntekijöitä myös sidosryhmistä. Samaisessa tiedotustilaisuudessa Suomen Punaisen Ristin Hannu-Pekka Laiho totesi, että tilanne on kaottinen ja todella vakava ja että valtioturvallisuuden toiminnan arvostelu ei ole tosipohjaista, koska operaatio on poikkeuksellinen ja laaja. Pääministeri Matti Vanhanen kertoi, ettei tietoa uhrien henkilöllisyydestä vielä ole ja että vuorossa ovat evakointiennokset, uhrien tunnistus ja kotiutus.

### 3.2.2 Sisäinen viestintä ja tiedonkulku

*Tutkimuskysymykset: Miten kriisiorganisaation sisäinen viestintä toteutui, mitkä olivat toimivia ja mitkä toimimattomia käytäntöjä? Millaista oli sisäinen viestintä?*

Sisäisessä tiedonkulussa oli ongelmia, mutta erityisen ongelmallista oli se, ettei tieto kulkenut ulospäin. Valmiuspäällikkökokouksissa annettiin uusin tilannetieto, kriisikeskuksen tuli jatkuvasti tietoa katastrofialueelta ja kriisikeskuksessa oli viranomaispuhelin<sup>5</sup>. Kaikki nämä edellä mainitut tiedonkulkukanavat siis OLIVAT käytössä, joten tieto olisi voinut kulkea – mutta se ei kulkenut. Kriisin parissa työskentelevillä ei ollut aikaa ja he eivät myöskään ottaneet aikaa informoidakseen muita kriisissä jo työskenteleviä, työpaikalle tulevia työntekijöitä tai työpaikalle soittelevia kollegoita. Tutkimusaineiston mukaan aika meni *konsuliasioden yksikössä* kansalaisten ilmoituksiin vastaamiseen ja koko operaation hoitoon. *Viestintä- ja kulttuuriosastolla*, aika sen sijaan käytettiin median tiedusteluihin vastaamiseen, tiedon keräämiseen ja tiedotustilaisuuksien järjestämiseen. *Tiedotusyksikössä* aika meni tiedotteiden tekoon ja niiden verkkoon laittamiseen sekä kansalaisten palautteeseen ja kyselyihin vastaamiseen, median tiedusteluihin, mediaseurannan tekemiseen (päiväkatsaukset), sekä myöhemmin viikolla tiedon intranettiin laittamiseen. *Kriisikeskuksessa kaikki aika kului* kansalaisten puheluihin vastaamiseen sekä viranomaispuhelimeen vastaamiseen ja näiden tietojen eteenpäin välit-

<sup>5</sup> Viranomaispuhelimesta soitettiin viranomaisille, ja tähän puhelimeen viranomaiset soittivat.

täminen puhelimitse. *Ulkoasiainministeriön valmiuspäällikkökokoukseen osallistuneiden* aika meni (edellä mainittujen töiden ohella) tilannekuvan ylläpitoon (jatkuvat puhelinyhteydet muihin toimijoihin), yhteiseen nopeaan päätöksentekoon sekä kriisin hoidon organisointiin. Eri toimijat ja yksiköt eivät ottaneet tarpeeksi aikaa sisäisen viestinnän hoitamiseen omassa yksikössä tai laajemmin omassa organisaatiossa.

### 3.2.3 Vastuunjako ulkoasiainministeriössä

*Tutkimuskysymykset: Miten ennalta määritellyt vastuusuhteet toteutuivat?*

*Miten kriisiorganisaation viestinnän vastuusuhteet määriteltiin ja miten ne toteutuivat?*

Vastuunjako valmiusasioiden hoidossa oli epäselvä, kuten aiemmin viitattiin, koska uutta valmiuspäällikköä ei ulkoasiainministeriöön ollut nimitetty kriisin sattuessa. Viestintä- ja kulttuuriosaston sisällä päävastuunjako oli, että Yrjö Länsipuro hoiti suhteet median suuntaan (tiedotustilaisuudet, televisio- ja puhelinhaastattelut) ja Erja Tikka mm. laitto tiedotteita verkkoon ja osaltaan vastasi median ja kansalaisten tiedusteluihin, sen jälkeen kun hän palasi töihin (28.12).

*Vastuunjako tiedon hakemisesta ja sen eteenpäin antamisesta organisaation sisällä oli hieman epäselvä:* viestintä- ja kulttuuriosasto odotti tietoa konsuliasioiden yksiköltä ja otti itse sinne myös aktiivisesti yhteyttä, ja konsuliasioiden yksikkö laitto dokumentteja eteenpäin viestintä- ja kulttuuriosastolle, mutta ei aktiivisesti itse informoinut muuten heitä jatkuvasti. *Yhteisiä kokouksia ei näiden kahden yksikön välillä pidetty juuri lainkaan - ei kertaakaan koko kriisin aikana.* Osastot myös sijaitsivat täysin eri toimitiloissa ja paikoissa – mikä osaltaan varmasti hankaloitti tiedonvaihtoa kasvotusten.

Rakennus, jossa ulkoasiainministeriön kriisihuone (kriisikeskus) sijaitsee, on kaukana viestintä- ja kulttuuriosastosta: Kriisihuone sijaitsee Laivastonkatu 22:ssa, UM Merikasarmen tiloissa, ja viestintä- ja kulttuuriosasto taas sijaitsee Kanavakatu kolmessa. Herää kysymys, kuinka usein viestinnästä vastaavat voivat käydä kriisikeskuksessa, joka on kaukana heidän työtiloistaan. Kenen vastuulla on se, että kriisikeskuksessa käydään *katsomassa* tilannetta. *Onko tarkoitus, että sieltä haetaan tietoa vai saadaan tietoa – vai sekä että?* Lienee kohtuutonta olettaa, että kriisikeskuksen työntekijät vielä ehdisivät informoida viranomaisia - kansalaisten lisäksi. Tästä syystä lienee realistisempaa, että esimerkiksi tiedotuksen vastuulla on itse hakea tietoa kriisikeskuksesta siellä käymällä ja tarkastelemalla tilannetta. Tämä taas edellyttää, että viestinnälle annetaan lisää henkilöresursseja tähän toimeen. Ratkaisuna olisi esimerkiksi se, että yksi tiedotaja olisi pysyvästi vastuussa kriisikeskuksen ja tiedotuksen välisestä kommunikoinnista, erityisesti hänen roolinsa olisi kerätä kriisikeskuksesta uusimmat tiedot tiedotukseen ja tehdä niiden perusteella verkkotoimittajan kanssa esimerkiksi listoja kysytyimmistä kysymyksistä verkkoon. Tässä tutkimuksessa on opittu vähäisen fyysisen etäisyyden tärkeys ja sen tähden suositellaan, että **kriisikeskuksen, johtoryhmän ja tiedotuksen välinen fyysinen etäisyys ei saisi olla suuri.** *Kriisikeskuksessa käynti tulisi rajoittaa kuitenkin vain viranomaisiin.* Toisin kuin tässä kriisissä, esimerkiksi mediaa ei sinne tule päästää, jo yksityisyyden suojan takia. Huoneessa olevathan kuulevat puhelinkeskustelut ja mahdollisesti näkevät pöydillä olevia papereita ja auki olevia tietokonepäätteitä, joissa on kansalaisten henkilötietoja.

### 3.2.4 Tilannekuvan muodostuminen ja siitä viestiminen kansalaisille

*Tutkimuskysymys: Miten tilannekuvaa koottiin/luotiin? Mikä oli viestinnän rooli tässä?*

Haastatteluissa korostuu, että *tilanteesta kokonaiskuvan luonti* ja tämän välittäminen kansalaisille koetaan (viranomaisien itsensä mielestä) nimenomaan viranomaisen tehtäväksi. Viranomaisille, samassakin ministeriössä, jopa yksikössä, tilannekuva kuitenkin hahmottui hyvin eri aikaan. Toisille kriisin aikana työssä olleille koko tilanteen kauheus myös suomalaisten osalta hahmottui jo 26.12 aamulla, toisille samana päivänä iltapäivällä tai illalla ja joillekin vasta keskiviikkona 29.12. Konsuliasioiden yksikön sisällä myös Khao Lakin tilanne alkoi hahmottua jo 26.12. iltana. Lomalla olleille mediatiedon varassa eläneille ulkoasiainministeriön työntekijöille kokonaiskuva muotoutui vasta tiistaina 28.12 ja keskiviikkona 29.12, minkä seurauksena osa heistä palasi töihin.

Valmiuspäällikkökokousta lukuun ottamatta tilannekuvaa ei aktiivisesti koottu kollektiivisesti. Tilannekuvan kokoaminen on tietojen aktiivista kokoamista ja kollektiivista analysointia, yleensä tähän tarkoitukseen olemassa olevassa omassa tilassa. Tässä kriisissä tilannekeskusta ei perustettu tai jo olemassa olevia tilannekeskuksia otettu käyttöön. Käytännössä kriisiä hoitaneet henkilöt muodostivat tilannekuvaa itse hankkimalla aktiivisesti tietoa yhteistyökumppaneiltaan puhelimitse, tekstiviestitse ja sähköpostitse sekä keskustelemalla ja kuuntelemalla valmiuspäällikkökokouksessa ja seuraamalla tiedotusvälineitä. Tiedon analysointi, johtopäätösten teko ja tilannekuvan luonti on tärkeä osa johtamista. Tämän takia johtohenkilöt pitivät tiivistä yhteyttä toisiinsa läpi kriisin. Tämä yhteistyö koko kriisiä johtaneiden henkilöiden välillä toimi kohtuullisen hyvin ja lähes 24 tuntia vuorokaudessa. *Jatkuva puhelinviestintä oli ensiarvoisen tärkeää.*

Valmiuspäällikkökokouksen lisäksi *tilannekuvan hahmottamisen kannalta oleellista näyttää olleen itse kriisikeskuksessa tilanteen näkeminen ja kuuleminen.* Henkilöt, jotka työskentelivät tai vierailivat useasti kriisikeskuksessa, tajusivat tilanteen muita huomattavasti nopeammin. Ongelmana oli, että kriisin ensimmäisinä päivinä kriisin operatiiviseen hoitamiseen käytettiin kaikki aika, operaation johtajien aika mukaan lukien, eikä näin ollen aikaa otettu yksiköiden sisällä tai ministeriön sisällä yhteisten tilannekatsausten, informointitilaisuuksien tai isompien tapaamisten ja kokousten pitämiseen. Tällaisissa tilanteissa olisi ollut mahdollista vaihtaa tietoa ja näkemyksiä tilanteen laajuudesta ja vakavuudesta – sekä suomalaisten turistien kohtalosta ja tällä tavalla luoda ja ylläpitää tilannekuvaa myös valmiuspäällikkökokouksen ulkopuolella.

*Hälytys- ja päivystysjärjestelyt*

*Tutkimuskysymys: Miten hälytys- ja päivystysjärjestelyt toimivat?*

Hälytys- ja päivystysjärjestelyt toimivat vaihtelevasti eri ulkoasiainministeriön yksiköiden välillä. Päivystäjä sai ensimmäisenä tiedon kello 6.15. Hän hälytti mm. esimiehenä, konsuliasioiden yksikön päällikön ja sopi tämän kanssa kriisikeskuksen avaamisesta. Konsuliasioiden yksikön päällikkö taas hälytti viestintä- ja kulttuuriosaston osastopäällikön. Tiedostuksen päällikkö oli puolestaan viestintä- ja kulttuuriosaston vetäjään yhteydessä, Suomen Tietotoimiston soitettua hänelle. Lisäksi kaikki edellä mainitut saivat myös median kautta tiedon tapahtuneesta, yleensä Suomen Tietotoimiston tekstiviestipalvelun kautta. Ensimmäisen tiedon saannin ajankohdassa koko ministeriössä on isoja eroja, eri yksiköitä kun kriisi kosketti hyvin eri tavoin.

*Kriisikeskuksen päivystysjärjestelmä perustui kriisin aikaan (ja perustuu edelleen) vapaaehtoisuuteen:* Kari Lehtonen ja Sirpa Aalto tekivät päivystystyötä omien töidensä lisäksi. Kriisikeskuksen muiden vapaaehtoisten työntekijöiden (puhelimeen vastaajat) päivystysvuorot olivat neljän tunnin pätkissä, minkä todettiin olevan liian lyhyt päivystysvuoroväliksi, koska vuoronvaihdot aiheuttavat aina katkoksen itse työssä.

*Tiedotusyksikön päivystysjärjestelmä on käytännössä kolmen ihmisen varassa kriisitilanteessa, koska vain nämä henkilöt osaavat käyttää tarvittavaa tekniikkaa esim. tiedotteiden eteenpäin laittamiseen. Tätä päivystysjärjestelmää ollaan tällä hetkellä uusimassa, resurssien mukaisesti.*

### 3.2.5 Resurssit

*Henkilöresurssien puute ei laajasti korostu minkään muun viranomaisen kuin ulkoasiainministeriön kohdalla. Ulkoasiainministeriön kriisiä hoitanut operatiivinen organisaatio oli ohut kriisin ensimmäiset päivät, 26–28.12., koska ihmisiä ei pyydetty takaisin töihin lomalta. Käytännössä Aasian hyötyaalokatastrofin aikana kriisikeskusta hoiti kaksi ihmistä ja ryhmä vapaaehtoisia puhelinpäivystäjiä. Konsuliasioiden yksikön resurssit koetaan yleensäkin pieniksi tämän tason kriisien hoitamiseen. Tämän seurauksen henkilöstöä on lisätty kevään 2005 aikana, kolmella henkilöllä. Kriisin ensimmäiset päivät viestintää hoiti kahdesta neljään henkilöä, joista muutama teki työt etätyönä toisella paikkakunnalla. Tiistaista 28.12 eteenpäin kriisin viestinnän hoitamiseen saatiin lisää henkilöstöä. Myös koulutuksesta oli puutetta: kriisikeskuksessa puhelimeen vastanneita henkilöitä ei ollut koulutettu tähän toimeen ja tämän seurauksena ei tiedetty, miten kriisikeskuksen tietokoneiden tietokoneohjelma toimii ja miten kriisitilanteessa kysytään tarvittavat tiedot omaisensa kadottaneilta.*

Valtioneuvoston kanslian ministeriöille jaetuissa ohjeissa (18.6.2003, 5) on yksilöity muistilista varautumisesta tehostettuun viestintään, sekä samankaltainen yksilöity muistilista tehostetun viestinnän hoitamisesta. Tässä muistilistassa tehostetun viestinnän hoitamiseen kohdassa kolme todetaan seuraavasti "3. 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". Tämän kriisin hoidossa ei tältä osion toimittu ohjeen mukaan: henkilökuntaa ei kutsuttu paikalle, puhelinvaihdetta ei informoitu ja tiedotustilaisuutta ei pidetty kriisin ensimmäisenä päivänä lainkaan.

*Teknisissä resursseissa oli puutteita: Jo todetut puhelinvaihtojen vähyyteen ja jonotuskapasiteettiin liittyvät ongelmat ja verkon kapasiteetti ongelmat, tietokoneongelmat (koneiden vähyyt ja tietokoneohjelman koulutuksen puute) ja kriisikeskuksen tilanpuuteongelmat. Teknisesti tärkeitä ja hyvin toimivia olivat ulkoasiainministeriön etäyhteydet, joiden toiminnassa ei tutkimusaineiston mukaan esiintynyt ongelmia kriisin missään vaiheessa. Nämä yhteydet olivat keskeisiä, niiden varassa toimi muun muassa 26.12 tiedotuspäällikön sijaisena toiminut henkilö, joka työskenteli toiselta paikkakunnalta käsin Yrjö Länsipuron kanssa kahdestaan kriisin hoidossa. Taloudelliset resurssit pelastusoperaation hoitoon takasi pääministerin valtuutuksella valmiuspäällikköorganisaation johtaja, valtiosihteeri Risto Volanen ensimmäisessä valmiuspäällikökokouksessa 27.12.2004 ja hallitus hyväksyi nämä istunnossaan 30.12.2004.*

### 3.2.6 Viestinnällinen yhteistyö

*Tutkimuskysymykset: Millaista oli strateginen yhteistyö eri viranomaisten välillä? Millaista yhteistyö oli viranomaisten ja sidosryhmien kesken?*

*Viestinnällinen yhteistyö ulkoasiainministeriön sisällä toimi tiedotuksen ja viestintä- ja kulttuuriosaston välillä. Tieto kulki myös konsuliasioiden yksikön ja viestintä- ja kulttuu-*

riosaston välillä, sekä kriisikeskuksen ja viestintä- ja kulttuuriosaston välillä, puhelimitse. Sen sijaan kriisikeskuksen ja tiedotusosaston välillä ei ollut paljoakaan suoraa yhteistyötä, vaan tieto kulki pääasiassa viestintä- ja kulttuuriosaston osastopäällikön kautta. Ongelmana oli, että viestintä- ja kulttuuriosaston osastopäällikkö oli median tiedusteluissa jatkuvasti kiinni ja näin hänen aikansa ei riittänyt organisaation sisäiseen informointiin, toiminnan organisointiin ja tilannekuvan päivittämiseen. Ongelmana oli myös, että viestintä- ja kulttuuriosasto ja tiedotusyksikkö eivät olleet kriisin alkuvaiheessa automaattisesti mukana organisaation jakelujärjestelmissä (esim. katastrofialueelta tulevien sähköpostien jakelulistassa), vaan viestintä- ja kulttuuriosaston ja tiedotuksen toimijoiden piti oma-aloitteisesti hakea tietoa tilanteesta jatkuvasti ja itse pyytää, että heidät liitetään katastrofialueelta tulevan tiedon piiriin.

Viestinnällinen yhteistyö valtioneuvoston kanslian ja ulkoasiainministeriön välillä toimi hyvin. Tiedotustilaisuudet järjestettiin vuorotellen. Keskeiset toimijat pitivät yhteyttä toisiinsa. Tiedonkulussa oli kuitenkin alussa ongelmia. Ulkoasiainministeriön kriisikeskuksen tilannetiedot eivät 26.12 välittyneet valtioneuvoston kansliaan eivätkä myöskään sen viestintään. Aasian hyökyaaltokatastrofin sivusto tehtiin myös yhteistyössä eri ministeriöiden, muiden viranomaisten ja yhteistyökumppaneiden kanssa. Erikoissivusto aloitti toimintansa 7.1.2005 kello 10. Yhteistyötä sidosryhmien ja yhteistyökumppaneiden kanssa tehtiin myös tiedotustilaisuuksissa, ulkoasiainministeriön aloitteesta jo ensimmäisestä tiedotustilaisuudesta alkaen (27.12 kello 15.00).

### 3.2.7 Kansalaisten tiedontarpeiden tyydyttäminen tässä kriisitilanteessa

Valtionhallinnon viestintää ja tiedottamista koskeva ohjesääntö korostaa että kriisitilanteessa viranomaisen tulisi toimia normaaliolojen toimintaan perustuvalla tavalla, eli informoida, neuvoa ja edesauttaa kansalaisten osallistumista (VNK 5/2001, Viestintäsuositus, 2002). Lisäksi kriisitilanteessa toiminnan on oltava erityisesti ajantasaista ja nopeaa. Aasian hyökyaaltokatastrofin ensimmäisessä vaiheessa ulkoasiainministeriö ei pystynyt vastaamaan kansalaisten tiedontarpeisiin valtionhallinnon viestinnän ohjesäännön suosittamalla tavalla, minkään viestintävälineen kautta. Tätä valitettavaa tosiasiaa tukevat seuraavat tulokset:

- š ensimmäinen *tiedotustilaisuus* järjestettiin 29 tuntia kriisikeskuksen avaamisen jälkeen, ja paikalla ei ollut yhtään ministeriä eikä myöskään kriisiorganisaation johtajaa vastaamassa kysymyksiin tai kertomassa kansalaisille tapahtuneesta ja viranomaisten toimista.
- š ensimmäiset tiedot tapahtuneesta ulkoasiainministeriön *verkkoon* laitettiin 26.12 kello 15:08. Verkon kautta ei voinut ilmoittaa kadonneista tai löydettyistä henkilöistä. Verkon kautta tulleeeseen kansalaispalautteeseen vastattiin hyvin hitaasti. Verkossa ei myöskään ollut vastauksia useimmin kysytyihin kysymyksiin ennen 3.1.2005, jolloin ministeriön *sisäisessä verkossa* julkaistiin yleisimmin kysytyjen kysymysten ja vastausten lista. Ulkoasiainministeriön verkkosivuilla kävi vilkkaimpina päivinä 60 000 kävijää, mikä osoittaa, että tiedon tarve oli valtava.
- š kansalaiset katsoivat televisiota, lukivat lehtiä, kuuntelivat radiota, kävivät verkossa, keskustelivat keskenään ja lisäksi asianosaiset soittivat katastrofialueelle. Kansalaiset olivat paljolti mediatiedon varassa. Ulkoasiainministeriö antoi medialle 26.12 lausuntoja, jossa suomalaisten turistien kohtalosta – tosin osin median virheellisten tulkintojen takia - oli vähättelevä sävy. Nämä pohjautuivat osittain, virheellisesti tulkittuihin lausuntoihin. *Näitä lausuntoja ei kuitenkaan oikaistu ulkoasiainministeriön viestinnässä, vaan vasta 28.12 ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja oikaisi ne.*
- š *puhelin yhteydet* kriisikeskukseen eivät toimineet. Puhelinyhteydet muualle organisaatioon toimivat vaihtelevasti, mutta satunnaisilla vastaajilla ei ollut min-

käänlaista ohjeistusta siitä, miten puheluihin vastataan eikä myöskään käytösään lomakkeita, joilla tietoa voisi kerätä ja välittää edelleen muualle organisaatioon. *Sisäistä verkkoa* olisi voinut käyttää tämän tiedon levittämiseen ja henkilökunnan ohjeistamiseen.

*Tutkimuskysymykset: Miten viranomaiset harjoittivat aktiivista viestintää eli toimivat aloitteellisesti tiedon välittämiseksi kansalaisille ja muille tahoille?*

Tiedonkulun ja tiedotuksen luonnetta, sitä oliko se reaktiivista vai aktiivista (ennakoivaa) toimintaa on tässä yhteydessä peilattu suhteessa kansalaisten tiedontarpeisiin. Tästä näkökulmasta ennakoivana toimintana voidaan pitää kriisikeskuksen avaamista 26.12 kello 10.45 (päätös avaamisesta tehtiin kello 9.25). Toimintaa, johon pystyttiin lähinnä reagoimaan, oli taas kansalaispuheluiden määrä ja ylipäätään kansalaisten yhteydenotot. Ennakoivaa toimintaa oli myös työntekijöiden aktiivinen tilanteen seurauksen tiedotusvälineiden ja/tai puhelinyhteyksien kautta, sekä työpaikalle yhteyksien ottaminen lomalta. Reaktiivisena toimintana voidaan taas pitää sitä, että verkkoa ei kyetty hyödyntämään ja näin toisaalta kansalaisten tiedontarpeisiin (ulkoiset verkkosivut) ja toisaalta oman henkilöstön tiedontarpeisiin (sisäinen verkko) vastaamaan reaaliajassa.

*Aiemmat kriisit ja Aasia hyökyaaltokatastrofin tiedonkulku, viestintä ja tiedottaminen*

Aiemmissa kriiseissä on kamppailtu myös johtamiseen ja tiedottamiseen liittyvien ongelmien kanssa<sup>6</sup>. *Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuudessa 26.4.1986* viranomaiset eivät saaneet tiedusteluista huolimatta Neuvostoliitolta vahvistettua tietoa onnettomuusalueen tapahtumista ennen kuin vasta lähes *kymmenen* päivää onnettomuuden sattumisen jälkeen. Käytännön tiedotustyössä kohonneeseen tiedontarpeeseen ei pystytty vastaamaan, ja tiedotus koettiin liian teknillisluontoiseksi. Tiedotuksesta vastasi ensin kauppa- ja teollisuusministeri ja tämän jälkeen pääministerin määräyksestä sisäasiainministeri. Kansalaisten levottomuus pakotti lopulta asettamaan tiedotuksen etusijalle, ja 7.5.1986 kokoontui epävirallinen virkamiestyöryhmä pohtimaan tiedotuksen ongelmia. Epävarmuudesta ja tietämättömyydestä juurensa juontanut tiedotuskriisi synnytti ensimmäiset yleiset kirjalliset ohjeet valtionhallinnon viestinnästä ja kriisiviestinnästä 22.4.1987.

*Estonia-aluksen uppoaminen 28.9.1994 kello 01:48* sattui kansainvälisillä vesillä Suomen meripelastusalueella ja oli siten suomalaisia koskettava onnettomuus, vaikka suomalaisuhreja oli vain muutama. Valtioneuvoston kanslia ja pääministeri saivat tiedon onnettomuudesta kello viiden maissa aamulla ja hallitus kokoontui hätäistuntoon kello 7:30. Hallituksen sisäiseen työryhmään kuuluivat liikenneministeri ja sisäasiainministeri, joiden hallinnonaloille toiminta merellä kuuluu. Päävastuu oli sisäasiainministeriöllä. Siirtymä hätäviestiliikenteestä hälytystoimiin ja edelleen pelastukseen ei ollut saumaton; tämä johtui viranomaisyhteistyön ongelmista, hätäviestiliikenteen ohjeistuksesta, merenkulun traditioista ja organisatorisista ongelmista. Onnettomuustilanteen ja hätäliikenteen johtaminen kuuluivat hallinnollisesti eri ministeriöille.

Tiedotustilaisuudet pidettiin ensimmäistä lukuun ottamatta Turussa, jotta Helsingin näkyvyys olisi mahdollisimman pieni. Myös Estonia-onnettomuudessa ongelmia aiheuttivat laivassa olleiden henkilöiden määrät ja *nimillistat*. Erilaisia pelastuneiden listoja ja ilmoitusten perusteella kyhättyjä matkustajalistoja näkyi suomalaisessa ja kansainvälisessä mediassa puutteellisine tietoineen ja tulkinnanvaraisuuksineen. Laivayhtiön puolelta listaa laivan matkustajista ei ollut olemassa. Tämä vaikeutti omaisille suunnatun tiedottamisen toteuttamista. Medialle suunnatussa tiedottamisessa ongelmat liittyivät

<sup>6</sup> Lähteinä aiemmista kriiseistä on käytetty onnettomuuksien tutkintaraportteja, muut lähteet ovat: Joutsenniemi (1986), Forsberg, Pursiainen, Lintonen ja Visuri (2000) ja Raittila (1996).



onnettomuudessa loukkaantuneiden ja menehtyneiden eettiseen suojelemiseen medi-  
alta. Toimittajat olisivat halunneet kuvata ja haastatella pelastettuja jo sairaalassa sekä  
päästä kuvaamaan vainajien kuljetuksia. Tämän takia onnettomuuden uhreja koskevia  
tietoja jouduttiin osin jättämään kertomatta toimittajille. Myös kirjallisen erityisesti laiva-  
tekniikkaan liittyvän *taustamateriaalin puute tiedotustilaisuuksissa* laski tiedotuksen te-  
hokkuutta, vaikka kysymyksiin vastattiinkin suullisesti. Tiedotustilaisuuksissa toimittajil-  
la oli tilaisuus kuulla suoraan pelastusoperaation toimijoita, mutta toimittajien soitot  
avainhenkilöiden matkapuhelimiin häiritsivät silti pelastusoperaation etenemistä ja or-  
ganisointia. Estonia-onnettomuus vauhditti kriisitilanteiden viestintäohjeiden laatimista  
useissa viranomaisissa.

Ennen näiden ohjeiden julkaisua sattui jo seuraava kriisi, *terrori-iskut Yhdysvalloissa 11.9.2001*. Tapahtumat alkoivat noin kello 14.48 Suomen aikaa, ja pääministeri sai ta-  
pahtumasta tiedon noin kello 16. Hallitus kokoontui hätäistuntoon kello 20. Nopeaa  
reagointia auttoi se, että oli arkipäivä ja useat ministerit olivat menossa illalla Saksan  
presidentin kunniaksi järjestetylle illalliselle. Osaa ministereistä hätäistuntokutsu ei ta-  
voittanut esimerkiksi matkapuhelimen sulkemisen takia ja sen vuoksi, ettei varsinaista  
ääniasetukset ohittavaa hälytysviestijärjestelmää matkapuhelimiin otettu käyttöön  
(Forsberg *et al.*, 2003, 285). Ministeriryhmää vetämään valittiin sisäasiainministeri, joka  
oli myös pääministerin sijainen. Ministeriöiden sisällä ja välillä perustettiin erilaisia ad  
hoc- kriisiryhmiä. Ulkoasiainministeriön kriisiryhmän tehtävänä oli selvittää 200 New  
Yorkissa olevan suomalaisen kohtalo. Korkean tason päättäjät kritisoivat ad hoc- ryh-  
mien perustamista, ja ***opetus olikin, ettei kriisitilanteessa luoda uusia organisaati-  
oita, vaan kriiseissä ihmisten tulee olla niissä tehtävissä, jotka he tuntevat läpi-  
kotaisin.*** Ulkoasiainministeriön kriisikeskus saatiin toimimaan alle kahden tunnin kulut-  
tua terrori-iskusta, ja se vastaanotti 11–17.9. yhteensä 3500 puhelua. Käytössä oli  
aluksi kaksi puhelinlinjaa ja sittemmin yksi linja, johon oli kytketty kolme puhelinta. Päi-  
vystys tukkeutui ensimmäisinä päivinä, mutta tilanne korjaantui kun linjoja lisättiin. *Tie-  
dotusyhteistyö kriisikeskuksen ja lehdistöosaston välillä sujui hyvin.* Heti terrori-iskujen  
jälkeen matkapuhelinyhteydet New Yorkiin olivat tukossa ja viranomaisetkin olivat sen  
vuoksi lähinnä mediatiedon varassa. Mediatiedotuksessa oli valtionhallinnon kannalta  
kiusallista, että asiantuntijoina toimittajat käyttivät maanpuolustuksen asiantuntijoita, ei-  
vätkä sisäasiainministeriön pelastus- ja poliisiosastoja, joille asia hallinnollisesti kuului.

### 3.2.8 Johtopäätökset

Useat aiempien kriisien hoidon ongelmat, kuten puhelin, koulutus ja tekniikka ongelmat  
toistuvat myös tässä kriisissä. Alla on listattu keskeiset ongelmat tämän kriisin hoidos-  
sa ulkoasiainministeriön osalta: *kursivoidut ovat samoja kun aiemmissä kriiseissä.*

- § Tiedon kokoaminen ja kokonaiskuvan ymmärrys konsuliasioiden yksikön ulko-  
puolella oli hidasta.
- § Tieto kulki hitaasti muille viranomaisille esim. valtioneuvoston kanslian turvalli-  
suusvalvomoon ja sisäasiainministeriön pelastusosastolle.
- § Tiedottaminen tilanteesta ja sen kehityksestä oli hidasta, osittain virheellisesti  
mediassa tulkittua ja tilannetta vähättelevää.
- § Ulkoasiainministeriön näkökulmasta väärin uutisoituja asioita ei korjattu ulko-  
asiainministeriön viestinnän toimesta riittävän selkeästi.
- § Valmiusorganisaation puutteet UM:ssä: kriisin tapahtuessa oli epäselvää, kuka  
johtaa UM valmiusorganisaatiota. Tämän selviämiseen meni lähes neljä päi-  
vää.
- § UM organisaatio oli kriisin ensimmäiset päivät ohut, vasta keskiviikkona 29.12  
se laajeni konsuliasioiden yksiköstä ja viestintä- ja kulttuuriolosastosta ylöspäin.

- § Katastrofialueelle UM lähetti lisää henkilökuntaansa Suomesta vasta keskiviikkona 29.12, neljä päivää katastrofin tapahduttua.
- § *Katastrofialueelle ei lähetetty yhtään tiedottajaa vaikka tiedonkulun ongelmat tajuttiin.*
- § Resurssien puute, koska henkilöstöä ei heti tai lainkaan kutsuttu takaisin töihin lomilta, vaikka osa lomalla olleista työntekijöistä itse soitti ja kysyi voivatko/pitäisikö heidän palata töihin.
- § *Tehtäviä ei delegoitu eikä kriisin parissa työskentelevää henkilöstöä informoitu tapahtuneesta. Jo kerättyjä tietoja ei myöskään koottu systemaattisesti.*
- § *Puhelinkapasiteetin aliarviointi, vaikka aiemmissa kriiseissä nämä osin samat puhelinviestintään liittyvät puutteet on jo useaan kertaan havaittu, viimeksi syyskuun 11. 2001.*
- § *Ulkoista ja sisäistä verkkoa hyödynnettiin vähän. Tietoja ei kerätty tai välitetty verkon kautta ennen kuin 30.12.2004 jolloin sisäisessä verkossa julkaistiin kriisikeskuksen käynnistämistä ja työtä käsittelevä juttu. 3.1.2005 saatiin sisäiseen verkkoon yleisimmin esitetyt kysymykset vastauksineen.*
- § Kansalaisten tiedontarpeisiin pystyttiin hädän hetkellä vastaamaan vain vähäisissä määrin.
- § *Puhelinpäivystäjiä ei oltu koulutettu tehtävään, kuten ei myöskään mm. Estonian onnettomuudessa.*
- § Yhteistyöhön olisi ollut hyvä ryhtyä aiemmin kriisissä: 26.12, heti kun huomattiin, että kyseessä on suuri kriisi ja omilla teknisillä ja henkilöstöresursseilla kriisiä ei pystytä hoitamaan.
- § Kriisikeskuksen avaamisesta olisi voitu tiedottaa valtioneuvoston kanslialle ja sisäasiainministeriöön, erityisesti valtioneuvoston turvallisuusvalvomoa olisi ollut syytä informoida asiasta heti.

Edellä mainitut ongelmat herättävätkin vaikean kysymyksen, *onko tämä kriisikeskus oikea paikka hoitaa kriisiä.* Voiko tämä ylipäätään olla käyvä toimintatapa, tähän on kokeiltu kolme kertaa ja kokemukset ovat olleet suhteellisen huonoja.

Viranomaisen tulee pystyä palvelemaan kansalaista myös kriisitilanteissa (VNK 5/2001; viestintäsuositus 2002). Kansalaisten tiedontarpeisiin ei ulkoasiainministeriössä pystytty vastaamaan kotimaassa eikä katastrofialueella, kriisin ensimmäisinä päivinä 26.12–30.12 (lisää katastrofialueen toiminnasta luvussa 6). Kansalaisten tiedontarpeisiin ei pystytty vastamaan myöskään ulkoasiainministeriön kriisikeskuksessa tai viestintä- ja kulttuuriosastolla.

Ulkoasiainministeriön toiminnassa heijastui byrokraattisen organisaation ongelmat tilanteessa, jossa byrokratian keskeisissä asemassa olevat henkilöt puuttuvat paikoiltaan (valmiuspäällikkö ja lomalla olevat ihmiset) – tämä teki organisaatiosta ohuen ja epäselvän. Valmiuspäällikköä vastaavan aseman täyttämiseen kului neljä päivää. Toiminta on muodollista, uskottiin esimiehiä ja pitäydettiin viralliseen tietoon. Tätä muodollista organisaatorakennetta kuvastaa klassisesti Max Weberin byrokratian käsite, jonka hän näki kostuvan 15 päätendenssistä, mm. lupa toimeksi panna työnsä (authorisation of organisational action), hierarkia (hierarchisation) ja organisaation toiminnan oikeuttaminen ja usko tähän oikeutukseen (legitimation) (Weber, 1947, 1978). Hierarkiaa ilmentävät organisaatiokaaviot, jotka kuvaavat ja määrittävät, kuka vastaa kenelle ja mistä. Ne myös tarkentavat kommunikointia ja selkeyttävät auktoriteettilinjat. Tässä kriisissä tämä hierarkkinen toimintamalli korostui paitsi toiminnan jäykkyytenä ja hitautena ja virallisen tiedon odotteluna myös tietoisesti asemaltaan korkeammalla olevien toimintaohjeisiin uskomisena - oman ymmärryksen vastaisesti.

Ongelmana tällaisessa organisaatiokäsityksessä on, että toisaalta rakenteet ja toisaalta ihmiset ja heidän väliset inhimilliset prosessit on erotettu toisistaan sen sijaan, että nähtäisiin yksilön ja organisaation suhde toisaalta yksilöiden välisenä ja toisaalta *yksilön ja kontekstin* (ympäristön) välisenä *vuorovaikutussuhteena*. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että organisatorinen todellisuus ei ole ulkoisesti määräytynyt, vaan jatkuvasti rakentuva ihmisten välisen vuorovaikutuksen sekä ihmisten ja kontekstin välisen vuorovaikutuksen kautta (Humphreys, Berkeley ja Jovchelovitch, 1996; Gergen, 1999).

Tämän lisäksi ongelmallista oli, että *organisaatio ja ympäristö nähtiin korostetusti olevan erillisiä yksiköjä, joita vaihtosuhteet yhdistää*. Organisaatio ja sen ulkopuoliset tahot ymmärrettiin täysin erillisiksi kokonaisuuksiksi, jotka eivät ole keskenään suorassa vuorovaikutussuhteesta vaan vaihtosuhteessa. Viestintä tällaisessa vaihtosuhteessa on lähinnä viranomaisen omasta aloitteesta tapahtuvaa tiedon välittämistä, tiedottamista. Tällöin tarkastellaan oman viestin perillemenoja eikä huomioida vuorovaikutusta toisten tahojen kanssa ja tällä tavalla yhdessä luotuja merkityksiä yhteiskunnallisista asioista ja näiden hoidosta.

#### *Kehitystoimet Aasian hyökyaaltokatastrofin jälkeen*

Ulkoasiainministeriössä on jo tehty paljon kehitystoimenpiteitä kriisin jälkeen. Ulkoasiainministeriö julkisti sisäisen selvityksensä ja siihen liittyen ns. välitaseen tammikuun lopussa (UM sisäinen selvitys, 2005; UM välitase, 2005). Näissä dokumenteissa ulkoasiainministeriö listasi useita kehitystarpeita ja toimia, joita he ovat jo ryhtyneet tekemään, kuten konsulikomennuskunnat ja tekniset parannukset sekä parannukset päivystysjärjestelmään (välitase, 1-4). Tiedonkulkuun, viestintään ja tiedottamiseen liittyen he listasivat seuraavat asiat: organisoinnin systematisointi, tiedotusta hoitavat mukaan kriisiyhteistyöhön ja kriisikeskukseen sekä myös kriisialueelle paikan päälle, verkkoviestintän kehittäminen sekä mediaseurannan kehittäminen. Ulkoasiainministeriön sisäisessä selvityksessä käy ilmi tiedotuksen osalta, että sisäisessä tiedotuksessa ja tiedonkulussa oli ensimmäiset päivät erityisesti, pahoja ongelmia. Siinä todetaan myös, että "tiedotus kytketään tiiviisti valmiusjärjestelmään ja uusiin teknisiin ja operatiivisiin ratkaisuihin" (UM:n välitase, 2005, 2-3) Raportin kanssa tiedotustilaisuudessa jaetussa välitaseessa myös todetaan, että kriisitiedotuksen toimintaa arvioidaan ulkopuolisen asiantuntimuk- sen avulla (s. 2-3). *Tämän sisäisen selvityksen jälkeen ulkoasiainministeriössä on tehty useita kehitystoimenpiteitä, kuten esimerkiksi seuraavaksi mainitut.*

#### *Konsuliasioden yksikkö ja kriisikeskus (kriisihuone)*

Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana käytössä ollut kriisihuone on edelleen sama, mutta sinne on lisätty uudet puhelimet ja tietokoneet (tietokoneiden määrää on myös lisätty), puhelimeen vastaajille kuulokkeet, välisermit, päivystysjärjestelyt, uusi kriisinajan sisäinen sähköpostijärjestelmä, joka kertoo myös tilannekuvaa. Päivystysjärjestelyt on päivitetty puhelinpäivystäjien osalta ja tämä järjestelmä perustuu edelleen vapaaehtoisuuteen. Myös kriisikeskuksen johtajat ovat edelleen vapaaehtoisia ja tekevät työtä muun työn ohella - myös kriisin aikana. Tätä asiaa ei siis ole muutettu, vaikka kriisinajan johtaminen aikapulan takia, on koettu suureksi ongelmaksi jo useamman kriisin aikana. Teknisinä parannuksina mainittakoon se, että puhelinlinjoja on toiminnassa tällä hetkellä 6 ja tämän lisäksi 20 puhelun yhtäaikaista jonotus ja tätä järjestelmää voidaan tarvittaessa laajentaa. Ministeriön verkkosivulla on myös lomakkeet katoamisilmoituksen tekoa varten, jotka voidaan aktivoida kriisin aikana. Jatkossa on tarkoitus, että kriisihuone vaihdetaan parempiin tiloihin ja siitä tehdään 24-tunnin toimiva kriisikeskus, joka on kriisin aikana jatkuvasti miehitetty. Konsuliasioden yksikössä suurin muutos, näiden kriisihuoneen parannusten lisäksi on kolmen uuden henkilön osastolle palkkaaminen kevään 2005 aikana.

### *Viestintä- ja kulttuuriosasto*

Viestintä- ja kulttuuriosastolla mainitaan pääkehitystoimena muun muassa se, että he ovat nyt valmiina kriisinajan sähköpostilistoilla ja lisäksi vireillä on useita laajoja teknisiä yhteistyöhankkeita esimerkiksi puhelinviestintään ja tietoverkkoihin liittyen.

### *Tiedotusyksikkö*

Tiedotusyksikkö haluaa lisää henkilöstöresursseja mediaseurannan tekemiseen, verkkotiedottamiseen ja sisäisen tiedotuksen hoitamiseen. *Tiedotusyksiköllä on myös useita kehitysideoita toimintansa parantamiseen kriisitilanteessa* (tiedotusyksikön kehitysmuistio, 2005). Tiedotusyksikön kehitysideoita ovat mm.

- § Kriisitilanteessa *tiedotusyksikön päällikön ja verkkotiedottajan* mukaan ottaminen johdon kriisijakeluun, jotta tiedotuksella on tarvittavat tiedot medialle ja kansalaisille vastatessa ja heitä tiedottaessa.
- § Tiedottajan tiivis konkreettinen yhteistyö kriisikeskuksen kanssa, jotta tiedottaja "tietäsi koko ajan, mikä on tilanne, mitä kysytään, mitä vastataan ja voisi reagoida välittömästi verkkosivuilla" (tiedotusyksikön kehitysmuistio, 3).
- § Mediaseurannan tulisi keskittyä uutisseurantaa (kansainvälisiin uutistoimistoihin ja kotimaiseen media). Lisäksi tulisi seurata median reagointia.
- § Tietoa on myös pystyttävä arvioimaan, mm. tietojen luotettavuutta ja kerättyjä virheellisiä tietoja on aktiivisesti oikaistava.
- § Tarvitaan myös sisäiseen tiedotukseen perehtynyt henkilö joka hoitaa intranetin (sisäisen verkon) välityksellä yhteystiedot kriisiorganisaatiolle, vastausohjeet tiedusteluihin jne.
- § Konsuliasioiden yksikön päälliköllä tulee olla sijainen, joka samalla voi johtaa kriisikeskusta ja päivittää tiedottajia ja täten mahdollistaa johtajan keskittymisen operationaalisimpiin tehtäviin.
- § Kriisialueelle tulisi ottaa mukaan *tiedotusyhteyshenkilö* vastaamaan media tiedusteluihin.
- § Viestintä- ja kulttuuriosaston päällikkö hoitaa mediasuhteet, suunnittelee tiedotusta ja ohjaa tiedottajia.
- § Tiedotustehtävien hoitajien vaativuusluokituksissa pitäisi ottaa huomioon myös valmius ja kokemus tehdä töitä kriisitilanteessa.

Osittain nämä kehitysideat testautuivat kolme kuukautta Aasian hyökyaaltokatastrofin jälkeen tapahtuneen Indonesian maanjäristyksen 28.3.2005 yhteydessä, jota on käsitelty tiedotuksen näkökulmasta lyhyesti tämän raportin luvussa 4.

### **3.2.9 Suositukset**

<p>Henkilöresurssit ja koulutus</p> <ul style="list-style-type: none"><li>§ <i>Henkilöresursseja tulee lisätä niin että toiminta ja toiminnan systemaattinen johtaminen on mahdollista myös kriisitilanteessa.</i> Tämä tarkoittaa että esimiehillä on oltava sijaiset, jotka hoitavat käytännön operatiivista työtä, kun esimiehet ovat esimerkiksi kokouksissa kiinni.</li><li>§ <i>Kriisipäivystäjillä ja henkilöillä on oltava koulutusta myös puhelinviestintään ja tietotekniikkaan, heidän on osattava käyttää erityistietokone-ohjelmia, joita kriisitilanteessa on tarkoitus käyttää.</i></li><li>§ <i>Päivystysjärjestelyjen on oltava kunnossa.</i> Päivystys perustuu vapaaehtoisuuteen. Vapaaehtoisten päivystäjien työstä on maksettava korvausta myös loma-aikana niin, ettei päivystysvuorojen tekeminen loma-aikana vähennä korvauksia verrattuna päivystystyöhön ei-loma aikana ja tällä tavalla nosta entisestään kynnystä tulla loma-aikana töihin.</li><li>§ <i>Hälytysjärjestelmien on oltava kaikkien tiedossa.</i> On tiedettävä kenelle ja mi-</li></ul>
---

ten talon sisällä viesti kulkee eteenpäin ja lisäksi on tiedettävä mitkä tahot oman ministeriön ulkopuolella on syytä tiedottaa asiasta (valtioneuvoston turvallisuusvalvomo, sisäasiainministeriön pelastusosasto sekä relevantit sidosryhmät kriisistä riippuen).

#### Verkko

- § Verkkoon tulisi koota kansalaisille tietoa *heti*; käytännössä tämä edellyttää kriisitilanteessa *verkkotiedottajan* mukaan ottamista johdon kriisijakeluun.
- § Verkkotiedottajan tulee olla myös tietoinen kriisikeskuksen tilannetiedoista ja ottaa niitä huomioon esimerkiksi laatiessaan valmiita vastauksia 'kysytyimpiin kysymyksiin' verkkosivuilla.
- § Verkkosivuilla tulisi olla myös mahdollisuus välittää "epäformaalia tietoa" ja tehdä esimerkiksi katoamisilmoituksia kriisitilanteessa.

#### Kriisikeskuksen sijainti

- § Kriisikeskuksen, jonne kansalaiset ovat yhteydessä, tulee sijaita fyysisesti tilannetta johtavan ryhmän (esim. johtoryhmän kokoushuoneen tai 24 tunnin tilannekeskuksen) välittömässä läheisyydessä. Tämä siksi, että kriisikeskukseen kerättävä tieto on yleensä yksi *päätidonkanava* katastrofialueelta saatavaan tietoon, erityisesti kun kyseessä on kaukana (ulkomailla) tapahtuva kriisi/onnettomuus, ja jos kyseessä on useita kansalaisia koskettava kriisi. Tällä tavalla katastrofialueelta tuleva tieto on nopeasti koko kriisiä johtavan ryhmän käytävissä tarvittaessa ja välissä ei ole *tulkintoja* vaan johtava ryhmä itse näkee ja kuulee tilanteen ja voi tehdä tilannearvion päätöksenteonsa tueksi.

### 3.3 Tiedonkulku, viestintä ja tiedotustoiminta valtioneuvoston kansliassa 26.12–31.12.2004

Valtioneuvoston kansliassa toimivat Aasian hyökyaaltokatastrofin yhteydessä pääasiassa valmiuspäällikkökokous, turvallisuusvalvomo, pääministeri ja hänen esikuntansa, tiedotusyksikkö sekä tietohallinto. Nämä olivat myös keskeiset tiedonvälityspisteet ja tiedonvälittäjät.

#### 3.3.1 Valmiuspäällikköorganisaatio

Ministeriöiden valmiuspäällikkökokousten järjestyssäännössä, joka on hyväksytty valmiuspäällikkökokouksessa 1. lokakuuta 2003, todetaan valmiuspäällikkötoiminnan tarkoitus: "*Valmiuspäällikkökokouksen tarkoituksena on hallinnonalojen välisenä pysyvänä yhteistyöelimenä ylläpitää ja kehittää hallinnonalojen varautumisjärjestelyjä ja toimintaa turvallisuustilanteiden varalta sekä sovittaa hallinnonalojen valmistelut yhteen*" (s.1). Toiminta perustuu (s.1):

#### Valmiuslain (1083/1991) 40 §:

Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion liikelaitosten ja muiden valtion viranomaisten sekä kuntien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muin toimenpitein varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa.

### **Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 10 §:n 3 momentti:**

Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä keskenään toimivaltaisen ministeriön johdolla. Pysyviä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous.

Pykälän perusteluissa todetaan, että kokoukset ovat toimineet valtioneuvoston kanslian kansliapäällikön johdolla. Kokoukset voivat jatkossa luoda itselleen tarkemman järjestyssäännön sekä järjestäytyä haluamallaan tavalla.

### **Valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen (459/2003) 9 §:**

Valtiosihteerin tehtävänä on...toimia ...valmiuspäällikkökokousten puheenjohtajana.

Edelleen ministeriöiden valmiuspäällikkökokousten järjestyssäännössä *valmiuspäälliköstä* todetaan seuraavasti (s.2): "... Kansliapäällikkö vastaa hallinnonalansa varautumisesta. Mikäli kansliapäällikkö ei toimi valmiuspäällikkönä, ministeriö voi määrätä hänen avukseen erityisen valmiuspäällikön huolehtimaan tästä tehtävästä. Valmiuspäällikön on tunnettava hallinnonalan organisaatiot ja niiden toimintamuodot sekä varautumisjärjestelyt eri turvallisuustilanteissa. Valmiuspäällikön apuna ministeriössä toimii *valmiustoimikunta* ja *ministeriön valmiussihteer*." Ministeriön valmiuspäällikön tehtävänä on:

- § johtaa ja valvoo hallinnonalan varautumiseen liittyvää valmiussuunnittelua, materiaalin varaamista, henkilöstön koulutusta sekä muita toiminnan etukäteisvalmisteluja
- § sovittaa yhteen hallinnonalan turvallisuustoiminta ja varautumisjärjestelyt siten, että ne muodostavat toisiinsa liittyvän kokonaisuuden, joka mahdollistaa valmiuden joustavan säätelyn turvallisuustilanteissa
- § luoda, ylläpitää ja kehittää yhteistoimintaa muiden hallinnonalojen ja niillä toimivien organisaatioiden kanssa varautumisjärjestelyjen yhteensovittamiseksi
- § johtaa muita hallinnonalan valmiuteen liittyvien tehtävien valmisteluja
- § esitellä valmiuspäällikkökokouksissa hallinnonalansa varautumisjärjestelyjä ja -toimintoja koskevat asiat, jotka edellyttävät poikkihallinnollista käsittelyä tai joiden saattaminen muiden ministeriöiden tietoon on tarpeellista, ja osallistua valmiusharjoituksiin ja muihin koulutustilaisuuksiin hallinnonalansa asiantuntijana.

Kokoukseen osallistuvat valmiuspäälliköt. Valmiuspäälliköllä ei ole varamiestä. Valmiuspäälliköihin kuulumattomalla ministeriön kansliapäälliköllä on oikeus osallistua kokoukseen. Valtioneuvoston kanslian valtiosihteer

Hänen estyneenä ollessaan valmiuspäällikkökokouksessa puhetta johtaa virkaiältään vanhin kansliapäällikkö (s.2). Kustannusten jaosta todetaan seuraavasti (s.4): "*Kukin ministeriö suorittaa valmiuspäällikkötoiminnasta aiheutuvat kustannukset.* Valmiussihteerikokouksista ei makseta korvausta..."

*Tiedotusvastuu sovituista asioista kuuluu asiaa hoitavalle toimivaltaiselle ministeriölle.* Valtioneuvoston tiedotuspäällikön tehtäviin kuuluu valmiuspäällikkökokouksessa pääteytistä asioista tiedottaminen valmiuspäällikkökokouksen puheenjohtajan näin määrätessä. Valtioneuvoston tiedotuspäällikön tehtäviin kuuluu pääministerin tiedotuksen järjestelyjen hoitaminen. Valtioneuvoston tiedotuspäällikkö istuu pysyvänä asiantuntijajäsenenä valmiuspäällikkökokouksessa.

### 3.3.2 Vastuusuhteet

*Tutkimuskysymys: Miten ennalta määritellyt vastuusuhteet toteutuivat?*

*Valmiuspäällikkökokous ja Aasian hyökyaaltokatastrofi*

Tämä oli ensimmäinen kerta, jolloin kriisin johtaminen ja hoitaminen organisoitiin tällä tavalla. Aiemmissa siviilikriiseissä toimintaa on johtanut joko toimivaltainen ministeriö ja sen asiantuntijoista muodostama johtoryhmä tai valtioneuvosto, joka on yleensä koostunut ensitilassa kriisin tapahduttua. *Tällä kertaa organisoiduttiin toisin ja toimittiin valmiuspäällikköiden johdolla. Valtioneuvosto kokoontui neljä päivää kriisin tapahduttua torstaina 30.12. normaalin tapaamisensa yhteydessä kello 13.00 alkaen ja käsitteli tuolloin muun muassa Aasian hyökyaaltokatastrofiin liittyvät kustannusasiat. Pääministeri ja ulkoasiainministeri sekä ulkomaankauppa- ja kehitysministeri esiintyivät valtioneuvoston kokoontumisen jälkeen kello 15.00 pidetyssä tiedotustilaisuudessa.*

Tätä katastrofia hoiti 26.12. ulkoasiainministeriö ja 27.12. alkaen valmiuspäällikköorganisaatio. Valmiuspäälliköt toimivat suoraan pääministeriltä 27.12 aamulla valmiuspäällikköjen johtajan kautta saadulla valtuutuksella.

Miksi hallitus ei kokoontunut aiemmin? Haastatteluissa toisaalta ihmetellään, miksi hallitus ei kokoontunut aiemmin ja toisaalta nähdään tämä hallituksen myöhäinen kokoontuminen perusteltuna. Haastatteluissa perustellaan tätä päätöstä hoitaa kriisi valmiuspäällikköjen kautta kolmella argumentilla. Pääargumentti on, että *onnettomuuden luonne määritti tavan, jolla kriisiä hoidettiin. 27.12. evakuointi piti saada nopeasti käyntiin ja valmiuspäällikköorganisaatio on valmis, harjoitellut organisaatio, joka saattoi saman tien ryhtyä toimintaan suomalaisten evakuoimiseksi.* Haastatteluissa todetaan, että hallituksen kokoontuminen olisi vienyt ainakin 27.12. aamupäivän ja vastaavasti *konkreettinen* toiminta suomalaisten auttamiseksi olisi myöhästynyt tämän saman ajan. Toinen haastatteluissa esitetty perustelu tälle poikkeavalle toimintatavalle on, että tämä katastrofi ei ollut poliittinen tapahtuma kuten esimerkiksi syyskuun 11. 2001. Tähän onnettomuuteen ei myöskään liittynyt samanlaisia poliittisia ulottuvuuksia kuin esimerkiksi Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuuteen. Haastatteluaineiston mukaan hallituksen kokoontumista ei myöskään nopeutettu tämän poliittisen ulottuvuuden puuttumisen takia, vaan hallitus käsitteli normaalin istuntonsa yhteydessä 30.12. Aasian hyökyaaltokatastrofiin liittyviä asioita, kuten kustannuksia. Kolmanneksi argumentiksi kerrotaan tietoinen pyrkimys pitää kriisiä hoitava organisaatio mahdollisimman matalana ja näin mahdollisimman nopeana.

Aasian hyökyaaltokatastrofin yhteydessä *valmiuspäällikköjen toimintaa johti valtiosihteeri Risto Volanen. Hän oli tiiviissä yhteydessä pääministeriin:* he keskustelivat jatkuvasti puhelimitse tilanteesta, jopa viiden minuutin välein, koko ensimmäisen viikon ajan. Risto Volanen kutsui koolle valmiuspäällikkökokouksen maanantaina 27.12. kello 6.25, keskusteltuaan pääministerin kanssa asiasta. *Pääministeri ja valtiosihteeri päätyivät ratkaisuun suomalaisten evakuoinnista katastrofialueelta maanantaiaamuna ennen ensimmäistä valmiuspäällikkökokousta. Viranomaiset toimivat, 27.12. alkaen, kriisissä valmiuspäällikköryhmässä tehtyjen päätösten mukaan.* On huomattava, että esimerkiksi Finnair, Suomen Punainen Risti ja matkanjärjestäjät aloittivat toiminnan ja johtivat toimintaa omilla tahoillaan 26.12. alkaen, vaikka osallistuivatkin valmiuspäällikkökokoukseen, jossa tilannekuvaa ja toimintaa koottiin ja viranomaisten päätöksiä toiminnasta tehtiin. *Haastatteluaineistosta käy ilmi, että ensimmäistä valmiuspäällikkökokousta (27.12., kello 8.30–10.34) pidettiin kriisin hoidon näkökulmasta kaikkein tärkeimpänä tapahtumana. Usealle osanottajalle tilannekuva suomalaisten osalta selkiytyi nimenomaan tämän kokouksen aikana.* Tässä kokouksessa päätettiin myös valtiosihteeri Risto Volanen johdolla suomalaisten evakuoinnista katastrofialueilta Thaimaasta ja Sri Lankasta. Tässä kokouksessa jaettiin pitkälle myös kriisin hoidon

vastuut. Kokouksessa päätettiin vastuun jakamiseen liittyen seuraavat asiat: ”1) kriisi-alueella tapahtuvasta toiminnasta sekä suomalaisten evakuoinnista ja niihin liittyvästä viranomaistoiminnasta vastaa ulkoasiainministeriö, jossa operatiivisena johtajana ja koordinaattorina toimii yksikönpäällikkö Pekka Hyvönen. Kiireellisimpiä toimia kriisialueella ovat tilannekuvan muodostaminen ja suomalaisten paikantaminen sekä alueen suomalaisen henkilöstön vahventaminen. 2) Suomalaiset evakuoidaan alueelta mahdollisimman nopeasti. Toiminnasta vastaa yksikönpäällikkö Hyvönen. Suomen valtio pitää huolen evakuoinneista aiheutuneista lisäkustannuksista. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa yhteistoiminnassa Suomen Punaisen Ristin kanssa kriisiavusta paikan päälle, evakuointilentoille sekä kotimaassa...” (27.12., kello 8.30–10.34 kokouksen pöytäkirja, s.2)

*Miten kriisiorganisaation viestinnän vastuusuhteet määriteltiin ja miten ne toteutuivat?*

Keskeisin viestinnästä tehty päätös, joka valmiuspäällikkökokouksessa tehtiin, oli tiedotusvastuiden jako. Tiedotusvastuu kriisistä jaettiin 27.12. kello 8.30–10.34 pidetyssä valmiuspäällikkökokouksessa seuraavasti: ”*Valtioneuvoston osalta tiedottaminen jaetaan UM:n ja VNK:n kesken kyseisten ministeriöiden tiedotuspäällikköjen tekemän suunnitelman mukaisesti. Perusajatuksena on, että UM vastaa kriisin operatiivisesta tiedottamisesta ja VNK vastaa kriisiin liittyvien valtioneuvoston toimien tiedottamisesta*”. Tiedotusvastuussa olevien oli määrä tehdä suunnitelma keskenään tiedotusvastuun jaosta käytännössä. **Asiaa operatiivisesti hoitava ministeriö, ulkoasiainministeriö, vastaa myös kriisin hoitamisen tiedottamisesta.** Tätä kriisin operatiivista tiedotusta johtaa ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuriosaston päällikkö Yrjö Länsipuro. Lisäksi valmiuspäällikköjen kokousten järjestyssäännön mukaan todettiin, että valtioneuvoston tiedottaja tiedottaa valtioneuvoston toimista. Tämän lisäksi ohjeiden mukaisesti jokaisella viranomaisella on oma tiedotus koskien omia toimiaan. Tähän liittyen viestintää ja tiedotusta koskevat valmiuspäällikkökokouksen päätökset olivat lähinnä tärkeitä yksittäisiä tiedotettavia asioita koskevia päätöksiä, esimerkiksi 28.12 kello 17.08–19.00 pidetyssä kokouksessa päätettiin pöytäkirjan mukaan (s. 2) että ”SM muotoilee täsmällisen tiedotteen menettelytavasta ilmoitettaessa kadonneesta henkilöstä.”

Tiedonkulusta valmiuspäällikköjen ensimmäisessä kokouksessa 27.12. päätettiin, että: ”SM pitää yhteyttä YK:n humanitäärisen avun järjestöön sekä EU:n toimielimiin niin tilannekuvan muodostumisessa kuin Suomelta tarvittavan avun pyyntöjen vastaanottamisessa” ja että ”Valtiosihteeri Volanen informoi asiasta tasavallan presidentin kanslian, pääministerin sekä ulkomaankauppa- ja kehitysministerin. Kokoukseen osallistuvat valmiuspäälliköt (tai heidän sijaisensa) vastaavat omien ministereidensä informoinnista” (kokouspöytäkirja, s. 2).

### 3.3.3 Tilannekuvan koonti ja viestinnän rooli tässä

*Tutkimuskysymys: Miten tilannekuvaa koottiin? Mikä oli viestinnän rooli tässä?*

Tilannekuva kehittyi kahdessa osassa ulkoasiainministeriön ulkopuolisissa viranomaisorganisaatioissa, jotka eivät olleet katastrofialueelle suoraan yhteydessä. Sunnuntaina 26.12 tiedettiin, että kyseessä on vakava luonnononnettomuus, Indonesiassa tapahtunut maanjäristys, joka on aiheuttanut tsunamin. Tämän vaikutuksia suomalaisiin alueella lomaileviin turisteihin ei kuitenkaan vielä ymmärretty *viranomaistahoilla* muualla kuin ulkoasiainministeriön konsuliasioden yksikön yhteyteen perustetussa kriisikeskuksessa. Maanantaina 27.12. huomattiin, että suomalaiset turistit ovat olleet ja ovat suuressa vaarassa: kokouksessa olleet matkanjärjestäjät, Aurinkomatkat ja Finnmatkat, kertoivat useiden satojen matkalla olleiden asiakkaidensa olevan *tavoittamattomissa*. Iltapäivän valmiuspäällikkökokouksessa (27.12. kello 17.08–17.38) Finnairin 26.12. yhdessä matkatoimistojen (Finnmatkat ja Aurinkomatkat) kanssa jo tekemä ja aloittama evakuointi-



suunnitelma hyväksyttiin sellaisenaan valtion evakointisuunnitelmaksi. Ensimmäinen evakointilento (AY1966) lähti Phuketista kohti Helsinkiä jo 27.12. aamulla Suomen aikaan kello 06.48, mukanaan 222 matkustajaa. Samassa kokouksessa valtio nimitti kriisin lääkintähuollosta vastaavaksi Suomen Punaisen Ristin. Tässä kokouksessa matkanjärjestäjät myös ilmaisivat, että Thaimaahan lähetettävän 9 hengen lääkintätiimin painopiste tulisi tietojen perusteella asettaa Khao Lakiin (27.12. kello 17.08–17.38, kokouspöytäkirja).

Tilannekuvan luonti yhteisen järjestelmän kautta EU-tasolla saa kannatusta haastatteluissa: nyt tällaista yhteistä järjestelmää ei ollut, ja kaikki maat toimivat itsekseen ja niillä oli samoja ongelmia saada koottua tilannekuvaa ensimmäisen vuorokauden aikana. EU-tason yhteinen järjestelmä olisi varmasti osaltaan edesauttanut tätä tilannekuvan luontia, haastatteluissa pohditaan. Haastatteluissa myös todetaan, että katastrofialueen viranomaisilta ei tullut tilannekuvaa tapahtumista, koska kaikki heidän voimansa meni pelastustöihin.

### 3.3.4 Viranomaisviestinnän toteutuminen valtioneuvoston kansliassa

*Tutkimuskysymys: Miten viranomaisviestintä toteutui, valtioneuvoston kansliassa?*

Valtioneuvoston kanslian tiedotustoiminta 26.12–31.12.04 (tarkemmat tiedote- ja tiedotustilaisuus-analyysit luvussa 4)

Valtioneuvoston kansliassa tiedotuspäällikkö sai ensimmäisen tiedon tapahtuneesta luonnononnettomuudesta sunnuntaina radiosta. Tiedotuspäällikkö oli tapaninpäivänä lomalla, mutta seurasi ulkomaisia ja kotimaisia tiedotusvälineitä. Valtioneuvoston kanslian tiedotusyksikössä ei 26.12. tehty suuria toimenpiteitä, kriisiä kun hoiti ulkoasiainministeriö - siellä tehtiin kuitenkin joitain toimenpiteitä. Tapaninpäivästä lähtien valtioneuvoston kanslian tiedotus oli yhteydessä sekä UM pressiin (viestintä- ja kulttuuriosasto) että pääministerin esikuntaan. Valtioneuvoston kanslian tiedotuksessa nauhoitettiin, kuten tavallista, myös uutis- ja ajankohtaislähetysten lähetykset sekä hoidettiin sanomalehtien säilytys. Tämän lisäksi myös tekstiviestiuutiset otettiin talteen kriisin ensimmäisinä päivinä. Maanantaista alkaen 27.12 yksikössä ryhdyttiin oma-aloitteisesti tekemään kansainvälistä mediakatsausta, johon koottiin uutisia ja tietoja uutistoimistoilta. Tällainen katsaus esiteltiin valmiuspäällikkökokouksessa päivittäin.

Tiedotuspäällikkö oli mukana valmiuspäällikkökokouksessa ensimmäisestä kokouksesta lähtien. Kuten edellä on todettu, jo ensimmäisessä valmiuspäällikkökokouksessa jaettiin tiedotusvastuu valtioneuvoston kanslian ja ulkoasiainministeriön välillä. Valtioneuvoston etusivulle laitettiin myös 27.12 alkaen jatkuvasti kriisin liittyviä tiedotteita (ministeriöiden ja viranomaisten tiedotteet). Ensimmäinen valtioneuvoston oma tiedote asiasta julkaistiin 27.12 noin kello 13.00. Tiedotusyksikössä tutkittiin myös verkkoa tarkasti, mm. thaimaalaisten sairaaloiden nimilistoja sekä Sukellus.fi:tä ja rayadivers.com:ia. Sairaaloiden nimilistoista välitettiin tieto myös ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuriosastolle. Tiistaina 28.12 valtioneuvoston kansliassa tehtiin taas kooste uutistoimistojen tiedoista valmiuspäällikkökokoukseen. 28.12 tiedotustilaisuuden hoiti myös valtioneuvoston kanslia. Tässä tiedotustilaisuudessa oli ensi kertaa läsnä myös ministereitä, pääministeri Matti Vanhanen ja ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja.

Verkon tutkimista ja erityisesti thaimaalaissivustojen seuraamista jatkettiin. Valtioneuvoston kanslian tiedotusyksikössä tehtiin myös ensimmäinen extranet- katsaus asiasta. Keskiviikosta 29.12 eteenpäin valtioneuvoston etusivut valjastettiin lähes yksinomaan kriisin seurantaan. Torstaina 30.12 kello 13.00 alkaen hallitus neuvotteli kriisistä normaalin istuntonsa yhteydessä. Tämän jälkeen julkaistiin tiedote Aasian hyökyaaltokatastrofin kustannuksista. Kello 15.00 pidettiin valtioneuvoston kanslian johdolla tiedotustilaisuus, jossa paikalla olivat myös pääministeri, ulkoasiainministeri ja ulkomaankauppa-

ja kehitysministeri. Samana iltana, 30.12 vietiin valtioneuvoston verkkosivuille myös ensimmäinen kadonneiden lista (päivitys 14.1.2005 asti KRP:n tahdissa). Tuolloin tehtiin myös asiasta toinen extranetkatsaus. Lisäksi päivittäin pidettiin yhteyttä ulkoasiainministeriöön käytännön järjestelyjen takia.

Virkamiesten tiedottaminen 27.12 ensimmäisessä tiedotustilaisuudessa ja poliittisen johdon tulo tiedotustilaisuuksiin 28.12 oli ennalta harkittu tietoinen ratkaisu, johon oli päädytty jo maanantaina aamupäivällä. Tarkoituksena oli, että virkamiehet antavat ensin mahdollisesti ohjeita ja kertovat toimista faktoja ja vasta seuraavana päivänä poliittinen johto osallistuu tiedotustilaisuuksiin ja kertoo asioista yleisemmällä tasolla. Tämä järjestely yhdistettynä virheellisesti tulkittuun tietoon, ei kuitenkaan tyydyttänyt kansalaisten tai median tiedontarpeita. Kuten katastrofipsykologian erikoisasiantuntija Atle Dyregrov perustelee, hädän ja epätietoisuuden hetkellä ihminen kaipaa tuttuja kasvoja, ne luovat turvallisuuden tunnetta ahdistavassa tilanteessa (Dyregrov, 1994). Tiedonjako olisi ollut myös hyvä käyttää viestintäkanavia monipuolisemmin, esimerkiksi verkkoa ja tiedotustilaisuuksissa jaettavaa materiaalia. Kun kansalaisia ohjeistetaan, se on hyvä tehdä myös systemaattisesti ja eksaktisti kirjallisesti. Yksinomaan tiedotustilaisuuksiin tiedonjaon keskittäminen ei riittänyt tyydyttämään kansalaisten tiedontarpeita (lisää luvussa 6).

### 3.3.5 Sisäinen viestintä ja tiedonkulku

*Tutkimuskysymykset: Miten kriisiorganisaation sisäinen viestintä toteutui, mitkä olivat toimivia ja mitkä toimimattomia käytäntöjä? Millaista oli tämä sisäinen viestintä?*

Valtioneuvoston kansliassa ei kriisin aikana ollut aktiivista sisäistä viestintää tai mitään pysyviä käytäntöjä kuten systemaattisesti sisäiseen verkkoon tiedon laittamista tai säännöllisiä yksikköpalavereja, joissa tehdyistä toimista olisi voinut kollektiivisesti neuvotella. 27.12. järjestettiin yksi viestinnän yksikköpalaveri. Tiedonvaihtoa ei siis organisoitu systemaattisesti. Henkilöresurssit koettiin yksikössä jokseenkin riittäviksi, kriisin ensimmäiset päivät mukaan lukien. Viestintäsuunnitelmaa tai varasuunnitelmia ei kriisin hoidossa valtioneuvoston viestintäyksikössä tehty. Oman yksikön toiminnassa ei selkeää yhtä johtajaa ollut vaan käytännössä asiat johdettiin hyvin käytännönläheisesti ja oma-aloitteisesti. Tehtäviä ei viestintäyksikön sisällä delegoitu, vaan ihmiset tekivät oma-aloitteisesti töitään. Koko henkilöstö toimi oma-aloitteisesti esim. verkkosivujen teossa ja kansainvälisten katsauksen teossa. Tämän muun toiminnan lisäksi he myös katsoivat itse mediaa tai saivat uutistietoja kännykkään. Kyselyiden perusteella toiminnan tuloksiin ollaan suhteellisen tyytyväisiä, mutta johtajuuden ja delegoinnin puutetta kritisoidaan jonkun verran (lisää kyselyiden tuloksista luvussa 4). Tiedotuspäällikkökokous oli vakiintunut käytäntö ministeriöiden tiedotuspäällikköjen välillä. Tämän johdosta kaikki kokoukseen osallistuvat henkilöt ovat entuudestaan tuttuja; tämän seurauksena heihin oli myös tämän kriisin aikana helppo ottaa yhteyttä. Tiedotuspäällikkökokous oli etukäteen sovittu pidettäväksi 27.12 ja se myös pidettiin ja tuolloin keskusteltiin Aasian hyökyaaltokatastrofista.

Viestintäyksiköstä kommentoitiin, että oltiin pitkälti riippuvaisia ulkoasiainministeriöstä tulevasta tiedosta. Ongelmana pidettiin myös sitä, että sähköpostit eivät välittyneet kuin pieneksi osaksi viranomaiselta toiselle. Sisäasianministeriön tekstiviestikäytäntöä taas pidettiin hyvää ja nopeana tiedonvälitystapana tilanteen ja operaation kehityksestä. Tiedotusyksikössä on pohdittu tiedon hankinnan ongelmaa kriisissä silloin, kun media ei tiedä asiasta. Toisaalta ongelmana on tiedon välittäminen hallinnon sisällä, kun sisäinen viestintä valtioneuvoston kansliassa kuuluu toiselle osastolle.

Valtioneuvoston kanslian kannalta kriisin intensiivisin vaihe loppui 3.1.2005 viimeiseen valmiuspäällikkökokoukseen. Lopullista tiedotuksen siirto päätöstä ei kuitenkaan ole

*erikseen* tehty, vaan käytännössä ja voimassa olevien ohjeiden mukaan, toimivaltaiset ministeriöt jotka tällä hetkellä hoitavat asiaa hoitavat myös toimintaansa liittyvää tiedotusta.

#### Tiedonkulku

Valtiosihteeri Volanen sai ensimmäisen tiedon tapahtuneesta 26.12 kello 7.10 pojaltaan joka lomaili Etelä-Thaimaassa Kho Lanten saarella. Kho Lanten saarella ei ollut henkilövahinkoja vaikkakin hyökyaalto ulottui myös sinne. Tästä seuraten valtiosihteeri Volanen pojan lähettämän viestin sisältö oli että saarella oli ollut suuri hyökyaalto mutta nyt kaikki olivat turvassa. Valtiosihteeri Volanen ryhtyi seuraamaan tiedotusvälineitä (myös verkkoa). Valtiosihteeri Volanen otti oma-aloitteisesti yhteyttä ulkoasiainministeriön, konsuliasioiden yksikön johtajaan Pekka Hyvöseen ja valmiuspäällikkö Jaakko Laajavaan, heti tapaninpäivänä. Tuolloin viesti ulkoasiainministeriöstä oli, että ulkoasiainministeriö pystyy hoitamaan kriisin itse. Poikansa lisäksi valtiosihteeri Volanen ei ollut tapaninpäivänä muuten yhteydessä katastrofialueelle. Hän oli kotimaassa yhteydessä ulkoasiainministeriön lisäksi sisäasianministeriön valmiuspäällikköön, pelastusylijohtaja Pentti Partaseen useita kertoja tapaninpäivänä. Pääministeri sai ensimmäisen tiedon työpaikaltaan kansainvälisten asioiden avustajaltaan aamupäivällä 26.12.

Maanantaiaamuna 27.12. pääministeri Matti Vanhanen ja valtiosihteeri Risto Volanen tekivät päätöksen että valmiuspäälliköt kutsutaan koolle ja tämä tehtiin turvallisuuspäällikkö Jukka Sonnisen kautta. Kokouksen jälkeen valtiosihteeri Volanen informoi pääministeriä tehdyistä päätöksistä. Valtiosihteeri hoiti valmiuspäällikköjen yhteydet pääministeriin itse. Valtioneuvoston tiedottaja oli pääministeriin suoraan yhteydessä kerran, keskiviikkona 29.12 jolloin he keskustelivat hallituksen kokoontumisesta. Yleisesti ottaen valtiosihteerin ja pääministerin välinen tiedonkulku oli nopeaa, usein jopa reaaliaikaista niin, että tekstiviestejä ja puheluita oli jopa viiden minuutin tai vartin välein. Kun huomattiin, että virkamiestiedotus toimintatapana ei toimi, **vastuu jaettiin niin, että ministerit ottivat 28.12. alkaen tiedotusvastuun. He olivat läsnä tiedotustilaisuuksissa ja valmiuspäälliköt taas keskittyivät kriisin hoitoon.** Ministerit eivät kuitenkaan olleet tiedottamisessa mukana kriisin ensimmäisinä päivinä 26.12–27.12., jolloin analysoidun kansalaisaineiston mukaan kansalaisten tiedontarve ja hätä olivat kaikkein suurimmat.

#### 3.3.6 Johtopäätökset

Aasian hyökyaaltokatastrofissa organisoiduttiin ensimmäistä kertaa, valmiuspäällikköorganisaation kautta. Aiemmissa kriiseissä (Luku 2) toimijana on ollut Valtioneuvosto tai vastaava ministeriö, joka on perustanut tuekseen kriisin hoitoon johtoryhmän. Tällä kertaa toimittiin ja organisoitiin toisin. **27.12. alkaen** kriisinhoitoa johtivat eri ministeriöiden valmiuspäälliköt yhdessä sidosryhmien edustajien kanssa ja hallitus kokoontui vasta neljä päivää luonnononnettomuuden jälkeen ensimmäistä kertaa (30.12). Tätä argumentoidaan muun muassa sillä, että onnettomuuden luonne määrittä tavan jolla kriisiä hoidettiin. Tosin sanoen koska kyseessä ei ollut poliittinen kriisi ja poliittiset aspektit eivät korostuneet, kriisi hoidettiin matalammalla organisaatiolla, hyvin pragmaattisesti. Valmiuspäällikkökokouksessa päätettiin, että ulkoasiainministeriö on vastuussa kriisin operatiivisesta hoidosta, jota valmiuspäälliköt ja sidosryhmät koordinoivat. Tiedotusstrategiana oli, että ensin tiedottavat virkamiehet faktoja ja ohjeita ja vasta sitten poliittiset toimijat tulevat mukaan tiedotustilaisuuksiin puhumaan kriisistä yleisemmällä tasolla. Tämä jako ei kuitenkaan toiminut. Kansalaiset kaipasivat tuttuja kasvoja hätänsä keskellä kertomaan heille, että valtiovalta toimii ja on mukana henkisesti, eikä yksinomaan virkamiestä kertomaan yksittäisiä tosiseikkoja kriisistä ja tehdyistä toimenpiteistä. 28.12 alkaen ministerit olivat tiedotustilaisuuksissa.

Haastattelujen mukaan *tilannekuvaa koottiin sirpaletietoja yhteen laittamalla*. Laajimmin tätä tehtiin valmiuspäällikkökokouksessa, jossa sidosryhmät (SPR, Finnair, matkatoimistot, kirkko), viranomaiset (ministeriöiden valmiuspäälliköt, KRP) kukin antoivat keräämänsä tiedon. Ulkoasiainministeriön ulkopuolella tilanteen kokonaiskuva suomalaisten osalta hahmottui 27.12 aamupäivällä ensimmäisessä valmiuspäällikkökokouksessa. Tähän poikkeuksen muodosti valmiuspäällikkökokouksen koollekutsuja valtiosihteerin Risto Volanen, jolle tapahtuma valkeni aamuyöstä 27.12 ja kokouskutsu lähti valmiuspäällikkökokouksen kokoontumisesta 27.12 aamulla kello 6.25. Tätä ennen hän jakoi tilannekuvansa pääministerin kanssa. He päätyivät suomalaisten välittömään evakuointiin katastrofialueelta, tämän pääministeri antoi valtiosihteerille ohjeeksi.

Ministeriöiden välisen yhteistyön ja viestinnän koetaan valtioneuvoston kansliassa toimineen hyvin, samoin kuin yhteistyön sidosryhmien kanssa. Yhteistyö sidosryhmien kanssa oli tiivistä, keskeisimmät sidosryhmät olivat edustettuina valmiuspäällikkökokouksessa ja toimivat osittain viranomaisen jatkeena, erityisesti katastrofialueella (luku 7).

Viestintäyksikössä ongelmaksi koettiin *sisäinen viestintä*: kukin teki tahoillan omia töitä ja sisäinen koordinaatio puuttui. Myös hälytys- ja päivystysjärjestelyt nimetään yhdeksi pääkehitystarpeeksi valtioneuvoston kanslian tiedotusyksikössä tehdyssä kyselyssä. Tiedonkulun kannalta, tiedotusyksikössä koettiin ongelmalliseksi se, että sisäasiainministeriön alainen hätäkeskus ei hälyttänyt valtioneuvoston kanslian keskeisiä toimijoita tapahtuneesta. Viestintäyksiköstä myös kommentoitiin, että kriisin ensimmäisinä päivinä oltiin pitkälti riippuvaisia ulkoasiainministeriöstä tulevasta tiedosta.

### 3.3.7 Suositukset

- *Sisäinen viestintä ja johtajuus*: sisäistä viestintää tulisi systematisoida niin, että kriisitilanteessa voidaan mm. järjestää yksikön informointi ja organisointi kokouksia, jossa tehtäviä annetaan ja tilannekuvaa luodaan. Lisäksi tietoa on syytä laittaa heti myös sisäiseen verkkoon henkilökunnalle.
- *Hätäkeskus hälytys*: Hätäkeskuksen hälytyksen antaminen niin, että automaattinen hätäviesti tulee myös keskeisille valtioneuvoston kanslian toimijoille sekä turvallisuusvalvomoon.
- *Päivystysjärjestelyjen parantaminen*: erilaisista päivystysjärjestelmäkäytännöistä voisi keskustella esimerkiksi tiedotuspäällikkökokouksessa ja kartoittaa tällä tavalla toimivat ja toimimattomat käytännöt.

## 3.4 Tiedonkulku, viestintä ja tiedotustoiminta sisäasiainministeriössä 26.12–31.12.2004

Sisäasiainministeriön organisaatio, vastuut ja viestinnän työvoimatilanne

Sisäasiainministeriössä (SM) toimivat tämän kriisin yhteydessä pääasiassa valmiuspäällikkökokoukseen osallistuneet henkilöt, pelastusosasto, rajavartiolaitos, keskusrikospoliisi, tiedotusyksikkö ja tietohallinto sekä ministerit ja heidän esikuntansa. Nämä edellä mainitut olivat sisäasiainministeriössä myös keskeiset tiedonvälityspisteet ja tiedonvälittäjät tämän kriisin hoidossa. Toiminta sisäasiainministeriössä laajeni heti alkuvuodesta eteenpäin, kun ensimmäiset kadonneiden etsijät ja uhrientunnistajat lähtivät katastrofialueelle ja alkoivat organisoida ja hoitaa toimintaa siellä. Tämä edellytti Thaimaan viranomaisten päätöstä pyytää apua ja täten sallia toisen maan viranomaisten toiminta maassa; tämä päätös tuli heti alkuvuodesta. Sisäasiainministeriön alaisuudessa toimii niin pelastus kuin etsintä-, tutkinta- ja uhrien tunnistustoimeenkin erikoistuneet

ammattikunnat, pelastustoimi ja keskusrikospoliisi, joiden toiminta oli keskeistä tässä kriisissä, kuten myös aiemmissa kriiseissä.

*Tutkimuskysymys: Miten tilannekuvaa koottiin? Mikä oli viestinnän rooli tässä?*

### 3.4.1 Ensimmäinen tieto ja tilannekuvan muodostuminen

Sisäasiainministeriön päivystäjä sai tiedon tapahtuneesta kansainvälisten yhteistyökumppaniensa (YK:n ja OCHA:n) kautta Helsingin hätäkeskuksen välityksellä kello 8.24 tapaninpäivän aamuna. Sisäasiainministeriön päivystäjä informoi valtioneuvoston turvallisuusvalvomoa (kello 8.49), ulkoasiainministeriön valmiuspäivystäjää kello 8.50 ja konsuliasioiden yksikön päällikköä kello 9.10. Helsingin hätäkeskuksesta soitettiin myös ulkoasiainministeriön päivystäjälle kello 14.10 ja ilmoitettiin, etteivät ulkoasiainministeriön antamat kriisnumerot toimi, ja tämän seurauksena kansalaiset soittavat yleiseen hätänumeroon 112. Päivystäjä testasi vielä tämän ja varmistettuaan, että tieto piti paikansa, informoi konsuliasioiden yksikön vetäjää asiasta puhelimitse kello 14.14. Tämä totesi, ettei asialle voida tehdä mitään. Tähän sisäasiainministeriön päivystäjä totesi, että pitäisi pystyä tekemään, koska ihmiset soittavat muuten hätäkeskukseen (Sisäasiainministeriön päivystyspöytäkirja 2005, 2).

Pelastusosastolla ei YK:n viesteihin reagoitu eri tavoin kuin aiemminkaan, olihan edellisenä tapaninpäivänä ollut myös suuri Bamin maanjäristys Iranissa. Kansainväliseen avustuspyyntöön vastattiin ja toiminta aloitettiin välittömästi UNDAC- tiimin kokoamiseksi. Suomalaisten osaa katastrofissa ei vielä tiedetty, vaan kyseessä luultiin olevan iso luonnonkatastrofi kaukomailla. Myös valtiosihteeri Risto Volanen otti yhteyttä sisäasiainministeriöön useampaankin tahoan 26.12 iltapäivällä. Pelastusylijohtajan pyynnöstä päivystäjä informoi ministeriä 26.12 kello 14.42. Pelastusylijohtaja Pentti Partanen ja valtiosihteeri Risto Volanen pitivät tiivistä yhteyttä tapaninpäivästä alkaen. Myöskään keskusrikospoliisissa ei tiedetty suomalaisten kohtalosta vielä 26.12. Keskusrikospoliisi oli yhteydessä ulkoasiainministeriön konsulipäivystäjän kanssa tapaninpäivänä. Ulkoasiainministeriöstä ja valtioneuvoston kanslian kautta ei tuolloin vielä saatu tietoa, että kriisi olisi myös suomalaisia koskeva katastrofi. Myöskään pohjoismaisten yhteistyötahojen kautta ei tullut tietoa, että kyseessä on suuri pohjoismaalaisia koskettava kriisi. Aamuyöstä 27.12. alkoi sisäasiainministeriössä selvittää tilanteen vakavuus myös suomalaisten osalta. Pelastusylijohtaja kutsuttiin aamun valmiuspäällikkökokoukseen ja sitä ennen hän puhui vielä valtiosihteeri Volasen kanssa puhelimitse. Valmiuspäällikkökokousta varten pelastusylijohtaja pyysi alaisiaan kasaamaan yhteen eri tahoilta kerätyt tiedot. Ensimmäisessä valmiuspäällikkökokouksessa kuva suomalaisuhrien tilanteesta selvisi nopeasti. Keskusrikospoliisilla ei ollut edustajaa ensimmäisessä valmiuspäällikkökokouksessa (27.12., 8.30–10.34), mutta poliisin edustaja oli kutsuttuna seuraavaan kokoukseen (27.12., 17.08–19.00). Tilannekuva suomalaisten kohtalosta syntyi myös keskusrikospoliisissa 27.12. Tämän seurauksena ryhdyttiin välittömästi toimiin: tilannekeskus oli käytössä 24 tuntia, ja ensimmäiset uhrien etsijät lähtivät Thaimaahan 28.12.

Sisäasiainministeriön viestintäyksikössä ensimmäinen tieto saatiin pääasiassa: MTV3:n ja Suomen Tietotoimiston tekstiviestipalvelun kautta 26.12. aamulla. Kaikilla ulkoista viestintää hoitavilla on käytettävissään testiviestituotispalvelu. Viestintäyksikölle tehdyn kyselyn mukaan 26.12 sisäasiainministeriön viestintäyksikössä tilanteen kehittymistä seurattiin tiedotusvälineiden kautta. Kansliapäällikkö informoi viestintäyksikköä 27.12. Aasian katastrofin yhteydessä viestintäyksikössä käytettiin työaikana paljon suullista informointia uusista tietoon tulleista asioista. Lisäksi sisäasiainministeriön viestintäyksikön edustaja/t osallistui kaikkiin valtioneuvoston kanslian ja ulkoasiainministeriön järjestämiin tiedotustilaisuuksiin. ”Viestintäyksikön edustaja osallistui myös turvallisuusasiain

johtoryhmän kokoukseen ja muihin katastrofin hoitoon liittyviin valmistelukokouksiin ministeriössä.” Viestintäyksikölle tehdyn kyselyn mukaan ”ministeriössä ei ylläpidetty tilannekuvaa siten, että sitä olisi voitu seurata koko ministeriössä osalta esimerkiksi sähköisesti. Osastojen päivystäjät pitivät omista toimenpiteistään yllä omia päiväkirjojaan ja asiantuntijat tuottivat lukuisia muistioita, jotka jaettiin kokouksissa. Päivittäiset infot olivat parhaita tilaisuuksia, koska niistä sai keskitetysti kerralla kokonaiskuvan siitä, mitä oli tehty ja mitä tullaan tekemään.”

### 3.4.2 Vastuusuhteet

*Tutkimuskysymykset: Miten ennalta määritellyt vastuusuhteet toteutuivat?*

*Miten kriisiorganisaation viestinnän vastuusuhteet määriteltiin ja miten ne toteutuivat?*

Keskeisimmin sisäasiainministeriö oli mukana evakuointi, etsintä ja kotiutusoperaatioissa sekä kadonneiden listan julkistamisessa. Keskusrikospoliisi organisoivat myös lentokentän toimintaa. Sisäasiainministeriön toiminnan rooli korostui erityisesti 29.12 eteenpäin, sen alkaessa johtaa evakuointi-, etsintä- ja uhrientunnistusoperaatiota katastrofialueella. Katastrofialueelta ei löytynyt yhtään uutta suomalaista uhria hengissä, joten pelastustoimen ihmisiä ei elävien uhrien irrottamiseen ja pelastustoimeen tarvittu. Katastrofialueella sisäasiainministeriöstä toimi pääasiassa siis keskusrikospoliisi. Se toimi läheisessä yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa, joka hoiti muun muassa matkustusasiakirjat. Keskusrikospoliisin rooli oli merkittävä. Se oli se taho, joka etsi kadonneita ja kuolleita; poliisi hoitaa uhrientunnistusoperaatiota, joka jatkuu edelleen. *Viestinnällisesti sisäasiainministeriö ei ollut vastuussa kriisin tiedottamisesta, vaan vain omien toimiensa tiedottamisesta.* Näitä olivat mm. kadonneiden listan julkistaminen ja vainajien kotiuttamiseen liittyvä viestintä. Viestintäyksikölle tehdyissä kyselyissä käy ilmi, että ”Toimittiin normaaliajan organisaatiolla, sovittiin yhteistyöstä poliisiosaston ja KRP:n tiedotusten kanssa sekä UM:n ja VNK:n kanssa. Ennestään hyvät henkilösuhteet olivat arvokkaita.”

Keskusrikospoliisi on myös ollut uhrien omaisiin ja läheisiin yhteydessä ja näin kansalaisen näkökulmasta usein kohtausrajapinta viranomaiseen. Luvussa 6 analysoiduissa katastrofin kokeneiden lähettämässä kansalaiskirjeissä keskusrikospoliisi saa paljon kiitosta toimistaan: kadonneiden listaamisesta, lentokentällä työskentelyssä ja DNA-kokeiden järjestämisestä. Myös poikkeuksellisesti pelastustoimilain nojalla tehty kadonneiden listan julkaisu on saanut kiitosta ja tukee demokratiassa keskeistä avoimuuden periaatetta. Pelastustoimen ylijohtaja kertoi kadonneiden listan julkaisusta keskiviikon 29.12 tiedotustilaisuudessa ulkoasiainministeriössä: hän mainitsi että listat julkaistaan [www.poliisi.fi](http://www.poliisi.fi) -sivustolla: välittömästi tämän jälkeen sivut tukkeutuivat liian suuren käyttäjämäärän takia.

Sisäasiainministeriössä pohditaan, *kenen pitäisi olla vastuussa, kun ulkomailla joutuu suuri määrä suomalaisia hätään ja tarvitsee pelastustointia ja poliisia.* Sisäasiainministeriössä on ammattitaito tähän työhön, ja siksi siellä työskentelevät pitävät luontevana, että heillä olisi automaattisesti merkittävä rooli tällaisissa tilanteissa, kun ulkomaan viranomainen pyytää apua kuten tässä katastrofissa. Haastatteluvastauksissa painotetaan, että sisäasiainministeriön alaiset organisaatiot ovat tottuneet toimimaan johtokeskuksen ensimmäisenä perustaen sekä 24h toimien, heillä on tähän myös tarvittavat tilat, ja mm. puhelinpalvelut pystytään järjestämään, vaikka hätänumeroa 112 ei haluta ottaa käyttöön tällaisessa tilanteessa. Näitä kaikkia edellä mainittuja asioita pidetään ehdottomina edellytyksinä hoitaa ison luokan katastrofia.

Luonnollisesti pelastustoimi ja keskusrikospoliisi ovat olleet keskeisesti mukana myös aiempien kriisien hoidossa: Estoniassa vastuu pelastustöistä kuului sisäasiainministeriölle, jonka alaisuudessa toimivat rajavartiolaitos, poliisi ja pelastusviranomaiset. Turun

rikospoliisi hoiti omaisille suunnattua tiedotusta ja tiedotustilaisuudet pidettiin sen tiloissa. Syyskuun 11. päivän terrori-iskuissa vastuu oli niin ikään sisäasiainministeriöllä, koska terrorismin torjunta kuuluu sen vastuualueeseen. Etenkin Supon rooli korostui kriisinhoidon alkuvaiheessa. Myös myöhemmin löytyneet jauhekirjeet työllistivät poliisia. Myyrmannin pommi-iskussa esitutkinta varmisti, että kyseessä oli tahallinen teko, ja poliisin rooli korostui.

### 3.4.3 Sisäinen viestintä ja tiedonkulku

*Tutkimuskysymykset: Miten kriisiorganisaation sisäinen viestintä toteutui, mitkä olivat toimivia ja mitkä toimimattomia käytäntöjä? Millaista oli sisäinen viestintä?*

Haastattelujen perusteella käy ilmi, että *sisäinen viestintä sujui eri yksiköiden sisällä erittäin hyvin*. Esimerkiksi pelastusosastolla pidettiin *päivittäisiä palaveriteita*, joissa käytiin läpi mm. valmiuspäällikkökokouksessa käytyt asiat. Näitä kokouskäytäntöjä kiitettiin paljon ja ne koettiin erittäin tärkeiksi. Keskusrikospoliisissa oli käytäntönä myös päivittäiset palaverit, niitä pidettiin *kahdesti* päivässä. *Keskusrikospoliisissa oli myös 24h tilanteen päivystys*. Ongelmana oli että osastojen välisiä kokouksia ei pidetty yhtä systemaattisesti, Martti Kunnasvuoren kokouksia lukuun ottamatta. Tämän seurauksena eri toimivat organisaatiot eivät tienneet mitä toiset tekevät – ainakaan reaaliajassa, saati ennakkoon. Ongelmana oli myös se että viestinnän edustajia ei kaikkii näihin kokouksiin ymmärretty kutsua, joten viestinnän ihmiset eivät läheskään aina tienneet mitä organisaatiossa tapahtuu. Näin ollen heillä ei ollut tietoa mitä tulee uusimpina asioina tiedottaa organisaation toimista. Tiedottajilla on tiedotettavana vain se, mitä he tietävät.

Kriisin alkupäivinä ei useita kirjallisia dokumentteja tuotettu: sisäasiainministeriön pelastustoimen päivystäjä piti työpäiväkirjaa toimistaan, valmiuspäällikkökokoukseen valmisteltiin ja kerättiin mm. pelastusylijohtajalle uusimmat tiedot. Keskusrikospoliisi ryhtyi tuottamaan dokumentteja päivittäin. Katastrofialueella keskusrikospoliisi tuottaa (edelleen) päiväraportin joka iltana ja lähettää sen Suomeen. Lisäksi luonnollisesti Suomeen pidettiin ja pidetään edelleen yhteyttä myös puhelimitse.

Myös viestintäyksikön kyselyvastausten mukaan sisäinen viestintä toimi hyvin. ”Kaikki ei-kiireelliset toimenpiteet ajettiin minimiin, ja keskityttiin Aasian katastrofiin liittyvään viestintään. Kansliapäällikkö informoi viestintäyksikköä 27.12. Hän kertoi, että viestintä-vastuu on ulkoasiainministeriöllä, valtioneuvoston kanslia tukee ja sisäasiainministeriö seuraa tilannetta”. Viestinnän toimijat hakivat itse aktiivisesti tietoa, mikä vei paljon heidän aikaansa. Viestinnän piti oma-aloitteisesti hakea tietoa, koska ministeriön substanssivirkamiehet eivät olleet itse yhteydessä viestintäyksikköön. Sen sijaan poliisi-osaston viestintäpäällikkö kertoi poliisin toimenpiteistä. Kyselyvastauksista käy ilmi: ”Viestintäyksikkö otti omatoimisesti yhteyttä eri tahoihin ja selvitti, mitä oli tekeillä.”

Sisäasiainministeriön haastatteluissa kannatetaan lähes yksimielisesti tilannekeskuksen välitöntä perustamista heti katastrofin tapahduttua. Tämä on käytäntö sekä pelastustoimen että keskusrikospoliisin toiminnassa ja se on koettu välttämättömäksi ja hyväksi tavaksi toimia. Suuren katastrofin tapahduttua 24 tunnin tilannekeskus tulisi avata välittömästi. Tästä operaatiota tulisi johtaa ja myös viestinnän voisi hoitaa keskitetysti täältä. Tilannekeskuksessa kerätään tietoa ja laitetaan sitä yhteen ja näin ylläpidetään mahdollisimman reaaliaikaista tilannekuvaa. Tärkeätä on että tiedonkulku on esteetöntä myös katastrofi/onnettomuusalueelle ja sieltä saadaan uusin tieto.

Tästä tilannekeskuksesta puhuttaessa ei puhuta paljoakaan viestinnästä ja sen roolista tiedon keräämisessä (esim. systemaattisia media-analyysseja tehden) ja tiedottamisessa. Ainoastaan mainitaan että tiedotus tulisi keskittää tilannekeskukseen, mutta esimerkiksi sisäisestä tiedottamisesta kriisin hoidon yhteydessä tai tilannetiedonlaittamisesta

verkkoon ei juuri puhuta. Tiedottajat eivät ole tutkijoita, mutta analyysyjä mediasta he ovat ammattinsa puolesta tottuneet tekemään, joten eri medioiden *systemaattinen analyttinen* seuranta osana tilannekuluvan tarkastelua voisi olla lisä jonka viestintä asiaan voi tuoda, samoin kuin esimerkiksi verkkoviestinnän asiantuntemus sekä sisäisen viestinnän ja tiedottamisen hoitaminen.

Katastrofin harjoittelussa skenaariomallit saavat kannatusta, niiden avulla erilaisia tilanteita voidaan harjoitella ja toimintavalmiutta näin lisätä. Erityisesti tällaisien skenaarioharjoitteluiden nähdään mahdollistavan tarvittavien yhteistyöverkostojen valmiiksi luomisen ennakolta. Näissä tulisi huomioida myös johtaminen ja viestintä katastrofi/onnettomuusalueella.

#### 3.4.4 Viranomaisviestinnän toteutuminen sisäasiainministeriössä

*Tutkimuskysymys: Miten viranomaisviestintä toteutui sisäasiainministeriössä?*

*Sisäasiainministeriön viestintäyksikön toiminta oli aktiivista ja onnistui hyvin.* Tämä käy selkeästi ilmi tutkimusaineistosta. Osuvasti tätä kuvataan viestintäyksikön kyselyvastauksessa: ”viestintäyksikkö osallistui aktiivisesti kadonneiden listan julkistamiseen liittyvän viestinnän suunnitteluun jo ennen listan julkistamista. Vainajien kotiuttamiseen liittyvien viestintätoimenpiteiden suunnittelu aloitettiin jo 29.12.” Näitä voidaan pitää aktiivisena, ennakoivana toimintana. Viestintäsuunnitelmaa myös päivitettiin ja se valmistui 5.1. Viestintäyksikkö organisoi laajan yhteistyökokouksen, jossa keskusteltiin kotiuttamiseen liittyvistä toimenpiteistä 31.12. sekä alustavasti työnjaosta. Lisäksi viestintäyksikkö loi kadonneiden listan julkistamiseen liittyvät yhteydet ulkoasiainministeriön ja valtioneuvoston kanslian verkkotiedottajiin ja sopi päivitysjärjestelyistä. ”Viestintäyksikkö laajensi lehdistöseurantaansa niin, että se palveli myös keskusrikospoliisin tarpeita. Verkkosivuille tuotettiin tiedotusaineistoa. Lisäksi pyrittiin tekemään kaikista yleisöä kiinnostavista asioista tiedotteita, jotta tiedontarve tyydytettäisiin mahdollisimman pitkälle tiedotusvälineiden avulla. Viestintäyksikössä myös varauduttiin suruliputusvalistukseen ja uudenvuoden tapahtumien peruuttamisesta aiheutuviin kyselyihin.” Ennakoivana toimintana koko sisäasiainministeriön toiminnassa voidaan pitää mm. kadonneiden listan julkistamista sekä keskusrikospoliisin 24-tuntista tilanteen seuranta. Toisaalta reaktiivisena toimintana voidaan pitää sitä että tilannekuva valkeni vasta 27.12 eri sisäasiainministeriön organisaatioissa, samoin hidasta sisäistä hälytysjärjestelmää.

#### 3.4.5 Kriisin viestinnän johtaminen Suomessa ja katastrofialueella

Viestintäyksikölle tehdyissä kyselyissä tulee kriittisiä kannanottoja kriisin viestinnän johtamisesta: ihmetellään sitä, kuka itse asiassa kriisiä oikein johti, kun yksiköille ei tullut *yhtään* kokouskutsua tai viestiä asiasta. Lisäksi kritisoidaan sitä, että valmiusorganisaation viestintäihmiset eivät organisoituneet tai kertoneet tietoa alaspäin kriisiorganisaatioon.

Haastattelujen tuloksena merkittäväksi ongelmaksi katastrofialueella kriisin ensimmäisinä päivinä nähdään kriisin johtamisen puute: kukaan ei pystynyt resurssien vähyyden yms. seurauksena irrottamaan itseään käytännön toimestaan ja johtamaan toimintaa ja organisoimaan sitä. Toisena katastrofialueen toiminnan keskeisenä ongelmana koetaan tiedottajan puute alueella: kenelläkään katastrofialueella työskennelleellä ei kriisin alussa ollut erillistä tiedotusvastuuta. Ulkoasiainministeriöllä, Suomen Punaisella Ristillä tai keskusrikospoliisilla ei ollut yhtään ihmistä, joka olisi irrotettu tavallisista toimistaan vastaamaan viestinnästä. Yhtään suomalaista viranomaistiedottajaa ei lähetetty katastrofi-



alueella hoitamaan viestintää. Viestinnän hoitamista ei myöskään johdettu katastrofi-alueella, ennen keskusrikospoliisin toiminnanjohtajan viestinnän vetovastuun ottamista heidän toimistaan. (Keskusrikospoliisin alkaessa toimia sen toiminnanjohtajalla oli myös tämä viestintävastuu.) Kolmantena katastrofialueen ongelmana oli että toimintaa ei katastrofin ensimmäisinä päivinä katastrofialueella organisoitu systemaattisesti. Haastatteluissa korostuu käsitys, että toimintaa ei organisoitu eikä johdettu eikä siitä myöskään viestitetty systemaattisesti kriisin alkupäivinä. Tämä ei ainakaan parantanut tilannetiedon ja -kuvan saantia Suomessa tai toimintaa katastrofialueella.

#### *Tiedonkulku*

Aasian hyökyaaltokatastrofin hoidossa tiedonkulkua sisäasiainministeriössä hidastivat sirpaletieto ja tekniset ongelmat. Myös se että viestinnän edustaja ei ollut kaikissa uusinta tilannetietoa käsittelevissä kokouksissa läsnä häytti sisäistä tiedonkulkua. Tiedostusvastuun delegoimatta jättäminen katastrofialueella hidasti varmasti osaltaan myös tiedonkulkua ja viestintää alueelta. Sisäasiainministeriön kotimaan toiminnasta todetaan, että *johtamisjärjestelmien tulisi tukea viestintää. Ilman tätä hyvä ajantasainen viestintä on mahdotonta.* Tämä vaikuttaa myös tiedonkulkuun. Tiedonkulun kannalta pidetään ongelmallisena, että nykyinen johtamisjärjestelmä ei edesauta tiedon nostamista organisaatiossa alhaalta ylös ja tämän tiedon kokoamista, jalostamista ja yhteen vetämistä. Toiminnassa korostuu tiedonkulun merkitys. Käytännössä tämä merkitsee, että viestinnän ihmisen/ihmisten tulisi olla kaikissa keskeisissä tilannetietoa koskevissa kokouksissa läsnä.

#### *Tutkimuskysymys: Miten hälytys- ja päivystysjärjestelyt toimivat?*

Tiedonkulun kannalta oleellista on myös hälytys- ja päivystysjärjestelmien toimiminen. Tässä kriisissä hälytysjärjestelmät eivät sisäasiainministeriön sisällä toimineet parhaalla mahdollisella tavalla 26.12, vaan johtohenkilöiden hälytys tapahtumasta viivästy, tämä tosin johtui osaltaan myös siitä että SM:ssä 26.12. tilannearvio oli että kriisi ei koske suomalaisia. Eräässä haastattelussa päivystysjärjestelmää kuvataan osuvasti *tukirakenteeksi viestinnän onnistumiseen* tarkoittaen että jos päivystysjärjestelmä ei tuota tietoa, jota viestinnällisten ratkaisujen tekemiseen tarvitaan, niin viestintä ei voi onnistua. Tämän kriisin hoidossa haastattelujen ja kyselyiden mukaan päivystysjärjestelmä toimi hyvin, mutta sisäinen hälytysjärjestelmä ei toiminut kaikilta osin organisaatiossa ylöspäin.

### **3.4.6 Yhteistyö**

#### *Tutkimuskysymykset: Millaista oli millaista strateginen yhteistyö eri viranomaisten välillä? Millaista yhteistyö oli viranomaisten ja sidosryhmien kesken?*

Yhteistyötä ja osallistumista pidetään tärkeänä. Viestinnän tulee olla edustettuna keskeisissä tilannetta koskevissa kokouksissa. Yhteistyöntärkeyttä tietohallinnon kanssa korostetaan, sillä tämän yhteistyön tärkeyttä ei sisäasiainministeriön oman arvion mukaan osattu huomioida tämän kriisin hoidossa tarpeeksi. Tämän seurauksen verkkosivujen kapasiteetti ei riittänyt ja verkkosivut kaatuivat ennen kadonneiden listan julkistamista. Kansainväliset yhteistyöverkostot nähdään erittäin tärkeinä. Tässä kriisissä ensimmäinen tieto tuli YK:n yhteistyökumppanin OCHA:n kautta. Myös sisäasiainministeriön sisällä tehtiin yhteistyötä, esimerkiksi keskusrikospoliisin kadonneiden listan päivitykset ja verkkojulkaisun hoiti sisäasiainministeriö. Viestinnän yhteistyötä tehtiin kyselyvastauksen mukaan paljon, mm seuraavissa asioissa:

– Vainajien kotiuttamiseen liittyvät järjestelyt ja tiedotuskäytännöt suunniteltiin yhteistyössä valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, Ilmailulaitoksen/Helsinki-Vantaa lentoasema, OPM:n, Kirkkohallituksen sekä ministeriön poliisiosaston, LP:n, keskusrikospoliisin ja HPL:n kanssa.

- Uudenvuoden tilaisuuksien peruuttamisesta ja siitä tiedottamisesta keskusteltiin ja sovittiin puolustusministeriön ja läänien tiedottajien kanssa.
- valtioneuvoston kanslian infoissa jaettavasta tiedotusmateriaalista keskusteltiin ja sovittiin VNK:n kanssa.
- Aasia-sivuille tuotettavasta materiaalista sovittiin VNK:n kanssa.
- Kuntakirjeen julkistamisesta sovittiin VNK:n ja STM:n kanssa.
- Vuoden 2004 Aasian katastrofiin liittyvistä kustannuksista tiedottamisesta sovittiin valtiovarainministeriön kanssa.
- Keskusrikospoliisin listan julkistamisesta verkossa sovittiin VNK:n ja UM:n kanssa.
- Pääministerin ja ministereiden eduskunnalle antamien ilmoitusten tiedottamisesta sovittiin VNK:n kanssa.

Kyselyn mukaan sisäasiainministeriössä hyväksi käytännöiksi koettiin suorat yhteydet keskeisiin tiedottajiin. SM:ssä varauduttiin hoitamaan viestintätehtävät myös virka-ajan ulkopuolella. Siirrettiin ei-kiireelliset tehtävät myöhemmäksi ja peruttiin alkuvuodeksi sovitut lomat. Sisäasiainministeriön tiedotuksessa, niin haastattelu kuin kyselyiden tulokistakin heijastuu selkeästi viestinnän yksikön henkilöstön aktiivisuus *hakea* tietoa. Tosin tämä aika oli pois heidän muusta työstä, mikä harmitti viestinnän ihmisiä.

#### *Kansalaislähtöisyys*

Kansalaislähtöisyys, eli viranomaisen kansalaista varten toimiminen, ilmenee sisäasiainministeriössä erityisesti läheisensä menettäneiden ja heistä kotimaassa huolissaan olleiden huomiointin puutteiden korostumisena. Tämä heidän huomiointinsa puute harmittaa jälkikäteen kriisiä pohdittaessa: useat kymmenet tuhannet suomalaiset olivat huolissaan omaisistaan, läheisistään ja ystävistään täällä kotimaassa ja kaikki huomio kiinnittyi evakuointiin ja toimintaan katastrofialueella. Katastrofialueella olleiden kirjeissä keskusrikospoliisin toimintaa kiitetään ammattimaisuudesta ja myös inhimillisyydestä (lisää luvussa 6).

#### **3.4.7 Johtopäätökset**

Sisäasiainministeriö ei ollut viestintävastuussa tässä kriisissä, mutta sen rooli korostui myös viestinnässä erityisesti kadonneidenlistan julkaisun ja kotiuttamisen yhteydessä. Sisäasiainministeriössä on totuttu 24-tunnin johtokeskusvetoiseen toimintaa kriisin yhteydessä; useissa sen alaisissa organisaatioissa tämä on normaalina käytäntönä. Viestinnän roolin jäsenyys tilannekuvan koonnissa ja siitä tiedottamisesta ei nouse selkeästi tutkimusaineistosta. Tämä herättää kysymyksen, mikä näissä on – tai tulisi olla - viestinnän rooli? Sisäasiainministeriön viestintä on ollut *aktiivista* ja sen henkilöstö on itse aktiivisesti hakenut tietoa, tämä korostuu enemmän kuin valtioneuvoston kansliassa ja ulkoasiainministeriössä.

Sisäasiainministeriö ja sen tutkituissa organisaatioissa/yksiköissä ammattitaidon diskurssi, sisältäen tiedon ja kokemuksen (Huhtala, 2004) on erittäin voimakas, tosin sanoen ammattitaitoa arvostetaan todella paljon ja toiminnan kuvataan perustuvan asiantuntijuuteen. Tämä ei tarkoita että muissa ministeriöissä tai virastoissa näin ei olisi vaan että SM:ssä ja sen alaisissa organisaatioissa (KRP ja pelastustoimi) tämä korostuu henkilökunnan puheessa voimakkaasti. Mielenkiintoista on myös että kansalaisesta ei puhuta paljoa, *kansalaisesta puhutaan lähinnä oman toiminnan kohteena, objektina*; pelastettavana, etsittävänä tai tunnistettavana. Tämä herättää kysymyksen, miten tämä objektiivoinen käsitystapa sopii yhteen aktiivisen ja oma-aloitteisen kansalaisuuden kanssa (Sassi, 2000).

### 3.4.8 Suositukset

- Katastrofialueella tulisi olla viestinnästä vastaava, joka kantaa viestintävastuun asioiden tiedottamisesta ja näin vapauttaa toiminnanjohtajan/t tekemään työtään ja johtamaan kriisinhoitoa.
- Johtamisjärjestelmien niin omassa organisaatiossa kuin katastrofialueellakin tulee tukea viestintää ja tiedonkulkua.
- Viestinnän edustajan tulisi olla paikalla kaikissa keskeisissä kriisinhoitoa käsittelevissä kokouksissa. Häntä tulee informoida näistä kokouksista.
- Tietoja kansalaisilta puhelimesta kerättäessä, tulee olla tähän tarkoitukseen *etukäteen* koulutetut ihmiset. Heidän tehtävänä on *ainoastaan* kerätä tietoja. Eri henkilöt ovat taas vastuussa jatkoanalyysin tekemisestä näistä tiedoista. Tämä on hyvä suositus keskusrikospoliisilta. Lisäksi puhelinalueen eksaktin funktion tulee käydä ilmi kansalaisille tiedotettavasta puhelimen nimestä, yksiselitteisesti.
- Jos tilannekeskus otetaan käyttöön, myös tämän vaikutuksia kriisistä tiedottamiseen on mietittävä. Tulee miettiä keskitetäänkö myös tiedotus, kuten muu kriisinhoito
- Tiedonkulkuun ja sisäiseen viestintään liittyen tilannekeskuksessa tulee olla tietojärjestelmä josta tieto menee reaaliajassa tarvittaville tahoille. Puhelinsoittojen vastaanotopisteen tulisi olla eri huoneessa kun tilannekeskus (mutta lähellä sitä). Myös media-tiedon keruupaikka tulee miettiä. Verkosta tiedonkeruuseen on oltava omat työkalut ja erikoistuneet ihmiset, jotka hakevat tietoa mm. keskustelupalstoilta, onnettomuusalueen sairaaloista (ulkomailla ollessa) jne.
- Tekstiviestien hyödynnystä viranomaisten toimesta evakuointityössä on varmasti hyvä edelleen kehittää, kuten paraikaa tehdäänkin.
- tietohallinnon ja viestinnän yhteistyö on tärkeää ja nämä yhteistyökäytännöt on syytä muodostaa ja harjoitella etukäteen.
- Viestintäyksikön kyselyissä oli listattu seuraavat kehitysajat verkkoon liittyen:
  - 1) Palvelinkapasiteetin pitää olla riittävä.
  - 2) Tietohallinnon ja viestinnän täytyy tehdä tiivistä yhteistyötä substanssivirkamiesten kanssa, jotta osataan varautua ajoissa tuleviin tehtäviin.
  - 3) Staattiset kriisisivut.
- Kriisien harjoittelu skenaarionharjoitusten avulla, myös viestinnän ja tiedonkulun on oltava näissä mukana, muutenkin kuin tiedottamassa eri viranomaisia, että kyseinen harjoitus järjestetään.
- Resurssit: mikäli kriisinhoitoa halutaan parantaa, on oltava riittävät resurssit jotta saadaan henkilöstöä koulutettua, välineet hankittua ja kriisin sattuessa lähetettyä viestinnän asiantuntijat myös katastrofialueelle.

### 3.5 Johtopäätökset

Tässä luvussa on käsitelty johtamista, tiedonkulkua ja viestintää Aasian hyökyaaltokatastrofissa ulkoasiainministeriössä, valtioneuvoston kansliassa ja sisäasiainministeriössä, erityisesti kriisin ensimmäisinä päivinä 26.12–31.12.2004. Jokainen näistä ministeriöistä on käyty läpi edellä yksitellen, ja jokaisen osan lopussa on esitetty lyhyet johtopäätökset ja suositukset. Lisäksi osion alussa käydään läpi päälöydöksiä *ennen* tsuna-

mia tehdyistä kriisiviestinnän haastatteluista, koska ne antavat mielenkiintoisen kontekstin ja vertailukohdan kriisin jälkeen tehdyille tutkimukselle.

Tässä johtopäätösosiossa käydään läpi koko strategialuvun tulokset yhdistettyinä ja vastataan niiden perusteella osion alussa esitettyyn päätutkimuskysymykseen: *Miten viranomaisviestintä toteutui?* Tämä viranomaisviestinnän toteutumisen tarkastelu sisältää tiedonkulun, sisäisen viestinnän ja tiedotustoiminnan tutkimisen. Lopuksi näiden kolmen ministeriön viestintätoimintaa peilataan voimassa olevaan viestintäsuositukseen ja valtioneuvoston kanslian ministeriöille jakamaan muistilistaan tehostetun viestinnän hoitamisesta (valtioneuvoston kanslia 18.6.2003).

### 3.5.1 Johtopäätökset valtionhallinnon kriisiviestinnästä juuri ennen Aasian hyökyaaltokatastrofia tehdystä tutkimuksesta

Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeessa juuri ennen Aasian hyökyaaltokatastrofia tehdyissä 33 haastattelussa mainittiin hyvin monet niistä asioista, jotka osoittautuivat ongelmiksi viestinnän toimivuuden kannalta myös Aasian hyökyaaltokatastrofissa: hälytysjärjestelmän toimimattomuus, viranomaisten sisäinen tiedonkulku, viestinnän kytkeminen päätöksentekojärjestelmään, hallinnonalojen yhteistyö, mediassa esitettyjen väärin tietojen oikaiseminen, puhelinpalvelun rinnalla verkkoviestintä, jota varten tarvitaan etukäteen tehtyjä dokumentteja uhkakuvien perusteella sekä kriisin johtaminen toiminnallisesti ja poliittisesti. *Ennen tsunamia tehdyissä haastatteluissa ilmenee selkeästi se näkemys, että viranomaisella on kaikki se tieto, mitä kriisitilanteen johtamiseen viestinnällisesti tarvitaan. Suurin puute on, että viestintää ei ole kytketty riittävän hyvin valmiusharjoituksiin eikä viestinnän toimivuutta ole käytännössä harjoiteltu riittävästi.*

*Harjoituksen hyödyllisyys osoitettiin Myyrmannissa*

*Myyrmannissa toteutettiin valmiiksi suunniteltu ja harjoiteltu kriisitilanne. ”Myyrmannin tilanteessa toimittiin sen suunnitelman pohjalta, mikä on tehty Helsinki-Vantaan lentokentällä mahdollisesti tapahtuvaa suuronnettomuutta varten.”* Siinä on sovittu viranomaisten yhteistoiminnasta. Vastaavanlaisia suunnitelmia on olemassa erilaisia onnettomuuksia varten. Myös ulkoasiainministeriö harjoitteli vuosi sitten onnettomuutta, jossa pommi-isku suomalaisten suosimassa turistikohteessa kaukana ulkomailla (ulkoasiainministeriön sisäinen selvitys, 28.2.2005, 35). Juuri ennen kriisiä haastatellut *kriisiviestinnän asiantuntijat myöntävät, että kriisivalmiuksien heikko kohta on viestintäsuunnitelma: kunnollisia viestintäsuunnitelmia ei ole tehty valtioneuvoston valmiusharjoituksissa eikä muissakaan kriisiskenaarioissa.*

Viestinnän asiantuntijoiden mukaan niissä ministeriöissä, jotka ensisijaisesti joutuvat tekemisiin valmiusasioiden kanssa, asiat ovat lähtökohtaisesti ”aika hyvällä tolalla”. Valmiusharjoituksiin kaivataan kuitenkin viestinnän ja viestintäyksiköiden tiiviimpää nivomista harjoituksiin ja valmiussuunnitelmaan. Tätä varten *olla perustamassa viestinnän valmiusryhmää.* Viestinnän ammattilaiset korostavat viestinnän ja valmiuspäälliköiden saumatonta yhteistyötä. Viestinnän asiantuntijoiden mukaan viestintäyksikön työntekijöiden pitäisi automaattisesti kuulua hälytysketjuun. Tiedonkulun ja kokonaiskuvan hahmottamisen kannalta on välttämätöntä, että viestintä on mukana kriisin johtamisessa ja koordinoinnissa alusta lähtien. ”On kohtuuton vaatimus tiedottajille, että sinä tulet ihan kylmiltään siihen tilanteeseen ja sinun on hahmotettava viidessätoista minuutissa, mistä on kysymys, ja pistettävä se vielä ministeriön tiedotteena ulos.”

Viestinnän asiantuntijat viittaavat viimeaikaisista kriiseistä tehtyihin tutkimusraportteihin. Niissä on arvioitu myös viestinnän toteutumista. Kuten Estonia tai Myrmanni osoittivat, viestinnän toimintaketju etenee niin, että ensin hälytykseen kytkeytyy useita viranomaisia ja muita toimijoita, jotka pitää nopeasti osata tunnistaa ja ottaa yhteys eri tahoihin. Viestintä näissä tapauksissa toimi kohtuullisen hyvin siksi, että se kytkettiin suoraan pelastustoimintaan. *Asiantuntijoiden puheessa korostuvat hallinnonalojen väliset rajat*: ulkomailla tapahtuvat kuuluvat ulkoasiainministeriölle, terveyspuolen kriisit sosiaali- ja terveysministeriölle, elintarviketikriisit kuuluvat maa- ja metsätalousministeriölle jne. Vuonna 2005 toteutettava valmiusharjoitus VALHA 2005 on toinen kerta, kun hallinnonalat *ylittäviä* yhteisiä harjoituksia pidetään.

### **3.5.2 Johtopäätökset valtionhallinnon kriisiviestinnästä ja kriisiorganisaation toiminnasta tämän Aasian hyökyaaltokatastrofin jälkeän tehdyn tutkimuksen pohjalta**

*Miten ennalta määritellyt vastuusuhteet toteutuivat? Miten kriisiorganisaation viestinnän vastuusuhteet määriteltiin ja miten ne toteutuivat?*

Tässä tutkimuksessa käsitellyissä aiemmissa kriiseissä toimintatapoja on käytännössä ollut kahdenlaisia:

1. Hallitus kokoontuu välittömästi (Tshernobyliä lukuun ottamatta) ja tiedottaa tämän jälkeän toimistaan.
2. Vastaava ministeriö hoitaa kriisin yhdessä eri viranomaistahoista kootun johtoryhmän kanssa.

Nyt organisoiduttiin uudella tavalla, siten että valmiuspäälliköt johtivat toimintaa 27.12. alkaen ja hallitus kokoontui vasta neljä päivää luonnononnettomuuden jälkeän, ensimmäistä kertaa 30.12. Tapaninpäivänä kriisiä tosin hoiti yksinomaan ulkoasiainministeriö.

Nyt organisoiduttiin *ensimmäistä* kertaa tällä tavalla, valmiuspäällikköorganisaation kautta. *Tämä oli poliittisen johdon tietoinen ratkaisu, koska kriisin luonne ei ollut poliittinen*. Kriisinhoitoa johtivat eri ministeriöiden valmiuspäälliköt yhdessä sidosryhmien edustajien kanssa. Valmiuspäälliköt voivat tarvittaessa kokoontua ja koordinoida toimintaa, mutta heillä ei ole erillisiä toimivaltuuksia tai rahoitusta vaan toiminta perustuu siihen, että kukin toimivaltainen ministeriö panee sovitut päätökset käytäntöön ja toiminta toteutuu täysimääräisesti olemassa olevien ministeriöiden toimivastuilla (valmiuspäällikköjen ohjesääntö 2003, valmiuslaki 1083/1991, VNK:n sisäiset dokumentit). *"Kukin ministeriö suorittaa valmiuspäällikkötoiminnasta aiheutuvat kustannukset"* (Ministeriöiden valmiuspäällikkökokousten järjestyssääntö 2003).

*Tämä kriisi kosketti noin puolta ministeriöistä* (ulkoasiainministeriötä, valtioneuvoston kansliaa, sisäasiainministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä, liikenne- ja viestintäministeriötä, oikeusministeriötä ja opetusministeriötä), joten toiminta valtioneuvostojohtoisesti olisi voitu perustella. Kriisi koski aluksi ja pääasiassa kolmesta viiteen kaikista ministeriöistä (ulkoasiain-, sisäasiain-, sosiaali- ja terveys- ja liikenne- ja viestintäministeriötä sekä valtioneuvoston kansliaa). 11 valmiuspäällikköä oli läsnä ensimmäisessä kokouksessa, tästä eteenpäin vain ne, joita asia koski. Osanottajia oli joka tapauksessa paljon, mikä joidenkuiden haastateltavien mielestä teki kokouksista hyvin laajoja ja jäykkiäkin.

Valmiuspäällikköryhmän johtaja olisi voinut olla tiedotustilaisuuksissa kertomassa uusimmista toimista ja päätöksistä. Tällaiset informointitilaisuudet olisi voitu pitää joka valmiuspäällikkökokouksen jälkeän. Ainakin medialle olisi voinut antaa tiedotteet mahdollisimman pian kokousten jälkeän ja kansalaisille tiedotteet olisi voinut jakaa suoraan verkossa. Lisäksi niitä ministeriöitä, joita asia ei suoranaisesti koskettanut, olisi voinut

informoida säännöllisesti aina kokousten jälkeen vaikkapa kokousmuistiinpanoilla ja tiedotteella keskeisistä päätöksistä.

*Miten kriisiorganisaation sisäinen viestintä toteutui, mitkä olivat toimivia ja toimimattomia käytäntöjä? Millaista oli sisäinen viestintä?*

*Systemaattinen sisäinen viestintä puuttui kriisiä hoitaneilta viranomaisilta lähes kokonaan, ainoana poikkeuksena tähän oli sisäasiainministeriö, jonka pelastus- ja poliisi-osastot pitävät sisäisiä tapaamisia säännöllisesti. Esimerkiksi pelastusylijohtaja piti säännöllisesti valmiuspäällikkökokousten jälkeen tai ensimmäisenä aamulla kokouksen osastolleen. Keskusrikospoliisissa sisäisiä palavereita pidettiin kahdesti päivässä, säännöllisesti. Sisäasiainministeriössä pidettiin eri yksiköiden välisiä palavereita muun muassa poliisiylitarkastajan Martti Kunnasvuoren johdolla. Viestintää ei kuitenkaan sisäasiainministeriössä aina informointi automaattista ja tämän seurauksena esimerkiksi pelastustoimen kokouksissa viestintä ei ollut läsnä. Sisäisen viestinnän puuttuminen koetaan yhdeksi ongelmallisimmista asioista, koska tämä hankaloitti tiedonkulua, sekä uusimmista toimista tiedottamista: on vaikea tiedottaa jos ei tiedä mitä on tapahtunut ja mitä voisi tiedottaa. **Tiedottajilla on tiedotettavanaan vain se, minkä he itse tietävät. Tämän takia on keskeistä, että viestintä on mukana kaikissa tärkeissä kokouksissa.***

*Millaista oli millaista strateginen yhteistyö eri viranomaisten välillä? Millaista yhteistyö oli viranomaisten ja sidosryhmien kesken?*

Strategisten toimijoiden välinen yhteistyö toimi hyvin, pääasiassa kasvotusten kokouksessa ja puhelimitse. Myös sähköpostia lähetettiin suhteellisen paljon. Henkilöverkostot olivat tärkeitä. Viranomaisten käytännön yhteistyö muiden tahojen kanssa (matkatoimistot, Suomen Punainen Risti/avustusjärjestöt) on tarkasteltu sidosryhmiä käsittelevässä luvussa 7 ja viranomaisten suhtautuminen viestinnälliseen yhteistyöhön muiden tahojen kanssa, erityisesti Sukellus.fi:n ja Thairy.net:in kanssa on käsitelty luvuissa 6 ja 8.

*Resurssit*

Ulkoasiainministeriötä lukuun ottamatta, henkilöstöresurssit koettiin riittäviksi kriisin ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa. Ainoat henkilöstöresurssipuutteet muissa ministeriöissä olivat kääntäjäresurssien saannissa sekä tietohallintotuen saannissa (usein tämä oli tosin yhteystieto-ongelma).

*Miten tilannekuvaa koottiin? Milloin ymmärrettiin, että kyseessä on suuri suomalaisia koskettanut kriisi?*

Haastattelujen ja kyselyiden mukaan *tilannekuvaa koottiin sirpaletietoja yhteen laittamalla*. Laajimmin tätä tehtiin valmiuspäällikkökokouksessa, jossa sidosryhmät (Suomen Punainen Risti, Finnair, matkatoimistot, kirkko), viranomaiset (ministeriöiden valmiuspäälliköt, Keskusrikospoliisi) kukin antoivat keräämänsä tiedon. Lisäksi tietoa kerättiin itse valmiuspäällikkökokouksessa esim. soittamalla kriisialueelle matkatoimiston ihmisille. Tilannetta seurattiin eri viranomaislähteistä ja median välityksellä, mutta missään *ministeriössä* ei tilannekuvaa systemaattisesti koottu esim. perustamalla johtokeskusta tai tilannekeskusta. Tällainen 24-tunnin tilannekeskus oli Keskusrikospoliisilla sekä Finnairilla. Ainoa paikka, jossa ministeriötasolla seurattiin tilannekuvaa systemaattisesti, oli valmiuspäällikkökokous, jossa tilannekuvan koonti ja seuranta oli tärkeä osa jokaista kokousta.

Tilannekuvan hahmottumien kriisiä hoitaneissa ministeriöissä tapahtui usein *kahdessa vaiheessa*. Tilannekuva muuttui, ikään kuin kyseessä olisi ollut kaksi kriisiä. Tapaninpäivänä (26.12.) ymmärrettiin, että kyseessä on suuri luonnonkatastrofi: ensin tapahtui

maanjärjestys, ja muutama tunti myöhemmin maanjärjestys aiheutti tsunamin, jonka vaikutukset tuntuvat Indonesiassa, Thaimaassa, Sri Lankassa, Bangladeshissa, Intiassa, Keniassa ja Somaliassa. 27.12. käsitettiin, että kyseessä on suuri suomalaisia koskettava luonnonkatastrofi: suomalaisia turisteja on tuhoalueella matkalla yli 3000 (valmiuspäällikköpöytäkirjan mukaan kuljetusta tarvitsi 2300, UM:n sisäisen selvityksen mukaan evakuoitilenoilla kuljetettiin 2300 matkustajaa ja tämän lisäksi viidellä charter-lennolla yhteensä 1300 matkustajaa). Tähän ainoan poikkeuksen muodosti ulkoasiainministeriön kriisikeskuksen henkilökunta, joka tajusi tilanteen lähes heti, ensimmäiset kansalaispuhelut kuultuaan ja tämän seurauksena avasi viimeksi WTC-kriisin aikana toimineen kriisikeskuksen. Tämä ulkoasiainministeriön tilannekuva ei kuitenkaan välittynyt muille viranomaisille ulkoasiainministeriöstä 26.12.

Keskeistä on, että henkilöt, jotka työskentelivät kriisikeskuksessa ja olivat suorassa yhteydessä katastrofialueella oleviin kansalaisiin tai heidän läheisiinsä, ymmärsivät tilanteen vakavuuden lähes heti. He myös tajusivat, että kyseessä on suomalaisia koskettanut kriisi. Muilla tämän hahmottumien kesti noin vuorokaudesta kolmeen. Hälytys- ja päivystysjärjestelyt toimivat vaihtelevasti. Yhtenäistä toimivaa valtionhallinnon hälytysjärjestelmää, jonka seurauksena kaikki viranomais- ja yhteistyötahot olisivat saaneet tiedon samanaikaisesti, ei ollut käytössä. Ensimmäisen tiedon saannin ajankohdassa oli tämän seurauksena eri valtionhallinnon organisaatioiden välillä isoja eroja. Myös eri organisaatioiden sisällä oli yksiköiden välillä eroja siinä miten ensimmäinen tieto työpaikalta saatiin, koska kriisi kosketti joitakin yksiköitä enemmän kuin muita.

*Tilannekuvaa ei systemaattisesti yritetty koota myöskään kriisiä hoitavissa viestintäyksiköissä, vaan aika meni uusimman tiedon usein oma-aloitteiseen etsintään.* Tämän seurauksena kokonaiskuvan luonnille ei jäänyt aikaa, eikä siihen myöskään ollut säännöllistä foorumia. Viestinnän rooli tilannekuvan luonnissa oli vähäinen. Viestintä lähinnä toimitti printtimediaan painottuneita mediakatsauksiaan tilannekuvasta oman ministeriönsä henkilökunnalle ja valtioneuvoston kanslian valmiuspäällikköryhmään. Lisäksi ennen tiedotustilaisuuksia puhujille annettiin viestinnän toimesta tietoja.

Tiedon keräämisessä tilannekuvan luontia varten viestintä olisi voinut mm.

- š kutsua henkilöstöä lomalta takaisin töihin, jotta henkilöstöresurssit olisivat olleet suuremmat. Näin tekivät sidosryhmät.
- š tehdä syvempää ja analyttisempää mediaseurantaa, jonka tavoitteena olisi ollut tilannekuvan luonti ja kansalaisten tiedontarpeiden identifiointi ja ennakointi.
- š viestintä olisi voinut seurata ja raportoida muitakin medioita kuin lehdistöä (esim. verkkoaineistot, verkkokeskustelut, radio ja TV)
- š mediakatsaukset olisi voitu toimittaa laajempaan jakeluun, esim. Senaattorin kautta tai muuten sähköisesti esim. sisäiseen verkkoon ja sähköpostitse muihin ministeriöihin ja viranomaisille. Resursseja olisi myös voitu jakaa niin että eri ministeriöt olisivat seuranneet hieman eri medioita ja/tai asioita.
- š mediaseuranta ei ole ainoa asia mitä olisi voitu tehdä, sidosryhmiä olisi voitu kutsua koolle (kuten sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäasiainministeriö teki-vätkin)
- š kansalaispalautteeseen vastaaminen olisi voitu organisoida, tai siihen olisi voinut olla tarvittavat välineet (vastauslomake, analyysiraami palautteen välittömän raaka-analyysiin jotta toimia olisi voitu mahdollisesti korjata palautteen perusteella).
- š sisäinen tiedotus ja tilannekuvan ylläpito: tiedot olisi voitu laittaa sekä omaan sisäiseen verkkoon että Senaattoriin, tilanteesta ja sen kehityksestä olisi voinut pitää säännöllisesti sisäisiä tilannekatsauksia, kuten sisäasiainministeriön pelastusosastolla ja keskusrikospoliisissa tehtiin.

- § tiedottaja olisi pitänyt olla myös kriisikeskuksessa ja katastrofialueella *läsnä*, jotta tilannekuvaa ja viestiä olisi voinut välittää sujuvasti eteenpäin.
- § viestinnästä vastaavan ja verkkotiedottajan olisi pitänyt olla läsnä myös kaikissa keskeisissä kriisinhoitoa koskeneissa kokouksissa.

## **Viestinnällinen toiminta Aasian hyökyaaltokatastrofissa ja voimassa oleva viestinnän ohjeistus**

### **3.5.3 Ulkoasiainministeriön viestintä Aasian hyökyaaltokatastrofissa ja voimassa oleva viestinnän ohjeistus**

Aasian hyökyaaltokatastrofin viestinnän hoidossa valtioneuvoston kanslian viestintäsuosituksessa listatut viestinnän perustehtävät: kansalaisten informointi, neuvonta ja osallistumisen edistäminen, jäivät paljolti hoitamatta (VNK 5/2001 ja sitä seurannut *Valtionhallinnon viestintäsuositus 2002*). *Informoinnilla* tarkoitetaan esimerkiksi lehdistötiedottamista, joilla hallinto tarjoaa tietoa kansalaisille. Informointi yhä useammin on myös verkon kautta tiedottamista suoraan kansalaisille. Kriisitilanteessa kansalaisten tiedontarve korostuu äärimmilleen kun tarvitaan ajantasaista tietoa nopeasti, oman toiminnan ja päätöksenteon perustaksi. Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana ei tiedotuksesta vastanneessa ministeriössä pystytty hoitamaan viestinnän perustehtäviä eikä henkilöstöä edes kutsuttu töihin. Ensimmäisinä päivinä *ei* tehty laajaa mediaseurantaa, oman tiedon lisäämiseksi, päätöksentekijöiden tueksi tilannekuvan kartoittamiseksi tai kansalaisten tiedontarpeiden selvittämiseksi. Tiedotustilaisuutta ei myöskään pidetty eikä tiedotteita julkaistu sisäisessä verkossa lainkaan. Viestintä- tai kulttuuriosasto ei myöskään oikaissut virheellisiä tulkintoja antamistaan ulkoasiainministeriön lausunnoista.

Valtioneuvoston kanslian ministeriöille jaetuissa ohjeissa (18.6.2003) on yksilöity muistilista tehostetun viestinnän hoitamisesta. Siinä todetaan, kohdassa seitsemän: ”*Seuraa median uutisointia ja reagoi tarvittaessa*. Organisoி mediaseuranta alusta lähtien. Varmista, että väärät tiedot oikaistaan välittömästi ja puutteellisia tietoja täydennetään uudella tiedolla” (s.7). Vasta ministeri Erkki Tuomioja teki tämän 28.12. tiedotustilaisuudessa, toimittajan häneltä asiasta kysyessä. Ulkoasiainministeriön mediasuhteiden hoidossa oli myös paljon positiivista: viestinnästä vastuussa oleva oli jatkuvasti median tavoitettavissa: hän myös laittoi, esimerkiksi katastrofialueelta saamia tietoja saman tien eteenpäin medialle, sekä oli itse paljon mediassa kertomassa tilanteesta. Ongelmana kuitenkin oli että hänen aikansa meni media tiedusteluihin vastatessa eikä tilan tiedon systemaattiseen keräämiseen tai organisaationsa organisoimiseen ja johtamiseen.

*Valtionhallinnon voimassaolevassa viestintäsuosituksessa (2002) todetaan että neuvonnalla* taataan kansalaisille tarvittava käytännön tieto hallinnossa asioimiseen, jotta asiointi olisi mahdollisimman vuorovaikutteista viestintää. Kriisiviestinnässä verkko on nopea tapa jakaa suoraan tietoa ja toimintaohjeita kansalaisille, mikäli sen toiminta ei ole häiriintynyt kriisissä. Kuten aiemmin luvussa 2 on esitetty, neuvonta voi olla puhelinpalvelua, kriisissä ohjeiden antaminen suurelle ryhmälle tai yksilöllinen palvelu. Aasian hyökyaaltokatastrofissa puheliniinjoja ulkoasiainministeriössä oli n. 67 000 puhelun vastaanottamiseen kriisin ensimmäisinä päivinä *kolme* kappaletta. Puhelimeen vastajia ei juuri ollut perehdytetty toimeen eikä heillä ollut tähän aiempaa koulutusta. Ohjeita toimintaan ei juuri annettu, soittajia pyydettiin soittamaan mm. Bangkokin suurlähetystöön josta ei saanut vastausta tai heille luvattiin soittaa myöhemmin takaisin - tätä soittoa ei vain koskaan tullut. Edelleen, nämä puhelinkeskustelut eivät olleet vuorovaikut-



teisia: soittajilta kysyttiin tietyt tiedot heidän läheisensä kadonneeksi ilmoittamista varten, mutta heidän kysyessään tietoa, heille ei tietoja heidän läheisestään tai tapahtumista ylipäättänsä annettu juuri lainkaan. Henkilötietosuojalain mukaan tämä henkilöistä kertomatta jättäminen oli tietysti perusteltua, mutta se ettei tilannetietoja kerrottu tai soittajia ohjattu esimerkiksi tarkastelemaan uusimpia tietoa tietyiltä verkkosivulta tai annettu heille numeroa Suomen Punaisen Ristin kriisipuhelimeen oli ongelmallista. Tämä viimeksi mainittu oli erityisen pulmallista, koska puhelinlinja oli nimetty kriisipuhelimeksi eikä ”puhelimeksi kadonneeksi ilmoittamista varten”. Puhelimen funktio olisi pitänyt tiedottaa selkeästi puhelinnumeron tiedottamisen yhteydessä. Vasta tiedotustilaisuudessa 27.12. Suomen Punaisen Ristin Hannu–Pekka Laiho kertoi kansalaisille, ettei kyseessä ole kriisipuhelin vaan tällainen kriisipuhelin on Suomen Punaisella Ristillä, ja sinne voi soittaa, jos haluaa tulla kuulluksi henkisessä hädässä. Nyt kansalainen jäi usein yksin epätietoisuutensa kanssa.

### 3.5.4 Valtioneuvoston kanslian viestintä Aasian hyökyaaltokatastrofissa ja voimassa oleva viestinnän ohjeistus

*Viestintäsuosituksessa vuodelta 2002 osallistumisen edistämiseksi* tarkoitetaan ”vuorovaikutteista viestintää, jossa viranomaiset edistävät keskustelua ja osallistumista tuottamalla aktiivisesti tietoa vireillä olevista asioista, ongelmista ja niiden ratkaisuvaihtoehtoista sekä perustelevat päätöksensä julkisuudessa”. Suuressa kriisissä asiaa koskettaneiden kansalaisten tiedontarve kasvaa eksponentiaalisesti. Kriisissä kansalaisten halu auttaa ja neuvoa toisiaan ja viranomaisia korostuu. Tämän potentiaalinen hyödyntäminen nopeuttaa usein kriisin hoitamista tehokkaasti. Aasian hyökyaaltokatastrofin viestinnässä ei kriisin akuuteimmassa vaiheessa kansalaisia juurikaan kuultu viranomaisen toimesta. Myöskään kansalaisten keskinäiseen viestintään ei viranomaisen taholla osattu kiinnittää huomiota, ja näin tärkeää informaatiota jäi huomaamatta esimerkiksi verkossa. Näin kävi siitä huolimatta, että esimerkiksi kaksi tämän katastrofin hoidossa merkityksellisintä tahoa, jotka hyödynsivät verkkoviestintää olivat Sukellus.fi ja Thairy.net, jotka molemmat yrittivät antaa tietojaan viranomaiselle, mutta niitä ei kuunneltu. Esimerkiksi Thairy.net:in ulkoasiainministeriölle antamia moderaattorioikeuksia verkkokeskusteluihin ei käytetty kertaakaan, vaikka näistä informoitiin ulkoasiainministeriötä kuusi kertaa. Tätä verkkokeskustelupalstan keskustelua seuraamalla olisi saanut jo tapaninpäivän aamuna tietää, että kyseessä on suuri, myös suomalaisia koskeva kriisi, jossa myös suomalaisia oletetaan kadonneen ja kuolleen. Tulevaisuudessa täytyykin varmasti kehittää kanava kansalaisten ”epävirallisen tiedon” kuulemiseen ja kokoamiseen kriisitilanteissa.

Valtioneuvoston kanslia koordinoi viestintää valtionhallinnossa, sen tulee ottaa ohjeistuksessa ja myös itse sen toimenpanossa huomioon tämä kansalaisten kuunteleminen sekä uusien viestintävälineiden tuomat mahdollisuudet. Tätä nykyä voimassa olevat viestinnän ohjeet ovat suhteellisen yksiselitteiset ja monelta osin – uusimpia teknologian mahdollistamia kriisiviestinnän innovaatioita lukuun ottamatta, edelleen validit. Ongelmana on että niiden käytäntöön laittamista ei harjoitella paljoakaan: viestintä ei ole mukana VALHA harjoituksissa, siten että viestinnän ja tiedonkulun kriisitilannevalmiutta voitaisiin näissä harjoituksissa opetella.

Valtioneuvoston kanslian ministeriöille jaetuissa ohjeissa (18.6.2003) on yksilöity muistilista tehostetun viestinnän hoitamisesta (Luku 3.2, 6.). Valtioneuvoston kanslialla oli ongelmia ja onnistumisia Aasian hyökyaaltokatastrofiin liittyneessä *viestinnässä seuraavissa kohdissa*: ”1. Tunnista tilanne ajoissa ja varaudu nopeisiin muutoksiin.” Valtioneu-

voston kansliassa tilannetta alettiin oma-aloitteisesti seurata jo tapaninpäivänä, vaikka toiminta tuolloin olikin yksinomaan ulkoasiainministeriön vastuulla. Suomalaisten tilanteen vakavuutta ei kuitenkaan oivallettu ennen kuin 27.12. aikaisin aamulla. Valtioneuvoston kansliasta oltiin kyllä yhteydessä ulkoasiainministeriöön usealtakin taholta 26.12., mutta tieto tilanteen vakavuudesta ei valtioneuvoston kansliaan välittynyt. Ohjeen kohta 3 *"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 tilanteeseen ja ovat varautuneet joukkoviestimien yhteydenottoihin. Tee tiedote ja/tai organisoi tiedotustilaisuus, jotta kaikki saavat tasapuolisesti tietoa tilanteesta. Muista informoida myös puhelinvaihdetta." Tiedotustilaisuuksissa ei jaettu kirjallista materiaalia. Aasian erikoissivusto saatiin toimintaa vasta 7.1.2005 Kohta 4: *"Ota yhteyttä hallinnonalasi muihin tiedottajiin ja yhteistyökumppaneihin"* Tätä tehtiin valtioneuvoston kansliassa jossain määrin, jo ennen kriisiä sovitussa tiedotuspäällikkökokouksessa. Mutta kyselyvastauksissa ilmenee että useasta ministeriöstä viestiä ja kokousta asian tiimoilta odotettiin. Ohjeen kohdassa 4 todetaan myös: *"Luo nopeasti tiedonkulkuverkosto myös tilanteessa keskeisesti mukana oleviin muiden yhteistyökumppaneiden tiedottajiin. Verkostot auttavat kokonais kuvan luomisessa ja viestinnän yhteensovittamisessa ja tiedotustilaisuuden koordinoinnissa."* Tässä onnistuttiin suhteellisen hyvin: sidosryhmät olivat mukana mm. tiedotustilaisuuksissa. Ohjeen kohdassa 7 todetaan: *"Seuraa median uutisointia ja reagoi tarvittaessa.* Organisoி mediaseuranta alusta lähtien. Varmista, että väärät tiedot oikaistaan välittömästi ja puutteellisia tietoja täydennetään uudella tiedolla." Mediaa seurattiin ja kansainväliset mediakatsaukset vietii myös valmiuspäällikkökokoukseen (enemmän katsauksista luvussa 5). Ongelmana oli että tulkintoja suomalaisten tilasta ei korjattu myöskään valtioneuvoston kanslian toimesta. Tämä tutkimus toteuttaa osaltaan ohjeen kohtaa 9: *"Arvioi onnistumistasi.* Arvioi viestintäsi onnistumista jälkikäteen. Tarvittaessa uudista ohjeita ja menettelytapoja..."

### 3.5.5 Sisäasiainministeriön Aasian hyökyaalokatastrofin viestintä ja voimassa oleva viestinnän ohjeistus

Valtioneuvoston kanslian ministeriöille jaetuissa ohjeissa (18.6.2003) on yksilöity muistilista tehostetun viestinnän hoitamisesta (Luku 3.2, 6.), johon tässä osiossa on useasti jo aiemmin viitattu. *Pääosin sisäasiainministeriö onnistui Aasian hyökyaalokatastrofiin liittyneessä viestinnässään hyvin.* Se muun muassa

- hälytti lisäresursseja ja oli yhteydessä ministeriön substanssivirkamiehiin (VNK 18.6.2003 ohjeen kohta 3)
- oli yhteydessä hallinnonalan muihin tiedottajiin ja yhteistyökumppaneihin (kohta 4)
- oli yhteydessä ja yhteistyössä valtioneuvoston kanslian kanssa, muun muassa julkaisi omalta hallinnonalaltaan tietoa heidän verkkosivuilla (kohta 5)
- Oli yhteydessä ulkoasiainministeriöön ja seurasi mediaa (kohdat 6 ja 7)

Tilanne ei ole vielä päättynyt vaan uhrien tunnistus- ja kotiuttamisoperaatio on vielä kesken joten tätä kohtaa 8 *"Informoi tilanteen päättymisestä"* ei tässä voida vielä kommentoida kuin ei myöskään ohjeen kohtaa 9: *"arvioi onnistumistasi"*, vaikkakin sisäasiainministeriössä tätä on jo tehty. Valtioneuvoston kanslian ministeriöille jaetuissa ohjeissa (18.6.2003) todetaan myös kohdassa yksi: *"Tunnista tilanne ajoissa ja varaudu nopeisiin muutoksiin.* Tunnista tilanne ajoissa ja varaudu välittömästi sen nopeaan muuttumiseen. Ota yhteyttä jo alkuvaiheessa oman ministeriösi johtoon ja päivystä-

jään/valmiushenkilöön, valtioneuvoston tiedotusyksikköön sekä kansainvälistä kiinnostusta herättävissä asioissa ulkoasiainministeriön lehdistö- ja kulttuuriosastoon. Luo välittömästi kanavat, joita pitkin saat tilanteesta ajantasaista tietoa.” Tätä ei sisäasiainministeriössä 26.12 tapahtunut. Sisäinen hälyttäminen ei toiminut kunnolla, ja kuva suomalaisten tilanteesta oli väärä, joten tilanteeseen ei reagoitu *tämän* tilannekuvan perusteella nopeasti, vaikka muuten tilanteeseen reagoitiinkin nopeasti. Ohjeen kohdassa 2. puolestaan todetaan seuraavasti: ”*Sovi ministeriösi johdon kanssa, miten viestintä hoidetaan.* Selvitä missä tilanteessa kootaan tilannekuvaa ministeriötasolla ja valmistaudu osallistumaan kokoukseen. Varmista, että samassa yhteydessä sovitaan myös ministeriön viestintälinjasta ja viestintävastuista.” Viestintäyksikkö toimi tässä oma-aloitteisesti mutta kaikissa sisäasiainministeriön organisaatioissa ei viestintää kutsuttu tilannetta käsitteleviin keskeisiin kokouksiin mukaan. Kohdassa 6 todetaan: ”*Ota yhteyttä myös ulkoasiainministeriön lehdistö- ja kulttuuriosastoon, jos on tehostettava viestintää ulkomaille.* Varmista, että ulkoasiainministeriön lehdistö- ja kulttuuriosasto on saanut tiedon tapahtuneesta. Neuvottele valtioneuvoston tiedotusyksikön sekä ulkoasiainministeriön lehdistö- ja kulttuuriosaston kanssa, miten kansainvälisessä viestinnässä tarvittava tiedotusaineisto tuotetaan, miten kansainväliseen median seuranta hoidetaan ja mitä asioita kansainvälisen median palvelussa muuten tulee ottaa huomioon.” Sisäasiainministeriö teki yhteistyötä UM:n kanssa muun muassa kadonneiden listan julkaisun yhteydessä, mutta kansainvälisen mediaseurannan tekemisestä yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa ei tämän tutkimuksen yhteydessä tullut tietoa.

#### *Valtioneuvoston kansia ja kriisiviestinnän koordinointi ja suunnittelu*

Viestintäsuunnittelijan virka on ollut valtioneuvoston kanslian budjettiehdotuksissa jo vuosia, ja aina se on pyyhitty jossain vaiheessa pois. Tälle viestintäsuunnittelijalle kuuluisi näiden erityistilanteiden viestinnän suunnittelu, koordinointi ja arviointi jälkeensä. Viestinnän asiantuntijat korostavat valtioneuvoston kanslian roolia kriisiviestinnässä. *Koordinointivastuu* useita hallinnonaloja koskevassa kriisissä on *valtioneuvoston kanslialla*.

Kriisissä olennaista on *oikean tilannekuvan* muodostuminen mahdollisimman nopeasti, jotta osataan tehdä *oikeat päätökset*. Valtioneuvoston kansliaan täytettiin tilannekuva-koordinaattorin virka vuoden 2005 alussa. Johtamisjärjestelmän kautta *viestintä pitää kytkeä kriisin johtamiseen*: Viestinnän pitää olla mukana siinä samassa pöydässä, missä sitä muutakin toimintaan liittyvää tehdään.

## **4 Viestinnän toimijat ja toiminta: Viranomaisten tiedotustoiminta Aasian hyökyaaltokatastrofissa 26.12.04–3.1.05**

### Johdanto

Luvussa käsitellään viestinnän toimijoita ja toimintaa eri ministeriöissä. Luku alkaa tutkimuskysymysten ja aineiston esittelyllä. Tämän jälkeen siirrytään käsittelemään viranomaisten toimintaa viestintäyksiköissä. Ensin esitellään aineiston keräystapa ja analyysimetodi. Sitten eritellään metodin avulla aineistoa ja esitellään tutkimustulokset ja johtopäätökset.

Toiminnan käsittelyn jälkeen siirrytään käsittelemään viranomaisten Internetissä julkaisemia tiedotteita ja muita katastrofiin liittyviä tekstejä. Ensin esitellään aineiston luokittelurungon syntyä ja käyttötapaa. Sen jälkeen kuvaillaan ja analysoidaan aineistoa. Ana-

lyysistä esitetään johtopäätöksiä ja ideoita vastaavan luokittelurungon käytöstä ministeriöiden oman viestinnän analysoimiseksi.

Viranomaisten verkkojulkaisujen jälkeen siirrytään vastaavalla tavalla erittelemään tiedotustilaisuuksia. Sidosryhmätiedotteita on käyty vertailun vuoksi lyhyesti läpi ja tarkasteltu sitä, miten ne erosivat valtionhallinnon tiedotteista. Viranomaisten tiedotustoimintaa Indonesiassa 28.3.2005 tapahtuneesta maanjäristyksestä ja siitä aiheutuneesta tsunamipelosta verrataan hyökyaaltokatastrofin aikaiseen tiedotustoimintaan. Tällä tavalla tarkastellaan lyhyesti sitä, miten toiminta on kehittynyt kolmessa kuukaudessa Aasian hyökyaaltokatastrofin jälkeen. Lopuksi kerrotaan johtopäätökset siitä, miten viranomaiset tiedottivat Aasian hyökyaaltokatastrofista ja esitetään suosituksia ja kehitysideoitu toiminnan kehittämiseksi.

#### Tutkimuskysymykset

- § Miten viranomaisviestintä toteutui?
- § Mitä, miten ja milloin suomalaiset viranomaiset tiedottivat Aasian hyökyaaltokatastrofista?
- § Miten kriisiorganisaation viestintä järjestettiin käytännössä?
- § Miten ennalta määritellyt vastuusuhteet toteutuivat?
- § Miten viestinnän vastuusuhteet määriteltiin, ja miten ne toteutuivat käytännössä?
- § Miten kriisiorganisaation sisäinen viestintä toteutui?
- § Miten ja millaista aktiivista viestintää harjoitettiin?
- § Millaista taas oli reaktiivinen viestintä, ja miten se muotoutui kriisin aikana?

#### Aineisto

Aineisto jakaantuu neljään osaan:

- 1) Viranomaisten toiminta viestintäyksiköissä Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana; tämän selvittämiseksi tehtiin ministeriöiden viestintäyksiköille kolme erilaista kyselyä.
- 2) Kaikkien suomalaisten viranomaisten Aasian hyökyaaltokatastrofista verkossa julkaissamat tiedotteet ja muut tekstit, kuten kokouspöytäkirjat ja erikoissivustot. Nämä viranomaisten asiasta lähettämät tiedotteet on analysoitu ajalta 26.12.04–28.2.05. Yhteensä tekstejä on analysoitu 98 kappaletta (n= 98).
- 3) Ministeriöiden järjestämät tiedotustilaisuudet 27.12.04–3.1.05
- 4) Viranomaisten keskeisten sidosryhmien ja yhteistyökumppaneiden oma tiedottaminen verkossa (verkossa julkaistut tiedotteet ajalta 26.12.04–28.2.05).

## 4.1 Viranomaisten toiminta viestintäyksiköissä

#### Tutkimuskysymykset

- § Miten kriisiorganisaation viestintä järjestettiin käytännössä?
- § Miten ennalta määritellyt vastuusuhteet toteutuivat?
- § Miten viestinnän vastuusuhteet määriteltiin, ja miten ne toteutuivat käytännössä?
- § Miten kriisiorganisaation sisäinen viestintä toteutui?
- § Miten ja millaista aktiivista viestintää harjoitettiin?
- § Millaista taas oli reaktiivinen viestintä, ja miten se muotoutui kriisin aikana?
- § Miten viranomaisviestintä toteutui?

## Aineisto ja analyysimetodi

Viranomaisten toiminnan selvittämiseksi laadittiin kolme erilaista kyselylomaketta, jotka ovat liitteenä (liitteet 5-7). Yksi kyselylomake (liite 7) toteutettiin sähköisenä verkkolomakkeena, ja sitä täyttämään kutsuttiin 23.2.05 kolmen keskeisen kriisin hoidosta vastanneen ministeriön viestintäyksiköiden työntekijät.

Kaksi muuta lomaketta oli tarkoitettu *kaikille* ministeriöille. Ne jaettiin ministeriöiden viestintäyksiköiden vetäjille 23.2.05; näistä ensimmäinen (liite 6) täytettiin yhdessä koko viestintäyksikön kesken keskustellen, yleensä osastopalaverin yhteydessä. Toisen (liite 5) viestintäyksiköiden vetäjät täyttivät erikseen.

Lomakkeet analysoitiin laadullisen lähiluvun avulla, eli niitä luettiin etsien yhtäältä säännönmukaisuuksia ja toistuvia teemoja, ja toisaalta niitä peilattiin tutkimuskysymyksiin. Aineisto oli melko pieni, joten laajaa määrällistä analyysia ei tarvittu kokonaiskuvan saavuttamiseksi. Tarkimmat vastaukset tutkimuskysymyksiin toiminnasta löytyivät sähköisen verkkolomakkeen avulla. Niihin on lisätty muiden kuin kolmen keskeisen ministeriön vastaukset edellä mainittujen kahden muun kyselyn perusteella.

## Tulokset

Osallistumispyyntö sähköiseen kyselyyn lähetettiin yhteensä 34:lle ulkoasiainministeriön, sisäasiainministeriön ja valtioneuvoston kanslian *viestintäyksiköiden työntekijälle* viikolla 8. Määräaikaan mennessä kyselyyn vastasi 16 henkilöä. Tämän jälkeen lähetettiin vielä muistutus 11.3. ja vastaamisen määräaikaa pidennettiin viikon 11 loppuun asti. Vastaaajien kokonaismäärä oli kaikkiaan 18 henkilöä, joista neljä valtioneuvoston kansliasta, 5 sisäasiainministeriöstä ja 9 ulkoasiainministeriöstä. Vastausprosentti on siis 53, mikä on suhteellisen normaali vastausprosentti kyselyihin. Yksittäisiä vastaajia tutkijat eivät pysty identifioimaan. Kyselylomake on raportin liitteenä (liite 7). Kaksi muuta lomaketta oli tarkoitettu kaikille ministeriöille. Näistä ensimmäinen täytettiin yhdessä koko viestintäyksikön kesken (liite 6). Toisen viestintäyksiköiden vetäjät täyttivät erikseen (liite 5).

Suurin osa toimijatason vastaajista (67 %) sai ensimmäisen tiedon Aasian kriisistä viimeistään *sunnuntaina päivällä*, ja 33 % vastaajista jo aamulla joko STT:n tai MTV3:n tekstiviestipalvelusta. Toiseksi yleisin kanava ensimmäisestä tiedosta oli televisio (erityisesti niille, jotka saivat tiedon vasta illalla). Enimmäkseen katsottiin kotimaisia kanavia, vain vähän oli seurattu kansainvälisiä uutiskanavia (eniten BBC:tä).

*Suurin osa vastaajista (56 %) oli ensimmäisen kerran yhteydessä työpaikalle 27.12. tullessaan töihin.* Neljä vastaajaa oli ollut yhteydessä työpaikalle jo 26.12, puhelimitse tai töihin tullessaan. Yhteensä neljä vastaajaa oli yhteydessä työpaikalleen vasta 28.12. tai sen jälkeen (viimeinen 3.1.). Selkeitä tai runsaslukuisia toimintaohjeita ei kovin moni heti töihin tultuaan saanut. Yleisin yksittäinen työtehtävä oli mediaseuranta (tai esim. ”seurata tilannetta netin kautta”) ja ylipäätään tilannekuvan selvittäminen. Valtioneuvoston kanslian laatimat kansainväliset katsaukset tulivat myös valmiuspäällikköryhmän käyttöön.

Ulkoasiainministeriössä päivitettiin lisäksi matkustustiedotteita. Viestintäyksikkö avusti ja konsultoi mm. konsuliyksikköä, esimerkiksi kadonneen henkilön ilmoittamista varten tehtävästä verkkolomakkeesta oli suunnittelua vireillä, mutta lopulta lomake katsottiin ulkoasiainministeriön konsuliosastolla tarpeettomaksi. Mediaseuranta ja tilannekuvan selvittäminen olivat eniten mainittu oma-aloitteinen toimenpide. Lisäksi mainittiin esimerkiksi normaalit tiedotteiden lähetysrutiinit ja käännöstyöt.

Työtä tehtiin koko kriisin ajan pääsääntöisesti ”ilman sen kummempia ohjeita oman intuition varassa.” Suurin osa vastaajista ei itse antanut toimintaohjeita tai vastasi, että asioista päätettiin yhteisesti tai päällikön ohjeiden mukaan. Päällikkötason vastauksista yhdessä annettiin joitakin toimintaohjeita (varautuminen tiedotteiden lähettämiseen), yhdessä vastattiin että oli päätetty yhdessä, mitä tehdään, ja yhdessä valiteltiin, että selkeiden toimintaohjeiden antaminen oli hankalaa puutteellisen tilannekuvan takia.

Vastaajien mukaan kriisinajan työtahti oli erilainen kuin normaaliajan. Erityisesti tätä mieltä oltiin ulkoasiainministeriössä. *Työtahti oli tiiviimpi, työtä tehtiin kiireessä, ja mediaseuranta ja tiedotteiden julkaisu oli tavallista laajempaa.* Toisaalta sisäasiainministeriöstä ja valtioneuvoston kansliasta tulleiden vastausten mukaan työtahti ei eronnut normaalitilanteesta erityisen paljoa. Useat vastaajat arvostivat erityisesti omaaloitteisuuttaan ja valmiuttaan (ja taitoaan) tehdä sellaisia tehtäviä, mitä eivät olleet aikaisemmin tehneet. Toisaalta parantamisen varaa oli tilannekuvan muodostuksessa. Useat vastaajat myös ihmettelivät, miksei kutsua töihin tullut, vaikka tiedettiin median seuraamisenkin perusteella, että töitä olisi todella paljon. Muutama vastaaja totesikin, *ettei olisi pitänyt luottaa* siihen, että oma yksikkö huolehtii tilanteesta ja kutsuu töihin tarvittaessa. Olisi pitänyt itse tarjoutua töihin, jos tilanteen vakavuus olisi tiedetty. Joissakin keskeisissä ministeriöissä ihmeteltiin myös, miksi oma yksikkö teki virallisesti vain vähän ensimmäisten päivien aikana, vaikka hiljaisen viikon takia olisi voitu tehdä ”jotain hyödyllistä” oman mediaseurannan lisäksi. Myös sisäisen tiedotuksen parempaa hoitamista olisi toivottu.

Työtä haittasi lähes kaikissa vastauksissa *(viestinnän) johtamisen ja/tai tiedonkulun puute.* Kommentoitiin jopa, ettei ministeriö antanut viestintäyksikölle minkäänlaista tietoa tai ohjeistusta toiminnasta. Vastauksissa kaivattiin erityisesti koordinoitua, mutta toisaalta sanottiin, että koordinoitua hankaloitti epäselvä tilannekuva, ja tilannekuvan muodostuttua paremmin myös viestinnän tehtävien jako helpottui. Työtehtävien hoidon suunnittelemattomuus haittasi myös yksittäisten töiden menestyksellistä loppuun viemistä, ja lopulta useat aloitetut työtehtävät jäivät kesken. Henkilöstöresursseista oli pulaa, mutta toisaalta oli katsottu, että kriisin ensivaiheessa osa lomailijoista sai jatkaa lomaansa, jotta kriisinhallinnan seuraavissakin vaiheissa olisi tarpeeksi vireää ja levännyttä henkilöstöä käytettävissä. Mainittiin myös harjoittelijasta, jonka valvominen ja ohjaaminen koettiin taakaksi, eli harjoittelijan katsottiin haittaavan työntekoa, vaikka samaan aikaan henkilöstöresursseista oli samassa yksikössä pulaa. Tämä herättää kysymyksen, näkyykö puutteellinen koordinoitua ja johtaminen juuri siinä, ettei kullekin löydy taitoja vastaavia työtehtäviä, tai peräti siinä, ettei henkilöstöresursseja osata ylipäätään ottaa avuksi.

Vastaajista monikaan ei katsonut, että olisi voinut tehdä mitään omista tehtävistään toisin tai ”ilman toimivaa johtoa ja selkeää toimintasuunnitelmaa”. Monet vastaajat sanoivat jälleen, *ettei olisi pitänyt luottaa* siihen, että omassa yksikössä tehtäisiin järjestelyjä, vaan olisi heti oma-aloitteisesti pitänyt hakeutua yhteyteen työpaikan kanssa. *Koko henkilökunta olisi vastaajien mukaan pitänyt kutsua paikalle ja varmistaa, että resurssit riittävät. Päällikkötasolta mainittiin, että olisi pitänyt tehdä kunnon suunnitelma ja nimetä vastuuhenkilöt.*

Suurinta osaa vastanneista informoitiin hyvin vähän tai ei ollenkaan työpaikalla tapahtuneesta. Valtioneuvoston kansliassa pidettiin 27.12. viestintäyksikön aamukokous, sisäasiainministeriössä taas ensimmäinen kokous oli vastaajien mukaan vasta 31.1 yhdessä poliisiosaston kanssa. Siellä käsiteltiin kadonneiden listaa sekä uhrintunnistusta. Ulkoasiainministeriössä työntekijöitä ei informoitu erikseen. Työntekijät informoivat toisiansa yksikön sisällä lähinnä keskusteluin ja sähköpostitse. Muutama käytti puhelinta

tähän tarkoitukseen. Yksi tiedotusavustaja välitti uutistoimistojen tietoja eteenpäin ”näp-pituntumalta” kokoamalleen sähköpostilistalle. Yhden vastaajan mukaan ”jokainen uusi faktatieto otettiin koko ajan käyttöön asiakaspalvelussa (kriisialueella olevien omaisten puheluissa)”. Viestintäyksikön sisäinen viestintä toimi useimpien mielestä *ainakin pa-remmin kuin kriisiorganisaation viestintä kokonaisuudessaan*, vaikka osa välittelikin, ettei tieto kulkenut edes yksikön sisällä. Annettujen arvosanojen keskiarvo oli **6,8**, ja monet korostivat tiedonkulun ongelmien olevan muualla kuin omassa yksikössä. Yhden vastaajan mukaan ”muu sisäinen viestintä asiasta talon sisällä oli mitätöntä, ainakin kriisiorganisaation ulkopuolelle”.

Käytännön järjestelyistä kysyttäessä vastausten hajonta oli suurta. Monet vastasivat tehtäviä hoidetun lähes tai täysin normaalisti, myös ulkoasiainministeriössä, sisäasiainministeriössä ja valtioneuvoston kansliassa. Kriisitilanteessa tuleekin pääasiassa säilyttää tiedotusjärjestelyt mahdollisimman samanlaisina kuin normaalioloissakin. *Samoin vastuusuhteista vastaajat osasivat sanoa melko vähän tai eivät ollenkaan*. Joidenkin mukaan vastuusuhteista ei keskusteltu, yksi ei tiennyt vastuusuhteista ja kolme oli jät-tänyt tähän kysymykseen kokonaan vastaamatta. Muutaman vastauksen mukaan ”pääl-liköt ja ministeriön johto olivat vastuussa”, ja muutaman vastaajan mukaan vastuusuhteet määräytyivät normaaliin tai lähes normaaliin tapaan. Tehtävät ohjattiin organisaati-ossa alaspäin pääosin puhelimitse, sähköpostitse ja keskustellen. Miehitys oli monen vastaajan mukaan niin vähäinen, että käytännön järjestelyt pystyttiin sopimaan keskus-tellen. Monet mainitsivat myös, ettei kokouksia ehditty pitää. Vastauksista ilmenee, että laajempia kokouksia ehdittiin pitää vasta perjantaina 31.12.04 ja ”uuden vuoden jäl-keen”. Tämä kokousten puuttuminen haittasi jonkin verran tiedon välittymistä alaspäin organisaatioon.

Viestintäyksiköiden oma-aloitteiset toimenpiteet ja oma-aloitteisen viestinnän harjoitta-minen liittyivät vastaajien mielestä lähinnä verkkoviestintään ja jonkin verran myös me-diaseurantaan. Aasia-sivuston rakentaminen, ehdotus ulkoasiainministeriölle kriisisäh-köpostin avaamisesta, ylimääräiset uutiskatsaukset, kyselytulvan ohjaus oikeille vas-taanottajille, verkkosivujen päivitys, tiedotustilaisuuksien vienti verkkoon olivat esimerk-kejä oma-aloitteisista toimenpiteistä. Kysymykseen tuli myös vastauksia, joissa jopa kaikkia toimenpiteitä pidettiin oma-aloitteisina. On hyvä huomioida, että esimerkiksi Aa-sia-sivusto rakennettiin vasta kriisin akuuttivaiheen jälkeen, eli *pääosin ennakoiva pal-veluroolin ottaminen tapahtui vasta tilanteen jo tasaannuttua*.

Aktiivista *sisäistä* viestintää harjoitettiin viestintäyksiköissä mediaseurannan tehostami-nessa. Toisaalta sisäinen tiedonkulku ei toiminut parhaalla mahdollisella tavalla, ja *viest-intäyksiköiden työntekijät joutuivat muodostamaan tilannekuvan paljolti muun kuin or-ganisaationsa sisältä saaman tiedon perusteella*. Mediaseurannan koosteita ei ehditty kriisin alkuvaiheessa laatia ja jakaa kaikissa kriisinosaisissa ministeriöissä.

*Ennakointi epäonnistui vastaajien mielestä eniten kansalaisten tiedontarpeiden arvioin-nissa*. Puolet vastaajista mainitsi vastauksessaan joko kansalaisten tiedontarpeiden yli-päänsä tai verkon ja/tai puhelinliikenteen volyymin väärinarvioinnin. Vastaajista 39 % mielestä ennakoimattomat ongelmat liittyivät myös yksikön organisaatioon tai johtami-seen ja vastaajista 11 %:n mielestä sisäiseen tiedonkulkuun. Muutaman vastaajan mu-kaan ei osattu ennakoita katastrofin laajuutta, ja yhden vastaajan mukaan median huomion kiinnittymistä valtionhallinnon toiminnan puutteisiin ei osattu odottaa. Sisäisen tiedonkulun ongelmat, valmistautumattomuus ja palautteen määrä yllätti etenkin ulko-asiainministeriössä, IT-tekniikan toimimattomuus puolestaan sisäasiainministeriössä. Valtioneuvoston kansliassa maininnat koskivat katastrofin laajuutta ja median huomiota valtionhallinnon toimintaan. Verkkotiedotuksen asema painottui vastauksissa kysymyk-

seen tiedotuksen käytännön toteutuksesta. *Lähes kaikki vastaajat mainitsivat verkkosivujen hyödyntämisen kansalaisille tiedottamisessa.* Lisäksi mainittiin puheluihin vastaaminen, sähköpostit toimittajille ja tiedotustilaisuudet. Vähäisessä määrin otettiin kantaa sisäiseen viestintään kertoen, ettei sitä ollut lainkaan.

Resursoinnin ongelmat olivat vastaajien mukaan erityisesti verkon käyttökapasiteetissa, sisäisessä tiedotuksessa ja henkilöstössä. Yhtäällä ongelmia oli etenkin henkilöstön riittävyyden kanssa, kun taas toisaalla henkilöstöresursseja oli riittävästi, mutta niitä ei vastaajan mukaan hyödynnetty tehokkaasti. Sisäisen tiedotuksen ongelmat ja organisaation valmistautumattomuus kriisiin korostuivat ulkoasiainministeriössä, verkon toimimattomuus taas sisäasiainministeriössä. Vain kahden vastaajan mukaan resurssit olivat riittävät, mutta yksi vastaaja huomauttaa, että tuskin mitkään resurssit olisivat riittäneet. Vain vähäisessä määrin oltiin sitä mieltä, että käytettävissä olevat tilat ja välineet toimivat huonosti. Kaikkiaan 78 % vastaajista ilmoitti, että tilat ja välineet toimivat hyvin tai pääpiirteittäin hyvin. Muutamit vastaajat totesivat valtioneuvoston kanslian tiedotustilan olevan kooltaan ja tekniseltä varustetasoltaan puutteellinen suurempien tiedotustilaisuuksien järjestämiseen. Verkon huonosta toimivuudesta mainittiin muutamassa vastauksessa.

Viestintäyksiköt arvostavat kriisinajan toiminnassa eniten henkilöstön joustavuutta sekä varsinaista konkreettista suoritusta olosuhteiden mukaan. Yhteensä kaksitoista vastaajaa mainitsi toisen tai molemmat näistä seikoista. Myös julkaistujen tietojen luotettavuus ja oikeellisuus mainittiin muutaman kerran arvostetuimpana seikkana. *Eniten puutteita löytyi yksikön sisäisestä tiedonkulusta sekä työnjaosta.* Arvostettuja seikkoja luettiin huomattavasti enemmän kuin parannettavia seikkoja.

Viestintäyksikön konkreettinen suoritus sai arvosanan **7,7**. Perusteluissa toistui miltei kaikissa vastauksissa se, että toimittiin *parhaalla mahdollisella tavalla resurssit/tilanne huomioon ottaen*. Eli tiedostettiin kyllä oman toiminnan puutteet ("tehtiin, mitä tehtävissä oli", "Resurssit riittivät venymisen ansiosta kaikkein välttämättömimpään, mutteivät enempään") mutta toisaalta nämä selitettiin olosuhteilla (vähän henkilöstöä, huono organisointi, vähän tietoa, odottamaton määrä yhteydenottoja).

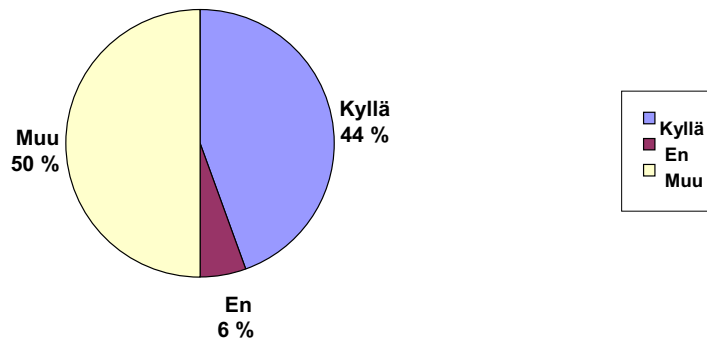
Vastausten mukaan palvelurooliin asettumiseen ei ollut totuttu. Kansalaisten kyselytulvaan ei ollut varauduttu juuri lainkaan, eikä siihenkään, että niin moni etsii tietoa verkkosivuilta. Esimerkiksi verkkopalvelinten kapasiteetteja ei aina tiedetty. (Vertailun vuoksi: *Sukellus.fi:n* palvelinkapasiteettia lisättiin maanantaina 27.12. välittömästi sen jälkeen, kun yksi palvelun vetäjistä oli havainnut, että sukellus.fi sai odottamatonta tv-julkisuutta. Kaikkiaan sukellus.fi toimi heikosti vain noin parin tunnin ajan kriisin akuuteimpana aikana. Päivittäinen kävijämäärä oli noussut maanantaina normaalista alle 200 kävijästä yli 76 000 käyttäjään. Kadonneiden listan julkaisun jälkeen 30.12. illalla valtioneuvoston verkkosivuilla oli 38 000 käyttäjää. Sisäasiainministeriön sivut taas hidastuivat niin, ettei niiden käyttö ollut mahdollista. Toimintaa mukautettiin kansalaisten tiedontarpeisiin mm. Aasia-sivuston rakentamisella. Lisäksi tehtiin normaalia pitempää päivää, jotta tiedotustilaisuudet saataisiin vielä saman päivän aikana verkkoon seurattaviksi.

Toimintavalmius vastaavissa tilanteissa sai arvosanan **7,4**. Viestintäyksikön päivystysjärjestelyistä, varallaolovelvoitteista ja mahdollisista hälyttämismuutoksista oli tietoisia 44 % eli kahdeksan vastaajaa. Eniten vastattiin kuitenkin "Muu, mikä?" (50 %). (Kuva 4.1.1) *Vastauksia täsmennettiin sanomalla, ettei kyseisiä järjestelyjä ole yksikössä lainkaan tai niistä ei olla käytännössä tietoisia, että kaikki tulevat töihin tai että järjestelyjä koskevia ohjeita uusitaan parhaillaan.* Ulkoasiainministeriön viestintäsuunnitelmassa vii-



tataan toimintaan kriisin aikana melko yleisesti tähdentäen lähinnä ulkomaille suuntautuvan viestinnän resursointia ja suomalaisten matkustusturvallisuuteen liittyvän viestinnän (mm. mobiiliratkaisujen) kehittämistä edelleen (UM 2003, 8). Valtioneuvoston kanslian viestintäsuunnitelman mukaan olennaista on kriisin varhainen havainnoiminen sekä nopea, avoin ja tosiasioissa pitäytyvä viestintä. Lisäksi informoidaan kanslian johtoa ja tiedotusyksikköä (VNK 2004, 15).

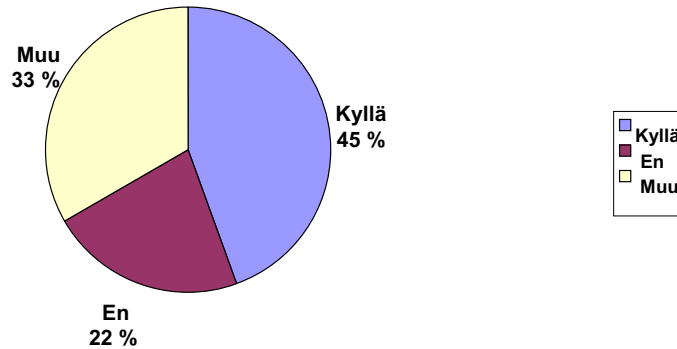
*Kuva 4.1.1 Oletko tietoinen viestintäyksikkösi päivystysjärjestelyistä, varallaolovelvoitteista ja mahdollisista hälyttämismuutoksista?*



Ministeriöissä yleensä päivystysjärjestelyitä, varallaolovelvoitteita ja hälyttämismuutoksia on suunniteltu vaihtelevasti. Kyselyidemme (liitteet 5-7) perusteella hiukan alle puolet vastanneista ministeriöistä tuntee täysin nämä järjestelyt ja tietää, mitä vastaavassa, omaa ministeriötä koskevassa tilanteessa tulee tehdä. Toinen puoli ministeriöistä on suunnitellut toimintaa, mutta suunnitelmat kaipaavat täsmennyksiä tai päivitystä, tai henkilökunta ei ole omista velvoitteistaan täysin selvillä. Muutamassa ministeriössä uskotaan myös pienen työntekijöiden määrän helpottavan käytännön järjestelyjä, kun käytännössä kaikkien uskotaan kykenevän joustamaan tilanteen mukaan.

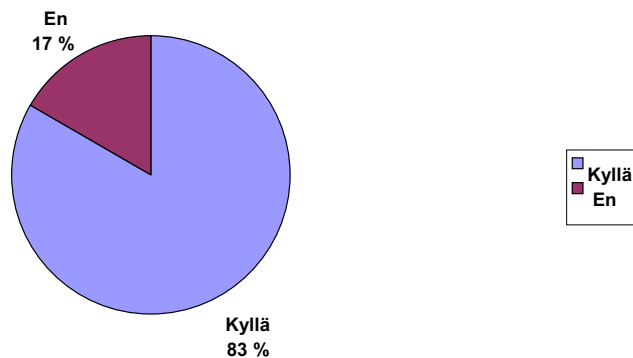
Verkkokyselyn vastaajista 45 % ilmoitti tietävänsä, mitä heidän tulee tehdä vastaavassa tilanteessa. 22 % ei tiennyt ja 33 % vastasi ”Muu, mikä?”. Tätä tarkennettiin sanomalla, ettei omaa tehtävää ole täsmennetty, että vastuut ovat epäselvät, vastuuta ollaan muuttamassa tai lisäinfoa kaivataan (Kuva 4.1.2).

Kuva 4.1.2 Tiedätkö, mitä Sinun tulee tehdä vastaavan katastrofin sattuessa?



Tämä liittyy siihen, että käytännön harjoitusta ilmoitti kaipaavansa 83 % vastaajista, ja loput 17 % eivät kaivanneet harjoitusta (kuva 4.1.3).

Kuva 4.1.3 Koetko tarvitsevasi käytännön harjoituksia kriisitilanteita varten?



Verkkokyselyn ja muiden kyselyiden vastaajat kaipasivat lähes yhdenmukaisesti erityisesti *konkreettisia, käytännön työtehtävien hoitoon ja työnjakoon* liittyviä harjoituksia. Toivottiin esimerkiksi käytännön työskentelyn harjoittelua erilaisissa kuvitteellisissa skenaarioissa (liikenneonnettomuus, ydinonnettomuus, terrori-isku) ja kunnon suunnitelmia ja toimintaohjeita vastuusuhteista ja johtamisesta. On huomattava, että nykyisessä Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa ei ole skenaariona huomioitu *lainkaan* tilannetta, jossa suuri määrä suomalaisia joutuu vaaratilanteeseen Suomen rajojen ulkopuolella (Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2003). Näissä harjoituksissa toivottiin myös koko valtioneuvoston mukanaoloa. Kantaa otettiin myös normaaliajan resursointiin; muutamissa viestintäyksiköissä on melko vähän henkilökuntaa, joten harjoitteluun ja toiminnan suunnitteluun ei pystytäkään paneutumaan niin paljon kuin tarvetta ja halua olisi.

Tapahtumaa on vastaajien mukaan käyty läpi niin ministeriöissä, yksiköissä kuin kollegoidenkin tasolla, vaikka joitakin ”Ei ole käyty läpi” -vastauksia tuli. Muutamassa vastauksessa myös toinen viranomainen oli käynyt tapahtumaa läpi. Viestintäyksiköt ovat raportoineet omasta toiminnastaan, ja myös ministeriöt ovat selvittäneet kriisinajan toimintaansa. Yksiköissä on myös pidetty asian johdosta kokouksia, mutta enimmäkseen kollegat ovat käyneet ns. kahvihuonekeskustelua, ja muutama vastaaja jäi kaipaamaan ns. debriefing-toimintaa.

Vapaassa kirjoitustilassa kommentoitiin ja korostettiin erityisesti selkeän suunnitelman ja selkeiden vastuusuhteiden tärkeyttä sekä riittävän miehityksen varmistamista (töihin olisi pitänyt tulla tai kutsua aiemmin). Muutama vastaaja mainitsi, että sisäinen tiedonkulku oli nolla, eikä yksiköillä ollut tämän vuoksi mitään tiedotettavaa. Tieto oli kriisikeskuksessa ja esimiehillä (ei käy ilmi, viitataanko esimiehillä yksikön vai koko kriisiorganisaation esimiehiin), jotka olivat jatkuvasti kokouksissa ja puhelimesta. Myös tietotekniikan ja viestinnällisen osaamisen kehittämistä suositeltiin ja toivottiin.

Debriefing tuli uudestaan esiin suosituksissa ja lisättävää -osiossa. Muutama vastaaja toivoisi sitä ja pohtii, onko jo liian myöhäistä, kun asia on ”työnnetty piiloon”, vaikka henkistä pahoinvointia on.

#### Johtopäätökset toiminnasta

Verkkokyselystä ilmeni muutamia keskeisiä teemoja, jotka toistuivat monen kysymyksen vastauksissa. Viestintäyksiköiden resursoinnissa toimittiin esimiesten ohjeiden mukaan, vaikka taustalla olikin omaa ihmetystä siitä, miksi esimiehet toimivat kuten toimivat (esim. eivät kutsuneet töihin). Toisaalta ei toimittu itse aktiivisesti. Tämän perusteella yksiköissä tuntuu vallitsevan melko hierarkkinen ja muodolliseen asemaan (Weber, 1948, 1976) perustuva organisaatiokulttuuri. Hierarkkinen organisaatiokulttuuri taas ei sovi parhaalla mahdollisella tavalla organisaatioon, jossa jokainen työntekijä on oman vastuualueensa paras asiantuntija ja toiminta on erikoistunutta (Huhtala, 2004), kuten viestintäyksikössä. Toisaalta työnjaon itseohjautuvuuden varaan oli myös laskettu liikaa sekä omasta että päälliköiden taholta. Tämä liittyy siihen, että *kyselyihin vastaajat luottivat vahvasti omaan ammattitaitoonsa ja osaamiseensa, mutta katsoivat jälkikäteen luottaneensa liikaa esimiehen kykyyn arvioida työvoiman tarvetta.*

Tilanteen ollessa poikkeuksellinen ja nopeaa toimintaa vaativa toiminnan suunnittelu tai suunnittelun puute pääsevät näkyviin. Viestintäyksiköiden työntekijät ovat huomanneet, *ettei kriisitilanteita ole harjoitettu tarpeeksi.* Henkilöstön vaihtuminen on lisäksi haitannut toiminnan jatkuvuuden turvaamista; uudempaa *henkilöstöä ei ole joidenkin kyselyvastausten perusteella perehdytetty kriisitilanteiden varalta tehtyihin suunnitelmiin ja toisaalta kerran laadittuja suunnitelmia ei ole päivitetty vastaamaan nykytilannetta.* Valtionhallinnossa yleensä erilaisia kriisitilanteiden harjoituksia on pidetty, mutta vastausten perusteella viestinnän toimijat eivät ole tarpeellisessa määrin olleet näissä mukana.

Keskeisin käytännön toimintaan liittyvä ongelma oli sisäisen tiedonkulun puutteellisuus. Verkkokyselyn vastausten perusteella ongelmat eivät olleet suurimmat viestintäyksiköiden sisällä, vaan tiedonkulussa muualta kriisiorganisaatiosta viestintäyksiköihin. Valtioneuvoston kanslian laatiman tehostetun viestinnän ohjeen (18.6.2003) mukaan kansalaisten tiedontarve kasvaa voimakkaasti kriisitilanteissa. Verkkokyselyn vastausten mukaan *tiedottajien täytyy saada kriisitilanteessa jotain tiedotettavaa, jotta osoitetaan että toiminta on aloitettu ja kansalaisia palvellaan. Nyt kriisiorganisaatioon kohdistunut kritiikki ja kansalaiskeskustelu perustui osin siihen, ettei kriisiorganisaation toiminnasta tiedotettu tarpeeksi, mistä syntyi se käsitys, ettei toimintaa ollut.*

Mielenkiintoinen löydös oli, että viestintäyksiköissä tehtiin paljon mediaseurantaa ja etsittiin verkosta tietoa katastrofista, mutta silti tilannekuvan muodostumisen hitaus haittasi toimintaa. Vastaukset olivat jonkin verran ristiriitaisia myös resursointia koskevissa vastauksissa; toisaalta henkilöstöresurssien sanottiin olleen riittävät, mutta toisaalta ihmeteltiin, ettei kutsua töihin tullut ja oltiin sitä mieltä, että olisi vain pitänyt aktiivisesti tarjoutua töihin ilman esimiehen aloitetta.

## 4.2 Viranomaisten tiedotteiden analyysi

Osio alkaa tiedotteiden analyysikehikon selittämällä. Tätä seuraa tuloksien esittely ja analyysi suomalaisten viranomaisten tiedotustoiminnasta 26.12.04–28.2.05 välisenä aikana. Lopuksi käsitellään tuloksista nousevat pääteemat ja esitetään johtopäätökset sekä kehitysideat.

### Aineisto

Tiedotteita on analysoitu 98 kappaletta. Tiedotteet on kerätty valtionhallinnon Internet-sivustoilta 15.2.–15.4.05 välisenä aikana. Osa tiedotteista oli hankalasti löydettävissä ja tiedossa oli verkosta sittemmin poistettujakin tekstejä. Tämän takia on perusteltua olettaa, että muutamia tiedotteita on jäänyt analyysin ulkopuolelle.

Tiedotteita ja muuta verkkoaineistoa julkaistiin tarkasteluajanjaksona 26.12.04–28.2.05 valtionhallinnossa vajaan sata kappaletta. Tähän ei ole laskettu mukaan päivityksiä, joiden määrästä ei ole tietoa. *Voidaan perustellusti sanoa, että viestintäyksiköiden työpanos verkkomateriaalin osalta on ollut suurempi kuin nuo sata tekstiä*; esimerkiksi kadonneiden listaa on päivitetty tiheään, minkä lisäksi erilaisten koostesivustojen laatiminen on vaatinut jo olemassa olevien tekstien muokkausta, siirtelyä, koostamista ja järjestelyä. Tiedotteiden lisäksi ulkoasiainministeriö ja valtioneuvoston kanslia veivät koosteet järjestämistään tiedotustilaisuuksista verkkoon katsottavaksi.

Verkkokyselyn vastauksista käy ilmi, että monet arvostivat verkkosivustojen päivitystiheyttä ja verkossa julkaistun tiedon oikeellisuutta. Verkkosivut valjastettiin kokonaan kriisiviestinnän avuksi. *Aktiiviseksi viestinnäksi myöhäisemmässä vaiheessa voidaan katsoa myös erilaisten erikoissivustojen ja tietopakettien kokoaminen*. Ainakin valtioneuvostolla, sosiaali- ja terveysministeriöllä ja oikeusministeriöllä oli tällaisia palveluhenkisiä koostesivustoja, joista löytyi kriisiä koskevia hallinnonalan tiedotteita ja muuta kriisiin liittyvää tietoa yhteen kerättyinä.

### Analyysitapa ja tulokset

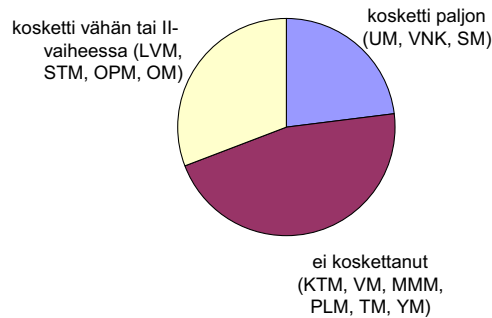
Aineiston luokittelu on toteutettu määrällisellä sisältöanalyysillä. Analyysirunko on seuraavalla sivulla (Taulukko 4.2.1).

Taulukko 4.2.1. Viranomaisten tiedotteiden analyysirunko

NUMERO	JULKAISTUOITSIKKO	PITUUS	TEKIJÄ	TEKSTIN TYYP-	TOIMIJAT	KESKEISET TEEMAT	JOS VIRAN- OMAISTOIMINTA, NIIN	SÄVY	KENEN ÄÄNELLÄ PUHU- TAAN
1		1=max 1 sivu	1=UM 2=SM 3=VNK 4=STM 5=KELA 6=POLIISI 7=OM 8=LVM 9=EDUSKUNTA 11=VP- ORGANISAATIO	PI 1=tiedote 2=raportti 3=selvitys 4=puhe 5=tiedoksianto 6=artikkeli 7=websivusto/p ortaali 8=ilmoitus 9=uutinen	1=viranomainen suomessa 2= suomalainen viranomainen ulkomailla 3=uhrin/paikan päällä olleet 4=omatset 5=matkanjärjestäjät 6=Finnair 7=SPR 8=tavalliset Suomen kansalaiset 9=kansalaisjärjestöt 10=kirkko 11=poliisiviranomaisen suo- messa 12=vakuutusyhtiöt, pankit 13=terveydenhuolto 14=KELA 15=valmiuspääliikörganisaa- tio 16=ulkomaiset viranomai- set 17=poliisiviranomainen ulkomailla 18=YK 19=EU	1=selvitys tapahtumista 2=pelastustyöt 3=suomalaisen kotiut- taminen 4=uhrin tunnis- tus ja/tai kotutus 5=uhrin nimet ja/tai määrät 6=kehitysapu 7=viranomaistoiminta 8=uhrin ja/tai omaisten asioiden hoito 9=osanotto 10=kriisin henkisten vaikutusten hoito 11=jälleenrakennus 12=taloudelliset seikat	1=viranomaisten selvitys omista toimistaan 2=viranomaisten toiminta uhrien auttamiseksi 3= osanotto	1=neutraali 2=holhoava 3=empaattinen 5=palveleva 6=normatiivinen	1= ministeri 2=ministeriö 3=virkamies 4=lakiteksi 5=paikan päällä oleva suo- malainen asiantuntij- ja/viranomainen 6=thaimaalaiset viranomaiset 7=ay-liike 8=hallitus 9=muu
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									
9									
10									
11									
12									
13									

Kriisi kosketti ulkoisen viestinnän näkökulmasta vain noin puolta ministeriöistä. (Kuva 4.2.1)

Kuva 4.2.1 Ministeriöt ja kriisi

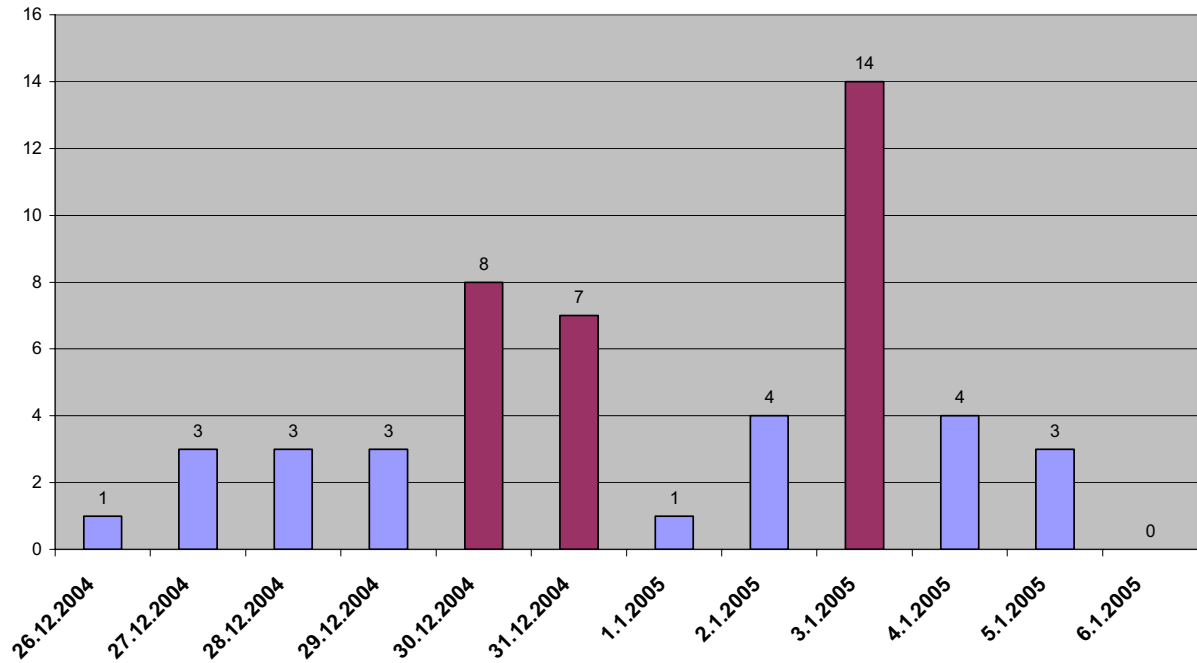


Ne ministeriöt, joita kriisi ei koskettanut lainkaan, eivät laatineet yhtään tiedotetta, tai laativat vain yksittäisiä hallinnonalaansa liittyviä, esimerkiksi osanottoa ilmaisevia tiedotteita. Ne ministeriöt, joita kriisi kosketti vasta kriisin jälkivaiheessa, osallistuivat uhrien ja omaisten käytännön elämän ja asioiden järjestämiseen.

Verkossa julkaistujen tekstien määrä (kuva 4.2.2) oli huipussaan vuodenvaihteen jälkeen 3.1.05, jolloin mitä ilmeisimmin kyettiin keskittymään muuhunkin kuin aivan välttämättömpien prosessien hoitoon. Hallitus oli kokoontunut ja kadonneiden lista julkaistu 30.12.04, ja evakuointi oli hyvällä loppusuoralla. Samaan aikaan kriisin jälkihoidosta vastaavat hallinnonalat olivat ehtineet laatia suunnitelmia omaa toimintaansa varten. On hyvä ottaa huomioon, että alkuvaiheessa ulkoasiainministeriö pyysi Suomen Tietotoimistoa välittämään paljon pieniä tiedonpalasia ja useat avainhenkilöt antoivat haastatteluja, jotka eivät näy tässä analyysissä. Myöskään tiedotustilaisuuksia ei ole tässä analysoitu, joskin niiden perusteella laaditut taustatiedotteet on otettu analyysiin mukaan sikäli kuin niitä verkosta löytyi. Käyttäjätalastoissa verkon tarjonta ja kansalaisten kysyntä eivät kohdanneet sikäli, että ulkoasiainministeriön ja valtioneuvoston kanslian sivujen käyttäjämäärät olivat huipussaan 30. (ulkoasiainministeriö) ja 31.12.04 (valtioneuvoston kanslia) ja palautuivat aktiivisimpaan kokonaisverkkotiedotuspäivään 3.1.05 mennessä paljon lähemmäs normaalitilannetta. Päivittäisen tiedotemäärän kuva (kuva 4.2.2) oli mielekästä rajata 6.1.05:een, koska sen jälkeen määrät pysyivät korkeintaan muutaman tiedotteen päivittäisissä rajoissa tarkasteluajan loppuun asti. Lopputuloksella on myös päivien taukoja tiedotustoiminnassa, ja monet tiedotteet, kuten uhrien kotiutustiedotteet alkoivat noudattaa samaa kaavaa, kotiutettavien määrät ja löytömaat vain vaihdetaan tilanteen mukaan. Näistä kotiutustiedotteista ei ole otettu mukaan analyysiin kuin muutamia ensimmäisiä. Kuvista on korostettu eri värillä kolme korkeinta määrää.

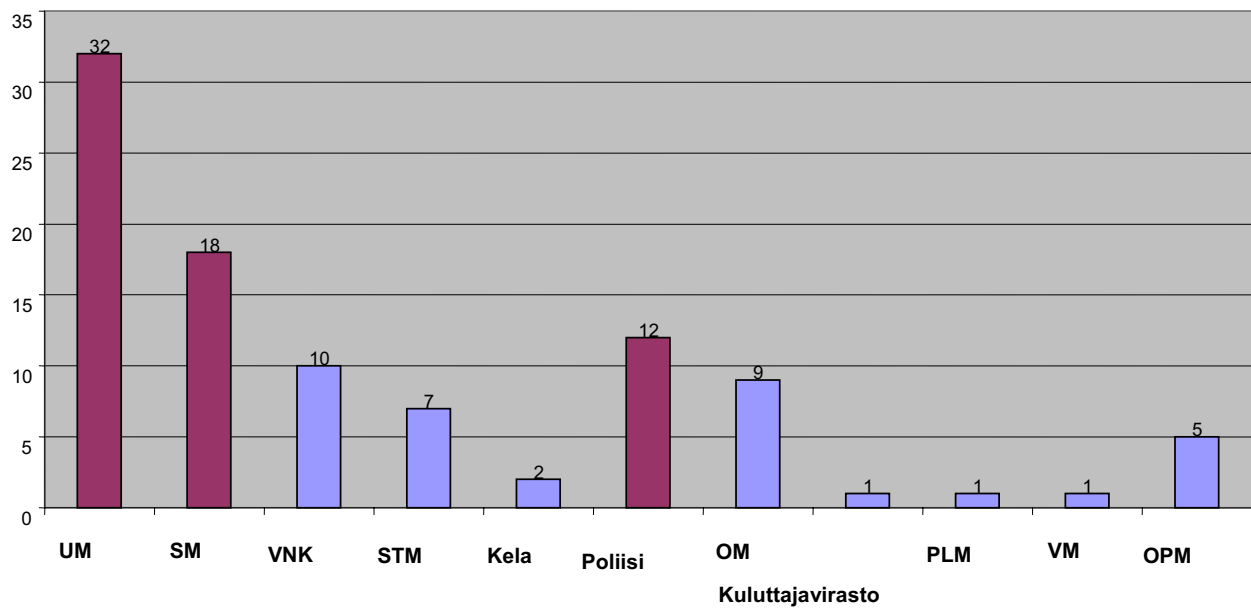
Kuva 4.2.2 Verkossa julkaistujen tekstien määrät

Verkossa julkaistujen tekstien määrät 26.12.04-6.1.05



Kuva 4.2.3 Tekstien määrät tekijöittäin

Tekstien määrät (kpl) tekijöittäin

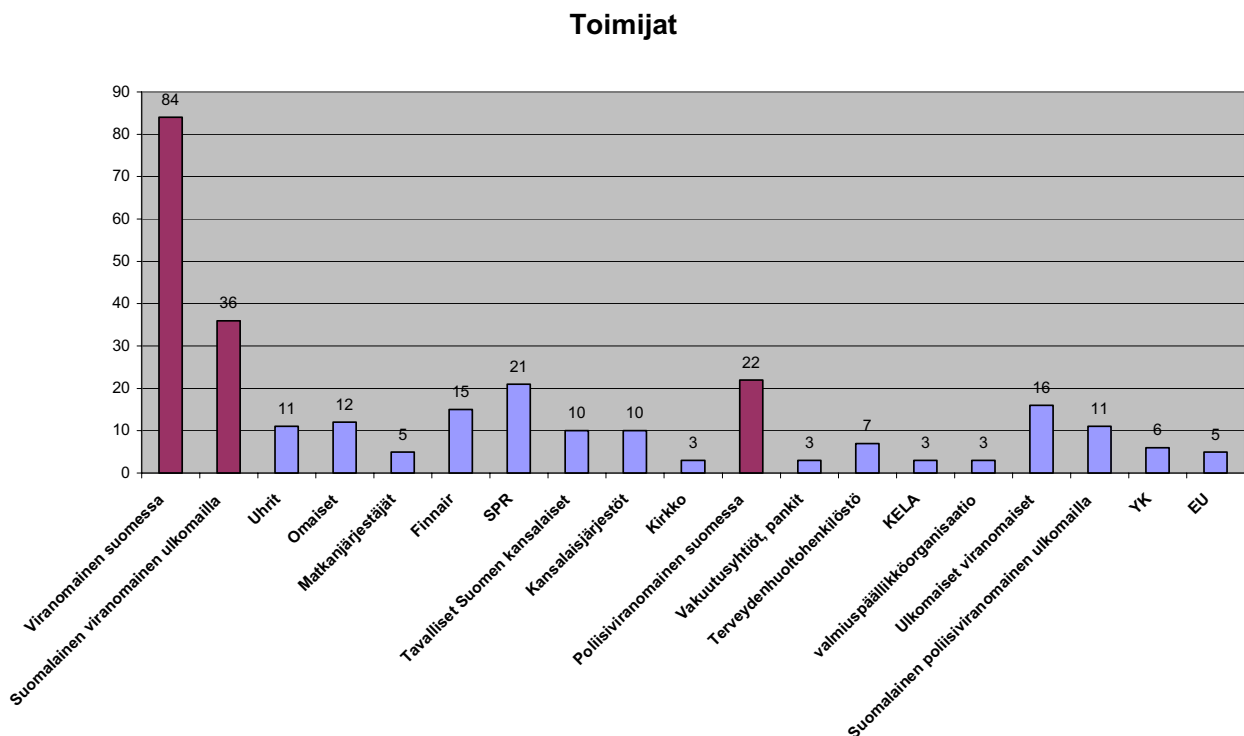


*Tekstin laatijaksi* on merkitty se valtionhallinnon elin, jonka verkkosivuilta teksti löytyy. Tekstityyppinä on käytetty laatijan ilmoittamaa tekstityyppiä, joka yleensä lukee päiväyksen yhteydessä. Jos tekstityyppiä ei ole määritelty eikä se ole esimerkiksi puhekoosteeksi tai portaaliksi pääteltävissä, on tekstityypiksi merkitty tiedote.

Tekstin *toimijakategoriat* on muodostettu aineistolähtöisesti. Esimerkiksi tekstien tasolla toimijana vain vähäisessä määrin esiintyvä valmiuspäällikköorganisaatio oli kyllä kriisinhallinnassa keskeinen toimija, mutta verkossa tapahtuvan tiedotuksen tasolla tämä ei näkynyt. Verkossa julkaistuja valmiuspäällikkökokousten pöytäkirjoja ei ole otettu tähän analyysiin mukaan, koska ne eivät ole varsinaisia viestinnällisiä tuotteita.

Samasta tekstistä oli mahdollista merkitä taulukkoon niin monta toimijaa kuin sieltä löytyi, mikä pitää paikkansa myös teema-, sävy- ja kenen äänellä puhutaan -sarakkeissa. Siksi pylväissä näkyvien, kyseisen kategorian esiintymismäärää kuvaavien lukujen summa on suurempi kuin verkosta löytyneiden tekstien määrä. Kolme useimmin mainittua toimijaa on korostettu eri värillä. Kategoriasta "viranomainen Suomessa" on erotettu valmiuspäällikköorganisaatio, poliisiviranomaiset ja terveydenhuolto omiksi kategorioikseen mahdollisimman kattavan kokonaiskuvan saavuttamiseksi.

Kuva 4.2.4 Toimijat

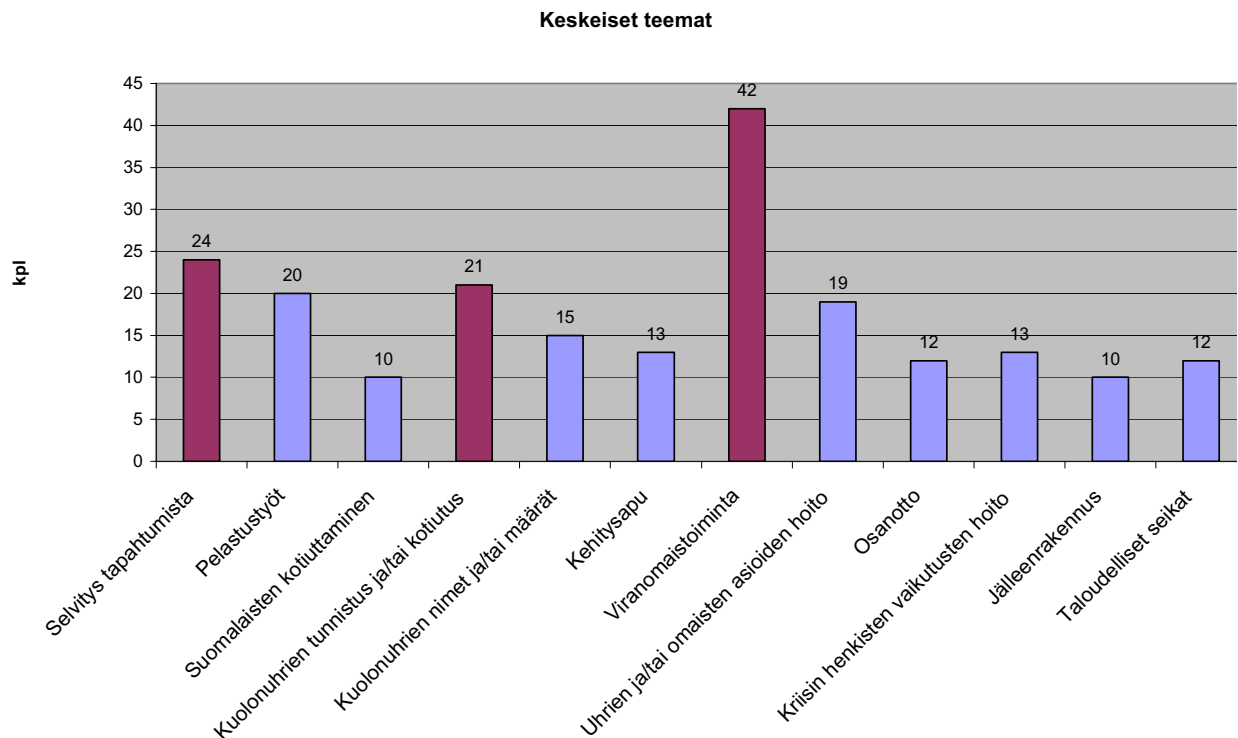


**Tiedotteiden tärkein yksittäinen teema oli viranomaistoiminnan kuvailu** (Kuva 4.2.5). Kriisin ensimmäisinä päivinä korostui tiedotus toimenpiteistä uhrien auttamiseksi, mutta myöhemmin kuvailtiin eri hallinnonalojen kriisitoiminnan kulkua eli viranomaisten omaa toimintaa ja organisoitumista sekä sitä, miten erilaisiin tulevaisuuden skenaarioihin on varauduttu. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö kehottaa tiedotteissaan kuntia tehostamaan kriisin henkisten vaikutusten hoitoa myös lähitulevaisuudessa. Kriisin myöhemmässä vaiheessa uuden vuoden jälkeen asianosaiset ministeriöt alkoivat aktiivisesti neuvoa verkkosivuillaan kriisin kohdanneita kansalaisia oman hallinnon alansa asioissa. Ministeriöt tiedottivat myös erilaisten avustusjärjestöjen palveluista, kuten Suomen Punaisen Ristin tukipalveluista.



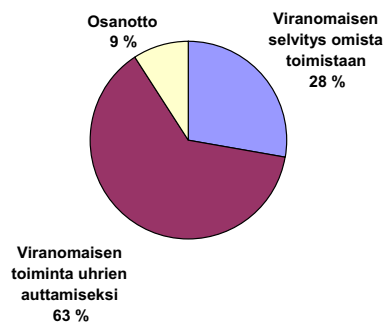
Keskeisistä teemoista (Kuva 4.2.5) kategoriaa ”viranomaistoiminta” tarkennettiin lisä-  
rakkeella, jossa määriteltiin, oliko analysoidussa tekstissä keskitytty oman toiminnan  
prosessin erittelyyn (esimerkiksi tiedottamaan työryhmän perustamisesta tai kriisinajan  
organisaatiosta) vai siihen, mitä viranomainen tekee uhrien auttamiseksi (esimerkiksi  
tiedottamaan, että kansalaista varten on perustettu oikeudellinen neuvontapuhelin).  
Näiden jakautumisen näkee kuvasta 4.2.6, jossa kolme eniten käytettyä teemaa on ko-  
rostettu eri värillä. Kuten toimijatkin, teemakategoriat on koottu aineistolähtöisesti.

Kuva 4.2.5 Keskeiset teemat



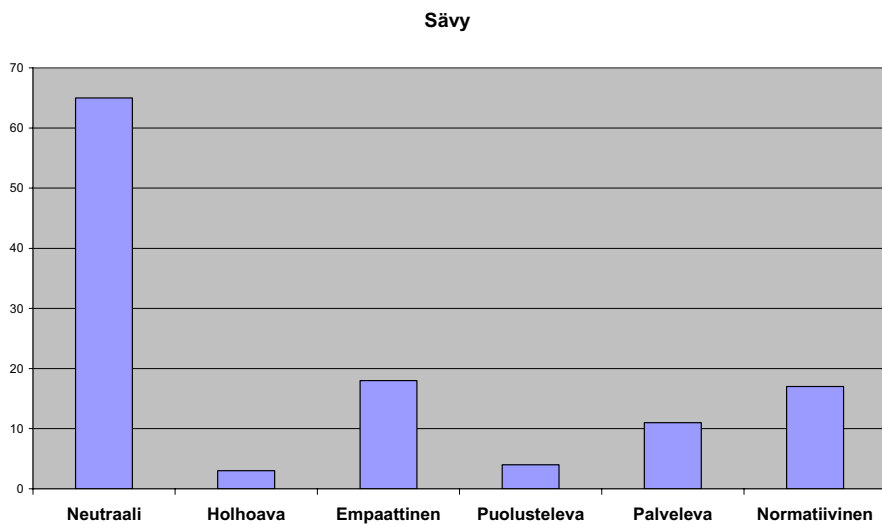
Kuva 4.2.6 Viranomaistoiminta -teema

**Viranomaistoiminta-teema tarkemmin**



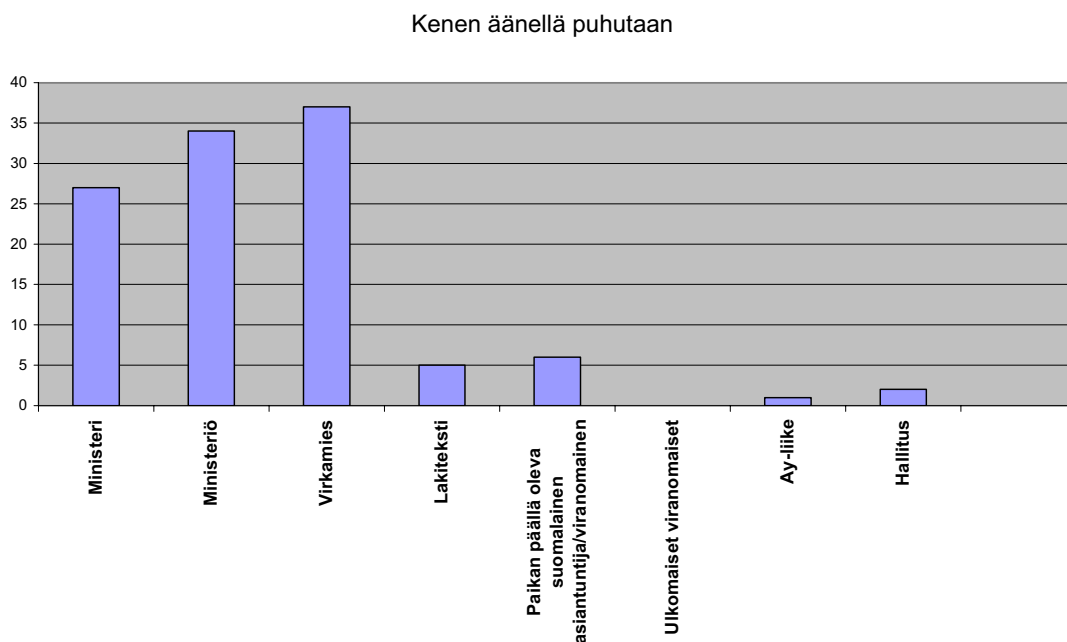
Sävy-sarake on analyysin komponenteista tulkinnanvaraisin. Luokittelurunko saattaa tässä kohden vaikuttaa puolueelliselta tai ennakoasenteelliselta, mutta kuten kahden edellisen, tämänkin kohdan kategoriat ovat peräisin *tekstistä*. Sävyiltään neutraalit tekstit olivat uutismaisia ja tiiviitä ilman erityistä oletetun lukijan huomioon ottamista. Sävyiltään holhoavat viestit puhuttelivat lukijaansa ylhäältä käsin asiantuntevana auktoriteettina, joka yrittää varjella lukijaa tätä uhkaavalta vaaralta tai pulmalliselta tilanteelta. Empaattisia elementtejä sisälsivät etenkin kriisin jälkivaiheen tekstit, joissa asetettiin kovia kokeneen uhrin tai omaisen asemaan. Empaattisista teksteistä jotkin olivat samaan aikaan normatiivisia tai palvelevia eli tarjosivat uhkia tai mahdollisuuksia sekä ”oikeita” toimintatapoja kriisistä selviytymiseen. Eri sävyjen jakautuminen näkyy kuvasta 4.2.7. Neutraaleja tekstejä oli selkeästi eniten, mikä on linjassa Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa peräänkuulutettavan selkeyden, tasapuolisuuden, riippumattomuuden ja puolueettomuuden kanssa (VNK, Viestintäsuositus 2003, 5).

Kuva 4.2.7 Sävy



Kenen äänellä puhutaan -sarakeeseen on ollut mahdollista merkitä useampikin puhujaa, koska joissakin teksteissä on sekä tiedotteen että henkilöhaastattelun elementtejä. Niissä puhutaan esimerkiksi ministerin ja ministeriön näkökannoista sekaisin (Kuva x).

Kuva 4.2.8 Kenen äänellä puhutaan



#### Johtopäätökset verkkomateriaalista

Kuten kappaleessa ”johtopäätökset toiminnasta” todettiin, **osa kriisiorganisaation toimintaa koskeneesta kriitistä johtui toiminnasta tiedottamisen ongelmista**. Päätöksistä ja toimenpiteistä uhrien auttamiseksi tiedotettiin, mutta **hyvin vähän julkaistiin esimerkiksi taustatietoa siitä, millainen organisaatio valmiuspäällikköorganisaatio on ja miten päätöksentekoa ja toimintaa toteutetaan**. Valmiuspäällikköjen kokousten pöytäkirjat ovat tällä hetkellä verkosta luettavissa, mutta niistä olisi saatanut olla hyvä kirjoittaa tiedote. Jälkikäteen on hankalaa myös arvioida, kuinka helposti kyseiset asiakirjat löytyivät kriisin aikana verkosta. Pöytäkirjat on päivätty aina kokouspäivän jälkeiselle päivälle, eli puhtaaksikirjoitus on vienyt oman aikansa. Erilaista tietoa on myös ollut eri ministeriöiden verkkosivuilla, eikä sitä ole aina ollut helppo löytää. Vasta kriisin akuuteimman vaiheen jälkeen eri ministeriöt alkoivat koota tietoa erilaisiin erikoissivustoihin.

**Tiedotteiden analyysirungon avulla on mahdollista tarkastella omaa tiedottamista pidemmällä aikavälillä ja seurata, minkälaisiin rajauksiin, näkökulmiin ja puhujääniin oma tiedotus painottuu**. Tiedotteiden sisällön saa vaivattomasti ja nopeasti siirrettyä numerokoodien avulla analyysirunkoon, ja tällä tavoin suuresta määrästä tekstejä saa tehtyä graafisia, selkeitä yhteenvetoja taulukkolaskentaohjelman avulla. Tällaista runkoa käyttäen tehdyt analyysit eivät pysty kuvaamaan tiedottamisen todellisuutta perinpohjaisesti, mutta niillä saadaan lyhyessä ajassa tutkittua suuria linjoja. Luokittelurunkoa voidaan käyttää niin normaalioloissa kuin jälkikäteenkin kriisitilanteita arvioitaessa.

### 4.3 Viranomaisten tiedotustilaisuuksien analyysi

Tutkimuskysymykset:

*Mitä, miten ja milloin suomalaiset viranomaiset tiedottivat Aasian hyökyaaltokatastrofista?*

- 1) *Mitä suomalaiset viranomaiset tiedottivat Aasian hyökyaaltokatastrofissa?*
- 2) *Miten suomalaiset viranomaiset tiedottivat?*
- 3) *Milloin suomalaiset viranomaiset asioista tiedottivat?*

Aineisto ja analyysitapa

Tiedotustilaisuudet on katsottu videonauhoilta (28.–30.12.) sekä verkosta (27.12., 31.12., 2.1., 3.1 [vain ääninauha]). Liitteenä 9 on kooste tiedotustilaisuuksien puheenvuoroista ja esitetyistä kysymyksistä. *Kyseessä ei ole tarkka puheenvuorojen litterointi, vaan puheenvuorojen sisällön kooste.* Kaikki tiedotustilaisuudet on viety verkkoon katsottavaksi sen päivän aikana kuin ne on pidetty, ja ne löytyvät verkosta edelleen.

Tulokset

Aasian hyökyaaltokatastrofin kriisinhallintaorganisaatio koostui normaaleista tehtävistään irrotetusta asiantuntijajoukosta, ja näitä asiantuntijoita oli paikalla jokaisessa tiedotustilaisuudessa vastaamassa toimittajien kysymyksiin. Toimittajat osoittivat kuitenkin kysymyksiään kriisinhallinnan käytännön toimijoiden sijasta usein pääministerille ja ulkoasiainministerille. Molemmat olivat hyvin selvillä tilanteen kehittymisestä ja olivat varmasti ennakoineet tiettyjen teemojen käsittelyä. Asiantuntijat täydensivät ministereiden vastauksia oman asiantuntemuksensa mukaan. *Aluksi tiedotustilaisuuksissa ajettiin jonkin verran valmiiksi suunniteltua agendaa ja rönsyileviä keskusteluja vältettiin, mutta myöhemmin ennakoitiin toimittajien kysymyksiä ja käsiteltiin näiden suosikkiaiheita, kuten kadonneiden ja menehtyneiden määriä jo alkupuheenvuoroissa.*

***Toimittajien kysymyksissä nousivat esiin etenkin hyökyaallon uhrien sekä kadonneiden määrät. Haluttiin tietää millä perusteella listoja oli laadittu,*** kuinka monta nimeä oli matkatoimistojen ja toisaalta ulkoasiainministeriön listalla ja kuinka paljon menehtyneitä oletetaan olevan. Toimittajat kyselivät kadonneiden listan julkaisusta jo 28.12. tiedotustilaisuudessa, jolloin heille vastattiin listojen virallisen julkaisun olevan ongelmallista tietosuojaan kannalta. Aiheesta käytiin julkista keskustelua eri foorumeilla, ja erilaiset epäviralliset kadonneiden ja löytyneiden listat esimerkiksi Sukellus.fi-portaalissa keräsivät laajan määrän lukijoita. Lopulta kadonneiden lista julkaistiin verkossa, minkä tuloksena listalta putosi nopeasti pois monia nimiä ja uusia tuli tilalle. *Aluksi listan julkaisun hyöty kyseenalaistettiin, mutta myöhemmin kerrottiin, että julkaisu oli kaiken kaikkiaan hyvä päätös.*

Sidosryhmät ja valtionhallinto olivat tiedotustilaisuuksien puheenvuoroissa *tyytyväisiä yhteistyön onnistumiseen*, ja esimerkiksi evakuointitoiminta saatiinkin Finnairin ja matkatoimistojen nopean ja oma-aloitteisen suunnittelun avulla toimivaksi. Monen sidosryhmäpuheenvuoron mukaan valtionhallinnon toiminnassa kriisin hoitamiseksi ei ollut moitteen sijaa. Sidosryhmät ja yhteistyökumppanit olivat merkityksellisessä roolissa tämän kriisin hoidossa ja se näkyi myös tiedotustoiminnassa. Kriisihoidossa valtionhallinnon sidosryhmät ja yhteistyökumppanit olivat keskeisesti päättävässä organisaatiossa mukana ja myös tiedotuksessa sekä mediassa muutenkin keskeisesti mukana.

Toimittajat kysyivät melko useasti myös arviointeja kriisin hoidon onnistumisesta tai kommentteja toiminnan ja tiedotuksen kritiikkiin. Näihin vastattiin arvioimalla, että nyt on aika toimia ja toimintaa tarkastellaan kriittisesti myöhemmin. Ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja vertasi myös Suomen toimintaa muiden maiden toimintaan todeten eräänlai-

sessä maaotteluhengessä, että Ruotsissa toiminta on käynnistynyt paljon hitaammin, ja että Suomi on muihin maihin verrattuna toiminut nopeasti. Pääministeri Matti Vanhanen puolestaan mainitsi kriisitilanteita harjoittelun ja kertoi, että sen kyllä toiminnasta huomasit. Kyselytulosten mukaan viestintäyksiköiden työntekijät kokevat tarvitsevansa lisää harjoitusta. Viestintäyksiköitä ei siten ole tarpeeksi huomioitu järjestetyissä harjoituksissa. *Oman toiminnan kriittinen tarkastelu ja oman toiminnan virhearvioinnit* eivät tulleet kovin monipuolisesti esille varsinaisissa avainhenkilöiden puheenvuoroissa, vaan toimitajien kysymysten perusteella.

#### 4.4 Sidosryhmien tiedottaminen

*Kirkon tiedotuskeskus* kokosi katastrofia koskevan teemasivun, josta oli linkkejä rukous- ja hartaushetkimateriaaleihin, henkistä tukea tarjoaviin tahoihin, julkaistuihin puheisiin ja saarnoihin sekä Kirkon tiedotuskeskuksen laatimiin tiedotteisiin. Tiedotteissa keskityttiin kuvailemaan katastrofin aiheuttamia omia toimenpiteitä ja normaalitoiminnan muutoksia, kuten Eero Huovisen toimintaa katastrofialueella tai hartausohjelmien pitäjien vaihdoksia.

*Matkanjärjestäjien* tiedotteissa kuvaillaan paitsi tapahtumaa, myös kerrotaan, mitä matkatoimistot ovat tehneet tai tekemässä asiakkaidensa auttamiseksi sekä selostetaan yhteistyötä esimerkiksi ulkoasiainministeriön kanssa. Lisäksi kerrotaan tietoja loppukauden matkoista, korvausmenettelyistä ja niistä kohteista, joihin hyökyaalto ei vaikuttanut lainkaan. Matkanjärjestäjät antoivat myös henkisen kriisiavun yhteystietoja.

*Suomen Punaisen Ristin ensimmäisissä tiedotteissa oli tietoa kriisialueelta jo 26.12.04, ja sen ensimmäinen tiedote (kello 11:29) on myös varhaisin kaikista kriisinosaiten organisaatioiden verkossa julkaisemista tiedotteista.* Samana päivänä tiedotettiin myös keräyksen käynnistämisestä ja Suomen Punaisen Ristin toimenpiteistä kriisin johdosta. Ainoana kriisinosaisena organisaationa Suomen Punainen Risti nostaa esille myös paikallisten, lähinnä thaimaalaisten arvokkaan toiminnan tiedotteessaan.

*Finnairin* tiedotteet käsittelivät evakuointilentoja, tilanteen aiheuttamia lentomuutoksia ja lippujen muutoksissa tehtäviä joustoja. Finnair ei kuvaillut itse hyökyaaltokatastrofia. *Haastattelussa ilmeni, että koska Finnair toimi valtionhallinnon läheisenä sidosryhmänä suomalaisia alueelta evakuoiden, se tietoisesti jätti tiedotuksen toiminnasta valtionhallinnolle.*

Finnairia lukuun ottamatta sidosryhmät tiedottivat valtionhallintoon verrattuna paljon enemmän oman toimintansa organisoimisesta, aikomuksista ja suunnitteluvaiheesta. Osa sidosryhmistä (matkanjärjestäjät ja Suomen Punainen Risti) myös kirjoittivat ensimmäisissä verkkotiedotteissaan mitä tarkalleen ottaen oli tapahtunut. Etenkin Suomen Punainen Risti tarjosi paljon tietoa ja kuvia myös kriisialueelta. *Näihin verrattuna valtionhallinnon tiedotusyksiköt saivat vain vähän tietoa tai varsinkaan kuvamateriaalia verkossa julkaistavaksi.* Tässä yhteydessä on jälleen otettava huomioon, että useat valtionhallinnon kriisiorganisaation keskeiset henkilöt antoivat haastatteluja, ja suurlähetystön raporteja välitettiin medialle sellaisenaan.

#### 4.5 Indonesian maanjäristys 28.3.2005

Ikävä sattuma tarjosi tilaisuuden kokeilla hyökyaaltokatastrofista opittuja toimintatapoja käytännössä, kun Indonesiassa sattui 28.3.2005 voimakas maanjäristys. Tapahtuma sai runsaasti sekä kansainvälistä että suomalaista mediajulkisuutta, ja myös hyökyaaltokatastrofin avainministeriöt saivat tiedon huomattavasti nopeammin tästä luonnonmullistuksesta. *Kriisipuhelin* päätettiin avata tunnin kuluttua tiedon saamisesta ja heti linjan auettua tästä *tiedotettiin myös medialle* ja ulkoasiainministeriön ja valtioneuvoston kanslian *verkkosivuilla*. Maanjäristysalueella annettiin tsunamivaroituksia ja matkanjärjestäjät saivat *varoitettua suomalaisturisteja*. *Valmiuspäälliköt kokoontuivat* nopeasti; hyökyaaltokatastrofissa tätä viivästytti ennen kaikkea tiedonkulun ja tilannekuvan muodostumisen hitaus. Valmiuspäällikköorganisaatio sinänsä on aina nopeasti muodostettavissa.

Viestintäyksiköiden (UM, VNK ja SM) henkilöstöresurssit olivat huomattavasti paremmin tilannetta vastaavat alusta lähtien nopeamman tiedonkulun ansiosta. Kriisipuhelin pidettiin tällä kertaa auki myös yöllä. Ulkoasiainministeriön toimintaa Aasian hyökyaaltokatastrofissa käsitelleessä sisäisessä selvityksessä kriisilinjan sulkemisen yöajaksi tsunamikatastrofissa katsottiin olleen virhearvio (2005, 12). Tiedotteissa osattiin nyt ennakoita kansalaisten mahdollisia kysymyksiä, kertoa toimenpiteistä ja palveluista ja tarjota useampia tapoja ottaa yhteyttä ulkoasiainministeriöön (tekstiviestit ja sähköiset lomakkeet).

#### 4.6 Loppupäätelmät ja suositukset

Tässä osiossa tehdään yhteenveto tuloksista siltä osin kuin sitä ei ole vielä luvun aiemmissa analyyseissa tehty. Ennakoitua paljon suurempi kansalaisten yhteydenottotulva, hitaasti kehittynyt tilannekuva ja sisäisen tiedonkulun ongelmat olivat viranomaisen palveluroolin kannalta hankalasti hallittava yhdistelmä. Kyselyistä, tiedotteista tiedotustilaisuuksista ja vertailusta sidosryhmiin käy ilmi, etteivät avainministeriöiden viestintäyksiköt päässeet lainkaan niin hyvään yhteyteen operatiivisen kriisin johdon kanssa kuin olisi ollut tarpeen poikkeustilojen viestinnän normatiivisten ohjeiden vaatimusten ja kansalaisten tiedontarpeiden täyttämiseksi (VNK5/2001; viestintäsuositus 2002; 18.6.2003 ohjeet).

Tiedonkulkua helpottamaan voitaisiin kriisitilanteessa valjastaa erilaisia sisäisiä verkkoja, kuten jo olemassa olevat ministeriön oma sisäinen verkko ja koko valtionhallinnon yhteinen verkko. Kuten tästä raportista käy ilmi, kansalaiset jakoivat spontaanisti tietoa toisilleen erilaisissa Internetin keskusteluryhmissä. Valtionhallinnossakin voitaisiin pohdita vastaavanlaisen *helppokäyttöisen keskustelualueen* luomista. Kaiken kaikkiaan tilannekuvan selkeytys kuitenkin auttaa resursoinnin ja työnjaon optimoinnissa sekä kansalaisten tulevien tiedontarpeiden ennakoinnissa.

Erilaisia kriisiä käsitteleviä erikoissivustoja avasivat useat ministeriöt, mutta vasta kriisin jälkivaiheessa. *Ministeriöiden normaalien verkkosivujen korvaaminen tai täydentäminen yksinkertaisilla ja nopeasti latautuvilla tehostetun tiedottamisen sivuilla kriisitilanteissa* onkin harkinnan arvoinen kehityskohde. Hyökyaaltokatastrofin aikana monet viestintäyksikön erityisasiantuntijat, kuten sivujen ylläpitäjät ja verkkotoimittajat lomailivat, jolloin tietotaitoa ei ollut käytettävissä tarpeeksi, ja vaikka koko henkilöstö olisikin ollut paikalla, uuden verkkosivuston suunnittelu ja toteutus on paljon aikaa ja resursseja vaativa prosessi. Siksi tällainen *kriisisivuston pohja tulisi suunnitella ja laatia etukäteen*.

On olemassa hyviä työkaluja, joiden avulla muutkin kuin verkkoviestinnän asiantuntijat pystyvät päivittämään ja muokkaamaan verkkosivuja. Viestinnän laatua parantaisi huomattavasti, jos kaikki viestintäyksikön työntekijät pystyisivät lisäämään kriisinajan verkkosivuille materiaalia. Lisäksi viestintäyksikön verkkotoimittajan tulisi olla läsnä johdon kokouksissa saadakseen uusimman tilannetiedon välittömästi päivitettäväksi verkkosivuille. Kansalaisille ja medialle tulisi aktiivisesti tiedottaa erikoissivustoista, josta uusin tieto valtionhallinnosta löytyy.

*Verkkoviestinnän suunnittelussa tulisi paneutua sisällön lisäksi myös tekniikkaan.* Monissa ministeriöissä verkkosivustojen tekninen pohja, kuten palvelinkapasiteetti ei ole viestintäyksikön tiedossa. Teknisen puolen asiantuntijoita tulisi myös ottaa mukaan kriisitilanteiden verkkotiedotuksen suunnitteluun. Aiemmin mainittu Sukellus.fi on hyvä esimerkki siitä, kuinka nopeasti räjähdysmäisesti odottamatta lisääntyneeseen käyttäjämäärään pystytään reagoimaan, kun sisällöntuottaja ja tekninen ylläpitäjä toimivat yhteistyössä ja pystytään vielä käyttämään omien sidosryhmien ja verkostojen tarjoamaa asiantuntemusta.

#### **Kehitysideoita tiedotuksen toteutukseen:**

- § *Kriisin aikana ensimmäinen tiedotustilaisuus tulee järjestää mahdollisimman pian, vaikka ei olisikaan vielä paljon tietoa tapahtuneesta. Tiedotustilaisuuksissa ministerin tai ministereiden on hyvä olla läsnä kertomassa asioista heti ja avoimesti. Vaikka kerrottavaa ei vielä paljoa olisikaan, tämä kuitenkin helpottaa kansalaisten ahdistusta. Kuten tämän kriisin aineisto osoittaa, *ministereitä kuunnellaan mediassa eniten ja heidän näkemystään kriisinhoidon asioista kysytään ensisijaisesti, vaikka kriisiä hoitaisi valmiuspäällikköorganisaatio.**
- § Tiedotteita asiasta tulee julkaista mahdollisimman pian, rinnakkain ulkoisessa ja sisäisessä verkossa.
- § Sidosryhmäyhteistyön synergioita tulee hyödyntää: kriisin hoidossa mukana olevien tahojen ja sidosryhmien verkkosivuille voisi olla linkkejä valtionhallinnon verkkosivuilta ja toisinpäin. Hyvän yhteistyön tulisi ulottua myös viestintään: Tärkeintä on vastata kansalaisten tiedontarpeisiin organisaatorajat ylittäen.
- § Sisäisessä verkossa voi myös hyödyntää keskusteluryhmäratkaisuja tiedon välittämiseksi nopeasti kaikille.
- § Omasta toiminnasta tulee tiedottaa ulospäin muutenkin kuin päätös- ja toimenpiteiden toteutustasolla, eli tulisi tiedottaa myös oman toiminnan *prosessista, valmistelusta, ja suunnittelusta.*
- § Kriisitilanteen aikana käyttöön otettavia *erillisiä kriisiverkkosivustoja*, jotka on rakennettu pohjaltaan valmiiksi etukäteen, on syytä harkita.
- § Verkkosivujen *teknisen alustan perustiedot* tulee olla kaikkien hallussa ja lisäksi *tekniikkapuolen asiantuntijoita* tulee ottaa mukaan *kriisiharjoitteluun.*
- § Mahdollisuuksia hoitaa kriisinajan verkkotiedotusta *muutenkin kuin viestintäyksiköstä käsin* (teknisin apuvälinein, yhteistyöjärjestelyin, etäyhteyksin) tulee karvoittaa.

**Suosituks**et toiminnan käytännön järjestämiselle:

- š Harjoituksia tulee järjestää viestintäyksiköissä sekä yhteistyössä hallinnonalan ja muun valtionhallinnon kanssa *erityyppisten kuvitteellisten skenaarioiden* avulla. Tämän lisäksi valmiiden *tiedoteluonnosten teko näistä kuvitteellisista kriisitilanteista* on suositeltavaa.
- š Kriisitilanteiden toimintaa varten tulee tehdä *selkeät ja yksityiskohtaiset suunnitelmat* vastuusuhteita ja henkilöiden tehtäväkuvauksia myöten, jotka saatetaan kaikkien työntekijöiden tietoon. Tämä ei tarkoita ettei toiminnassa olisi mitään spontaania, vaan että kaikki tietävät, mistä ovat vastuussa ja mitä *ainakin* pitää tehdä.
- š *Sisäisen viestinnän hoitaminen ja vastuut tulee selvittää etukäteen*, ja sitä pitäisi korostaa kriisinajan toiminnassa entistä enemmän: tiedottajilla on tiedotettavanaan vain se tieto valtionhallinnon toiminnasta, mikä heillä on.
- š *Tulee antaa aikaa ja resursseja suunnitella* kriisitilanteiden toimintaa ja organisoimista ja myös *ajantasaistaa* näitä suunnitelmia säännöllisesti.



## 5 Viranomaisen ja sidosryhmät mediassa 26.12.04-5.1.05

### Johdanto

Tässä luvussa tarkastellaan viranomaisten ja näiden sidosryhmien roolia mediassa Aasian hyökyaaltokatastrofin ensimmäisen vaiheen aikana 26.12.2004–5.1.2005.

Tässä luvussa on tutkittu, miten eri viranomaisia ja sidosryhmiä käytettiin tiedon lähteinä tv-uutisissa ja printtimediassa Aasian hyökyaaltokatastrofista raportoidessa<sup>7</sup>. Lähteitä tutkimalla on pyritty selvittämään, mitä viranomais- ja sidosryhmätahoja media kuunteli kriisin ensimmäisen jakson eri vaiheissa. Myös sidosryhmiä tarkasteltiin, koska niitä tutkimalla haluttiin selvittää miten sidosryhmät mahdollisesti toimivat esimerkiksi viranomaisten auttajina tai korvikkeina kriisin eri vaiheissa.<sup>8</sup>

Tutkimuksessa on pyritty selvittämään, mitkä eri tahot olivat äänessä eri teemoista raportoidessa. Erityisesti pyrittiin tutkimaan, mitkä olivat uutisjuttujen teemat silloin kun valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö tai jokin tärkeimmistä sidosryhmistä oli uutisen lähteenä.

Tässä tutkimuksessa ei ole tutkittu hyökyaaltokatastrofin kuvamateriaalia, koska kuvien analysoiminen 1735 lehtijutussa ei tässä ajassa ollut mahdollista. Journalistiikan erikoistutkijan Turo Uskalin helmikuussa kirjoittamasta artikkelista (2005) selviää, että Aasian hyökyaaltokatastrofin ensimmäiset kuvat siirtyivät verkkoon jo muutaman tunnin kuluttua hyökyaallosta. Uskali toteaa, että hyökyaaltokatastrofin kuvamateriaalin tuottaminen oli aluksi amatöörien käsissä ja toimittajat lähtivät etsimään tietoa ja selvittämään tapahtumien taustoja vasta, kun olivat jo nähneet kuvia tapahtuneesta (Uskali, 2005).

Televisio-osiossa tarkastellaan Finnpanelin kokoamia tv:n katsojatilastoja tutkitulta ajanjaksolta, 26.12.2004–5.1.2005. Koska suomalaiset suosivat perinteisesti lehtien kestotilauksia ja suuri osa Suomessa luetuista lehdistä kannetaan joka aamu ihmisten koteihin, ei lehtien levikkejä tämän tutkimuksen yhteydessä koettu välttämättömäksi tarkastella. Radion käyttäjätalastoja ei joulun ja uudenvuoden väliseltä viikolta ollut saatavilla.

Viranomaisten ja sidosryhmien näkyvyyttä mediassa peilataan myös heidän julkaisemiinsa tiedotteisiin: tällä tavalla tarkastellaan puhuvatko viranomaiset, sidosryhmät ja media samoista teemoista. Viranomaisten ja sidosryhmien Aasian hyökyaaltokatastrofiin liittyviä tiedotteita on analysoitu tarkemmin luvussa 4.

Luku jakaantuu kahteen pääosioon: printtimediaan (n=1735) ja televisioon (n=271). Ensin tarkastellaan printtimedian raportointia viranomaisnäkökulmasta. Sen jälkeen käydään läpi television katsojatilastoja Aasian hyökyaaltokatastrofin ajalta. Tätä seuraa tv-uutisten sisältöjen tarkastelu, minkä jälkeen käsitellään lyhyesti STT:n sähköisiä 26.12–31.12. Lisäksi tarkastellaan ulkoasiainministeriön ja valtioneuvoston kanslian

<sup>7</sup> Lähteellä tarkoitetaan organisaatiota tai henkilöä, jota jutussa on suoraan haastateltu tai käytetty epäsuorasti tiedon lähteenä. Yhdessä jutussa saattoi olla monta lähettä.

<sup>8</sup> Ulkomaisten ja kaupallisten tahojen sekä yksittäisten kansalaisten roolia katastrofietiedotuksessa ei ole tässä tutkimuksessa juurikaan tarkasteltu. On muistettava, että nämä tahot osoittautuivat katastrofin alkuhetkinä hyvin merkittäviksi tiedon lähteiksi. Katastrofin raportointia on tutkittu tästä näkökulmasta muissa katastrofista tehdyissä raporteissa (esim. Uskali, 2005)

26.12–31.12.2004 tekemät mediaseurannat. Lopuksi esitetään luvun johtopäätökset ja suositukset viranomaisille.

## Tutkimuskysymykset

Luvussa haetaan vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

### *Aktiivinen viestintä*

- § Miten viranomaiset harjoittivat aktiivista viestintää eli toimivat aloitteellisesti tiedon välittämiseksi kansalaisille ja muille tahoille?
- § Miten viranomaistiedotuksessa kyettiin ennakoimaan median ja kansalaisten tiedollisia tarpeita ja vastaamaan niihin ennakoivasti?
- § Missä asioissa aktiivista viestintää harjoitettiin?
- § Miten aktiivista tiedotusta käytännössä toteutettiin: millä välineillä, kenelle suunnattiin, ja kuka sen toteutti?
- § Miten aktiivinen viestintä kehittyi tiedon katastrofin laajuudesta lisääntyessä?

### *Reaktiivinen viestintä*

- § Millaisiin viestinnällisiin ja tiedollisiin tarpeisiin viranomaiset joutuivat käytännössä vastaamaan (reagoimaan)?
- § Missä määrin reagointi tapahtui suhteessa kansalaisten suoriin yhteydenottoihin, missä määrin suhteessa median tiedusteluihin?

Tämän lisäksi tarkastellaan viranomaisten ja yhteistyötahojen viestinnällistä yhteistyötä. Selvitetään myös, miten eri viestintävälineitä käytettiin kriisin eri vaiheissa. Lopuksi viestintävälineiden käytöstä tehdään johtopäätelmiä tulevaisuutta varten.

## Aineisto ja menetelmä

Käsiteltävä tutkimusajanjakso on 26.12.–5.1.2005. Tapaninpäivänä 26.12. ilmestyneisiin lehtiin tieto katastrofista ei ollut ennättänyt. Lehtiaineistoa tutkittiinkin ajalta 27.12.2004–5.1.2005.

Tutkimusmateriaalina käytettiin Helsingin yliopiston viestinnän tutkimuskeskus CRC:n tutkijoiden määrällisesti luokittelemaa tv- ja printtiaineistoa. Luokittelussa käytetty analyysikehys perustui Thomas Slätisin Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeessa kehittämään luokittelurunkoon (Nieminen, Hakala, Huhtala, Slätis, Tarkiainen, Åberg, 2005, osa II, 173–176), jonka CRC:n tutkijat muokkasivat Aasian hyökyaaltokatastrofin media-analyysiin sopivaksi (Möra, 2005, ks. liite 10).

Lehtiaineisto koostui 27.12.2004–5.1.2005 ilmestyneistä Aasian hyökyaaltokatastrofia käsittelevistä jutuista. Aineiston keräsi viestintäalan yritys Observer seuraavista sanomalehdistä: *Aamulehti*, *Helsingin Sanomat*, *Iltalehti*, *Iltta-Sanomat*, *Kaleva*, *Keskisuomalainen*, *Savon Sanomat*, *Turun Sanomat*, *Kauppalehti* ja *Taloussanomat*. Juttuja kertyi kaikkiaan 1735 kappaletta. Aineisto ei ollut täydellinen. Neljään eri lehteen tehty pistokoe osoitti, että aineistoon oli päätyneet 86 prosenttia kaikista Aasian hyökyaaltokatastrofia käsittelevistä jutuista. Kaikkiaan juttuja oli todellisuudessa enemmän kuin 1735, jotka analysoitiin. Suurin osa aineistosta oli uutisjuttuja. Lisäksi mukana oli artikkelieita, kolumneja, pääkirjoituksia, yleisönosastokirjoituksia sekä sisäsvujen juttuja esitteleviä etusivujen puffeja. Yksittäiset sitaatit jätettiin koodaamatta (esim. päivän sitaatti, sanottua), samoin grafiikat, kuvat, kuvatekstit, fakta-laatikot ja luettelomaiset jutut.

Tv-uutisaineisto koostui 26.12.2004–5.1.2005 esitetyistä Yleisradion, MTV 3:n ja Nelosen Aasian hyökyaaltokatastrofia käsittelevistä uutisjutuista. Uutislähetyksistä analysoitiin joka päivältä päälähetykset: Yle 20:30, MTV 3 21:00/22:00 ja Nelonen 20:00. Kaikkiaan katastrofiin liittyviä juttuja oli tv-aineistossa 271.

## 5.1 Viranomaisen ja sidosryhmät printtimediassa

Osiossa tarkastellaan viranomaisten roolia Aasian hyökyaaltokatastrofin raportoinnissa printtimediassa. Viranomaisten roolia tutkittiin tarkastelemalla, mitkä organisaatiot ja ketkä henkilöt olivat äänessä Aasian hyökyaaltokatastrofista raportoitaessa. Lisäksi juttujen teemoja tarkasteltiin suhteessa lähteisiin.

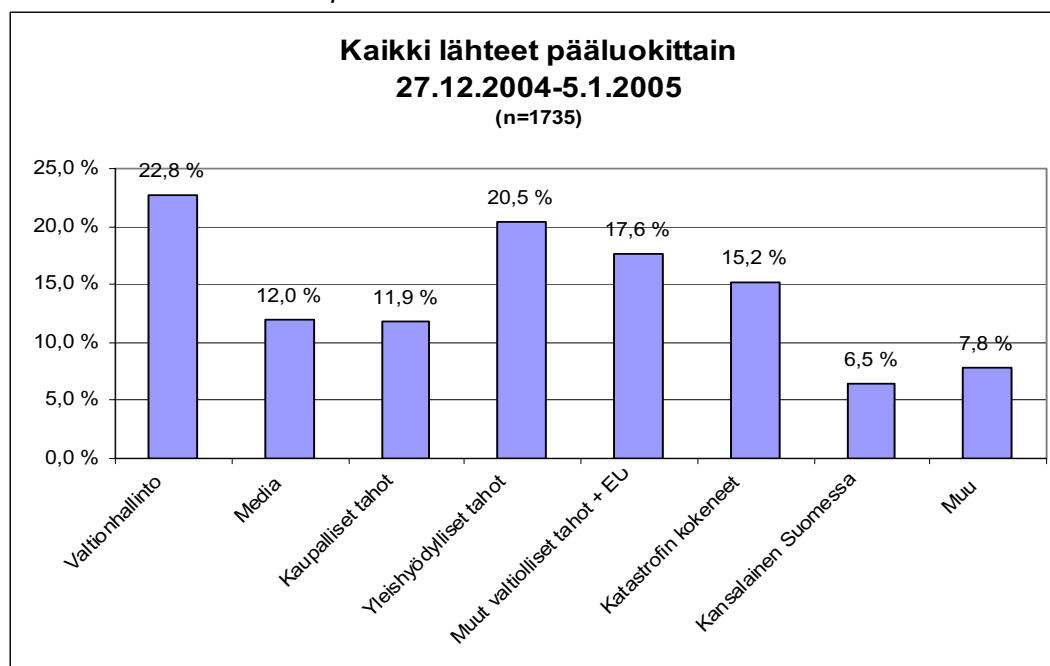
Aasian hyökyaaltokatastrofia käsitteleviä lehtijuttuja kertyi yhteensä 1735. Eniten Aasian hyökyaaltokatastrofi-aiheisia juttuja lehdistössä oli 30.12. ja 31.12. Mielenkiintoinen vertailukohta on että viranomaisten verkossa julkaisemien tiedotteiden määrällinen huippu saavutettiin vasta 3.1.05 (Luku 4, 85). Viranomaisten verkossa tarjoama tiedotus ei siis näytä istuneen yksin lehdistön juttujen määrällisen huipun kanssa.

Lehtiaineiston analyysin tulokset

*Lähteet printtimediassa*

Kuvassa 5.1.1 on esitetty lähteiden jakaantuminen lehdistön raportoinnissa Aasian hyökyaaltokatastrofia koskevilla jutuilla. Suurimmaksi **päälukoksi muodostui valtionhallinto**, johon sisältyivät muun muassa ministeriöt, lääkintähenkilöstö, hallitus, presidentti ja valmiusorganisaatio. Valtionhallinnon prosenttiosuus oli 22,8. Toiseksi suurin luokka oli yleishyödylliset tahot, joihin kuuluvat useimmat katastrofissa tärkeät sidosryhmät, Suomen Punainen Risti, kirkko ja muut hyväntekeväisyysjärjestöt. Kolmanneksi tärkeimpiä lähteitä olivat muiden maiden valtiolliset tahot ja Euroopan unioni. Katastrofin kokeneet yksilöt nousivat neljännelle sijalle. Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan valtiollisten tahojen, median ja valikoitujen sidosryhmien ja yhteistyökumppaneiden näkyvyyttä mediassa.

Kuva 5.1.1 Kaikki lähteet pääluokittain koko aineistossa 27.12.2004–5.1.2005

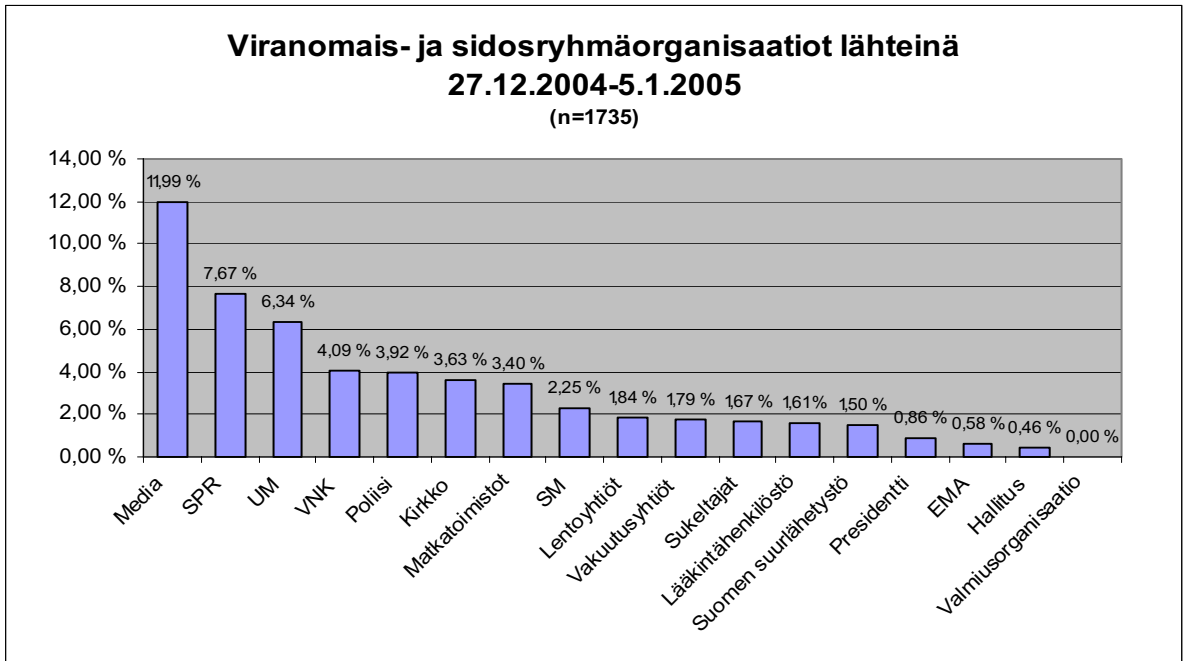


Kuva 5.1.2 (alla) osoittaa, miten paljon eri viranomais-, yhteistyö- ja sidosryhmäorganisaatioita käytettiin lähteinä Aasian hyökyaaltokatastrofista raportoitaessa. **Toisin kuin**

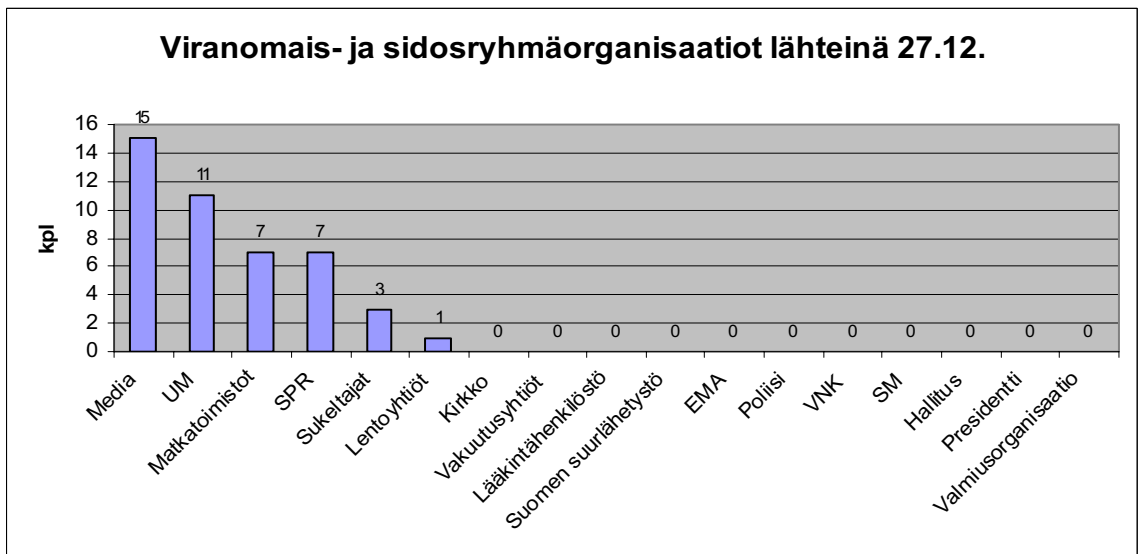
**tv-aineistossa, media oli printtimediassa yksittäisiä viranomaisia suosittu lähde** (vrt. s. 114, tv:n lähdeorganisaatiot). Toiseksi käytetyin lähde oli Suomen Punainen Risti, ulkoasiainministeriön ollessa kolmanneksi käytetyin lähde. Valtioneuvoston kanslian suuri osuus selittyy sillä, että aineistoa luokiteltaessa pääministeri koodattiin aina valtioneuvoston kanslian edustajaksi. Valtioneuvoston kansliaa organisaationa ei kuitenkaan mainittu jutuissa montaakaan kertaa. Sitä vastoin esimerkiksi ulkoasiainministeriö esiintyi jutuissa organisaationa lähes yhtä usein kuin joku sen edustajista oli äänessä.

Katastrofin ensimmäisten päivien (27–28.12) lähteitä tarkasteltaessa huomio kiinnittyy niihin viranomaistahoihin, joita ei käytetty lähteinä lainkaan (kuva 5.1.3). Hallitusta ei kuunneltu organisaationa kertaakaan ensimmäisten päivien aikana, ja koko tutkimusajanjaksolla hallitus oli lähteenä vain kahdeksan kertaa. (Vertailun vuoksi kerrottakoon, että esimerkiksi media oli lähteenä 208 kertaa.) Tätä selittää osaltaan se, että hallitus kokoontui keskustelemaan katastrofista ensimmäistä kertaa 30.12. Eri ministerit olivat toki äänessä, mutta eivät puhuneet hallituksen nimissä. *Presidentti Tarja Halonen ei liioin ollut kertaakaan äänessä katastrofin ensimmäisten päivien aikana (27.12–28.12).* Myöhemmin presidentti astui julkisuuteen, mutta oli lopulta lähteenä vain alle prosentissa kaikista jutuista. *Ehkä merkittävin julkisuudesta puuttuva taho oli kuitenkin valmiuspäällikköorganisaatio.* Valmiuspäällikköorganisaatio on eri ministeriöiden valmiuspäälliköistä koostuva ryhmä, joka koordinoi ja suunnittelee viranomaisten kriisivalmiutta. *”Valmiuspäällikkökokouksen tarkoituksena on hallinnonalojen välisenä pysyvänä yhteistyöelimenä ylläpitää ja kehittää hallinnonalojen varautumisjärjestelyjä ja toimintaa turvallisuustilanteiden varalta sekä sovittaa hallinnonalojen valmistelut yhteen”* (valmiuspäällikkökokousten järjestyssääntö 1.10.2003, 1). Valmiuspäällikköorganisaatio oli Aasian hyökyaaltokatastrofin tärkein yksittäinen viranomaistaho, ja silti se suorastaan loisti poissaolollaan median raportoinnissa. On kuitenkin huomattava, että valmiuspäällikköorganisaation jäsenet olivat julkisuudessa ja toimivat mediassa tietolähteinä jonkin verran yksilöinä tai ministeriönsä edustajina (ks. s. 117 henkilölähteen-taulukko).

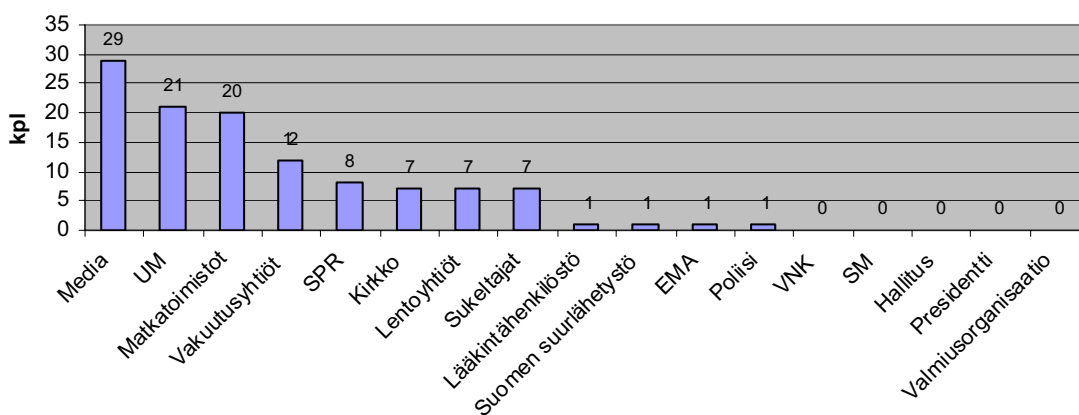
Kuva 5.1.2 Viranomais-, yhteistyö- ja sidosryhmäorganisaatiot lähteinä 26.12.2004–5.1.2005



Kuva 5.1.3 Viranomais-, yhteistyö- ja sidosryhmäorganisaatiot lähteinä 27.12.2004 ja 28.12.2004

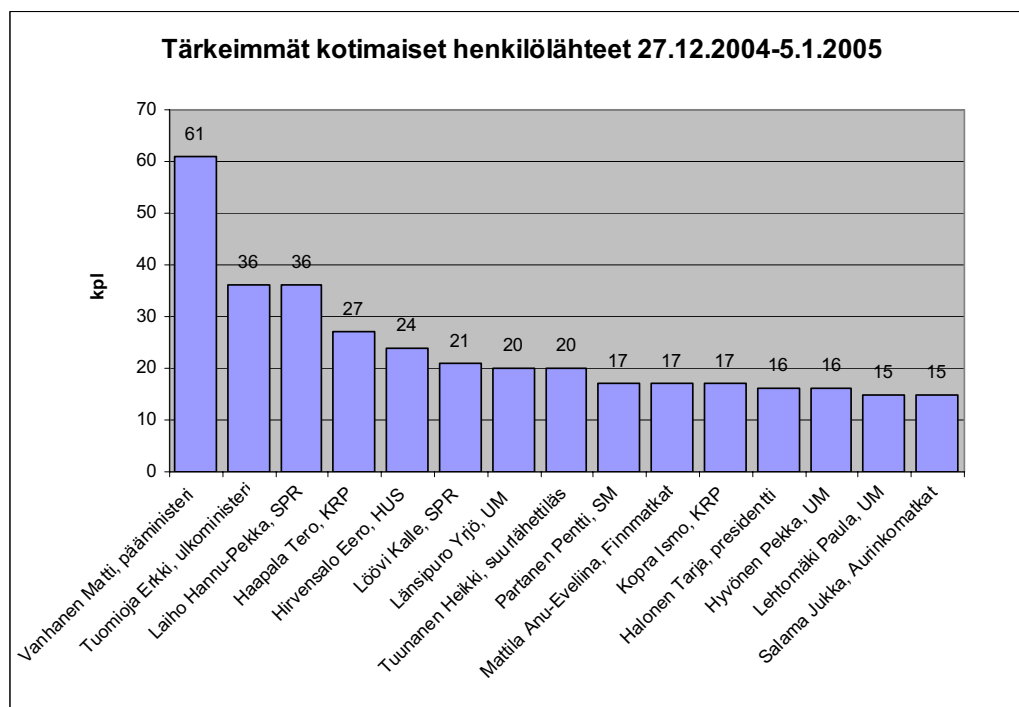


### Viranomais- ja sidosryhmäorganisaatiot lähteinä 28.12.



Kuvasta 5.1.4 ilmenevät ne henkilöt, joihin Aasian hyökyaaltokatastrofin raportointi Suomen lehdistössä henkilöityi. *Pääministeri Matti Vanhanen oli suosituin yksittäinen henkilölähde.* Hän oli lähteenä 61 katastrofiaiheisessa jutussa. Ulkoasiainministeri ja Suomen Punaisen Ristin viestintäjohtaja Hannu-Pekka Laiho olivat toiseksi yleisimmät henkilölähteet 36 jutussa (kuva 5.1.4). Viranomaisten lisäksi viidentoista merkittävimmän henkilölähteen listalle nousivat Suomen Punaisen Ristin kansainvälisen avun koordinaattori Kalle Löövi, Finnmatkojen viestintäjohtaja Anu-Eveliina Mattila sekä Aurinkomatkojen kaupallinen johtaja Jukka Salama. Yllättävää on, että Aasian hyökyaaltokatastrofin hoitoa koordinoineen valmiuspäällikköorganisaation johtaja valtiosihteeri Risto Volanen ei ollut 15 merkittävimmän lähteen joukossa. Kuvassa 5.1.5 (alla) ilmenee, kuinka monta kertaa Valtiosihteeri Volanen ja muut tärkeät viranomaistoimijat esiintyivät lähteinä lehtijutuissa. Ulkoasiainministeriön konsuliasioiden yksikön päällikkö Pekka Hyvönen, joka oli vastuussa katastrofityön operatiivisesta johtamisesta, sekä sisäasiainministeriön pelastusylijohtaja Pentti Partanen olivat lehdistössä 15 tärkeimmän toimijan joukossa.

Kuva 5.1.4 Tärkeimmät kotimaiset henkilölähteet 26.12.2004–5.1.2005



Kuva 5.1.5 osoittaa kuinka usein eri viranomaisia käytettiin lähteinä Aasian hyökyaal-tokatastrofin raportoinnissa.

*Kuva 5.1.5 Viranomaiset lähteinä 27.12.2004–5.1.2005*

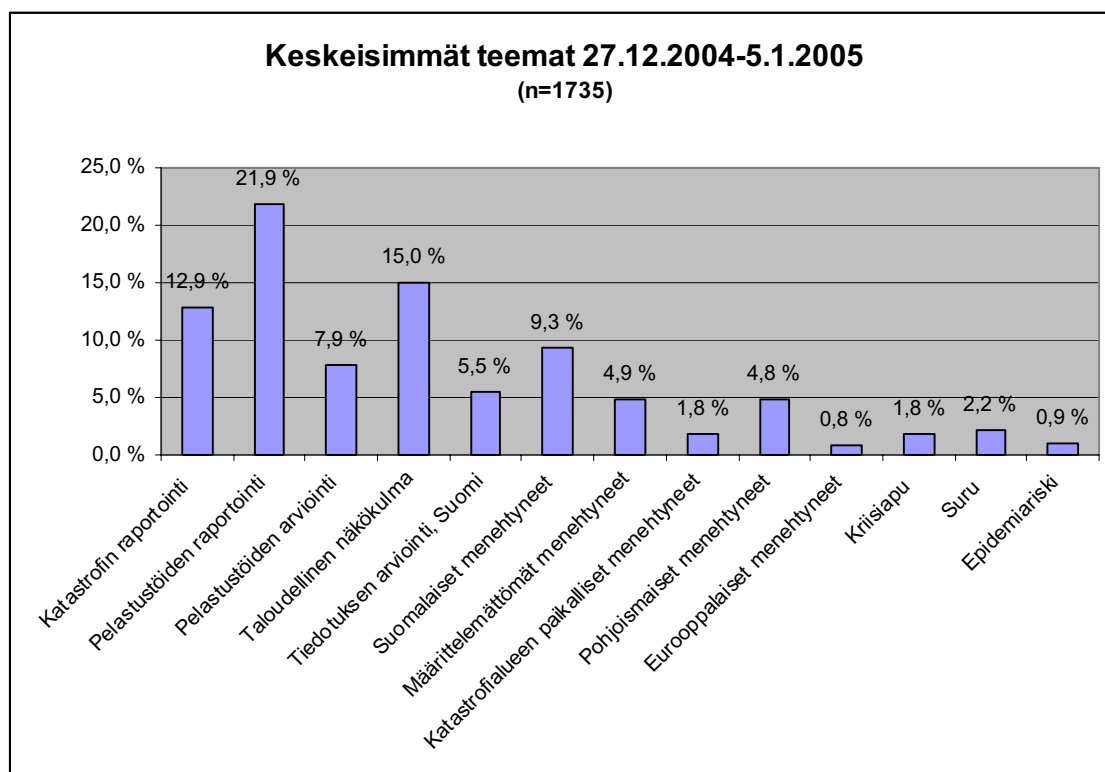
\*Taulukkoon on koottu valtionhallinnon keskeisimmät toimijat, jotka eivät ole listattuna kuvassa x näkyvien 15 keskeisimmän henkilölähteen joukossa.

<b>Viranomainen:</b>	<b>Lähteenä</b>
<b>Volanen, Risto, VNK</b>	9
<b>Mattila, Asko, VNK</b>	0
<b>Sonninen, Jukka, VNK</b>	0
<b>Aaltonen, Heikki, VNK</b>	0
<b>Paaskoski, Päivi, VNK</b>	0
<b>Himanen, Hannu, UM</b>	4
<b>Tikka, Erja, UM</b>	3
<b>Mansala, Arto, UM</b>	0
<b>Lehtonen, Kari, UM</b>	1
<b>Aalto, Sirpa, UM</b>	1
<b>Leppäjärvi, Raija, UM</b>	0
<b>Koskela, Jussi, UM</b>	1
<b>Rajamäki, Kari, sisäministeri</b>	9
<b>Manninen, Hannes, alue- ja kuntaministeri</b>	4
<b>Viljanen, Ritva, SM</b>	1
<b>Wennqvist, Göran, KRP</b>	6
<b>Klemola, Arto V., STM</b>	0



Kuva 5.1.6 osoittaa juttujen teemojen jakaantumisen Aasian hyökyaaltokatastrofin raportoinnissa. **Pelastustöiden raportointi oli yleisin teema niin printtimediassa kuin tv-uutisissakin.** Toiseksi yleisin teema oli taloudellinen näkökulma, johon sisältyi myös hyväntekeväisyys. Katastrofin tapahtumista ja menehtyneistä suomalaisista raportoitiin suhteellisen paljon. Kuvasta on jätetty pois 'muut teemat' -luokka, sillä se oli hyvin heterogeeninen eikä sitä tarkastelemalla olisi saavutettu oleellisia löydöksiä.

Kuva 5.1.6 Teemat 26.12.2004–5.1.2005

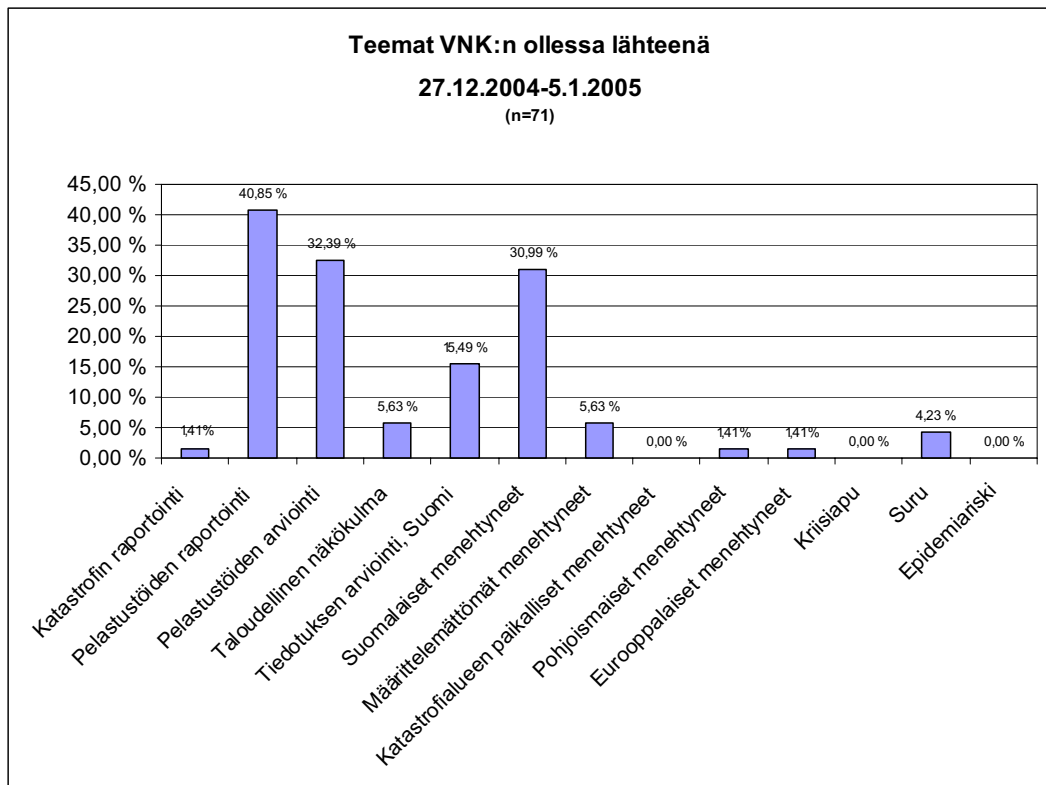


#### Lehtijuttujen teemat suhteessa lähteisiin

Seuraavassa on tarkasteltu teemojen jakautumista eri ministeriöiden ja sidosryhmien ollessa lähteenä. Tarkoituksena oli selvittää, minkälaisissa jutuissa media kääntyi minäkään viranomaisen, sidosryhmän tai yhteistyökumppanin puoleen etsiessään tietoa. **Kaikissa jutuissa, joissa oli äänessä jokin tutkituista viranomaistahoista, sidosryhmistä tai yhteistyökumppaneista, pelastustöiden raportointi kohosi yleisimmäksi teemaksi.** Ainoan poikkeuksen tähän muodosti sisäasiainministeriö, jonka kannanotoissa suosituin teema oli pelastustöiden arviointi. Sisäasiainministeriön ollessa lähteenä pelastustöiden raportointi oli kolmanneksi yleisin teema. Kaikkien tutkittujen ministeriöiden ja matkanjärjestäjien ollessa lähteenä toiseksi suurimmaksi teemaksi osoittautui suomalaisista menehtyneistä raportointi. Suomen Punaisen Ristin ja kirkon kohdalla toiseksi suurin teema oli taloudellinen aspekti, johon myös hyväntekeväisyys sisältyi.

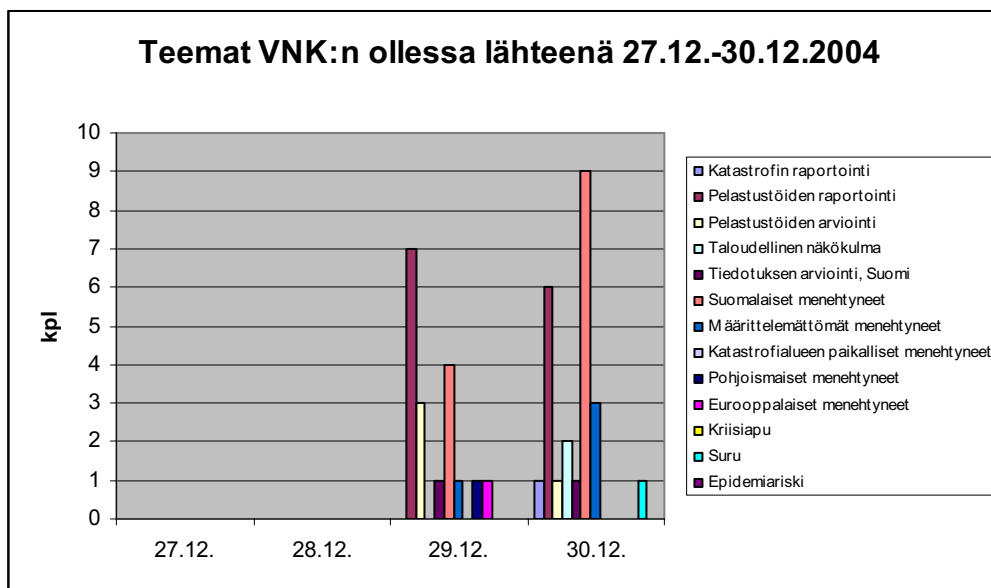
Valtioneuvoston kanslia oli lähteenä 71 jutussa. Kuvasta 5.1.7 ilmenee, miten teemat jakaantuivat, kun jutussa käytettiin lähteenä valtioneuvoston kansliaa. Pelastustöiden raportointi, suomalaiset uhrat ja pelastustöiden arviointi olivat suurimmat teemaluokat valtioneuvoston kanslian ollessa lähteenä.

Kuva 5.1.7 Teemat valtioneuvoston kanslian ollessa lähteenä 26.12.2004–5.1.2005



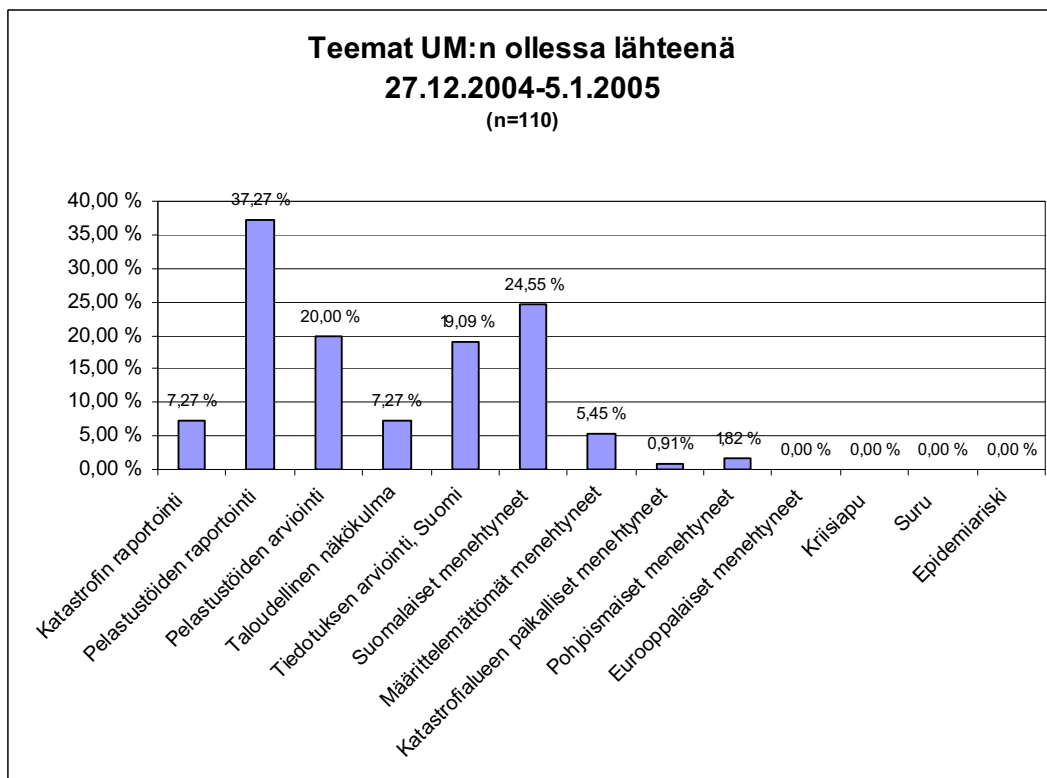
Kuva 5.1.8 näyttää teemojen jakaantumisen päivittäin eriteltynä sellaisissa jutuissa, joissa lähteenä oli valtioneuvoston kanslia. 27.12. ja 28.12. ei ollut yhtään juttua, jossa lähteenä olisi käytetty valtioneuvoston kansliaa. Mielenkiintoista on, että *pääministeriä ei käytetty lähteenä lainkaan kriisin ensimmäisinä päivinä printtimediassa*. Hän oli lähteenä ensimmäisen kerran vasta 29.12. Juttuteemat jakaantuvat melko tasaisesti kaikkien teemojen kesken. Teemat, joita ei käsitelty lainkaan pääministerin ollessa lähteenä, olivat katastrofialueen paikalliset menehtyneet, kriisiapu ja epidemiariski. Katastrofin raportointi oli myös hyvin vähäistä näissä jutuissa.

Kuva 5.1.8 Teemat valtioneuvoston kanslian ollessa lähteenä 27.12.–30.12.2004



Ulkoasiainministeriötä käytettiin lähteenä 110 jutussa. Kuvasta 5.1.9 ilmenee, miten teemat tuolloin jakaantuivat. Pelastustöiden raportointi oli yleisin teema, samoin kuin valtioneuvoston kansliaa lähteenä käytettäessä. Seuraavaksi suurimpina teemoina olivat suomalaiset uhrit ja pelastustöiden sekä tiedotuksen arviointi.

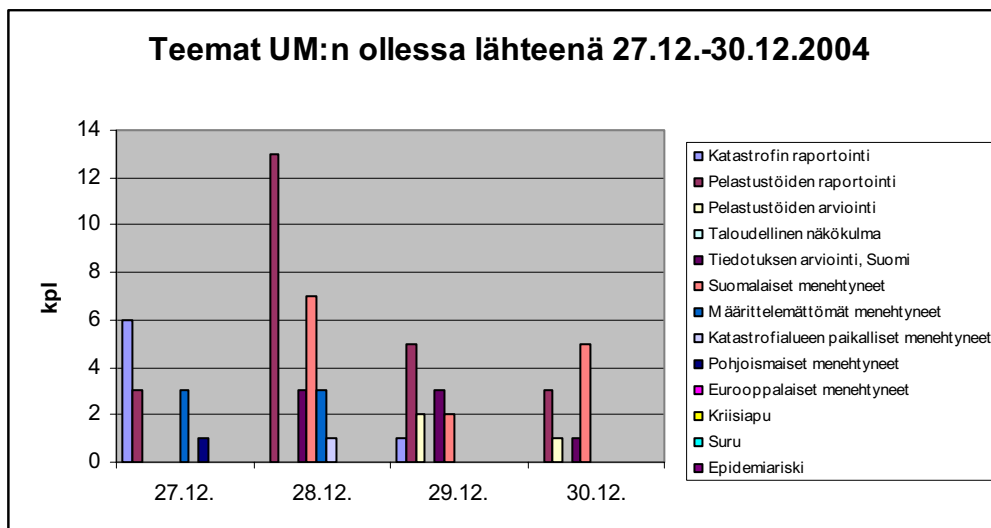
Kuva 5.1.9 Teemat ulkoasiainministeriön ollessa lähteenä 26.12.2004–5.1.2005



Kuvasta 5.1.10 näkyy, kuinka ulkoasiainministeriö oli äänessä jo 27.12 katastrofin raportoinnissa ja että pelastustöiden raportointi nousi hallitsevaksi teemaksi 28.12.

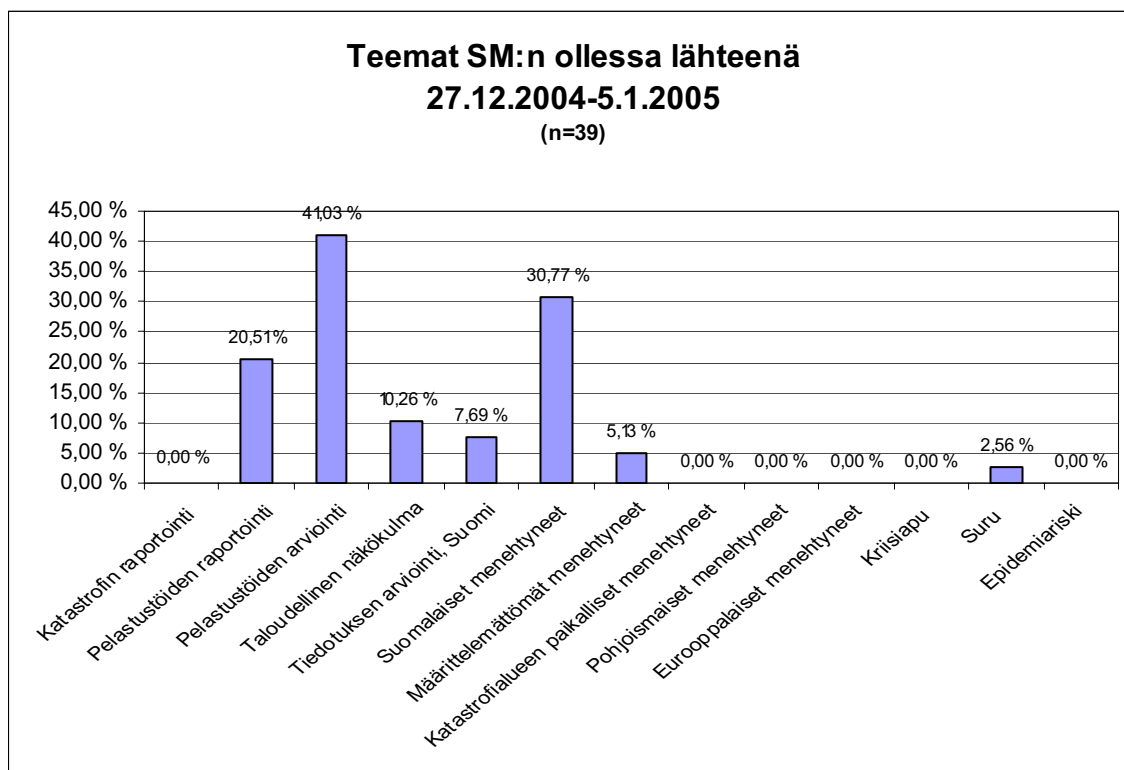
27. päivänä ulkoasiainministeriön ollessa lähteenä puhuttiin vain määrittelemättömistä menehtyneistä, muttei vielä suomalaisista uhreista. Suomalaisista menehtyneistä alettiin puhua, ulkoasiainministeriön ollessa lähteenä, 28. päivästä eteenpäin.

Kuva 5.1.10 Teemat ulkoasiainministeriön ollessa lähteenä 27.12.–30.12.2004

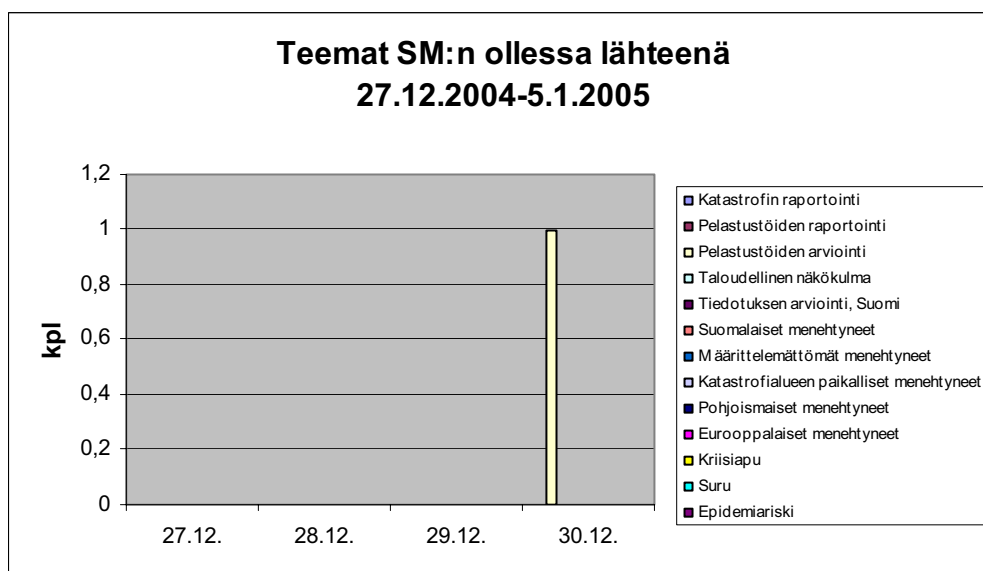


Sisäasiainministeriö oli lähteenä 39:ssä jutussa. Sisäasiainministeriön ollessa lähteenä jutuissa arvioitiin eniten pelastustöitä. Suomalaiset menehtyneet ja pelastustöiden raportointi olivat myös merkittäviä teemoja. Katastrofin alkupäivinä 27.12.–30.12.2004 oli vain yksi juttu, jossa lähteenä oli sisäasiainministeriö. Tämä ainoa juttu koski pelastustöiden arviointia.

Kuva 5.1.11 Teemat sisäasiainministeriön ollessa lähteenä 26.12.2004–5.1.2005

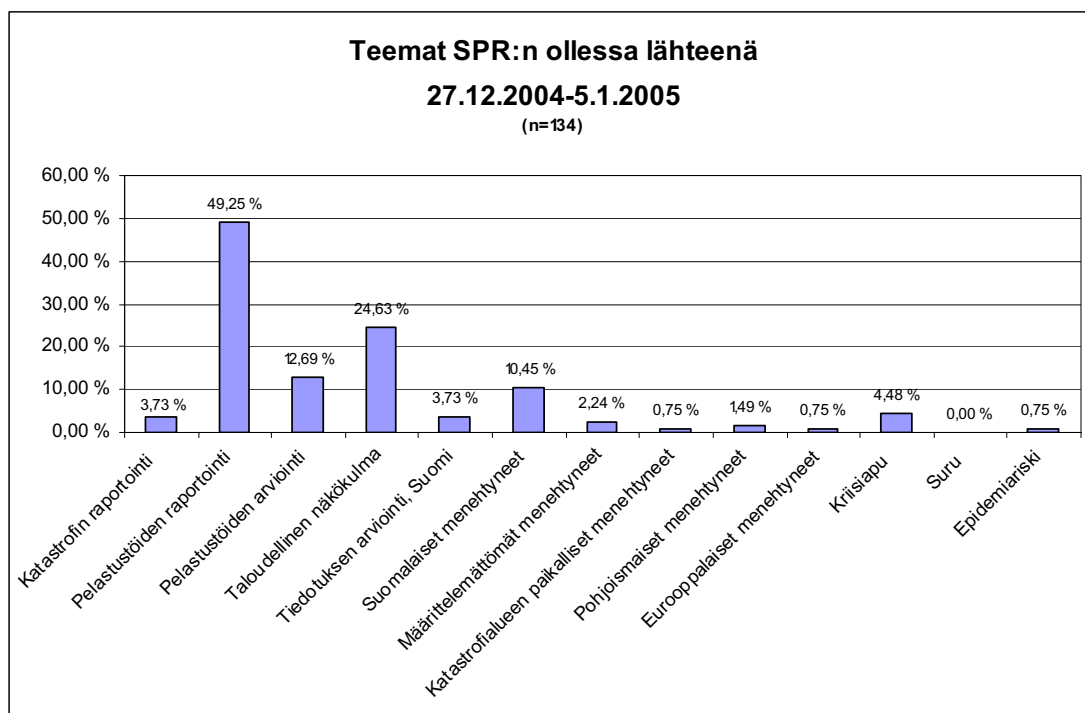


Kuva 5.1.12 Teemat sisäasiainministeriön ollessa lähteenä 27.12.–30.12.2004

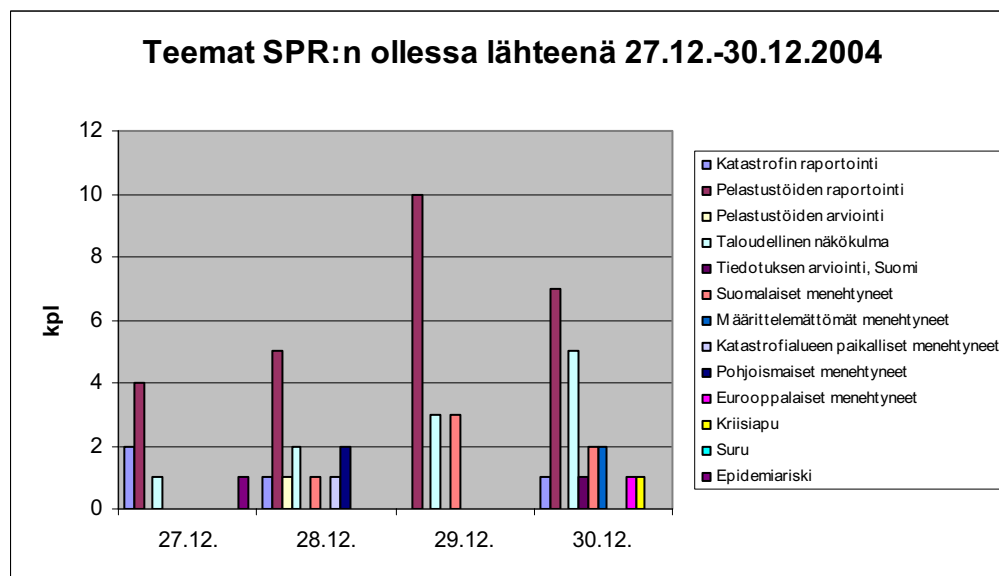


Suomen Punainen Risti oli lähteenä 134 lehtijutussa. Ylivoimaisesti suurin teema näissä jutuissa oli pelastustöiden raportointi. Seuraavaksi eniten juttuja oli taloudellisesta aspektista, nämä olivat lähinnä hyväntekeväisyyttä koskevia juttuja. Epidemiariskiä käsiteltiin päivittäin jo 27.12 alkaen Suomen Punaisen Ristin ollessa lähteenä. Ensimmäisinä päivinä teemat olivat lähinnä katastrofin ja pelastustöiden raportointia.

Kuva 5.1.13 Teemat Suomen Punaisen Ristin ollessa lähteenä 26.12.2004–5.1.2005

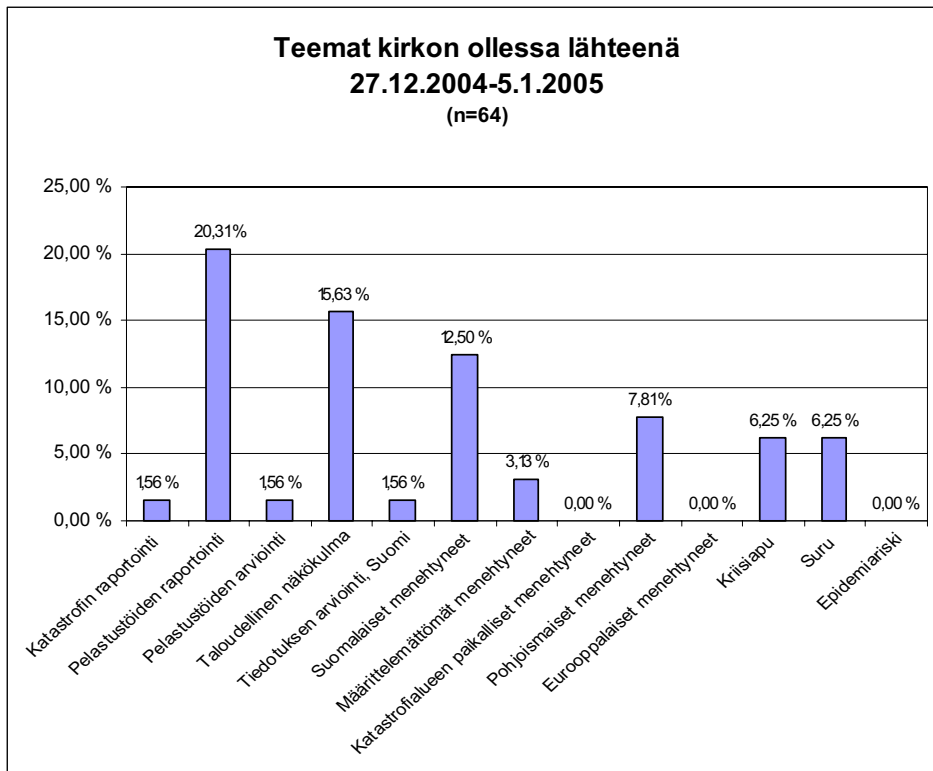


Kuva 5.1.14 Teemat Suomen Punaisen Ristin ollessa lähteenä 27.12.–30.12.2004

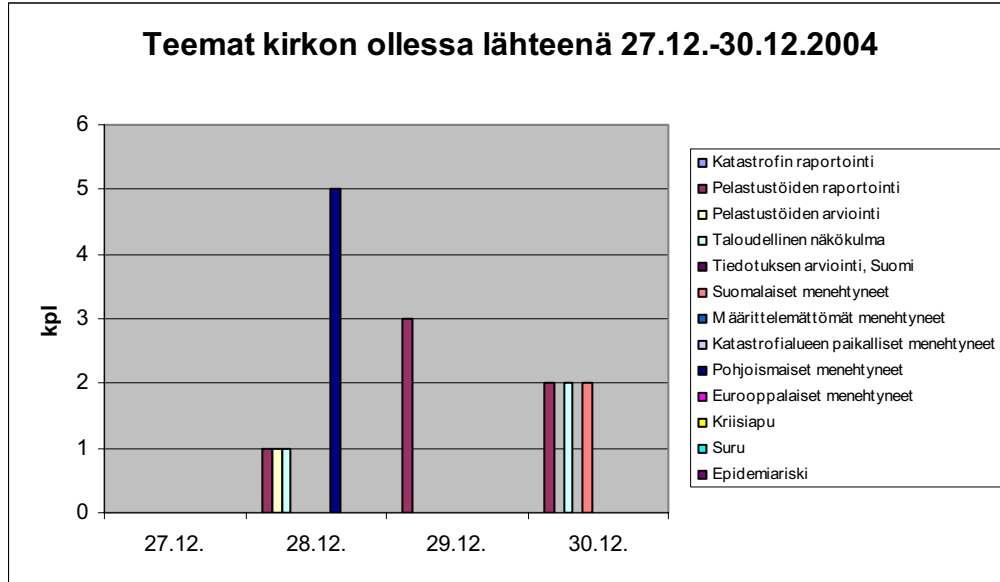


Kuten muillakin sidosryhmillä, kirkon ollessa lähteenä teemat olivat enimmäkseen pelastustöiden raportointia. Taloudellinen näkökulma eli käytännössä hyväntekeväisyys oli seuraavaksi tärkein teema. Myös suomalaisista menehtyneistä puhuttiin. Kirkko oli lähteenä yhteensä 61 jutussa. 27.12. kirkko ei ollut vielä mukana lehdistön raportoinnissa.

Kuva 5.1.15 Teemat kirkon ollessa lähteenä 26.12.2004–5.1.2005

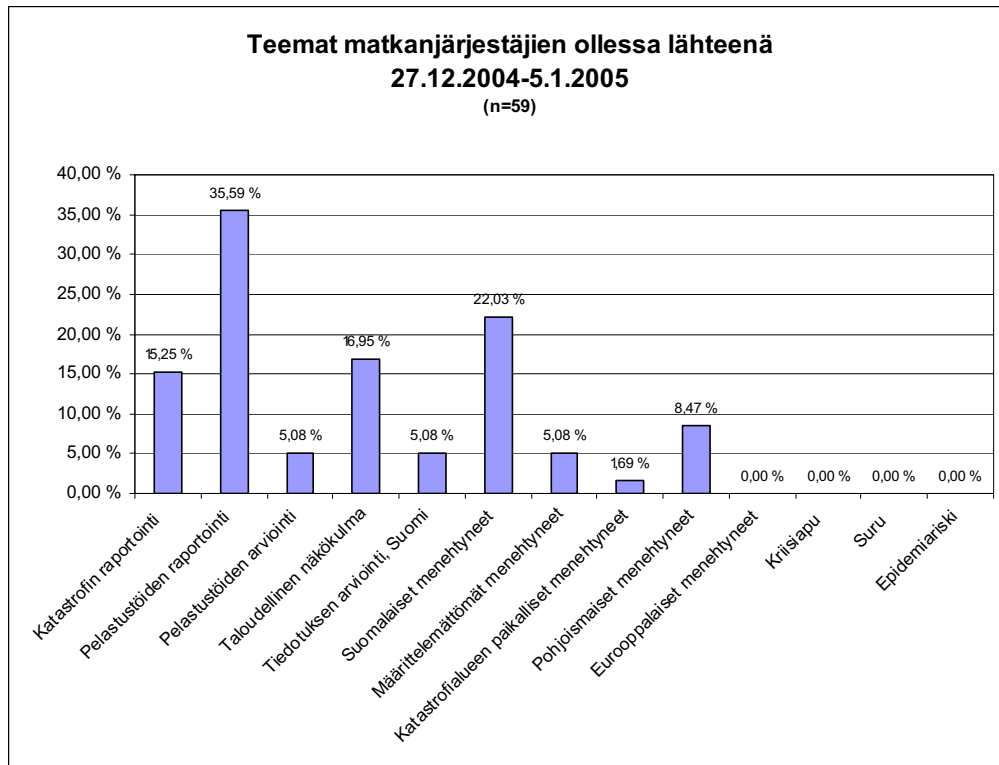


Kuva 5.1.16 Teemat kirkon ollessa lähteenä 27.12.–30.12.2004

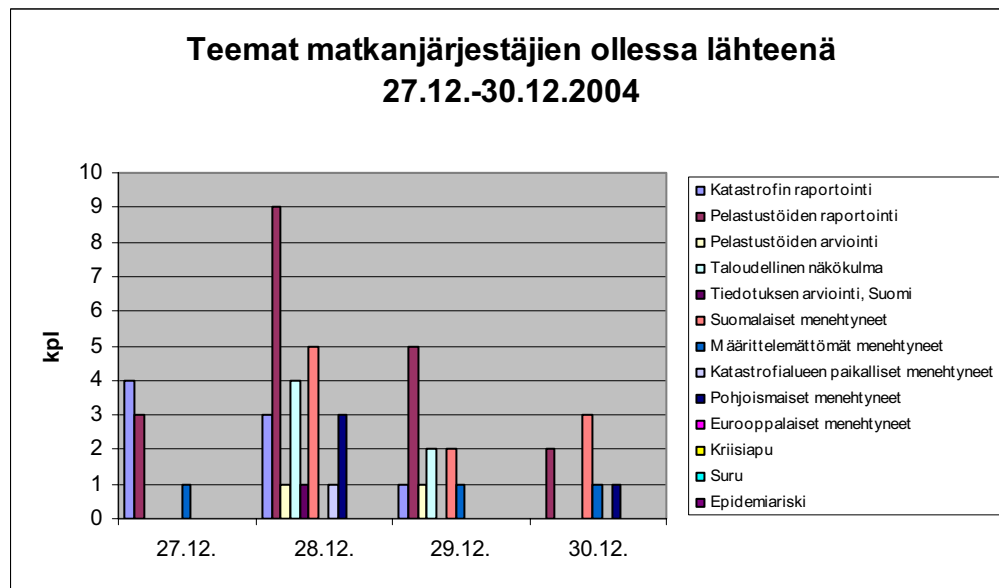


Matkanjärjestäjät olivat lähteenä 59 jutussa. Pelastustöiden raportointi osoittautui suurimmaksi teemaksi myös matkanjärjestäjien ollessa äänessä. Suomalaiset menehtyneet ja taloudellinen näkökulma olivat seuraavaksi suurimmat teemat. 27.12. matkanjärjestäjät olivat äänessä eniten jutuissa, joissa teemana oli katastrofin raportointi. Seuraavana päivänä pelastustöiden raportointi oli suurin teema ja mukaan tuli muitakin teemoja (kuva 5.1.18).

Kuva 5.1.17 Teemat matkanjärjestäjien ollessa lähteenä 26.12.2004–5.1.2005



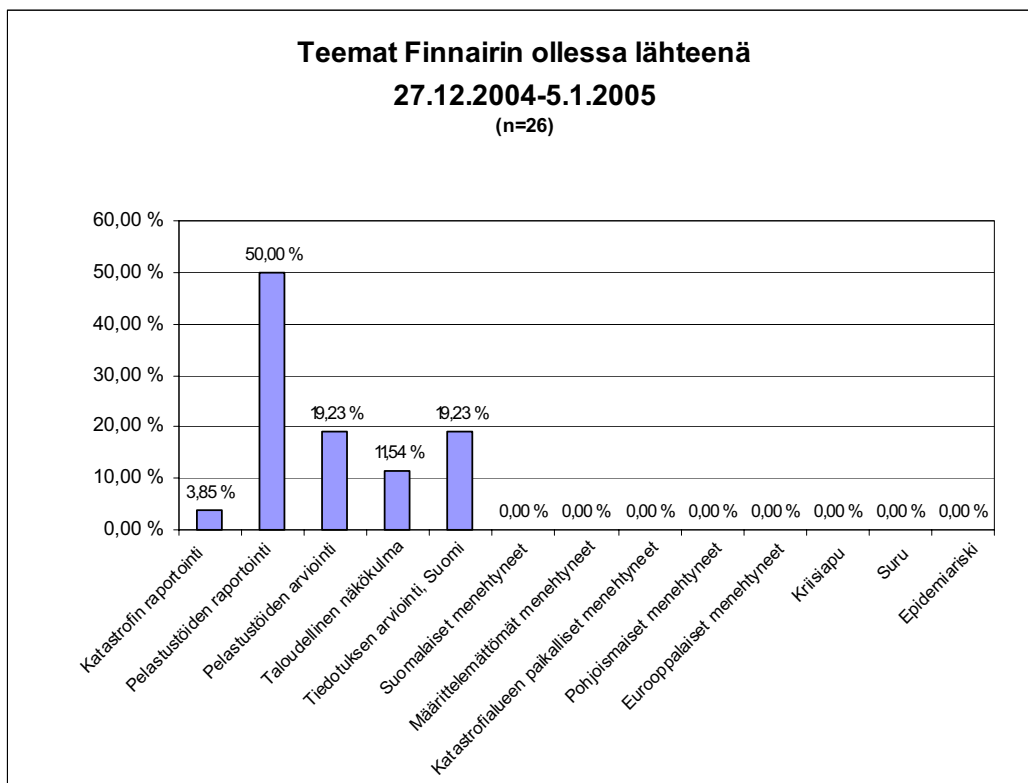
Kuva 5.1.18 Teemat matkanjärjestäjien ollessa lähteenä 27.12.–30.12.2004



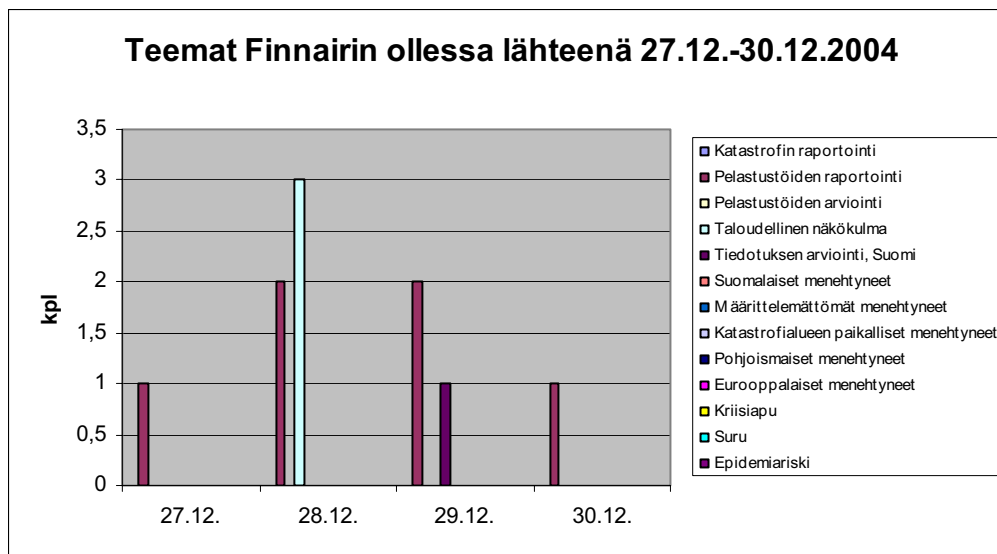
Finnair oli lähteenä 26 jutussa. Pelastustöiden raportointi osoittautui suurimmaksi teemaluokaksi. Seuraavaksi suurimpia olivat pelastustöiden ja tiedotuksen arviointi. 29. päivänä Finnair oli ensimmäisen kerran äänessä jutussa, jossa arvioitiin viranomaisten tiedotusta (kuva 5.1.20). Taloudellinen näkökulma oli 28. päivänä tärkein teema.



Kuva 5.1.19 Teemat Finnairin ollessa lähteenä 26.12.2004–5.1.2005



Kuva 5.1.20 Teemat Finnairin ollessa lähteenä 27.12.–30.12.2004



## 5.2 Televisio

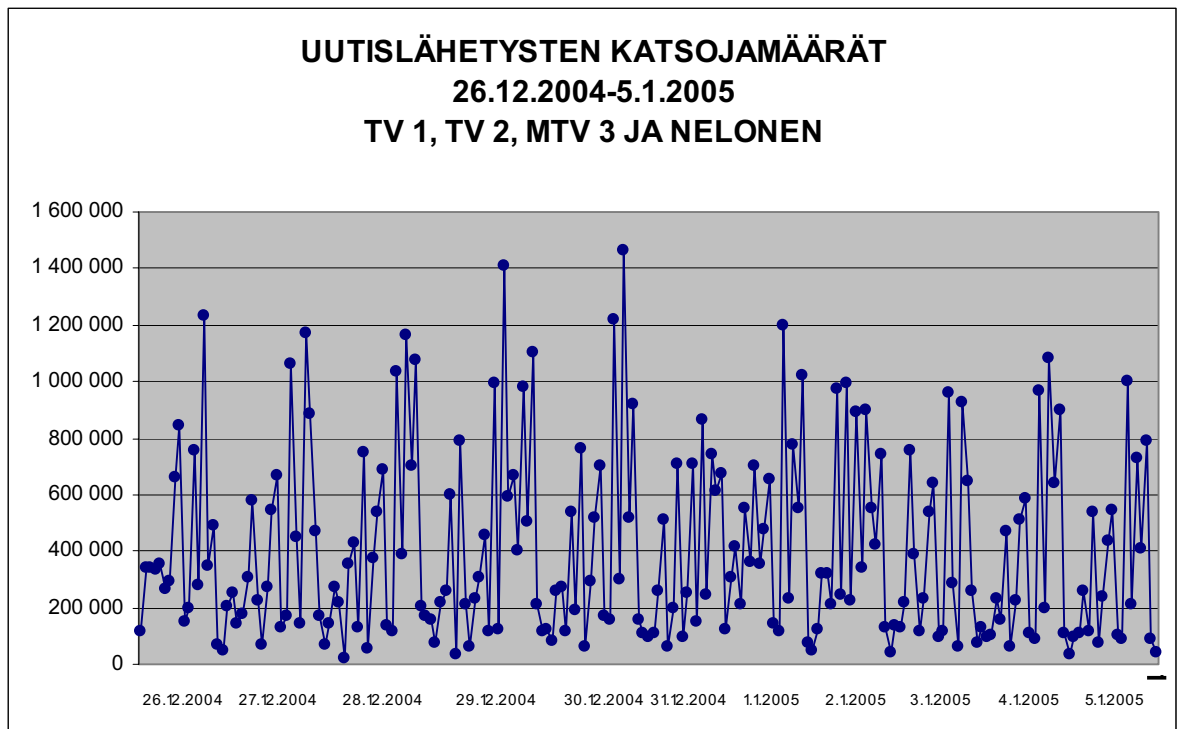
Television käyttöä Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana tarkastellaan luomalla ensin silmäys television katsojamääriin. Katsojamäärät esitetään sekä päivittäin että kanavittain. Sen jälkeen tutkitaan tarkemmin Aasian hyökyaaltokatastrofin raportointia tv- uutisissa esittelemällä määrällisestä sisällön erittelystä saatuja tuloksia.

## 5.2.1 TV:n katsojamäärät

Seuraavassa esitetyt television katsojamäärät perustuvat Finnpanelin keräämiin katsojatilastoihin 26.12.2004–5.1.2005 väliseltä ajalta. Finnpanel on suomalainen markkinatutkimusyriety, joka mittaa television katselua ja radion kuuntelua (Finnpanel, <http://www.finnpanel.fi/finnpanel.html>).

Kuva 5.2.1.1 osoittaa kaikkien television uutislähetysten katsojamäärien kehityksen Aasian hyökyaaltokatastrofin edetessä. Korkeimmat katsojaluvut (Yle, 20:30, 1 466 000) saavutettiin 30.12., samana päivänä, jolloin kadonneiden listat julkistettiin. Toiseksi eniten katsojia kertyi MTV 3:n 19:00:n uutisille 29.12. (1 406 000). Kolmanneksi eniten tutkimusajanjaksolla katsottiin Yleisradion pääuutisia 20.30 tapaninpäivän iltana (1 231 000). Yli 1 200 000 katsojan rajan kivuttiin myös MTV 3:lla 30. päivänä seitsemän uutisissa. Kuvan katsojamäärien suuria vaihteluita selittävät marginaaliryhmille suunnatut uutislähetykset (esim. Euronews, TV-Nytt).

Kuva 5.2.1.1 Kaikkien uutislähetysten katsojamäärät 26.12.2004–5.1.2005

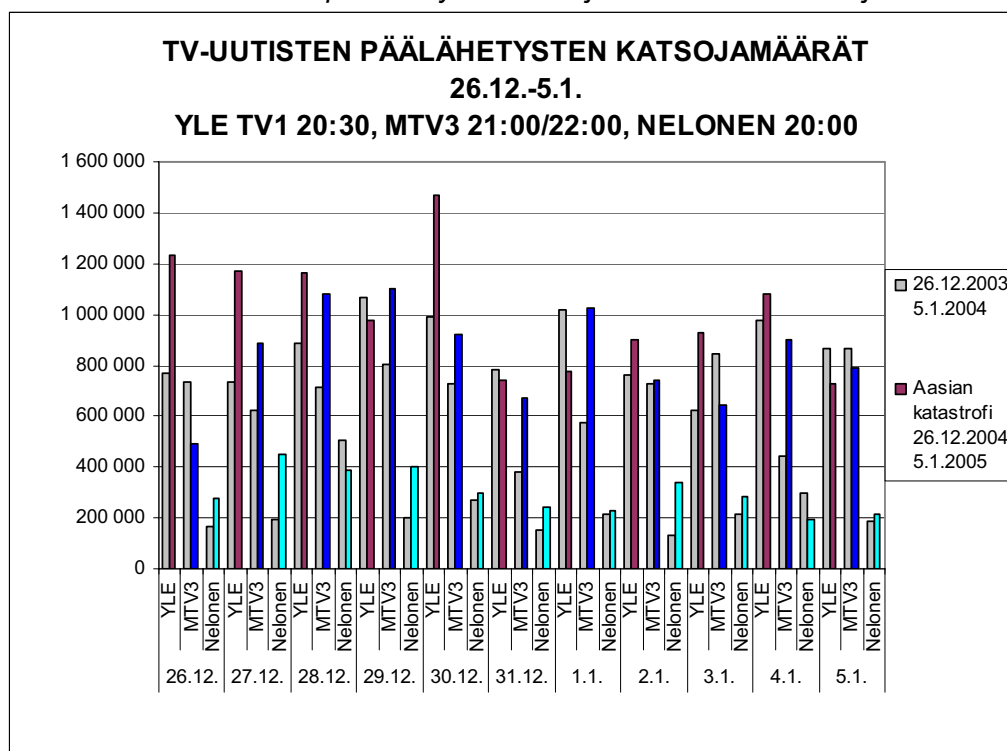


Kuvassa 5.2.1.2 on vertailtu Aasian hyökyaaltokatastrofin aikaisia (26.12.04–5.1.05) eri kanavien pääuutislähetysten katsojalukuja vuoden takaisiin katsojalukuihin (26.12.03–5.1.04). On huomattava, että vuoden 2003–2004 tilastot eivät kuvaa joulun ja uuden vuoden välipäiviä aivan normaaleissa oloissa, sillä 26.12.2003 Iranissa, Bamissa sattui raju maanjäristys, joka *saattoi* nostaa tapaninpäivän 2003 katsojalukuja tavallista korkeammalle.

Aasian hyökyaaltokatastrofi nosti katsojamääriä huomattavasti. Ylen 30. päivän pääuutislähetys 20:30 saavutti eniten katsojia koko tarkasteltuna jaksona. Ylen uutisilla oli ylivoimaisesti eniten katsojia heti tapaninpäivänä. Tuolloin katsojia oli toiseksi eniten koko jaksolla. Tämän voidaan ajatella osaltaan heijastavan kansalaisten luottamusta Yleisradioon. Tämänhän voitaisiin tulkita myös tarkoittavan, että kriisitilanteessa kääntyy valtion alaisuudessa toimivan Yleisradion puoleen. MTV 3:n ja Nelosen uutisten katsojamäärät alkoivat kuitenkin nousta seuraavina päivinä, ja MTV 3:n kymmenen uu-

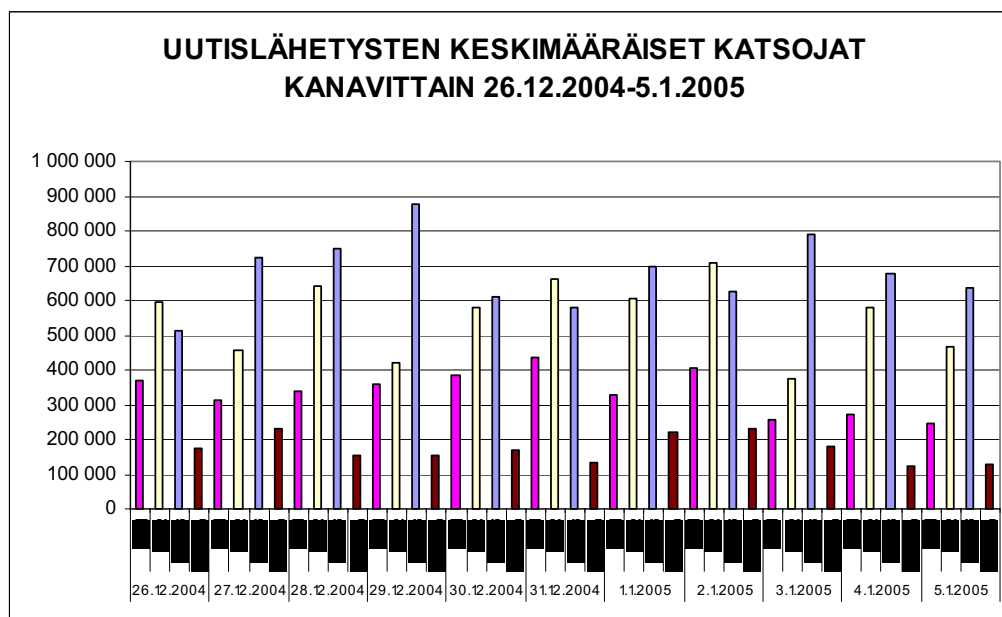
tiset menivät Ylen pääuutisten ohi 29. päivänä. Ylen pääuutisten katsojamäärä laski tällöin jopa alle edellisvuoden määrän. Tämä herättääkin kysymyksen: miksi kansalaiset lakkasivat katsomasta Yleisradion uutisia samassa mittakaavassa kesken katastrofin? Tätä on mielenkiintoista peilata eri kanavien käyttämiin lähteisiin. Yhtenä selityksenä voisi olla Yleisradion pitäytyminen varmistettujen ja virallisten tietojen välittämisessä MTV 3:n julkaistessa ”epävirallisempia”, mutta kansalaisten kaipaamia tietoja. MTV 3 käytti useita silminnäkijäreportaaseja. Kadonneiden listojen julkitulon myötä 30. päivänä kansa palasi Ylen uutisten ääreen, mutta tammikuun ensimmäisenä päivänä MTV 3:n uutiset menivät jälleen Yleisradion uutisten ohi. Nelosen uutisten katsojamäärien suurimmat nousut edellisvuoteen nähden olivat 27.12., 29.12. ja 2.1.

Kuva 5.2.1.2 Tv- uutisten päälähetysten katsojamäärät 2003–2004 ja 2004–2005



Tv-uutisten keskimääräisistä katsojamääristä päivittäin ja kanavittain eriteltynä selviää miten paljon kutakin kanavaa seurattiin eri päivinä (Kuva 5.2.1.3). Erilaiset vähemmistöille suunnatut uutislähetykset, kuten englanninkieliset Euronewsit ja ruotsinkieliset FST:n TV Nyttit vetävät Yleisradion TV 1:n katsojamääriä alas hieman harhaanjohtavasti. Lisäksi Ylen TV 1:n keskimääräiset katsojaluvut on laskettu huomattavasti useammista uutislähetyksistä kuin muiden kanavien. Pääuutislähetysten katsojamääristä (kuva 5.2.1.2) voi nähdä, että **Ylen TV 1:n päälähetys kello 20:30 oli seuratuin uutislähetys lähes koko Asian hyökyaaltokatastrofin ajan.**

Kuva 5.2.1.3 Tv uutisten keskimääräiset katsojamäärät kanavittain ja päivittäin 26.12.2004–5.1.2005



## 5.2.2 Viranomainen ja sidosryhmät tv-uutisissa 26.12.2004–5.1.2005

Tässä osiossa tarkastellaan viranomaisten roolia Aasian hyökyaaltokatastrofin raportoinnissa tv-uutisissa. Tutkimusaineistona olivat Yleisradion, MTV 3:n ja Nelosen pääuutislähetykset ajalla 26.12.2004–5.1.2005. *Nämä valittiin tarkasteltavaksi aineistoksi, koska ne olivat käyttäjätilastojen valossa eniten tv:ssä seuratut tiedonlähteet.*

Tv-uutisaineistoa tarkasteltaessa on huomattava, että aineisto oli suhteellisen pieni. Tutkimuksessa käytiin läpi kunkin kanavan *pääuutislähetykset* kultakin tutkittavalta päivältä. Aasian hyökyaaltokatastrofia koskevia uutissähkeitä ja -juttuja analysoitiin kaikkiaan 271. Tämän vuoksi pienetkin lukumäärien muutokset saattavat aiheuttaa suuria muutoksia prosentiosuuksiin. Nämä tutkimustulokset ovatkin suuntaa-antavia eivätkä välttämättä kerro koko totuutta Aasian hyökyaaltokatastrofin raportoinnista televisiossa.

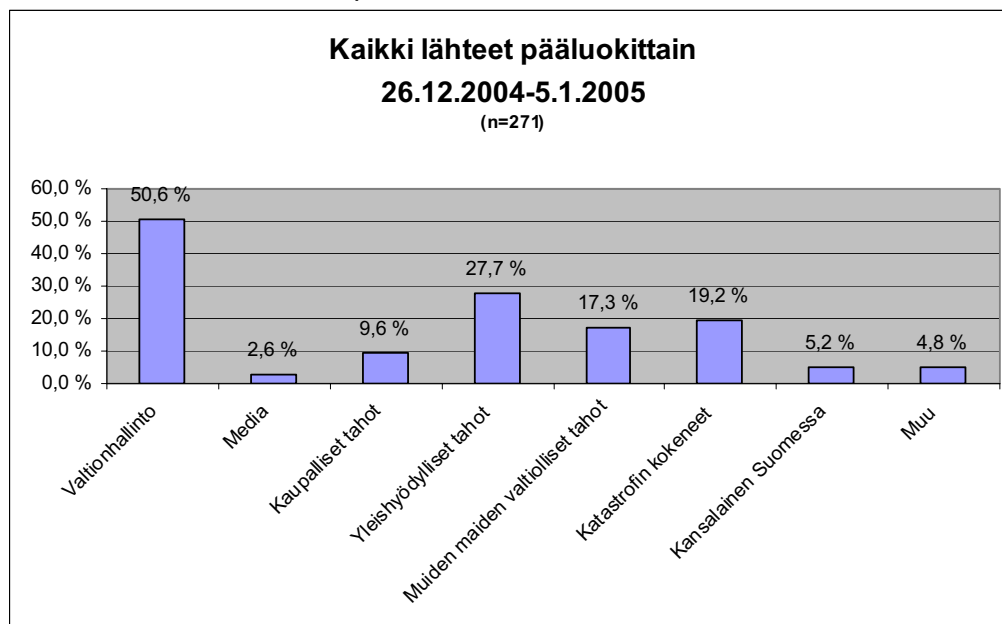
Eniten Aasian hyökyaaltokatastrofi -aiheisia juttuja oli televisiossa 29., 30. ja 31.12. Viranomaisten tiedotteita taas julkaistiin eniten 3.1. (Luku 4, 100). Tosin viranomaiset pitivät tiedotustilaisuuksiaan säännöllisesti 27.12.2004–3.1.2005. Niissä käsiteltiin yksinomaan Aasian hyökyaaltokatastrofia ja vastattiin toimittajien kysymyksiin.

### Tv-uutisten analyysin tulokset

#### *Tv-uutisten lähteet*

Kuten lehtijutuissa, **valtionhallinto nousi myös television uutisissa suurimmaksi lähteiden pääluokaksi.** Samoin yleishyödylliset tahot (esim. Suomen Punainen Risti) olivat toiseksi merkittävimpiä lähteitä. Kolmanneksi käytetyimpiä lähteitä tv-uutisissa olivat katastrofin kokeneet silminnäkijät, jotka olivat printtiaineistossa vasta neljänneksi käytetyin lähdeluokka.

Kuva 5.2.2.1 Kaikki lähteet pääluokittain koko aineistossa 26.12.2004–5.1.2005

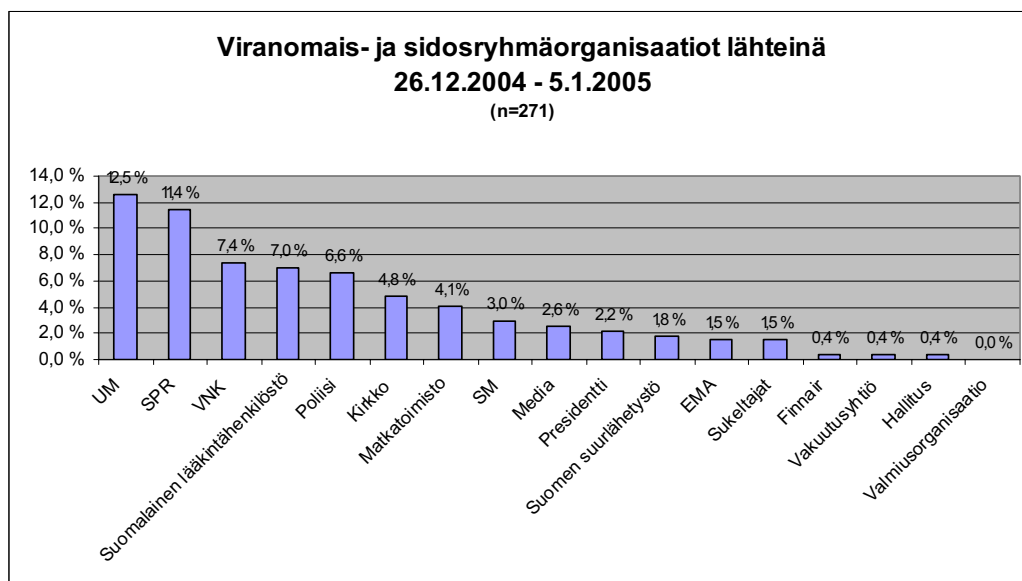


Kuvasta 5.2.2.2 ilmenee, kuinka viranomais- ja sidosryhmäorganisaatioita käytettiin lähteinä Aasian hyökyaaltokatastrofista kertovissa jutuissa. **Ulkoasiainministeriö oli eniten äänessä katastrofin raportoinnissa koko tutkittuna ajanjaksona** – osuus 12,5 prosenttia. **Lähes yhtä paljon kuunneltiin Suomen Punaista Ristiä** (11,4 %), joka osoittautuikin katastrofin aikana yhdeksi viranomaisten tärkeimmistä sidosryhmäkumppaneista. Valtioneuvoston kanslian osuus nousi tv-uutisissa kuten lehdistöissäkin harhaanjohtavan suureksi sen vuoksi, että pääministeri koodattiin aina valtioneuvoston kanslian alle, vaikka jutussa ei olisi kyseistä ministeriötä mainittu.

Kuten lehdistössä, **myöskään televisiossa ei käytetty lainkaan lähteenä valmiuspäällikköorganisaatiota – koko Aasian hyökyaaltokatastrofin toimintaa käytännössä johtanutta viranomaistahoa**. Valmiuspäällikköorganisaation jäsenet olivat henkilöinä äänessä, mutta aina oman ministeriönsä edustajina. Yllättävää on myös se, että hallitus ja presidentti eivät olleet tv-uutisissa kertaakaan äänessä katastrofin ensimmäisten päivien aikana (26.12–28.12), ja he olivat ylipäätään hyvin vähän äänessä koko tutkimusajanjaksoilla 26.12.2004–5.1.2005 (kuvat 5.1.4 ja 5.1.5).

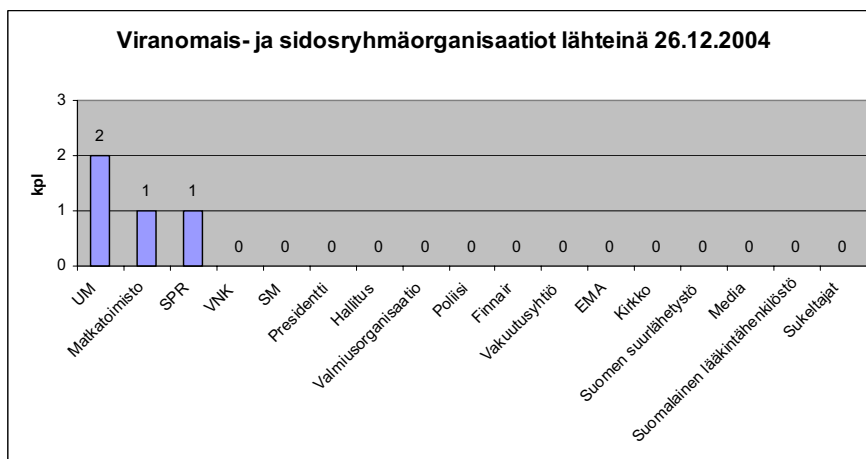
Mediaa käytettiin lähteenä tv-uutisissa vain hieman yli kahdessa prosentissa kaikista jutuista ja se sijoittui suunnilleen keskitasolle vertailtaessa muihin tahoihin. Tämä on merkittävä löydös, kun sitä verrataan printtiaineistosta saatuihin lukuihin, joissa media oli koko tutkimusajanjakson merkittävin lähde. Mediaan viitattiin lähteenä printtiaineistossa useammin kuin muihin yksittäisiin tahoihin. Tästä voitaisiin päätellä, että tv-uutisissa luotettiin enemmän viralliseen viranomaisilta tulleeseen tietoon kuin lehdistössä, jossa muita tiedotusvälineitä käytettiin yleisimmin tiedon lähteinä.

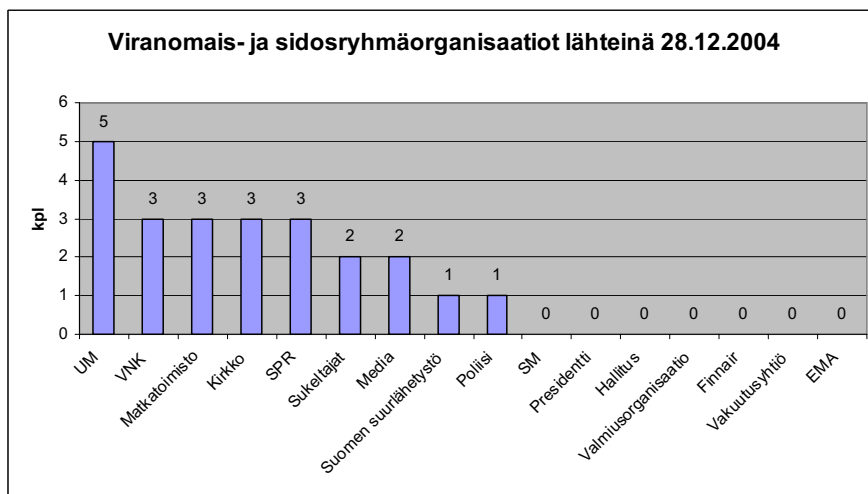
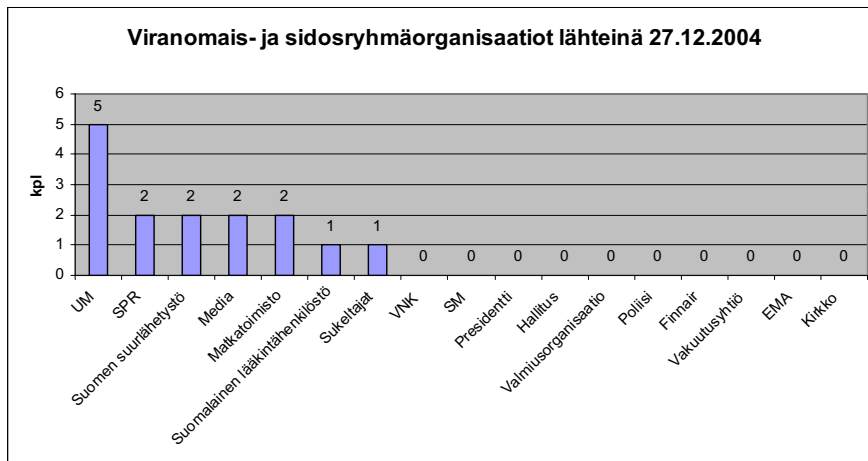
Kuva 5.2.2.2 Viranomais- ja sidosryhmäorganisaatiot lähteinä TV-aineistossa 26.12.2004–5.1.2005



Päivittäin tarkasteltaessa selviää, että katastrofin alkuhetkinä sekä viranomais- että sidosryhmäorganisaatiot olivat suhteellisen vähän äänessä tv-uutisissa (kuva 5.2.2.3). Katastrofin alkupäivinä äänensä saivat kuuluville ulkoasiainministeriön, Suomen Punaisen Ristin ja matkanjärjestäjien lisäksi Suomen suurlähetystö Thaimaassa, media, Sukellus.fi sekä suomalainen lääkintähenkilöstö. 28. päivänä myös Suomen poliisia ja kirkkoa alettiin kuunnella.

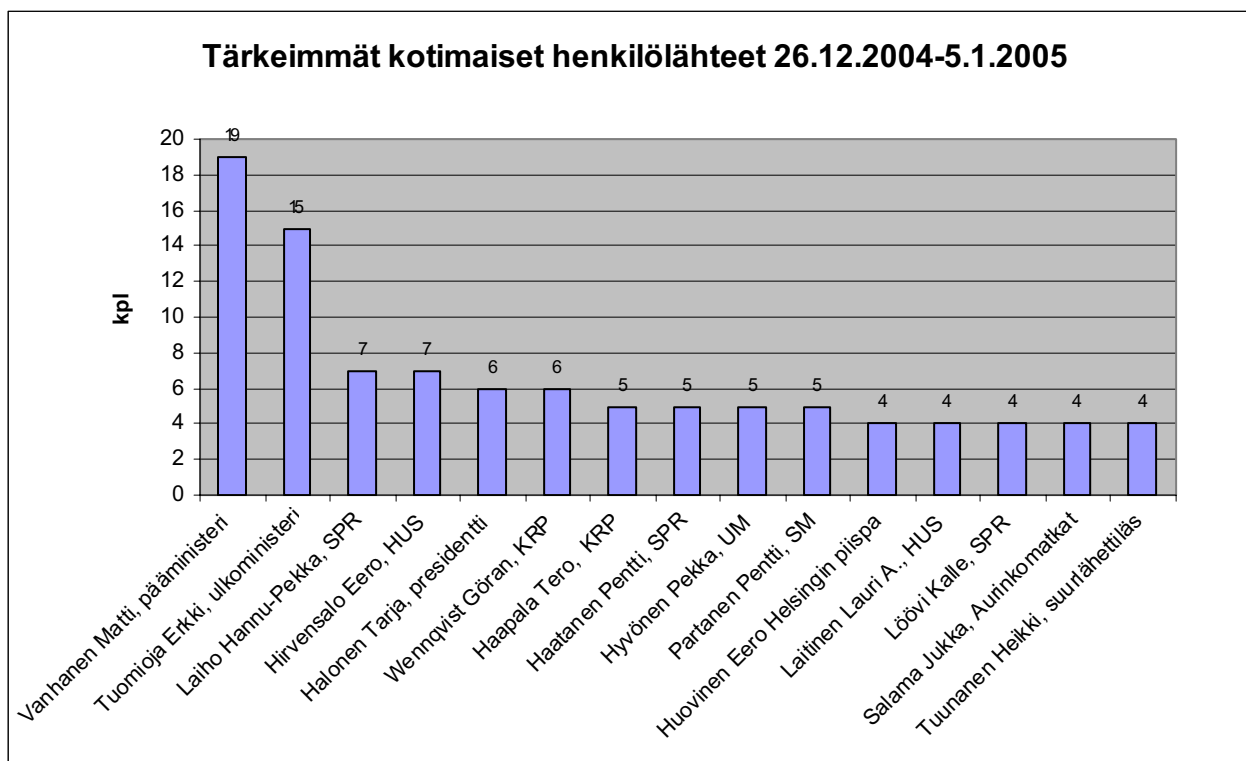
Kuva 5.2.2.3 Viranomais- ja sidosryhmäorganisaatiot lähteinä 26.12.2004, 27.12.2004 ja 28.12.2004





Tv-utisissa tärkeimmiksi muodostuneet henkilölähteet eivät heijastaneet kriisin käytännön hoitovastuita. Kolme käytetyintä lähdettä olivat samat tv- ja printtiaineistoissa. Kuvasta 5.2.2.4 ilmenee, että **pääministeri Matti Vanhanen nousi tärkeimmäksi henkilölähteeksi, ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja puolestaan oli toiseksi lainatuin henkilö**. Seuraavaksi eniten äänessä olivat Suomen Punaisen Ristin viestintäpäällikkö Hannu-Pekka Laiho ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin ylilääkäri Eero Hirvensalo. Tämä osoittaa, että ministereitä kuunnellaan ja heiltä varmasti myös odotetaan henkistä vastuunkantoa kriisitilanteissa. Henkilölähteissä 15 tärkeimmän joukkoon ei noussut myöskään tv-aineistossa valtiosihteeri Risto Volanen, joka johti valmiuspäällikköorganisaatiota. Valtiosihteeri Volanen oli äänessä kaksi kertaa (kuva 5.1.5). Ulkoasiainministeriön Pekka Hyvönen ja sisäasiainministeriön Pentti Partanen, jotka olivat valmiuspäällikköorganisaatiossa ja hoitivat kriisioperaatiota, olivat molemmat kuusi kertaa äänessä.

Kuva 5.2.2.4 Tärkeimmät kotimaiset henkilölähteet 26.12.2004–5.1.2005



Kuva 5.2.2.5 osoittaa, kuinka monta kertaa kukin viranomaisista oli äänessä Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana tv-uutisissa.

Kuva 5.2.2.5 Viranomaiset henkilölähteinä 26.12.2004–5.1.2005

\* Taulukkoon on koottu valtionhallinnon keskeisimmät toimijat, jotka eivät ole mainittuina kuvassa x näkyvien 15 keskeisimmän henkilölähteen joukossa.

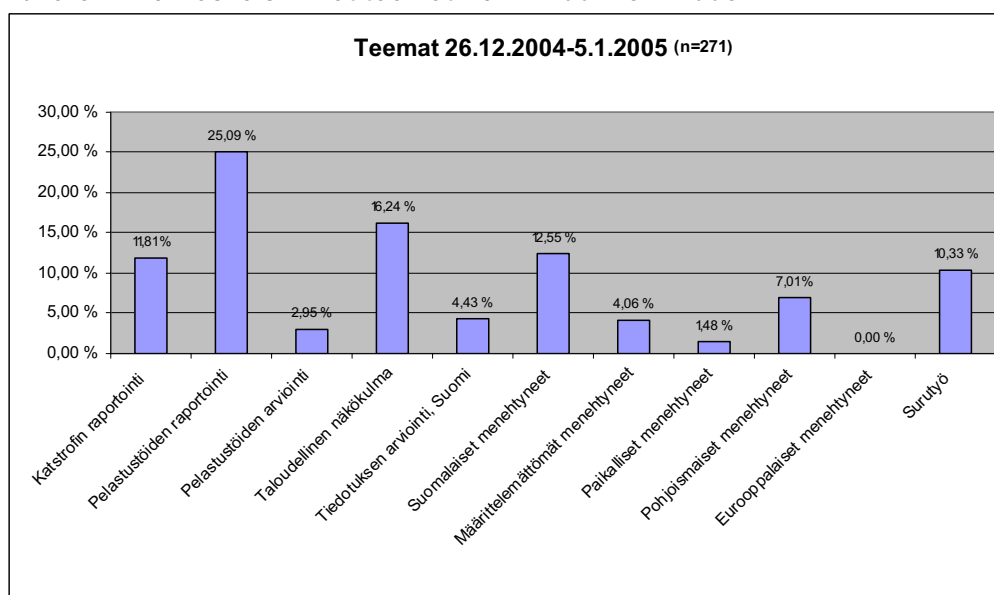
Viranomais:	Lähteenä
Volanen, Risto, VNK	2
Mattila, Asko, VNK	0
Sonninen, Jukka, VNK	0
Aaltonen, Heikki, VNK	0
Paaskoski, Päivi, VNK	0
Himanen, Hannu, UM	2
Tikka, Erja, UM	0
Mansala, Arto, UM	1
Lehtonen, Kari, UM	0
Aalto, Sirpa, UM	0
Leppäjärvi, Raija, UM	0
Koskela, Jussi, UM	1
Rajamäki, Kari, sisäministeri	1
Manninen, Hannes, alue- ja kuntaministeri	0
Viljanen, Ritva, SM	0
Klemola, Arto V., STM	0



### Tv- uutisten teemat

Pelastustöiden raportointi oli selkeästi suosituin teema Aasian hyökyaaltokatastrofista kertovissa uutisjutuissa (kuva 5.2.2.6). Toiseksi tärkein teema oli katastrofin taloudellinen näkökulma, johon sisältyi muun muassa hyväntekeväisyys. Suomalaiset menehtyneet muodostivat myös merkittävän teemaluokan. Teemoja tarkasteltaessa, on huomattavaa, että osa jutuista luokiteltiin muuhun teemaan kuuluviksi. Tämä teemaluokka koostui lukuisista hyvin heterogeenisistä aiheista. Lehtijuttuihin verrattuna tv-uutisissa arvioitiin pelastustöitä ja viranomaisten tiedotusta selvästi vähemmän. Tähän oli todennäköisesti syynä juttujen erilainen lajijakauma. **Tv-uutisissa jutut olivat lähes yksinomaan uutisjuttuja tai sähköitä, kun taas printtiaineistossa juttulajit vaihtelivat uutisjutuista kolumneihin ja pääkirjoituksiin.**

Kuva 5.2.2.6 Keskeisimmät teemat 26.12.2004–5.1.2005

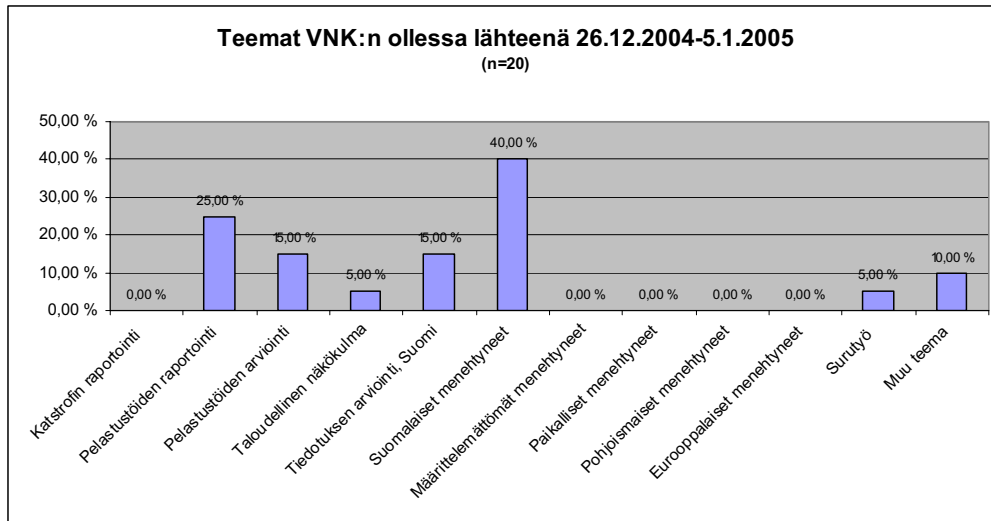


### Tv- uutisten lähteet teemoittain

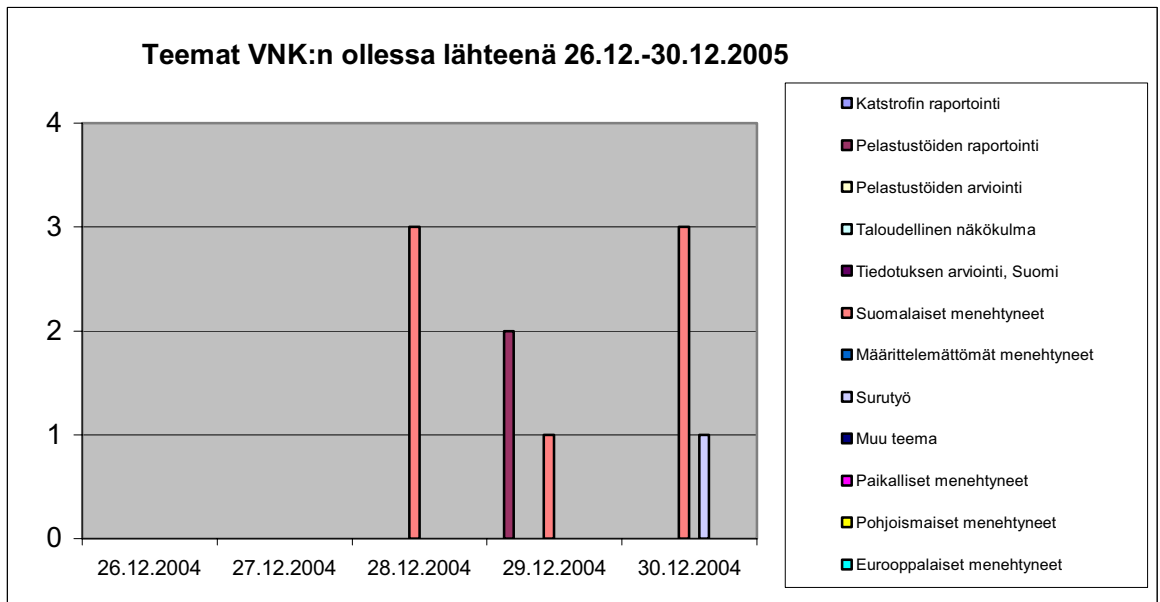
Seuraavassa on tarkasteltu teemojen jakautumista eri ministeriöiden ja sidosryhmien ollessa lähteenä. **Kaikkien ministeriöiden sekä matkanjärjestäjien ollessa lähteinä yleisin teema tv-aineistossa oli suomalaiset menehtyneet. Suomen Punaisen Ristin ollessa äänessä raportoitiin eniten pelastustöistä.** Yleisin kirkon käsittelemä teema oli surutyö. Finnair oli lähteenä vain yhdessä jutussa, jossa teema oli pelastustyöt. **Ministeriöiden seuraavaksi tärkeimmät teemat olivat tiedotuksen arviointi ja pelastustöiden raportointi.**

Jutuissa, joiden lähteenä oli valtioneuvoston kanslia, suomalaiset uhrat olivat ylivoimaisesti suurin teema, pelastustöiden raportoinnin ollessa toiseksi yleisin teema. Muita kuin suomalaisia uhreja ei näissä jutuissa käsitelty lainkaan. Kuten edellä todettiin, jutuissa, joissa valtioneuvoston kanslia luokiteltiin lähdeorganisaatioksi, pääministeri henkilönä oli lähestulkoon aina puhuvana lähteenä.

Kuva 5.2.2.7 Teemat valtioneuvoston kanslian ollessa lähteenä 26.12.2004–5.1.2005

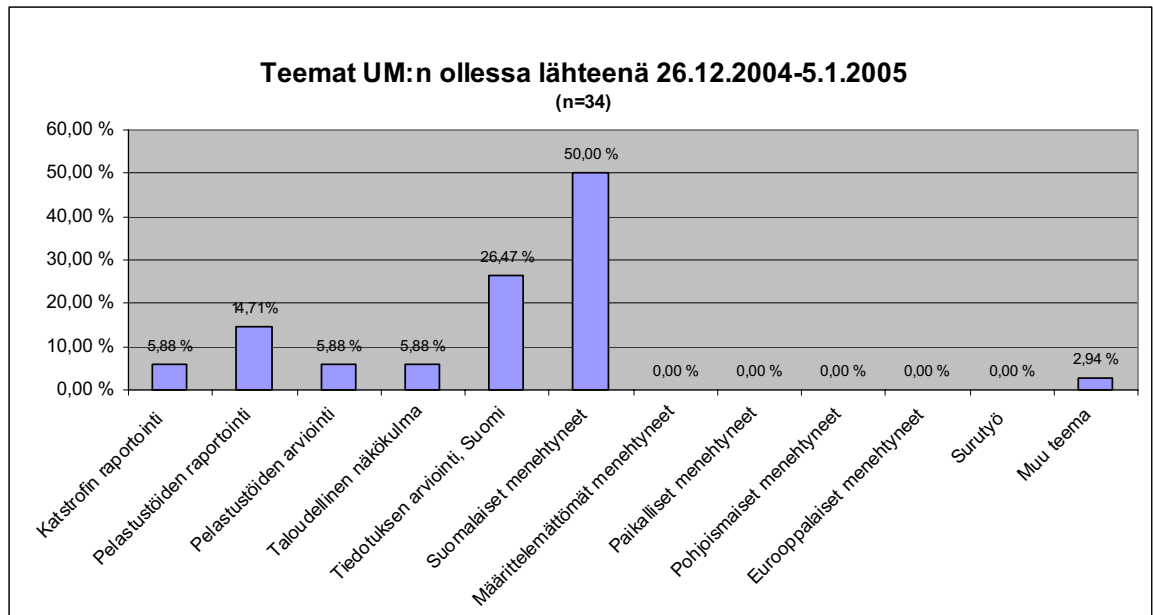


Kuva 5.2.2.8 Teemat valtioneuvoston kanslian ollessa lähteenä 27.12.–30.12.2004

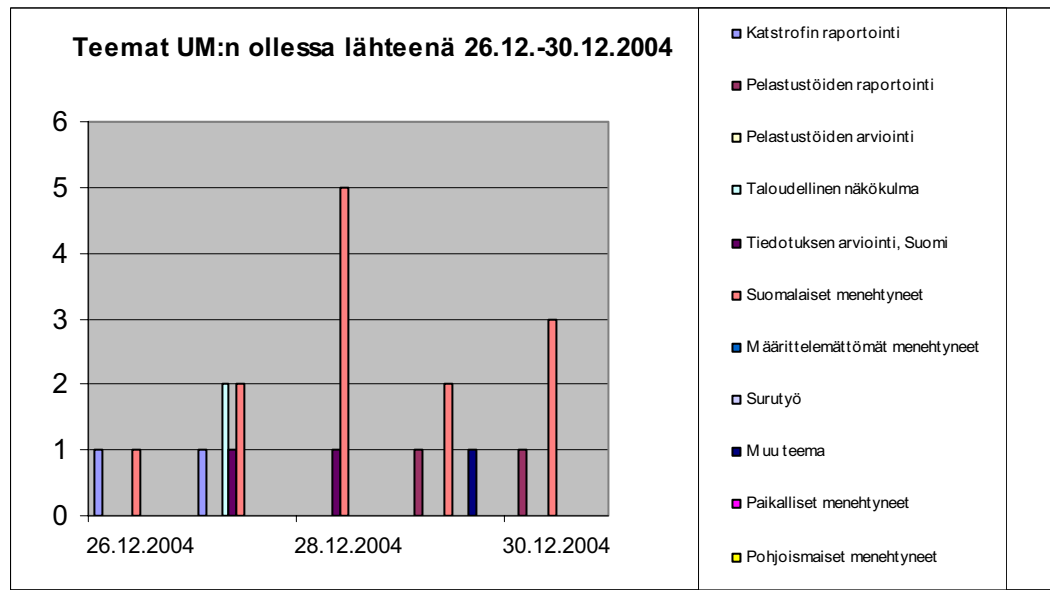


Myös ulkoasiainministeriön ollessa lähteenä suomalaiset menehtyneet olivat suurin teemaluokka (kuva 5.2.2.9). Seuraavaksi eniten käsiteltiin tiedotuksen arviointia. Tämä kertoo median omaksuneen jo varhaisessa vaiheessa kriittisen asenteen ulkoasiainministeriön katastrofietiedotusta kohtaan. Jo 27. päivänä tv-utisissa oli Suomen viranomaisten tiedotusta arvioiva juttu (kuva 5.2.2.10). Tiedotuksen arviointi nousi teemaksi valtioneuvoston kanslian ja sisäasiainministeriön ollessa lähteinä vasta 30. päivän jälkeen.

Kuva 5.2.2.9 Teemat ulkoasiainministeriön ollessa lähteenä 26.12.2004–5.1.2005

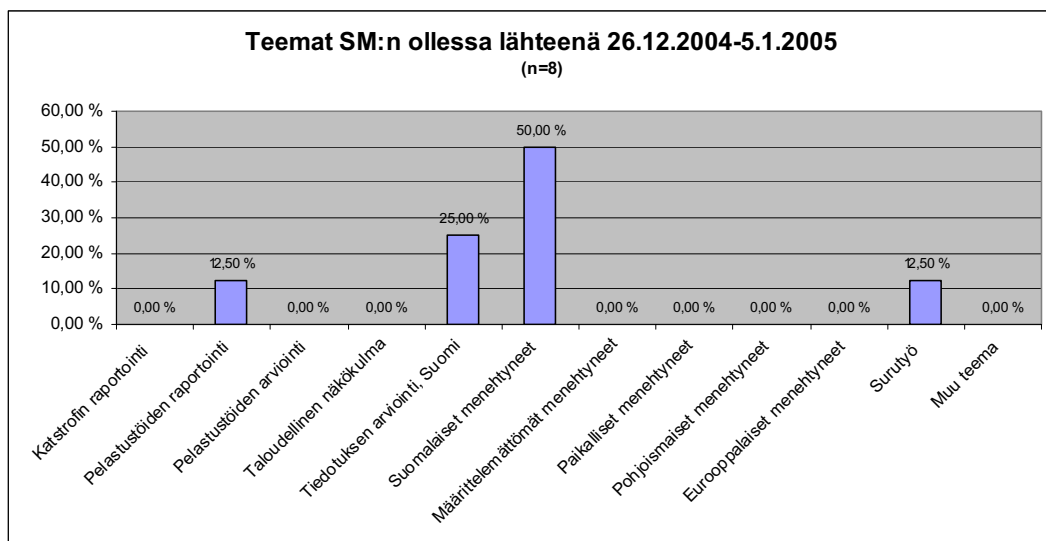


Kuva 5.2.2.10 Teemat ulkoasiainministeriön ollessa lähteenä 27.12.–30.12.2004

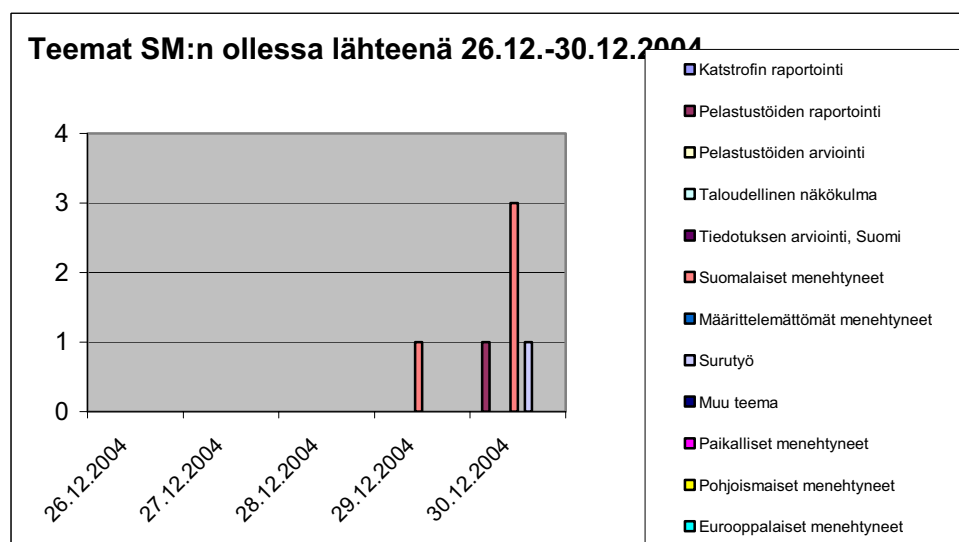


Suomalaiset menehtyneet olivat yleisin teema myös jutuissa, joissa sisäasiainministeriö oli lähteenä. Muita teemoja olivat pelastustöiden raportointi ja surutyö.

Kuva 5.2.2.11 Teemat sisäasiainministeriön ollessa lähteenä 26.12.2004–5.1.2005

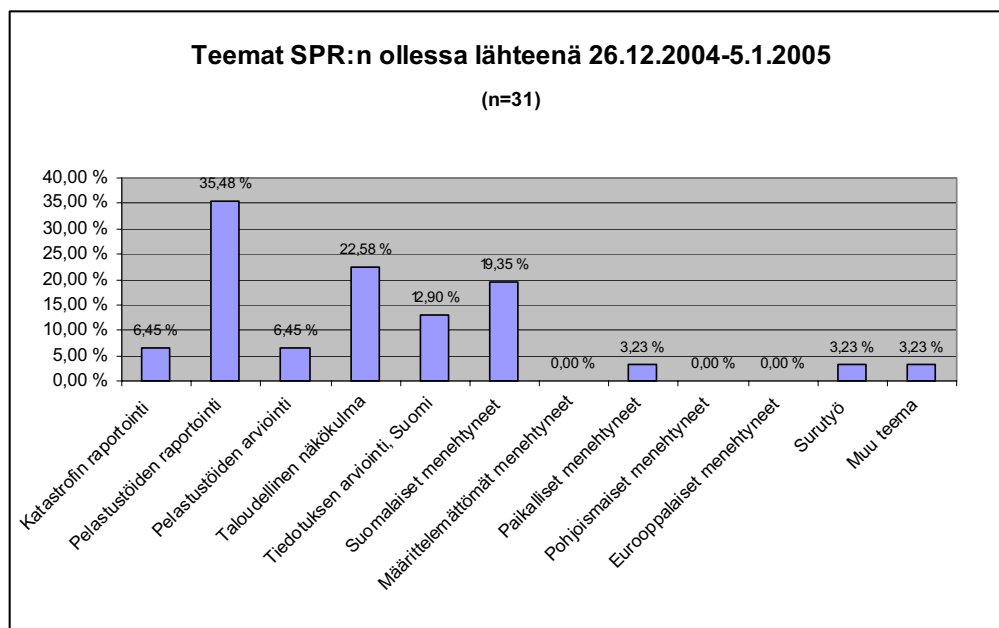


Kuva 5.2.2.12 Teemat sisäasiainministeriön ollessa lähteenä 27.12.–30.12.2004

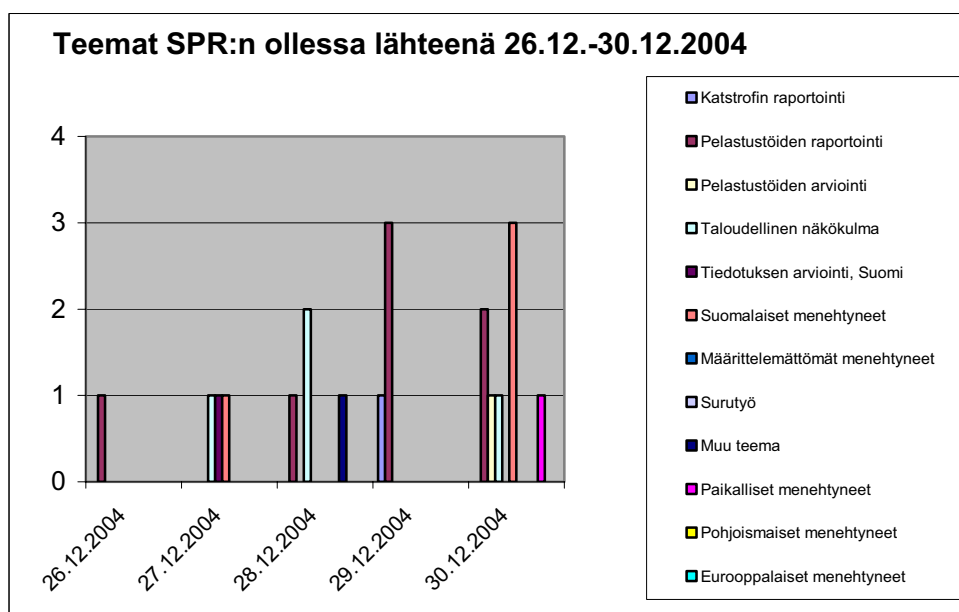


Suomen Punaisen Ristin ollessa lähteenä suurin osa jutuista käsitteli pelastustöiden raportointia (kuva 5.2.2.13). Kolmen suurimman teeman joukkoon mahtuivat myös taloudellinen näkökulma ja suomalaiset menehtyneet.

Kuva 5.2.2.13 Teemat Suomen Punaisen Ristin ollessa lähteenä 26.12.2004–5.1.2005

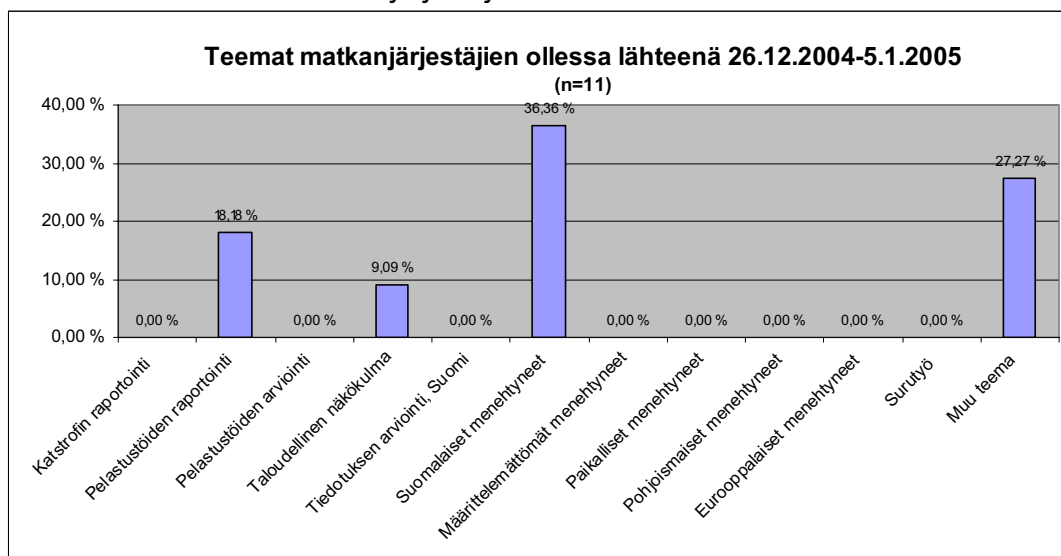


Kuva 5.2.2.14 Teemat Suomen Punaisen Ristin ollessa lähteenä 27.12.–30.12.2004

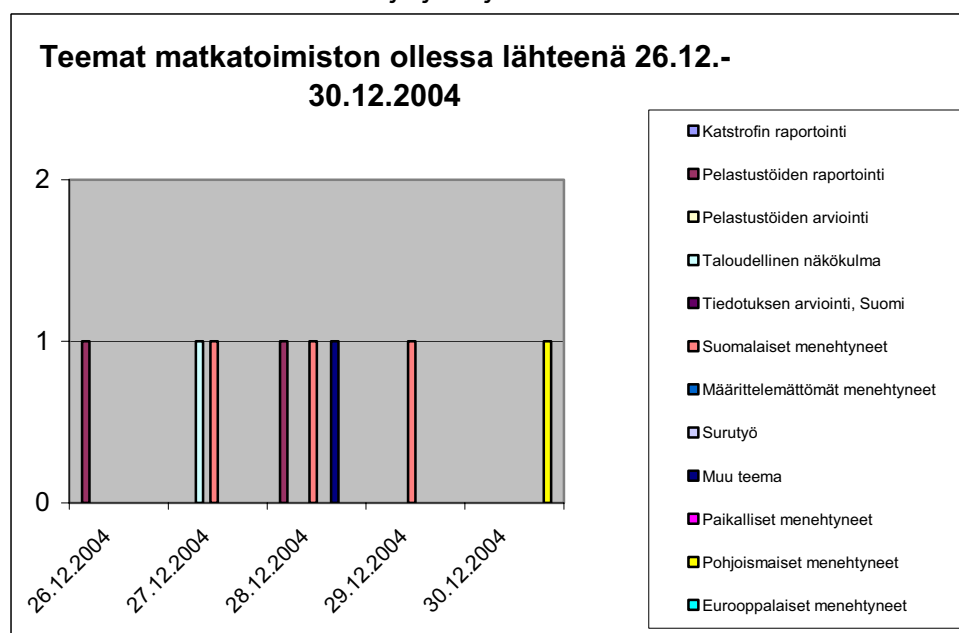


Matkanjärjestäjien ollessa lähteinä suomalaiset uhrin nousivat yleisimmäksi teemaksi. Sekalaiset muut teemat olivat toiseksi suurin ryhmä. Muut teemat matkanjärjestäjien ollessa lähteinä olivat kahdesti Thaimaan matkailun uudelleen aloittaminen katastrofin jälkeen ja kerran omaiskertomus.

Kuva 5.2.2.15 Teemat matkanjärjestäjien ollessa lähteinä 26.12.2004–5.1.2005

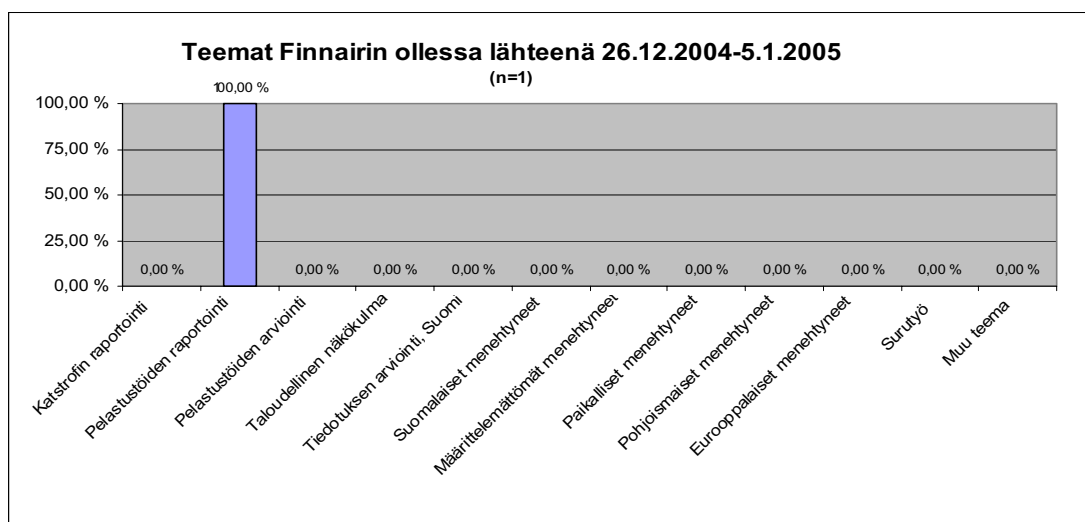


Kuva 5.2.2.16 Teemat matkatoimiston ollessa lähteinä 27.12.–30.12.2004



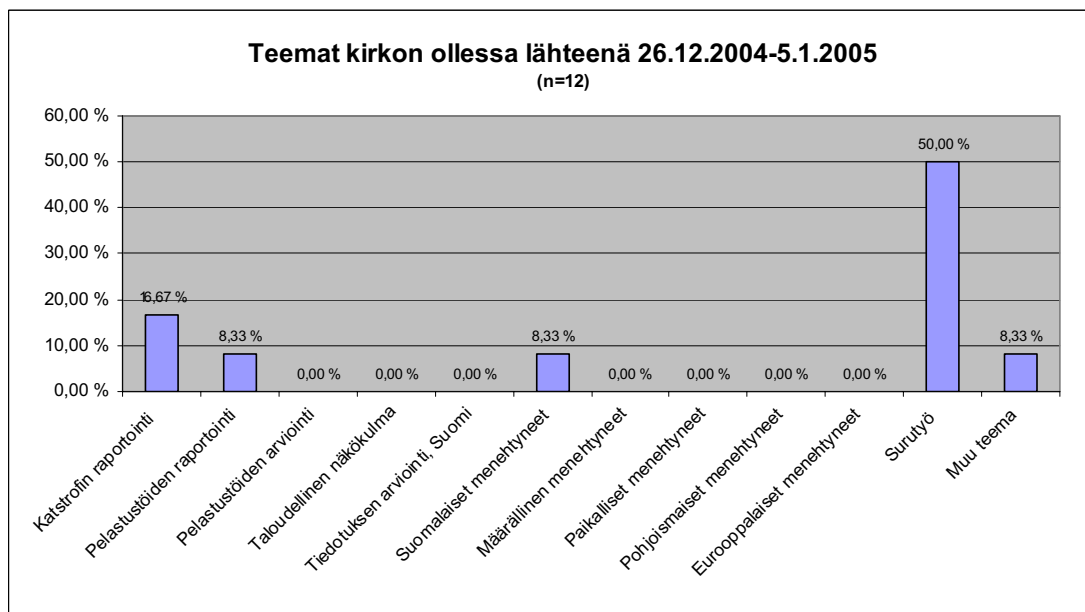
Finnair oli lähteinä vain yhdessä jutussa koko tutkimusajanjaksolla 30.12.2004. Tuon jutun teema oli pelastustöiden raportointi.

Kuva 5.2.2.17 Teemat Finnairin ollessa lähteenä 26.12.2004–5.1.2005

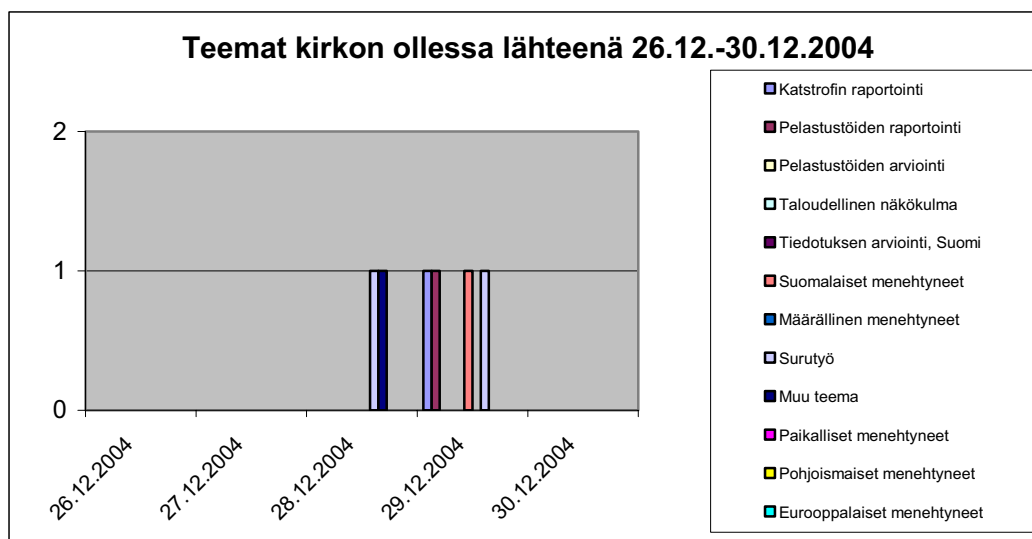


Kirkon ollessa lähteenä surutyö nousi tv-uutisjuttujen merkittävimmäksi teemaksi (kuva 5.2.2.18). Neljän ensimmäisen päivän aikana katastrofin raportoinnista, pelastustöiden raportoinnista ja suomalaisista menehtyneistä oli kustakin yksi juttu (kuva 5.2.2.19).

Kuva 5.2.2.18 Teemat kirkon ollessa lähteenä 26.12.2004–5.1.2005



Kuva 5.2.2.19 Teemat kirkon ollessa lähteenä 27.12.-30.12.2004



### 5.3 STT:n sähköet 26.12–31.12.2004

Suomen Tietotoimiston ensimmäinen uutissähke maanjäristyksestä julkaistiin 26.12. kello 4:35. Phuketin rannoille iskeneistä hyökyaalloista raportoititiin kello 6:46, ja aamun mittaan uhriluku sekä suomalaisten tilanne poikivat useita sähköetä. Alkuvaiheessa lähteenä käytettiin paljon Finnairia ja matkatoimistoja, jotka arvioivat suomalaisia olevan pelkästään tuhoalueella yli 3000. Ulkoasiainministeriöstä kerrottiin ministeriön olevan parhaillaan selvittämässä alueella olevien suomalaisten kohtaloita, mutta *esimerkiksi kriisikeskuksen avaamisesta ja ministeriön vastaanottamista kansalaisyhteydenotoista ei ollut mainintaa*. Myöhemmin ulkoasiainministeriön ilmoitus muutaman aiemmin kadoksissa olleen Phuketissa lomailevan löytymisestä aiheutti sekaannuksen ja STT raportoi, ettei suomalaisia ulkoasiainministeriön mukaan ollut kadoksissa. Kello 11:19 uutissähkeessä kerrottiin hyökyaaltojen iskeneen Thaimaan Koh Lantan saarille, ja tässä uutisessa oli jo silminnäkijähavaintoja tuhoalueelta. Silminnäkijöiden mukaan rannalla oli enimmäkseen ruotsalaisia ja saksalaisia turisteja. Myöhemmin välitettiin lisää silminnäkijähavaintoja Thaimaasta ja Sri Lankasta. 26.12 kello 15:52 välitetty kooste kansainvälisten uutistoimistojen silminnäkijähavainnoista kertoi jo yksityiskohtaisemmin mereen huuhtoutuneista ihmisistä ja loukkaantuneista.

Suomen Tietotoimisto välitti ulkoasiainministeriön kriisipäivystyksestä kertovan tiedotteen kello 19:28. Myös Suomen Punaisen Ristin keräyksen käynnistymisestä tiedotettiin 26.12. Päivän mittaan sekä Sri Lankan että Thaimaan uhrilukuja päivitettiin useita kertoja. Päivitysten lähteenä oli paikallisia viranomaisia ja silminnäkijöitä. Viimeinen luku uhreista oli 11 500.

27.12. uutissähkeet nostivat uudeksi teemaksi suomalaisten pelastusoperaation. Aamulla 6:38 Suomen Tietotoimisto välitti uutissähkeen, jonka mukaan ulkoasiainministeriö kertoi useiden suomalaisten loukkaantuneen hyökyaallossa. Lähteenä käytettiin Finnairia ja myöhemmin kello 13 välitettiin valtioneuvoston kansliasta tiedote suomalaisten evakuointioperaatiosta kriisialueella. SOS internationalin kautta tullut tieto suomalaisen kuolemasta Thaimaan tuhoalueella välitettiin Suomen Tietotoimistolta kello 11:12 ja vahvistettiin ulkoasiainministeriön tiedotustilaisuudessa iltapäivällä. 27.12 kello 12:20 päivitettyssä SOS internationalia koskevassa jutussa kerrottiin myös SOS:in lääkäreiden olevan jo matkalla Thaimaahan paikallisia sairaaloita kiertelemään.



Avustusjärjestöt ja ulkoasiainministeriö kertoivat 27.12. rahallista tukea koskevista päätöksistään, ja päivän mittaan pohdittiin myös luonnonkatastrofin vaikutusta alueen taloudelliseen kehitykseen, turismiin, pörssikursseihin ja suomalaisten yritysten paikallisiin hankkeisiin sekä työntekijöiden olinpaikkojen selvittämiseen. Tuleva Thaimaan suurlähettiläs Lars Backström uskoi Suomen Tietotoimiston haastattelussa turismin elpyvän nopeasti. Myös varoitussjärjestelmät nostettiin tässä haastattelussa ensimmäistä kertaa esiin; Backström epäili, ettei niihin ole varaa. Vakuutusyhtiöt ja matkanjärjestäjät antoivat yhdessä uutissähkeessä vastauksia myös matkojen perumista ja korvaamista koskeviin kysymyksiin. Viranomaisten tiedotuksessa näitä jälkihoitovaiheelle tyyppillisempiä teemoja käsiteltiin vasta myöhemmin (ks. luku 4) 27.12. puhuttiin myös ensimmäisen kerran erilaisten tartuntatautien leviämisestä ja niihin varautumisesta rokottein. Ensimmäiset Suomeen Thaimaasta saapuneet antoivat Suomen Tietotoimistolle silminnäköjäläusuntoja illansuussa tuoreeltaan saapumisensa jälkeen.

28.12. kello 18 saatiin eräänlainen *viranomaisen silminnäköjäläusunto*; Sauli Niinistö kertoi kokemuksistaan tuhoutuneessa Khao Lakissa. Samassa sähkeessä oli muitakin Khao Lakista pelastuneiden kertomuksia. *Fokus siirtyi tämän päivän uutissähkeissä kaiken kaikkiaan kriisialueelle*; raportoitiin kuolleiden etsinnästä, Suomen Punaisen Ristin kenttäklinikasta sekä thaimaalaissairaaloista, joissa suomalaisia hoidettiin. Mukaan mahtui myös yksittäisten ihmiskohtaloiden kuvausta; kerrottiin perheestään eroon joutuneen pikkupojan selviytymistä sukulaistensa huomaan. Sähkeet kuvailivat entistä enemmän myös kansainvälisten toimielinten kuten Suomen Punaisen Ristin, YK:n ja EU:n toimintaa kriisin johdosta. Muutama tiedote koski myös matkanjärjestäjien ja lentoyhtiöiden toimintaa ja asemaa sekä taloudellista tulevaisuutta Aasian-matkailun ollessa pysähdyksissä. Eurooppalaisten ja suomalaisten kohtalot olivat tiedonvälityksen painopisteinä; Afrikan rannikoiden tuhoista oli yksi tiedote kello 18:08.

29.12. uutissähkeet painottuivat avustus- ja pelastusoperaatioista raportointiin sekä uhrilukuihin. Uhrien määrää uutisoitiin niin Sri Lankasta, Thaimaasta, eri Euroopan maista kuin Skandinaaviastakin – erityisesti suomalaisten tilannetta verrattiin ruotsalaisten uhrien tilanteeseen ja heidän pelastustöihinsä. Välitettiin myös uutinen, jonka mukaan ruotsalaisoperaattorit poistavat puhelinmaksut katastrofialueelle. Kello 20:42 julkaistussa uutisessa Ruotsin pääministeri Göran Persson kommentoi, että Suomi toimii Pohjoismaista nopeinten, vaikka kritiikkiin olikin aihetta. 29.12. uutisoinnissa käytettiin muutenkin paljon ruotsalaisia lähteitä; lentoyhtiöitä, matkatoimistoja sekä avustustyöntekijöitä. Kello 16:02 Suomen Tietotoimisto välitti pohjoismaisten vakuutusyhtiöiden yhteiselimen SOS Internationalin tiedon suomalaistytön menehtymisestä, minkä ulkoasiainministeriön Pekka Hyvönen vahvisti tiedotustilaisuudessa.

Avustus- ja pelastusoperaation tarkastelu oli 29.12. monipuolista. Uutisoitiin myös eristyneemmistä alueista kuten Acehin maakunnasta, eikä vain turistialueista. Toisaalta huomiota sai kotimaassa esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, joka nosti valmiuttaan evakuointilentoilla saapuvien huonon kunnon johdosta. Suomen Punaisen Ristin kenttäsairaalan sijoittamisesta Sri Lankaan uutisoitiin kello 13:34. Henkisen avun osalta raportoitiin kello 13:40 piispa Eero Huovisen toiminnasta katastrofialueella. Kello 18:31 Huovinen antoi Suomen Tietotoimistolle haastattelun, jossa totesi suurimmaksi ongelmaksi ihmisten sisäisen hädän. Henkiseen hyvinvointiin kiinnitettiin huomiota useassa uutisessa. Otettiin kantaa pelastuneiden fyysistä kuntoa huonompaan henkiseen kuntoon, välitettiin tietoa, miten kertoa katastrofista lapsille ja kerrottiin kirkon palvelevan puhelimen yhteystietoja. Myös valtionhallinnon kärki, presidentti ja pääministeri, muistuttivat edessä olevan vielä pitkän epävarmuuden ja yhteisen surun ajan.

Useat yhteisöt olivat 29.12. liikkeellä keräysten merkeissä. Eri kuntien uudenvuoden ilo-  
tulitusrahat käytettiin uhrien tukemiseen ja esimerkiksi urheiluseurat ja liigat tiedottivat  
keräyksistään. *29.12. myös erilaiset taustoittavat uutissähkeet lisääntyivät.* Uutisoitiin  
esimerkiksi hyökyaallon aiheuttamista tuhoista koralliriutoilla, Sumatran alueen saarien  
siirtymisestä järjestyksen vuoksi sekä katastrofialueen lieveilmiöistä, kuten hotelliraunioi-  
den ryöstelystä.

30.12. Pelastusoperaatiota raportoitiin etenkin lääketieteellisestä näkökulmasta. Suo-  
men Punaisen Ristin kenttäsairaala seurattiin edelleen ja lausuntoja saatiin Thaimaas-  
sa työskenteleviltä suomalaislääkäreiltä sekä Suomen puolella toimivilta lääketieteelli-  
sistä hoidosta vastaavilta. Kotimaisesta henkisestä huollosta raportoitiin myös; ministe-  
ri Mönkäre vetosi, että kriisin henkinen hoito on varmistettava tarpeeksi pitkään. Uhrien  
määriä käsiteltiin myös 30.12. monessa uutissähkeessä ja kerrottiin yllättävän lyhyesti  
myös keskusrikospoliisin julkistamasta kadonneiden listasta. Tästä voisi päätellä Suo-  
men Tietotoimiston kasvavan lähdekriittisyyden valtionhallinnon tietoja kohtaan; edelli-  
senkin päivän viranomaislausuntoa 200 kadoksissa olevasta täydennettiin omalla uutis-  
sähkeellään, jossa matkatoimistot antoivat samansisältöisen lausunnon.

Eri maiden ja yhteisöjen keräyksistä ja tuista Yhdysvalloista Englannin valioliigaan oli  
paljon uutissähkeitä. *30.12. alettiin myös suuntautua yhä enemmän sekä katastrofin jäl-  
kihoitoon humanitaarisessa ja henkisessä mielessä että arvosteluun suomalaisten vi-  
ranomaisten toiminnasta.* Tiedotustilaisuudesta laaditussa raportissa pääministeri Van-  
hanen torjuu arvostelun ja uudenvuodenpuheessaankin sanoo maallisen vallan olevan  
heikko. Puhemies Lipponen sitä vastoin muotoili eduskunnan puolesta esittämässään  
osanotossa, että katastrofi antaa aiheita arvioida suomalaisen valmiusjärjestelmää ja  
kehittää kansainvälistä yhteistyötä.

31.12. julkaistiin monta sähkettä uhrien tunnistuksen prosessista, hankaluuksista ja lie-  
veilmiöistä. Raportoitiin myös tilanteesta katastrofialueella humanitaarisen avun näkö-  
kulmasta. 31.12. uutisoitiin taas huomattavan paljon Ruotsin tilanteesta ja ruotsalaisten  
valtiomiesten lausunnoista. Suomen päässä tapahtuvasta terveydenhuollosta muistutet-  
tiin jokaista kansalaista kehottamalla juhlimaan uutta vuotta hillitysti, jottei katastrofiuh-  
rien vuoksi kuormittunut terveydenhuolto ruuhkautuisi pahoin uudenvuoden hälytyksis-  
tä.

#### **5.4 Mediakatsaukset: Valtioneuvoston kanslian ja ulkoasiainministeriön uutisseu- rannat 27.12.2004–31.12.2004**

Tarkasteltavina ovat valtioneuvoston kanslian kansainväliset uutiskatsaukset aikaväliltä  
27.12.2004–31.12.2004 sekä ulkoasiainministeriön päiväkatsaukset samalta ajanjakso-  
lta.

##### *Valtioneuvoston kanslian kansainväliset uutiskatsaukset*

Valtioneuvoston kansliassa on koottu 27.12.2004–31.12.2004 joka päivä kansainväliset  
uutiskatsaukset sekä 28.12. ja 30.12. niitä täydentämään uutiskatsaukset koskemaan  
erityisesti hyökyaaltokatastrofia. Kansainväliset katsaukset sisälsivät yhteensä 72 uutis-  
sähkettä Suomen Tietotoimistolta, Reutersilta ja AFP:ltä. Sähkeistä 49 koski Aasian  
hyökyaaltokatastrofia. Näitä täydentävät hyökyaaltokatastrofi-uutispaketit sisälsivät yh-  
teensä 28 uutissähkettä Suomen Tietotoimistolta, Reutersilta, AFP:ltä ja TT:ltä. Valtio-  
neuvoston kanslian kansainvälisillä uutiskatsauksilla välitettiin tilannekuvaa paitsi kans-  
lian sisällä, myös valmiuspäällikkökokouksissa.

Kansainväliset uutiskatsaukset ovat A4-kokoisia kulmasta nidottuja paperinippuja, jotka sisältävät tarkasteluajanjaksolla noin 14 verkosta poimittua, printattua uutissähköttä/katsaus. Suomen Tietotoimiston sähköttä lukuun ottamatta sähköt ovat englanninkielisiä, ja yksi sähkö on ranskankielinen. *Niitä ei ole editoitu, tiivistetty tai muutenkaan prosessoitu millään tavoin.* Mukaan on otettu katastrofia koskevia sähköttä melko *monesta näkökulmasta.*

Kansainvälisiä uutiskatsauksia täydentämään laaditut hyökyaaltokatastrofi-uutispaketit sisältävät vain katastrofia koskevia verkosta poimittuja uutissähköttä. Yhteensä 28 sähköt puolet (n=14) on Suomen Tietotoimiston. Sähköttä ei ole myöskään näissä uutispaketeissa prosessoitu.

Hyökyaaltokatastrofi-uutispakettien asema täydentämässä normaaleja kansainvälisiä katsauksia on hiukan epämääräinen. Normaalit kansainväliset katsaukset sisälsivät nekin enimmäkseen hyökyaaltokatastrofia koskevia uutisia, mutta eri uutisia kuin kaksi täydentävää hyökyaaltokatastrofi-uutispakettia. Näin tilannekuvaa on pitänyt rakentaa ristiin kahdesta erillisestä koosteesta. Loogisempaa olisi ollut siirtää joko kaikki hyökyaalto-uutissähköt omaan erilliseen katsaukseensa tai pitää kaikki uutissähköt yhdessä ja samassa katsauksessa.

Katsausten tuoma lisäarvo tilannekuvan muodostuksessa olisi ollut suurempi, jos uutissähköt olisi koostettu esimerkiksi otsikot tai parin lauseen referaatit kansilehdelle tai heti sen jälkeiselle sivulle. Lisäksi muut kuin hyökyaaltokatastrofia koskevat uutiset olisi voinut erottaa jollakin tavoin, esimerkiksi välilehdellä. Katsausten koostaminen suoraan uutistoimistojen verkkopalvelinten kautta taas on hyvä käytäntö: se on tehokas ja perinteistä printtimediaseurantaa nopeampi tapa rakentaa tilannekuvaa.

#### *Ulkoasiainministeriön päiväkatsaukset*

Päiväkatsauksia on tarkasteltu aikavälillä 27.12.2004–31.12.2004. Päiväkatsauksia on julkaistu tänä aikana yksi jokaisena päivänä. Päiväkatsausten kansilehteen on koottu katsauksessa olevien uutisten otsikot. Päiväkatsauksissa seurataan kotimaista printtimediaa. Päiväkatsauksiin kootaan pääasiassa ulkoasiainhallintoa koskevia uutisia, pääkirjoituksia ja mielipiteitä.

Päiväkatsauksen suurimmat puutteet ovat sen *keskittyminen kotimaiseen printtimediaan ja ulkoasiainhallinnon painotus.* Päiväkatsauksen uutiset ovat samana päivänä ilmestyneistä lehdistä, eli uutiset on painettu lehteen yön aikana ja todennäköisesti toimitettu viimeistään edellisenä iltana. Kyseessä on siis hyökyaaltokatastrofin kaltaisessa kriisitilanteessa tieto, jota *reaaliaikaisen tilannekuvan* muodostamisessa ei voi käyttää. Herää myös kysymys, miksi poikkeustilassa, tilannekuvan ollessa puutteellinen tietoa kerättiin *vain kotimaisesta mediasta ja vain lehdistä.* Kun uutisseuranta *painottuu ulkoasiainhallintoa koskeviin uutisiin,* niin sekin vääristää tilannekuvaa, eikä ainakaan anna paljoa sellaista tilannetietoa, mikä ei ole ministeriön sisällä jo tiedossa. *Päiväkatsaukseen voisi vastaavassa tilanteessa valikoida myös Internetin kansalaisaktiivisuuden kautta välittynyttä tietoa, jos sellaista on tiedossa.* Hyökyaaltokatastrofin tapauksessa esimerkiksi Sukellus.fi olisi voinut olla käyttökelpoinen kansalaisaktiivisuuteen perustuva tietolähde. *Jos viestintäyksiköissä ei ole mahdollisuutta seurata kansainvälisiä uutiskanavia, näiden verkkosivuja voisi hyödyntää kriisitilanteen päiväkatsauksessa.*

## 5.5 Johtopäätökset

### *Viranomaiset mediassa*

Sekä lehdistössä että televisiossa juttujen määrällinen huippu saavutettiin paljon aikaisemmin kuin viranomaiset ehtivät julkaista suurinta osaa tiedotteistaan. Televisiossa Aasian hyökyaaltokatastrofi -aiheisia juttuja oli eniten jo 29.12., jolloin viranomaiset julkaisivat verkossa vain kolme tiedotetta. Seuraavana päivänä, jolloin saavutettiin lehdistön juttujen määrällinen huippu, viranomaiset julkaisivat vain kahdeksan tiedotetta verkossa (Luku 4, 100). Kansalaisen näkökulmasta mediassa oli huomattavasti enemmän tietoa katastrofista kuin viranomaisilta oli saatavissa. Valtionhallinnon viestintää tarkastelleen työryhmän raportissa sanotaan (VNK5/2001), että joukkoviestinten tarpeisiin on pystyttävä vastaamaan nopeasti (s. 46). Lisäksi todetaan: ”Viranomaisten on tuotettava entistä kootumpaa ja kokonaisuuksia käsittelevää tietoa sekä taustoitusta” (s. 46–47).

Luvun löydöksiä on mielenkiintoista peilata Turo Uskalin helmikuussa 2005 tekemään selvitykseen BBC:n verkkouutisissa käyttämistä lähteistä (Uskali, 2005). Selvityksestä ilmenee, että Ison-Britannian viranomaiset olivat kahden ensimmäisen päivän aikana lähteinä vain kuudessa jutussa. Silminnäkijöitä ja mediaa sen sijaan käytettiin lähteinä valtaosassa jutuista (65 jutussa). ***Suomen mediassa valtionhallinto nousi merkittävimmäksi lähdeluokaksi koko tutkimusajanjaksolla, 26.12.04–5.1.05.*** Silminnäkijöitä kuunneltiin kriisin alkuvaiheessa Suomenkin mediassa, mutta ulkoasianministeriö oli katastrofin ensimmäisten päivien ajan eniten äänessä ollut organisaatio.

Pelastustyöt nousivat sekä media-aineistossa että viranomaisten tiedotteiden analyysissä keskeisimmäksi teemaksi.<sup>9</sup> Niin printti- kuin tv-mediassa toiseksi tärkeimmäksi teemaksi nousi taloudellinen näkökulma, johon sisältyi myös hyväntekeväisyys. Viranomaisten tiedotteissa taloudelliset seikat ja kehitysapu nousivat yhteenlaskettuna toiseksi suurimmaksi teemaksi. Teemojen jakaantumisen perusteella voidaankin sanoa viranomaisten onnistuneen tyydyttämään tiedotusvälineiden tiedontarpeet hyvin.

Tiedotustilaisuuksissa toimittajat nostivat ensisijaisesti esiin kysymyksiä hyökyaallossa menehtyneiden ja kadonneiden määristä. Haluttiin myös tietää, millä perusteella eri tahojen listoja oli laadittu. Kadonneiden listan julkaisusta kyseltiin jo 28.12. (Luku 4.3, 90). Kuitenkin suomalaisia menehtyneitä käsiteltiin printtimediassa vain 9,3 prosentissa jutuista ja televisiossa 12,55 prosentissa jutuista. Toinen tiedotustilaisuuksissa useasti esiintynyt teema oli kriisin hoidon onnistumisen arviointi ja tiedotuksen kritiikin kommentointi. Viranomaisten oman toiminnan kriittinen tarkastelu ei tullut spontaanisti esille tiedotustilaisuuksien avainhenkilöiden puheenvuoroissa, vaan vasta toimittajien kysymysten kautta (Luku 4.3, 91). Mediassa pelastustöitä ja tiedotusta arvioitiin suhteellisen paljon ja yllättävän aikaisessa vaiheessa, kriisin ollessa vielä akuuteimmillaan ja esimerkiksi evakuoinnin ollessa vielä kesken. Printtimedian jutuista 13,4 prosenttia käsiteli pelastustöiden tai tiedotuksen arviointia. Tv-uutisissa tämänlainen arviointi jäi vähemmälle huomiolle (7,4 %) juttujen keskittyessä enemmän tapahtumien raportointiin. Kuitenkin ulkoasiainministeriö oli lähteenä tiedotusta arvioivissa television jutuissa jo 27. päivänä ja lehdistössä jo 28. päivänä. *Viranomaistiedotuksen kriittinen arviointi aloitettiin mediassa jo ennen kuin katastrofin laajuus oli edes selvinnyt.*

<sup>9</sup>Verrattaessa mediassa keskeisiksi todettuja teemoja viranomaisten tiedotteiden keskeisiin teemoihin on huomattava, että media-aineiston ja viranomaistiedotteiden luokittelut tehtiin erilaisilla luokittelurungoilla. Media-aineiston luokittelussa koodattiin suomalaisten turistien evakuointi ja kuolonuhrien tunnistus pelastustöihin. Viranomaistiedotteiden luokittelussa nämä koodattiin omiksi kategoriokseen. Lisäksi tiedotteissa viranomaisten toiminta uhrien auttamiseksi koodattiin viranomaistoimintaan (ks. luku 4, s. 87). Tämä teema kuului media-aineistossa myös pelastustöihin.

Pääministeri ja ulkoasiainministeri, jotka eivät suoranaisesti johtaneet katastrofin pelastustöitä, mutta joita media on tottunut kuuntelemaan, olivat mediassa ylivoimaisesti eniten äänessä, kriisiä operatiivisesti johtaneiden ja hoitaneiden henkilöiden jäädessä varjoon. Pääministeri ja ulkoministeri olivat myös tiedotustilaisuuksissa eniten äänessä. Käytännön toimijoiden sijasta toimittajat esittivät eniten kysymyksiä juuri heille (ks. luku 4.3, s. 90). *Viranomaisten tiedotteissa käyttämät lähteet olivat lähes yksinomaan viranomaisia* (Luku 4.2, 86). Mediassa käytetyt lähteet vaihtelivat huomattavasti enemmän. Valtionhallinto oli tiedotusvälineissäkin kaikkein suurin lähde, mutta etenkin televisiossa katastrofin kokeneet silminnäkijät olivat kolmanneksi suurin lähdeluokka (19 %). Yleis-työdyllisiä tahoja, (esim. Suomen Punainen Risti, kirkko, YK) ei viranomaisten tiedotteissa käytetty lähteinä lainkaan, vaikka yhteistyö heidän kanssaan oli tiivistä ja vaikka he mm. olivat edustettuina kriisiä koordinoineessa valmiuspäällikköorganisaatiossa. Mediassa nämä muodostivat toiseksi suurimman lähdeluokan.

*Viranomaiset julkaisivat valmiuspäällikköorganisaatiosta ja päätöksentekoprosessista sekä toiminnasta hyvin vähän tietoa* (Luku 4.2, 87) Tämä heijastui selkeästi median raportoinnissa. *Valmiuspäällikköorganisaatiota ei käytetty kertaakaan lähteenä (tässä analysoidun) median raportoinnissa, eikä sen edustajiin viitattu valmiuspäällikköorganisaation edustajina, vaan eri ministeriöiden edustajina.*

#### *Sidosryhmät mediassa*

Suomen Punaisen Ristin tiedotteissa oli selvitystä tapahtumista tuhoalueella sekä tietoa hyväntekeväisyyskeräysten käynnistämisestä. Tietoa oli myös Punaisen Ristin toimenpiteistä kriisin johdosta (Luku 4.4, 91). Suomen Punaisen Ristin ollessa lähteenä mediassa suurin osa jutuista käsitteli pelastustöiden raportointia. Vain silloin, kun television juttujen lähde oli Suomen Punainen Risti, yleisin teemaluokka oli pelastustöiden raportointi. Ministeriöt keskittyivät televisiossa puhumaan suomalaisista menehtyneistä. Tämä jako kuvastaa hyvin Suomen Punaisen Ristin tärkeää roolia pelastustöissä ja koko katastrofin hoidossa.

Matkanjärjestäjien tiedotteissa kuvailtiin tapahtumia ja kerrottiin matkanjärjestäjien käytännön toimista asiakkaiden auttamiseksi (Luku 4.4, 91). Mediassa matkanjärjestäjiä kuultiin etupäässä pelastustöiden raportointiin ja suomalaisiin menehtyneisiin liittyvissä asioissa.

Kirkon tiedotteiden teemat heijastuivat hyvin median raportoinnissa. Tiedotteissa keskityttiin kuvailemaan kirkon omia toimenpiteitä ja muutoksia normaalitoiminnassa (Luku 4.4, 91). Televisiossa puolet jutuista, joissa kirkon ääni kuului, koskikin kansalaisten surutyötä. Kirkon ollessa lähteenä printtimediassa suurin osa jutuista käsitteli pelastustöitä ja taloudellista näkökulmaa. Taloudellinen näkökulma keskittyi Kirkon ulkomaanavun hyväntekeväisyystyöhön.

Valtionhallinnon viestintää pohtineen työryhmän tuotoksessa, Informoi, neuvoo, osallistuu ja keskustele -raportissa todetaan, että viranomaisten on pidettävä huoli siitä, ettei viestinnässä anneta virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja (VNK 5/2001, 42). Kriisiviestinnästä raportti neuvoo, että kriisitilanteiden tunnusmerkit tulee määritellä yhteisesti ja laatia käytännön toimintaohjeet kriisitilanteiden varalle sekä harjoitella (s. 64). Lisäksi tiedotustoiminnassa on otettava huomioon kansalaisten tiedontarpeen kasvu varsinkin sellaisissa tilanteissa, joiden he kokevat uhkaavan turvallisuuttaan ja terveyttään. Ihmiset ja joukkoviestimet on pidettävä ajan tasalla tilanteen kehittymisestä. ”Sekä viranomaisten että joukkoviestimien on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, etteivät puutteelliset, harhaanjohtavat tai väärät tiedot kärjistä vallitsevaa tilannetta” (s. 65).

Valtioneuvoston kanslian 18.6.2003 antamissa ohjeissa esitetään, että median uutisointia tulisi kriisitilanteissa seurata ja viranomaisen tulisi myös tarvittaessa reagoida siihen. Tässä valossa ulkoasiainministeriön kommentit siitä, että kolme suomalaista on löydetty ja lausunnon tulkinnan muuttuminen mediassa tarkoittamaan että suomalaisilla ei ole hätää, on mielenkiintoinen. Se herättää kysymyksen, miksi ulkoasiainministeriö ei korjannut *virheellisiä tulkintoja* lausunnoistaan. Haastatteluaineistosta ilmenee, että ulkoasiainministeriössä asiaa hoitaneet ihmiset olivat niin kiireisiä, etteivät he ehtineet itse juurikaan seurata mediaa ja huomata näitä tulkintoja eivätkä oivaltaneet niiden seurauksia. Tämä taas herättää kysymyksen miksi virheellisiä kommentteja ei huomattu ministeriössä tehdyissä mediaseurannoissa. Tämä osoittaa, että myös televisiota olisi syytä seurata systemaattisesti eikä tehdä mediaseurantaa ainoastaan printtimediasta. Resurssien puute taas herättää kysymyksen, miksi päälliköt eivät kutsuneet alaisiaan töihin, tekemään tätä ohjeistuksen mukaista kansainvälistä mediaseurantaa printti ja muista medioista, vaikka työntekijät itse soittivat ja kysyivät tarvitaanko heitä töissä. Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa (18.6.2003) sanotaan myös, että ulkoasiainministeriön lehdistö- ja kulttuuriosastoon (nykyisen viestintä- ja kulttuuriosaston) on otettava yhteyttä kansainvälisissä kriisitilanteissa, jolloin *lehdistö- ja kulttuuriosasto organisoii kansainvälistä mediaseurantaa*.

## Suositukses

- *Taustoitustilaisuuksien järjestäminen kriisitilanteissa*. Toimittajat tarvitsevat taustatietoja juttujensa tueksi. Taustoitustilaisuuksien järjestäminen olisi hyvä keino tarjota medialle informaatiota, niin normaaliaikoina kuin kriisitilanteissakin.
- *Taustatietojen perusteellisempi selvitys tiedotustilaisuuksissa*. Tiedotustilaisuuksissa voitaisiin esimerkiksi jakaa toimittajille kirjallisia taustaselvityksiä tilanteesta.
- *Ministeriöiden mediaseurantojen monipuolistaminen ja systemaattinen analyysi*. Tämän tutkimuksen perusteella printtimedian ja television raportoinnissa oli jonkin verran eroavaisuuksia. Ministeriöiden uutiskatsauksia tulisikin tehdä monipuolisemmin eri tiedotusvälineistä (lehdistö, televisio, verkko ja radio), eikä pelkästään printtimediasta. Tämänlainen seurannan tehostaminen vaatisi tosin henkilöstöresursseja lisää. Mediaseurantojen tulisi kuitenkin tarkastella systemaattisesti ja laajasti, mitä eri medioissa kerrotaan, sekä systemaattisesti koota ja ristiin analysoida tätä kerättyä tietoa kokonaiskuvan muodostamiseksi. Seulontakriteerien tulisi olla yhdenmukaiset ja tarkkaan harkitut. Seulontakriteerejä tulisi myös muokata tilanteeseen sopivaksi.
- *Kansalaisten ja median kuunteleminen*. Viranomaistiedotteiden analyysissä selvisi, että viranomaiset käyttivät tiedotteissaan tiedon lähteinä lähes yksinomaan viranomaisia (ministerit, ministeriöt, virkamiehet, hallitus). Kansalaisilta ja medialta tulevan, ”epävirallisen” tiedon huomioiminen tiedottamisessa tilanteissa, joissa virallista tietoa ei ole saatavilla, voisi ratkaisevasti auttaa tilannekuvan muodostamisessa.

## 6 Kansalaisviestintä

### Johdanto

Luvussa tarkastellaan kansalaisviestintää. Ensin osiossa 6.1 tarkastellaan viestintää katastrofialueella olleiden kansalaisten ja heidän omaistensa sekä viranomaisen välillä. Toiseksi, osiossa 6.2 tarkastellaan Sukellus.fi:n välittämää kansalaisten välistä viestintää katastrofialueen ja Suomen välillä sekä Suomessa. Tutkimuksessa tarkastellaan myös Sukellus.fi-organisaation toimintaa ja verrataan tätä viranomaistoimintaan. Lisäksi osiossa 6.3 tarkastellaan kansalaisten sähköpostipalautteet ulkoasiainministeriölle verrataan niitä Sukellus.fi -aineistoon ja toimintaan.

Valtioneuvosto asetti Aasian suuronnettomuuden tutkintalautakunnan, koska onnettomuudessa kuoli ja joutui kadoksiin 178 suomalaista, joista tunnistamatta oli 41 henkilöä (17.5.). Suurin osa tunnistamattomista oli lapsia. Katastrofialueilla matkatoimistoilla oli noin 3500 asiakasta. Lisäksi katastrofialueella oli satoja suomalaisia omatoimimatkailijoita. Kotiuttamis- ja evakuointilentoilla Suomeen tuli yhteensä Finnairin kautta 2351 matkustajaa, jonka lisäksi lukuisilla reittilentoilla tuli satoja suomalaisia. Finnair evakuoivat myös yli 200 muita kansallisuuksia olevia henkilöitä, lähinnä ruotsalaisia ja norjalaisia. Lisäksi Air Finland -yhtiön järjestämällä seitsemällä evakuointilentoilla tuli katastrofialueelta yhteensä 700 suomalaista ja satoja ruotsalaisia yhteistyössä matkatoimistojen kanssa. Katastrofialueella uhreja oli kaiken kaikkiaan yli viidestäkymmenestä maasta ja Suomessa joka kolmannessa kunnassa.

### 6.1 Katastrofi kansalaisten silmin: kansalaisten näkökulma viranomaisviestintään ja toimintaan hädän hetkellä

#### Johdanto

Osiossa tarkastellaan kansalaisten kokemuksia, näkemyksiä ja odotuksia Aasian hyökyaaltokatastrofissa. *Näkökulmana tutkimuksessa on tiedonkulku ja viestintä katastrofin kohdanneille kansalaisille ja heidän omaisilleen sekä kansalaisten kokemukset kriisissä saamastaan avusta.* Empiirisen tutkimuksen avulla on pyritty etsimään, millaisia tiedontarpeita kansalaisilla kriisissä oli ja miten viranomaiset voisivat paremmin tyydyttää niitä tulevaisuuden kriisitilanteissa. Tutkimuksen avulla on myös pyritty etsimään niitä yleisimpiä seikkoja, jotka kansalaisten tiedontarpeiden näkökulmasta voisivat olla oleellisia, kun ministeriöt suunnittelevat hallinnonalan kriisiviestintää kansalaisia varten.

#### Tutkimuskysymykset

Tutkimuksessa on aineistolähtöisesti haettu vastausta seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

*Millaista tietoa tarvittiin?:*

- Millaista tietoa kansalaiset odottivat saavansa kriisin eri vaiheissa?
- Keneltä tai miltä taholta kansalaiset odottivat tietoa?
- Miten odotukset jakautuivat viranomaisten, median ja muiden tahojen suhteen?

*Millaista tietoa kansalaiset kokivat saaneensa:*

- Miten hyvin eri tahot (kriisiorganisaatio, media, muut toimijat) kykenivät tyydyttämään kansalaisten tiedontarpeita?
- Miten tyytyväisiä kansalaiset olivat eri toimijoiden suoritukseen?
- Millaisin keinoin kansalaisten tiedontarpeita voidaan jatkossa palvella paremmin?
- Miten eri viestintäkanavia käytettiin kriisin eri vaiheissa?

*Miten katastrofin kohdanneet kansalaiset käyttivät eri viestintävälineitä kriisin aikana:*

- television ja radion käyttäjätilastot, Internetin kävijämäärät, puhelujen ja tekstiviestien lukumäärät onnettomuusalueen ja Suomen välillä?

- millaisiin tiedollisiin tarpeisiin eri viestintäkanavia käytettiin: millaiseen viestintään käytettiin matkapuhelimia, entä Internetiä, entä tekstitelevisiota?
- millaisia johtopäätöksiä eri viestintävälineiden käytöstä voidaan tehdä tulevaisuutta varten?

## Tutkimusaineisto

Koko tässä luvussa käytetty aineisto, josta tulokset on saatu ja jonka perusteella suosittukset on tehty:

- § kansalaiskirjeet (n=186)
- § sukellus.fi (sähköpostit, n=690; tekstiviestit n=47)
- § kansalaispalautteet ulkoasiainministeriölle (n=423)
- § kansalaisjärjestöt (2007 -kyselystä ja raportista) (n=36)

Tutkimusaineistona ovat olleet kansalaisten lähettämät kirjeet Aasian suuronnettomuuden tutkintalautakunnalle. Nämä on analysoitu tämän luvun ensimmäisessä osassa, ja tämän takia osion aineistosta kansalaiskirjeet kuvataan alla tarkemmin. Käytettävissä on ollut www.sukellus.fi -sivustojen aineisto sekä sivustojen päivittäjille lähetetyt sähköpostit ja tekstiviestit. Sukellus.fi -aineisto on kuvattu tämän luvun toisessa osassa, jossa myös ko. tutkimusosion tulokset esitetään. Lisäksi Sukellus.fi -analyysin yhteydessä raportoidaan lyhyesti Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeeseen sisältynyttä kansalaiskyselyä, jossa kysyttiin tuoreeltaan kansalaisjärjestöiltä niiden yhteistyöstä viranomaisten kanssa Aasian hyökyaaltokatastrofissa. Tämän lisäksi tämän hankkeen osana on analysoitu kansalaisten keskinäistä tiedonvälitystä verkon keskustelupalstoilla, erityisesti Thairy.net -keskustelupalstalla (n=858). Tämän keskustelupalstatutkimuksen tulokset esitetään luvussa 7.

*Kun on kyse kansalaisten luottamuksellisesta aineistosta, on syytä korostaa, että tässä aineistossa on pyritty noudattamaan erityistä huolellisuutta, jotta kansalaisen anonymiteetti säilyy. Nimiä käytetään vain kriisiorganisaation vastuullisista henkilöistä, ja heistäkin vain silloin, kun se on välttämätöntä, ja muulloin, jos asianomaiselta henkilöltä on saatu nimen julkaisemiseen lupa.*

### 6.1.1 Kansalaiskirjeet ensimmäistä kertaa katastrofitutkimuksen aineistona

Tutkimusaineistona ovat olleet kansalaisten lähettämät kirjeet, joita pyydettiin lehti-ilmoituksilla Aasian suuronnettomuuden tutkintalautakunnalle tammikuussa 2005 (liite 11). Aiemmissa Suomen siviilikriiseissä viranomaiset eivät ole pyytäneet vastaavia kansalaiskirjeitä katastrofin uhreilta ja omaisilta tällä tavalla. Pyynnössä oli yksilöity kysymykset, joihin pyydettiin vastausta, ohjepituutta ”enintään 5 A4-kokoista arkkiä” noudatettiin hyvin, muutama ylitti sen, ja pieni osa kirjeistä oli lyhyitä vajaan sivun mittaisia sähköposteja. **Kansalaiskirjeiden kirjoittajina olivat asianosaiset, joko katastrofin kohdanneet Thaimaassa ja Sri Lankassa ja/tai heidän lähiomaisensa ja ystävänsä.** Kirjeitä oli kaikkiaan 186, joista vain 15 kirjettä oli sisällöltään sellaisia, että ne eivät vastanneet tästä onnettomuudesta pyydettyjä kokemuksia tai sisältäneet tietoja siitä. Laki onnettomuuksien tutkinnasta (1995/282 ja 1985/373) antaa oikeuden kuulla ”jo-kaista, jolta otaksutaan voitavan saada tutkinnassa tarvittavia tietoja.” Katastrofin kokee-neet kansalaiset olivat avainasemassa tietojen antajina. *Kirjeiden määrä ja laatu* kuva-tavat kansalaisten erinomaista aktiivisuutta ja halua antaa vielä katastrofin ja surun keskelläkin omaa panostaan tutkimukselle. Kansalaiskirjeiden sisällöllisen rikkauden takia tässä tutkimuksessa ei enää tehty kansalaisille määrällistä kyselyä, koska sillä ei



olisi saatu oleellista lisäarvoa. **Tässä tutkimuksessa on analysoitu nämä kansalaisten kirjeet kansalaisten odotusten ja kokemusten valossa, näkökulmana tiedonkulkua ja viestintää kriisissä.**

Osassa kirjeistä oli liitetty mukaan viranomaisten ja matkatoimistojen ym. kanssa käyty sähköpostikirjeenvaihto ja tekstiviestit. Ne koskivat yhteensä 539 katastrofin uhria tai uhrien omaista. Joistakin uhreista oli useampia kirjeitä eri omaisilta tai muilta läheisiltä, joten kuolleiden ja kadonneiden määrässä jotkut on laskettu useampaan kertaan. *Läh-tökohtana on pidetty kunkin omaisen, läheisen tai uhrin omaa kertomusta.* Lisäksi joukossa oli 5 kirjettä, jotka on laskettu *asiantuntijakirjeiksi*: näissä kirjoittajilla ei ollut omaisia suoraan katastrofialueella, mutta he itse ovat toimineet joko kotimaassa tai Thaimaassa auttamassa viranomaisia tai ovat matkatoimistojen vastuussa olevien kertomuksia tapahtumista. Näiden tapahtumia läheltä seuranneiden kirjeiden kautta on piirtynyt seikkaperäisempi kokonaiskuva joistakin tapahtumista ja tiedonkulusta katastrofialueella. Ne kertomukset, joita matkatoimistojen oppaat itse katastrofin uhreina olivat kirjoittaneet, on luonnollisesti laskettu mukaan selviytyneisiin uhreihin. Khao Lakissa menehtyi myös yksi suomalainen matkatoimiston opas. Oppaiden taakka katastrofissa oli kaksinkertainen: oman järkytyksen lisäksi monet kokivat velvollisuudekseen vielä auttaa ja etsiä asiakkaitaan, kunnes saivat kotimaasta kollegoita apuun.

<b>Kirjeissä mainittu katastrofialue, jossa omaisia*)</b>	<b>Omainen tai hengissä selviytynyt uhri, jotka kertovat</b>	<b>Kuollut tai kadonnut omainen, josta puhutaan</b>	<b>Omaisia ja uhreja kertomuksissa yhteensä</b>
Thaimaa Phuket	173	4	178
Thaimaa Khao Lak	186	109	295
Thaimaa Krabi	18	-	18
Sri Lanka	48	1	49
Yhteensä	425	114	539

\*) Phuketin luvuissa on mukana sekä Phuketin saaren rantojen ja kaupungin luvut että kaikkien sen lähellä olevien saarien luvut: Phi Phin, Koh Lantan ym. saarten luvut. Khao Lakiin on kirjattu tiedot vain niistä kirjeistä, joissa on selkeästi mainittu paikkana Khao Lak. Esim. Similanin saarilta Khao Lakiin palanneiden sukeltajien 51 hengen suomalaisryhmässä mukana olleiden kertomukset on laskettu Khao Lakin lukuihin niiltä osin kuin he tulevat kertomuksissa niminä esiin. Henkilöt on laskettu vain, jos on mainittu nimeltä, ketä ryhmään tai perheeseen kuului. Vain muutamassa kirjeessä ei ollut mainittu uhrien tai omaisten nimiä, mutta yleensä tiedot oli kirjoitettu perusteellisesti, jopa henkilötunnuksia myöten, mikä kertoo kansalaisten luottamuksesta viranomaisiin. Tässä tutkimuksessa halutaan säilyttää kansalaisten luottamuksellinen tieto ja anonymiteetti.

## Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmänä on käytetty pääasiassa laadullista analyysiä. Laadullinen analyysi on tehty temaattisena lähilukuna ja analyysina, jossa on eritelty kansalaisten tiedontarpeita ja kokemuksia tiedonkulusta yleensä, eri viranomaistoimijoista (valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö ja keskusrikospoliisi), muista toimijaorganisaatioista (Suomen Punainen Risti, matkatoimistot, Finnair, media) sekä kansalaisten keskinäisiltä tiedonvälitysfoorumeilta, kuten Sukellus.fi, Thairy.net. Lisäksi aineistosta on poimittu kirjeiden, sähköpostien, tekstiviestien ja puheluiden määriä ja henkilömääriä, sikäli kuin niitä on ollut saatavissa.

Laajimman tiedonjakofoorumin kansalaisille Aasian hyökyaaltokatastrofissa tarjosi median lisäksi [www.sukellus.fi](http://www.sukellus.fi) -sivusto, jolla kävi kaiken kaikkiaan lähes miljoona lukijaa kriisin akuutin vaiheen aikana tapaninpäivästä uuteenvuoteen. Kansalaisten kirjeiden perusteella se palveli paremmin ja nopeammin *tiedonsaantia kriisialueella olevista omaisista* kuin mikään muu kanava. Myös muu verkkoviestintä, erityisesti Thaimaan ystävien ylläpitämä Thairy.net osoittautui tärkeäksi verkkokeskustelupalstaksi, jolla paitsi *välitettiin tietoja* tuhoalueelta, Suomen Tietotoimiston tuoreimpia uutisia sekä sairaaloiden linkkilistoja ja muita yhteystietoja. Se muodosti *kansalaisten verkkoyhteisön*. Molemmista verkkosivuista ja -palvelusta on esitetty erikseen analyysit (Sukellus.fi:n analyysi tämän luvun osiossa 2, ja Thairy.netin analyysi Luvussa 8).

## Miksi kansalaiskirjeet?

Suomen kansalaiset odottivat Sri Lankassa ja Thaimaassa pystyssä säilyneiden hotellien katoilla, vesimassojen keskellä, että ”kohta viranomaiset tulevat pelastamaan meidät täältä”. Kokonainen päivä meni auringonpaahteessa katolla. Jotkut saivat odottaa apua loukkaantuneina viidakoissa vesimassojen heittäminä puolitoista vuorokautta. ”Olemme enemmän valtiokansalaisia kuin muut pohjoismaat”, määrittelee viestinnän professori Ullamaija Kivikuru (2000, 24) suomalaisuuden perusolemusta, kollektiivista identiteettiä. Kansalaiset luottivat, että viranomaiselta saa avun. ”Suomalaisille valtio on hyvä isovelji, kun taas esimerkiksi anglosaksisen yhteiskunnan rajuin mitteli käydään ison, pahan valtion ja pienen hyvän ihmisen kamppailuna, jos asioita halutaan kärjistää”, sanoo Kivikuru. Katastrofissa suomalaiset löysivät toisensa. Luonto oli yhtä armoton niin Thaimaan kuninkaallisille kuin pienille vauvoille, jotka vesi tempaisi äitinsä sylistä. Ihmiset uskosta riippumatta olivat yhtäkkisen tuhon uhreja: jouluna tsunami yhdisti maailman. Kun Thaimaassa buddhalaisten rituaalien mukaisesti ruumiita alettiin pian polttaa, länsimaalaisille tuli hätä: me haluamme rakkaamme kotimaan kirkkomultiin.

Katastrofissa tiedonkulkuun ja viestintään aina liittyy yksilön vahva tunnekokemus, mutta usein myös kansallistunne. Sodan ja katastrofit nostavat sankaritarinoita, joiden kautta varsinkin media rakentaa yhteisöllistä identiteettiä, nostaa joitakuita kasvokuviksi ja pelastajiksi toisia, ja unohtaa taas toiset. Viranomaisen on perustusosoikeuksien mukaisesti kohdeltava jokaista yhdenvertaisesti. Demokratiaan sisältyy kansalaisen osallistumisoikeus häntä itseään koskevien asioiden hoitoon.

Määrällisiä kyselyjä monipuolisemman kuvan kansalaisen tiedon *tarpeesta* ja *kokemuksista* saa kvalitatiivisella aineistolla. Aasian hyökyaaltokatastrofissa koottiin ensimmäisen kerran tietoa katastrofista vapaamuotoisilla kansalaiskirjeillä. *Yksittäisten ihmisten kertomukset katastrofista ovat arvokasta tietoa viranomaiselle.*

## Kirjoittaminen psykososiaalisena prosessina

Johtavat kansainvälisesti tunnustetut katastrofipsykologian tutkijat, kuten texasilaisen Austinin yliopiston psykologian professori *James W. Pennebaker* ja norjalainen katastrofipsykologian asiantuntija fil.tri *Atle Dyregrov* suosittelevat katastrofin ja muun traumaattisen kokemuksen kohdanneelle kirjoittamista. Pennebakerin yksinkertainen ohje, *Writing and health*, löytyy myös verkosta: (<http://homepage.psy.utexas.edu/homepage/faculty/pennebaker/Home2000/WritingandHealth.html>)

Pennebaker<sup>10</sup> on koonnut laajan kansalaisaineiston muun muassa Yhdysvaltojen syyskuun 11. päivän terrori-iskujen uhrien kokemuksista. Pennebaker tekee yhteistyötä pohjoismaissa arvostetun traumapsykologian asiantuntijan Atle Dyregrovin kanssa, joka on toiminut Bergenissä, Norjassa sijaitsevan Kriisipsykologian keskuksen johtajana sen perustamisesta 1988 lähtien. Kansalaiskirjeiden analysoinnissa olemme nojautuneet sekä Pennebakerin että Dyregrovin näkemyksiin siitä, että kirjoittaminen auttaa katastrofin kokemusten jäsentämisessä. Kielellisessä ilmaisussa tunteet pitää ilmaista ja nimetä sanoilla. Tunteet saavat jäsenneilyn muodon, jolloin niitä voi helpommin alkaa käsitellä ja saada hallintaan.

Pennebakerin syyskuun 11. päivän terrori-iskuja koskevan tutkimuksen mukaan heti katastrofin jälkeen ihmisillä on valtava tarve puhua. Osan näistä Aasian hyökyaaltokatastrofinkin kirjoituksista ihmiset olivat kirjoittaneet vaiheessa, jossa oma asioiden prosessointi oli vasta alullaan, mikä näkyy voimakkaina tunteen kuvauksina: ihmisillä oli tarve puhua, ja *kansalaiskirjeiden keräämisen ajankohta tammi-helmikuussa oli hyvä vaihe*. Pennebaker<sup>11</sup> osoittaa, että kriisin käsittelyssä on neljä erilaista vaihetta: hätä vaihe, puhumisvaihe, estovaihe ja sopeutumisvaihe. Olisi tärkeää, että estovaiheessa (inhibition phase), jolloin media ja muut ulkopuoliset kylläntyvät kuuntelemaan ja käsittelemään asiaa, olisi jatkohoito järjestettynä niin, että prosessia voisi työstää ilman katkosta yksilöllisenä prosessina. Sitä varten Pennebaker on kehittänyt *writing and health* -kirjoittamismenetelmää. Yksi Pennebakerin tarjoamista kanavista on verkkosivusto, [www.livejournal.com](http://www.livejournal.com), jonka avulla voi itse kirjoittaa ja työstää kokemuksiaan.

Myös Hollannissa käynnistyi laaja kansainvälinen psykologinen tutkimus heti ensimmäisten Aasian hyökyaaltokatastrofin potilaiden saavuttua. Tutkimusryhmä on rakentanut Internetiin palvelun, josta katastrofin kohdanneet saavat henkistä tukea sekä kyselylomakkeen, jossa kootaan laajaa kansainvälistä aineistoa tsunamista. Palvelua rahoittaa mm. Hollannin terveysministeriö ja kansanterveyslaitos. *TISEI, Tsunami International survey on emotional impact* -sivuilla on myös suomenkielinen palvelu: <http://www.tisei.org/web/site/default.aspx>

Sivuston esittelyn mukaan, palvelu sisältää seuraavat osiot:

1. *Verkkokysely*: Kysely tarjoaa tilaisuuden ajatusten ja tunteiden järjestämiseen tieteellisesti perusteltujen kysymysluetteloiden avulla.
2. *Foorumi*: On-line keskustelu-foorumilla voi jakaa kokemuksia kohtalotovereiden ja muiden uhrien kanssa.

<sup>10</sup> Pennebaker, James W. (1997). *Opening Up: The Healing Power of Expressing Emotion*. NY: Guilford Press. Tämä on Pennebakerin keskeisin teos, jossa hän esittää tutkimuksiinsa perustuen traumakokemuksen ilmaisemista kirjoittamalla.

<sup>11</sup> Pennebaker, James W. (2004). Artikkelit *Psychological Science* -lehdessä: *Linguistic Markers of Psychological Change Surrounding September 11, 2001*. (<http://homepage.psy.utexas.edu/homepage/faculty/Pennebaker/Reprints/LiveJournal.pdf>)

3. *eConsult*: Osanottajat voivat etsittää kysymyksiä asiantuntijoille järjestelmän turvallisen Internet-yhteyden kautta, ja he saavat niihin vastauksen 24 tunnin kuluessa. *eConsult*-järjestelmää ei ole tarkoitettu terapiaksi.

4. *Family linking (perheiden yhdistäminen)*: Tämä toiminto käyttää kansainvälisen Punaisen Ristin ja muiden avustusjärjestöjen tietolähteitä.

5. *Osallistuminen tieteelliseen jatkotutkimukseen*: Hyökyaallon emotionaalisten seurausten selvittäminen on erittäin tärkeää. Tästä tutkimuksesta vastaa Utrecht'in yliopiston lääketieteen keskus Alankomaissa. Jatkotutkimukseen voi ilmoittautua täyttämällä sivustolla olevan suostumuslomakkeen, minkä jälkeen luvataan ottaa yhteyttä.

### *Katastrofipsykologian näkökulmasta yhteys ja läsnäolo ovat tärkeitä*

Yleisimmät ongelmat onnettomuustilanteissa ovat kommunikaatio-, johtamis- ja yhteistyöongelmia: virallisen johtamisen ja epävirallisen johtamisen välinen ristiriita sekä *virallisen tiedotuksen ja epävirallisen tiedotuksen ristiriita*. Omaiset kokevat epävarmuuden ja epätietoisuuden luonnollisesti voimakkaana emotionaalisenä rasituksena (Dyregrov 1994, 53). Kuten Tshernobylin onnettomuuden tutkimukset ovat osoittaneet sekä Norjassa että Suomessa (Mörä, 1989), viranomaisen tiedotukseen luottamuksen menettänyt kansalainen tai toimittaja kääntyy muiden lähteiden puoleen.

Tshernobylin onnettomuuden jälkeen useat menettivät uskonsa terveys- ja muihin viranomaisiin Norjassa näiden antamien tiedotteiden epäjohtonmukaisuuksien takia. Vaaraa vähäteltiin aluksi, mikä sai ihmiset epäilemään myöhemmin annettuja tietoja. (Dyregrov, 1994, 18). Katastrofissa *yhteyden saaminen läheisiin* on aivan perustava tarve. Dyregrovin mukaan ”sosiaalisesti ihmisillä on suuri tarve olla läheistensä lähellä katastrofitilanteissa. Perheenjäsenet tuntevat suurta riippuvuutta toisistaan ja ovat valmiita vaarantamaan oman henkensä päästäkseen perheensä luo”. Aasian katastrofissa länsimaista lukuisat omaiset lähtivät konkreettisesti Thaimaahan omaistensa luo ja etsimään kadonneita. Monilla ilmenee syyllisyyttä myös henkiin jäämisestä, kun monet muut menehtyivät. Erityisesti tämä syyllisyys on vanhemmilla, jotka menettävät lapsensa.

### **6.1.2 Katastrofialueen tapahtumatiedot**

Indonesiassa, Sumatran saaren lähellä tapahtui 26.12. kello 02:58 vedenalainen maanjäristys, jonka suuruus oli 9,1 Richterin asteikolla. Se aiheutti valtavan hyökyaallon eli tsunamin koko Intian valtaverellä, aina Afrikan Somaliaa myöten. Ihmisiä kuoli yhteensä noin 300 000. Suomalaisia menehtyi tai joutui kadoksiin katastrofissa 178 henkilöä. Suurimmat tuhot ja ihmishenkien menetykset koki Indonesia. Suomalaisia joutui katastrofin uhreiksi eniten Sri Lankassa ja Thaimaassa Phuketin alueella, ja siellä erityisesti Khao Lakissa. Ensimmäisenä onnettomuus uutiset tulivat Sri Lankasta, jossa erään kansalaisen kirjoittaman mukaan aallot iskivät noin kello 9:30 aikaan. Ihmiset olivat aamiaisella rannassa tai ottamassa aurinkoa. Eräs maantiedon opettaja kertoo, kuinka meri alkoi vetäytyä, ja ”tiesin siinä silmänräpäyksessä, että kyseessä on merkki tsunamista. Huusin miehelleni, että 'sieltä tulee tsunami ja on lähdettävä heti pakoon'.” Kello oli noin 10 paikallista aikaa, kun he saivat uutisten kautta kuulla, että tsunami oli iskenyt useisiin paikkoihin Sri Lankassa. Rannalle oli tullut kaksi hyökyaaltoa. He eivät saaneet yhteyttä Suomeen vasta kuin puolitoista vuorokautta myöhemmin 27.12. iltapäivällä.

Osa jäi veden varaan, osa ehti juoksemalla pakoon kukkuloille, jonne he jäivät lähes koko päiväksi saarroksiin uusien tsunami-varoitusten pelossa. Jotkut pelastautuivat korkeiden hotellirakennusten yläkerroksiin tai katoille. Yksi suomalainen nainen kuoli Sri

Lankan onnettomuudessa, ja hänet Sri Lankan viranomaiset tunnistivat ensimmäisenä suomalaisuhrina koko katastrofissa.

Aasian katastrofialueella oli kaiken kaikkiaan 3500 suomalaista. Matkatoimistoilla on lainmukainen velvollisuus huolehtia asiakkaidensa turvallisuudesta ja tarvittaessa evakuoinnista. Omatoimimatkailijoiden lisäksi suurimmilla matkatoimistoilla oli asiakkaita Thaimaassa seuraavasti matkatoimistojen ja Suomen Tietotoimiston (27.12. kello 13.25) lähteiden mukaan:

- Aurinkomatkoilla: Phuketin alueella (Phuketin saari, Krabi, Khao Lak) 876 ja Sri Lankassa 167
- Finnmatkoilla: tuhoaleilla yhteensä 1130, Phuketin alueella 900 ja Sri Lankassa 230
- Tjäreborgilla: Thaimaassa noin 400 ja Sri Lankassa 60
- Deturilla: Phuketin alueella 230
- Arealla: Thaimaassa noin 50, muutama Indonesiassa
- Suomen matkatoimistolla: Thaimaassa 220

**Valmismatkalain (1079/1994) mukaan matkatoimistoilla on ensisijainen vastuu asiakkaidensa turvallisuudesta ja tarvittaessa evakuoinneista.**

*Kun tsunami iski, meri oli tyyni, aurinko paistoi...*

Katastrofin kokeneet uhrat kuvaavat kirjeissään hyvin yksityiskohtaisesti tilanteensa tapaninpäivän aamuna 26.12.2004 Aasian hyökyaallon katastrofialueilla. Thaimaassa hyvin monet kirjoittavat tunteneensa maanjäristyksen kello 8 jälkeen, jolloin osa oli nukkumassa, osa heräilemässä ja menossa uima-altaille. Kello 10 tienoilla alkaa vesi käyttäytyä oudosti, vaikka on aivan tyyntä. Tulee isoja kumpuilevia aaltoja, jotka tuovat kaloja ja äyriäisiä rantaan. Monet menevät rannalle kuvaamaan luonnonilmiötä, kunnes näkevät valtavan aallon tulevan ja alkavat juosta karkuun. Osa uhreista oli nukkumassa tai muuten vain huoneissaan, kun aalto iski hotellihuoneeseen. Onnekkaimpia olivat ne, jotka olivat lähteneet rannalta retkille sisämaahan tai sukellusretkelle läheisille saarille.

Erityisesti Khao Lakin lähellä Similanin saarelle suuntautuneet Raya Diversin sukellusryhmät *Janne Miikkulaisen* johdolla saivat olla pelastajan roolissa. Juuri ennen maihin nousua Miikkulainen oli saanut puhelinoiton laivalle, että uimaan ei saa mennä kukaan. Hyökyaallot olivat iskeneet Phuketiin ja olivat odotettavissa hetken päästä Similanin saarille, jotka ovat Khao Lakin edustalla. *Erään yksittäisen kirjeen mukaan* tsunami iski Khao Lakiin kello 10.33, jolloin olisi ainakin matkapuhelinten kautta saatu rantavalvojille tieto Phuketista ja ranta hälytettyä turvaan.

Thaimaan turistirannoilla ensimmäisenä tsunami oli aiheuttanut tuhoa Phuketin saarella ja sen lähistöllä olevilla muilla saarilla, kuten Phi Phi -saarilla, joilla oli suomalaisia. Ilmeisesti ainakin noin 5-15 minuuttia myöhemmin aalto iski maihin 100 kilometriä pohjoisempana olevaan Khao Lakiin. Osa suomalaisista oli saanut Phuketista puhelinoiton hyökyaallosta ja sen tuhoista, ja he osasivat lähteä pois rannalta. Hetkeä ennen isoimman aallon iskeytymistä rantavalvojat olivat juosseet, huitoneet ja huutaneet thain kielellä ihmisiä poistumaan rannasta. Osa lähti juoksemaan kohti hotelleita ja vuoria, osa ei ymmärtänyt miksi lähteä ja jäi kuvaamaan oudosti käyttäytyvää merta. Mitään yleistä kuulutusta tai hälytystä ennen tsunamin ensimmäistä aaltoa ei tehty.

Hyökyaalto tuhosi Phuketissa, Krabissa ja Khao Lakissa erityisesti paikallisten kalastajien kodit, veneet ja koko elinkeinot sekä turistialueilla hiekkarannat ja rantahotellit. Erityisesti Khao Lakin turistikylä tuhoutui käytännössä kokonaan, koska sen kohdalla on matalaa reilun kilometrin verran viidakkoon päin ennen kuin vuoret nousevat. 15 kilometrin pituinen matkailua varten rakennettu rantakaistale tuhoutui käytännössä koko-

naan puolen kilometrin ja välillä lähes kahden kilometrin leveydeltä. Tämän vuoksi uhrimäärät Khao Lakissa ovat suurimmat. Vesimassaa ei päässyt nopeasti mihinkään paikkaan, toisin kuin Phuketissa ja Krabissa, jossa vuoret ovat lähellä. Suomalaisten suurimmat uhriluvut tulivat Blue Village Pakarang - hotellin rakennuksissa, jotka käytännössä tuhoutuivat kokonaan heti ensimmäisen ison aallon iskettyä siihen. Osa suomalaisista jäi silminnäkijäkertomusten mukaan sortuneisiin rakenteisiin, jotka peittyivät vedellä. Hotellissa oli tiettävästi 400 asiakasta, joista noin puolet suomalaisia. Menehtyneistä suomalaisista 108 oli tästä hotellista. Uhrien joukossa oli kokonaisia perheitä. Näiden kohtaloista ja yhteydenotoista viranomaisiin omaiset kirjoittavat kirjeissään. Pakarang-hotelli alkoi näkyä heti tapaninpäivän iltana myös Sukellus.fi -sivujen ylläpitäjille katastrofihotellina, josta ilmoitetaan paljon kadoksissa olevia suomalaisia.

### *Sri Lanka korostui aluksi uutisoinnissa*

Suomen Tietotoimiston välittämässä uutisissa korostui alussa Sri Lanka: ”Suurinta tuhoa maanjäristyksestä alkunsa saanut hyökyaalto eli tsunami aiheutti Sri Lankassa, missä hätätilahallinto ilmoitti yli 500 ihmisen kuolleen” (Suomen Tietotoimisto 26.12. kello 10:53). Suomalaiset evakuoitiin Sri Lankasta kahdella lennolla: 26.12. kello 18.00 Colombosta lähteneellä Air Finlandin lennolla ja 29.12. Colombosta Finnairin lennolla AY 1996, joka laskeutui kello 04.45 Helsinkiin. Lisäksi Air Finland lennätti pohjoismaalaisia, joiden mukana tuli myös suomalaisia pois katastrofialueelta.

Sri Lankan tilanteesta eräs omainen kertoo soittaneensa ulkoministeriöön Kari Lehtoselle kello 8.20 ja Finnmatkojen toimitusjohtajalle Riitta Vermakselle 26.12. kello 9.20. ”Toimitusjohtaja ei tuolloin tiennyt vielä mitään koko tapahtuneesta. Ihmetteli vain miksei heidän oma sisäinen varoitussysteeminsä ollut toiminut. Hän lupasi ottaa selvää asiasta ja soittaa takaisin.” Myöhemmin hän soitti ja asioita selvitettiin useissa yhteydenotoissa asiakkaan, matkatoimiston ja UM:n välillä.

Kansalaiset alkoivat saada tutuiltaan ja omaisiltaan puheluita ja tekstiviestejä katastrofista heti tapaninpäivän aamuna eri puolilta Thaimaata ja Sri Lankaa, samalla kun uutisissa toistettiin vielä maanantaina ja tiistainakin vain yhden suomalaisen kuolleen. ”*Ulkoasiainministeriö vahvistaa, että yksi suomalainen on kuollut hyökyaaltoalueella Sri Lankalla. Muista uhreista ei ole tietoa.*” (Suomen Tietotoimisto 27.12. kello 15.14). Kuolleeksi vahvistaminen edellyttää, että paikallinen viranomais on saanut tunnistettua kuolleen henkilöllisyyden. Tunnistaminen tapahtui tässä tapauksessa puolison toimittamien papereiden perusteella. Omaisille oli ahdistavaa, että hänen saamisensa Suomeen kesti kohtuuttoman kauan, samalla kun uutisissa jatkuvasti toistettiin yhtä kuollutta Sri Lankassa.

Ulkoasiainministeriön päivystykseen, pelastuslaitoksen alueellisiin hätäkeskuksiin ja Suomen Tietotoimistolle nämä katastrofialueilla olleiden hätäänntyneet omaiset alkoivat soittaa heti tapaninpäivän aamusta kello 06.15 lähtien. Ulkoasiainministeriö avasi kriisikeskuksen 10.45, mutta se tukkeutui pian eivätkä kansalaiset päässeet läpi. Suomessa oleva omainen, jolta katosi Khao Lakissa tyttären perhe kokonaan, kertoo, että katastrofin suuruus ja vakavuus selvisi jo heti tapaninpäivänä: ”..sukulainen .. ilmoitti myöhemmin samana päivänä (26.12.) löytäneensä netistä Blue Village Pakarang-hotellin omistajan antaman tiedonannon uutistoimisto Reutersille. Henkilön omaiset (tyttären perhe) asuivat kyseisessä hotellissa. Tiedonannossaan hotellinomistaja kertoi täysin tuhoutuneessa hotellissaan olleen 400 asiakasta, joista oli noin puolet suomalaisia. Hän mainitsi 64:n pelastuneen. Katastrofin vakavuus nimenomaan Khao Lakissa selvisi täten Reutersin ilmoituksen kautta, johon kirjeen kirjoittaja itse luotti. Hän ilmoitti välittömästi

pitkään puhelimesta odotettuaan ulkoasiainministeriölle ja Finnmatkoille saamansa tiedon. Molempien tahojen vastaus oli, että he eivät pidä Reutersin tietoa oikeana" (Analyysissä kommentti 47,).

### *Matkatoimistot päättivät Finnairin kanssa evakuoinnista 26.12. iltapäivällä*

Matkatoimistoissa oli tapaninpäivänä nauha, joka kertoi henkilökunnan olevan lomalla. Katastrofiuutinen tuli päivystysjärjestelmän kautta. Aurinkomatoilla ja Finnmatkoilla henkilökuntaa hälytettiin töihin jo tapaninpäivänä. *Aurinkomatojen opas oli ilmoittanut Finnairille kello 06.55*, että hän ei tavoita kaikkia matkustajia, joiden piti lähteä Phuketista aamukoneella. Finnairilla käynnistyi kriisijohdon työ kello 08.30. Finnairista oltiin yhteydessä kello 09.45 Finnmatkojen toimitusjohtajaan *Riitta Vermakseen*. Aurinkomatoilla pidettiin henkilöstön kanssa kello 14.00 kriisikokous, jossa päätettiin avata oma kriisikeskus ja perustaa muut toimintayksiköt. Matkatoimistot päättivät yhdessä Finnairin kanssa evakuoida alueella olevat suomalaiset, eikä uusia matkustajia viety enää Thaimaahan ja Sri Lankaan. Aurinkomatkat aukaisivat puhelinpalvelunsa tsunamin aiheuttaman kriisin takia tapaninpäivänä illan suussa ja Finnmatkat maanantaina 27.12. kello 8.00. Aurinkomatkat tiedotti verkkosivuillaan ensimmäisen kerran 26.12. kello 20.10 ja Finnmatkat tiedotti ensimmäisen kerran verkkosivuillaan maanantaiaamuna 27.12. kello 8.30.

Mediassa uutiset katastrofin laajuudesta käynnistyivät suhteellisen hitaasti, minkä vuoksi median palvelu kriisissä saa kansalaiskirjeissä todella huonon arvosanan. Kun media ei kyennyt heti alussa, varsinkaan tapaninpäivänä ja maanantaina 27.12. välittämään oikeaa tietoa tai tilannekuvaa, entistä useammat kansalaiset soittivat sekä mediaan, ulkoasiainministeriöön, matkatoimistoihin että Suomen Punaiselle Ristille. Suomen Punainen risti käynnisti kriisiavun tapaninpäivänä ja laitto ensimmäisen tiedotteen verkkoon 26.12. kello 11.29, jossa puhutaan maanjäristyksen aiheuttaman hyökyaallon uhreista Indonesiassa, Thaimaassa, Sri Lankassa ja Intiassa.

### **6.1.3 Kansalaisten tiedontarpeet ja odotukset kansalaiskirjeissä**

#### *Tutkimuskysymys: Millaista tietoa tarvittiin?*

Tapaninpäivänä 26.12. kansalaiset alkoivat kirjeiden mukaan saada omaisiltaan tietoa Thaimaan ja Sri Lankan tapahtumista heti aamusta kello 6.30 lähtien. Omaiset alkoivat soittaa ulkoasiainministeriöön ja hätäkeskuksiin. Kansalaiset kokivat, että he eivät saaneet yhteyttä tapaninpäivänä sen enempää ulkoasiainministeriöön kuin matkatoimistoihinkaan, vain muutamat kertovat päässeensä läpi tapaninpäivänä ulkoasiainministeriöön. Aurinkomatojen kriisipuhelimeen saatiin yhteys illansuussa. Finnmatkoilla yksi omaisen pääsi läpi toimitusjohtajan kautta tapaninpäivänä 26.12. kello 9.20 ja sai kerrottua Sri Lankan katastrofitilanteen, josta hänen tyttärensä oli soittanut lainaamallaan matkapuhelimella jostain kukkulalta, jonne suomalaiset olivat paenneet vesimassoja. Toimitusjohtajakin oli omaisen kertoman mukaan uskonut kriisin vakavuuden ja asiakkaan avuntarpeen vasta, kun oli pitänyt "uhata julkisuudella". Toinen omaisen sai yhteyden Finnmatkoihin myös henkilökunnan kautta, koska hänen omaisensa toimi Finnmatkojen oppaana Khao Lakissa, eikä häneen saanut mitään yhteyttä tai tietoja Khao Lakista. Kansalaiset kertovat perusteellisesti pelastumiskertomuksensa.

Omaisten kirjeissä kuvataan, kuinka eri puolilla Suomea alkoi tapaninpäivänä muodostua isompia ja pienempiä perheiden ja ystävien muodostamia "kriisikeskuksia", joista alettiin soittaa eri paikkoihin: ulkoasiainministeriöön, matkatoimistoihin, Suomen Bang-

kokin suurlähetystöön, Suomen Punaiselle Ristille, Finnairille ja hätäkeskuksiin. Kansalaisten kriisikeskuksia syntyi myös työpaikoille, koska kadoksissa olevia omaisia oli myös perheyrytyksistä. *Useissa kirjeissä kerrotaan, kuinka omaiset organisoivat toimintansa: kuka soittaa mihinkin ja miten välitetään tietoa toisille.* Monissa kirjeissä on liitteinä käytyä sähköpostikirjeenvaihtoa omaisten kesken, Sukellus.fi-sivuston ylläpitäjille, viranomaisille sekä todisteena jopa teleoperaattorin listoja, mihin on soitettu ja milloin.

#### *Kansalaiset kaipasivat:*

- *yhteyttä viranomaisiin:* suurimmassa osassa kansalaiskirjeitä kerrottiin perusteellisesti yhteydenotoista viranomaisiin, kuinka monennen yrittämisen jälkeen päästiin jos päästiin läpi, ennen kaikkea ulkoasiainministeriöön, johon monet eivät saaneet ollenkaan yhteyttä. Jos soittajat pääsivät läpi päivystysnumeroon (09–1605 5555), siellä annettiin vain ulkoasiainministeriön kriisikeskuksen numero (010–802266), johon sitten taas ei päästy ollenkaan läpi. *Osa pääsi läpi kymmenien tai jopa yli sadan soittokerran jälkeen ja monet vasta 36 tunnin yrittämisen jälkeen. Heiltä otettiin vain tiedot ylös, mutta heille päin ei osattu kertoa mitään katastrofialueen tapahtumista tai omaisista.*
- *kansalaiset kaipasivat yhteyttä matkatoimistoihin ja Finnairiin:* kansalaiset eivät saaneet yhteyttä matkatoimistoihin tapaninpäivänä. Muun muassa Finnmatkoilla oli koko päivän joululomista tiedottava nauha. Vain joku oli saanut yhteyden päivystysjärjestelmän kautta tai *soittamalla suoraan toimitusjohtajalle.* Aurinkomatkoilla nauha oli päällä illan suuhun saakka.
- *kansalaiset kaipasivat tietoa tapahtumista Thaimaassa ja Sri Lankassa: ensimmäisten omaisten yhteydenottojen jälkeen* kansalaisille syntyi aivan erilainen kuva katastrofialueen tapahtumista kuin mitä media Suomessa välitti. Siksi kansalaiset kääntyivät viranomaisen puoleen saadakseen *oikeaa tietoa.*
- *kansalaiset kaipasivat tukea:* Kun kansalaiset eivät saaneet tietoa ja *tukea kriisipuhelimesta viranomaiselta,* he etsivät sitä kaikkialta, mistä vain kuvittelivat sitä voitavan saada: Suomen Punaisen Ristin kriisipuhelimessa ”jaksettiin kuunnella pidempään”.

#### *Kansalaiset kaipasivat tietoa:*

- *katastrofista:* mitä on tapahtunut Thaimaassa ja Sri Lankassa niillä alueilla, joissa oli tuhansia suomalaisia. Omaisilta tulleet hätäänntyneet viestit tai tiedot, että ”pelastuimme”, ”täällä kaikki hyvin”. Tällaisia viestejä ei yleensä lähetetä lomalta, varsinkin kun monet olivat juuri edellisenä päivänä, joulupäivänä olleet juuri yhteydessä omaisiin. Osa omaisista oli kuullut jo *radion uutisista kello 05.00 tapaninpäivänä* maanjäristyksestä ja alkoivat etsiä lisätietoa mediasta ja verkosta. He alkoivat itse myös soittaa Thaimaahan, koska tiesivät omaisia olevan niillä alueilla. Puhelinyhteydet toimivat Thaimaasta heti katastrofin jälkeen noin tunnin verran, jonka jälkeen verkot menivät tukkoon, lukuun ottamatta Khao Lakia, jossa yhteydet katkesivat heti järjestelmän romahdettua, ja vasta tapaninpäivän iltana kello 20 jälkeen Suomen aikaa saatiin ensimmäiset yhteydet. Tiedotusvälineet eivät kertoneet Khao Lakista mitään. Suurimmalla osalla oli omaisia juuri siellä, siksi viranomaisilta ja matkatoimistoilta toivottiin tietoa tapahtumista.
- *katastrofialueella olevat kansalaiset kaipasivat tilannetietoa Suomen kautta:* katastrofialueella olevat kyselivät omaisiltaan, mikä on tilanne Thaimaan Khao Lakissa, jonne Thaimaan armeija ei enää päästä hengissä selviytyneitä etsimään kadonneita omaisiaan; mikä on tilanne Phuketissa ja Krabilla sekä Sri Lankassa. *Minne pitää mennä saamaan apua? Katastrofin uhrin lähettivät tekstiviestejä omaisille ja pyysivät tietoa Suomen kautta, mitä Thaimaassa ja Sri Lankassa tapahtuu, ja mitä heidän pitää tehdä, kun ovat menettäneet kaiken eivätkä he saa matkatoimistoon yhteyttä.* Näitä tietoja katastrofin uhrin kyselivät kotimaassa olevilta omaisilta. Monet ajattelivat, että Suomessa tiedetään enemmän tapahtumista jo heti tapaninpäivänä, koska eivät saaneet paikallisilta viranomaisilta mitään tietoja tai kielitaito oli esteenä.



- kansalaiset kaipasivat *tietoa omaisista*: kaikilla yhteydenottoja tavoitelleiden omaisten suurin huolenaihe oli, miten saada tietoa tai *yhteys niihin omaisiin*, joista ei ole kuulunut mitään. Koko tapaninpäivän varsinkin *Khao Lakin tilanne oli erittäin ahdistava*, kun sinne omaiset eivät saaneet mitään yhteyttä puhelimella, eikä viranomaisilla ollut mitään tietoa. Monet ihmettelivät, miksi Suomen Bangkokin suurlähetystö ei saanut lisätietoa Thaimaan viranomaisilta, joilla oli heti katastrofin jälkeen tietoa Khao Lakista, tai miksi suurlähetystöstä joku ei mennyt selvittämään tilannetta heti. Ulkoasiainministeriöllä oli vain kolme henkilöä normaalivahvuutena Phuketin alueella, mukaan lukien Khao Lak. Ensimmäinen ulkoasiainministeriön edustaja meni Khao Lakiin vasta keskiviikkona 29.12, yli kolme vuorokautta katastrofin jälkeen. *Matkatoimistoista ei kerrottu* tai vahvistettu tietoja omaisista. Heiltä vain otettiin tiedot vastaan, mutta ei annettu vastaavia tietoja. Puheluissa oli vedottu lakiin, joka kieltää kertomasta, keitä matkalla on ja keiden kanssa, vaikka omaiset hyvin sen tiesivät.
- kansalaiset kaipasivat *yhteystietoja matkatoimistoihin*: katastrofialueella olevat kansalaiset kyselivät matkatoimistojen ja Finnairin yhteystietoja, koska he olivat kadottaneet katastrofissa kaikki tavaransa. Lainaamallaan matkapuhelimilla he saivat yhteyden kotimaan omaisiin, joiden numerot muistivat ulkoa.
- kansalaiset kaipasivat *yhteystietoja Thaimaan ja Sri Lankan sairaaloihin*: kotimaassa olevat kansalaiset olisivat kyselleet, miten saa yhteyden Thaimaan ja Sri Lankan sairaaloihin, joista osa hengissä selviytyneistä ja loukkaantuneista omaisista oli päässyt soitamaan. Monet kotimaassa olevista omaisista olivat saaneet tapaninpäivänä *sairaalassa olevalta* omaiseltaan hätäisen tekstiviestin tai puhelun, jossa kerrottiin, että he ovat hengissä, tai että ovat kadottaneet omaisensa, ja pyysivät selvittämään Suomen kautta tapahtumia. Tapaninpäivän viesteistä kymmenet omaiset olivat saaneet tiedon omaistensa huuhtoutumisesta mereen ja nähneet heidän menehtyneen. Heillä oli hätä, miten he pääsevät kotiin tai missä sairaaloissa on mahdollisesti kadonneita omaisia tai miten he voivat löytää kadonneen omaisensa.
- kansalaiset kaipasivat tietoa *lento-yhteyksistä*: miten pääsee katastrofialueelta pois, koska armeija evakuoii siellä aluetta, eivätkä he pääse edes etsimään tavaroita tai kadonneita omaisia Khao Lakista. Heillä ei ollut *mitään jäljellä*.
- kansalaiset kaipasivat tietoa *evakuointipisteistä ajoissa*: heti katastrofin jälkeen useimmat eivät tienneet evakuoinnista tai evakuointipisteistä. Vain Thaimaan armeijan ja joidenkin paikallisten autokuskien kuljettamat suomalaiset pääsivät Phuket Town Hallille tai Finnmatkojen perustamaan kriisikeskukseen Orchid Resort Hotelliin. Monet lähtivät kuitenkin hädissään joko suoraan Phuketin lentokentälle tai eri reittejä pitkin Bangkokiin *ajatuksena saada matkustusasiakirjat suurlähetystöstä*, kun olivat kuulleet, että Phuketin kenttä on suljettu ja tuhoutunut. Todellisuudessa kenttä oli suljettuna tapaninpäivänä vain 2-3 tuntia, koska kentälle menevä tie oli vesimassojen alla. Keskiviikkona 29.12. monet saivat tekstiviestin ulkoasiainministeriöltä: *"Phuketin tuhoalueen evakuointikeskukset: Phuket Town hall sekä Phuket Orchid resort, Karon Beach, joista kuljetus kentälle. T. Yrjö Länsipuro/Ulkoasiainministeriö"*. Muutama matkustaja kertoo saaneensa sen Dubaissa, jossa kotimatalla ollut kone piti lentotauon tai jo täällä kotimaassa ollessaan kuuli vielä Thaimaassa olevalta omaiselta viestin saapumisesta. Se viesti nostatti lähes kaikissa vihan ja raivon tunteita ulkoasiainministeriön toimintaa kohtaan: *Viesti evakuointipisteistä olisi pitänyt lähettää tapaninpäivänä tai viimeistään maanantaina 27.12., jolloin erityisesti Khao Lakista pakenevat olisivat tarvinneet tietoa*. Koska useat olivat jo käyneet evakuointipisteessä, hämmennystä aiheutti se, pitääkö sinne mennä uudestaan jonkun syyn vuoksi.
- kansalaiset kaipasivat tietoa *matkakustannuksista*: useimmat suoranaisesti tsunamin uhriksi joutuneet olivat menettäneet kaikki tavaransa, vaatteensa, rahansa ja lentolippunsa. Vesimassojen ja tavararomun pyörteissä monilta oli jopa uimavaatteet päältä kadonnut niin, että he olivat pelastuneet alastomina ja saaneet sitten paikallisilta joitakin t-paitoja tai pyyhkeitä vaatteiksi. Useilla oli huoli, kuka maksaa heidän matkansa. Var-

sinkin *omatoimimatkaajilla oli tämä huoli*. Ulkoasiainministeriön Bangkokin suurlähetystöstä oli vielä keskiviikkona 29.12. kerrottu, että todennäköisesti omatoimimatkaaja, joka on tullut Phuketista Bangkokiin, eikä ole ilmoittautunut evakuointipisteessä, joutuu itse maksamaan matkan. Epätietoisuus evakuointimatkan maksajasta oli hyvin monilla, mutta varsinkin omatoimimatkaajilla.

- kansalaiset kaipasivat *vahvistettua ja uutta tietoa omaisten kohtalosta*: Omaisten painostuksen jälkeen osa matkatoimistoista oli alkanut vahvistaa omaisten tietoja, että heillä on sen nimisiä asiakkaita katastrofialueilla ja mitä tietoja heillä on. Usein omaiset saivat kuulla sekä matkatoimistoilta että ulkoasiainministeriöstä vain niitä tietoja, joita he olivat itse välittäneet aiemmin niille. Mitään uutta kerrottavaa matkatoimistoilla tai viranomaisilla ei loukkaantuneista tai kadonneista ollut.
- kansalaiset kaipasivat *tietoa, millä lennoilla omaiset ovat tulossa katastrofialueelta*: kansalaiset kokivat erittäin turhauttaviksi ja ahdistuneiksi, kun eivät saaneet mistään tietoa, eivät omaisiltaan, eivät matkatoimistoilta, Finnairilta, Suomen Punaiselta Ristiltä eivätkä ulkoasiainministeriöstä, millä lennoilla heidän omaisensa ovat tulossa. He saivat tietää, milloin evakuointilentoja on tulossa, mutta eivät sitä, onko heidän omaisensa tulossa olevassa koneessa. Kotimaassa olevat omaiset olivat eri puolilta Suomea, eivätkä kaikki voineet tulla odottamaan lentokentälle vuorokausiksi varmuuden vuoksi. Monien omaisia, saman perheen jäseniäkin tuli eri lennoilla, eikä kaikilla ollut mahdollisuutta olla jatkuvasti lentokentällä odottamassa. Erityisesti lasten kohtalo ahdisti omaisia kaikkein eniten, jos heidän tiedettiin olevan tulossa ilman vanhempia. Lapsille oli pyydetty välittämään tietoa, että isovanhemmat tai muut sukulaiset ovat vastassa, eikä tätä *tietoa ollut läheskään aina välitetty lapsille*. Lapset olivat koneessa ollessaan täysin epätietoisia, mihin he joutuvat. Parille lapselle oli koneessa lennolla sanottu, että Suomessa viranomaiset huolehtivat heistä. Lapsille tämä oli erittäin pelottavaa, koska he pelkäsivät joutuvansa eroon sukulaisistaan, kun he tiesivät, että heidän vanhempansa olivat kuolleet tai kadoksissa.

#### *Kansalaiset kaipasivat tukea*

- *epätietoisuuteen*: omaisten kohtalo ahdisti. Suurin osa omaisista kuvaa, kuinka ahdistavaa oli epätietoisuus. ”Mikä tahansa tiedonmurunen kadonneesta omaisesta olisi auttanut” oli lähes kaikissa kirjeissä ilmaistu hätä.
- *kansalaiset kaipasivat tukea turhautuneisuuteen*: viranomaisen toimimattomuuteen sai monet etsimään tietoa ja tukea kaikkialta. *Punaisen Ristin ja kirkon kriisipuhelimet* monet mainitsevat paikkoina, joissa jollakin tavalla voi ammattilaiselle puhua asiasta, ja joista sai tukea ja ymmärtämystä, toisin kuin viranomaiselta. Kaikilla ei tosin ollut näistäkään pelkästään hyvää kokemusta. Matkatoimistojen kriisipuhelimia monet moittivat, että heillä ei ollut kokemusta kohdata omaisten hätää. Muutamat kehuivat, että saivat tukea ja tietoa matkatoimiston puhelimesta, erityisesti Aurinkomatkat mainitaan muutamassa kirjeessä.
- *kansalaiset kaipasivat suojaan julkisuudelta*: Julkisuuden henkilöiden omaisilla oli pelko siitä, milloin tieto katastrofissa olevasta tai kadonneesta omaisesta tulee median tietoon. He eivät enää hädässään olisi halunneet median yhteydenottoja. He erityisesti halusivat nopeasti tietoa, jotta olisivat voineet sanoa jotain kohta soittaville toimittajille ja muille tulleille.
- *kansalaiset kaipasivat tukea viranomaiselta, kun eivät saaneet tietoa matkatoimistoilta*: Viha ja raivon tunne kuvataan erityisesti viranomaisista kohtaan niissä tilanteissa, kun kansalaiset yrittivät saada tietoa, millä koneella ja missä kunnossa omainen on tulossa. Kun mitään tietoa ei saanut keneltäkään, hyvin monet kokivat viranomaisen menettelyn oikeuksiaan loukkaavaksi menettelyksi. Edes tässä heitä ei autettu.
- *avuttomuuden tunne valtasi monet siinä tilanteessa, kun nämä eivät tienneet, mistä saa tietoa*. Mediassa toistettiin jatkuvasti ulkoasiainministeriön kriisipuhelimen numeroa. Kun sinne osa pääsi jatkuvan yrittämisen jälkeen läpi, sieltä ei saanutkaan mitään tietoa.

Joukossa oli kymmeniä ihmisiä, joilla oli erilaisia kansainvälisiä kontakteja ja hyvä verkoviestinnän tuntemus, joten he saivat nopeasti tietoa omaisista omia reittejään pitkin ja toisilta kansalaisilta. Lähes kaikissa kirjeissä mainitaan, että sukellus.fi -sivulle ilmestynyt nimi oli suuri helpotus, varsinkin niissä, joissa oli varma tieto sairaalasta tai muusta olinpaikasta. Muutamissa tapauksissa tosin tieto ei pitänyt paikkaansa, vaan nimi päätyi löytöneiden listalle sairaalassa tapahtuneen sekaannuksen takia.

#### *Millaista tietoa kansalaiset odottivat saavansa kriisin eri vaiheissa?*

- Kriisin alkuvaiheessa kansalaiset odottivat ylipäättään saavansa *yhteyden omaisiin viranomaisten kautta*. Suurin ongelma oli se, että yhteyttä ei saatu ollenkaan viranomaiseen tai lukuisten soittokertojen jälkeen he joutuivat antamaan tietoja, eikä viranomaisella ollut mitään kerrottavana.
- Hyvin monet kertoivat, että erityisesti *ulkoasiainministeriön kriisipuhelimesta oli luvattu soittaa*, mutta soittoa ei kuulunut koskaan. Viranomaisen lupaukseen petyttiin.
- Ensimmäisenä ja toisena päivänä kansalaiset halusivat saada *oikeata tietoa viranomaisilta*, koska media ei välittänyt heidän mielestään luotettavaa tietoa. He olivat saaneet omaisilta hätääntyneitä viestejä ja tietoja kuolleista suomalaisista, mutta viranomaiset vain toistivat verkkosivuillaan ja media uutisissa yhtä kuollutta Sri Lankassa ja mahdollisia uhreja Thaimaassa, vaikka heille lukuisista lähteistä oli välitetty luotettavia silminnäkijäkertomuksia tilanteen katastrofaalisuudesta, suomalaisista uhreista ja selvistä kuolemantapauksista. *Kansalaiset kokivat, että heitä ei uskottu*.
- 27.12. alkaen hyvin monet olivat saaneet *tietoa kansalaisverkostojen kautta*. Mm. Sukellus.fi ja Thairy.net osoittautuivat keskeisiksi ja luotettaviksi tiedonvälityskanaviksi, joiden kautta omaiset saivat yhteyden sairaaloissa oleviin omaisiinsa.
- *Viranomaiselta* kansalaiset halusivat saada tietoa loukkaantuneiden *omaistensa kohta-loista ja kotiin saapumisajoista*.
- *Viranomaiselta haluttiin tietoa matkustusasiakirjoista*, jos kyseessä oli Suomessa asuva ulkomaalainen, vaikka puoliso on ulkomaalainen. Katastrofissa passinsa kadottaneella ulkomaalaisella oli vaikeuksia päästä vaimonsa kanssa Suomeen. Nimien merkitseminen kadonneiden listalle oli näissä tapauksissa epäselvää.
- *Viranomaiselta haluttiin vahvistusta* kuolemantapauksista tai tietoa loukkaantuneiden tilasta Thaimaan sairaaloissa sekä tietoa yhteyksistä, mistä voi saada tarkempaa tietoa ja lisätietoa sairaaloista tai lääkäreistä, erityisesti silloin kun eivät saaneet omaisiinsa yhteyttä. Monet olivat nähneet verkkosivujen kautta kuolleiden kuvia, ja joku oli tunnistanut niiden perusteella läheisensä. Viranomaisen passiivisuus tuntui erityisen ahdistavalta ja välinpitämättömältä.
- *Matkatoimistoilta* kansalaiset odottivat tietoa, miten he hoitavat asiakkaitaan ja heille matkustusasiakirjoja, koska useat olivat menettäneet lentolippunsa ja muut paperinsa, jotta monet kielitaidottomat omaiset saadaan kotiin katastrofin keskeltä. Yhteys matkatoimistoihin kulki usein Suomen kautta. Tuntui erityisen loukkaavalta, että matkatoimistot olivat varsinkin alussa täysin haluttomia kertomaan mitään asiakkaistaan.
- *Suomen Punaiselta Ristiltä odotettiin* tietoa omaisten kunnosta.

#### *Keneltä tai miltä taholta kansalaiset odottivat tietoa?*

- ***Suomessa eniten tietoa kansalaiset odottivat saavansa ulkoasiainministeriöltä ja sen kriisipuhelimesta, jota mainostettiin kaikissa medioissa.*** Erityisesti yöaikaan teksti-tv:ssä pyörinyt ulkoasiainministeriön kriisipalvelun numero ärsytti kansalaisia, koska palvelu oli öisin kiinni.
- *Suomen Bangkokin suurlähetystöltä odotettiin ajankohtaista tietoa tapahtumasta ja omaisten senhetkisestä kunnosta ja olinpaikasta*, koska omaisia siirrettiin sairaalasta toiseen. Erityisesti virkailijan viesti, että he eivät ole ehtineet seurata mitään mediaa tai saada muuta kautta tietoa tapahtumista, koska ovat olleet koko ajan puhelimesta vas-

taamassa, oli ärsyttänyt monia sinne soittaneita. Ulkoasiainministeriön kriisipuhelimesta oli puolestaan pyydetty soittamaan suurlähetystöön, koska sieltä saa tietoja Thaimaan tilanteesta.

- *kansalaiset odottivat lyhyesti paperille kirjoitettua tietoa siitä miten toimia missäkin tilanteessa.* Jos olisi saatu enemmän tietoa paperilla, niin kaikille ei olisi tarvinnut kaikkea selittää suullisesti. Lentokentällä ja Phuket town hall -evakuointipisteessä ei ollut mitään ohjeita evakuoinnista tai muustakaan. Jonkin matkatoimiston asiakkaat eivät saaneet yhteyttä matkatoimistoonsa lainkaan ennen kuin lentokentällä tuntia ennen koneen lähtöä.

#### *Miten odotukset jakautuivat viranomaisten, median ja muiden tahojen suhteen?*

Ulkoasiainministeriöstä kukaan omaisista ei saanut kriisin alkuvaiheessa ensimmäisenä päivänä juuri mitään tietoa, eivätkä myöskään Bangkokin suurlähetystöstä, jossa pyöri vain nauha joululomista. Sitten kun pääsivät läpi, he kokivat, että aina heidän piti vain toistamiseen antaa samat tiedot: ”Kuka kadoksissa, mikä suhteesi henkilöön on?” Tämä koettiin kaikissa omaisten kirjeissä erittäin turhauttavaksi. Nämä samat tiedot useimmat joutuivat antamaan useamman kerran ulkoasiainministeriölle ja lisäksi matkatoimistoille, poliisille ja muille tahoille, joihin olivat yhteydessä, mutta mistään he itse eivät saaneet tarvitsemiansa tietoja.

Positiiviset kokemukset ulkoasiainministeriöstä oli muutamilla henkilöillä. Yksi heistä oli julkisuuden henkilön omainen, joka oli saanut heti apua ja ymmärtämystä ministeriön päivystyksestä ja tiedotuksesta. Yhdellä oli ulkoasiainministeriössä tuttu, jonka kautta hän sai muita enemmän tietoa. Parilla muulla oli muuten vain hyvää ja asiallista palautetta ulkoasiainministeriön toiminnasta. Kaikki muut olivat poikkeuksetta erittäin kriittisiä sen suhteen, että he eivät päässeet läpi eivätkä saaneet ministeriöstä mitään tietoa tai ainakaan tarvitsemiaan tietoja ja yhteyksiä.

Muihin viranomaisiin suhtautuminen ei ollut yhtä kriittistä. Khao Lakin uurit kritisoivat erityisesti pelastustoimintaa siitä, että se ei lähettänyt Finnish Rescue Force -ryhmää tai muita pelastajia vapaaehtoisen Janne Miikkulaisen rinnalle. Myös sitä kritisoitiin useimmissa Khao Lakia koskeneissa kirjeissä, että Suomen Punaisen Ristin lääkärit ja muut pelastusihmiset sekä ulkoasiainministeriön edustajat jäivät Phuketiin, joka 100 kilometrin päässä Khao Lakista. Suomalaiset tarvitsivat apua Khao Lakissa, josta kyllä ihmisiä alettiin siirtää heti ensimmäisen yön jälkeen armeijan autoilla ja yksityisillä kuorma-autoilla ja lavoilla Phuketin evakuointikeskuksiin ja lentokentälle, mutta loukkaantuneita lojui sekä viidakoissa että Khao Lakin sairaaloissa. Osa ei saanut mitään apua tai yhteyttä suomalaisiin.

#### **6.1.4 Kansalaisten kokemukset viranomaisista, niiden tiedonkulusta ja viestinnästä**

Sukeltajien Janne Miikkulainen nousee sankariksi hyvin monissa, erityisesti Khao Lakin alueelta kirjoitetuissa kertomuksissa. Thaimaan armeija oli tuonut noin 400 sukellusretkillä, läheisillä saarilla ja mereltä pienveneistä poimittuja laivassaan auringonlaskun jälkeen noin kello 18.00 paikallista aikaa Khao Lakin satamaan. Näky oli lohduton, vaikka alkoi olla jo niin pimeää, että tuhon laajuutta ei kyennyt näkemään. Pystyssä oli yksi laiturit, josta pystyi lastin purkamaan. Pelastetut ohjattiin ylös vuorille. Tempelin lähelle ja läheiselle koululle pääsi majoittumaan noin 120 suomalaista. *Miikkulainen organiso*i jo tapaninpäivän iltana heille ruokaa ja juomaa, ja he saivat paikallisilta vaatteita ja pyyhkeitä peitoiksi. Tapaninpäivän iltana ennen kello 21 myös Suomessa olleet sukelluksen harrastajat ja ystävät saivat Miikkulaiseen yhteyttä, ja alkoivat tiedottaa omilla sukellus.fi -verkkosivuillaan, että Raya Diversin sukellusretkillä olleet noin 50 sukeltajaa ovat pelastuneet ja ovat Khao Lakissa koululla yöstä. *Tästä käynnistyi Sukellus.fi-sivuston toiminta*, josta on erikseen tässä raportissa tehty analyysit tämän luvun toisessa osassa.

Osa yöpyi Temppeelialueella sisällä ja osa ulkona kukkuloilla nuotiotulien ääressä, jossa vuoron perään joku piti käärmevahtia, koska alueella oli runsaasti myrkyllisiä käärmeitä. Miikkulainen lähti etsintäpartion kanssa etsimään jo yöllä kuutamossa kadonneita. *Hän organiso*i seuraavana aamuna kuljetuksia ja lähti Aurinkomatkojen kahden oppaan kanssa kiertämään paikkoja ja myöhemmin sairaaloita.

Osa omaisista arveli, että kun vesimassat olivat heittäneet osan uhreista Khao Lakin viidakoihin, useampi pelastushenkilö heti 27.12. olisi voinut pelastaa jonkun uhrin, joka oli vakavasti loukkaantunut. Myös vapaaehtoisten ja oppaiden pelastustyö olisi ollut inhimillisempää, jos pelastushenkilökuntaa olisi ollut apuna. Yhdessä kirjeessä omaiset kuvaavat uhrin tilannetta - kuinka sukeltajien Janne Miikkulainen pelasti hänet 27.12. iltapäivällä viidakosta, jossa hän oli virunut lähes 30 tuntia. Hän oli loukkaantunut jaloista eikä voinut kävellä. Hänen koko muu perheensä, vaimo, kolme lasta ja appivanhempansa menehtyivät. Miikkulainen oli ilmoittanut uhrin löytymisestä elossa hänen työpaikkansa kautta omaisille välittömästi. Se käynnisti täällä Suomessa omaisten kriisikeskuksen perustamisen ja jatkuvat yhteydenotot ja tietojen metsästämissä verkkojen kautta, koska kateissa oli koko muu perhe. Tämä oli hyvin tyypillinen tapa, miten yhteys kotimaahan syntyi niille uhreille, jotka eivät itse voineet katastrofin keskeltä ottaa yhteyttä mihinkään.

#### *Ensimmäiset suomalaiset viranomaiset katastrofialueella*

Ensimmäiset suomalaiset viralliset avustajat saapuivat paikalle maanantaina 27.12. puolen päivän jälkeen, kun Finnairin kone AY1961 laskeutui kello 12.22. Phuketin lentokentälle. Koneessa oli matkatoimistojen käyttämän vakuutusyhtiöiden EMA- groupin lääkäreitä kolme, viisi Finnmatkojen ja viisi Aurinkomatkojen opasta sekä MTV3:n toimittaja. Koneessa ei ollut ulkoasiainministeriön edustajaa, joka olisi alkanut organisoida toimintaa. Konsuli Jussi Koskela oli saapunut Phuketiin jo 26.12. illalla ja avannut konsulipisteen Phuket Town Hall:ssa, josta oli tehty kansainvälinen kriisikeskus. Suomen Punaisen Ristin joukot ja matkatoimiston lisäoppaat saapuivat Phuketin alueelle keskiviikkona 29.12. Pelastustoimintaa koordinoi Khao Lakin alueella Thaimaan viranomaisten ja armeijan lisäksi sukelluskeskus Raya Diversin toimitusjohtaja Janne Miikkulainen sekä Phuketissa ja lentokentällä Aurinkomatkojen tuotepäällikkö.

Kansalaiset kaipasivat viranomaisilta ja matkatoimistoilta niitä tietoja, mitä *kansalaisverkostot*, kuten *Sukellus.fi* ja *Thairy.net*, välittivät. Tämä oli tietoa tapahtumasta ja uusimmista uutislinkeistä, joita välitti erityisesti Thairy.net, sekä tietoa ylipäätään Phuketin, Krabin ja Khao Lakin sekä Sri Lankan tuhoutuneilta alueilta. Tätä tietoa kansalaiset eivät saaneet viranomaiselta, eivätkä aluksi kahteen päivään mediatakaan. Sukeltajien, erityisesti *Raya Diversin Janne Miikkulaisen ja Jani Mäkisen pelastustoiminta ja siitä tiedottaminen suoraan kansalaisille sai kansalaiskirjeissä poikkeuksellisen kiitollista palautetta*. Kansalaiset kaipasivat tietoa omaisistaan, mutta eivät saaneet sitä tietoa viranomaisilta, jotka olivat kuitenkin vastuussa pelastustoiminnasta, vaan omaisten, toisten kansalaisten ja ennen kaikkea verkkojen välityksellä keskustelupalstoilla ja verkkosivuilla.

### *Ulkoasiainministeriö ei palvellut kansalaisia*

Ulkoasiainministeriön puhelinpalvelun toimimattomuus sai kansalaisilta tyrmäävän arvi-on: ulkoasiainministeriö ei osaa hoitaa kriisitiedotusta. Kaikissa kansalaiskirjeissä moiti-taan erityisesti puhelinpalvelua siitä, että aluksi ulkoasiainministeriössä ei kukaan vas-taa tai on vain nauha päällä. Sitten kun kriisilinjat avataan, *vasta 40.–100. soittokerran jälkeen* suuri osa raportoi päässeensä läpi. Kriisipuhelimen sulkeminen yöksi samalla kun ihmiset ovat viidakoissa loukkaantuneina saa kansalaisten vihan purkautumaan, vaikka teksti-tv:ssä koko yön pyörii päivystysnumero.

Kansalaiset *kokivat* suhteessa ulkoasiainministeriöön, että he eivät saaneet sitä apua, mitä kriisipalvelusta odottivat ja mitä siitä luvattiin. *Ilman ulkoasiainministeriön apua suurin osa katastrofialueella olevista ei kuitenkaan voinut selviytyä takaisin Suomeen.* Ilman viranomaisia selvisivät katastrofista vain ne, jotka olivat säilyttäneet passinsa ja rahansa ja päässeet Bangkokin lentokentälle.

*Kansalaiset olivat vain tiedonantaja avun tarpeessa oleville viranomaisille:* kun kansa-lainen hädässä kääntyi ulkoasiainministeriön puoleen, häneltä otettiin vain henkilötiedot ylös sekä mahdolliset tiedot tapahtumasta, eikä soittaja vastavuoroisesti saanut mitään uutta tietoa tapahtumista. Tämä on tietysti kriisitilanteessa tapa toimia kadonneiden il-moituspuhelimesta, mutta kriisipuhelimen nimi antoi olettaa vastavuoroisuutta. *Ulkoasi-ainministeriön kriisipuhelimesta ei saanut apua.* Kriisipuhelinta mainostettiin kaikissa tiedotusvälineissä heti tapaninpäivästä lähtien, mutta todellisuudessa kansalaiset pitivät sitä yksipuolisena tietojen vastaanottokanavana. *Moni ehdotti kirjeissä, että tiedot olisi annettu kirjallisesti.* Kriisipuhelimesta kukaan ei pystynyt auttamaan kansalaisia. Puhe-limen nimi oli väärä.

*Kriisikeskuksessa työskennelleet ulkoasiainministeriön viranomaiset eivät pitäneet lu-paustaan soittaa takaisin:* hyvin monille oli luvattu soittaa pian takaisin, mutta soittoa ei koskaan kuulunut: Tyypillinen kommentti, joka näkyy lukuisista muistakin papereista, oli: ”Iltapäivällä päätin, että UM:n puhelimeen on päästävä läpi, ja jonotin sinne reilun tunnin, kunnes nainen sieltä viimein vastasi. Kerroin, ettemme ole saaneet veljeemme yhteyttä ja kysyin, onko heillä tietoa hänestä. Nainen otti puhelinnumeroni ylös, sanoi käyvänsä tarkistamassa henkilö x:n tiedot viereisestä huoneesta ja soittavansa sitten takaisin. Tuota soittoa ei koskaan kuulunut.”

*Ulkoasiainministeriössä pyydettiin soittamaan numerosta toiseen.* Päivystyksestä pyy-dettiin soittamaan kriisipuhelimeen ja kriisipuhelimesta pyydettiin soittamaan ulkoasi-ainministeriön Bangkokin numeroon ja tiedustelemaan sieltä: ”Ulkoasiainministeriön kriisipuhelimen suosituksen mukaisesti alan myös yrittää Suomen suurlähetystöön Bangkokiin. Pääsen koko aikana pari kolme kertaa läpi, aina puhelinvaihteeseen, joka laittaa jonottamaan kunnes katkeaa.” Puhelut Thaimaahan katkesivat noin viiden mi-nuutin jälkeen, minkä vuoksi aina uudelleen yrittäjät kuormittivat turhaan muutenkin täynnä olevia linjoja. Lisäksi kirjeiden analyysin tuloksena kävi ilmi, että *viranomaiset eivät tiedä tai osaa sanoa tapahtumista katastrofialueilla mitään.* Kaikki tapahtumia kos-keva tieto tulee omaisten, median, Internetin ja muiden kansalaisten kautta.

*Tieto ei kulje viranomaiselta toiselle:* eniten kansalaisten turhautumista ja närkeäytymistä viranomaisten toimintaan aiheutti, että tieto ei kulkenut heiltä eteenpäin. Jos kansalai-nen oli kertonut muuttuneet tiedot omaisestaan, esim. että omaisen on löytynyt jostain sairaalasta ja häneen on oltu puhelimitse yhteydessä, tämä tieto ei välity eteenpäin vi-ranomaisorganisaatioissa. Tällaisia ilmoituksia tehtiin lukuisia mm. Bangkokin suurlähe-tystöön ja ulkoasiainministeriön kriisipuhelimeen. Omaisen kysellessä uudelleen, milloin mahdollisesti katastrofialueelta palaava tulee, hänelle saatettiin kertoa vanhaa tietoa.

Erityisesti keskusrikospoliisin listojen julkistamisen yhteydessä monet ihmettelivät, miten listoilla voi olla henkilöitä, joiden löytymisestä oli ulkoasiainministeriölle ilmoitettu jopa useaan kertaan. Kun kerran oli tehnyt katoamisilmoituksen, viranomainen ei ollut päivittänyt tietoa, jolloin ulkoasiain ministeriölläkin oli eri tiedot Bangkokin suurlähetystön ja kotimaan kriisikeskuksen välillä. Ajantasaista tietoa viranomaiset olisivat tässä vaiheessa (ennen keskusrikospoliisin listoja) saaneet mm. Sukellus.fi:n listalta ja sen ylläpitäjiltä, joita kansalaiset poikkeuksetta pitivät luotettavimpana tiedonvälityskanavana.

*Tieto ei kulje viranomaisen kautta omaiselle:* muutamat kansalaiset yrittivät välittää viranomaisen kautta tietoja, esim. lapsille, joiden vanhemmat olivat kuolleet tai kadonneet, että heitä ollaan vastassa lentokentällä tai muuta lohduttavaa tietoa. Lupauksista huolimatta näitä tietoja ei koskaan välitetty omaisille. Sen sijaan saman tiedon kansalainen sai välitettyä toisessa sairaalassa olevan suomalaisen ja Suomen Punaisen Ristin kautta lapselle.

*Viranomainen hukkaa kansalaisen antamat tiedot:* katastrofin uhrin ja omaiset kritisoivat hyvin voimakkaasti sitä, että viranomaisella ei ollut käytössä yhtenäistä tiedonkeruujärjestelmää edes ulkoasiainministeriön sisällä, jonne samat tiedot piti antaa useaan kertaan, ja silti ne eivät välittyneet esimerkiksi Keskusrikospoliisille. Viranomainen hukkasi aina tiedot matkalla. Kuvaava on erään kansalaisen yhteenveto:

- 3 omaa ilmoittautumista Bangkokin suurlähetystöön henkilötunnuksia myöten eri päivinä, koska tiedot eivät olleet menneet minnekään
- Suomessa 27.12. kello 22.00 sukulaisten ulkoasiainministeriöön tekemä ilmoitus selviytymisestä
- Suomessa 29.12. noin kello 04.00 Finnairin lennolta sisään astuessa oli pakko tiskin takana istuville henkilöille antaa nimet ja henkilötunnukset ("Näimme heidän kirjoittavan ne paperille")
- Suomessa 29.12. noin kello 15.00 omaisen soittaa ulkoasiainministeriöön ja kyselee varovaisesti ja haluaa tarkistaa, löytyvätkö kummisetä ja -tätini löytyneiden listalta, koska nämä ovat jo 11 tuntia sitten saapuneet Helsinkiin. Hänelle kerrotaan, että nimet eivät löydy kadonneiden, kuolleiden eikä selvinneiden listalta, jälleen viranomaiselle kerrotaan tilanne, että omaiset ovat saapuneet kotiin.
- Suomessa 27.1. noin kello 16.00 soi kotona Helsingissä puhelin ja Vantaalta keskusrikospoliisista soitetaan ja kysytään, olemmeko henkilö x ja henkilö xx, jotka lomailivat Khao Lakissa. Poliisin edustaja kertoi meitä nyt haettavan Ruotsista tulleen puhelun johdosta, koska sinne kysely oli tullut Saksasta. "Hämmentyneitä emme huomanneet kysyä, ovatko he soittaneet ulkoasiainministeriöön, vai emmekö vieläkään ole päässeet listoille."

#### *Sisäasiainministeriön pelastustoimeen ja poliisitoimintaan kansalaiset ovat tyytyväisiä*

Poliisin toimintaan yleensä oltiin muuten tyytyväisiä, paitsi tiedonkulkuun. Paikallista poliisia Suomessa kritisoitiin siitä, että kaikki eivät osanneet ottaa vastaan tietoja kadonneista. Joltakin omaiselta poliisi oli kysynyt, että mitähän tietoja tässä pitäisi ottaa ylös. Samat tiedot piti antaa useaan kertaan viranomaisille: ensin ulkoasiainministeriön kriisipuhelimeen, Bangkokin suurlähetystöön, paikalliselle poliisille ja keskusrikospoliisille. Tieto ei kansalaisten mielestä kulkenut viranomaiselta toiselle, varsinkaan, jos niitä oli jouduttu muuttamaan, kun he olivat saaneet sukeltajien tai muiden verkkojen kautta uutta ja luotettavaa tietoa omaisistaan.

*Keskusrikospoliisin listojen julkistamista 30.12.2004 pidettiin useimmiten erittäin hyvänä asiana.* Osa kansalaisista oli omien sanojensa mukaan vaatinut jo alusta lähtien, että joku viranomaistaho ottaisi vastuun kadonneista. Lukuisat vastanneet vaativat lainmuutosta katastrofitilanteiden tietosuojaan. Muutamissa kirjeissä tosin kritisoidaan listojen

julkaisemista, koska se aiheutti omaisille lisää uteliaiden tuttuja puhelinsoittoja. Jonkun etunimi aiheutti ongelmia, koska omaiset olivat tottuneet käyttämään puhuttelunimeä, ja listalla oli ensimmäinen etunimi, vaikka viranomaisille oli kerrottu puhuttelunimi. Osa omaisista pelkäsi listojen julkistamisen aiheuttavan varkaiden murtautumista tyhjillään olleisiin koteihin, ja omaiset järjestivät valvontaa.

Hyvin monissa kirjeissä kiitetään sitä, että *vasta keskusrikospoliisi osasi ottaa asiallisesti tiedot vastaan ja kysyä oikeita tietoja*. Keskusrikospoliisin toiminta kaiken kaikkiaan saa kansalaisilta erittäin hyvää palautetta sekä tietojen antamisvaiheessa että siinä vaiheessa, kun kadonneiden omaisilta tultiin pyytämään DNA-näytettä. *Poliisin toimintaan oltiin yleisesti varsin tyytyväisiä*: ”Poliisin toiminta oli asiallista ja ammattitaitoista koko ajan. Krp: Erinomaista työtä. Asiallista, vakaata, ammattimaista. Tarkkaa ja herkkää...” *Poliisin, pelastuksen ja kirkon toiminta lentokentällä saa pääsääntöisesti erittäin hyvää palautetta*. Suomen päässä ”auttajien armeija tuntui liian massiiviselta” joidenkin mielestä. Hyvin monissa kirjeissä kuvattiin myös, että kun oli päässyt laskeutumaan Helsinki–Vantaan lentokentälle, oli turvassa ja halusi vain suoraan kotiin. Useimmat mainitsevat keskusrikospoliisin edustajien inhimillisestä kohtaamisesta hädän keskelläkin. Vain muutamissa kirjeissä kritisoi sitä, että keskusrikospoliisin edustaja ei tullut ilmoitettuna aikana, vaan tätä piti odottaa useita tunteja.

*Kansalaisten kokemus muista kuin ulkoasiainministeriön viranomaisista on hyvin tai erittäin positiivista*. Pelastustoiminnassa vastaavat ja toimivat saavat pääsääntöisesti kansalaisilta hyvää palautetta. Ainoastaan avustajien määrästä esitetään paljon kritiikkiä. Paikalle olisi kansalaisten mielestä pitänyt lähettää huomattavasti enemmän virkailijoita papereiden kirjoittamiseen ja uhrien auttamiseen. *Moni toivoi julkisuudessa esitetyä Finnish Rescue Force -ryhmää tai muuta pelastusryhmää paikalle*: auttajia olisi sukkeltajien Janne Miikkulaisen ja muiden rinnalla ollut useampia heti alusta lähtien, kun kerran tyhjä kone lähti Suomesta jo 26.12. *Pelastustöiden hidasta käynnistymistä kritisoitiin*, vaikka samalla hyvin monet ymmärsivät, että tapaninpäivänä ei saa niin nopeasti lähetettyä auttajia. Kun tieto varsinkaan Khao Lakin tilanteesta ei tavoittanut viranomaisia niin, että heille olisi syntynyt oikea tilannekuva.

*Pelastustöissä eniten kritisoitiin johtamista tuhoalueella*. Vastuu oli aluksi matkatoimistoilla, käytännössä Aurinkomatkojen oppaalla. 28.12 kriisin hoitamisen organisointivastuu annettiin Suomen Punaisen Ristin lääkärielle toimijoiden yhteisessä palaverissa. Ulkoasiainministeriötä tai pelastustoiminnan johtajaa olisi kaivattu paikalle organisoimaan toimintaa. *Paikalla oli monta toimijaa, joita kukaan ei johtanut*: Hyvin monissa kirjeissä arvostellaan sitä, että oli EMA:n lääkäreitä, Suomen Punaisen Ristin lääkäreitä, matkatoimistoja ja ulkoasiainministeriön byrokratia, joita kukaan ei tuntunut koordinoivan tai johtavan. Joidenkuiden luona kävi useita henkilöitä kyselemässä tietoja ja toisten luona ei käynyt ketään. Kirjeissä on monia omatoimimatkustajia, jotka eivät käytännössä tavanneet ketään viranomaisista tai muuta auttajaa vasta kuin Suomessa, vaikka olivat lievästi katastrofissa loukkaantuneitakin.

Valtioneuvoston kanslia ei tule millään tavalla esille kansalaisten kirjeissä. Kriisin organisoinnissa kritisoidaan yleensä ulkoasiainministeriötä. Muutamissa kirjeissä oli maininta valmiuspäällikköorganisaatiosta. Ainoastaan pääministeri mainitaan kirjeissä. Hänestä puhutaan hyvin positiiviseen sävyyn. Erityisesti omaiset mainitsevat kirjeissään hänen empaattisen esiintymisen televisiossa.



### 6.1.5 Matkatoimistojen vaikea tilanne

Matkatoimistoihin kansalaiset suhtautuvat kahtalaisesti. Osa ymmärsi hyvin niiden vaikean tilanteen, kun näki, että osa nuorista oppaista oli samassa tilanteessa kuin he itse: ilman tavaroita ja loukkaantuneina. Osa odotti oppailta ja toimistoilta palvelua katastrofista huolimatta. He kirjoittavat erittäin kriittisesti joistakin oppaista, erityisesti Finnmatkojen osalta kritiikki kohdistuu Sri Lankaan. Khao Lakin tilanne oli kaikille yhtä katastrofaalinen. Myös osa oppaista loukkaantui ja yksi Finnmatkojen opas menehtyi. Fyysisesti vahingoittumattomina selvinneet oppaat joutuivat ilman välineitä ja asiakaslistoja kaaoksen keskellä selvittämään asiakkaidensa tilannetta. Aurinkomatkojen koko toimiston Phuketin Patong Beachillä huuhtoutui mereen tiekoneineen. Jolloin oppaiden piti saada ensin asiakkaiden nimet ja yhteystiedot kotimaasta. Ne saatiin Suomesta 27.12.

Moninkertainen määrä Finnmatkojen asiakkaista muihin matkatoimistoihin verrattuna oli kadonnut tai loukkaantunut. Suurin osa Finnmatkojen asiakkaista oli juuri pahimman tuhon kärsineessä Khao Lakissa. Pelkästään täysin tuhoutuneessa yhtiön hotellissa Blue Village Pakarangissa oli 400 asiakasta, joista puolet suomalaisia. Käytännössä Orchidin kriisikeskusta hoiti Finnmatkojen nimeämä päällikkö. Uudenvuoden aattona ”31.12 suurin osa asiakkaista oli lähtenyt kohteesta, jolloin illalla 23.30 näin ensimmäisen ulkoasiainministeriön edustajan Orchidissa. Hänen mukaansa ulkoasiainministeriön toimisto olisi pystyssä maanantaihin 3.1.2005 mennessä. Kerroimme, että viimeiset meidän paikallistamamme asiakkaat lähtevät lentokentälle 20 minuutin kuluttua.” Oppaiden kuvaukset katastrofialueelta ovat erittäin selkeitä ja antavat hyvää informaatiota katastrofin johtamisesta ja tiedonkulusta. **Matkatoimistoista tässä raportissa on enemmän sidosryhmien kohdalla luvussa 7.**

*Kansalaiset eivät saa yhteyttä matkatoimistoon:* Tämä oli päällimmäisin huoli omaisiaan etsivillä kansalaisilla koko tapainpäivän. Suurimmalla osalla omaisista oli tieto, minkä matkatoimiston kautta heidän omaisensa ovat matkustaneet lomalle. Kaikilla tätä tietoa ei ollut. Siksi matkatoimistojen nihkeys antaa tietoja asiakkaistaan tuntui omaisista loukkaavalta: kukaan ei auta heitä. Omatoimimatkailijoiden omaisilla oli vielä suurempi työ etsiä tietoja kadonneista. Monet korostavat kehitysideoissaan tietosuojalainsäädännön muuttamisen tärkeyttä kriisitilanteessa. 27.12. *alkaen saadaan matkatoimistoihin yhteys, mutta ei tietoja:* useimmat mainitsevat, että vasta maanantaista lähtien he saivat matkatoimistoihin yhteyden, mutta eivät mitään tietoja, elleivät itse ensin kertoneet, mitä kaikkia tietoja he ovat jo selvittäneet lähinnä verkon ja median välityksellä. Aurinkomatoilla tosin osa mainitsee jo tapainpäivän iltana päässeensä läpi kriisipuhelimeen. Monet sanovat, että matkatoimistoihin sai paljon paremman yhteyden kuin ulkoasiainministeriöön, mutta että varsinkaan alussa matkatoimistot eivät vahvistaneet, että heidän asiakkainaan ovat ko. henkilöt. *Matkatoimistoilta ennen kaikkea omaiset odottivat tietoa omaisista ja heidän tulemisestaan:* millä lennolla heidän läheisensä tulevat. Vaikeimpana pidettiin sitä, että matkanjärjestäjät, Finnair eivätkä viranomaiset antaneet näitä tietoja. Osa kuitenkin oli saanut tiedon matkatoimistoilta, ja he olivat tyytyväisiä tähän palveluun.

### 6.1.6 Finnairiin kansalaiset olivat tyytyväisiä

Finnairin toiminnasta kansalaiset kirjoittavat enimmäkseen hyvin myönteisesti. Ainoa selkeä kritiikki kohdistuu siihen, että tietoja lennoilla tulevista matkustajista ei saatu Finnairiltakaan. Tämä seikka ilmenee erittäin voimakkaana kritiikkinä kaikkia kohtaan niissä kirjeissä, joissa omaisilla oli tämä epätietoisuus. Osalla omaisista oli tietoa. Matkakustannuksista ei osattu myöskään Finnairin neuvonta- ja myyntipalvelussa neuvoa. Erityisesti tämä kysymys tuli niiltä, jotka olivat menneet suoraan Bangkokiin: kuka mak-

saa heidän matkansa. ”Matkanjärjestäjät korvaavat kustannukset evakuointilentoista Finnairille, joten kehoitetaan kysymään asiaa ulkoasiainministeriöltä.”

Evakuoinnin nopeudesta kansalaiset esittävät näkemyksiä. He vertaavat Suomen nopeaksi mainittua toimintaa esimerkiksi Japaniin, joka evakuoiti heti kaikki kansalaiset. Jatkuva evakuointikoneiden jyly tuntui joistakin jopa pelottavalta. Myös saksalaisten saamaa palvelua pidettiin huomattavasti parempana kuin suomalaisten. Monien mielestä evakuoinnit olisi pitänyt suorittaa paljon nopeammin, jolloin tulehtuneet haavat ja poskiontelot, puhjenneet korvat ja ennen kaikkea vakavat loukkaantumiset olisi voitu nopeammin hoitaa ilman jälkikomplikaatioita. Lennoilla matkustajat ovat tyytyväisiä Finnairin henkilökuntaan. Useissa kirjeissä on konkreettisia esimerkkejä tästä: ”Finnairin toiminta oli erinomaista, kapteeni teki pitkän laskun, jotta ilmanpaine nousisi vähitellen (vaimoni molemmat tärykalvot olivat repeytyneet).”

### 6.1.7 Kansalaisten kokemus Suomen Punaisesta Rististä oli ristiriitaista

Suomen Punaisen Ristin roolista kansalaiset puhuvat suhteellisen vähän. Lähinnä puhutaan suomalaisista lääkäreistä, joille ei ole merkitystä edustivatko he EMA-ryhmää vai Suomen Punaista Ristiä. Joissakin kirjeissä mainitaan EMA:n lääkäreistä, että he hoitivat vain matkatoimistojen asiakkaita, sen sijaan Suomen Punaisen Ristin toiminta oli tasapuolista, jopa niin, että osa lääkäreistä auttoi myös muita pohjoismaalaisia. Tätä ei juurikaan kirjeissä kritisoitu. Apua monet joutuivat odottamaan useita vuorokausia.

– *Suomalaisten lääkäreiden toimintaan ylipäänsä ollaan varsin tyytyväisiä.* Kaikissa evakuointikoneissa ei kuitenkaan ollut lääkäreitä tai hoitohenkilökuntaa läsnä, ja lento-henkilöstö joutui lääkitsemään loukkaantuneita potilaita ja ahdistuneita matkustajia. Hyvin monet mainitsevat, että lennot olivat ahdistavia ja että olisi ollut hyvä, jos paikalla olisi ollut kriisityöntekijöitä, eikä vasta kentällä, jossa kukin halusi jo omaisten luo. Useimmilla lennoilla ilmeisesti kuitenkin oli riittävästi avustavaa henkilökuntaa, koska monet myös kirjoittavat siitä.

– *Tietojen kulkua Suomen Punaisen Ristin viranomaisten ja matkatoimistojen välillä moitittiin huonoksi katastrofialueella.* Samat asiat kadonneista piti kertoa aina uusille henkilöille. Eniten omaiset moittivat siitä, että he eivät saaneet tietoja loukkaantuneista, joita Suomen Punaisen Ristin lääkärit olivat hoitaneet. Useimmilla ei ollut käsitystä, missä kunnossa heidän omaisensa tulevat lentokoneesta. *Suomen Punaisen Ristin kriisiorganisointia moitittiin monissa, varsinkin oppaiden kirjeissä,* vaikka sinänsä sen hoidosta annettiin hyvää palautetta. Eniten kritiikkiä Suomen Punaista Ristiä ja suomalaisia lääkäreitä kohtaan esitettiin siinä, että moneen vuorokauteen ei kukaan suomalainen käynyt uhreja katsomassa, kun he olivat sairaalassa loukkaantuneina, eikä heillä ollut mitään yhteyttä omaisiin. Ongelmana oli monilla kielitaito. Sukeltajien *Janne Miikkulainen* mainitaan usein ensimmäisenä suomalaisena, jonka he sairaalassa tapasivat ja joka organisoiti toimintaa. Tämä johtuu siitä, *että suomalaisten hätä alussa oli suurin ennen kuin yksikään suomalainen viranomainen tai Suomen Punaisen Ristin henkilö ehti paikalle, erityisesti Khao Lakiin.*

– *Musta risti kädessä symboloi kuolemaa.* Kaikkein loukkaavimpana yksityiskohtana tunnetasolla muutamat mainitsevat mustan ristin, jonka Suomen Punaisen Ristin ihmiset merkitsivät käteen merkiksi evakuointilennolle pääsystä. Lukuisilla uhreillahan ei ollut mitään identifikaatiopapereita, joilla heidät olisi voitu tunnistaa. Kullakin lennolla evakuoitavien järjestyksestä Phuketin lentokentällä teki Suomen Punainen Risti. Joku onnettomuudesta selvinnyt uhri kuvaa, että miksi ei voitu käyttää vaikka punaista ristiä

tai sydäntä merkkinä. *Suomen Punaisen Ristin puhelinpalvelua, verkkotiedottamista ja yhdessä muun henkisen huollon kanssa toimineita kriisitukihenkilöitä kiitetään hiljaisesta työstä Helsinki-Vantaalla.*

### 6.1.8 Kansalaisen apu kansalaiselle oli parasta

Kansalaisten kirjeiden valossa *tehokkain ja nopein apu oli kansalaisen apu kansalaiselle*. Tämä tapahtui sekä omaisten ja Suomen kautta että ennen kaikkea paikallisten ja muiden katastrofista selvinneiden ihmisten avulla. Hyvin monet uhrit toivoivat, että kriisiapua olisi lähetetty nopeammin paikalle. Nyt osa uhreista oli *kaksi ensimmäistä vuorokautta täysin toisten kansalaisten vapaaehtoisen auttamisen varassa*. Monet kiittävät ja korostavat sukeltajilta saatua apua. Janne Miikkulainen alkoi heti organisoida pelastusta ja hoitaa yhteyksiä tekstiviestien avulla Suomeen ja muualle. ***Erityisesti Suomessa oleville omaisille nopeasti käynnistynyt Sukellus.fi -sivusto korvasi viranomaisviestinnän.*** Verkkoviestinnän avulla omaiset saivat heti jo tapaninpäivänä selkeän kuvan, että kyseessä on iso katastrofi. Monet viittaavat erilaisiin verkkosivuihin, sekä mediatalojen ylläpitämiin että kansalaisten sivustoihin, kuten Thairy.nettiin, jonka avulla oli saatu jopa käännöspalvelua thainkielelle. Omaiset halusivat yhteyden sairaaloissa oleviin loukkaantuneisiin keinoilla millä hyvänsä. Sukellus.fi-sivustoa on tutkittu tarkemmin ja tulokset esitetään tämän luvun toisessa osassa Luku 6.2..

*Tiedonkulun kannalta keskeisin väline oli matkapuhelin, mutta ongelmia monilla oli akun kestävyuden kanssa.* Niilläkään, jotka olivat saaneet pelastettua puhelimen, ei ollut useinkaan laturia saatavilla. Myös yhteydenpito katastrofialueen sisällä oli huonompaa kuin sieltä Suomeen. Koko ajan toimivat yhteydet oli ilmeisesti Suomen Punaisella Ristillä, jolla oli käytössä pari satelliittipuhelinta.

### 6.1.9 Kansalaisten kokemus mediasta kriisissä: mediaan petyttiin

*Mediatalojen verkkosivut* mainitaan hyvinä ja nopeina uutiskanavina. Mediasta mainitaan *ensimmäisenä radio*, josta kuultiin ensimmäiset uutiset Thaimaata kohdanneesta hyökyaallosta jo tapaninpäivän aamuna kello viideltä. Muutamit kirjoittavat siirtyneensä heti teksti-tv:n ja Internetin ääreen. 26.12. aamun uutisista lähtien moni sai kuulla onnettomuusalueesta ja siirtyi seuraamaan televisiota ja Internetiä. Tv:stä parhaita tietoa saatiin BBC-Worldin, CNN:n, Saksan ja Ruotsin tv:n kautta. Suomalaisista kanavista kiitetään erityisesti Yleisradiota ja sen verkkosivuja. Myös MTV3 saa kiitosta hyvästä ja suhteellisen avoimesta tiedottamisesta, jossa annettiin silminnäkihavainnoille tilaa.

*Mediasta toivottiin ennen kaikkea luotettavaa tietoa*, jota ei saatu viranomaisilta. *Mediaan petyttiin*, koska se pitäytyi ulkoasiainministeriön julkistamiin tietoihin uutisoinnissaan. Varsinkin katastrofialueelta 27.12. otetut yhteydet kotimaahan ja täällä välitettyyn kuvaan katastrofista saavat kansalaisilta tyrmäävän tuomion. Ihmetellään, miten tieto ei kulje tietoyhteiskunnan Suomessa, vaikka kansainvälisillä uutiskanavilla oli paljon luotettavaa ja oikeaa tietoa. Suurin osa katastrofialueella olevista suomalaisistahan selvisi vahingoittumattomana. Phuketissa ja Krabilla monet näkivät tuhot vasta jälkeensä, koska heidän hotellinsa oli kauempana rannasta. Heillä oli mahdollisuus seurata uutisia koko ajan hotelleissaan, kun odottelivat evakointi-tilennoille pääsyä.

Lisäksi ulkoasiainministeriön kriisikeskuksesta Suomen Tietotoimiston kautta tuli tieto (kello 13.16), että *”ulkoasiainministeriön kriisikeskus vastaa maanjäristystiedusteluihin”*. Media välitti jatkuvasti sekä tv:ssä, teksti-tv:ssä ympäri vuorokauden että lehdistössä

ulkoasiainministeriön kriisikeskuksen numeroa ja tiedotteita, joita pidettiin asiaa vääristelevinä. Kuitenkin kriisikeskus vain otti kansalaisten kokemuksen mukaan vain vastaan tietoja, joita se olisi voinut välittää katastrofin laajuudesta. Sillä ei kuitenkaan ollut mitään uutta kerrottavaa suoraan eikä tiedotustilaisuuksissa.

Erityisesti *mediaa kritisoidaan onnettomuuden vähättelemisestä*, kuten ”yksi kuollut ja muutamia loukkaantuneita”, kun samanaikaisesti tuhannet ihmiset yrittävät hädässään päästä ulkoasiainministeriön kriisipuhelimesta läpi. Yhden kuolleen toistaminen kuvasti kansalaisten mielestä, että heidän antamiaan tietoja viranomaisille, matkatoimistoille ja medialle ei uskottu, vaikka media käytti lähteinään näitä organisoituneita tahoja.

Iltaapäivälehtiä, erityisesti kuvien julkaisua lapsista moni kritisoi. Median toiminta katastrofialueella ja Helsingin lentokentällä sai hyvin monet tuohduksiin. Koettiin, että media haluaa vain riistää ja tehdä bisnestä uhrien kärsimyksellä, varsinkin kun se ei alussa kyennyt välittämään todellista kuvaa tapahtumista. Muutamat toimittajat, joiden toiminta on yleisesti katastrofin uutisoinnissa kiitetty, saivat kuitenkin kansalaisilta ja kirkon edustajilta kritiikkiä siitä, että he *tulivat liian lähelle hädässä olevaa ihmistä*, joka ei osaa suojautua median mekanismeilta. Myös matkatoimistojen oppaat neuvoivat uhreja ja erityisesti lapsia välttämään toimittajia, ja sanomaan, että ”en minä nyt jaksa puhua tästä”.

Internetistä, erityisesti ulkoasiainministeriön sivuilta, odotettiin *yksilöityä tietoa, kuinka toimia paikalla*. Moni kuvaa, että yksi paperi olisi riittänyt kertomaan oleelliset asiat. Monet katastrofialueella olevat olivat Suomesta saadun tiedon varassa, koska puhelin- ja sähköpostiyhteydet toimivat paremmin Suomen ja Thaimaan välillä kuin Thaimaan sisällä. Suomalaiset eivät uskaltaneet esimerkiksi hajaantua Phuket Town Hallista, koska pelkäsivät, että heitä ei enää tavoiteta. Läheskään kaikilla ei ollut enää matkapuhelimia, eivätkä verkot toimineet kunnolla koko aikana.

Kun toimittajat eivät välittäneet ajoissa oikeaa tietoa, *eettisesti suurin kritiikki* mediaa kohtaan esitetään sen toiminnasta katastrofialueella ja lentokentällä, jossa selviytyneiden uhrien koettiin olevan vain hyvää kuva- ja uutismateriaalia. Monet kirjoittavat väistelleensä toimittajia sekä Phuketin lentokentällä että muualla katastrofialueella. Joku sanoo myöntyneensä haastatteluun, jotta saisi sitä kautta välitettyä oikeaa tietoa katastrofialueelta. *Piispa Huovinen* sanoo kirjassaan, että hän sopi toimittajien haastatteluisista etukäteen ja antoi medialle lausuntoja, mutta sen hän koki vaikeaksi, kun toimittajat lähtivät seuraamaan piispan keskusteluja uhrien kanssa, sovitusta toimintatavasta huolimatta. Erityisesti kritisoitiin sitä, että kuvattiin loukkaantuneita ja lapsia, jotka eivät olleet antaneet lupaa. Muutamat toimittajat olivat tulleet liian lähelle paikkoja, joissa käytiin psyykkisesti vaikeita keskusteluja joko Suomen Punaisen Ristin lääkärin tai piispa Huovisen kanssa tai uhreja pyydettiin poseeraamaan halauskuvissa.

***Media saa myös kiitosta.*** Erityisesti kehuaan Ylen verkkosivuja. Monilla oli eettinen huoli myös siitä, miten paikalliset ihmiset selviävät katastrofista. Median kautta katastrofin laajuus paljastui vähitellen, ja mediaa kiitetään siitä, että se auttoi katastrofikeräysten onnistumisessa. Myös median uutislähetys kehuaan; tosin moni olisi toivonut yhtä jaksoisempaa tiedotusta, kuten oli monilla kansainvälisillä kanavilla. Median kautta *moraaliseksi vastuunkantajaksi nousi pääministeri*. Pääministerin rauhallista olemusta ja myötätuntoa ilmaisevaa tukea kansalaisille kiitettiin.

#### 6.1.10 Kansalaisten kokemukset kirkosta kriisissä

Kirkon läsnäolo kriisissä näkyi erityisesti piispa Eero Huovisen kautta Thaimaan Phuuketissa, jonne hän oli tapaninpäivänä lomamatkalla. Hän oli rovasti Simo Huhdan kanssa puolisoineen siinä koneessa, joka ei päässyt laskeutumaan Phuketiin, vaan ohjattiin Bangkokiin. Piispa Huovinen oli yhteydessä ulkoasianministeriön valtiosihteeri Arto Mansalaan (Huovinen 2005, 19) ja päätti mennä loman sijasta auttamaan yhdessä Huhdan kanssa suomalaisia katastrofin uhreja. *Mediassa Huovinen sai heti tiistaipäivästä 28.12. alkaen moraalisen vastuunkantajan kasvot.* Mediassa kirjoitettiin paljon siitä, kuinka Ruotsilta ulkoministeri Laila Freivalds meni katastrofialueelle kuuntelemaan kansalaistensa hätää, mutta meillä ministerit vain jatkoivat joululomiaan. Siksi piispa Huovisen läsnäolo koettiin erityisen arvokkaaksi. Erityisesti kotimassa olevat omaiset kokivat piispa Huovisen läsnäolon katastrofialueella erittäin positiiviseksi. Jotkut kuvaavat, että se antoi turvallisuuden tunnetta, että joku sentään välittää.

Myös katastrofialueella olleista hyvin monet viittaavat kirjeissä piispa Huoviseen. Osa oli vain kauempaa seurannut häntä, jokunen oli keskustellut hänen kanssaan. Hyvin monet kokivat pelkän piispan läsnäolon katastrofissa luoneen turvallisuutta. Omaiset kiinnittivät huomiota siihen, kuinka piispa eli surua yhdessä heidän kanssaan läpi, toisin kuin he olivat kokeneet viranomaisten tekevän. Kirkon työntekijöistä mainitaan muitakin pappeja, joita oli auttamassa. Muutamissa kirjeissä mainitaan Suomen Lähetysseuran papit, jotka kiersivät sairaaloissa, istuivat vuoteen vierellä ja pitivät kädestä kiinni. Myös Lähetysseuran pappien kielitaidosta oli muutamille uhreille apua.

Kirkon näkyvä läsnäolo Helsinki-Vantaan lentokentällä sai myös huomiota. Osa kiitteli sitä, että saatavilla oli monenlaista apua, myös omaisille jotka odottivat suruviestejä. Vain muutamat tosin kirjoittavat keskustelleensa kirkon työntekijöiden kanssa. Osalle pappien läsnäolo mustissa puvuissaan lentokentän vastaanotossa toi mieleen hautajaiset, eivätkä he olisi halunneet pappeja sinne. Katastrofin kohdanneen ihmisillä on herkkyyks aistia tunnelmia. Sinänsä kirkkoon viitataan kirjeissä suhteellisen vähän verrattuna muihin auttajaorganisaatioihin. Tässä tutkimuksessa on erityisesti kiinnitetty huomiota tiedonkulkuun ja viestintään, joten kirjeissä ei kirkon tämä rooli korostu.

Piispa Huovinen kirjoittaa tuoreeltaan omassa kirjassaan (2005), että hän sopi toimittajien kanssa tapaamisia antaakseen haastatteluja. Hän piti koko ajan mediaan yhteyksiä. Lisäksi Huovisen seurassa olleella rovasti Simo Huhdalla oli Suomessa mediatutkijasukulainen, joka piti heitä ajan tasalla, mitä media kirjoittaa Suomessa, jolloin he vähän tiesivät suomalaista mediakontekstia. *Huovinen oli yhteydessä kotimaahan lähinnä puhelimen ja tekstiviestien avulla.* Toisin kuin muiden viranomaisten, Huovisen ”viestintästrategiana” oli pitää paikalla olleisiin toimittajiin jatkuvasti yhteyttä. Hän sai myös paljon yhteydenottoja kotimaassa olevilta toimituksilta. Huovinen kritisoi sitä, että toimittajat eivät Phuketissa tapaamisten jälkeen jättäneet häntä rauhaan, vaan lähtivät seuraamaan, kun hän kulki uhrien luona.

#### 6.1.11 Radio, tekstiviestit ja Internet – nopeimmat viestintävälineet kriisissä

Alkuvaiheessa keskeisin tiedonvälitysmuoto olivat *tekstiviestit ja matkapuhelin* omaisten kesken ja puhelinyhteys viranomaisiin. Puhelimitse ja kriisialueella suullisesti annettuja tietoja täytyi antaa useaan kertaan, koska tiedot hukkuivat johonkin. Katastrofialueella oli auttajilla käytössä kolmenlaisia puhelimia: matkapuhelin, kiinteä puhelinverkko sekä satelliittipuhelin. Lisäksi Thaimaan viranomaisilla oli radiopuhelimia omassa pelastustoiminnassaan

*Puhelinviestintä* oli kaiken kaikkiaan aivan keskeisessä roolissa sekä Suomessa että katastrofialueella, jossa alkuvaiheessa oli pahoja katkoksia. Järjestelmä romahti joiltakin alueilta, ja sekä linjat että yhteydet kuormittuivat suurimmassa osassa katastrofialueella niin pahoin, että se vaikeutti sekä tiedonkulkua, viestintää että myös pelastustointia. Suomen Punaisella Ristillä oli käytössä kaksi *kannettavaa satelliittipuhelinta*, joiden avulla pidettiin yhteyttä. Myös ulkoasiainministeriö sai uudenvuoden jälkeen yhdessä keskusrikospoliisin kanssa Orchid-hotelliin satelliittipuhelinyhteyden. Viranomaisilla ja joillakin ryhmien vetäjillä, mm. sukellusryhmän vetäjillä, oli *radiopuhelin*. Se toimi parhaiten varsinkin alussa katastrofitilanteen tiedonkulussa. Sen avulla armeija sai yhteyden mm. sukeltajiin, ja pystyi pelastamaan merelle aluksiin satoja turisteja turvaan hyökyaalloilta. Lisää puhelinviestinnästä luvussa 10.

*Radiosta kuultiin ensimmäiset uutiset* sekä Suomessa että katastrofialueilla. Radion jälkeen siirryttiin joko tv:n tai Internetin ääreen saamaa lisätietoa. *Televisiosta parhaimpina pidettiin kansainvälisiä uutiskanavia*: kansalaiset mainitseva ulkomaisen uutistarjonnan, mm. BBC-World, CNN, Saksan ja Ruotsin tv, jotka antoivat todenmukaisempaa tietoa katastrofista kuin Suomen televisio parina ensimmäisenä päivänä. *Sanomalehdistä* mainitaan kansalaisten kirjeissä vain joitakin nimeltä, mutta niistä eivät katastrofin keskeltä kirjoittavat ihmiset puhu mitään. *Iltapäivälehtien* kirjoittelua ja varsinkin kuvia loukkaantuneista ihmisistä moitittiin eettisin perustein.

***Kansalaisten keskinäinen viestintä tekstiviestien, puhelimen ja ennen kaikkea muutamien verkkosivujen kautta oli tehokkain tiedonvälitysmuoto katastrofissa.*** Erityisesti *verkkosivut ja keskustelupalstat*, kuten Sukellus.fi, josta muodostui uudenlainen katastrofin uhrien ja omaisten *toisiaan tukeva verkkoyhteisö*, toimi poikkeuksellisen tehokkaasti vähäisillä resursseilla. Siinä toimivat oikeat ihmiset, joilla oli oikeat asenteet. Sukellus.fi välitti paitsi tietoa löytyneistä omaisista, myös yhteystietoja sairaaloihin, jotta omaiset voivat etsiä niiden kautta kadoksissa olevia. Sukellus.fi osoittautuu ylivoimaisesti parhaaksi viestintävälineeksi katastrofissa.

*Thaimaan ystävien keskustelupalsta Thairy.net* välitti sekä uusimpia Suomen Tietotoimiston että Reutersin ym. uutisia ja lisäksi tietoa kadonneista ja löytyneistä. Ennen kaikkea Thairyn avulla moni sai tietoa Thaimaan sairaaloista ja jopa käännösapua, kun yrittivät saada tietoa omaisten kunnosta tai välitettyä heille viestejä.

*Sähköposti* oli monille nopea väline lähettää tietoa, erityisesti Suomessa. Mutta katastrofialueella tämäkään yhteys ei aluksi toiminut. *Sukeltajienkin lähettämät nimilistat lähetettiin tekstiviestinä*. Sähköpostiviesteihin ei läheskään aina vastattu. Sähköposteja lähetettiin sekä viranomaisille, matkatoimistoille että varsinkin Sukellus.fi-sivuston ylläpitäjille, joiden kautta toivottiin saatavan apua omaisten etsimisessä. Ulkoasiainministeriöstä mainitaan Intian suurlähetystö, josta oli vastattu suhteellisen nopeasti viesteihin Sri Lankan uhreista. Joku omaisensa Khao Lakissa kadottanut kansalainen oli laittanut tutkijoille koko kirjeenvaihdon eri viranomaisten, sukeltajien, omaisten ja tuttavien välillä, mistä näkee, kuinka he yrittävät hädissään etsiä omaisiaan, jotka välillä ovat löytyneiden ja välillä kadonneiden listalla sekä yrittävät viranomaisen kautta saada välitettyä viestiä lapselle, että häntä ollaan vastassa. Tällainen viesti ei kuitenkaan aina mene perille.

### 6.1.12 Lehti-ilmoituksessa kysytyt asiat katastrofin kokemuksista

*Muistikuvat siitä, mistä ensinnä kuuli asiasta ja miten itse välitti tietoa eteenpäin*

Lähes kaikki niissä kansalaiskirjeissä, joissa kirjoittaja oli itse katastrofin uhri, kuvasivat seikkaperäisesti, mitä katastrofissa tapahtui ja mihin aikaan he saivat apua. Omaiset kuvaavat hyvin yksityiskohtaisesti, miten he saivat tiedon tapahtumista: *lähes aina tekstiviestit ja puhelin oli ensimmäinen tiedotusväline*. Osa uhrien omaisista sai tiedon tiedotusvälineistä, jonka he alkoivat ottaa yhteyttä katastrofialueille, viranomaisiin ja matkatoimistoihin. Tapaninpäivänä kaikilla kirjeiden kirjoittajilla oli jokin yhteys katastrofialueelle ja tieto tapahtumista. *Tietoa yritettiin ensisijaisesti välittää ulkoasiainministeriön kautta* ja sieltä myös odotettiin lisätietoa ja apua, koska UM:n kriisipuhelinta mainostettiin koko ajan mediassa. Teksti- ja puhelinviestien rinnalla *verkkoviestintä* osoittautui nopeimmaksi ja luotettavimmaksi tiedonjakokanavaksi kansalaisten kesken.

*Milloin katastrofin suuruus selvisi kirjoittajalle?*

Useimmille uhreille erityisesti Thaimaassa *katastrofin suuruus selvisi heti tapaninpäivänä*. Erityisesti Khao Lakin alueelta pelastuneet kertovat, että katastrofin suuruus oli selvä heti. Thaimaan Krabilla, osassa Phuketia ja Sri Lankassa olleille heti alussa ei selvinnyt katastrofin suuruus, elleivät päässeet seuraamaan tapahtumia mediasta. Ensimmäiselle kotiuttamislennolle 27.12. aamusta päässeet kertovat, että katastrofin laajuus selvisi heille vasta Suomessa. Useimmille maanjäristyksen aiheuttama hyökyaalto eli tsunami oli uusi ilmiö, mitä ei osattu pelätä vielä siinäkin vaiheessa, kun meri alkaa ison aallon jälkeen paeta ja monta sataa metriä meren pohjaa paljastuu. Monet alkavat kuvata mielenkiintoista luonnonilmiötä videolle, jolloin he eivät ehtineet juosta enää tsunamin alta pakoon. Tsunamin nähneet ja heti sen seuraukset kokeneet näkivät heti mittavat tuhot: kuolleita oli joka puolella. Useat näkivät suomalaisten jäävän ja kuolevan sortuneisiin rakenteisiin ja hukkuvan mereen. Näitä tietoja he välittivät heti suoraan omaisten kautta viranomaisille.

*Jos kirjoittaja loukkaantui, kokemukset terveydenhoitotoimenpiteistä sekä henkisestä tuesta*

Useimmat loukkaantuneista kuvaavat tilanteita ensimmäisistä sidontapaikoista temppeleillä ja kouluilla sekä paikallisten ihmisten antamaa apua. Useimmat loukkaantuneet olivat käyneet tai joutuneet olemaan pidemmän aikaa sairaalassa ennen Suomeen evakuoitua. Sairaaloitten hoitotaso vaihteli hyvin paljon. Joissakin loukkaantuneet potilaat eivät päässeet edes suihkuun useaan päivän vaan joutuivat odottamaan uimavaatteissa mutaisina käytävien lavereilla, kun taas joissakin hoito oli ilmeisen korkeatasoista. Erittäin hyvän kuvan Thaimaan armeijan toiminnasta saa sukeltajien ryhmän pelastuskertomukset. Mereltä pelastetut pääsivät Khao Lakissa ensin temppeleialueelle, jossa ilmoitettiin Thaimaan viranomaisille ja sitten Janne Miikkulainen kokosi 120 suomalaista koululle, jonne hän hankki myös ruokaa. Osa kertoo päässeensä vuorilla olleisiin hotelleihin ja yksityisiin koteihin.

Sairaaloihin toimitetut uhrin kaipasivat eniten, että joku suomalainen olisi käynyt heitä katsomassa. Kaikkien toive ei toteutunut moneen päivään, eivätkä he kyenneet lähettämään mitään tietoja olinpaikastaan, vaikka olivat pyytäneet siihen apua sairaalan henkilökunnalta. Omaiset puolestaan saivat tietoa sukellus.fi-sivuston ja mm. Thai-ry.net-sivuston kautta sairaaloitten linkkilistat. Henkisen tuen saamisessa eniten auttoi tieto ja yhteys omaisiin. Kun he saivat yhteyden ja tietoja kadonneesta omaisesta, suurin huoli oli miten saada viranomaisten kautta heille tietoa evakuoinnista ja muusta avusta. Suomessa olevien omaisten tieto ei mennyt aina perille, varsinkaan yksin jää-

neille lapsille. Avun tuojina mainitaan sekä suomalaiset sukeltajat että Punaisen Ristin ja kirkon ihmiset, jotka pitivät kädestä kiinni ja kuuntelivat.

#### *Kokemukset evakuoitukuljetuksista ja vastaanotosta Suomessa*

Evakuoinnista useimmat saivat tiedon joko sukeltajien kautta tai Thaimaassa suoraan Phuketin lentokentältä tai evakuointikeskuksista, jonne he olivat päässeet. Evakuointikohteina olivat Phuket Town Hall ja Finnmatkojen Orchid -hotelli. Siinä vaiheessa kun Ulkoasiainministeriön lähettämä tekstiviesti evakuointipaikoista saapui liian myöhään. Kaikki olivat tietoisia evakuointipaikoista, koska viesti lähetettiin yli neljä vuorokautta onnettomuuden jälkeen. Se aiheutti enemmän närkeä ja sekaannusta kuin auttoi kaoottista tilannetta. Monet ihmettelivät, että pitääkö heidän mennä uudelleen Phuket Town Hallin evakuointipisteeseen. Myös Orchid-hotellissa viesti aiheutti sekaannusta, koska *ulkoasiainministeriö ei ollut informoinut matkatoimistoja* tekstiviestin sisällöstä ja ajankohdasta. Myöskään *ulkoasiainministeriön edustajaa ei ollut toisessa evakuointipisteessä ohjaamassa evakuointia*. Vaikka evakuoinnista sinänsä kansalaiset antavat hyvän arvostuksen viranomaisille ja Finnairille, evakuoinnin johtamista arvostellaan kovasti: ajoittain varsinkin Phuketin lentokentällä vallitsi kaaos. Ihmisten piti vielä sielläkin jonottaa useisiin pisteisiin: konsulin leiman hakeminen, Suomen Punaisen Ristin tarkastus ja matkatoimistojen kirjaus. Hyvin monet toivoivat, että evakuointi olisi toteutettu nopeammalla aikataululla. Loukkaantuneiden huolet ja jälkikomplikaatiot olisivat olleet vähäisemmät. Lähes viikon odottaminen niissä olosuhteissa oli monen mielenterveydelle liian.

#### *Kirjoittajan kosketukset viranomaisiin ja arvio heidän toiminnastaan*

Suurin kritiikki omaisilla ja uhreilla kohdistuu siihen, että *viranomaisiin ei saanut yhteyttä* eikä heiltä kansalainen hädässä saanut tarvitsemiaan tietoja. Samoja tietoja jouduttiin antamaan useaan kertaan, kun viranomaisilla ei ilmeisesti ollut mitään yhtenäistä tietojen kirjaamistapaa ja rekisteröintijärjestelmää käytössä. Pelkästään ulkoasiainministeriön sisällä tämä aiheutti jatkuvasti sekaannuksia kotimaan ja Bangkokin suurlähetystön välillä. *Omaisten antamia uusia tietoja ei aina päivitetty* vaan jaettiin eteenpäin myös virheellistä tietoa löytyneistä ja kadonneista ihmisistä. Viranomaiset antoivat keskenään *ristiriitaista tietoa* muun muassa siitä, kuka maksaa omatoimimatkaajien tai muiden matkat, jos heillä ei ole riittävää vakuutusta. Myös tuloaikoja ei kerrottu omaisille, vaikka he olivat eri puolilta Suomea, eikä kaikilla ollut mahdollisuutta odottaa lentokentällä tai lähellä pääkaupunkiseutua. Yleensä viranomaisen toimintaan erittäin kriittisesti suhtautuvat paitsi uhrin, myös kadonneiden uhrin omaiset. *Viranomaisista KRP saa erittäin hyvän arvostuksen*. Pelastustoimintaan ollaan muuten suhteellisen tyytyväisiä, mutta auttajia olisi pitänyt olla enemmän. Myös Helsinki-Vantaan lentokentällä järjestetty vastaanotto sekä evakuointilentoilta että myöhemmin vainajien tuonnin yhteydessä, saa kansalaisilta kiitosta.

#### *Tiedotusvälineet, joita kirjoittaja seurasi ja arvio niiden toiminnasta*

Tiedotusvälineet katastrofin tiedonkulussa ja viestinnässä olivat kansalaisille pettymys. Varsinkin parina ensimmäisenä päivänä välitetyt ylioptimistiset ja jopa valheelliset lausunnot *vähensivät median uskottavuutta*. Parhaiten uhreja ja heidän omaisiaan palveli verkkoviestintä, jota viranomaiset eivät ottaneet kriisiviestinnän päävälineeksi, kuten kansalaiset tekivät, mm. sukellus.fi ja Thairy.net -sivujen avulla. *Kansainvälisen median kautta sai luotettavampaa tietoa kuin Suomesta*. Erityisesti mainitaan BBC World, CNN ja Saksan televisio. Suomalaisten tiedotusvälineiden verkkosivujen kautta monet saivat tärkeimmät tiedot myös katastrofialueella tapahtumista. Osalla oli ongelmia kielen takia seurata kansanvälistä mediaa. Matkatoimistojen oppaat jopa neuvoivat, miten suhtau-



tua mediaan ja pyydettyihin haastatteluihin, erityisesti lapsiuhreja haluttiin suojata negatiiviselta mediajulkisuudelta.

#### *Muita kirjoittajan tärkeinä pitämiä asioita*

*Kansalaiset kokevat saaneensa toisiltaan parhaimman tuen kriisissä. Erityisesti monet kiittävät paikallisia asukkaita, jotka puutteestaan jakoivat vaatteita, antoivat ruokaa ja auttoivat turisteja, jotka olivat menettäneet kaikki mukana olleen tavaransa. Myös sukeltajien ja muiden kautta tullut apu synnytti verkko yhteisön, jossa alettiin yhdessä auttaa toinen toisistaan. Monet selviytyneistä alkoivat auttaa verkon kautta toisiaan ja tai jäivät konkreettisesti paikan päälle auttamaan, jos olivat itse selvinneet. Myös päinvastaista käyttäytymistä raportoitiin mm. Sri Lankasta ja joiltakin Thaimaan saarilta, joissa paikalliset suhtautuivat jopa vihamielisesti turisteihin, jotka alkoivat hädissään pyrkiä lentokentille ja kotimaahansa. Sri Lankassa kivitettiin lentokentille ajavia busseja. Paikalliset olivat huolissaan tulevaisuudestaan ja tuloista, jotka jäävät saamatta, koska turismi ja kalastus olivat useimmille tärkeimmät tulonlähteet. Tsunami oli vienyt kaikki edellytykset jatkaa ammattiaan. Kansalaiset olisivat kaivanneet heti alusta lähtien *moraalisen vastuun kantajaa*. Pääministerin luottamusta herättävä julkitulo mainitaan useissa kirjeissä, ja erityisesti piispa Huovisen ja kirkon rauhallinen läsnäolo tunnustetaan katastrofialueella. Kaikille suuri vastaanottodelegaatio Helsinki-Vantaan lentokentällä ei ollut positiivinen kokemus. Lentomatkasta puhutaan yleensä hyvin ahdistavana kokemuksena, koska evakuoitilenoilla oli paljon haavoittuneita ja perheensä jäseniä kadottaneita. Kaikissa koneissa ei kirjoittajien mielestä ollut riittävästi tai lainkaan SPR:n tai muita henkisen huollon auttajia.*

Kansalaisten kirjeiden kautta Aasian hyökyaaltokatastrofista tuli esiin suuri inhimillinen hätä, jossa kansalaiset etsivät yhteyttä omaisiin, viranomaisiin ja muihin vastuullisiin toimijoihin. Tiedonkulku on kriisiviestinnässä kulmakivi, joka ei voi sortua. Viestinnän avulla omaiset ja apua tarvitsevat voidaan pitää tietoisina, mitä ympärillä on tapahtumassa. Vaikeinta on hädässä kohdata epätietoisuus. Kirjeiden rakentava kritiikki osoitautui hedelmälliseksi tavaksi koota tietoa kansalaisilta katastrofin keskeltä.

#### **6.1.13 Johtopäätöksiä kansalaisten kokemuksista suhteessa viranomaisviestintään**

Kansalaisten lähettämät 186 kirjettä muodostivat merkittävän ja luotettavan tutkimusaineiston, jonka avulla tilannekuva katastrofialueen tapahtumista sekä Sri Lankassa että Thaimaassa oli mahdollista muodostaa. Kirjeet oli muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta kirjoitettu hyvin huolellisesti ja harkiten, mikä osoittaa omaisten ja uhrien halua auttaa vaikean kokemuksensa kautta viranomaisista jatkossa paremmin organisoimaan kriisin johtaminen, tiedonkulku ja viestintä kansalaisille.

#### **Ongelmat ja onnistumiset viranomaisviestinnässä ja kansalaisten tiedontarpeiden näkökulmasta**

##### **Ongelmat**

*Miten hyvin eri tahot (kriisiorganisaatio, media, muut toimijat) kykenivät palvelemaan kansalaisten tiedollisia tarpeita?*

Analyysissa kävi ilmi, että *suurin ongelma oli, että kansalaiset eivät saaneet yhteyttä viranomaiseen*, kun heillä oli hätä. Kansalaisilla oli vaikeuksia saada yhteys myös muihin kriisiorganisaation toimijoihin, kuten matkatoimistoihin, hoitaviin lääkäreihin ja sairaaloihin katastrofialueella. Siksi kansalaiset eivät saaneet tietoja niiltä tahoilta, jotka olivat virallisesti vastuussa katastrofin hoidosta ja organisoinnista. Vieraalla maalla kansalaiset

ovat viranomaisten toiminnan varassa, kun he ovat menettäneet kaiken omaisuutensa ja matkustusasiakirjat luonnonkatastrofissa.

Hätä omaisista synnytti valtavan tiedontarpeen konkreettisista asioista, joihin ratkaisu oli vain viranomaisella: kuinka saada loukkaantuneet hoitoon ja kotimaahan. Kun monet eivät kokeneet saavansa tätä apua viranomaisilta, he kääntyivät kaikkien mahdollisten tahojen puoleen. Kun media Suomessa ei kyennyt heti välittämään katastrofin suuruudesta ja menetetyistä ihmishengistä luotettavaa kuvaa, myös kansalaisten luottamus mediaan horjui. *Omaisiet kotimaassa olivat saaneet katastrofialueelta luotettavaa tietoa ja lyhyitä hätäviestejä*, joiden perusteella he alkoivat etsiä kansainvälisiltä uutiskanavilta ja Internetistä tietoa ja soittaa ulkoasiainministeriöön ja matkatoimistoihin, jotka eivät tuntuneet tietävän katastrofista ja sen laajuudesta mitään parina ensimmäisenä päivänä. Heillä oli perusteltu syy odottaa viranomaisilta apua. *Omiin odotuksiin pettyminen ei tuntunut niin suurelta kuin pettyminen viranomaisten lupauksiin*: kun ulkoasiainministeriön kriisipuhelimesta oli luvattu soittaa, eikä soittoa missään vaiheessa tullut.

Ulkoasiainministeriön *tiedotteet oli koko ajan suunnattu ensisijaisesti medialle* ja niille, jotka olivat suunnittelemassa lomamatkaa katastrofialueille. Ministeriön sivut eivät palvelleet hädässä olevaa kansalaista: siellä ei ollut lomaketta tai muuta kanavaa, jonka kautta olisi luotettavasti pystynyt lähettämään tietoja kateissa olevista kansalaisista. Puhelimesta välitetyt tiedot oli pyydetty eri tavoin ja ne oli osittain kirjattu puutteellisesti. Yhtenäisen tietojenkeruujärjestelmän puuttuessa monet tiedot jouduttiin ottamaan useaan kertaan, minkä kansalaiset kokivat turhauttavana: *viranomainen hukkaa heidän antamansa tiedot* ja välittää edelleen vanhentunutta tietoa.

*Viranomaiseen tai matkatoimistoihin ei saanut yhteyttä* sen enempää täällä kotimaassa kuin katastrofialueella. Kotimaassa ongelmana oli puhelinten riittämättömyys. Katastrofialueella matkatoimistojen oppaita oli uhreina, joten heihin ei saanut yhteyttä. Myöskään Suomessa ei kunnolla saatu yhteyttä matkatoimistoihin. Alussa suurlähetystöön ei saatu mitään yhteyttä ja myöhemminkin erittäin huonosti.

*Omaisiet eivät itse saaneet viranomaisilta ja matkatoimistoilta tarvitsemiaan tietoja*. He antoivat tietoja, mutta heitä ei palveltu tässä suhteessa vastavuoroisesti. Myöskään matkatoimistot eivät saaneet viranomaisilta tietoja esimerkiksi evakuointilentoille tulevista matkustajista, jotta olisivat kyenneet palvelemaan asiakkaitaan.

*Uurit antoivat tietoja katastrofialueella useaan eri paikkaan*, sekä matkatoimistojen listoihin, Thaimaan viranomaisille, sairaaloihin, Suomen Punaisen Ristin avustajille ja suurlähetystöön. Tiedot jäivät aina johonkin, minkä kansalaiset kokivat erittäin turhauttavaksi. Lisäksi listoja oli erilaisia, ja kadonneiden ja löytyneiden listat menivät sekaisin, mikä aiheutti entisestään epätietoisuutta ja hämmennystä sekä uhreille että omaisille.

*Ulkoasiainministeriön henkilökunnan vähäisyys ja byrokratia* katastrofialueella aiheutti pitkiä jonoja. Uurit joutuivat 30 asteen kuumuudessa jonottamaan useaan kertaan saadakseen matkustusasiakirjat ja päästäkseen evakuointilennolle. Useissa kirjeissä viitattiin siihen, että esimerkiksi saksalaisten ja ruotsalaisten jonot liikkuivat paljon nopeammin kuin suomalaisten.

*Katastrofin johtaminen paikalla sai suurimmalta osalta erittäin kriittistä palautetta*. Kansalaiset kyselivät, miksi ulkoasiainministeriö ei lähettänyt tuhoalueelle heti ketään koordinoimaan konkreettisesti toimintaa ja tiedottamaan medialle. Yhden Phuketin konsulipisteessä työskentelevän aika ei riittänyt johtamiseen, kun koko ajan tuli sekä evakuoin-

tipisteisiin että lentokentälle sadoittain kotimaahan pyrkiviä uhreja ja muita alueelta evakuoitavia.

*Thaimaassa auttajat jäivät Phuketiin*, vaikka Khao Lakissa oli vielä paljon uhreja odottamassa siirtoa maanantaina ja tiistaina. Monet ryhtyivät toimimaan oma-aloitteisesti päästäkseen suoraan Phuketin ja Bangkokin lentokentille, mikä taas aiheutti ongelmia, koska heillä ei ollut matkustusasiakirjoja, joita aluksi kirjoitettiin vain Phuket Town Hallilla. Konsuli Jussi Koskela siirtyi Phuketin lentokentälle, mutta sitten taas Phuket Town Hallin kriisikeskuksen henkilöillä ei ollut matkustusasiakirjojen leimaamis lupaa ulkoasiainministeriön konsulisääntöjen mukaisesti. Tämä aiheutti kaksinkertaisen jonotuksen hyvin monille.

*Katastrofitiedotukseen Thaimaassa ja Sri Lankassa* oltiin erittäin tyytymättömiä. Yhdeltä paperilta olisi saatu vastaus useimpiin kansalaisten kysymyksiin ja voitu antaa toimintaohjeita kriisissä. Kenelläkään ei ilmeisesti ollut katastrofin paikallisesta tiedotuksesta kokonaisvastuuta. Sen kuvan ainakin saa kansalaiskirjeistä.

## Onnistumiset

*Kansalaiset kokivat erittäin positiivisena mahdollisuuden tuoreeltaan kirjoittaa kokemuksistaan ja antaa viranomaiselle palautetta.* Pieni osa omaisista oli saanut viranomaisilta tarvitsemansa tiedot, ja he olivat tyytyväisiä toimintaan. Ennen kaikkea tyytyväisyyttä ilmaistiin evakuointilentoja kohtaan. Tosin monet ihmettelivät, miten monet muut maat pystyivät evakuoimaan paljon suuremmat määrät ihmisiä ja paljon lyhyemmässä ajassa. Osalle odottelu katastrofialueella lähes viikon oli turhauttavaa, koska ei voinut tehdä juuri mitään.

*Pelastavaksi renkaaksi muodostuivat katastrofialueella toimivat vapaaehtoiset sekä paikalliset ihmiset* että muut katastrofista selvinneet. Erityisesti kirjeissä kiitetään poikkeuksellisen voimakkaasti Raya Diversin antamaa apua, koska he tunsivat myös alueen. Myös paikallisilla viranomaisilla oli luottamus sukeltajien apuun, siksi he voivat toimia vapaasti ja pääsivät myös tuhoutuneille alueille, kuten Khao Lakiin, jossa oli vielä elossa olevia uhreja tapaninpäivän iltana ja maanantaina 27.12. ennen kuin Suomen viranomaiset lähettivät ensimmäisen Suomen Punaisen Ristin ryhmän Phuketin alueelle. Tosin Khao Lakiin ei kolmeen päivään ehtinyt yhtään ulkoasiainministeriön edustajaa, vaikka heillä oli koordinoituvastuu. Tätä pidettiin ongelmana.

*Suomessa olevia omaisia tiedonkulussa parhaiten auttoivat Sukellus.fi-sivuston lisäksi myös muut kansalaiskanavat*, kuten Thaiy.net-keskustelupalsta, joiden kautta kansalaiset saivat tietoja katastrofialueen sairaaloista ja omaisista. Vastaavanlaista palvelua kansalaiset toivoivat jatkossa viranomaisille.

*Monet kiittävät onnistunutta vastaanottoa Helsinki-Vantaan lentokentällä.* Sitä kohtaan ei juurikaan esitetty kritiikkiä paria kirjettä lukuun ottamatta. Moni ilmaisi turvallisuuden tunteena, että vasta nyt asioita aletaan hoitaa kunnolla. Useimmat olivat tyytyväisiä saamaansa informaatioon sekä tietoihin jatkosta: mitä kaikkea apua tällaisen katastrofin kokenut tarvitsee ja miten järkytyksestä selvittyään pitää asioita alkaa hoitaa. Kaikki eivät tosin olleet saaneet mitään ohjeita, elleivät itse osanneet pyytää. Kentällä oli jaettu kriisipsykologian ohjeita, mutta suurimmat konkreettiset kysymykset liittyivät oikeudellisiin kysymyksiin kadonneiden asioiden hoidossa lähtien tilien, luottokorttien ja välittömiä toimenpiteitä aiheuttavien tehtävien hoitamisesta aina peruskirjoituksia myöten. Tässä analyysissä ei ole käsitelty kansalaisten saamaa palvelua sen jälkeen, kun he olivat saapuneet kotimaahan. Analyysi keskittyy tiedonkulkuun ja viestintään katastrofin ensimmäisen viikon aikana.

### *Millaisin keinoin kansalaisten tiedontarpeita voidaan jatkossa palvella paremmin?*

Kansalaiskirjeissä korostetaan hyvin positiivisesti mahdollisuutta kirjoittaa viranomaisille heti tuoreeltaan omista kokemuksista katastrofissa. Tätä pidettiin erittäin arvokkaana, mikä näkyy myös kirjeiden laadussa. Muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta kirjeet ovat hyvin asiallisia. Suurin osa niistä kuvaa hyvin perusteellisesti tapahtumia kronologisessa järjestyksessä, mikä antaa paljon lisätietoa tapahtumista katastrofialueilla, varsinkin ensimmäisten päivien aikana, jolloin ei vielä suomalaisia viranomaisia ollut auttamassa. Kirjeissä on myös runsaasti konkreettisia kehitysideoita, joita viranomaisen tällaisessa katastrofissa tulisi ottaa huomioon.

Useimmissa kirjeissä oli lukuisia kehitysideoita, mitä tämän katastrofin tiedonkulusta ja viestinnästä pitää ottaa opiksi. Tähän on koottu aineistosta nousevia kehitysideoita liittyen viranomaisen ja kansalaisen väliseen tiedonkulkuun ja viestintään. Muita kansalaisten esittämiä ideoita liittyen esimerkiksi pelastustoimintaan tai evakuointiin ei käsitellä tässä osiossa.

### **Kehitysideoita**

- *Yhteydenoton mahdollisuuden viranomaisiin pitää olla ongelmaton.* Kansalaisten suurin ongelma oli, että he eivät saaneet yhteyttä viranomaiseen. Päivystysjärjestelmän toimivuus ja riittävyys kriisitilanteessa on olennaisin tekijä, jotta kansalaiset saavat heitä koskevat tiedot. Päivystyspuhelin ja kriisipuhelin on erotettava toisistaan. Jossakin kansalaisen on saatava puhua hätänsä viranomaiselle.
- *Media ei voi koskaan korvata viranomaistiedotusta.* Katastrofin opetus oli, että vaikka median kautta tavoitettiin suuri yleisö ja pystyttiin ehkä palvelemaan sen tarpeita, media ei ollut viranomaisten korvike niille kansalaisille, jotka olivat itse kriisissä uhreina tai heidän omaisilleen.
- *Verkkoviestinnän mahdollisuudet osoittautuivat kriisissä nopeimmiksi ja luotettavimmiksi tiedonvälityskanaviksi.* Viranomaisen tulee kehittää omia verkkopalveluja niin, että niillä voidaan median lisäksi kriisissä palvella suoraan kansalaista: kansalaisen tarvitsemat tiedot olisi suurimmaksi osaksi pystytty hoitamaan verkkosivuilla olevilla ohjeilla, lomakkeilla ja neuvoilla, miten toimia pelastustilanteessa, mistä saa tietoa sairaaloista, mistä saa matkustusasiakirjat ja miten paikalla toimitaan, mikä on kotiuttamisjärjestys, eri toimijoiden yhteystiedot katastrofialueella, jne. Tällaisen julkisen kriisipalvelun voisi tarjota niin, että se edellyttää rekisteröitymistä.
- *Toiminnan koordinointi- ja johtovastuu pitää olla virkavastuulla toimivalla viranomaisella,* jolla on riittävät toimivaltuudet Tässä tapauksessa se oli siirretty Suomen Punaiselle Ristille, mitä monet tahot moittivat, koska kriisin johtaminen ei katastrofialueella sujunut ongelmitta. Kriisiorganisaation Thaimaassa ja Sri Lankassa olisi pitänyt kokoontua heti 26.12. ja käynnistää kokonaiskuva hahmottaminen, apuna Reuters, CNN, BBC ja Internet, kuten kansalaisetkin tekivät lukemattomissa perheissä ja työpaikoilla eri puolilla Suomea. Kriisissä on usein monta organisaatiota toimimassa: tässä tapauksessa valtakunnalliset johtotehtävät kuuluivat 27.12. lähtien valmiuspäällikköorganisaatiolle, joka delegoi käytännön vastuun ulkoasiainministeriölle, josta vastuu käytännössä siirrettiin Suomen Punaiselle Ristille paikalla 27.12. kello 18.00 pidetyssä palaverissa. Kun matkatoimistot käyttivät taas EMA-groupin lääkäreitä, ristiriitatilanteissa oli epäselvää, kenen ohjeita noudatetaan. Myös paikallista tiedotusta pitää jonkun johtaa ja antaa kansalaisille ja medialle tietoja.

- *Kriisin johtamisen ja kriisiviestinnän koulutus pitää olla jokaisella kriisiin vastuulliseksi nimetyllä ja kriisinjohtamista, tiedonkulkua ja viestintää pitää jatkuvasti harjoitella. Näin suuren kriisin johtaminen olisi edellyttänyt jo tiedonkulun ja yhteistoiminnan sujuvuuden kannalta kokoaikaista pelastustoimintaan erikoistunutta kriisinjohtokeskusta, joka olisi tiedottanut kansalaisille ja medialle tapahtumista. Nyt koko kriisiorganisaatio ei järjestänyt tiedotustilaisuuksia paikalla, toisin kuin esimerkiksi Estoniassa Turussa. Tässä kriisissä toimittajat olivat seuramassa tiiviisti pelastustehtäviä hoitavien lääkäreiden ja kirkon työntekijöiden toimintaa ja esittivät kysymyksiä koko ajan, mikä koettiin pelastustoimintaa häiritseväksi.*
- *Tietosuojaan kysymyksiä pitää kehittää kriisiviestinnän näkökulmasta. Nimilistan julkaiseminen osoitti, että intimizeettisuojaan ja tietosuojaan kriisissä on oltava pienempi, koska kyse oli ihmishenkien pelastamisesta ja myös omaisten hyvinvoinnista. Kadonneiden ihmisten olinpaikan selvittämisen kannalta verkkoviestintä osoittautui tehokkaimmaksi keinoksi. Myös matkatoimistojen lupaa antaa tietoja omaisille katastrofitilanteessa pitää lainsäädännöllä ja ohjeistuksella muuttaa.*
- *Omaisille pitää kertoa, milloin ja keneltä he saavat lisätietoa. He eivät katastrofissa tyydy siihen, että luvataan vain selvittää asiat ja palata niihin myöhemmin. Omainen tarvitsee vastauksen ja tiedon, milloin ja keneltä hän saa lisätietoa. Viranomaisen antamaan tietoon ja lupaukseen pitää voida luottaa.*
- *Katastrofialueella matkanjärjestäjien ja ulkoasiainministeriön välillä on selkeästi sovittava vastuukysymyksistä ja kriisinhallinnan johtamisesta. Jos valmiuspäällikköorganisaatiossa operatiivinen vastuu delegoidaan ministeriölle, kuten tässä ulkoasiainministeriölle, sen vastuun tulisi ulottua konkreettiseen johtamiseen katastrofialueella: joku henkilö, joka olisi pitänyt työnjakokokouksen matkanjärjestäjien kanssa ja avustusjärjestöjen, EMA:n, Suomen Punaisen Ristin, kirkon ym, kanssa heti alussa. Tässä onnettomuudessa ensimmäinen yhteinen työnjakokokous pidettiin Aurinkomatkojen koordinoimana vasta tiistai-iltana Phuketin lentokentällä, jossa olivat läsnä kaikki toimivat tahot, myös ulkoasiainministeriö. Siinä sovittiin, että vastuu käytännön pelastustoiminnasta siirtyy Suomen Punaiselle Ristille.*
- *Evakuoinnin UM hoiti hyvin matkanjärjestäjien mielestä. Oli hyvä, että paikkojen jako tehtiin Suomessa, mutta esim. Phuketin lentokentällä, jossa kaikki toimijat muutenkin olivat läsnä, olisi pitänyt olla ennen lentoja jokin yhteinen palaveri, miten käytännössä toimitaan ja tuodaan matkustajia missäkin järjestyksessä. Nyt monia loukkaantuneita-kin kansalaisia kuljetettiin turhaan varmuuden vuoksi lentokentälle ja takaisin hotelliin, ja osa lentokoneista tuli vajaina, kun ei saatu riittävän ajoissa yhteyttä matkatoimistojen asiakkaisiin tai muihin evakuoitaviin kansalaisiin.*

## **6.2 Kansalaiset ja kansalaisyhteisöt Aasian hyökyaaltokatastrofissa: Sukellus.fi:n toiminta Aasian hyökyaaltokatastrofissa 26.12–31.12.2004**

### Johdanto

Tämä osio käsittelee kansalaisten aloittamaa ja ylläpitämää [www.sukellus.fi](http://www.sukellus.fi) -toimintaa Aasian hyökyaaltokatastrofissa. Aluksi esitellään tutkimuskysymykset ja aineisto sekä tutkimusmenetelmä. Sukellus.fi -toiminta esitetään kriisin alkuhetkestä tapaninpäivän aamupäivästä vuoden loppuun 31.12., jolloin Sukellus.fi informoi lopettaneensa löytyneiden listan ylläpidon. Keskusrikospoliisi oli edellisenä iltana julkaissut katastrofissa kadonneiden listan, ja näin kansalaisten etsintä ja siitä tiedottaminen siirtyi kokonaan viranomaisille. Tutkimusosiossa esitetään ensin, miten sukellus.fi -toiminta organisoitui. Sen jälkeen esitellään tutkimustulokset ja johtopäätökset aineistosta. Niiden perusteella

keskustellaan vielä keskeisimmistä viranomaisviestinnän ongelmista suhteessa Sukellus.fi:n aineistoon, ja lopuksi esitetään kehitysideoita ja suositukset viranomaisille.

Www.sukellus.fi -verkkosivusto sai tiedonjulkistamisen valtionpalkinnon keskiviikkona 30.3.2005. Palkinnon saivat toimitusjohtaja Alex Nieminen, toimittaja Petri Ahoniemi, sukellusyrittäjä Janne Miikkulainen, järjestelmäinsinööri Matti Anttila, IT-asiantuntija Sami Köykkä, tuottaja Mimmu Pekkanen ja tietoliikennetekniikan opiskelija Kalle Valkama nopeasta ja ammattimaisesta kriisitilanteen verkkotiedotuksesta Internet-sivuston [www.sukellus.fi](http://www.sukellus.fi) välityksellä. Tiedonjulkistamisen perusteluissa todetaan, että ”*Kaakkois-Aasian tsunamikatastrofin suomalaisessa tiedotuksessa www.sukellus.fi -verkkosivusto osoitti erinomaisella tavalla Internetin välityksellä tapahtuvan osaavan ja nopean tiedonvälityksen vaikuttavuuden. Verkkoviestinnän vahvan ammatillisen osaamisen ansiosta www.sukellus.fi kykeni nopeasti sekä kokoamaan tietoa että päivittämään sitä olosuhteiden jatkuvasti muuttuessa. Ammattimaiseen toimintaan kuului myös kyky ottaa olosuhteiden edellyttämällä tavalla huomioon tietosuojaan liittyvät kysymykset. Verkkotiedolle ominaisella tavalla myös käyttäjät löysivät hämmästyttävän nopeasti tietoa tarjoavat sivustot, jotka useimmille olivat olleet aikaisemmin vieraita.*”  
([http://www.minedu.fi/opm/uutiset/archive/2005/03/30\\_1.html](http://www.minedu.fi/opm/uutiset/archive/2005/03/30_1.html)).

#### Tutkimuskysymykset

Tutkimuksessa etsitään vastausta neljään päätutkimuskysymykseen ja tulosten kautta vedetään johtopäätöksiä, miten puhelin, tekstiviestit ja verkko voisivat paremmin palvella valtionhallinnon kriisiviestintää.

- § Millaista tietoa kansalaiset tarvitsivat *kriisin 24* ensimmäisen tunnin aikana?
- § Millaista tietoa kansalaiset odottivat saavansa kriisin eri vaiheissa?
- § Keneltä tai miltä taholta kansalaiset tätä tietoa odottivat?
- § Miten odotukset jakautuivat viranomaisten, median ja muiden tahojen suhteen?

#### Aineisto:

- Info@Sukellus.fi sekä sähköposteja, jotka liittyivät Aasian hyökyaaltokatastrofiin (n=690)
- Tekstiviestit katastrofialueelta Suomeen (n=47)

Tämän osion aiheisto on yksityistä kirjeen vaihtoa kansalaisten välillä kriisissä. Olemme erityisesti ottaneet huomioon tämän luottamuksellisen aineiston vaatimukset analyysin teossa ja raportin kirjoittamisessa, jotta kansalaisten keskinäinen luottamus toisiinsa voi säilyä. *Käsitlemme nimillä vain Sukellus.fi -sivuston toimittamiseen osallistuneita henkilöitä, jotka on mainittu ja palkittu julkisestikin.* Yksittäisten kansalaisten sähköpostiviestit ovat anonymoituja. Alex Nieminen on antanut aineiston tutkimuskäyttöön toivoen, että tämän kautta voitaisiin *kehittää* valtionhallinnon kriisiviestintää.

#### Tutkimusmenetelmät

Sukellus.fi -toimintaa koskeva aineisto on kahdenlaista: tekstiviestit ja sähköpostit. Lisäksi on viitteellisesti katsottu varsinaisia sivustoja, joita ei ole analysoitu. Tekstiviestit sisältävät pääasiassa elossa löytyneiden nimiä ja paikkoja, mistä henkilöt ovat löytyneet sekä puhelinnumeroita sekä toisille sukeltajille että viranomaisille. Viesteissä on lyhyitä hätäviestien tyyliä kommentteja jaksamisesta ja vähän muuta infoa toimijoiden välillä.

Analyysissa on määrällisesti luetteloitu viestien määrät ja tarkat ajankohdat ja viestien teemat. Analyysirunko on liitteenä (13). Sisältöanalyysissa on luokiteltu ja analysoitu kaikki sähköpostit ja tekstiviestit. Aineistosta on tehty laadullisesti temaattinen analyysi. Tekstiviestit on analysoitu lähinnä rytmittämään aikakarttaa ja kuvaamaan toimijoiden välisiä suhteita. Sähköpostit sisältävät enemmän informaatiota: toisissa on vain kysymys ”Kadonnut henkilö X Khao Lakissa, hotelli X”. Hyvin monissa on myös erilaista informaatiota Thaimaan sairaaloista ja paikoista, joista omaiset ovat saaneet yhteyden kertoakseen olevansa elossa. Sähköposteissa viitataan myös viranomaisiin ja mediaan, sekä verrataan Sukellus.fi:n toimijoita näihin tahoihin.

### 6.2.1 Sukellus.fi:n kriisin ajan toiminnan alkuhetket

Sukelluskeskus Raya Diversin toiminta Thaimaassa ja sen kontaktit Suomeen muodostivat keskeisen *tiedonjakofoorumin* heti tapaninpäivästä 26.12. lähtien. Alex Nieminen oli ollut ennen joulua yhteydessä Raya Diversin toimitusjohtaja Janne Miikkulaiseen, ja heti joulun jälkeen seuraavien sukellusharrastajien piti lähteä Thaimaahan. Aamulehden toimittaja Petri Ahoniemi ja Alex Nieminen olivat median ja verkon kautta saaneet tietoa Indonesian maanjäristyksestä ja tsunamista.

”Kun näin ensimmäiset raportit maanjäristyksestä ja sitä seuranneiden hyökyaaltojen katastrofista kotonani Tampereella Ylen tv-uutisista. Vaikka tietoja suomalaisuhreista ei vielä ollutkaan, huolestuin alueella olevien tuttavieni ja ystäväni puolesta ja aloin lähettämään heille tekstiviestejä”, kirjoittaa [www.sukellus.fi](http://www.sukellus.fi) -sivustoa ylläpitänyt Alex Nieminen verkkosivuilla. Alex Nieminen tiesi Janne Miikkulaisen olevan joulun Khao Lakissa. Heti aamun tv-uutisten jälkeen Nieminen sai tekstiviestin tutultaan Petri Ahoniemeltä 26.12. kello 11:23 ”Tarvitsen nimiä, numeroita suomalaisille Phuketissa, jos tiedät. Lähetä ne puh xxxx, Petri Ahoniemi, Aamulehti. Jannen ja Jarin on jo ”(sms 1.). Muutaman tunnin kuluttua tv-uutisissa Niemisen mukaan sanottiin, että alueella ei ole suomalaisuhreja. ”Enää en uskonut”, sanoo Alex Nieminen.

Huolestuneita puheluita alkoi tulla 26.12. aamupäivällä useita. Kukaan ei tuntunut saavan yhteyttä Miikkulaiseen. Tapaninpäivän illalla noin kello 21.20 Ahoniemi soitti Niemiselle ja sanoi saaneensa Khao Lakista kiinni Miikkulaisen, jonka mukaan tilanne paikan päällä on ”paha, kuolleita joka puolella”. Ahoniemi pyysi Niemiseltä apua, kuinka tuossa vaiheessa Miikkulaisen tekstiviestillä lähettämä, pääasiassa sukelluksen harrastajista koostuva lista saataisiin mahdollisimman nopeasti omaisten tietoisuuteen. Niemisen mukaan hänen ylläpitämänsä [www.sukellus.fi](http://www.sukellus.fi) -sivusto oli ainoa kanava, johon hän voi suoraan vaikuttaa. Sen avulla välittömästi saadaan tieto eteenpäin, vaikka sukellusharrastuksen ulkopuolella sitä sivustoa juuri kukaan ei tunne. ***Tästä käynnistyi viikon mittainen vuorokauden ympäri toimiva tietojen välittäminen Thaimaassa olevien suomalaisten löytämiseksi ja tietojen välittämiseksi omaisille ja ystäville.***

Miikkulaisen tekstiviestin mukaan kaikki Khao Lakista Similan-saarille lähteneet sukeltajat ovat pelastuneet Miikkulaisen mukana ja majoittuneet Khao Lakissa jonnekin koululle. Alex Nieminen oli tapaninpäivänä yhteydessä ystäviinsä Sami Köykkään ja Kalle Valkamaan ja päätti laittaa ensimmäiset Janne Miikkulaiselta tulleet nimelistat verkkosivuilleen.

Käytännössä Sukellus.fi -sivuston toiminta oli muutaman toimitustyötä ja verkkoympäristöä hyvin tuntevan ja käytännön taidot omaavan henkilön verkosto, jonka Alex Nieminen kokosi. Janne Miikkulainen hoiti Raya Diversin ja muiden kanssa pelastustyötä Thaimaan Khao Lakissa ja lähetti suoraan tekstiviestillä ja myöhemmin sähköpostilla

nimiä Alex Niemiselle. He päättivät tiedottaa asiasta verkkosivujen kautta, jotta mahdollisimman monet omaiset saavat tiedon pelastuneista.

Löydetyistä, kadonneista ja sairaaloissa olevista suomalaisista tulleita tietoja päivitettiin jatkuvasti muutamien yöunien taukoja lukuun ottamatta. Lisäksi Sukellus.fi julkaisi *kymmeniä nettilinkkejä*, joiden kautta omaiset ja ystävät saivat etsiä ihmisiä, joihin eivät saaneet kännyköillä tai tekstiviesteillä yhteyttä. Useimpien hyökyaallon uhrien kaikki tavat, matkapuhelimet mukaan lukien olivat kadonneet.

## 6.2.2 Verkkotutkimuksen teoreettista taustaa

Sukellus.fi ja Thairy.net, jotka olivat olemassa ennen Aasian hyökyaaltokatastrofiakin, muodostuivat globaalisti verkkoyhteisöiksi ennestään tuntemattomille kansalaisille. Nämä ovat hyviä esimerkkejä kansalaisten aktiivisuudesta ja verkon potentiaalista kriisissä. Sinikka Sassi (2000) on väitöskirjassaan, *Verkko kansalaisyhteiskunnan käytössä*, tarkastellut verkkoa toisaalta demokratiakehityksen ja toisaalta modernisaatiokehityksen näkökulmasta. Demokratiakehitys tarjoaa verkon analyysin keskeisimmät teoreettiset välineet eli kansalaisyhteiskunnan, julkisuuden ja kansalaisen käsitteet. Verkon kautta voi tarkastella kansalaisyhteiskunnan historiallista kehitystä. Aasian hyökyaaltokatastrofissa verkkoviestintä oli ensimmäisen kerran tärkein ja nopein viestinnän väline kansalaisille. Sassin (2000, 28) mukaan modernisaatiokeskustelussa on kyse sosiokulttuurin murroksesta: ”Verkko on samanaikaisesti sekä murroksen kohde että sen tuottaja”. Sukellus.fi -sivuston toimittajien kevyt organisaatio osoitti, kuinka tehokkaasti verkon avulla kriisiviestinnässä kansalaisten keskinäinen toiminta voi korvata perinteisen, modernin ajan tuotoksena syntyneen painetun ja sähköisen median sekä weberilaisen byrokraattisen toimintakulttuurin. Aasian hyökyaaltokatastrofi kosketti monenlaisia yhteiskuntia: monet aasialaiset yhteiskunnat ovat rakenteiltaan ja tuotantotavoiltaan esimoderneiksi luokiteltavia yhteiskuntia. Länsimaissa valtionhallinnossa vallitsevat hyvin pitkälle edelleen modernin yhteiskunnan elementit. Myöhäismodernia yhteiskuntarakennetta edustaa aktiivinen kansalaisuus, joka alkaa toimia itsenäisesti modernin yhteiskunnan rakenteista riippumatta. Näitä eroja verkon näkökulmasta Sassi kuvaa seuraavasti taulukon 6.2.1 mukaisesti.

Taulukko 6.2.1: Yhteiskuntien modernisaatiokehitykset (Sassi 2000, 29)

<b>Esimoderni yhteiskunta</b>	<b>Moderni yhteiskunta</b>	<b>Myöhäismoderni yhteiskunta</b>
Syklisyys	Lineaarisuus	Hajautuvuus
Paikallisuus	Liikkuvuus	Tosiaikaisuus
Ihminen ja työväline	Ihminen ja kone	Samanaikaisuus
	Systemin kasvu	Ihmisen ja koneen yhdistyminen
	Keskitettyt järjestelmät	Systemi ja keskitetyt järjestelmät muuttuvat näkymättömiksi
		Hierarkioiden madaltuminen

Sassin mukaan kuvaus kertoo aikaan ja paikkaan kiinnittyvän elämäntavan muuttumisesta syklisestä lineaariseksi eli eteenpäin suuntautuvaksi ja siitä sekä ajallispaikallisesti tiivistetyimmäksi että myös hajautuneemmaksi. ”Nykyisin informaatio- ja kommunikaatioteknologia auttaa keventämään organisaatioita ja samalla häivyttämään taka-alalle systeemin ja keskitettyjen järjestelmien olemassaolon.” (Sassi 2000, 29). Tsunamin kaltaisessa katastrofissa, jossa osallisia oli yli viidestäkymmenestä maasta ja erilaisista kulttuureista. Verkkoviestinnällä oli potentiaalia murtaa perinteisiä viestintä- ja kenteitä, kun kansalaisilla oli hätä saada yhteys omaisiinsa toisella puolen maapalloa.



Verkon yhteydessä ei myöskään puhuta vastaanottajasta eikä vastaanotosta, mikä Sassin (2000, 70–71) mukaan kertoo sen erosta muihin joukkoviestimiin. ”Koska toiminta verkossa on useimmiten huomattavasti pelkkää vastaanottoa aktiivisempaa, *toimija* ja *subjekti* ovat selvästi osuvampia käsitteitä, mutta mikä substantiivi kuvaisi itse toimintaa? *Käyttöä* parempaa ilmaisua ei toistaiseksi ole, vaikka joitakin puhekielisiä termejä käytetäänkin runsaasti.” Sukellus.fi -sivuston ja Thairy.net -sivuston lukuisat toimijat olivat aktiivisia etsiessään ja välittäessään tietoa. Hyvin monet etsivät linkkiloja Thaimaan sairaaloihin ja tuoreinta uutismateriaalia, joita välittivät avoimeen Internet-verkkoon tai keskustelupalstoille. Jotkut pyysivät ja antoivat kielenkäännösapua sekä jakoivat viranomaisten yhteystietoja.

### 6.2.3 Sukellus.fi-toiminnan organisoituminen ja ”organisaatio”

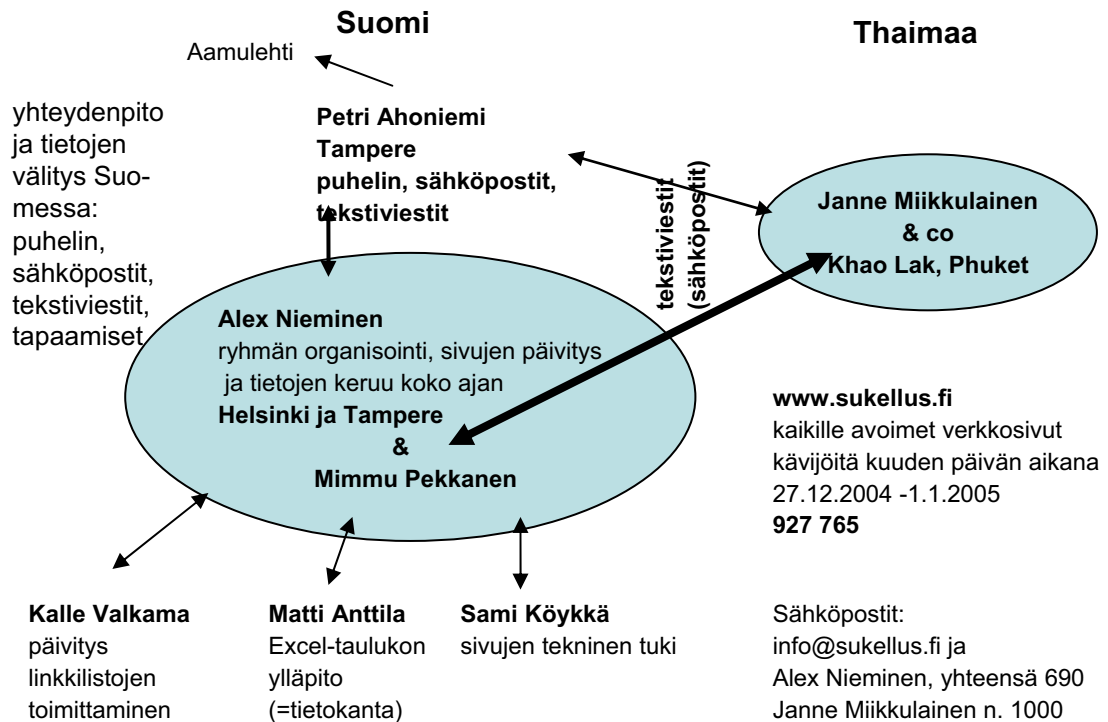
Sukellus.fi -toiminta käynnistyi, kun Thaimaassa olevaan Raya Diversin toimitusjohtaja Janne Miikkulaiseen ei saatu tapaninpäivän aamuna yhteyttä ja oli hätä tutuista ja ystäväistä Thaimaassa. ”*Sukellus.fi -organisaatio*” muodostui käytännössä muutamasta eri alojen asiantuntijasta, jotka tunsivat ennestänsä toisensa ja toistensa toimintatavat. Oleellista oli, että he luottivat toisiinsa.

Nämä henkilöt olivat mukana: Raya Diversin toimitusjohtaja Janne Miikkulainen, joka johti suomalaisten pelastustoimintaa ja etsintöjä ennen kuin Suomen Punaisen Ristin ihmiset ehtivät paikalle. Hän jatkoi pelastustoimintaa yhdessä heidän ja Aurinkomatkojen matkaoppaiden kanssa. Miikkulaisen kanssa Thaimaan pelastustöissä oli muitakin sukelluksen harrastajia ja yrittäjiä, mutta vain Miikkulaisen kautta tuli nimilistoja ensimmäisenä päivänä Petri Ahoniemelle ja sen jälkeen suoraan Alex Niemiselle. Suomessa toimintaa koordinoi Alex Nieminen, joka laittoi Sukellus.fi -sivuilleen nimilistoja ja linkkejä katastrofin kohdanneiden omaisten ja ystävien tiedonkulkua varten. Päivitystä hoiti koko ajan Niemisen kanssa hänen puolisonsa Mimmu Pekkanen. Kalle Valkama toimitti pääasiassa linkkilistaa, jonka kautta omaiset voivat itse etsiä sairaaloiden listoilta läheisiään. Lisäavuksi päivitykseen tuli Matti Anttila, joka vastasi ensisijaisesti Excel-tietokannasta. Sami Köykkä vastasi sivujen ja palvelimen teknisestä puolesta. Sukellus.fi -sivuston palvelin oli Nebula-yrityksellä, joka lisäsi kapasiteettia tarpeen mukaan. Sivujen graafisen suunnittelun oli pari vuotta aiemmin tehnyt Juha Kaunisto. Toimittaja Petri Ahoniemi, jonka kautta ensimmäiset yhteydet Thaimaahan saatiin, kirjoitti Aamulehteen 27.12., jossa ensimmäisen kerran mainitaan Khao Lak katastrofialueena. Alex Nieminen, joka itsekin on ollut toimittajana, oli yhteydessä kaikkiin suurimpiin suomalaisiin mediataloihin tuttujen toimittajiensa kautta ja kertoi, että joitakin tietoja Thaimaasta on saatavana sukellus.fi -sivujen kautta. 27.12. Sukellus.fi -sivut mainitaan sekä MTV3:n että Ylen tv-uutisissa.

Viranomaisten puolella vastaava lähes ympärivuorokautinen tiedotusorganisaatio olisi minimissään toiminut normaalina työaikana 4-6 verkkosivujen päivittäjällä ja avustajalla. Thaimaan ja Sri Lankan alueilla olisi pitänyt molemmissa olla ainakin yksi tiedottaja, jonka kautta Suomen Punaisen Ristin, matkatoimistojen ja pelastusorganisaation tiedot olisivat tulleet verkkopäivitykseen. *Ongelmana Sukellus.fi -sivujen päivittäjillä oli henkilöiden nimien oikeellisuuden tarkistaminen, mihin viranomaisella on paremmat lailliset edellytykset.* Sukellus.fi- tai Thairy.net -verkkosivujen ylläpito onnistui tavallisella kotitietokoneella. Sukellus.fi -sivuston kapasiteettia jouduttiin lisäämään, kun normaalin 300 kävijän lukumäärät alkoivat kasvaa lähes tuhatkertaisiksi päivittäin. Sivulla kävi viikon aikana miljoona lukijaa.

Kuva 6.2.1 Sukellus.fi – tiedonkulun ja viestinnän organisointi

### Sukellus.fi – tiedonkulun ja viestinnän organisointi Aasian hyökyaalokatastrofissa



www.sukellus.fi -sivuston toiminnasta ja tiedotuksesta vastasi käytännössä kuuden hengen ydinporukka: Alex Nieminen, Janne Miikkulainen, Mimmu Pekkanen, Sami Köykkä, Kalle Valkama ja Matti Anttila, joita teknisesti avusti muutamia henkilöitä. Thaimaassa Miikkulaisen lisäksi muutamia Raya Diversin sukelluskeskuksen henkilöitä osallistui etsintöihin. Petri Ahoniemi sai ensimmäisenä yhteyden Janne Miikkulaiseen ja toimitti ensimmäiset Miikkulaisen nimilistat, kirjoitti jutun Aamulehteen ja lähti Thaimaahan jutuntekomatkalle, josta oli yhteydessä Alex Niemiseen, mutta hän ei varsinaisesti osallistunut Sukellus.fi -sivujen toimittamiseen.

#### 6.2.4 Tutkimustulokset: Kansalaisten tiedontarpeet ja Sukellus.fi:n toiminta

Osiossa analysoidaan kansalaisten tiedontarpeen näkökulmasta Sukellus.fi -sivuston ylläpitäjien välistä sähköpostikirjeenvaihtoa ja tekstiviestejä. Tutkimuksen tavoitteena on aineistolähtöisesti selvittää, miten verkkoviestintä toimii katastrofissa ja kuinka valtionhallinnossa verkkoa voisi kehittää erilaisia tiedontarvitsijoita varten. Sukeltajien saamat tekstiviestit ja sähköpostit ilmaisevat konkreettisen tiedontarpeen lyhyesti.

*Tutkimuskysymys 1: Millaista tietoa kansalaiset tarvitsivat kriisin 24 ensimmäisen tunnin aikana?*

*Kansalaiset tarvitsivat toistensa yhteystietoja*

Sukellus.fi-sivuston ylläpitäjien toiminta käynnistyi konkreettisesti 26.12. kello 11.23 Petri Ahoniemen lähettämästä tekstiviestistä, jossa hän pyytää Alex Niemiseltä Thaimaassa olevien sukelluksen harrastajien nimiä, koska hän ei saa yhteyttä tuttuihinsa, kuten Janne Miikkulaiseen. Nieminen antaa lisää nimiä ja sanoo Miikkulaisen olevan Khao Lakissa.

*Kansalaiset tarvitsivat tiedonvälitystä pelastumisesta omaisille*

Ahoniemi saa Miikkulaiseen puhelinyhteyden tapaninpäivän iltana kello 21 jälkeen ja saa kuulla katastrofin laajuudesta. Hän soitti puhelimella Alex Niemiselle, ja kertoi tilanteen. Miikkulaisen lyhyiden *tekstiviestien* perusteella kävi Niemisen mukaan *heti* selväksi, että kyseessä on suurkatastrofi, jossa on kuollut paljon ihmisiä ja että katastrofi koskettaa Suomea. Suomessa olleiden sukelluksen harrastajien saama tilannekuva Miikkulaisen kautta Khao Lakista tapaninpäivän iltana oli ”paha ja kuolleita joka puolella”. Miikkulainen oli onnistunut pelastamaan asiakkaina olleet sukelluksen harrastajat ja henkilökuntansa turvaan Similan-saarilta Thaimaan armeijan avulla. Hän pyysi välittämään tiedon omaisille. Viestien sisältö ja sävy oli yksiselitteinen: *hätäviesti*.

Tekstiviestejä tuli tapaninpäivän iltana lähes *minuutin välein* Janne Miikkulaiselta Petri Ahoniemelle, joka välitti ne myös Alex Niemiselle. Tapaninpäivän iltana Khao Lakista välitettiin tieto, että löydettyjä oli yhteensä 89, joista suurin osa on ”thum ma plao school about 10 km from thaplamu, near khao lak, kanssani turvassa koulurakennuksella”, kuten Janne Miikkulainen kirjoittaa tekstiviestissä. Näiltä ihmisiltä oli kateissa yli 30 läheistä.

*Kansalaiset tarvitsivat yhteystietoja ulkoasiainministeriöön*

Sukellus.fi -sivuja päivitettiin koko ajan Alex Niemisen ja Mimmu Pekkasen kotona sekä Tampereella että Helsingissä. Tietoa välitettiin toisilleen myös viranomaisista: 26.12. kello 21:36 lähetty tekstiviesti (sms 5.): ”Voiko joku sms mulle bangkokin lähetystön nron”. ja saa kohta tiedot: 26.12. kello 21:49: ”Ulkoasiainministeriön yhteystiedot: sanomat.ban@formin.fi, kirjaamo.um@formin.fi” (sms 11).

## 6.2.5 Tekstiviestit olivat nopeaa ja luotettavaa tiedonvälitystä

### *Ensimmäiset kadonneiden tiedot tekstiviestillä*

Ensimmäiset 13 suomalaista kadonnutta perheenjäsentä ilmoitettiin tekstiviestillä *www.sukellus.fi* -sivujen ylläpitäjälle Alex Niemiselle 26.12. kello 21:37. Sivuille alettiin päivittää Thaimaassa löydettyjä ja kadonneita, joihin ei saatu yhteyttä. Sukellus.fi-sivuston päivittämistä varten 26.–31.12.2004 Alex Niemisen 47 tekstiviestiä ovat tämän Sukellus.fi-sivuston lähtökohta. Aineistossa ei ole Thaimaassa olleiden sukellusharrastajien ja muiden sivuston ylläpitäjien tekstiviestejä. Ensimmäisen 24 tunnin aikana yhteys Thaimaahan toimi siten, että Janne Miikkulainen lähetti Petri Ahoniemelle ja Alex Niemiselle löytämiensä henkilöiden nimiä. Suomessa Nieminen alkoi heti tapaninpäivän iltana päivittää sivuille Thaimaan katastrofista selvinneitä ja muuta tietoa.

*Tekstiviesti oli ensimmäisen vuorokauden aikana varmin tapa pitää yhteyttä. Katastrofin alussa puhelin- ja muu verkkoliikenne sortui Khao Lakin alueelta kokonaan. Phuketin alueella puhelinyhteydet toimivat alussa, mutta ne tukkeutuivat pian suuren kansainvälisen yhtäkkisen puheluiden määrän takia.*

### *Mitä tietoa tekstiviesteillä lähetettiin?*

*Sukellus.fi -sivustoa ylläpidettiin puhelimien, tekstiviestien ja sähköpostien välityksellä. Lähetetyt tiedot olivat yksinkertaisia, pääasiassa nimiä ja numeroita ja linkkiloistoja, mistä saa lisätietoa. Yksilöityinä aikajärjestyksessä lähetetyt ja pyydyt tiedot olivat:*

- 1) puhelinnumeroita ja yhteystietoja viranomaisiin
- 2) löydettyjä ja kadonneita suomalaisia
- 3) ohjeita sivuston päivittäjille
- 4) jatkosta sopimista
- 5) yhteistyöstä kiittämistä ja väsymyksen tuntojen jakamista

Käytössä ovat olleet tekstiviestien lisäksi *info@sukellus.fi* tulleet sähköpostit sekä Alex Niemiselle henkilökohtaiseen sähköpostiin tulleet katastrofia koskeneet viestit, yhteensä 690 sähköpostia. Lisäksi viikon aikana Janne Miikkulainen sai noin 1000 sähköpostia, joita hän pääsi lukemaan vasta, kun viranomaiset ottivat vastuun kadonneiden etsimisestä ja tiedottamisesta 30.12. *Miikkulainen etsi suomalaisia koko katastrofin alueelta ja käytännössä ensipäivinä johti suomalaisten pelastustoimintaa Khao Lakissa yhdessä kahden Aurinkomatkojen oppaan kanssa 26.–27.12.2004* sen jälkeen kun oli itse päässyt turvaan koululle Thaimaan armeijan avustamana. Petri Ahoniemi alkoi kirjoittaa seuraavan päivän Aamulehteen juttua, jossa Khao Lak mainitaan ensimmäisen kerran suomalaisissa joukkoviestimissä (AL 27.12.)

## 6.2.6 Kansalaisten tiedot *info@sukellus.fi* –osoitteeseen autoivat saamaan yhteyden

*Kun media julkaisee 27.12 tietoja *www.sukellus.fi* -sivustosta, lähes 77.000 kävijää on jo ensimmäisen vuorokauden aikana sivuilla. Maanantaina 27.12 Aamulehdessä sekä illalla Ylen ja MTV3:n uutisissa kerrottiin Sukellus.fi-sivuista ja näytettiin osoite. Ihmiset alkoivat lähettää suoraan sähköpostilla tietoa osoitteeseen *info@sukellus.fi*. Palvelin meni tukkoon ja palvelun tarjoaja Nebula oy kasvatti nopeasti ja omatoimisesti kapasiteettia käyttötarpeen mukaan. Nieminen huomauttaa vielä, että ilman lisäkorvausta vielä. 27.12.2004 - 3.2.2005 välisenä aikana tuli yhteensä 690 katastrofia koskevaa sähköpostia, joista 462 viestiä tuli ennen keskusrikospoliisin kadonneiden nimilistojen julkaisemista 30.12. kello 18. Sivut palvelivat erittäin suurta joukkoa: enimmillään sivuilla oli kävijöitä 29.12., jolloin mittarilukema osoittaa 255.943 kävijää. Yhteensä sivuilla vieraili lähes miljoona kävijää kuuden ensimmäisen päivän aikana, jolloin sukellus.fi -sivuston ylläpitäjä tiedotti sivuilla, että listojen ylläpito siirtyy viranomaiselle. Tämä on*

mediallekin uutinen, johon kiinnitettiin myös kansainvälisesti huomiota. Kun miljoonan kävijän raja ylittyi 3.1.2005, kaikki suomalaiset oli evakuoitu Suomeen katastrofialueilta ja ulkoasiainministeriö aloitti samana päivänä toimintansa Finnmatkojen Phuketin Orchid Resort -hotellin kriisikeskuksessa (ks. Luku 7).

*Jatkuva sähköpostiyhteys alkoi toimia maanantaina 27.12.* Sen kautta oli helpompi lähettää kadonneiden ja löydettyjen nimiä. Khao Lak tulee heti 27.12. kello 14.03 lähtien hallitsemaan sivustoja, kun Thaimaan armeija päästää Janne Miikkulaisen ja Aurinkomatkojen oppaat ja muut auttajat Khao Lakin tuhoalueille. Kahden ensimmäisen päivän aikana suurin osa kadonneista ilmoitetaan Khao Lakista ja joitakin Phuketista. Hotelleista viesteissä toistuu Khao Lakin Hotel Blue Village Pakarang jo 27.12. alkaen. 27.12. listalle tulee Khao Lakista nimiä, joihin ei saada yhteyttä. Samat nimet ovat myös viimeisessä Krp:n listassa kadonneina.

Sukellus.fi -sivuston tultua julkisuuteen 27.12., sen kävijämäärät hyppäsivät nopeasti yli 76.000 kävijän. Sivusto tukkeutuu kello 19 maissa maanantaina, jolloin kiireessä lisätään kapasiteettia ja pannaan palvelun sisäinen hakukone pois päältä. Yhtäkkisen suuren kävijämäärän takia sivusto alkoi tukkiutua ja hetken ajan palveluun ei tahtonut päästä. Vastaavasti sisäasiainministeriön ja ulkoasiainministeriön sivut tukkeutuivat keskusrikospoliisin listojen julkistamisen jälkeen ja olivat pidempään pois palvelusta. Sukellus-sivusto ei ollut tehty tällaisia kävijämääriä varten. Normaali kävijämäärä on ollut muutama sata päivässä.

*Mitä tietoja lähetettiin sähköpostilla ja miten palvelu toimi?*

*Tietoja sairaaloiden linkkiloistoista*

Sähköpostin avulla Kalle Valkama lähetti ensimmäisen tässä analyysissä mukana olleen sähköpostiviestin 27.12. kello 11.16 otsikolla "Phuketin sairaaloiden lista". Sukellus.fi -ryhmä aloitti näin *tiedotustoiminnan kansalaisille*, jossa pyrittiin auttamaan omaisiaan etsiviä itse myös yhteydenotoissa sairaaloihin ja seuraamaan niiden potilaslistoja. Ulkoasiainministeriö avasi kriisikeskuksen Suomessa kello 10.45 ja Bangkokin suurlähetystön raportti (ASKI 1), jossa vahvistettiin hyökyaallon iskeneen Phuketin rannoille, tuli ulkoasiainministeriöön kello 11.08 (UM/Sisäinen selvitys 28.2.2005). Viranomaisilla oli siis sama tieto käytettävissä kuin kansalaisilla. Tässä vaiheessa kansalaiset alkoivat tukkia ulkoasiainministeriön puhelimia jatkuvilla soitoilla ja lähettellä toisilleen sähköposteja. Myös Sukellus.fi:n sähköpostiin alkoi virrata viestejä tasaisesti.

*Omaiset lähettivät kadonneiden ja löytyneiden nimiä*

Omaiset alkoivat ilmoitella löytyneitä ja kysellä kadoksissa olevia läheisiään myös osoitteeseen info@sukellus.fi 27.12. kello 11.23 alkaen. He olivat saaneet tiedon www.sukellus.fi -sivuston olemassaolosta sekä verkon kautta että tiedotusvälineistä; joku mainitsee lähteekseen Aamulehden, osa television. Osa viesteistä oli lähetetty myös suoraan Alex Niemisen henkilökohtaiseen sähköpostiin, jotka myös on analysoitu Niemisen luvalla. Sähköpostin avulla ensimmäiset kadonneiden nimet tulevat Khao Lakissa olevista omaisista sukeltajille 27.12. kello 14:03.

*Verkkopalvelun valtavat kävijämäärät vaativat runsaasti lisäkapasiteettia koneelta*

Jo 27.12. sukellus.fi -sivuston ylläpitäjillä oli ongelmia koneen kapasiteetin kanssa, joka oli suunniteltu normaalia noin 300 päiväkävijää varten. Kävijöitä oli jo ensimmäisenä päivänä 76.581. *Ongelma päätetään ratkaista nopeasti.* Tiedot vaihdetaan tekstiviestien avulla.

### *Päivitystä lähes vuorokauden ympäri*

Tekstiviestien sisällöstä näkyy, kuinka tutut henkilöt hoitavat kriisiä pienessä organisaatiossa. Turhat selitykset jäävät pois. Mutta myös tunteet ja väsymys ilmaistaan tekstiviesteissä. Lähes ympärivuorokautista työtä tehneet alkoivat väsyä, mutta jatkoivat silti työtänsä. Ulkoasiainministeriö sulki jälleen yöksi kriisipuhelimen kello 24–08, vaikka vapaaehtoisia tulijoita kriisikeskukseen oli 150. Sukellus.fi -ryhmä päivitti sivuja välillä vuorotellen ja nukkuivat muutaman tunnin ja taas työ jatkui vapaaehtoisesti.

Median kiinnostus sukellus.fi -toimintaa kohtaan heräsi jo maanantaina 27.12., kun se oli televisiouutisissa. 28.12. Ilta-Sanomat kyseli Niemisen puhelinnumeroa ja kehui ”Hienoa työtä!” (sms 33). Kävijöitä sivuilla jo yli 200.000 päivässä. Toimittaja Petri Ahoniemi Aamulehdestä lähti jutuntekomatkalle katastrofialueelle (sms 40).

### *Sukellus.fi viranomaisen korvikkeena*

Tekstiviestien tiedot tallennettiin verkkosivuille, minkä johdosta heti 27.12. alkoi hätäänntyneiltä kansalaisilta tulla sähköposteja löydetyistä ja kadonneista sekä tietoa sairaaloiden linkkiloistoista.

Etsintä työtä vaikeutti se, että potilaita siirrettiin sairaalasta toiseen hoitotarpeen ja tilanteen mukaan.

- 28.12. kello 12:38: ”tärkeä update bansai sairaalalta, kaikki 5 suomalaista lähetetty jatkohoitoon bkk tai phuket (5 nimeä), sairaalan listalta, pahoja kirj virheitä.” (sms 32)

Sukellus.fi -ryhmä laittaa tekstiviestejä ja seuraa verkkosivuja potilaiden perässä. Uudet tiedot päivitetään, vaikka jokaisella on vaikeuksia listojen kanssa, koska sairaaloissa samatkin nimet on kirjoitettu hyvin monella tavalla.

Kun viranomaiset alkoivat ottaa vastuuta listojen kokoamisesta ja niiden julkistamista vaadittiin mediassa, Janne Miikkulainen pohti pelastustyön vaihetta:

- 29.12. kello 16:15: ”Jos soitat voitais tehdä sellanen lopetusjuttu sivuilles et ihmiset ja media tajuis et tää on ohi meidän osalta.”

Alex Nieminen jatkoi sivujen päivittämistä vielä uuden vuoden jälkeenkin, koska omaiset olivat huolissaan kadonneista edelleen. Janne Miikkulaisen lähettämät nimimäärät kohosivat 28.12. joulukuuta saakka jyrkästi ja alkoivat sen jälkeen laskea. 29.12. oli toisen aallon huippu: omaiset lähettivät info@sukellus.fi -osoitteeseen tietoja löytyneistä ja kadonneista (Taulukko 6.2.2). KRP julkaisi illalla 30.12. listansa, joka kääntää sähköpostien määrä jyrkkään laskuun. Sukellus.fi -toimijat mieltävät tehtävänsä väliaikaiseksi, *viranomaisen korvikkeeksi*.

## **6.2.7 Kansalaiset välittivät toisilleen tietoa ja ilmaisivat kiitosta**

### *Tutkimuskysymys 2: Millaista tietoa kansalaiset odottivat saavansa kriisin eri vaiheissa?*

Sähköpostiaineisto on luokiteltu seuraaviin pääluokkiin: päivä, kellonaika, löytnyt henkilö, kadoksissa oleva henkilö, viestin sisältämä informaatio, viestin sisältämä kysymys tai ilmaistu huoli, viestissä mainittu tieto tai kommentti viranomaisesta sekä viestissä ilmaistu kannustus ja kiitos. Tällä luokittelulla on pyritty etsimään, millaista tietoa hädässä oleva ihminen välittää, mitä tietoja hän odottaa, miten hän ilmaisee hätänsä ja kenelle osoitetaan kysymyksiä, huolia ja kiitosta.

Taulukko 6.2.2 Sähköposteissa kansalaisten lähettämät tiedot info@sukellus.fi – osoitteeseen

Päivä	Löytyneiden nimiä	Kadoksissa olevien nimiä	Välitetty informaatio	Esitetty kysymys tai huoli	Viranomaisia koskeva tieto tai kommentti	Kiitos ja kannustus
27.12.	30	15	15	11	2	6
28.12.	87	45	129	19	17	7
29.12.	137	49	133	32	14	48
30.12.	41	14	44	26	7	58
31.12.	25	6	38	6	10	23
01.01.	5	2	12	4	-	17
02.01.	6	6	14	1	4	6
03.01.	2	9	15	3	7	6
04.01.	2	4	11	2	2	29
05.01.	2	12	15	-	2	11
06.01.– 23.02.	1	11	47	-		29
<b>Yht.</b>	<b>339</b>	<b>173</b>	<b>473</b>	<b>104</b>	<b>65</b>	<b>234</b>

Määrällisen luokittelun perusteella saa yleiskäsityksen kansalaisen hädästä kriisissä: tietoja alkaa tulla info@sukellus.fi-osoitteeseen heti 27.12. alkaen. Sivulla alettiin tiedottaa 26.12. illalla kello 22, kun Janne Miikkulaiselta oli saatu ensimmäinen pelastuneiden 26 hengen nimilista. Alex Nieminen lähetti listan Petri Ahoniemen toiveen mukaisesti ulkoasiainministeriölle ja Bangkokin suurlähetystöön sekä useille medioille. Tapaninpäivän iltana tuli suurlähetystöltä heti kiitosviesti nimilistasta ja tiedoista (Nieminen/www.sukellus.fi/arkisto). Sukellus.fi -sivusto oli tapaninpäivään saakka tavallinen sukelluksen harrastukseen liittyvä foorumi. Lukumäärissä sähköpostihuippu saavutettiin kahden kolmen ensimmäisen päivän aikana. 30.12.2004 jälkeen sähköpostien määrä alkaa vähetä, koska toisaalta on käynnissä evakuointi katastrofialueelta ja suurin osa kadonneista alkaa löytyä. 1.1.2005 alkaen löytyneiden tiedot putosivat, koska suurin osa oli evakuoitu Suomeen. Kuitenkin katastrofissa menehtyi 178 suomalaista, ja uhreja on joka kolmannessa kunnassa.

#### *Löytyneiden ja kadonneiden nimet olivat tärkein asia*

Alussa viitenä ensimmäisenä päivänä sähköposteja hallitsivat löytyneiden nimilistat sekä niiden yhteydessä kerrotut muut tiedot paikoista tai nettisivustoista, joista saa tietoa. Monet olivat tekstiviestillä tai puhelimella saaneet tiedon pelastumisesta ja paikasta. Yhteensä löytyneistä ihmisistä lähetettiin tietoja 339 viestissä. Viimeinen evakuointilento lähti Phuketista uudenvuodenpäivän iltana, joten pelastuneista ei ollut kovin paljon huolta.

Omaiset, jotka eivät olleet saaneet yhteyttä läheisiinsä, lähettivät heti alussa tietoja heistä. 27.12. lähetyissä viesteissä oli runsaasti kokonaisia perheitä. Omaiset halusivat tätä kautta *yhteyden*, kun eivät päässeet ulkoasiainministeriön palvelusta läpi. Kadonneiden osalta määrät alussa olivat runsaat, erityisesti korostui Khao Lak ja siellä pari hotellia, erityisesti Blue Village Pakarang, joka hallitsi sähköposteja. Sähköposteissa omaiset välittivät pääasiassa löytyneiden ja kadonneiden nimiä ja paikkoja, missä nämä ovat tai voisivat olla.

### *Tietoa linkkilistoista, sairaaloista ja evakuointilennoilla tulevista*

Useissa viesteissä nimilistojen lisäksi oli muuta informaatiota, kuten sairaaloiden yhteystietoja ja muuta informaatiota, jota kansalaiset välittivät toisilleen. Informaatiota oli enemmän niissä viesteissä, joissa omaiset olivat löytäneet sivuston kautta läheisensä ja halusivat auttaa muitakin. Sivuilla välitetään viranomaisten yhteystietoja sekä muiden verkkosivustojen osoitteita, joilta voi saada tietoa. Sukellus.fi -sivusto muodostui hädässä olevien kansalaisten yhteistyöfoorumiksi, toisin kuin esimerkiksi ministeriöiden oma keskustelupalsta ota.kantaa.fi portaali, joka ei palvellut tässä kriisissä. Tästä enemmän verkkosivujen analyysin yhteydessä (Luku 6). Kansalaiset välittävät omaistensa kautta saamiaan tietoja evakuointilennoilla tulleista ja tulevista läheisistään.

### *Tietoja pidetään luotettavina*

27.12. aamusta tulleissa tekstiviesteissä saa selvän kuvan hädästä ja siitä että ympärillä on kuolleita, joiden joukosta etsitään loukkaantuneita ja eläviä. Kello 10:54 sms 12: "varma tieto xx hengissä"; kello 11:08 sms 13: "xx ja xx nähty eilen satavarma tieto, pitäisi olla kunnossa. Voi olla teille jo vanha tieto." 27.12. kello 18:04. sms 15: "Elossa ja nähty (33 nimeä)" Näitä viestejä varmoista löytyneistä ja kadonneista tulee välillä minuutin välein.

Myös Janne Miikkulaiselle alkoi Thaimaahan tulla puhelin soittoja, jolloin hän pyysi, että kollegat ilmoittaisivat, etteivät ihmiset soita hänelle, koska se hidastaa etsintätöitä. Hän myös muistuttaa, että kaikki loukkaantuneet, kadonneet yms. ovat olleet viidakosta ja mantereelta löytyneitä suomalaisia ihmisiä eikä kukaan sukellusretkellä ollut ole loukkaantunut (sms 18).

### *Keskusrikospoliisin listojen julkistaminen vähensi sähköpostimäärät*

Keskusrikospoliisin kadonneiden listojen julkistaminen 30.12.2004 kello 18 vähensi sähköpostimäärät alle kymmeneen. Vaikka Sukellus.fi -sivuston kriisiin liittyvä palvelu julkisesti päätettiin lopettaa sen jälkeen, kun keskusrikospoliisi julkaisi tiedot kadonneista, muutamia nimiä epätoivoiset omaiset ja ystävät kyselivät vielä kolmisen viikkoa sähköpostilla.

### *Kansalaisten kiitokset sukeltajille hienosta palvelusta*

Viestin sisällöissä kiitos ja kannustusviestit jatkuivat suhteellisen tasaisina lähes koko palvelun ajan. Erityisesti www.sukellus.fi -sivustolla ilmoitetun kriisiä koskevan palvelun päättyminen aiheuttaa valtavat kiitoksen vyöryt ja myötätunnon osoitukset sivuston ylläpitäjille.

### *Sukellus.fi-toimijoiden ystävyys kriisityössä*

*Koko Sukellus.fi -sivustoa ylläpiti vain 7 hengen ystäväporukka.* Viikko oli raskas kaikille, mikä näkyy tekstiviesteistä ja sähköposteista. Paikanpäällä olleille ja tuhon nähneille se oli erityisen raskas kokemus. Sukellus.fi-toimijat muistivat myös tukea ja kiittää toisiaan työn aikana.

### *Tutkimuskysymys 3: Keneltä tai miltä taholta kansalaiset tätä tietoa odottivat?*

Kansalaiset ilmaisevat sähköposteissa suoraan, että eivät saa viranomaisiin yhteyttä. Viranomaisiin viitataan sähköposteissa kaikkiaan 65 kertaa. Lähes kaikki, jotka puhuvat viranomaisista, olivat yrittäneet ensin päästä ulkoasiainministeriön kriisipalveluun. Jos olivat päässeet, he eivät saaneet sitä tietoa, mitä saivat tästä kansalaisten tietoforumiksi muodostuneesta Sukellus.fi -sivustosta. *Tätä vastaavaa palvelua odotettiin ennen kaikkea ulkoasiainministeriöltä.* Siltä odotettiin tietoja omaisten kohtalosta ja tietoja, missä he ovat ja millä evakuointilennoilla ovat tulossa.



Ulkoasiainministeriötä kohtaan kansalaiset esittävät hyvin vahvaa kritiikkiä. Vaikka lähiomaisilla on suuria vaikeuksia saada virallisilta tahoilta tietoja, ystävät olivat ihan tietomotissa. Emotionaalisella tasolla hätä läheisen puolesta voi olla yhtä suuri: ”Mistään muualta se ei ole mahdollista, koska en ole lähiomainen, niin tietoja ei heru UM:stä eikä matkanjärjestäjiltä” (e-mail 64).

### 6.2.8 Sukellus.fi korvaa viranomaisen ja voittaa nopeudessaan median

Tutkimuskysymys 4: Miten odotukset jakautuivat viranomaisten, median ja muiden tahojen suhteen?

Sukellus.fi -sivuston kautta välitetään myös tietoja, missä omaiset ovat Thaimaassa motissa, kun kukaan ei saa viestiä heistä viranomaisille: ”Onko teillä yhteyksiä Phuketin alueelle? UM:n yhteydet eivät todellakaan pelaa. Haluaisin välittää sinne, että Krabin alueen Ao Nangin eteläpuolella olevalla niemellä, vain joitakin kilometrejä kylästä, on suomalaisia ainakin kuusi henkilö Tonsai Beachillä. Saman nimin ranta on myös Phi Phi saarella, mutta tämä on mantereella. Alueelle ei mene tietä ja välissä on korkea ”vuori”. Heillä ei ole nyt mitään hätää, mutta haluaisivat päästä elossa olevien kirjoille ja myös tiedotuksen piiriin, esim. tautitilanne kiinnostaa... nimiä ja puhelinnumero ja nettiyhteyksin on ajoittain pelannut ..” (e-mail 90).

Myös suhteessa mediaan sukelluksen sivuja verrataan hyvin paljon. Omaisten mielestä Sukellus.fi sivusto päihitti kaikki mediat: ”Olette ainoa selkeä kanava ajan tasalla ja asiallisesti” (e-mail 145). Monien nälkä kuitenkin kasvaa syödessä: kun saa hyvää julkista palvelua omaisista, osa rohkenee vielä pyytää yksilöllisesti lähettämään sähköpostilla tietoa. Yksi Sukellus.fi:n keskeinen toimija on lähettänyt lähes 30 sähköpostiviestiä joko lisäinfona tai kysyäkseen tai tarkentaakseen joitakin tietoja.

Palvelua verrataan myös *Thairy.net:iin* ja muihin verkkosivuihin. Thairyra monet kehuvat ja sanovat, että siellä on myös listoja sairaaloista. *Kansalaiset selvästi luottavat verkosta saamaansa tietoon tämän aineiston pohjalta ja osaavat myös etsiä sieltä luotettavat kanavat*. Samalla myös arvioidaan joitakin sivuja huonoiksi, kuten AP-areenaa, jonka toimittaja Miska Rantanen nosti Helsingin sanomissa (HS 2.1.) lähes Sukellus.fi -arvoiseksi.

Tutkimuskysymys 5: Viranomaisten viestinnällinen yhteistyö muiden tahojen kanssa

Viranomaiset eivät ottaneet aktiivisesti yhteyttä Sukellus.fi -sivuston ylläpitäjiin. Kun Bangkokin suurlähetystölle oli lähetetty nimilistoja, sieltä tuli heti tapaninpäivänä kiitosviesti. Keskusrikospoliisi ei missään vaiheessa pyytänyt päivittäjiltä listoja eikä ollut muutenkaan yhteydessä Niemiseen tai muihin Sukellus.fi:n toimijoihin. Ulkoasiainministeriöstä tuli 7.1.2005 sähköposti osoitteeseen info@sukellus.fi. Viestin sisällöstä käy ilmi että ulkoasiainministeriön edustajat tapaisivat mielellään Alex Niemisen Aasian hyökyaaltokatastrofiin liittyvien tapahtumien vuoksi. Niemisen mukaan tämä tapaaminen sitten järjestyi ja Sukellus.fi -sivuston edustajia kävi ulkoasiainministeriössä keskustelussa kriisiviestinnästä kehittämismielessä.

Alex Nieminen oli yhteydessä tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnioon sen jälkeen kun Helsingin Sanomissa oli ollut Aarnion lausuma Sukellus.fi-sivuston nimilistoista, jotka eivät täytäneet tietosuojalain vaatimuksia. Alex Nieminen soitti 30.12. Aarniolle, joka pyysi käymään toimistollaan. ”Selvitin teenjuonnin yhteydessä syyt, taustat ja ’toimitukselliset kriteerit’ jolla nimiä on julkaistu. Sovimme, että poistamme nimilistat palvelustamme, kun jokin valtiollinen taho ilmoittaa kriisin olevan ohi tai ottaa löytyneiden ylläpidon hoitaakseen. Tuota yhteydenottoa odotamme edelleen”, kirjoitti Alex Nieminen Sukellus.fi -sivuilla viikko Aasian hyökyaaltokatastrofin jälkeen.

(<http://www.sukellus.fi/archives/00194.shtml>). Keskusrikospoliisi julkaisi samana iltana kadonneiden listan, jolla oli runsaasti henkilöitä, jotka olivat jo löytyneet Sukellus.fi -sivustojen kautta.

#### *Sukellus.fi viranomaisen korvikkeena?*

Omaisiaan ja ystäviään etsivät kansalaisten kirjoittavat avoimesti viranomaistiedotuksen ja -toiminnan puutteista jo 27.12. alkaen. **Kaikki viranomaisia koskevat viestit ovat negatiivisia**, kun sen sijaan Sukellus.fi -sivuston tiedotusta koskevia negatiivisia viestejä on vain yksi, jota sitäkin pyydetään väärinkäsityksen takia anteeksi. Sukellus.fi -sivuston ylläpitäjät ja paikan päällä auttanut Janne Miikkulaisen ryhmä saavat runsaasti kiitoksia kansalaisilta, sekä omaisilta että niiltä, joita katastrofi ei henkilökohtaisesti koskettanut. Kaikkiaan eri tavoin kiitetään ja kannustetaan 234 viestissä info@sukellus.fi -sivuston ylläpitäjiä. Sivuston kautta välitetään paitsi tietoa löydetyistä, heidän silloisesta olin paikastaan, kadonneista että linkkiliistoja, joiden kautta pääsee sairaaloiden sivustoille ja muille kansalaisyhteisöille, kuten Thairy.net -sivulle, josta muodostui kansalaisten kesken toinen merkittävä tiedon jakofoorumi Suomessa. Thairy-sivut on analysoitu erikseen tässä tutkimuksessa (Luku 8).

### **6.2.9 Ongelmat ja onnistumiset viranomaisviestinnässä kansalaisten tiedontarpeiden näkökulmasta**

#### *Viranomaisen kadoksissa*

*Lukuisissa viesteissä kuvataan lyhyesti, kuinka sivu on palvellut omaisiaan etsiviä ja muita huolestuneita kansalaisia tiedonsaannissa, koska he eivät ole saaneet viranomaisiin yhteyttä tai heiltä faktatietoja. "Hei, kiitos "suomalaisia Khao Lakissa" tiedotteesta sivuillanne. En tiedä mitä kautta voisi ruveta kyselemään (UM:lle on jo ilmoitus eilen sunnuntaina tehty). Khao Lakissa oli lomailmassa (5 ihmisen nimet)..." (27.12. kello 18:41, e-mail 15)."*

*"Olette tehneet työn, joka ylittää kaikkien matkatoimistojen ja ulkoasiainministeriön tiedotuksen. KIITOS. KIITOS" (28.12. kello 12:28, e-mail 85). "On se hyvä että joku tahoo selvästi yrittää auttaa tilanteessa, jossa Ulkoasiainministeriö ei hoida hommiaan kunnolla." (28.12. kello 12:39, e-mail 94). "Kiitos avustanne, ilman ylläpitämäännne sivua etsivät omaiset olisivat olleet täysin tyhjän päällä. Viranomaiset ovat olleet tilanteessa kuin halvautuneita, ainakin sellainen tunne on tullut useille omaisiaan etsineille." (29.12. kello 17:02, e-mail 357). Sukellus.fi -infoon tulleiden sähköposteissa kuvastuu viranomaisten hitaus ja toimimattomuus, mikä aiheutti närkästystä ja vihaa. (e-mail 86). Kiitos teille uskottoman suuresta avusta, jonka annatte hätäntyneille omaisille. Näitä tietoja ei ole saatavilla ulkoasiainministeriön sivuilta, jossa ne ehdottomasti pitäisi olla..." "Päihititte kaikki valtakunnalliset mediat. Olette olleet ainoa selkeä kanava ajan tasalla ja asiallisesti." (28.12. kello 17:36, e-mail 145).*

#### *Yhteys viranomaisiin*

Sukellus.fi -sivujen ylläpitäjät ohjaavat myös ottamaan yhteyttä viranomaisiin, erityisesti ulkoasiainministeriöön jatkuvasti, kun epätietoiset kansalaiset kysyvät "minne voi ilmoittaa tsunamissa kadonneita?". Päivittäjien välisistä sähköpostiviesteistä käy ilmi, että he myös itse välittivät ulkoasiainministeriölle päivittämiään tietoja.

### *Ajantasaista tietoa*

Lukuisissa viesteissä keuhuttiin sitä, kuinka tämä sukellus.fi -sivuilla oleva lista on ainoa, josta saa ajantasaista tietoa, paremmin kuin mediasta tai viranomaisilta.

### *Hätä omaisten ruumiista*

Suomalaisilla, niin kuin monilla länsimailla, tuli hätä omaisten puolesta, kun uutiskuvat ruumiiden polttamisesta alkoivat levitä maailmalle 28.12. Tästä lähetettiin myös Sukellus.fi-sivustolle huolestunutta sähköpostia. Ruotsissa lehtitietojen mukaan viranomaiset reagoivat nopeasti ruumiiden polttamista koskeviin uutisiin ja vaativat Thaimaan viranomaisia estämään länsimaisten ruumiiden polttamisen, jotta ruumiit voidaan tunnistaa ja kuljettaa kotiin.

### *Kansalaisten opastajana*

Kiireen keskellä sukeltajilla riitti aikaa myös opastaa omaisia median kanssa toimimisessa ja muussa, jopa yöllä. *Sukellus.fi toimii journalistisin periaattein*, että varottavat sivustojen linkeistä ja materiaalista, joka voi sisältää raakoja kuvia kuolleista ja loukkaantuneista.

### *Sukellus.fi informoi myös Indonesian maanjäristyksestä pääsiäisenä*

Pääsiäismaanantaina 28.3.2005 sattunut uusi voimakas maanjäristys Indonesiassa aiheutti paniikkia ja levottomuutta jälleen Thaimaassa, mistä sukellus.fi tiedottavat tapahtumasta myös verkkosivuillaan: "Indonesian pohjoisosissa sattui sunnuntai-iltana uusi n. 8,7 Richterin voimakkuuksinen vedenalainen maanjäristys. YLE:n tv-uutisten haastattelema seismologian asiantuntija Matti Tarvainen kertoi, että ei Tapaninpäivän kaltaisiin hyökyaaltoihin uskota. USA:n tsunamikeskuksen mukana suurimmassa vaarassa on Afrikan itärannikon ulkopuolella sijaitseva Mauritiuksen saari. Vain Cocos -saarilla, 1500 km järistyspaikalta etelään on havaittu toistaiseksi hyökyaaltoja. Janne Miikkulainen Raya Diversiltä Phuketin läheltä Thaimaasta kertoi aiemmin sunnuntaina illalla, että siellä on varoituksen takia "kaaos päällä", mutta että tsunamin iskuun ei paikanpäällä uskota." (<http://www.sukellus.fi/alex> 28.3.2005 kello 22:53). *Sukellus.fi sivusta oli tullut kansalaisille eräänlainen uutistoimisto*, mitä tehtävää tällainen yleinen tiedotus palvelee.

### *Ongelma: Viranomaisen ristiriitaiset tiedot*

Keskusrikospoliisi julkaisi kadonneiden listan 30.12.2004 kello 18 ja siitä oli tiedotettu etukäteen, mutta kukaan ei pitänyt listaa löytyneistä ja Sukellus.fi -sivujen keräämää aineistoa ei käytetty ainakaan kaikilta osin Keskusrikospoliisin listan lähtökohtana, mikä aiheutti omaisissa lisää närkästystä viranomaisia kohtaan, kun jo kertaalleen löydetyt virallisesti ilmoitettiin kadonneiksi. Keskusrikospoliisin sivut olivat lisäksi tukossa käytännössä jo ennen listan julkaisemista ja niille ei päässyt moneen tuntiin illan aikana. Sama lista julkaistiin myös valtioneuvoston ja ulkoasiainministeriön sivuilla ja useat mediat julkaisivat sen illan aikana, mikä helpotti kadonneiksi ilmoitettujen tietojen oikaisemista. Keskusrikospoliisin listan julkaiseminen aiheutti välittömästi vilkasta keskustelua ja hämmennystä Sukellus.fi -infossa, kun listalla oli lukuisia henkilöitä, joita Sukellus.fi:n oli jo varmuudella löydetty. Keskusrikospoliisin ensimmäisen listan nimistä kolmasosa oli virheellisiä. *Monet toteavat, että sukellus.fi -sivuilta saa parempaa ja luotettavampaa tietoa kuin poliisin sivuilta*. Kuvaava esimerkki krp:n ensimmäisen listan julkistamisen jälkeen sukellus-infon ja omaisen kanssa käyty sähköpostiviestienvaihto henkilöstä, jonka keskusrikospoliisi ilmoitti kadonneeksi 30.12. listallaan: "Henkilö (ikä) Helsingistä on Suomessa. Terveisin henkilön äiti. Ps. henkilön löytymisestä on ilmoitettu lukuisia kertoja sähköpostitse ja puhelimitse poliisille, ulkoasiainministeriöön ja matkatoimistoon. Ensimmäinen ilmoituskierrös tehtiin 29.12."

Suomen Bangkokin suurlähetystöstä ollaan yhteydessä info@sukellus.fi -osoitteeseen seuraavana päivänä, jolloin krp:n lista julkaistiin: ”Yhteydenottopyyntö: Voisitteko ystävällisesti ottaa pikaisesti yhteyttä tänne Bangkokiin. Haluamme tehdä muutaman varmistuksen listallanne olevista henkilöistä. Terveisin XX Suomen Suurlähetystö, Bangkok, puh. xx x xxx xxxx” (31.12.kello 10:45, e-mail 489). Suomessa ulkoasiainministeriö otti info@sukellus.fi -palvelun ylläpitäjään yhteyttä vasta sen jälkeen, kun sukellus.fi -sivuilla oli ilmoitettu, että he lopettavat sivujen kriisipalvelun, ja toiminta siirtyy viranomaisille. Tämä ainoa yhteydenotto tapahtui loppiaisen jälkeen 7.1.2005, ja ulkoasiainministeriö halusi järjestää tapaamisen Sukellus.fi toimijoiden kanssa.

## 6.2.10 Johtopäätöksiä

### *Tiedonkulku verkkoviestinnän ja tekstiviestien keinoin*

Aasian hyökyaaltokatastrofissa nopeimmiksi tiedonkulun kanaviksi nousivat verkkoviestintä ja tekstiviestit. Yksinomaan verkkokeskustelujen toimivuutta kriisiviestinnässä arvioidaan tässä tutkimuksessa omassa luvussaan (Luku 6). www.sukellus.fi -sivusto nousi kansalaisten mielestä tärkeimmäksi tiedonkulun ja verkkoviestinnän kanavaksi katastrofissa. Sukellus.fi -sivustoille ensimmäisiä tietoja löytyneistä Khao Lakissa alettiin laittaa tapaninpäivän iltana kello 22 jälkeen.

Sivustoja ylläpidettiin puhelimen ja ennen kaikkea tekstiviestin avulla suoraan Thaimaasta. Tässä tapauksessa oli onnekas sattuma, että sukelluksen harrastajilla oli sekä osaamista Thaimaan pelastustoiminnan organisoimisessa että Suomessa kykyä nopeasti organisoida tiedonjakelukanava. Sellaiseksi Alex Nieminen otti ylläpitämänsä sukellus.fi -sivuston. Ystäväjoukkoon kuului *toimittajia ja verkon osaajia*, joten myös tieto sivuista saatiin leviämään muun median kautta heti seuraavana aamuna. Tämä asiantuntijoista koostuva ystäväverkosto osoitti, että myös kriisissä verkko on halpa, nopea ja luotettava väline hoitaa tiedonkulku ja viestintä.

*Tekstiviesti/puhelin, sähköposti ja kaikille avoin internetverkko muodostivat nopean tiedonkulun reitin suoraan katastrofialueelta omaisille.* Kansalaiskirjeidenkin valossa omaisilla oli suurin tarve saada yhteys katastrofin keskellä olleille läheisilleen. Osa heistä oli saanut tietoa tekstiviestien avulla, mutta kaikilla ei tätä yhteyttä ollut. Sukellus.fi palveli erityisesti omaisia siinä, että kaikki tuttavat eivät soittaneet ja kyselleet, vaan saattoivat seurata asioita myös itse verkon kautta.

Tekstiviestien ja puhelimen ongelmana olivat alussa huonot ja kokonaan poikki olevat yhteydet erityisesti Khao Lakiin, jonne sukellus.fi saivat yhteyden tapaninpäivän iltana kello 21 jälkeen, josta alkoi sitten Sukellus.fi sivujen päivitys.

*Erityisesti Thaimaassa sukelluksen harrastajien kautta saatu informaatio oli kansalaisten tiedon saannin kannalta ensiarvoisen tärkeä.*

Kansalaisten tiedontarpeet erityisesti katastrofin ensimmäisinä päivinä olivat valtavat. Mitkään muut viestimet tai viranomaisinformaatio ei tavoittanut suurta määrää kansalaisia niin nopeasti kuin verkko. Sähköpostiviestien perusteella Sukellus.fi – sivusto palveli hyvin myös virolaisia, joilla ei viranomaisten puolesta ollut järjestetty mitään erityistä tiedotusta. Tämä oli *ainoa* kanava, jonka kautta jotkut virolaiset saivat tietoa ja pääsivät etsimään omaisiaan. *Hädässä olevalle ihmiselle tärkeintä on saada yhteys omaisiin. Tämän tehtävän Sukellus.fi täytti viranomaisen puolesta sadoille suomalaisille uhreille ja heidän omaisilleen.*

*Kansalaiset ryhtyivät itse välittämään tietoa omia kanaviaan pitkin, kun viranomaiseen ei saatu yhteyttä sen enempää paikan päällä kuin Suomessakaan.*

Sukellus.fi-sivuston toiminta on hyvä esimerkki Sassin (2000) mainitsemaasta aktiivisesta kansalaisuudesta, jossa kansalaiset ottavat päätösvallan ja toiminnan omiin käsiinsä, varsinkaan jos eivät koe viranomaisen toimivan kriisissä riittävän nopeasti ja luotettavasti. Sekä kansalaiskirjeiden että Sukellus.fi -aineiston valossa *aktiivinen kansalaisuus* toteutui parhaiten juuri verkon kautta: kansalaisilla oli globaalisti yhteys toisiinsa ja he pystyivät auttamaan toisiaan eri tavoin. Sukellus.fi sähköposteissa monet tarjosivat erilaista apuaan paitsi etsimällä hyviä tietolinkkejä verkosta, myös konkreettisesti alkoivat etsiä kadonneita ja lähettivät sähköpostilla tietoja info@sukellus.fi-osoitteeseen, tuntematta edes henkilöitä sen takana. Kansalaisten luottamus toisiinsa syntyi spontaanisti. Sitä edes auttoi Sukellus.fi -sivujen ylläpitäjien eettisesti ja journalistisesti kestävä toimintatapa.

Kansainvälisesti suomalaisen sukelluskeskuksen tiedotustoiminta noteerattiin. Muun muassa verkkolehti Divernet News (9.1.2005) julkaisi uutisen: Finnish diving community put government to shame  
<http://www.divernet.com/news/stories/finndive090105.shtml>

*Yhteisöllisyys toteutui verkon kautta*

*Sukellus.fi -sivuston kautta syntyi omaisiaan ja ystäviään etsiville ihmisille **yhteys**. Monet alkoivat auttaa listojen kokoamisessa sukeltajia sekä toimittaa muidenkin löytämiensä suomalaisten yhteystietoja sähköpostin välityksellä Alex Niemiselle. Nieminen rekrytoi listalta avustavan henkilön auttamaan sivujen ylläpidossa. Muitakin auttajia ja palvelujen tarjoajia ilmaantui. Erityisesti sukellus.fi -sivustolle laitettu ilmoitus kriisipalvelujen lopettamisesta aiheutti valtavan kiitostulvan 31.12.2004 eteenpäin, vaikka moni vielä lähetti viestiä kadonneista omaisistaan, joista eivät olleet mitään kautta saaneet tietoja. Kiitokset esitettiin hyvin eri tavoin, välillä lyhyesti ja kauniisti, välillä isolla ja verbaalilla, osa liitti niihin kansallistunteen ja sankaruuden (29.12. kello 19:40, e-mail:377). Joku sanoi esittävänsä Janne Miikkulaiselle nuorkauppakamarin palkintoa. Myös valtio palkitsi sukellus.fi -toimintaan osallistuneet tiedonjulkistamisen valtionpalkinnolla 2005. Tätä sankarin viittaa sukellus.fi -palvelun ylläpitäjät eivät itse halunneet omassa jälkipuheessaan ottaa: ”En kokenut, enkä usko, että kukaan meistä koki tehneensä mitään ihmeellistä. Me olimme koko katastrofin kriittisen ajan turvassa kotimaassa. Janne, muu Raya Diversin porukka sekä tietysti monet muut paikalla auttamassa olleet ihmiset tekivät sen oikea työn”  
(Alex Nieminen, [www.sukellus.fi/archives/000194.shtml](http://www.sukellus.fi/archives/000194.shtml)).*

*Kansalaiset kokivat saaneensa sukellus.fi -sivuston kautta seuraavanlaista tietoa:*

Omaiset, ystävät ja muut sivustolla käyneet kokivat saavansa sen tiedon, mitä katastrofitilanteessa ylipäätään oli saatavissa. *Lähes miljoona kävijää kävi kuuden päivän aikana sivuilla.* Se on enemmän kuin millään muulla katastrofin sivustoista. Se osoitti, että sivuilta koettiin saatavan *apua ja tietoa*. Tiedotusvälineet informoivat sivujen olemassa olosta nopeasti ja niiden kävijämäärät [www.sukellus.fi](http://www.sukellus.fi) sivuilla sekä ja sähköpostit info@sukellus.fi -osoitteeseen nousivat päivittäin (Taulukko 6.2.3).

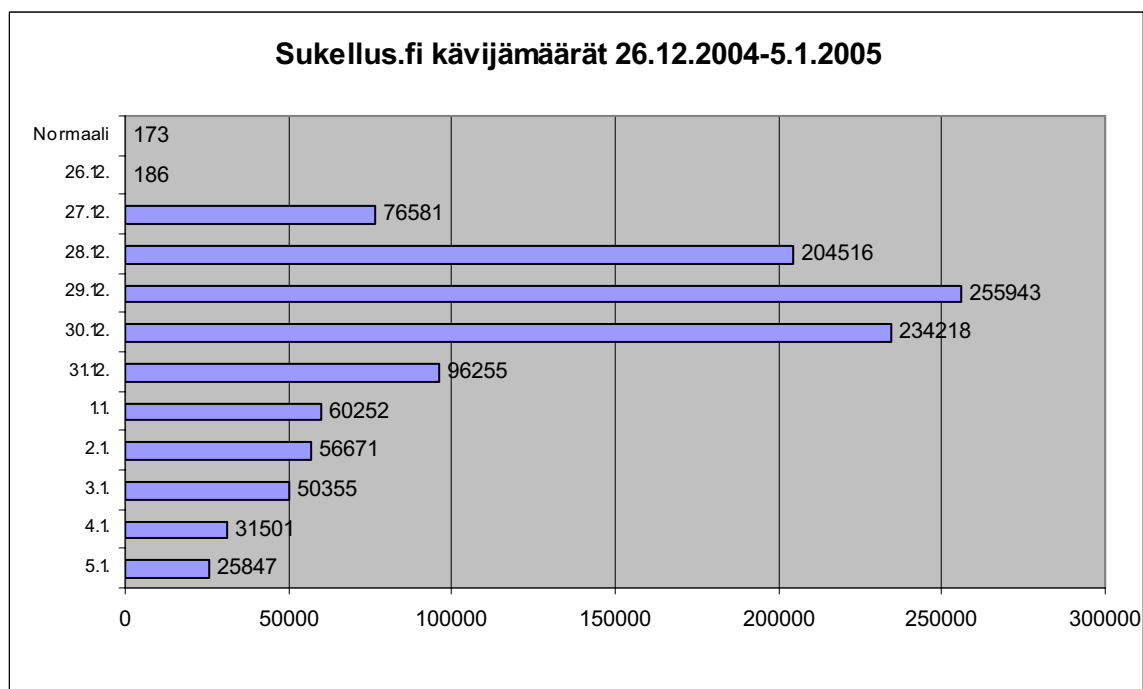
Taulukko 6.2.3 Sukellus.fi kävijämäärät

	27.12.	28.12.	29.12.	30.12.	31.12.	1.1.	Yhteensä
<b>Kävijät</b>	76 581	204 516	255 943	234 218	96 255	60 252	<b>927 765</b>
<b>www.sukellus.fi</b>							
<b>info@sukellus.fi</b>	50	140	200	50	50	15	505

Tässä tutkimuksessa on ollut käytössä myös sukellussivujen päivittäjän sähköpostit, yhteensä 690 sähköpostia. Monet toimittajat pyysivät sähköpostin välityksellä info@sukellus.fi kautta haastattelua, kun eivät tiedäneet, kuka sivuja ylläpitää. Haastattelupyyntöjä tuli runsaasti. *Luvut ilmaisevat hyvin sitä, että kansalaisilla ja toimittajilla oli valtava tiedon tarve.* Kun osoitautui, että sivujen kautta saa luotettavaa tietoa heti alusta lähtien, kävijämäärät nousivat heti huippuun. Teknisiä ongelmia oli pariin kertaan, koska sivujen normaalikävijämäärä oli noin 300 päivässä.

*Kun krp julkaisi omat kadonneiden listansa 30.12., sukellus.fi -sivuston kävijämäärät alkoivat pudota dramaattisesti.* Yksi syy siihen on, että Sukellus.fi -sivuilla osoitettiin, että jatkossa tiedottamisesta ja listojen julkistamisesta vastaa viranomainen. Keskusrikospoliisin listojen julkistaminen aiheutti kuitenkin lisähuolia joillekin, koska jo kertaalleen sukellus.fi -sivuilla löydetyiksi ilmoitetut ihmiset oli merkitty jälleen kadonneiksi. Sähköposteissa Alex Nieminen käy kirjeenvaihtoa erään kansalaisen kanssa tästä. Myöhemmin nimi poistui taas krp:n listalta. Erona sukellus.fi -toimijoiden listaan, krp julkaisi kadonneiden listan. Jälleen kukaan ei päivittänyt löytyneiden listaa, vaikka kaikki eivät olleet saaneet omaisiaan Suomeen. Läheskään kaikilla ei ollut tietoa, missä kunnossa heidän läheisensä ovat Thaimaan sairaaloissa. Epätietoisuus aiheutti useissa jälleen hämmennystä viranomaisen toimintaa kohtaan.

Kuva 6.2.2 Sukellus.fi kävijämäärät



Aasian hyökyaaltokatastrofin koko akuutin vaiheen aikana 26.12.04-5.1.05 kävijöitä www.sukellus.fi sivuilla oli yhteensä yli miljoona, 1 092 325. Tämä on moninkertaisesti enemmän kuin millään katastrofista vastanneilla viranomaissivuilla.

### *Kansalaisten tyytyväisyys eri toimijoihin*

Kansalaiset olivat erittäin tyytyväisiä Sukellus.fi palveluun. Se vastasi heidän *sekä tiedollisiin että emotionaalisiin tarpeisiin*. Hyvin monet purkivat lyhyesti, tuntojaan ja kiittivät tällaisen kanavan olemassaolosta, kun yhteyttä viranomaisiin ei saatu. Huomattavaa on myös, että sivujen päivittäjät ehtivät vastata kysymyksiin ja kommentoida, jos jollakin oli jokin erityinen hätä. *Sivut toteutettiin journalistisen hyvän etiikan mukaisesti, jolloin kansalaiset luottivat niiden antamaan tietoon ja vilpittömään haluun auttaa.*

Valtionhallinnon viestintäsuosituksissa korostetaan verkon käytön kehittämistä viranomaisen kansalaisen vuorovaikutuksen parantamiseksi. ”Verkkoviestintä mahdollistaa tiedon välittämisen tehokkaasti” (VNK, viestintäsuositus, 2002). Sukellus.fi -toiminta osoitti tämän väitteen paikkansa pitäväksi. Erityisesti verkon keskeistä ominaisuutta, linkittämistä muihin sivustoihin, kuten sairaaloihin ja muihin paikkoihin, kansalaiset pitivät erittäin hyvänä tietopalveluna. Verkko mahdollisti ajantasaisen tiedon. Nopeudessa se voitti kaikki perinteiset mediat.

Keskeisimmät ongelmat viranomaisen viestinnässä ja tiedonkulussa kansalaisten tiedontarpeiden näkökulmasta: Millaisin keinoin kansalaisten tiedontarpeita voivat viranomaiset jatkossa palvella paremmin?

## **6.3 Kansalaisten sähköpostipalautteet ulkoasiainministeriölle**

### Johdanto

Valtiohallinnon viestintäsuosituksen (2002) peruslähtökohta on ankkuroitu demokratiiaan: ”Valtiohallinto ja sen viestintä ovat kansalaisia varten.” Myöhäismodernin yhteiskunnan piirteitä on muun muassa hierarkioiden madaltuminen, mitä verkon ja sähköpostin käyttö eri tilanteissa edustaa (Sassi 2002, 29). Kansalaisen on sähköpostin välityksellä helpompi lähestyä päättäjiä ja poliittista johtoa kuin aiemmin. Weberilainen byrokratia suljettuine järjestelmineen on joutunut taipumaan e-kansalaisen edessä, joka elää @-olosuhteissa, jossa sähköposti, tekstiviestit ja keskustelupalstat, ovat luontevia viestin välittämisen muotoja inhimillisessä vuorovaikutuksessa.

Ulkoasiainministeriölle tuli sähköposteina runsaasti kansalaispalautetta ja kysymyksiä liittyen Aasian hyökyaaltokatastrofiin. Tässä osiossa on tutkittu nämä kansalaisten palautteet ja pohdittu, millä tavalla viranomainen voisi jatkossa hyödyntää sähköpostia ja verkkoviestintää myös kriisiviestinnässä. Tutkimuksessa oli käytettävissä ulkoasiainministeriön verkkopalvelun kokoamat sähköpostit, joita kansalaiset lähettivät liittyen Aasian hyökyaaltokatastrofiin. Yhteensä sähköposteja oli 423. Palautteella yleensä kootaan tietotarpeita, kokemuksia ja odotuksia. Jotta katastrofista voisi jotain oppia, eri tahoilta tuleva palaute on perusta hallinnon ja toimintojen kehittämiseksi. Siksi tässä tutkimuksessa käydään läpi tämä kansalaispalaute.

## Tutkimuskysymys ja aineisto

*Tutkimuskysymys: Millaisia odotuksia ja kokemuksia kansalaisella oli suhteessa ulkoasianministeriön Aasia hyökyaaltokatastrofissa?*

Tutkimusaineistona ovat ulkoasianministeriön kansalaispalautteet ja UM:n vastaukset niihin, joiden kokonaismäärä on 423<sup>12</sup>.

Analyysimenetelmänä on käytetty temaattista analyysiä.

Sähköpostit on luokiteltu aineistolähtöisesti seuraaviin teemoihin ja toimijoihin:

- Kansalaisen kysymys/tiedonanto (n = 176)
- Kansalaisen neuvo/aputarjous viranomaiselle (n = 61)
- Kansalaisen osoittama suora kritiikki viranomaisista kohtaan (n = 124)
- UM:n vastaus (n = 27)
- Viranomaisten välinen tietojen välittäminen (n = 35)

## Kansalainen apua tarvitsevana, kriitikkona ja viranomaisen neuvojana

Tutkimustulosten mukaan kansalaisen kysymykset, tiedonannot ja huolenaiheet viranomaiselle olivat kolmessa pääroolissa:

- 1) *Apua tarvitseva kansalainen*, joka oli omainen tai katastrofin uhri
- 2) *Kriitikko*
- 3) *Viranomaisen neuvoja ja auttaja*.

### *Apua tarvitseva kansalainen*

Avun saantia odotettiin UM:ltä. Löytyneet omaiset haluttiin ilmoittaa viranomaiselle, ja kertoa, missä kunnossa he ovat. Jokunen katastrofin uhri oli Thaimaan sairaalasta päässyt lähettämään loukkaantuneena ollessaan sähköpostin UM:lle. Suurin osa oli kotimaassa olevien omaisten lähettämiä viestejä, kyselyjä ja tiedonantoja kadonneista tai löytyneistä omaisista, sekä muita tietoja koskien katastrofia. Hyvin monet ilmaisivat lähettävänsä tiedot UM:n verkkopalveluun, koska eivät päässeet kriisipuhelimesta läpi. Postoja oli tullut eri osoitteisiin UM:n sisällä sekä muille viranomaisille, joita oli käännetty UM:lle. Tämä osoittaa, että kansalaiset käyttivät kaikkia tiedossa olleita reittejä saadaakseen viestinsä viranomaiselle perille.

Pieni osa kirjeistä oli eräänlaisen kuluttaja-kansalaisen vaatimuksia ja tiedusteluja ulkoasianministeriölle. Sähköposteissa hän vaati oikeuksiin vedoten saada tietää matkustusasioista sekä viranomaisen ja matkatoimistojen vastuista tällaisissa kriiseissä. Näistä kirjeistä suurin osa käsitteli katastrofialueelle suuntautuvia matkoja.

### *Kriitikko-kansalainen ei näe hyvää ulkoasianministeriössä*

Tässä luokittelussa kriitikkokansalaiseksi on luokiteltu ne, jotka eivät löytäneet ulkoasianministeriön toiminnasta juuri mitään hyvää tämän katastrofin hoidossa. Näitä viestejä oli lähes kolmannes kaikista kansalaisten lähettämistä sähköposteista. *Eniten viesteissä kritisoidaan UM:n puhelinpalvelun toimimattomuutta, Thaimaahan lähetettyjen auttajien vähyyttä sekä yleisesti ulkoasianministeriön kansalaisten tiedontarpeisiin vastaimattomuudesta.* Hyvin monet sähköposteista ovat jopa alatyylisiä haukkumakirjeitä. Myös ulkoasianministeriön verkkoviestintää kritisoidaan suhteellisen voimakkaasti, koska kansalaiset odottivat sivuilta ennen kaikkea tietoa katastrofista ja verkkolomaketta,

<sup>12</sup> Sähköposteja oli tullut muiden viranomaisten, lähinnä *valtioneuvoston kanslian kautta, UM:n lähetystöjen kautta, verkkopalvelun kautta, UM:n kirjaamon, viestintä- ja kulttuuri-osaston kautta, kriisi2 -sähköpostiin ja suoraan verkkopäätoimittaja Raija Leppäjärvelle* tulleet viestit sekä verkkosivuilla olleen *verkkokyselyn* kautta tulleet tätä katastrofia koskeneet palautteet.



jonne laittaa tietoja kadonneista. UM:n verkkopalvelulla oli myös kyselylomake sivuista, mikä tuntui ärsyttävän ainakin näiden sähköpostiviestien perusteella.

#### *Auttaja-kansalainen tarjoaa tietoa ja apua*

Katastrofin keskellä kaikki eivät lähteneet vain kritisoimaan viranomaisen epäonnistumista, vaan tarjosivat *monenlaista neuvontaa ja apua. Monilla oli konkreettisia neuvoja puhelinpalveluun, verkkoviestintään ja viestinnän johtamiseen. Osa tarjoutui lähtemään Thaimaahan auttamaan, joku tarjosi orvoiksi jääneille lapsille kotia, jne.* Merkittävin osa auttajista ilmoitti erilaisia linkkilistoja Thaimaan sairaaloista sekä kertoo UM:lle Sukellus.fi:n ja Thairy.net:n verkkosivuista, joista saa apua. **Auttaja-kansalainen on oikeasti huolissaan, kuinka viranomainen selviää tästä kriisistä.** Tässä ryhmässä on myös muutama viesti, joissa puolustetaan ja kiitetään ulkoasiainministeriötä vaikeassa tehtävässä. Osa kansalaisten kirjeistä oli puhtaasti viranomaisille suunnattuja tiedonantoja, mitä katastrofialueella oikeasti tapahtuu. Tässä mielessä kansalaiset kokivat, että heillä oli parempaa tietoa ja halusivat auttaa myös viranomaista kertomaan oikeita tietoja.

#### *Viranomaisten vastaukset kansalaisille*

Tässä aineistossa olleet viranomaisten vastaukset kansalaisille olivat hyvin asiallisia. Näytti siltä, että niihin kirjeisiin oli vastattu, missä oli esitetty asiallinen kysymys tai avunpyyntö, johon viranomainen pystyi vastaamaan. Kadonneita tai löytyneitä koskeviin viesteihin ei juuri vastattu ainakaan tämän aineiston pohjalta.

### 6.3.1 Johtopäätökset

Johtopäätöksenä ulkoasiainministeriön kansalaispalautteista voi sanoa verrattuna muihin kansalaisten sähköposteihin ja verkkokeskusteluihin, että **kansalaiset odottivat ulkoasiainministeriöltä sitä palvelua, mitä he saivat Sukellus.fi- ja Thairy.net -sivustoilta: tietoa ja yhteyttä omaisiin.** Valtionhallinnon viestintää 2000-luvulla pohtinut työryhmä (VNK, 5/2001) suosittaa valtionhallinnon verkkoviestinnän kehittämistä niin, että ”se tukee hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutusta ja edistää kansalaisten aktiivista osallistumista päätöksentekoon.” Tätä suositusta perustellaan sillä, että verkkoviestintä mahdollistaa julkisen keskustelun, missä apuna voidaan käyttää sähköpostia ja sähköisiä keskustelupalstoja. Juuri niin kuin Thairy.net tai Sukellus.fi tekivät.

Verrattuna Sukellus.fi -sähköpostiaineistoon, UM:lle suunnatussa aineistossa oli toisenlainen sävy. Osittain viesteissä oli samoja tietoja, jopa samoja henkilöitä viestien lähettäjinä. Viranomaista kritisoitiin ja haukuttiin kuitenkin estoitta, kun taas Sukellus.fi -sivustojen ylläpito sai pelkästään hyvin positiivista palautetta. Siinä kansalaiset löysivät toisensa ja alkoivat auttaa toisiaan verkossa. *Ulkoasiainministeriön kohdalla viestintä oli yksisuuntaista: pääasiassa kansalaiselta viranomaiselle.* Erona näissä oli se, että kansalaisten lähettämät viestit jäivät ministeriöön, kun taas Sukellus.fi -sivuston kautta sähköposteilla ja tekstiviesteillä lähetetyt tiedot välittyivät Internet-verkon avulla niitä tarvitseville. Lisäksi Sukellus.fi julkaisi kattavasti Thaimaan sairaaloiden linkkilistoja, joiden kautta omaiset pystyivät itse etsimään lisätietoja kadoksissa olevista omaisistaan ja saamaan yhteyden heihin. Tätäkin palvelua odotettiin ulkoasiainministeriöltä.

Valtionhallinnon viestintää 2000-luvulla pohtinut työryhmä (VNK, 5/2001) korosti suosituksissa, että ”kansalaisten palaute on arvokasta, ja palautteeseen on pyrittävä vastaamaan. Palautetta tulee koota ja seurata järjestelmällisesti sekä kehitettävä palautteen antomahdollisuuksia aktiivisesti. Tätä kautta voidaan vahvistaa viestinnän vuorovaikutuksellisuutta ja tukea kansalaiskeskustelua tai -aktiivisuutta.” Useisiin kansalaisten esittämiin kysymyksiin vastauksen olisi kriisitilanteessa voinut antaa verkkosivujen

kautta, johon olisi koottu useimmin kysytyt asiat kriisistä. Sukellus.fi hoiti nämä useimmin kysytyt asiat paitsi nimilistalla myös Thaimaan sairaaloiden linkkilistojen avulla.

Toinen aineistosta nouseva kysymys on, miten viranomainen voi laittaa ”löytyneiden kansalaisten listaa” verkkosivuilleen tai muuten julkisuuteen. Viranomaisen toiminnan pitää perustulain oikeusvaltioperiaatteen (731/2000, 2§ 3 mom.) mukaan pohjautua aina lakiin. Sisäasiainministeriön pelastusylijohtajan päätöksellä pelastustoimilaista (561/1999) löytyi pykälä, jonka perusteella kadonneiden lista voitiin julkaista, mitä ei olisi voitu tehdä henkilötietolain (523/1999) perusteella. Perusoikeuksien näkökulmasta kansalaisen vapausoikeuksiin kuuluu myös vapaa liikkuvuus, ilman että viranomainen seuraa, missä kansalainen liikkuu ja kenen kanssa. Tähän kansalaisen perusoikeuteen ja henkilötietolakiin perustuen myös matkatoimistot olivat haluttomia kertomaan asiakkaistaan edes omaisille. Silti katastrofi- ja muita kriisitilanteita varten lainsäädäntöä on kehitettävä niin, että kansalaisen henki ja turvallisuus on aina ensisijaista viranomais-toiminnassa.

### **Kehitysideoita tai – tarpeita**

- 1) Verkkoviestintä on korvaamaton: Sukellus.fi -sivusto osoitti, että kriisiviestinnässä verkkosivusto on korvaamaton tiedonjakelukanava suurille joukoille, jos vain verkot ylipääntään toimivat. Thaimaassa oli verkot kaatuneina kriisin alkupäivinä osittain ja varsinkin suomalaisia koskettaneessa Khao Lakissa.
- 2) Tekstiviestit olivat teknisesti nopein ja paras tapa välittää tietoa löydetyistä, kadonneista ja loukkaantuneista. Tekstiviestin ongelmana oli ajoittain verkon tukkeutuminen, varsinkin Khao Lakin osalta suurimman osan tapaninpäivänä.
- 3) Sairaaloiden potilaslistat autoivat omaisia löytämään toisensa. Ongelmana henkilölistoissa Suomen osalta oli tietosuojalaki. Kriisi toi esille, että on tehtävä lainsäädännöllisiä muutoksia, jotta ihmishenkien pelastamiseksi ja omaisten hädän lievittämiseksi tämältyyppisissä katastrofeissa on välttämätöntä käyttää henkilölistoja.
- 4) Henkilölistojen ylläpito osoittautui, kuten Estonia-onnettomuudessakin viranomaisilla jälleen vaikeaksi tehtäväksi. Yksikertainen ja helppokäyttöinen listapohja pitäisi olla kaikilla viranomaisilla valmiina ja harjoiteltuna. Sukellus.fi -toimijat toteuttivat listan Excel-taulukolla, jota päivitettiin useasta pisteestä ja niin, että tietoja voitiin siinä verrata ristiin.
- 5) Tiedonkeruu vastaavissa tilanteissa on helpointa ohjata internet-pohjaiselle lomakkeelle, joka voi olla standardimuotoinen ja aina valmiina, jolloin kaikilla käyttäjillä on yksi tietokanta. Teknisesti ongelman ratkaiseminen ei vaadi suuria resursseja, kyse on ajattelutavan muutoksesta.
- 6) Viranomaisille välitetyt viestit jäivät jonnekin matkan varrelle, mitä osoitti keskusrikospoliisin listalla olleet puutteellisuudet. Listalla oli lukuisia nimiä, joita oli jopa useita päiviä aikaisemmin ilmoitettu viranomaisille löytyneiksi. Osa keskusrikospoliisin kadonneiksi ilmoittamista oli tullut evakuointilennoilla jo kotimaahan.
- 7) Avainkysymys on viestintäketjun ja toiminnan varmistaminen, jotta tieto kulkee toimijoiden välillä. Sukellus.fi -toimijoilla puhelin, tekstiviestit ja tiivis yhteys mahdollisti nopean toiminnan. Kriisissä ei ole varaa hukata aikaa organisaation pyörittämiseen. Oleellista oli, että ihmiset tunsivat toisensa ja luottivat toisiinsa. Viranomaisviestinnässä oleellisia ovat yhteiset ja säännöllisesti toimivat kriisiharjoitukset, jotta toimijat oppivat tuntemaan toisensa ja toistensa toimintatavat.
- 8) Kriisin tiedonkulussa osoittautui, että pieni ja kevyt ”organisaatio” on tehokas toimija kriisin akuutin vaiheen ajan. Resurssit olivat vähäiset: yksi kotona oleva kannettava päätietokone, ja pari kolme muuta kotikoneiltaan päivittävää henkilöä. Kaikkiaan käytössä oli 10 puhelinta ja 10 ihmistä: tuloksena satoja tekstiviestejä, tuhansia sähköposteja ja miljoonan kävijän palvelu verkkosivujen kautta.

## 7 Sidosryhmäviestintä: Sidosryhmien tiedonkulku ja viestintä Aasian hyökyaaltokatastrofissa

### Johdanto

Aasian hyökyaaltokatastrofissa keskeisiä toimijoita viranomaisten rinnalla olivat matkatoimistot, lentoyhtiöt, avustusjärjestöt, kirkot, muut kansalaisyhteisöt sekä media. Tässä osiossa tarkastellaan sidosryhmien toimintaa<sup>13</sup>. Suomalaisesta näkökulmasta tämän kriisin hoidossa keskeisiä sidosryhmiä olivat valtiollinen lentoyhtiö Finnair, matkatoimistoista erityisesti Aurinkomatkat, Finnmatkat ja Tjäreborg<sup>14</sup>, Suomen Punainen Risti ja evankelis-luterilainen kirkko, jotka kaikki olivat edustettuina sekä kriisiä johtaneessa valmiuspäällikkökokouksessa että katastrofialueella Thaimaassa ja Sri Lankassa. Yhteistyötahot toimivat sekä strategisen että operatiivisen johdon alaisina. Valmiuspäällikkökokouksissa sidosryhmien antamalla tiedolla ja tilannekuvalla oli strategista merkitystä päätöksille.

Luvun aluksi esitetään tutkimuskysymykset, joihin haastatteluilla, kansalaiskirjeiden analyysillä ja dokumenttien tarkastelulla haetaan vastauksia. Analyysissä huomio kiinnitetään tiedonkulkuun sidosryhmien ja viranomaisten välillä sekä sidosryhmien viestintään asiakkaille sekä medialle, jonka kautta suuri yleisö seurasi katastrofia. Yksityisten yritysten, kansalaisjärjestöjen ja kirkon sisäinen viestintä ei ole varsinaisesti tämän tutkimuksen kohteena, mutta sitä käsitellään erityisesti haastatteluissa, kun puhutaan tiedonkulusta. *Teoreettisesti sidosryhmäviestintää tarkastellaan osana strategista viestintää*. Kuitenkin, koska sidosryhmät olivat erityisesti katastrofialueella kosketuspinta kansalaiseen, niiden analyysi käsitellään vasta nyt, kansalaisviestinnän tulosten esittelyn jälkeen.

### Tutkimuskysymykset

- Miten kriisiorganisaation viestinnän vastuusuhteet määriteltiin ja miten ne toteutuivat?
- Miten ennalta määritellyt vastuusuhteet toteutuivat?
- Miten kriisiorganisaation sisäinen viestintä toteutettiin? Mitä hyviä käytäntöjä siitä on opittavissa?
- Miten sidosryhmien ja viranomaisten viestinnällinen yhteistyö toimi?
- Miten sidosryhmien ja viranomaisten käytännön yhteistyö toimi?

Lisäksi tarkastellaan:

- Miten hälytys- ja päivystysjärjestelyt toimivat?
- Miten tilannekuvaa konkreettisesti koottiin?
- Miten tilannekuva kehittyi?
- Millaista yhteistyö oli sidosryhmien ja viranomaisten kesken?

<sup>13</sup> Sidosryhmillä tarkoitetaan yleensä yksilöitä ja muita tahoja, jotka voivat vaikuttaa organisaation toimintaan ja joihin organisaatio, tässä tapauksessa kriisistä vastaavat viranomaiset, voivat toiminnallaan vaikuttaa. Yrityksen näkökulmasta näitä asianosaisia ovat yleensä asiakkaat, yhteistyökumppanit, media, omistajat, sijoittajat, kilpailijat, henkilöstö, kansalaisjärjestöt, työmarkkinajärjestöt, aktivistiryhmät ja viranomaiset (Malmelin 2005, 75).

<sup>14</sup> Tässä tutkimuksessa tarkastellaan matkanjärjestäjästä Aurinkomatkojen ja Finnmatkojen toimintaa. Tjäreborgin ja muiden matkatoimistojen viestintää ja tiedonkulkua ei tässä raportissa ole erikseen tutkittu, vaikka Tjäreborgin edustaja oli kutsuttuna myös valmiuspäällikkökokouksiin. Tämä siksi, että Aurinkomatoilla ja Finnmatkoilla oli ensinnäkin katastrofialueella huomattavasti suuremmat määrät asiakkaita. Lisäksi näiden kahden sidosryhmän rooli evakuoitilentojen käynnistymisessä ja viranomaisyhteistyössä oli alkuvaiheessa tiiviimpää.

## Aineisto ja analyysimetodi

Keskeisenä tutkimusaineistona ovat *sidosryhmien keskuudessa tehdyt haastattelut, heidän antamansa dokumentit ja medialle ja suurelle yleisölle suunnatut tiedotteet*. Haastatteluaineistoa on luettu ristiin kansalaiskirjeiden joukossa olleiden matkatoimistojen oppaiden kertomusten kanssa. Oppaiden kertomusten avulla on saatu seikkaeräisempää tietoa katastrofialueelta. Aineisto on analysoitu *temaattisena lähilukuna*. Luokittelussa on eritelty:

- ensimmäinen tieto
- ensimmäinen yhteys työpaikalle
- sisäinen tiedonkulku ja viestintä
- resurssit
- päivystysjärjestelmä,
- tilannekuvan koonti ja ylläpito
- hyvät käytännöt
- ongelmat ja onnistumiset
- yhteistyö viranomaisten kanssa
- yhteistyö sidosryhmien kesken
- toiminnan organisointi
- ennakoiva viestintä ja reagoiva viestintä
- kehitystarpeet

Tutkimuskysymysten mukaisesti huomiota on kiinnitetty erityisesti tiedonkulkuun katastrofialueelta Suomeen ja katastrofialueella eri toimijoiden kesken. Lisäksi on tarkasteltu sidosryhmien ja viranomaisten välistä yhteistyötä.

## 7.1 Kriisiorganisaatioiden ja evakuointilentojen käynnistyminen sidosryhmissä 26.12.2004

### 7.1.1 Finnair

*Tutkimuskysymys: Miten kriisiorganisaation viestinnän vastuusuhteet määriteltiin ja miten ne toteutuivat Finnairin näkökulmasta?*

*Sidosryhmistä ensimmäisenä tiedon katastrofista sai Finnair oman 24- tuntia vuorokaudessa toimivan päivystysjärjestelmänsä NCC:n kautta tapaninpäivänä kello 06.47, jolloin saatiin ensimmäinen Notam-ilmoitus<sup>15</sup>, että Phuketin kenttä on tilapäisesti suljettu. Kohta perään kello 06.55 tuli Finnairille tieto Aurinkomatkojen oppaalta, joka ilmoitti, että kaikkia matkustajia ei tavoiteta ajoissa paluulennolle, jonka piti lähteä Phuketista tapaninpäivänä. Finnairilla täytyy olla jatkuva globaali päivystysjärjestelmä, koska lentokoneita on ilmassa eri puolilla maailmaa koko ajan. Finnairin lento AY1965 Intian Ahmedabadista Phuketiin oli matkalla Aurinkomatkojen tilauslentona, eikä se päässyt laskeutumaan kohteeseensa. Ratkaisu lennon kohtalosta piti tehdä nopeasti. Se päätettiin kello 9.00 ohjeistaan katsomaan Phuketin tilanne, onko sinne mahdollista päästä ja valmistautumaan laskeutumista tarvittaessa Bangkokiin. Lennolla oli 227 matkustajaa matkalla Phuketiin. Kello 10.00 kone ohjattiin sitten Bangkokiin, koska Phuketin kenttä oli suljettu, koska tsunamin aiheuttamat vesimassat olivat katkaisseet lentokentälle menevät tien. Kenttä varsinaisesti ei vaurioitunut, vaan oli suljettuna 2-3 tuntia. Finnairin kriisiorganisaation toiminta käynnistyi tapaninpäivän aamuna 26.12. kello 8.30 ja ilmoitus pääjohtajalle tehtiin heti kello 8.31. Finnairilla ja matkanjärjestäjillä on sopimussuhde tällaisista tilanteista. Toimittiin tämän sopimussuhteen edellyttämällä tavalla.*

<sup>15</sup> Notam on kansainvälisessä lentoliikenteessä käytetty hälytys, joka menee kaikille lentoyhtiöille. Tällainen lyhyt hälytyssanoma annetaan telekommunikaatiovälineillä lentotoiminnassa mukana oleville joko lennonvarmistukseen tai kenttätoimeen liittyvän poikkeaman tai havainnon johdosta, esimerkiksi, jos kenttä tai ilma-tila on jossain suljettu.

Finnair-konsernin lomaliikenneyksiköstä vastaava johtaja Mauri Annala hälytti noin kello 9.15 Finnairin Lomalennot -liiketoimintayksikön johtaja Aimo Hautasen ja pyysi menemään lentokentälle vahvistamaan organisaatiota. Hautanen meni välittömästi työpaikalleen, ja Finnairilla tiedotettiin jo 26.12. kello 11.40, että ”Finnairin lento AY1965 on laskeutunut Bangkokiin Phuketissa vallitsevan poikkeustilanteen vuoksi. Matkustajat on majoitettu Bangkokin hotelleihin. Phuketissa odottavat matkustajat noudetaan heti, kun viranomaisilta saadaan lupa. Sunnuntai-illan Phuketin-lennon AY1961 perutaan. Kone lennetään tyhjänä Phuketiin tai Bangkokiin Phuketissa olevien lomailijoiden noutamiseksi. Tiistaiyöksi suunniteltu lento AY 1995 Sri Lankan Colomboon on myös peruttu. Finnairin kone lentää kuitenkin hakemaan evakuoitavia matkustajia. Matkanjärjestäjät antavat lisätietoa matkasuunnitelmien muutoksista.” Kello 13 mennessä Finnair oli saanut tiedot kaikilta suurilta matkanjärjestäjiltä, Aurinkomatkoilta, Finnmatkoilta ja Tjäreborgilta, kuinka paljon niillä on matkustajia Phuketin, Krabin ja Khao Lakin alueella. Finnmatkat ilmoitti viimeisenä matkanjärjestäjistä kello 18 maissa Finnairille, että sekään ei vie matkustajia enää katastrofialueelle. Illan koneilla lähetettiin Finnmatkojen ja Aurinkomatkojen oppaita täydennykseksi Phuketin alueelle.

Ulkoasiainministeriö otti yhteyttä Finnairiin ja tiedusteli Finnairin turvapäälliköltä Kaarlo Karvoselta evakuointimahdollisuutta maanantaina 27.12. kello 7.50. Hetken kuluttua liikenne- ja viestintäministeriöstä tiedusteltiin samalta henkilöltä jälleen evakuointimahdollisuutta 27.12. kello 8.10. Valtioneuvoston kansliasta valtiosihteeri Risto Volanen oli yhteydessä Finnairin pääjohtaja Keijo Suilaan ja hallituksen puheenjohtaja Christoffer Tuxellin ensimmäisen kerran 27.12. kello 10 ja kutsui seuraavaan valmiuspäällikkökokoukseen, joka pidettiin samana päivänä kello 17. Toisesta valmiuspäällikkökokouksesta alkaen Finnairia edustivat pääohjaaja Veikko Sievänen ja johtaja Aimo Hautanen. *Finnair toimi tilanteessa normaalin hälytysjärjestelmänsä mukaisesti*, ohjaten ilmassa olleen koneen turvallisesti toiselle kentälle ja oli välittömästi yhteydessä vastuullisiin matkanjärjestäjiin.

Kotiuttamis- ja evakuointilentoja oli yhteensä 11, joista yksi oli niin sanottu sairaalalento (AY1966). Se laskeutui Helsinkiin uudenvuoden päivänä kello 9.28, ja viimeinen evakuointilento Phuketista Helsinkiin laskeutui 2.1. kello 04.18. Siinä oli pääasiassa Aurinkomatkojen asiakkaita ja kotiin palanneita SPR:n ja matkatoimistojen avustustyöntekijöitä.

## 7.1.2 Aurinkomatkat

*Tutkimuskysymys: Miten kriisiorganisaation viestinnän vastuusuhteet määriteltiin ja miten ne toteutuivat Aurinkomatkojen näkökulmasta?*

Matkatoimistoista ensimmäisenä tietoa katastrofista tuli Aurinkomatkojen kautta tapainpäivänä 26.12. kello 6.55, jolloin Aurinkomatkojen opas ilmoitti Finnairin NCC:lle, että kaikkia matkustajia ei tavoiteta ajoissa Phuketista lähtevälle lennolle. Aurinkomatkojen sisäisen hälytysjärjestelmän kautta toimitusjohtaja Jukka Salaman puhelimeen oli tullut kello 5.42 ensimmäinen ilmoitus Thaimaasta Phuketin saarelta. Sitten myöhemmin tuli Sri Lankasta kello 7.32 hälytystieto hätäpuhelimeen. **Tieto välitettiin johtoryhmälle, joka kokoontui 26.12. kello 8.50 Aurinkomatkojen toimistossa ja päätti muodostaa poikkeustilanneorganisaation. Se oli organisoitu aamupäivällä kello 11.** Poikkeustilanneorganisaatio käsitti seuraavat yksiköt:

- *kriisikeskuksen*, joka johti toimintaa ja piti yhteyttä lehdistöön, lentoyhtiöön ja viranomaisiin.
- *yhteydenpitoyksikkö*, joka kommunikoi kohteen kanssa ja keräsi lisätietoa tilanteen kehittymisestä

- *kriisipuhelinpalvelu* asiakkaiden ja heidän omaistensa informoimista varten, kapasiteetti 11 vastaajaa
- kaikkien kriisiyksiköiden toiminta tapahtui *kahdessa vuorossa*, mikä edellytti kaksinkertaista miehitystä yksikköä kohden
- yhtiön käynnissä olleet projektit keskeytettiin kriisin ajaksi (ainoastaan myynti, lähettämö ja postitustoiminta jatkuivat normaalisti).

Kriisikeskus piti yllä koko ajan *kriisipäiväkirjaa*, johon dokumentoitiin asioita. ***Phuketin ja Krabin tilanne hahmottui jo tapaninpäivänä samoin Sri Lankan, mutta alussa yli vuorokautteen ei saatu Khao Lakiin mitään yhteyttä.*** Khao Lakin tilanne oli mysteeri. Siitä ei myöskään ensimmäisessä tiedotteessa mainita muuta kuin, että Khao Lakiin ei saada yhteyttä. Ensimmäiset yhteydet sinne saatiin yhden asiakkaan ja *Aurinkomatkojen yhteistyökumppanin sukellusyhtiö Raya Diversin toimitusjohtaja Janne Miikkulaisen kautta*, reilu puolitoista vuorokautta tsunamin iskemisen jälkeen. *Sri Lankan tilanne vaikutti alussa vakavimmalta.* Aallot iskivät sinne tuhoten Aurinkomatkojen hotellin. Samalla pelättiin, että aallot kiertäisivät myös Intian niemimaan ja iskisivät Goalle, jossa oli paljon suomalaisia. Näin ei kuitenkaan käynyt. Aurinkomatkoilla tilannehuoneena oli *kriisikeskus*, joka koordinoi toimintaa. Tiedonkulun ja asiakasviestinnän kannalta ongelmia tuotti tapaninpäivänä puhelinyhtiö Elisan automaattinen puhelinvastaajajärjestelmä, joka saatiin pois päältä vasta kello 23:n aikaan tapaninpäivän iltana. Kriisipäivystykseen avattiin jo tapaninpäivänä 11 puhelinlinjaa, joissa henkilöt työskentelivät maanantaista lähtien kahdessa vuorossa.

Aurinkomatkat oli koko ajan tiiviissä yhteydessä Finnairiin. Phuketiin matkalla ollut kone ohjattiin Bangkokiin, ja asiakkaille etsittiin Thaimaasta uudet lomakohteet. Aurinkomatoista oltiin yhteydessä myös Finnmatkoihin tapaninpäivän aamupäivällä ja neuvoteltiin Thaimaan ja Sri Lankan tilanteesta. Eri kriisiyksiköiden toiminta oli jatkuvaa kolmena ensimmäisenä päivänä 8.30–23 välillä. 29.12. jälkeen illasta lyhennettiin työaikaa aluksi tunnilla ja myöhemmin parilla. Kriisiorganisaatio purettiin maanantaina 3.1. ja kriisiapua tarjottiin henkilökunnalle. *Aurinkomatkoilla oli kaikkiaan 16 henkilöä katastrofialueella.*

Ensimmäiset puolitoista vuorokautta pelastustoimintaa koordinoi Khao Lakin alueella Thaimaan viranomaisen ja armeijan ohella Raya Diversin Janne Miikkulainen. 27.12. iltapäivästä alkaen sekä Phuketissa ja lentokentällä toimintaa koordinoi Suomesta tullut Aurinkomatkojen tuotepäällikkö. Ohjeet kotiutettavien järjestyksestä saatiin Suomesta. Ensimmäiset suomalaiset (227 henkeä) saatiin kotiutettua heti maanantaina normaali-aikataulun mukaisesti. Lento oli niin sanottu Aurinkomatkojen tilauslento.

### 7.1.3 Finnmatkat

*Tutkimuskysymys: Miten kriisiorganisaation viestinnän vastuusuhteet määriteltiin ja miten ne toteutuivat Finnmatkojen näkökulmasta?*

Aurinkomatkat oli yhteydessä tapaninpäivän aamuna myös muihin matkanjärjestäjiin. Finnmatkojen tiedotuspäällikkö lähetti tekstiviestin tuotepäällikkö Peik Martinille tapaninpäivän aamuna noin kello 7.30. Puhelinyhteydessä todettiin tilanne, että maanjäristyksen aiheuttama hyökyaalto on iskenyt lomakohteisiin Thaimaassa. Todettiin, että seurataan tilannetta. Finnairilta oltiin yhteydessä Finnmatkojen tuotepäällikköön ja tiedusteltiin tilannetietoja. Toimitusjohtaja Riitta Vermas oli saanut omaiselta puhelinoiton tapaninpäivän aamuna kello 9.20, jolloin hän kuuli ensimmäisen kerran katastrofista (ks. luku 4). Kello yhdeksän jälkeen puhelinyhteydessä oltiin eri puolille, muun muassa Finnmatkojen pohjoismaiseen kriisihallinnan keskukseseen, *TUI Nordic -yhtiön Duty Officeen*, jossa tilannetta oli seurattu puoli viidestä lähtien. *TUI Nordicin kriisikeskus johti*

*keskitetyksi pohjoismaisten tytäryhtiöiden, myös suomalaisen Finnmatkojen, tilanneku-  
vanluontia.*

Finnmatkojen kriisihallinnasta vastaavat päättivät ensimmäisistä kriisiorganisaation toi-  
mista ja *avasivat puhelinmyynnin* puoli kahdentoista aikoihin. Normaalisti tapaninpäivä-  
nä puhelinmyynti oli suljettu. *Erillistä kriisipuhelinta ei avattu, ja yhtiön vaihteessa oli  
nauha*, joka kertoi joululomista. Pari operatiivisesta toiminnasta vastaavaa tuli töihin ja  
avasi puhelinmyynnin puoli kahdentoista aikoihin, ja myyntiorganisaatiota heräteltiin töi-  
hin. *Ensimmäinen tiedote julkaistiin verkkosivuilla 26.12. kello 12.30*, jossa kerrotaan  
maanjärjestyksestä ja hyökyaalloista. Peik Martin tuli töihin iltapäivällä. Finnmatkat ja Au-  
rinkomatkat kommunikoivat keskenään puhelimitse ja olivat yhteydessä Finnairiin. Kello  
14 mennessä päätettiin yhdessä Finnairin kanssa, että uusia matkustajia ei viedä kata-  
strofialueelle. Finnair oli sopinut asiasta aiemmin Aurinkomatkojen kanssa. Finnmatkat  
sopi Finnairin kanssa kello 18, että Finnairin kuljettamat Finnmatkojen matkustajat Sri  
Lankan Colombosta voitiin evakuoida Air Finland -lentoyhtiön lennolla, joka lähti Hel-  
singistä Colomboon sunnuntain ja maanantain välisenä yönä. Matkanjärjestäjillä oli  
lainmukainen velvollisuus huolehtia asiakkaista. Sri Lankasta oli tullut tapaninpäivänä  
Finnmatkoille lukuisia asiakkaiden ja omaisten soittoja.

*Matkanjärjestäjien yhteinen katastrofia koskeva kokous sovittiin seuraavaksi päiväksi  
kello 12.30 Finnairin aloitteesta.* Finnmatkojen seuraavan tilauslennon AY1961 piti läht-  
teä Phuketiin tapaninpäivänä kello 23.55. Se lähti muuten tyhjänä paitsi, että siihen eh-  
dittiin koota viisi Finnmatkojen opasta, kolme Aurinkomatkojen opasta, yksi lääkäri ja  
kaksi sairaanhoitajaa EMA-groupista sekä MTV3:n toimittaja. *Finnmatkoilla ei ole yh-  
teystietoja ulkoasiainministeriöön, jonne yritetään soittaa puhelinluettelon tietojen perus-  
teella.* Toimitusjohtaja sai yhteyden tapaninpäivänä ennen puolta päivää ulkoasiainmi-  
nisteriöön ja kertoi tilanteesta sekä omaisten että yhtiön kautta tulleet tiedot Sri Lankan  
ja Thaimaan tilanteesta.

Tilannekuva tapaninpäivänä oli, että oli kyse suuresta luonnonkatastrofista Thaimaan  
Phuketin alueella ja Sri Lankassa. Phuketin alueella Finnmatkoilla oli 863 asiakasta ja  
Sri Lankassa 230. Näitä tietoja ei annettu julkisuuteen vielä tapaninpäivänä. Thaimaas-  
ta Finnmatkoille tuli rauhoittava tieto Phuketin alueelta: Finnmatkojen hotellit eivät olleet  
tuhoutuneet toisin kuin Sri Lankassa, jonka tilanne näytti pahemmalta. Sieltä tuli omais-  
ten ja oppaiden kautta tietoja loukkaantuneista. *Khao Lakiin ei ollut saatu yhteyttä, mut-  
ta tilanteen arveltiin olevan samanlainen kuin Phuketissa ja Krabilla.*

Maanantaiaamuna toimitusjohtaja oli saanut kutsun valtioneuvoston kansliasta: *Finn-  
matkojen edustajaa kutsuttiin valmiuspäällikkökokoukseen* aamuksi 8.30. Yhtiön edus-  
tajaksi nimettiin tuotepäällikkö Peik Martin. *Tilannekuva oli yön aikana tullut vakavam-  
maks: tiedonkeruu oli pelottavan hidasta.* Mitä sanoa tilanteesta, kun yli puoleen asiak-  
kaista ei ollut saatu mitään yhteyttä? Ensimmäisen vuorokauden aikana Finnmatkoissa  
keskityttiin Sri Lankaan. Khao Lak oli vielä siinä vaiheessa vain uhka. Ensimmäisessä  
valmiuspäällikkökokouksessa tilanteen vakavuus alkoi näkyä. Iltapäivällä 27.12. saatiin  
*Aurinkomatkojen kautta tietoa Khao Lakista.* Toimisto oli saanut yhteyden Khao Lakiin  
*sukellusyhtiö Raya Diversin* toimitusjohtajaan Janne Miikkulaiseen. Miikkulaisen kanssa  
retkellä oli nelisenkymmentä Finnmatkojen asiakasta, jotka olivat pelastuneet. Khao La-  
kin oppaisiin ei ollut saatu yhteyttä. Finnmatkat avasi kriisikeskuksen Phuketin Karon  
Beachillä Orchid Resorts -hotellissaan yhteistyössä pohjoismaiden yhtiönsä TUI Nordi-  
cin kanssa jo 26.12. *Khao Lakin tilanteen vakavuus selvisi Finnmatkojen johdolle vasta  
maanantain ja tiistain välisenä yönä.* Thaimaan armeijan avustamina Finnmatkojen op-  
paat pääsivät käymään Khao Lakin alueella jo 27.12. kello 11.30 lähetetyn tiedotteen

mukaan, koska tieyhteys Khao Lakiin oli vesimassojen jäljiltä poikki. Osa suomalaisista löytyi koululta ja temppeleiltä.

TUI Nordic -yhtiön ja samalla Finnmatkojen päätukikohta Khao Lakissa, Blue Village Pakarang -hotelli, oli kokonaan tuhoutunut. *Kolmannes kaikista Phuketin alueella olevista 863 asiakkaasta oli Khao Lakissa.* Kadonneiden luvut näyttivät tiistaina ”erittäin pahoilta”, kun 450:een ei ollut saatu yhteyttä. Tiedonkeruuta vaikeutti se, että yksi henkilö viidestä oppaasta oli löytynyt. TUI Nordicin oppaista oli kateissa viisi. Yksi suomalainen opas menehtyi, kaksi muuta loukkaantui. Voitiin ilmoittaa, että oli saatu yhteys vain niihin, jotka Finnmatkat oli tavoittanut **Ei riittänyt, että joku omainen oli tehnyt ilmoituksen, koska vastuu tiedonannoista oli matkanjärjestäjällä.** Tässä olivat ne syyt, miksi matkatoimiston kautta ei saatu tietoja riittävän nopeasti. *Finnmatkoilla pidettiin koko ajan yllä sähköisesti niin sanottua lokikirjaa, johon merkittiin viimeisin tieto.*

*Yhteenveto: Miten ennalta määritellyt vastuusuhteet toteutuivat?*

*Matkanjärjestäjillä on lainmukainen vastuu asiakkaista.* Tämän vuoksi Finnair ja suurimmat matkanjärjestäjät päättivät jo tapaninpäivänä evakuoida alueelta asiakkaansa ja keskeyttää matkaohjelmat katastrofialueelle, kun katastrofin suuruus valkeni. Finnair valmisteli evakuointiohjelman, joka hyväksyttiin matkanjärjestäjien kokouksessa 27.12. kello 12.30. Kokouksessa olivat läsnä Finnairin lisäksi sekä Aurinkomatkat että Finnmatkat. **Evakuointiohjelma esiteltiin valmiuspäällikkökokouksessa kello 17, ja se hyväksyttiin valtion kustantamaksi evakuoinniksi.** Air Finland teki myös matkanjärjestäjien kanssa tehdyn sopimuksen mukaan evakuointilentoja, mutta niiden kustannuksista ei sovittu valmiuspäällikkökokouksissa.

Valmiuspäällikkökokoukseen kutsuttiin edustajat matkanjärjestäjiltä: Aurinkomatkojen edustajana toimi kaupallinen johtaja Jukka Salama, Finnmatkojen edustajana toimi tuotepäällikkö Peik Martin kaikissa kokouksissa. Finnair kutsuttiin toisesta valmiuspäällikkökokouksesta 27.12. kello 17.00 alkaen, ja Finnairia edustivat pääohjaaja Veikko Sievänen sekä lomalennoista vastaavan liiketoimintayksikön johtaja Aimo Hautanen. Matkatoimisto Tjäreborgin edustajina olivat kokouksissa 28.12. kello 17.00 toimitusjohtaja Jan Wedin ja talousjohtaja Ann Storsjö, joka edusti jatkossa yksin yhtiötä. *Valmiuspäällikkökokoukset olivat tilannekuvan luomisen ja jakamisen kannalta keskeinen organisaatio. Sidosryhmien tehtävänä oli kertoa viranomaisille viimeisimmät tiedot.* Tilannekuvan perusteella tehtiin tarvittavat päätökset. Matkanjärjestäjien ja Finnairin kannalta olennainen päätös oli valtion vastuu evakuoinnista ja vainajien kotiinkuljetuksista, joissa sidosryhmät olivat aina lentokentällä edustettuina. Valmiuspäällikkökokous muodostui tiedonjakoforumiksi. **Sidosryhmistä vain kirkolla oli myös tiedotuksesta vastaavat läsnä kokouksissa.** Suomen Punaisen Ristin viestintäjohtaja toimi pääsihteerin sijaisena kokouksessa. *Kukin sidosryhmä informoi oman organisaationsa kokousten jälkeen.*

Finnmatkat avasi Phuketissa kriisikeskuksen jo 26.12. Finnmatkat hoiti yhteistyössä TUI Nordicin kanssa kaikkia pohjoismaalaisia asiakkaitaan. Ulkoasiainministeriö käytti viestinnässään tätä kriisikeskusta toisena virallisena kriisikeskuksena Thaimaassa ilman, että se lähetti kriisin ensimmäisen viikon aikana yhtään henkilöä organisoimaan toimintaa. *Käytännössä vastuu siirrettiin kokonaan Finnmatkoille.* Khao Lakiin ei Finnmatkojen mukaan tullut ulkoasiainministeriön tai Suomen Punaisen Ristin ihmisiä organisoimaan toimintaa lainkaan siinä vaiheessa, kun ihmisiä sieltä evakuoitiin kolmen neljän päivän aikana. Sen sijaan *Ruotsin suurlähettilään tulo Khao Lakiin heti maanantaina helpotti huomattavasti myös suomalaisten kuljetuksia Phuketiin.*



Suomen Punaisen Ristin tehtäväksi määriteltiin aluksi lääkinällinen vastuu, mutta sitä täydennettiin 30.12. valmiuspäällikkökokouksessa: *”Kriisialueelle saapuvan Suomen Punaisen Ristin täydennyshenkilöstön tulee ottaa vastuuta kaikista avustustehtävistä, joita tällä hetkellä suomalaisia avustavat tahot hoitavat.”* Tällä päätöksellä käytännössä muutettiin ensimmäisen valmiuspäällikkökokouksen päätöstä, jonka mukaan ”Kriisialueella tapahtuvasta toiminnasta sekä suomalaisten evakuoinnista ja niihin liittyvästä viiranomaistoinnasta vastaa ulkoasiainministeriö, jossa operatiivisena johtajana ja koordinaattorina toimii Konsuliasioiden yksikön päällikkö Pekka Hyvönen.” ***Ulkoasiainministeriöllä oli alueella kriisin akuutin vaiheen ajan niin vähän henkilöitä, että he eivät käytännössä pystyneet koordinoimaan ja johtamaan toimintaa, vaan se siirtyi Suomen Punaiselle Ristille ja matkanjärjestäjille.*** Tätä kohtaan on esitetty voimakasta kritiikkiä eri tahoilta.

## 7.2 Sidosryhmien hyvät käytännöt sisäisessä viestinnässä

*Miten kriisiorganisaation sisäinen viestintä toteutettiin? Mitä hyviä käytäntöjä siitä on opittavissa?*

Tässä tutkimuksessa ei ole erityisesti tutkittu yksityisten yritysten ja muiden sidosryhmien sisäistä viestintää ja tiedonkulkua, koska fokuksessa on ollut *sidosryhmien yhteistyö ja tiedonkulku viranomaisen kanssa ja kautta kansalaiselle.* Tutkimuksessa on tullut esiin muutamia hyviä käytäntöjä, jotka esitetään tavoiksi, joita soveltamalla viranomainen voisi parantaa omaa sisäistä viestintäänsä. Sen puutteet osoittautuivat keskeiseksi ongelmaksi tämän kriisin hoidossa.

Käytännössä matkanjärjestäjien sisäinen tiedonkulku hoidettiin sähköpostilla ja tekstiviesteillä niin, että *kaikki* keskeiset vastuussa olevat saivat koko ajan samat viestit. *Puhelin oli keskeinen väline.* Tiedonjakoringissä olivat kriisinjohto, tiedotuspäällikkö, operatiivinen johto, keskushallinto sekä myynnistä vastaavat, koska lomamatkojen myyntipuhelimiin tuli koko ajan kyselyjä myös asiakkaiden omasilta. *Lyhyitä tiedonjako- ja delegointikokouksia pidettiin useasti päivässä. Tietoa välitettiin myös sisäisessä verkossa.* Tiedonjakokokouksia pidettiin muun muassa Finnmatkoilla alussa kerran tunnissa ja siten väljemmin. Lisäksi pidettiin *yhteispohjoismaisia puhelinkokouksia* TUI Nordic -yhtiön kanssa, joka vastasi yhtiön sisäisestä kriisikeskuksesta, Duty Officesta. ***Sisäinen viestintä oli matkanjärjestäjillä paljon keskeisemmässä roolissa kuin viranomaisilla.***

Finnmatkoilla on käytössä puhelinjärjestelmä, jossa on 90 puhelun raja, käytännössä puhelinkekus on teknisesti lähes rajaton. *Puheluihin vastaavien henkilöiden määrä maksimoitiin kaikissa toimipisteissä.* Puhelimiin vastattiin lähes puolille öin, joskus jopa kello yhteen saakka yöllä. Sitten oli automaattinen vastaaja päällä, joka ilmoitti palvelun avautuvan seitsemältä aamulla. *Puhelinvastaajiin laadittiin useita kertoja päivässä uudet ohjeet siitä, mitä tietoja voi kertoa ulospäin.* Päivystyspuhelin ilmoitettiin erikseen tiedotteilla ja verkkosivuilla. Työterveyshuollon kautta *puhelinvastaajat saivat psykologista kriisiapua.* Lisäksi matkanjärjestäjillä oli käytössä kriisisähköpostiosoite. Tietoja kerättiin paitsi yhteistyötahojen, kuten Finnairin NCC:n kautta, myös pohjoismaisen yhteistyöorganisaation kautta ja verkkosivuilta, kuten Sukellus.fi-sivuilta. Tietoja lähetettiin sitten viranomaisille, kuten keskusrikospoliisille.

## 7.3 Yhteistyö sidosryhmien ja viranomaisten kesken

*Tutkimuskysymys: Millaista yhteistyö oli sidosryhmien ja viranomaisten kesken?*

***Matkatoimistoilla ei ollut ennakoon tiedossa ulkoasiainministeriön päivystysjärjestelmän numeroa tai henkilöitä, joille kriisitilanteessa olisi voinut soittaa.*** Tiedot etsittiin puhelinluettelon avulla. Yhteys saatiin lukuisten soittoyritysten jälkeen tapaninpäivänä. Tämä oli matkanjärjestäjien ensimmäinen huolenaihe. Finnairilla ei ollut erityi-

siä ongelmia viranomaisten kanssa. *Finnairista ei oltu yhteydessä ulkoasiainministeriöön eikä valtioneuvoston kansliaan ennen evakuointisuunnitelmien käynnistymistä.* Ministeriöistä oltiin vasta 27.12. yhteydessä Finnairiin mahdollisten evakuointien johdosta, jolloin Finnair oli yhdessä matkatoimistojen kanssa käytännössä aloittanut evakuoinnit ja lopettanut uusien matkustajien kuljetukset katastrofialueelle. Finnairin yhteistyötahoja matkanjärjestäjien lisäksi olivat viranomaispuolelta ensisijaisesti Ilmailulaitos ja sitten liikenne- ja viestintäministeriö, ulkoasiainministeriö sekä valmiuspäällikkökokous sen jälkeen, kun näistä oli oltu yhteydessä Finnairiin. Loukkaantuneiden hoidossa oli ehkä liikaakin vastuullisia toimijoita, kuten EMA-groupin, Suomen Punaisen Ristin sekä HUS:n lääkäreitä, mikä toi ongelmia katastrofialueella evakuointien organisointiin erityisesti kriisin alkuvaiheessa, kun piti päättää loukkaantuneiden matkustajien evakuointijärjestyksestä. Osa kansalaisista kritisoi sitä, että EMA-groupin lääkärit suosivat matkatoimistojen ja vakuutusyhtiöiden asiakkaita ja hoidon sijaan lääkäri oli enemmän kiinnostunut vakuutuspapereiden täytöstä. Tätä kritiikkiä matkanjärjestäjät ja Finnair eivät esittäneet.

***Viestinnän vastuu oli viranomaisilla.*** Sidosryhmien huolena oli katastrofialueella ensisijaisesti *tiedonkulku* Finnairin, matkanjärjestäjien ja Suomen Punaisen Ristin välillä sekä kullakin organisaationsa sisäinen viestintä, kun puhelinyhteys Thaimaassa oli ajoittain huonoa. Joidenkin matkatoimistojen edustajien mukaan Phuketin lentokentällä olisi pitänyt olla eri toimijoiden yhteisiä briefing-tilaisuuksia ennen lentoja. Suurimmat ongelmat liittyivät paikkajakoihin katastrofialueella sekä siihen, että sopiva määrä eri ryhmien asiakkaita saatiin lähteville lennoille. Lentoaikataulut myöhästelivät, kun kuljetuksia ei saatu ajoissa hoidetuksi. Omaisten puhelut kuormittivat myös Finnairin henkilökuntaa, kun he eivät saaneet ulkoasiainministeriöön yhteyttä.

Matkatoimistoista Finnmatkat perusti tapaninpäivänä Phuketin Orchid Resort -hotelliin kriisikeskuksen yhdessä pohjoismaisen emoyhtiönsä TUI Nordicin kanssa. Kriisikeskus ilmoitettiin viranomaisille. Ulkoasiainministeriössä ja valmiuspäällikkökokouksessa pyydettiin, että kriisikeskusta voitaisiin käyttää Phuketissa toisena suomalaisten yhteisenä kriisikeskuksena virallisen Phuket Town Hallin lisäksi. Periaatteessa tämä sopi Finnmatkoille. Se olisi kuitenkin toivonut, että kriisin operatiivisessa vastuussa oleva viranomaisellinen eli ulkoasiainministeriö olisi nimennyt henkilön johtamaan suomalaisten kriisitoimintaa. Käytännössä se jätettiin yksityisen matkatoimiston vastuulle. *Suomalaisten toimintaa kriisikeskuksessa johti Suomesta tapaninpäivänä lentänyt Finnmatkojen henkilöstöpäällikkö, joka oli paikalla 27.12. noin kello 13:n aikoihin.*

Suurin viestinnällinen ja johtamisen aiheuttama ongelma Orchid-hotellissa aiheutui *ulkoasiainministeriön lähettämästä massatekstiviestistä 29.12.*, jonka johdosta hotellille alkoi tulla satoja suomalaisia muista hotelleista ja alueelta evakuointitovossa. Suomalaisten kriisikeskustoiminnasta vastasi Finnmatkat, jolle *ei kerrottu etukäteen tekstiviestin sisältöä eikä ajankohtaa. Niinpä siihen ei osattu varautua.* Finnmatkoilla ja sen pohjoismaisilla tytäryhtiöillä oli hotellissa satoja asiakkaita odottamassa evakuoiteja. Massatekstiviestin lähettäminen aiheutti isoja ongelmia. Ulkoasiainministeriö oli moittinut Finnmatkoja alimiehityksestä kriisin organisoinnissa. ***Ulkoasiainministeriö ei antanut mitään ohjeita Finnmatkoille, miten sinne saapuvia omatoimimatkailijoita tai muiden matkatoimistojen asiakkaita pitäisi palvella tai neuvoa eikä lähettänyt paikalle ketään omaa henkilöä johtamaan evakuointia.*** Tilanne hotellilla oli hetken kaaoksesa. Valmiuspäällikkökokouksen edustaja sai kuulla tekstiviestin lähettamisestä vasta *jälkikäteen* kokouksessa. Ennen tekstiviestiä omaisia ja Suomen Punaisen Ristin ihmisiä oli informoitu, että Orchid-hotellille voi ohjata hakemaan tietoa ja apua, mutta satojen ihmisten yhtäkkinen tulo aiheutti hallitsemattoman kaaoksen jo muutenkin väsyneille matkatoimiston oppaille. Viestin aiheuttama tungos oli myös ongelmallinen pohjoismaisille yhteistyötahoille, joille kaikkien suomalaisten auttaminen taas ei kuulunut lainkaan.

*Tutkimuskysymys: Miten sidosryhmien ja viranomaisten käytännön yhteistyö toimi?*

28.12. piispa Eero Huovinen oli saapunut muiden kirkon työntekijöiden kanssa Orchid-hotellille. Tämä oli Finnmatkojen mukaan ”ainoa tuki”, jonka he saivat. Piispa Huovisen ”läsnäolo oli kyllä rauhoittava tekijä näille suomalaisille, jotka olivat täällä”.

Finnmatkoilta oltiin yhteydessä myös Suomen Punaisen Ristin johtoon Suomessa ja pyydettiin apua Orchid-hotellille. Thaimaassa kriisistä vastuussa oli käytännössä Suomen Punainen Risti, joka lähetti sitten Finnmatkojen avuksi yhden henkilön Orchid-hotelliin kriisikeskukseen, jossa oli myös paljon loukkaantuneita katastrofin uhreja. Finnmatkoille selvisi jälkepäin, että Suomen Punaisen Ristin ja ulkoasiainministeriön henkilöitä oli majoittuneina Orchid-hotellissa useaan otteeseen. Finnmatkat piti hämmästyttävänä, että tullessaan hotelliin nämä henkilöt eivät tulleet esittäytymään Finnmatkojen henkilökunnalle, joita oli jatkuvasti päivystystiskin ääressä. *Yhteistyö ja tiedonkulku ei aina toiminut paikalla kaikkien osapuolten kesken.*

Myös Finnairille tuli puheluja ja kyselyjä myyntitisteillä jatkuvasti. Finnairin ohjeen mukaan ”missään julkaistuissa palvelunumeroissa ei sisään tulevien puhelujen soittajille voida tietoja antaa. Tietoja annetaan ainoastaan matkanjärjestäjiine soittaessa omaisille.” Finnairin neuvonta- ja myyntipalvelussa ei osattu neuvoa muun muassa Bangkokista tuleville katastrofin uhreille, kuka maksaa heidän matkansa: ”Matkanjärjestäjät korvaavat kustannukset evakuoitilenoista Finnairille, joten kehottaa kysymään asiaa ulkoasiainministeriöltä.”

Matkanjärjestäjien ja Finnairin kanssa yhteistyö sujui koko ajan erinomaisesti. Ainoa kiista oli paikoista ja lentojärjestyksistä. Ensimmäinen maanantaina 27.12. Phuketista lähtenyt lento AY1966 oli Aurinkomatkojen lento, johon ei vielä tehty poikkeuksia matkustajalistoihin, vaan sillä tulivat pääasiassa ne, joille se oli varattu. Lennolla tuli 222 matkustajaa. Seuraava lento olisi ollut Tjäreborgin, mutta käytännössä se oli jo evakuointilento, johon otettiin 228 matkustajaa jakoperusteen mukaisesti. Matkanjärjestäjien ja Finnairin Suomessa 27.12. kello 12.30 kokouksessaan tekemän jakoperiaatteen mukaisesti paikat jaettiin seuraavasti: 2/5 Aurinkomatoille, 2/5 Finnmatkoille ja 1/5 Tjäreborgille. Lisäksi jokainen varasi omasta kiintiöstään 5 paikkaa kullakin lennolla ulkoasiainministeriön organisoimille omatoimimatkailijoille. *Matkustajien priorisoinnista vastasi lääketieteellisin perustein Suomen Punainen Risti.* Lentopaikoista matkanjärjestäjien välillä oli kiistaa, koska osa arveli Aurinkomatkojen ajavan omien asiakkaidensa etua, se kun on Finnairin tytäryhtiö. Aurinkomatkat taas korosti, että kahdella viimeisellä lennolla oli suurimmaksi osaksi sen asiakkaita. Erityisesti Tjäreborg piti tilannetta vaikeana, koska se *ei ollut saanut Suomesta ohjeita jakoperusteista siinä vaiheessa, kun sen ”oma lento” muuttui yhteislennoksi ja asiakkaat joutuivat jäämään päiväkausiksi Phuketiin.*

Maanantaina 27.12. matkatoimistojen lisähenkilöstö saapui Phuketiin Finnairin lennolla AY1961. ”Perille saavuttuamme Finnairin paikallinen edustaja kysyi ovien avauduttua, kuka matkustajista oli suurlähetystön edustaja, joka kirjoittaisi matkustusasiakirjoja. Selvisi, että paikan päällä ei ollut ennakkotiedoista poiketen Suomen Bangkokin suurlähetystön edustajaa.”, kertoo koneessa ollut opas. Lentokentällä vallitsi lähes kaaos, koska loukkaantuneilla ja katastrofista täpärästi selvinneillä ei ollut tarvittavia matkustusasiakirjoja. Suurlähetystön edustaja, Jussi Koskela, oli kansainvälisessä kriisikeskuksessa Phuket Town Hall:ssa kirjoittamassa asiakirjoja.

Osa ihmisistä oli tullut suoraan kentälle, koska suurlähetystöön ei saatu yhteyttä. Kun Koskela siirtyi myöhemmin kentälle, Manilasta tullut UM:n avustaja ei voinut Phuket Town Hall:lla leimata matkustusasiakirjoja. Kentällä odotti 227 matkustajaa, joista osa

oli tuotu Khao Lakista. Koneeseen oppaan mukaan laitettiin ensin passin omaavat, siten lopulta oppaat saivat paikallisilta viranomaisilta luvan ottaa koneeseen passittomia, kun he itse allekirjoittivat vakuutuksen ”I hereby confirm että Mr xx is a Finnish citizen.” Koneeseen laitettiin myös muita pohjoismaalaisia, joilta kirjattiin ylös henkilötiedot: nimi, matkaseurue, ketkä kateissa, mikä matkanjärjestäjä. Kentältä kaksi opasta lähti Thap Putin sairaalaan viemään yhdelle loukkaantuneelle asiakkaalle insuliinia, jota ei sairaalassa sillä hetkellä ollut. Insuliinitarpeen asiakas oli saanut välitettyä Suomen kautta omaisille ja matkatoimistoon. Välittäjänä toimi myös MTV3:n toimittaja, joka lensi Phuketiin tapaninpäivänä lähteneessä koneessa. Oppaat puhuivat sairaalassa lähinnä pohjoismaalaisten potilaiden kanssa ja alkoivat kirjoittaa nimilistaa.

*Ensimmäinen yhteinen kokous eri toimijoiden välillä pidettiin Phuketin lentokentällä tiistai-iltana 28.12.* Aurinkomatkojen oppaan koolle kutsumana. Läsnä kokouksessa olivat Aurinkomatkat, EMA-group, Finnair, Finnmatkat, Suomen Punainen Risti, Tjäreborg ja ulkoasiainministeriön edustaja. Kokouksessa sovittiin, että käytännössä evakuointia koordinoisi ja matkustajien priorisoinneista vastaisi jatkossa Suomen Punainen Risti. Kokouksessa sovittiin lentopaikkojen jakoperustaksi se, mitä yhtiöiden johtohenkilöt olivat aiemmin Suomessa sopineet. Tjäreborg ei ollut mukana neuvotteluissa eikä sen edustaja ollut saanut Suomesta ohjeita. ***Suomen Punaista Ristiä lukuun ottamatta kaikki sidosryhmät kritisoivat kriisin organisointia ja johtamista katastrofialueella.*** Suomen Punaisen Ristin kykyyn johtaa kriisiä ei yleisesti oltu tyytyväisiä. ***Ihmeteltiin sitä, miksi ulkoasiainministeriöllä ei ollut operatiivista vastuuta kriisialueella sen enempää kriisin johtamisessa lentokentällä kuin kriisikeskuksissakaan.*** Käytännössä kriisiä johtivat matkatoimistot: Aurinkomatkojen Suomesta lentänyt ”kokenut tuotepäällikkö” johti erityisesti Phuket Town Hallilla ja toimi moneen suuntaan yhteyshenkilönä. Tämän lisäksi Finnmatkojen monilta kiitosta saanut henkilöstöpäällikkö toisessa suomalaisessa kriisikeskuksessa Orchid-hotellilla kantoi erittäin suuren vastuun sekä omista asiakkaistaan että sinne tekstiviestillä ohjatuista omatoimimatkailijoista ja muiden matkatoimistojen asiakkaista. Monet heistä tosin jouduttiin tekstiviestihälytyksen jälkeen lähettämään takaisin, koska mitään lentoa ei juuri sillä hetkellä ollut lähdössä, vaikka monet niin luulivat viestin perusteella ja tulivat matkalaukkuineen kriisikeskukseen. Ulkoasiainministeriö oli käytännössä avannut kriisikeskuksen Orchid-hotellissa vasta maanantaina 3.1., jolloin evakuointilennot olivat päättyneet. ***Ulkoasiainministeriön toimintaa Sri Lankassa olleiden auttamiseksi matkanjärjestäjät eivät kritisoineet.***

*Sidosryhmien johtaminen voi olla ongelmallista ilman viranomaista*

Valmiuspäällikkökokouksessa delegoitiin ensi lääkinnällisen huollon vastuu SPR:lle ja loppuviikosta käytännössä muukin vastuu. SPR:n puolelta yhteistyö kaikkien matkatoimistojen ja niiden käyttämien EMA-ryhmän lääkäreiden ja hoitajien ei aina sujunut saumattomasti. Valmiuspäällikkökokouksesta kulki sidosryhmien kautta myös viestejä, jotka eivät auttaneet sitä kokonaisoperaation johtamista. Kun johtaminen ei ollut viranomaisen vastuulla, niin perusteluina saatettiin käyttää omien näkemysten ajamisessa, että ollaan oltu valtiovaltaan yhteydessä ja sovittu asia. Finnairin ja sen tytäryhtiön Aurinkomatkojen rooli aiheutti skismaa eri tilanteissa johtamisen ja päätöksenteon kannalta muille matkatoimistoille ja lentoyhtiöille, jotka myös olivat vastuullisia toimijoita. Ristiriitatilanteissa operaation johtoa olisi helpottanut, jos se olisi ollut selkeästi puolueettoman viranomaistahon käsissä.

Uudenvuoden aattona ”31.12 suurin osa asiakkaista oli lähtenyt kohteesta, jolloin illalla 23.30 näin ensimmäisen ulkoministeriön edustajan Orchidissa. Hänen mukaansa ulkoministeriön toimisto olisi pystyssä maanantaihin 3.1.2005 mennessä. Kerroimme, että meidän viimeiset paikallistamamme asiakkaat lähtevät lentokentälle 20 minuutin kuluttua.” Finnmatkojen mukaan UM lainasi TUI Nordic:n kohdepäälliköltä kolme puhelinlinjaa ja numeroa käyttöönsä kriisikeskusta varten. **UM oli käytännössä avannut kriisi-**

**keskuksen Orchid -hotellissa vasta maanantaina 3.1., jolloin evakuointilennot olivat päättyneet.** Sri Lankan osalta matkanjärjestäjät eivät kritisoineet ulkoministeriön toimintaa.

*Ulkoasiainministeriön aika kului papereiden kirjoittamisessa ja puhelimessa. Matkanjärjestäjien mielestä ei edes katastrofitilanteessa luovuttu byrokraattisesta passien kirjoittamisesta ja leimaamisprosesseista. Passiaihiotkin pääsivät loppumaan eikä leimaamisoikeutta ollut kuin Thaimaahan akkreditoitulla yhdellä konsulilla. Loppuviikosta papereiden kirjoittamista kuitenkin yksinkertaistettiin, kuten muutkin maat olivat tehneet alusta lähtien. Myös kansalaiskirjeistä käyvät ilmi erittäin hyvin nämä jonottamisongelmat ulkoasiainministeriön pisteisiin useaan kertaan Thaimaassa. Toisenlaisena esimerkkinä mainitaan muun muassa Sri Lanka, jossa jotkut suomalaiset olivat tulleet ”ruotsalaisina” Tukholman kautta, kun koneessa oli tilaa. He olivat päässeet Suomen Punaisen Ristin auttamina Suomeen Tukholmasta.*

## **7.4 Sidosryhmien hälytys- ja päivystysjärjestelyiden toimivuus sekä tilannekuvan luonti**

*Tutkimuskysymys: Miten hälytys- ja päivystysjärjestelyt toimivat?*

Nopeimmin ja varmimmin hälytysjärjestelmä sidosryhmissä toimi Finnairilla, joka sai tiedon Phuketin lentokentän sulkeutumisesta kansainvälisenä Notam-hälytyksenä 26.12. kello 6.37. Siitä käynnistyi yhtiön sisäinen hälytysjärjestelmä ja kriisiorganisaatio, joka alkoi toimia vajaan parissa tunnissa. Matkanjärjestäjillä hälytysjärjestelmät ovat periaatteessa ympärivuorokautisia. Ne toimivat matkapuhelimen kautta, mikä yöaikaan aiheutti sen, että kaikkia hälytyksen piirissä olleita viesti ei herättänyt. Finnmatkojen hälytysjärjestelmässä oli ilmeisesti ongelmia, koska sisäinen tieto ei tavoittanut Suomessa toimitusjohtajaa riittävän ajoissa ennen asiakasta. Asiakaspäivystykset Finnmatkoilla hoidettiin myyntiorganisaation kautta, mitä ainakin osa kansalaiskirjeissä kritisoitiin voimakkaasti.

*Tutkimuskysymys: Miten tilannekuvaa konkreettisesti koottiin?*

*Tilannekuva kaikissa organisaatioissa muodostui tiedonsirpaleista, joita koottiin kunkin kriisiorganisaation perustamissa tilannekeskuksissa. Käytännössä Finnairin kriisijohdon työskentelyn hoiti NCC, joka toimii 24 tuntia vuorokaudessa. Se seuraa liikennettä ja ryhtyy kriisitilanteessa heti korjaaviin toimenpiteisiin. Sen päivystäjät alkavat kutsua ihmisiä töihin tilanteen edellyttämällä tavalla. Tässä tilanteessa koottiin heti tapaninpäivän aamusta kello 7 lähtien tiedotuksesta ja omasta lentotoiminnasta ja lentämisestä vastaavat, eli tässä tapauksessa lomalennoista vastaava johtaja ja pääohjaaja, paikalle miettimään miten tilannetta hoidetaan. Sitten kukin kutsui tarvittavia lisävoimia.*

Esimerkiksi tässä tapauksessa kutsuttiin heti lisäksi kaksi henkilöä hoitamaan tiedonkulkua Finnairin ja matkanjärjestäjien välillä. Sen jälkeen kukin alkoi saamansa tiedon mukaan rakentaa toimintasuunnitelmaa, kuten miten lentokoneet irrotetaan mahdollista evakuointia varten, miten aikataulut muutetaan, miten luvat hoidetaan viranomaisen kanssa. Tässäkin tapauksessa piti Ilmailulaitokselta anoa poikkeuslupaa työaikojen ylittämiseksi.

***Konkreettisesti Finnairissa töihin lomilta kutsutut henkilöt siirtyivät NCC-huoneeseen rakentamaan matkaoppailta saadun ja muun sirpaletiedon varassa tilannekuvaa.*** Tiistaina 28.12., kun Khao Lakin tilanne alkoi valjeta, oli kaikkein pahin päivä. Finnmatkojen asiakkaita näytti aluksi olevan kateissa paljon enemmän, kuin lopujen lopuksi oli.

Finnairin yhteistyö viranomaisten kanssa toimi hyvin. Tästä asiasta oltiin yhteydessä Ruotsiin TUI-konserniin, jolla on jatkuvasti päivystävä kriisikeskus, Duty Office. *Kukaan ei koonnut yksin tietoa, vaan yhdessä matkanjärjestäjien ja muiden kanssa.* Puhelin keskustelu oli hyvin hektistä pelkästään matkanjärjestäjien ja Finnairin kesken. Finnairista oltiin yhteydessä muun muassa Ruotsiin ja Malmön lentokentällä ihmiset olivat tapaninpäivän iltana lähdössä, kunnes päätettiin, että enää ei viedä Thaimaahan matkustajia. Suomessa tämä päätös oli tehty jo iltapäivällä Aurinkomatkojen kanssa. *Finnairin kriisiorganisaation johto oli NCC:ssä koko tapaninpäivän.* Vastaavanlaista tilannekuksesta ehdotetaan valtiovallankin puolelle, missä yhdessä paikassa luotaisiin tilannekuvaa ja johdettaisiin kriisitilannetta. Nyt sellaiseksi muodostui valmiuspäällikkökokous, mutta kokousten välillä ihmiset hajaantuivat eri ministeriöihin ja tahoilleen. Valmiuspäällikkökokousten jälkeen Finnairista oltiin yhteydessä ulkoasiainministeriöön ja sovittiin, että Suomen Punainen Risti valitsee lääkinnällisin perustein ensimmäiset matkustajat, sitten tulevat matkanjärjestäjien muut asiakkaat. *Finnair korostaa, että työnjaon mukaan valtiolta vastasi tiedotuksesta ulospäin ja Finnair informoi ensisijaisesti yhtiötä ja matkanjärjestäjiä.* Lentokentällä tilanne aluksi oli vaikea, mutta sitten valtio päätti siirtää organisointivastuun poliisille. Tämä oli ainakin Finnairin mielestä oikea ratkaisu, koska järjestely alkoi tämän myötä toimia. Vastaava organisointi puuttui Phuketin kentältä, jossa ajoittain oli aikamoinen kaaos.

Aurinkomatkoilla tilannekuvaa luotiin neuvotteluhuoneessa, joka toimi kriisikeskuksena. Täältä johdettiin koko poikkeustilanneorganisaatiota. Finnmatkoilla yhteispohjoismainen kriisikeskus Duty Office toimi Tukholmassa TUI:n pääkonttorissa. Suomessa tilannekuvaa ylläpidettiin pääkonttorin yhteydessä olleessa kriisikeskuksessa. Matkatoimistot olivat jatkuvasti yhteydessä Finnairin NCC:n kanssa.

Yhteenvetona tilannekuvan luonnista ja ylläpidosta voi matkanjärjestäjien ja Finnairin esimerkkien perusteella todeta, että kaikissa näissä oli olemassa jokin keskitetty paikka, jossa tilannekuvaa luotiin ja jonka kautta se kerrottiin henkilöstölle, jolloin kaikilla oli suurin piirtein sama tieto. Jotkut esittivät haastatteluissa kysymyksen, miksi Finnair ei hälyttänyt tapaninpäivänä valtionorganisaatioita toimimaan. Lisäksi ihmeteltiin myös, *miksi valtiot eivät käyttäneet satelliittikuvia, joista olisi nähnyt heti Khao Lakin tilanteen.*

## 7.5 Suomen Punainen Risti

*Tutkimuskysymys: Miten kriisiorganisaation viestinnän vastuusuhteet määriteltiin ja miten ne toteutuivat Suomen Punaisen Ristin näkökulmasta?*

Suomen Punaisen Ristin toiminta käynnistyi 26.12. tapaninpäivän aamuna. Puoli yhdeksältä pääsihteerin sijaisena toiminut tiedotusjohtaja Hannu-Pekka Laiho oli kuullut radiouutisista Indonesian maanjäristyksistä, mutta niissä ei ollut vielä mitään erityisen hälyttävää. Hän alkoi kuitenkin seurata toimintaa. Yhdeksän maissa talousosaston tiiminvetäjä soitti. Hän oli jo alaistensa kanssa sopinut, että jos Suomesta lähtee avustushenkilökuntaa, niin operaation käynnistämiseen oli varattu rahaa nostettavaksi lentokentältä. Laiho oli puhelimitse yhteydessä kansainvälisen osaston päivystäjään, Suomen Punaisen Ristin Kalkun keskusvaraston hoitajaan, joka ei ollut vielä kuullut katastrofista. Samoin Laiho oli heti tekstiviestillä yhteydessä Suomen Punaisen Ristin pääsihteeriin Kristiina Kumpulaan, joka oli lomalla Intiassa. Kymmenen aikaan Laiholle soitti Punaisen Ristin kansainvälisen liiton pääsihteeriksi Markku Niskala, joka oli saanut Genevestä tiedon, että siellä kaikki päivystäjät seuraavat tilannetta. *Suomen Punainen Risti tiedotti ensimmäisenä suomalaisena yhteisönä myös verkkosivuillaan Aasian katastrofista tapaninpäivänä 26.12. kello 11.29.* Suomen Punaisella Ristillä oli tuossa vaiheessa avustusoperaatio käynnissä. Kansainvälisessä Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun Geneven päämajassa katastrofiryksikkö oli ollut käynnissä heti aamusta alkaen. Kansainvälisen Punaisen Ristin Aasian aluedelegaation katastrofivalmiusasiantuntija oli ollut paikalla Thaimaan Phuketissa, kun aallot iskivät rannikolle. Suomen Punaista Ristiä valmiuspäällikkökokouksessa edusti viestintäjohtaja Hannu-Pekka Laiho.

Suomen Punaisen Ristin konkreettinen avustustoiminta käynnistyi jo tapaninpäivänä, kun erään katastrofissa olleen uhrin omainen tiedustelee, onko Suomen Punaiselta Ristiltä menossa avustusalento, jolla voisi laittaa insuliinia Thaimaassa sairaalassa olevalle omaiselle. Tämä hoidettiin illalla lähteneellä koneella. Yleensä Suomen Punaisen Ristin kansainvälisiin operaatioihin pitää tulla pyyntö Geneven kautta Kansainväliseltä Punaiselta Ristiltä. Suomen Punainen Risti korostaa avustusoperaation luonnetta. Suurin osa Finnairin koneista olisi lentänyt matkustajien kanssa sinne joka tapauksessa, eikä varsinaisia ylimääräisiä koneita ollut montakaan. Mielikuvat Finnairin isoista evakuointikohteista ja ambulanssilennoista korostivat tehokasta toimintaa.

Suomen Punainen Risti toimii lain mukaan, jossa sen asema on määritelty viranomaisia avustavaksi organisaatioksi. ***Ongelmana tapaninpäivänä oli saada yhteys ulkoasiainministeriöön. Myöskään Suomen Punaisella Ristillä ei ollut etukäteen tiedossa mitään suoraa numeroa sinne.*** Kun kansainvälisten asioiden päällikkö ei saanut puhelimitse yhteyttä, ***Punaisen Ristin edustaja meni henkilökohtaisesti ulkoasiainministeriöön maanantaina 27.12.*** Valtioneuvoston kansliasta valtiosihteeriksi Volanen oli ensin soittanut kansainvälisen Punaisen Ristin pääsihteerille Markku Niskalalle, jonka hän tunsikin henkilökohtaisesti. Niskalan kautta tieto välitettiin Laiholle, joka meni kokoukseen pääsihteerin sijaisena. Valtiosihteeriksi Volanen kysyi maanantaina, voisiko Suomen Punaisen Ristin henkilöitä lähettää suomalaisten evakuointiin. *Punaisen Ristin sääntöjen mukaan kutsun pitää tulla paikalliselta taholta Geneven kautta. Nyt Suomen Punainen Risti ei odottanut pyyntöä Genevestä, vaan alkoi koota ryhmää ja lähettää sitä katastrofialueelle jo maanantaina.*

SPR:lle operaatio oli normaali pelastusoperaatio

SPR:n näkökulmasta Aasian hyökyaaltokatastrofi oli normaali pelastusoperaatio, joskin valtavan iso sellainen. Sillä oli hälytysvalmiudessa huomattavasti enemmän henkilöitä, mitä lähetettiin. Tämä kriisi olisi pitänyt johtaa pelastusoperaationa. Jatkoa varten on tärkeää pohtia viranomaisten vastuusuhteet: onko ulkoasiainministeriö oikea taho hoitamaan tällaisia operaatioita ulkomailla. Myös viestinnällisesti valtionkin on lunastettava

toimintansa oikeutus niin kuin sidosryhmien ja muiden tahojen. Viestinnällä ja tiedonkullalla ohjataan pelastusoperaatioita. Viestinnän hoitaminen katastrofialueella jäi konkreettisesti pelastushenkilöstön varaan, jotka joutuivat antamaan haastatteluja, minkä jotkut saattoivat kokea varsinaista työtä häiritsevänä. *SPR:n rooli käytännön johtajana katastrofialueella oli poikkeuksellinen* näin suuren operaation ollessa kyseessä. Estoniassakin ja erityisesti Myyrmannissa, jossa SPR:n rooli oli merkittävä, vastuu pelastusoperaatiosta kuului pelastusviranomaisille, jotka kutsuivat tarvittavat yhteistyötahot paikalle ja johtivat itse toimintaa.

#### *Tutkimuskysymys: Miten tilannekuva kehittyi?*

Tilannekuvan kehittymistä tiistain 28.12. ja keskiviikon 29.12. aikana kuvaa hyvin Suomen Punaisen Ristin arvioima tarve auttajista. Suomen Punaisen Ristin lähettämät ensimmäiset 10 henkilöä jäivät Phuketiin, ja kun heiltä tiedusteltiin tiistaina, että tarvitaanko lisää apua, vastattiin, että ei tarvita. Tiistai-iltana kuitenkin Suomessa ja keskiviikkona viimeistään Thaimaassa oleville Bangkokin suurlähettiläälle paljastui Khao Lakin katastrofaalinen tilanne. Keskiviikkona pyydettiin lisää Suomen Punaisen Ristin henkilöitä, ja heitä päätettiin valmiuspäällikkökokouksessa lähettää 30 lisää. *Vasta loppuviikosta Suomen Punaisen Ristin ihmiset ehtivät Khao Lakiin*, josta suurin osa oli evakuoitu pois Phuketiin, osa Thaimaan sairaaloihin ja osa jo kotimaahan. Valmiuspäällikkökokouksen tiistaina 28.12. kello 17.00 pöytäkirjan mukaan ”Matkatoimiston edustaja korosti, että tiimin käytön painopiste tulisi käytössä olevien tietojen perusteella asettaa Khao Lakiin.” Suomen Punaisen Ristin henkilöt jäivät Phuketin alueelle, mitä omaiset kritisoivat kirjeissään voimakkaasti (Luku 6). Myös matkatoimistot viittaavat siihen, että niiden antamia tietoja esimerkiksi Khao Lakista ei vielä tiistaina uskottu. Tiistaina 28.12. illalla päätettiin, että Suomen Punaisen Ristin henkilöstöä lisätään eikä Finnish Rescue Force -pelastusryhmää lähetetä. Suomen Punaisella Ristillä oli tiistai-iltana tunnin kuluessa koottuna yli 70 henkeä lentokentälle valmiina lähtöön. Volanen ja Partanen päättivät valmiuspäällikkökokouksen perusteella vain Suomen Punaisen Ristin joukkojen lähettämisestä. 31 henkeä lähti seuraavan aamun koneella.

Aasian katastrofissa *Suomen Punainen Risti tiedotti sidosryhmistä kaikkein eniten* (Luku 4). Suomen Punaisella Ristillä käynnistyi avustusoperaatio, Aasia-keräys, tapaninpäivän iltana, ja se tuotti 25,6 miljoonaa euroa. Media antoi ilmaista palstatilaa keräykselle. Suomen Punainen Risti lähetti kaiken kaikkiaan katastrofialueelle 60 henkilöä, joista osa kulki lentokoneissa loukkaantuneiden ja lapsien tukena.

## **7.6 Kirkko**

#### *Tutkimuskysymys: Miten kriisiorganisaation viestinnän vastuusuhteet määriteltiin ja miten ne toteutuivat kirkon näkökulmasta?*

Kirkon läsnäolo Aasian hyökyaaltokatastrofissa profiloitui evankelisluterilaisen kirkon osalta piispa Eero Huoviseen, joka oli ensimmäisenä suuren yleisön tuntemana henkilönä tukena katastrofialueella. Huovinen kirjoitti heti tuoreeltaan kirjan (2005) tunnoistaan ja työstään Thaimaan Phuketissa.

#### *Piispa Huovinen keskeytti lomansa ja meni kuuntelemaan katastrofin uhreja*

Piispa Eero Huovinen oli kirkkopalveluiden johtajan rovasti Simo Huhdan kanssa menossa puolisoineen lomalle Thaimaan Phuketiin 26.12., mutta suljetun Phuketin lentokentän vuoksi heidän lentonsa Finnairin AY 1965 laskeutui Bangkokiin. Piispa Huovinen oli yhteydessä avustajansa välityksellä ulkoasiainministeriön valtiosihteeri Arto Mansalaan, jonka Huovinen tunsu entuudestaan. Mansala soitti Huoviselle 27.12. puolenyön maissa ja toivoi Huovisen voivan auttaa katastrofissa ”jollakin tavalla” ja kehotti sopimaan suurlähettiläs Tuunasen kanssa jatkosta. Levättyään yhden vuorokauden Bang-



kokissa Huovinen ja Huhta matkustivat seuraavana päivänä 28.12. Phuketiin autta-  
maan suomalaisia (Huovinen, 2005, 18–19).

Phuketissa Huovinen liikkui kaikissa keskeisissä paikoissa, joissa oli paljon suomalai-  
sia: Phuket Town Hallilla, lentokentällä ja Orchid-hotellissa. Häntä kohtasi näky, jota  
hän ei kyennyt kuvaamaan. Piispan rauhallinen olemus ja läsnäolo eri paikoissa oli  
huomattu. Hyvin monet kansalaiskirjeiden kirjoittajista viittasivat positiivisena kokemuk-  
sena siihen, että *kirkko oli läsnä ihmisten hädässä*. Monet kuvasivat, että he näkivät  
piispan kaukaa; monikaan ei kertonut keskustelleensa piispan kanssa, mutta pelkkä  
läsnäolo loi turvallisuuden tunteen: ”joku sentään välittää”. Myös kotimaassa oleville  
omaisille piispan läsnäolo katastrofialueella oli merkittävä. Kirkon työntekijöinä toimivat  
Huovisen ja Huhdan lisäksi katastrofialueella myös Suomen Lähetysseuran Thaimaan  
työntekijät, joilta monet saivat apua kieliongelmissa. Mikä apu olisi ollut riittävä, on vai-  
kea arvioida. Ruotsin kirkko lähetti alueelle 19 pappia ja diakonia tukemaan apua tarvit-  
sevia (KT 28.12.04).

Huovisen mukaan katastrofialueella näytti, että kukin toimijataho vastasi omasta osuu-  
destaan. Hänelle ei tullut käsitystä, oliko paikan päällä jokin johtamisjärjestelmä: ulko-  
asiainministeriössä suurlähettiläs Heikki Tuunainen johti Bangkokin päätä ja käytännös-  
sä konsuli Jussi Koskela vastasi Phuketin toiminnasta. SPR:llä toimintaa koordinoi  
Pentti Haatainen ja EMA:lla oli omat henkilönsä, Finnmatkojen Orchid Resort -hotellissa  
päällikkönä toimi Leena Saario, Aurinkomatkoilla tuotepäällikkö Tuomo Meretniemi ja  
kirkon keskinäisestä koordinoinnista vastasi piispa Eero Huovinen sen ajan, minkä hän  
oli alueella. Huoviselle ei tullut epäilystä, etteikö työnjako olisi toiminut.

#### *Kirkon kasvot hädässä olivat hädän Huovisen näköiset*

Piispa Huovinen piti alueella yhteyttä myös toimittajiin ja antoi jonkun haastattelun. Ko-  
timaahan palattuun lentokentällä hän piti tiedotustilaisuuden 1.1.05. Piispa puhui tuo-  
reeltaan katastrofin kohdanneiden ihmisten kohtaamisesta: ”Me olemme vain voineet  
olla hiljaa ja seistä ihmisten rinnalla, itkeä silmillämme ja sydämellämme. Rukouskin on  
tällaisessa tilanteessa kuihtunut huulille ja sydämet ovat vain huutaneet ’Herra, älä jätä  
heitä’.” (KT 1.1.05)

Piispa Huovisen läsnäolo alueella noteerattiin myös mediassa näyttävästi. Kirkollista  
mediaa lukuun ottamatta, yleensä kirkko ja sen henkilöt pääsevät uutisiin instituution  
edustajina. Aasian hyökyaaltokatastrofin yhteydessä kirkon sanoma pääsi läpi yllättä-  
vissäkin paikoissa. Kirkon toimintaa ei uutisoitu vain instituution toimintana vaan hen-  
gellisen sanoman ja lohdun tuojana hädässä oleville ihmisille. Iltasanomissa (10.1.05)  
piispa Huovisen puheesta oli suoraan otettu pitkä sitaatti keskelle uutisjuttua. Siinä ei  
puhunut enää instituutio vaan piispan hengellinen sanoma oli ytimenä. Kirkon katastro-  
fiviestinnässä toteutui viestinnän tutkija John Durham Petersin näkemys viestinnästä  
kylvämisenä (disseminaatio), jonka mukaan sanoman levittäminen ei ole viestinnällises-  
ti lähettäjäkeskeistä toimintaa vaan ratkaisevaa on konteksti, jossa sanoma julistetaan  
(Hakala & Sumiala-Seppänen, 2003, 14-20). Huovinen ei ollut medialle vain kirkon  
edustaja, vaan persoona, jolla on tunteet.

#### *Kirkko näkyi mediassa*

Kirkko tiedotti suhteellisen *aktiivisesti* Aasian hyökyaaltokatastrofista. Kirkon tiedotus-  
keskuksen tiedotteet painottuvat kuitenkin kriisin ensimmäisellä viikolla loppupuolelle ja  
sen jälkeiseen jatkotyöhön. Tiedotteissa jakautuvat sisällöltään tapahtumatiedottami-  
seen, piispojen puheisiin, Huovisen ja Suomen Lähetysseuran pappien työhön katastro-  
fialueella, palvelevan puhelimen ja muun kriisin jatkohoidon informoimiseen. Eniten  
kirkko tiedottaa Kirkon ulkomaanavun ja Suomen Lähetysseuran katastrofikeräyksistä  
ja kolehdeista, jotka suunnataan Aasian katastrofityölle. Kirkolle niin kuin Suomen Pu-

naiselle Ristille medianäkyvyys keräysten osalta oli merkittävä. Siinä auttoi myös piispa Huovisen läsnäolo katastrofialueella.

Mediassa kirkko sai julkisuutta myös kirkon 850-juhlien muututtua valtakunnalliseksi Aasian hyökyaaltokatastrofin muistojumalanpalvelukseksi Turun tuomiokirkossa, jossa olivat läsnä tasavallan presidentti Tarja Halonen puolisoineen, eduskunnan puhemies Paavo Lipponen, pääministeri Matti Vanhanen sekä muita valtioneuvoston jäseniä (KT 3.1.)

#### *Kirkko ensimmäisen kerran strategisessa roolissa kriisiorganisaatiossa*

Mikä merkitys Huovisen läsnäololla Thaimaassa oli päätöksentekoon ja sidosryhmien toimintaan, on vaikea arvioida, mutta kirkkohallituksen edustaja kutsuttiin myös keskiviikosta 29.12. lähtien valmiuspäällikkökokoukseen. On myös huomion arvoista, että valmiuspäällikkökokouksissa kirkolta oli kirkkoneuvos Matti Halttusen lisäksi myös viestintäjohtaja Ingmar Lindqvist. Ulkoasiainministeriötä ja valtioneuvoston kansliaa lukuun ottamatta muilta organisaatioilta ei valmiuspäällikkökokouksessa ollut erikseen viestinnästä vastaavaa tässä roolissa. Tiedonkulun ja viestinnän kannalta olisi varmaan ollut hyvä, että ainakin sisäasiainministeriöstä ja keskeisistä matkatoimistoista olisi ollut viestinnästä vastaavat myös kokouksissa, koska ei ollut muutakaan sisäistä foorumia, missä viestinnälle olisi jaettu tietoa. Tiedotustilaisuudet oli suunnattu medialle.

***Tämä oli ensimmäinen katastrofi, jossa kirkon edustajat kutsuttiin näin näkyvästi kriisiorganisaation johtoon.*** Aiemmissakin kriiseissä, niin Estoniassa, Myyrmannissa kuin Konginkankaan onnettomuudessa, kirkolla on ollut merkittävä rooli kanssakulkijana. Mutta strategisessa johdossa kirkko oli tällä tavoin ensimmäistä kertaa.

## **7.7 Johtopäätökset**

*Sidosryhmät kutsuttiin ensimmäisen kerran valmiuspäällikkökokoukseen strategisesti johtamaan kriisiä.* Tämä päätös osoittautui tilannekuvan luomisen ja ylläpitämisen kannalta *oikeaksi ratkaisuksi.* On huomattava, että ulkomailla tapahtuneessa onnettomuudessa Finnairilla on keskeinen rooli kansallisena lentoyhtiönä, joka voi toimia nopeastikin pelastaakseen suomalaiset vaarasta. Tässä katastrofissa valtioneuvosto otti Finnairiin yhteyttä vasta reilusti yli vuorokauden kuluttua ensimmäisistä onnettomuus uutisista. Finnair oli yhdessä matkatoimistojen kanssa käynnistänyt evakuoinnit, kun valmiuspäällikkökokous kutsuttiin koolle. Jatkoa ajatellen on tärkeää, että Finnairin ja valtionhallinnon päivystysjärjestelmät ovat yhteydessä automaattisesti toisiinsa, jos suomalaisia on vaarassa ulkomailla. Finnairin 24h päivystysjärjestelmää ei riittävästi hyödynnetty tässä kriisissä.

Samoin matkatoimistoilla on yhteydet asiakkaisiinsa ja tietoa alueista, joilla on paljon suomalaisia. Tämä kriisi osoitti jälleen ne samat puutteet, joista suuri osa oli jo keväällä 2004 ulkoasiainministeriön ja Aurinkomatkojen onnettomuusharjoituksissa käynyt ilmi. Erityisesti yhteyden saaminen kriisissä ulkoasiainministeriöön, matkatoimistoihin sekä Suomen Punaiseen Ristiin tuntui käsittämättömän *hitaalta* Suomen kaltaisissa viestintä- ja tietoliikenneolosuhteissa. Tässä suhteessa yksinkertainen valmiuspäällikkökokouksessa tehty muovitettu kortti, jossa olivat kaikkien keskeisten toimijoiden yhteystiedot, esitettiin toimivana innovaationa. Tällaisia yksinkertaisia tiedonkulun parantamista auttavia välineitä on eri organisaatioilla lukuisia.

Myös katastrofialueella tehdyt selvitykset ja ennen kaikkea sidosryhmien kokoamat nimilistat sisältävät merkittävää tietoa, kuten asiakastiedot, matkustajatiedot, hotellit, sairaalat ja paikalliset yhteistyötahot. *Verkottamalla sidosryhmien kautta viranomaisen voi hoitaa tulevaisuudessa tehtävänsä huomattavasti tehokkaammin vähäisilläkin resurs-*

seilla, kun ei tehdä päällekkäistä työtä, kuten tässä kävi muun muassa kadonneiden ja löytyneiden nimilistoille. Toimiva yhteistyö kriisissä sidosryhmien kanssa edellyttää, että sidosryhmät on etukäteen kartoitettu ja yhteistyötä niiden kanssa on harjoitettu. .

Matkanjärjestäjillä on valmismatkalain mukaisesti vastuu asiakkaistaan myös katastrofi-tilanteessa. Ensimmäiset tiedot Aasian hyökyaaltokatastrofista tulivat Finnairin ja Aurinkomatkojen kautta. Aurinkomatkojen tilauslennon piti lähteä Phuketista varhain tapaninpäivän aamuna 26.12.2004, eivätkä oppaat saaneet yhteyttä kaikkiin asiakkaisiin. Aurinkomatkojen toimisto Phuketissa Karon Beachillä oli huuhtoutunut mereen tietokoneineen ja asiakastietoineen. Päätökset katastrofi-alueen lennoista piti tehdä nopeasti. Yksi lentokone oli ilmassa, eikä se voinut laskeutua Phuketiin, kun kenttä oli suljettu. Alueelta alkoi tulla huolestuttavia viestejä, eikä yhteyttä saatu edes kaikkiin oppaisiin. Tapaninpäivänä selvisi, että kyseessä on suuri luonnonkatastrofi, jonka vuoksi alueelle ei enää viety uusia lomamatkalaisia ja mahdollisesta evakuoinnista alettiin keskustella jo tapaninpäivänä aamupäivällä. Vasta tiistaina 28.12. puolen päivän jälkeen selvisi matkatoimistojen johdollekin totaalinen Khao Lakin tuhoutuminen ja että kyseessä on suomalaisittain suuronnettomuus. Media alkoi soittaa jo tapaninpäivästä alkaen matkatoimistoihin. Yhtiöillä oli huolena toisaalta omien asiakkaidensa turvallisuus ja toisaalta julkisuuskuva: mitä katastrofi vaikuttaa yhtiön toimintaan, tulevaisuuteen ja mielikuviin siitä. *Yrityksellä on inhimilliset, lainsäädännölliset ja tulostavoitteelliset syyt hoitaa kriisi mahdollisimman hyvin.* Kuten eräs matkatoimiston johtaja osuvasti totesi: ”Kriisissä yritys voi tuhota itsensä totaalisesti. Se voi kaatua siihen, että se hoitaa kriisin huonosti.” Tästä maailmalla on paljon esimerkkejä.

Yritykset toimivat kahdenlaisilla markkinoilla: materiaalisilla reaali-markkinoilla ja mielikuvamarkkinoilla (Malmelin 2005, 69). ***Vaikka tällaisessa kriisissä kaikilla ensisijaisena tavoitteena on pelastaa ihmishenget, jokainen kriisin johtamisesta vastuussa oleva joutuu miettimään, mitä asioita kerrotaan asiakkaille ja julkisuuteen ja miten se tehdään.*** Matkatoimistot ja lentoyhtiöt joutuivat katastrofiuutisten rinnalla samanaikaisesti markkinoimaan ja myymään palveluitaan ja muita kohteita, myös Thaimaassa. Ne tiedottivat suhteellisen vähän katastrofista julkisuuteen, jos vertaa esimerkiksi Suomen Punaisen Ristin tai kirkon tiedottamiseen. *Niiden ensisijainen intressi katastrofissa kohdistui inhimillisen hädän lievittämiseen ja mahdollisimman suuren julkisuuden saamiseen, koska molemmilla alkoi välittömästi katastrofiavun kerääminen.* Suuri mediajulkisuus auttoi tavoitteen saavuttamista. Matkatoimistojen ja lentoyhtiöiden intresseissä oli hoitaa kriisiviestintä asiakassuhteen kautta, jopa niin että lainsäädäntöön vedoten aluksi ei edes omaisille kerrottu tietoja asiakkaista. Tämän omaiset kokivat katastrofitiedottamisessa hyvin loukkaavaksi, kuten kansalaiskirjeiden analyysistä voi lukea (Luku 6). Katastrofiaviestintä on eettisesti vaikea laji sekä median että asiakasviestinnän kannalta. Häädässä ihminen reagoi tunteella. Se vaatii toiminnasta vastaavilta moraalista rohkeutta ja psyykkistä kestävyyttä kohdata asiakkaiden ja omaisten kritiikki ja valtava tiedontarve.

”Julkisuus vaikuttaa lähes kaikkiin yrityksen toimiin, minkä takia huoli yritystä koskevan uutisoinnin ja julkisen keskustelun vaikutuksista ei ole vain viestintäosaston asia. Julkisuus on tärkeä analyysin kohde koko yrityksen toiminnan kannalta” (Malmelin, 2005, 70). Kuten Malmelin argumentoi, mediayhteiskunnassa yrityksen julkisuudesta ja siitä muodostuvista käsityksistä on tullut yhä merkittävämpiä asioita. Sama koskee tietysti viranomaisista. Myös ulkoasiainministeriö vastatessaan Aasian hyökyaaltokatastrofin viestinnästä, joutui miettimään *millä tavalla* asiat kerrotaan julkisuuteen. Toisaalta viranomaisena on tottunut kertomaan julkisuuteen vain luotettavia faktatietoja ja toisaalta piti luoda mielikuvaa, että tilanne katastrofin hoidossa on viranomaisien hallinnassa. Viranomaisien näkökulmasta voi kysyä, *kenen* olisi pitänyt kertoa rauhoittavia viestejä ja ke-

nen esittää varmoja fakthanumeroita, kun todennäköiset suuret uhriluvut olivat kaikkien tiedossa viimeistään tiistaina puolen päivän jälkeen. Suomen Tietotoimisto (27.12. kello 15.22) ja muu media toisti vielä tuolloin yhtä vahvistettua suomalaista kuollutta.

Yleensä viranomaisviestinnässä työnjako menee poliittisen ja hallinnollisen välillä, kuten alussa esitetystä VISA-mallissakin on kuvattu. Kriisitilanteessa tiedotuksen näkökulmasta oleellista on, että vastaava viranomainen toimii virkavastuulla, perustaa toimintansa faktatietoihin. Poliittisella vastuulla toimiva ministeri voi helpommin kertoa arvioita, näkemyksiä ja mahdollisia huonoja uutisia, jotka eivät vielä ole vahvistettuja tietoja. Kriisiorganisoinnin ja vastuunkannon näkökulmasta on tärkeää, että tällaisessa suuronnettomuudessa vastuu operatiivisesta toiminnasta säilyy myös käytännössä viranomaisella ja poliittisella johdolla.

### Tutkimustuloksista selvinneet asiat, joihin tarvitaan *pikaista* kehittämistä viranomaistahoilla

– Valtiovallan puolella suurin ongelma viestinnällisesti oli ulkoasiainministeriön puheliniinjoitukset. ***Kaikkien sidosryhmän haastattelujen mukaan tärkein asia on saada puheliniinjoitusta toimimaan kriisissä.*** Tätä tulee kehittää nopeasti. Matkanjärjestäjät tarvitsevat ”kuuman linjan” viranomaiselle, johon voi ottaa yhteyttä suuronnettomuuksissa ja muissa vastaavissa hätätilanteissa. Nyt ensimmäisen 12 tunnin aikana osa keskeisistä matkanjärjestäjistä ei saanut ulkoasiainministeriöön yhteyttä, koska heillä oli käytettävissä vain kansalaisille tarkoitettut kriisipuhelin- ja päivystysnumerot.

– Valtionhallinnon ja Finnairin välinen hälytysjärjestelmä on puutteellinen. Finnairilla oli jo vuorokautta aiemmin tiedot ja toimintasuunnitelmat yhdessä matkanjärjestäjien kanssa ennen valtionhallinnon virallisia päätöksiä. Finnairia ei kutsuttu ensimmäiseen valmiuspäällikkökokoukseen. Ulkomailla tapahtuneessa onnettomuudessa Finnair on keskeinen sidosryhmä. *Päivystysjärjestelmä ja parempi tiedonkulkua lentoyhtiön ja muiden viranomaisten välillä pitää luoda pysyväksi kriisitilanteita varten.*

– Ulkoasiainministeriön tulee matkanjärjestäjien avulla luoda järjestelmä, jonka avulla se on tietoinen, missä suomalaisia on suuria määriä matkalla ja luoda kriisitilanteita varten suunnitelma näissä maissa. Joissakin maissa, kuten Brasiliassa, suurlähetystö on viiden tunnin lentomatkan päässä suomalaisten suosimista lomakohteista.

– Matkanjärjestäjien tilannekuvaukset ovat usein ajantasaisinta tietoa. Tilannekuvan rakentamisessa ne ovat keskeisiä. Siksi matkanjärjestäjien ja Finnairin kutsuminen valtion kriisiorganisaatioon osoittautui hyväksi päätökseksi. *Matkanjärjestäjillä oli kokemus, että heidän tilannekuvaraportteja eivät viranomaiset ottaneet riittävän vakavasti vasta kuin keskiviikosta lähtien, jolloin ulkoasiainministeriöltä tuli Bangkokin suurlähettilään kuvaus Khao Lakin tilanteen vakavuudesta.* Tämä tieto oli välitetty ainakin tiistaina valmiuspäällikkökokouksessa.

– Toiminnan avoimuus suhteessa matkanjärjestäjiin ja lentoyhtiöön pitää olla molemmin puolelta. Tässä kriisissä matkanjärjestäjät kritisoivat rajaviranomaisia, että he eivät saaneet tietoja tulevista matkustajista vaikka he olivat avoimesti antaneet koko ajan viranomaiselle tietoja omista asiakkaistaan. Matkanjärjestäjillä on velvollisuus tiedottaa asiakkaille ja tässä tapauksessa myös kotimaassa oleville omaisille lennoilla tulevista omaisista.

– Kun valtiovalta päättää ottaa vastuun kustannuksista, päätöksen pitää olla yksiselitteinen, keitä kaikkia se koskee. Matkanjärjestäjät sitoutuivat tässä yhteistoimintaan ja loppulaskuissa on ollut paljon selvitettävää. Myös omatoimimatkailijoiden tulee saada

selkeät ohjeet, keitä se koskee ja mihin pitää katastrofitilanteessa ilmoittautua. Tieto päätöksistä pitää olla kaikilla toimivilla viranomaisille yhtä aikaa. Nyt tieto ei kulkenut edes ulkoasiainministeriön, Bangkokin suurlähetystön virkailijoiden välillä ja Finnairin välillä. Kukin antoi eri tietoja matkustajille.

– *Viranomaisen tulisi vastata operatiivisesta toiminnasta.* Tässä katastrofissa vastuu Thaimaassa siirtyi käytännössä heti alussa ulkoasiainministeriöltä matkanjärjestäjille, jotka alkoivat koordinoida kansalaisten mm. Sukellus.fi:n kanssa pelastustoimintaa ja luoda yhteyksiä muihin sidosryhmiin. *Yhteispalaverissa, jossa UM:llä oli edustus, kriisin koordinoituvastuu siirrettiin SPR:lle, joka ei kuitenkaan suhteessa kansalaisiin toimi virkavastuulla.*

## 8 Verkkoviestintä

### Johdanto

Verkkoviestintää on tarkasteltu tämän raportin osioissa eri näkökulmista. Luvussa 4 analysoidaan viranomaisten verkossa julkaisemia tiedotteita ja luvussa 6 tarkastellaan Sukellus.fi-sivustoa sekä sivujen ylläpitäjille lähetettyjä sähköpostiviestejä. Tässä osiossa verkkoviestintää Aasian hyökyaaltokatastrofissa käsitellään kolmesta eri näkökulmasta: analysoidaan verkkokeskusteluita, tarkastellaan viranomaisten verkkosivuja ja vertaillaan ministeriöiden ja sidosryhmien verkkosivujen käyttäjätalastoja. Ensinnä käytiin läpi viestintää sekä viranomaisten että kansalaisten ylläpitämällä valituilla verkkokeskustelupalstoilla. Toiseksi valtionhallinnon verkkotoimittajille tehtiin kyselytutkimus, jossa tutkittiin viranomaisten ulkoisten verkkosivujen, intranetin ja Senaattorin käyttöä Aasian hyökyaaltokatastrofin 26.12.2004–5.1.2005 aikana. Kyselytutkimuksessa tarkasteltiin myös viranomaisten ulkoisten verkkosivujen, intranetin ja Senaattorin käyttöä Indonesian maanjäristyksen 28.3.–30.3.2005 aikana. Viranomaisten ja sidosryhmien verkkosivujen kävijämäärät Aasian hyökyaaltokatastrofin ja Indonesian maanjäristyksen aikana on esitetty tämän luvun lopussa.

Luku jakaantuu kahteen osioon. Ensin käydään läpi verkkokeskusteluita, ja sen jälkeen tutkitaan viranomaisten verkkosivuja ja tarkastellaan viranomaisten ja sidosryhmien verkkosivujen käyttäjätalastoja. Verkkokeskusteluosio alkaa lyhyellä yleiskuvauksella Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana verkossa käydyistä keskusteluista. Tämän jälkeen pohditaan keskustelupalstojen löytämistä verkosta. Tätä seuraa verkkokeskusteluiden analyysikehyksen, tutkimuskysymysten sekä aineiston ja menetelmän esittely. Tämän jälkeen esitellään Thairyn keskustelupalsta ja sen sisällöstä tehdyn analyysin tulokset. Tätä seuraa otakantaa.fi-foorumien esittely ja sieltä saatujen tulosten vertailu Thairyn keskustelupalstalta saatuihin tuloksiin. Lopuksi esitetään tutkimustuloksiin perustuvia johtopäätöksiä ja konkreettisia kehitysajatuksia. Lisäksi esitetään yleisimpiä analyysikehyksen premissejä, joita voitaisiin soveltaa verkkokeskustelujen siviilikriisitilanteessa samaan tapaan kuin tässä tapauksessa. Toisessa osiossa esitellään ensin kyselytutkimuksen tulokset viranomaisten verkkosivujen käytöstä Aasian hyökyaaltokatastrofin ja Indonesian maanjäristyksen 28.3.2005 aikana. Tämän jälkeen käydään läpi viranomaisten ja sidosryhmien verkkosivujen käyttäjätalostat. Lopuksi esitetään johtopäätelmiä ja konkreettisia kehitysajatuksia verkon käytöstä.

### Aineisto

1. Verkkokeskusteluanalyysi kirjoituksista Thairyn ylläpitämällä keskustelupalstalla (n=858) sekä valtionhallinnon ylläpitämällä otakantaa.fi-foorumilla (n=136). Kuuden muun verkkokeskustelupalstan kirjoituksista tehtiin alustava analyysi.
2. Kyselytutkimus ministeriöiden ja poliisin ulkoisten verkkosivujen, intranetin ja Senaattorin käytöstä Aasian hyökyaaltokatastrofissa 26.12.2004–5.1.2005 sekä Indonesian maanjäristyksessä 28.3.–30.3.2005 (Liite 15).
3. Ministeriöiden ja sidosryhmien verkkosivujen käyttäjätalostat.
4. Sähköposti- ja puhelinkeskustelut valtionhallinnon ja verkkofoorumien asiantuntijoiden kanssa.

## 8.1 Verkkokeskustelut

Verkkokeskustelut osoittautuivat ennennäkemättömän merkittäväksi viestintäkanavaksi tapaninpäivän Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana. Etsiessään tietoa katastrofialueen tapahtumista suomalaiset kääntyivät verkon ja etenkin verkossa toimivien keskustelupalstojen puoleen rikkoen aiemmat käyttäjäennätykset. Verkko osoittautui myös tiedonvälityksen nopeudessa lyömättömäksi kanavaksi. Esimerkiksi Thairyn sivuilla oli jo 26.12. kello 8:37 ensimmäinen maininta suomalaisista katastrofin uhreista. Verkosta muodostui erityisen tärkeä viestintäkanava myös siksi, että puhelinyhteydet eivät toimineet; sekä katastrofialueen puhelinverkot että Suomessa ulkoasiainministeriön puhelinlinjat ylikuormittuivat eivätkä kyenneet palvelemaan ihmisten tarpeita.

### Verkkokeskustelu Aasian hyökyaaltokatastrofista

Oheiseen taulukkoon (taulukko 8.1.1) on koottu kaikki keskustelupalstat, joita tässä tutkimuksessa tarkasteltiin. Taulukosta selviää keskustelupalstan nimi, milloin ensimmäinen katastrofi-aiheinen viesti on kirjoitettu sekä lyhyt ja yleisluontoinen kuvaus palstalla käydystä hyökyaaltokatastrofiin liittyvästä keskustelusta.

Taulukko 8.1.1 Verkossa käyty keskustelu Aasian hyökyaaltokatastrofista 26.12.2004–5.1.2005

Keskustelupalsta	Ensimmäinen katastrofiviesti	Kuvaus keskustelupalstalla käydystä keskustelusta
Thairyn keskustelufoorumi <a href="http://www.thairy.net/forum/">http://www.thairy.net/forum/</a>	26.12.2004 08:33	Paljon keskustelua. Tiedonvälitystä, ohjeita ja kannanottoja. Pyrkimykseenä auttaminen.
otakantaa.fi-foorumi <a href="http://www.otakantaa.fi">www.otakantaa.fi</a>	27.12.2004 --:--	Vähän keskustelua. Kannanottoja ja katastrofin kannalta epärelevanttia keskustelua. Ei auttamismotiivia.
Ap arena <a href="http://apareena.arvopaperi.fi/forum/id=sf/">http://apareena.arvopaperi.fi/forum/id=sf/</a>	26.12.2004 07:51	Paljon keskustelua. Tiedonvälitystä ja lyhyitä kannanottoja. Ei auttamismotiivia.
Jippii.fi-keskustelufoorumi <a href="http://www.jippii.fi/jsp/forum/index.jsp">http://www.jippii.fi/jsp/forum/index.jsp</a>	26.12.2004 10:50	Paljon keskustelua. Lyhyitä asiattomia kommentteja. Jonkin verran tiedonvälitystä. Ei auttamismotiivia.
MTV 3 internet keskustelut <a href="http://keskustelu.mtv3.fi/">http://keskustelu.mtv3.fi/</a>	27.12.2004 10:14	Kannanottoja ja katastrofin pohdiskelua. Satunnaisia viestejä, joissa käytännön neuvoja.
Suomi 24 keskustelu <a href="http://keskustelu.suomi24.fi/">http://keskustelu.suomi24.fi/</a>	26.12.2004 08:52	Paljon keskustelua. Tiedonvälitystä ja lyhyitä asiattomia kommentteja. Ei auttamismotiivia.
Nelonen keskustelu <a href="http://www.nelonen.fi/keskustelu/">http://www.nelonen.fi/keskustelu/</a>	28.12.2004 19:08	Vain vähän keskustelua. Tiedonvälitystä ja kannanottoja. Ei auttamismotiivia.
Iltasanomat keskustelu <a href="http://www.iltasanomat.fi/keskustelu/">http://www.iltasanomat.fi/keskustelu/</a>	26.12.2004 16:24	Paljon pitkiä kannanottoja. Pohdiskeleva tyyli. Ei suoranaisia neuvoja.

### Keskustelupalstojen löytäminen

Verkossa on lukemattomia keskustelupalstoja. Suurin osa keskustelupalstoista on erikoistunut johonkin tiettyyn alaan, kuten esim. Thairy (Thaimaan ystävyysyhdistys). On myös olemassa suuria erikoistumattomia keskustelupalstoja kuten Jippii ja Suomi 24. Maallikon voikin olla vaikeaa löytää verkosta etsimäänsä keskustelua. Paras keino löytää relevantit keskustelut on käyttää verkossa toimivia hakukoneita (esim. [www.google.com](http://www.google.com), [www.altavista.com](http://www.altavista.com)). Uskali suosittelee tiedonhaun avuksi YK:n si-

vustoa, jolta saa valaisevaa tietoa maailman ”tavanomaisista luonnonmullistuksista” (Uskali, 2005).

Tässä tutkimuksessa tarkasteltuihin keskustelupalstoihin päädyttiin ennen kaikkea mediassa annettujen vihjeiden perusteella sekä Sukellus.fi-sivuston linkkien ohjaamina. *Aamulehti* (27.12.) kertoi ensimmäisenä Sukellus.fi-sivustosta. Mediahuomion seurauksena Sukellus.fi:n kävijämäärät nousivat tuhatkertaisiksi normaalioloihin verrattuna (Luku 6.2, 185). Sukellus.fi-sivustolla oli linkki Thairyn keskustelufoorumille. Thairy-keskustelufoorumi oli myös itse esillä mediassa katastrofin alkupäivinä (*Keskisuomalainen* 28.12. ja *Iltalehti* 29.12.).

### Verkkokeskustelujen analyysikehys

Tutkimuksen osana kehitettiin analyysikehys verkkokeskusteluille. Tavoitteena oli kehittää viranomaisille verkkokeskusteluiden hyödyntämisen toimintamalli, jota voi soveltaa eri kriisitilanteissa. (Taulukko 8.1.2).

Kehitettyä työkalua sovellettiin Aasian hyökyaaltokatastrofin verkkokeskusteluiden analyysissä. Verkkokeskustelut luokiteltiin viestien kirjoittajan, lajin, teeman, toimijoiden, lähteiden, linkkien, maantieteellisen kohteen, näkökulman sekä sävyn mukaan liitteenä olevaa luokittelurunkoa käyttäen. Seuraavalla sivulla taulukossa 8.1.2 on tässä tutkimuksessa käytetty analyysikehys. Luokkien tarkemmat selitykset löytyvät liitteestä 14.



Taulukko 8.1.2 Verkko keskusteluiden analyysikehys

Keskus-	Pvm	Kello	Keijun rakenne	Laji	Kirjoittaja	Teema	Toimijat	Puhuva lähde	Linkit	Maantieteellinen kohde	Näkökulma	Sävy	Viranomaisen substituutti
Thairy, Otakantaa.fi	26.12., 27.12., 28.12., 29.12., 30.12.	...	1=Keskustelun avaus (otsikko), 2=Vastaus 3=Kysymys tai hätähuuto, 4=Rekisteröity käyttäjä, 5=Kannanotto, 6=Toteamus, 7=Merkitksetön viesti	1=Ylläpito, 2=Moderator, 3=Thairy jäsen, 4=Rekisteröity käyttäjä, 5=Rekisteröimätön käyttäjä	1=Selvitys tapahtumista, 2=Pelastustyöt, 3=Hyväntekeväisyys, 4=Suomalaiset uhrin, viranomaiset, 5=Suomen viranomaiset, 6=Muu, 7=uhrit yleensä, 8=thairit	1=Kotimainen media, 2=STT/Startel, 3=Ulkomainen media, 4=UM, 5=YK, 6=SM, 7=Sairaanhoidonkiilöstö, 8=KRP, 9=SPR A=Matkanjärjestäjät, B=Kirkko, C=Sukeltajat, D=sukellus.fi, E=Finnair, F=Kansalaiset katastrofi-alueella, G=Kansalaiset Suomessa uhrin omaiset, H=Kansalaisjärjestöt, I=Katastrofialueen viranomaiset, J=Keskustelupalstat, K=Aasian uhrin, L=pelastusyöntekijät, M=katastrofialueen paikalliset, N=viranomaiset, O=thaimaassa asuvat ulkosuomalaiset, P=Kansalaiset Kaakkois-Aasiassa (ei katastrofialueella), Q=Kansalaiset kotimaassa, R=Kriisiryhmä, S suurihälytys/lähettiläs, T=Presidentti, U=Muu länsimaaviranomaiset, V=muut maat, W=vanhanen,	1=Kotimainen media, 2=STT/Startel, 3=Ulkomainen media, 4=UM, 5=YK, 6=SM, 7=Sairaanhoidonkiilöstö, 8=KRP, 9=SPR A=Matkanjärjestäjät, B=Kirkko, C=Sukeltajat, D=sukellus.fi, E=Finnair, F=Kansalaiset katastrofi-alueella, G=Kansalaiset Suomessa uhrin omaiset, H=Kansalaisjärjestöt, I=Katastrofialueen viranomaiset, J=Keskustelupalstat, K=Aasian uhrin, L=pelastusyöntekijät, M=katastrofialueen paikalliset, N=viranomaiset, O=thaimaassa asuvat ulkosuomalaiset, P=Kansalaiset Kaakkois-Aasiassa (ei katastrofialueella), Q=Kansalaiset kotimaassa, R=Kriisiryhmä, S suurihälytys/lähettiläs, T=Presidentti, U=Muu länsimaaviranomaiset, V=muut maat, W=vanhanen,	1=Media, 2=Viranomaiset (VNK, UM, SM, KRP), 3=thai hotellit, 4=Sukellus.fi, 5=Keskustelupalstat, 6=Thaimaan sairaalat tai viranomaiset, 7=e-mail osoite, 8=uhri- tai löytyneet satti, 9=Muu	1=Thaimaa, 2=Sri Lanka, 3=Intia, 4=Indonesia, 5=Afrikka, 6=Muu katastrofialue yleensä, 8=Suomi, 9=Muu	1=Suomalainen, 2=Pohjoismaalainen, 3=Länsimaalainen, 4=Globaali, 5=Aasialainen, 6=Muu	1=Neutraali/Informoiva, 2=Negatiivinen, 3=Positiivinen, 4=Huolestu, kauhista, järkyttynyt, surullinen 5=Empaattinen, 6=Ivallinen, 7=muu	1=SPR, 2=Sukeltajat, 3=Matkanjärjestäjät, 4=Thairy, 5=Muu keskustelupalstat, 6=ulkosuomalaiset thaimaassa, 7=muu	



## Tutkimuskysymykset

Verkkokeskusteluista tehdyn tutkimuksen tavoitteena oli selvittää milloin, miksi ja miten kansalaiset käyttivät verkkoa katastrofin aikana. Seuraaviin tutkimuskysymyksiin etsittiin vastausta:

- § Millaista tietoa tarvittiin (kansalaisten tiedontarpeet)?
- § Millaista tietoa kansalaiset kokivat saaneensa?
- § Miten eri viestintävälineitä käytettiin kriisin eri vaiheissa?
- § Millaista viestintäyhteistyötä viranomaiset tekivät verkossa eri tahojen kanssa?

## Aineiston ja menetelmän kuvaus

Analyysissä tarkasteltiin Thairyn ja Otakantaa.fi-foorumien sivustoilla 26.12.2004–30.12.2004 käytyjä keskusteluja Aasian hyökyaaltokatastrofista. Ajanjakso muodostui luontevaksi tutkimusjaksoksi kriisin akuuttia vaihetta ajatellen seuraavin perustein: 30. päivänä viranomaiset julkistivat kadonneiden listan, hallitus kokoontui ensimmäistä kertaa hyökyaaltokatastrofin jälkeen ja Sukellus.fi lopetti kadonneiden ja löytyneiden listojen välittämisen.

Laadullisella otannalla tutkimuskohteeksi valittiin Thairyn keskustelufoorumi, koska siellä oli eniten asiallista keskustelua Aasian hyökyaaltokatastrofista. Otakantaa.fi valittiin sillä perusteella, että se on ainoa koko kansalle tarkoitettu valtionhallinnon ylläpitämä keskustelufoorumi.<sup>16</sup> Näin haluttiin tutkia viranomaisten luomia mahdollisuuksia kansalaiskeskustelulle verkossa.

Menetelmänä käytettiin määrällistä sisällön erittelyä. Tähän päädyttiin aineiston laajuuden ja luonteen vuoksi. Keskusteluiden sisällöt eriteltiin käyttäen verkkokeskustelu-analyysia varten kehitettyä, Aasian hyökyaaltokatastrofiin sopivaksi muokattua luokittelurunkoa (Liite 14).

Viestit luokiteltiin luokittelurungon mukaisesti kirjoittajan, lajin, teeman, toimijoiden, lähteiden, linkkien, maantieteellisen kohteen, näkökulman sekä sävyn perusteella. Koska kirjoitukset olivat välillä hyvin lyhyitä vain muutaman sanan pituisia eikä niitä voinut mielekkäästi irrottaa asiayhteydestään, viestejä ei käsitelty itsenäisinä kirjoituksina, vaan viestiketjuina. Luokittelussa huomioitiin aina ketjun edeltävät viestit. Esimerkiksi viestin sävy saattoi määrittyä täysin jonkin edeltävän viestin mukaan, johon viestillä vastattiin. Myös näkökulmat määrittyivät usein viestiketjujen edellisten viestien perusteella. Asiayhteydestään irrotettuina viesteillä olisikin aivan eri merkitys, ja ne menettäisivät paljon siitä informaatiosta, joka niistä näin käsiteltyinä oli löydettävissä. Viestit pyrittiin luokittelemaan siten, että kullakin viestillä oli vain yksi laji, teema, näkökulma ja sävy. Joissain tapauksissa kirjoituksilla oli kuitenkin selkeästi useampi kuin yksi laji, teema, näkökulma tai sävy.

## Thairyn keskustelufoorumi

Thairy ry on vuonna 2003 rekisteröity Suomen suurin Thaimaan ystävien yhdistys, johon kuuluu noin 930 jäsentä. Thairy ry ylläpitää verkossa keskustelufoorumia. Keskustelufoorumi on yleisölle avoin ja sen käyttö vaatii rekisteröitymisen, mutta ei Thairy-jäsenyyttä. Iso osa Thairy ry:n toiminnasta tapahtuu keskustelufoorumissa.

Raya Divers on suomalainen sukelluskeskus Thaimaassa, jonka palveluksessa ovat mm. sukelluksenopettajat Janne Miikkulainen ja Jani Mäkinen. Raya Divers on ollut

<sup>16</sup> Opetusministeriöllä on ollut avoin kulttuuripolitiikan foorumi, jonka profiili on ollut matala. Tällä hetkellä foorumi ei ole käytössä opetusministeriön verkkosivujen laajan uudistuksen takia.

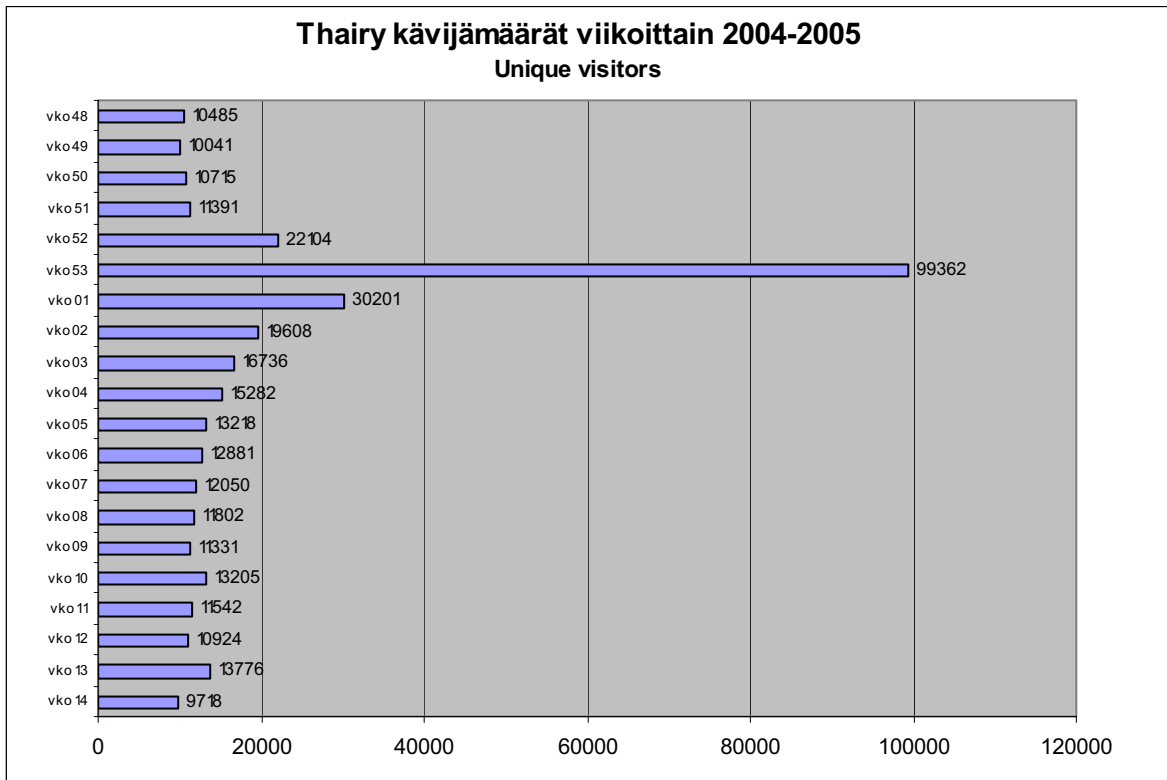
Thairy ry:n yhteistyökumppani vuoden 2004 alusta. *Aasian hyökyaaltokatastrofin yhteydessä tämä yhteistyökumppanuus osaltaan edesauttoi nopean ja kitkattoman viestintäkanavan syntymistä Sukellus.fin ja Thairyn verkkofoorumien välille.*

Thairyn keskustelufoorumilla avattiin 27.12. oma väliaikainen osio ”Maanjäristyksessä kadonneet ja löytyneet, etsinnät, tiedotteet ym.” Aasian hyökyaaltokatastrofin käsittelyä varten. Tässä tutkimuksessa keskitytään tämän osion tarkasteluun. Thairyn keskustelufoorumien muissa osioissa saattoi olla satunnaisia Aasian hyökyaaltokatastrofiin liittyviä viestejä, mutta oleelliset kirjoitukset löytyivät erikoisosiosta. Myöhemmin Thairyn sivuille avattiin vielä toinen Aasian hyökyaaltokatastrofia käsittelevä osio ”Ruusuja, risuja, palautetta, spekulointia ja jälkipyykkiä Aasian katastrofitilanteesta”. Myös tässä osiossa olleet kirjoitukset on analysoitu.

Normaaliaikana Thairyn keskustelufoorumilla käy keskimäärin noin 2000 keskustelijaa päivässä. Ennen Aasian hyökyaaltokatastrofia ennätys oli 257 yhtäaikaista käyttäjää verkossa. Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana 29.12. kello 18:13 Thairyn keskustelupalstan uudeksi yhtäaikaisten käyttäjien ennätykseksi muodostui 11 480. Pian tämän jälkeen sivusto kaatui. Foorumi saatiin kuitenkin avattua noin kahden tunnin kuluttua, ja tällöin sen tekniikka oli parempi.

Kuva 8.1.1 osoittaa Thairyn kävijämäärien huiman kasvun viikolla 53 (27.12.2004–2.1.2005). Keskimääräinen käyttäjäluku oli ennen viikkoa 53 noin 10 500 käyttäjää viikossa. Viikolla 53 käyttäjämäärä noin yhdeksänkertaistui 99 362:een. Kuvasta näkyy myös hienoinen lisäys kävijämäärissä Indonesian maanjäristyksen jälkeen viikolla 13 (28.3.–3.4.2005), jolloin kävijämäärä kohosi 13 776:een.

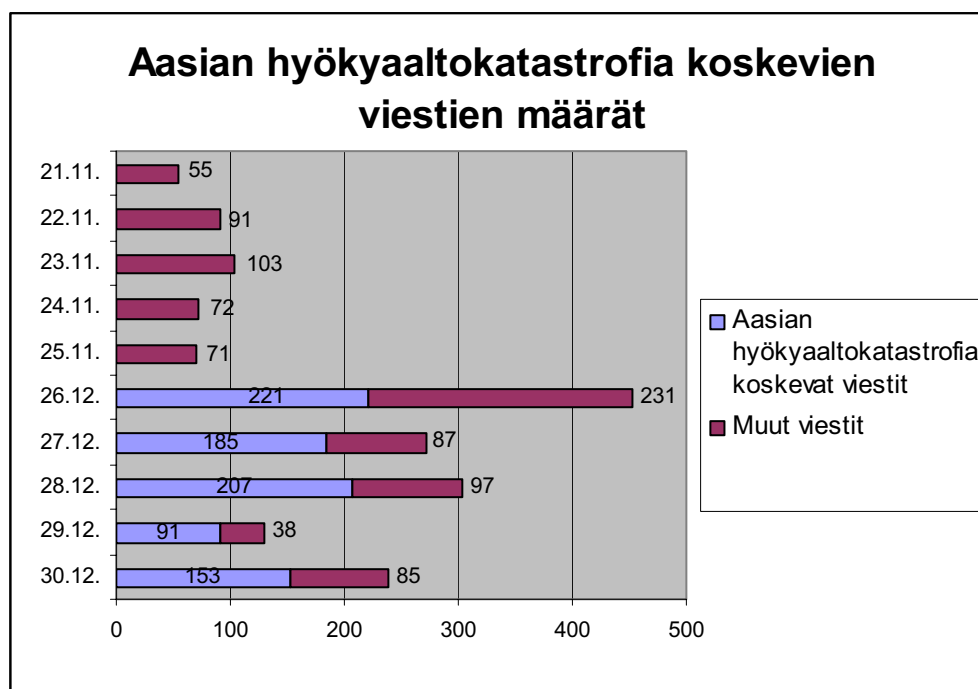
Kuva 8.1.1 Thairyn käyttäjämäärät viikoittain 2004–2005, viikot 48–13



Suurin osa Thairyn keskustelupalstan käyttäjistä kävi foorumissa vain lukemassa muiden kirjoittamia viestejä. Kuva 8.1.2 kuitenkin osoittaa, että Thairyn keskustelufoorumissa myös kirjoitettiin Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana huomattavasti enemmän viestejä kuin normaaliaikana. Kuvasta ilmenee, että esimerkiksi vuoden 2004 marraskuussa tavallisena sunnuntaina Thairyn keskustelupalstalla kirjoitettiin 55 viestiä, kun 26.12. tapaninpäivänä luku oli noin kahdeksankertainen 452.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu vain "Maanjäristyksessä kadonneet ja löytyneet, etsinnät, tiedotteet ym."- ja "Ruusuja, risuja, palautetta, spekulointia ja jälkipyykkiä Aasian katastrofitilanteesta" -osioissa olleita viestejä, ja kuvan x luvut Aasian hyökyaaltokatastrofia käsitteleville kirjoituksille on laskettu vain näissä osioissa olleista viesteistä. Osa muista viesteistä saattaa siis myös liittyä Aasian hyökyaaltokatastrofiin, jos ne on kirjoitettu jollain muulla kuin edellä mainituilla alueilla Thairyn keskustelusivustolla.

Kuva 8.1.2 Aasian hyökyaaltokatastrofia koskevien viestien osuudet kaikista Thairyn viesteistä



Uusia käyttäjiä rekisteröityi Thairyn keskustelupalstalle ennätysmäärä Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana. Normaaliaikoina Thairyn keskustelupalstalle rekisteröityy noin 10–20 uutta käyttäjää päivässä. Aasian hyökyaaltokatastrofin ensimmäisinä päivinä rekisteröintien määrä moninkertaistui normaaliin nähden (Kuva 8.1.3). Keskusteluun liittyi mukaan paljon uusia jäseniä, joille virtuaalikeskustelu verkossa ei ollut tuttu viestintämuoto. Keskustelutyyleissä olikin havaittavissa selviä eroja vanhojen jäsenten ja katastrofin aikana liittyneiden uusien jäsenten välillä.

Kuva 8.1.3 Thairyn keskustelufoorumille rekisteröityneet uudet käyttäjät 26.12.–30.12.2004

26.12.	27.12.	28.12.	29.12.	30.12.
81	381	532	1580	1319

#### Thairyn keskusteluiden tulokset

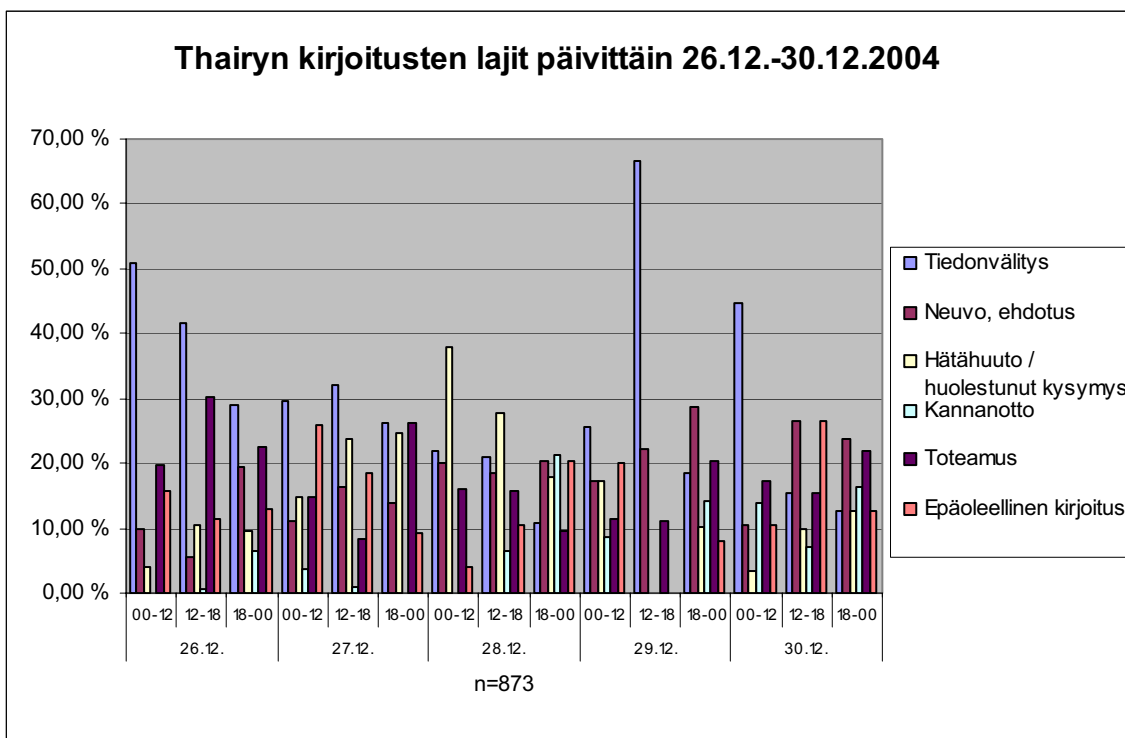
Thairyn keskustelufoorumilta analysoitiin yhteensä 858 kirjoitusta, joista 126 (14 %) luokiteltiin tutkimuksen kannalta epäoleellisiksi viesteiksi. Nämä kirjoitukset laskettiin mukaan kokonaisviestien määrään, mutta niitä ei analysoitu lajia pidemmälle. Epäoleellisiksi kirjoituksiksi luokiteltiin ne viestit, joiden tarkoitus ei ollut tiedon välitys, neuvon antaminen, kannanotto tai muu katastrofin uhreihin tai tapahtumiin liittyvä toteamus eikä motiivina ollut hätähuuto omaisen puolesta. Epäoleellisia kirjoituksia olivat esimerkiksi jäsenten ja käyttäjien henkilökohtaiset matkasuunnitelmat ja näihin liittyvät kyselyt. Myös julkisuuden henkilöiden kohtaloiden pohdiskelut luokiteltiin epäoleellisiksi kirjoituksiksi. Vaikka nämä viestit liittyivätkin katastrofiin, ne eivät olleet tämän tutkimuksen tavoitteiden kannalta oleellisia.

Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana Thairyn keskustelufoorumilla käyty keskustelu oli pääpiirteiltään tiedonvälitystä, neuvontaa ja toteamuksia. Kuvassa 8.1.4 on esitetty keskustelun jakautuminen lajeittain 26.12.–30.12. **Tiedonvälitys oli ylivoimaisesti yleisin kirjoituslaji katastrofin alkuperäisenä.** Viestit olivat etupäässä kopioituja uutis-

sähkeitä tietotoimistoilta ja medialta. Tämä osoittaa että perinteiset tiedotusvälineet eivät kyenneet tyydyttämään kansalaisten tiedonjanoa, joten nämä kääntyivät verkon puoleen etsiessään tietoa tapahtumista. Tapaninpäivän ensimmäisestä viestistä kello 08:33 alkoi Thairyn foorumilla valtaisa tiedonvälitys, joka oli vallitseva kirjoituslaji aina 28.12. aamuun asti. Hätähuutoja alkoi kuulua jo tapaninpäivänä, mutta ne nousivat vasta 28.12. aamulla vallitsevaksi lajiksi. Tähän oli luultavimmin syynä omaisiaan etsivien uusien käyttäjien liittyminen foorumille.

Ensimmäiset hätähuudot olivat lähinnä huolestuneita, yleisluontoisia kysymyksiä eri kylien kohtaloista eivätkä omaisiaan etsivien kansalaisten epätoivoisia hätähuutoja. Ensimmäinen Khao Lakia koskeva huolestunut kysymys kuultiin jo tapaninpäivänä kello 15:23, mutta se ei vielä ollut suorainen hätähuuto. Kirjoittajalla ei ollut sukulaisia kadoksissa, mutta hän ihmetteli, miksei kukaan kertonut mitään uutisia Khao Lakista. Ensimmäinen Khao Lakia koskeva varsinainen hätähuuto tuli 26.12. kello 17:55 siskoaan etsivältä juuri liittyneeltä kirjoittajalta.

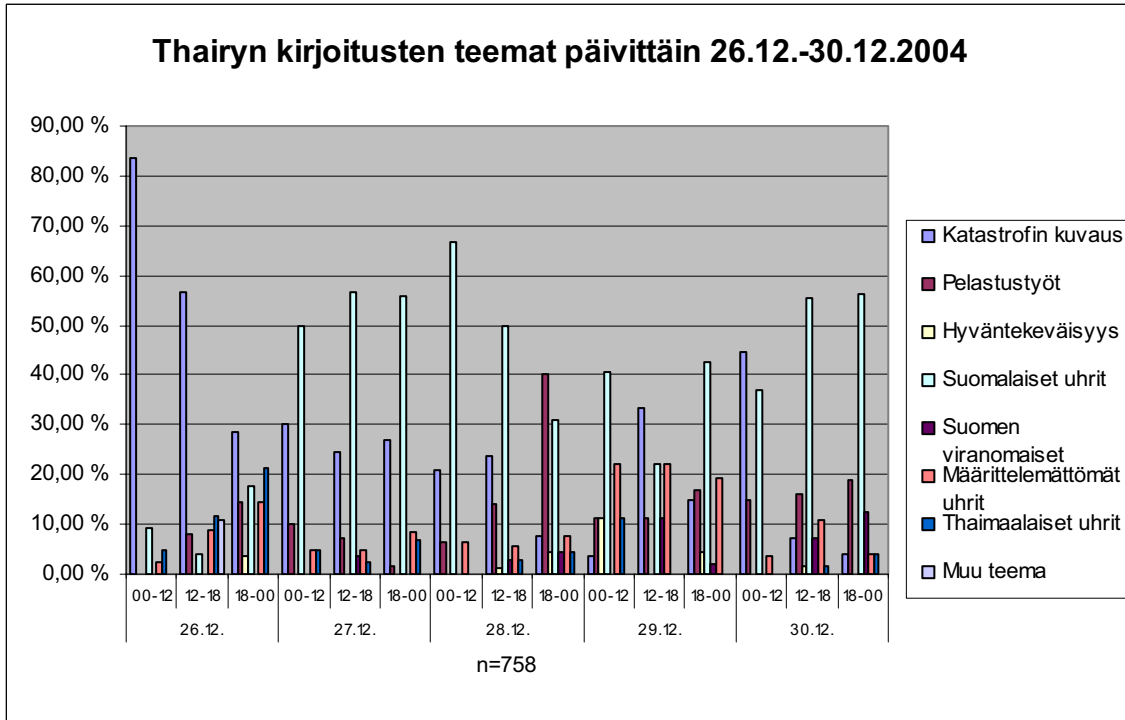
Kuva 8.1.4 Kirjoitusten jakautuminen lajeihin katastrofin ensimmäisten päivien aikana



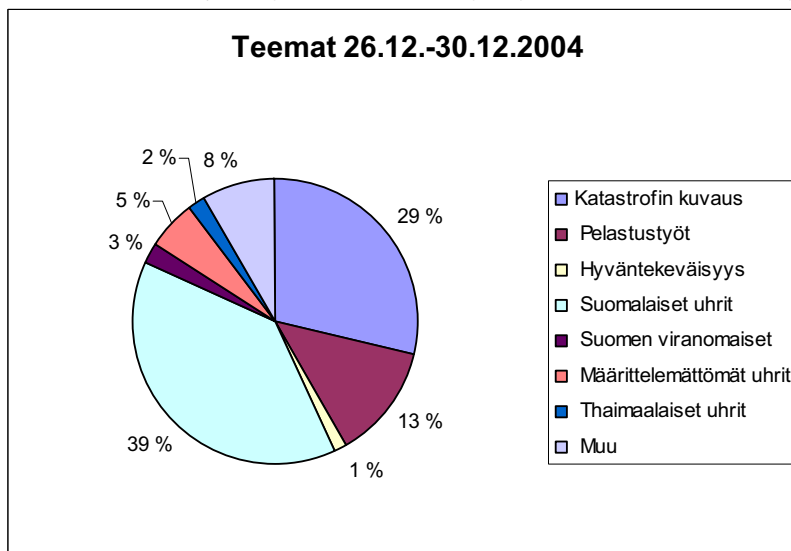
Itse katastrofin kuvaus oli luonnollisesti ensimmäisten hetkien vallitseva teema. Katastrofia kuvaavat viestit olivat lähes poikkeuksetta tiedonvälitystä. Katastrofin tapahtumista välitettiin paljon tietoa koko tutkittavan ajanjakson ajan. Vasta 30. päivän lopulla oli havaittavissa laantumista katastrofin kuvauksessa. Suomalaiset uhrin nousivat hienman yllättäen vallitsevaksi teemaksi jo 27. päivän aamuna ja pysyivät ylivoimaisesti suosituimpana puheenaiheena aina 28.12. iltaan saakka, jolloin puhe kääntyi pelastustöihin. Suomalaiset uhrin olivat kuitenkin keskimäärin koko tutkittavan ajanjakson ajan ylivoimaisesti suosituin teema (kuva 8.1.6). Suomalaisista uhreista kirjoitettiin lähes yksinomaan viileän informoivaan sävyyn (48 %) tai huolestuneeseen tai surulliseen sävyyn (37 %). Lähes kaikki suomalaisista uhreista huolestuneeseen sävyyn kirjoitetut viestit olivat hätähuutoja, kun taas suomalaisista uhreista kirjoitetut neutraalit viestit olivat joko tiedonvälitystä tai neuvoja. Tämä jako kuvastaa hyvin koko Thairyn keskustelu-

foorumille syntynyttä auttamisen kulttuuria. Kansalaiset ottivat vastuun toistensa auttamisesta ja toimivat ikään kuin viranomaisen sijaisena kriisissä.

Kuva 8.1.5 Kirjoitusten jakautuminen teemoittain katastrofin ensimmäisten päivien aikana



Kuva 8.1.6 Thairyn kirjoitusten teemojen jakautuminen koko ajanjaksolla



Katastrofin alkuvaiheen kirjoituksista oli mahdotonta päätellä, mistä näkökulmasta ne oli kirjoitettu. Tapaninpäivän aivan ensimmäisissä viesteissä oli selkeä suomalainen näkökulma, mutta päivän edetessä kirjoituksissa alettiin yhä enenevässä määrin pohtia aineellisia vahinkoja ja niiden vakavuutta. Viestit oli kirjoitettu hyvin yleisluontoisesti, eikä niistä voinut varmasti sanoa, oliko kirjoittaja huolissaan juuri suomalaisista. Thairy ry

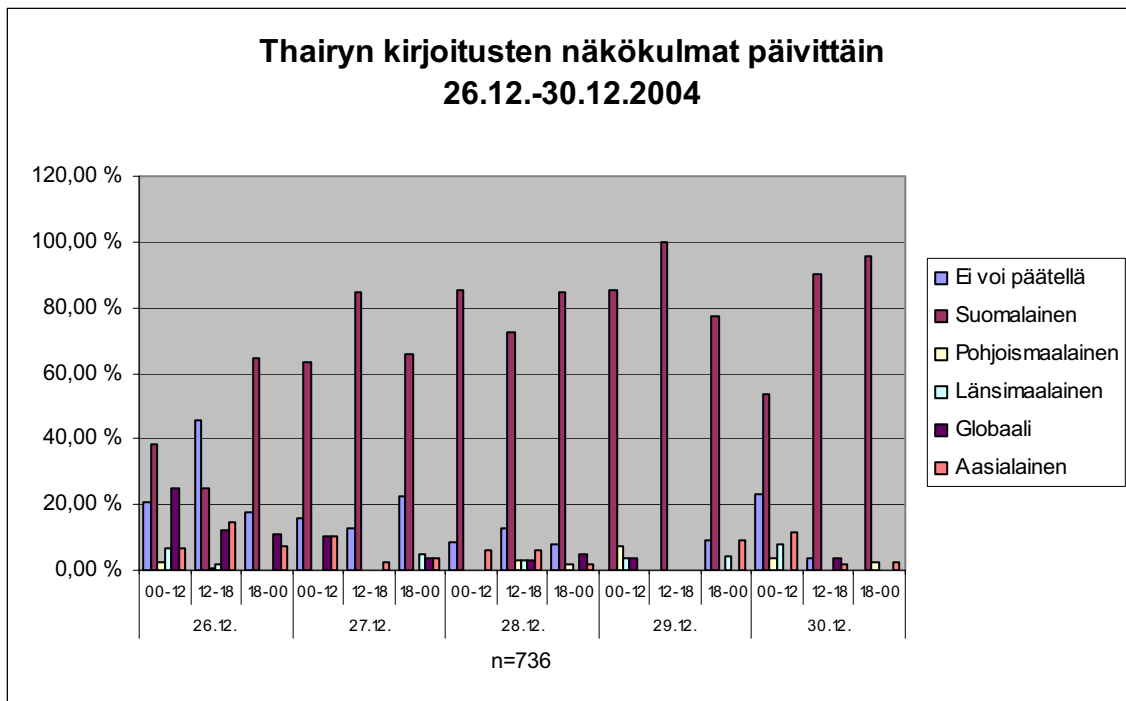


on Thaimaan ystävien yhdistys, jonka jäsenillä on paljon siteitä Thaimaahan. Monella jäsenellä on esimerkiksi thaimaalainen vaimo. Tästä syystä onkin oletettavaa, että ensimmäiset Thairyn sivuilla kirjoitetut viestit olisi kirjoitettu pikemminkin paikallisesta thaimaalaisesta näkökulmasta. Tapaninpäivän iltana ja seuraavina päivinä uusien käyttäjien liittymisen myötä suomalainen näkökulma nousi kuitenkin selkeästi suurimmaksi näkökulmaksi.

Suomen viranomaisten julkaisemiin tietoihin nähden katastrofin suomalainen näkökulma korostui Thairyn keskustelufoorumilla hyvin varhain. Viestintä- ja kulttuuriosaston päällikön Yrjö Länsipuron Suomen Tietotoimistolle 26.12. kello 16:36 antama tietö koldnen kadonneen suomalaisen löytymisestä ja median (Aamulehteä lukuun ottamatta) tulkinta siitä – suomalaisia ei enää kateissa – antoi kansalaisille aiheetonta toivoa, että katastrofi ei sittenkään ollut koskettanut suomalaisia. Thairyn foorumilla käyty keskustelu eteni kuitenkin hyvin eri tavalla: tapaninpäivän iltana suomalainen näkökulma kohosi vallitsevaksi. Thairyn keskustelufoorumilla kyseenalaistettiin Suomen viranomaisten antamat viralliset tiedotteet jo hyvin varhain. Esimerkiksi nimimerkki *kuvatar* kirjoitti 26.12. kello 19:56 seuraavasti:

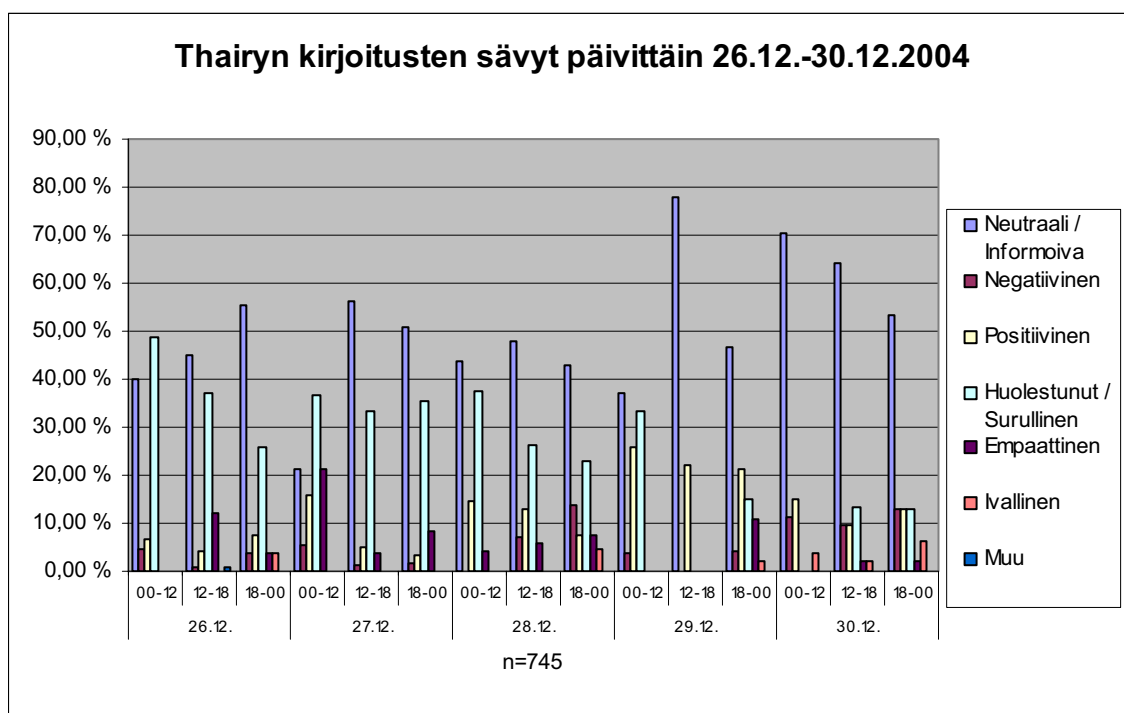
*Onkohan uutisten tieto siitä, ettei kukaan suomalainen ole loukkaantunut paikansa pitävä??? Entäpä ne omatoimimatkailijat, jotka vaihtavat paikkaa, eivätkä välttämättä ilmoita missä milläkin hetkellä ovat...Entä ne suomalaiset, jotka asuvat alueella. Khao Lak ja Phi Phi-saaret olivat kärsineet suuret menetykset. Phi Philla kuolleita n. 200. Nyt kun puhelinlinjatkin ovat mykkinä ja omaiset täältä Suomesta eivät saa sukulaisiaan kiinni, niin eihän voi varmasti tietää kuinka on käynyt?...Eikös se ulkoministeriökin ole joululomalla, joten tietojen päivittäminen varmasti vie aikansa.*

Kuva 8.1.7 Kirjoitusten jakautuminen näkökulmittain katastrofin ensimmäisten päivien aikana

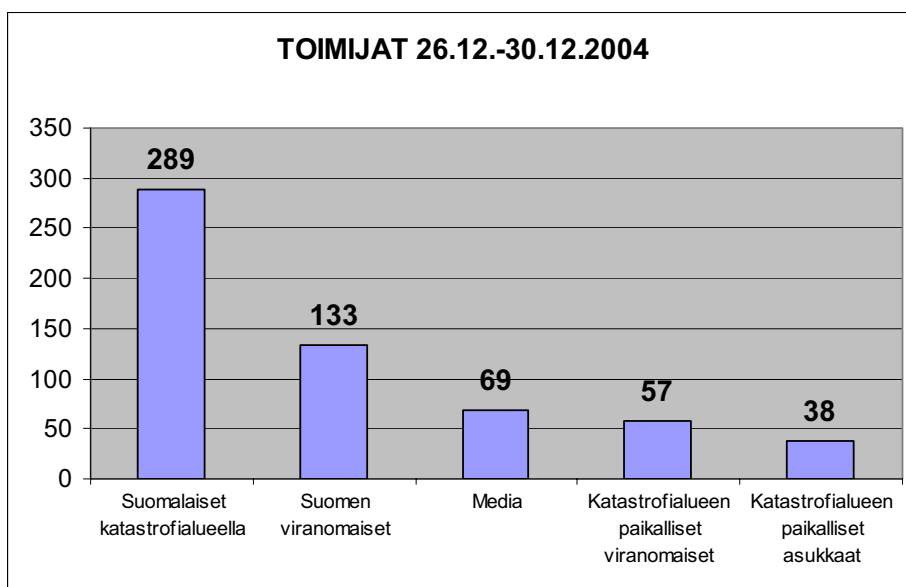


Kirjoitusten sävyt jakoutuivat pääasiallisesti neutraaleihin ja informoiviin sekä huolestuneisiin ja surullisiin. Huolestunut, kauhistunut, järkyttynyt ja surullinen sävy on luokiteltu samaan kategoriaan, koska verkkokeskusteluista on hyvin vaikea päätellä viestin sävyvivahteita. Virtuaalikeskusteluissa käytetään niin kutsuttuja hymiöitä ilmaisemaan viestin tunnelatausta. Aasian hyökyaaltokatastrofin yhteydessä Thairyn foorumissa käytettiin paljon "surunaamaa" @. Surunaamahan symbolisoi surullisuutta, mutta viestien sisällöistä päätellen sillä haluttiin myös välittää huolestuneisuutta, kauhistuneisuutta sekä järkytystä. Viestien sävyjen luokittelu oli subjektiivista ja tulkinnanvaraista. *Sävyjen jakautuminen informoiviin ja huolestuneisiin kertoo siitä, kuinka keskustelijat alkoivat auttaa toisiaan. Huolestuneisiin hätähuutoihin tuli usein monia neutraalin informoivia ohjeita ja neuvoja.*

Kuva 8.1.8 Kirjoitusten jakautuminen sävyihin katastrofin ensimmäisten päivien aikana



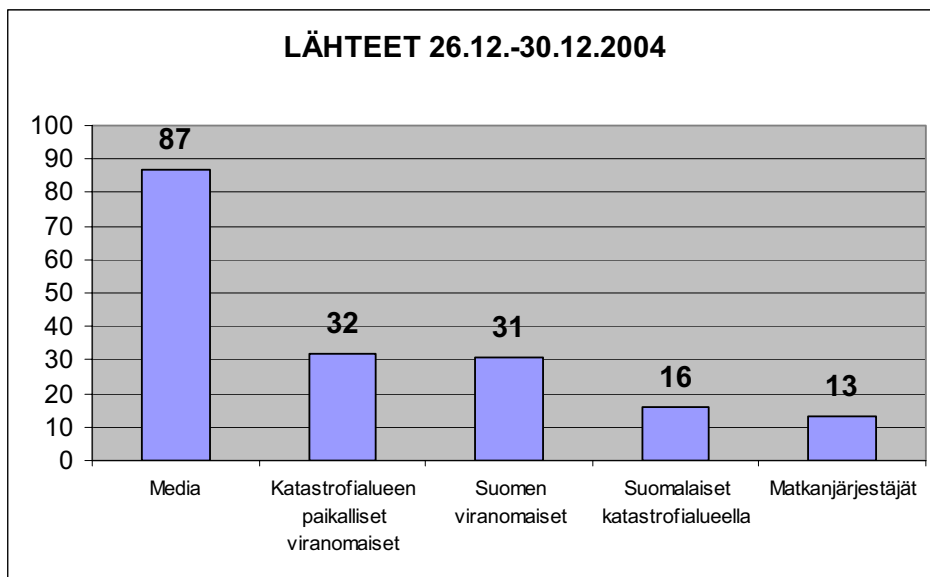
Kuva 8.1.9 Top 5 toimijaa katastrofin ensimmäisinä päivinä



Katastrofialueella olevat suomalaiset nousivat ylivoimaisesti suurimmaksi keskustelun kohteena olevaksi ryhmäksi (kuva 8.1.9). Suomen viranomaisista puhuttiin paljon enemmän kuin katastrofialueen paikallisista viranomaisista, mutta kiinnostavaa on, että tiedonlähteinä katastrofialueen viranomaiset olivat suosituimpia kuin Suomen viranomaiset (kuva 8.1.10). Suomen viranomaisilla tarkoitetaan ministeriöitä, poliisia, suur-lähetystön edustajia, presidenttiä ja sairaanhoitohenkilöstöä. Katastrofialueen paikkali-

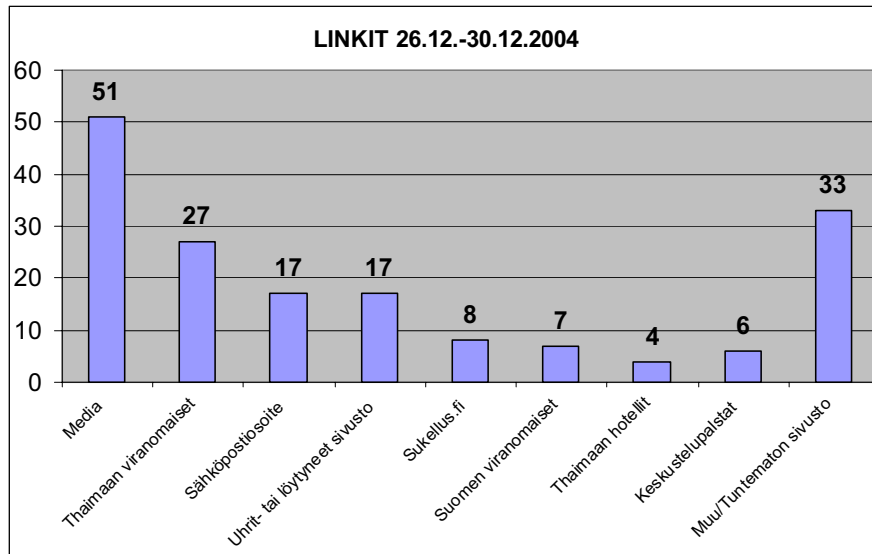
sista viranomaisista puhuttiin lähinnä yleisluontoisesti vain viranomaisina, mutta viranomaisiin viittaaviksi laskettiin myös muutamat maininnat Thaimaan poliisista ja sairaaloista. Lähteistä media oli ylivoimaisesti eniten esillä. Mediaan sisältyvät kotimainen ja ulkomainen media sekä kotimaiset ja ulkomaiset tietotoimistot. Ulkomainen media (36 viittausta) oli suosituampi kuin kotimainen (25 viittausta). Tietotoimistoja, joista Suomen Tietotoimisto ja Startel News olivat eniten esillä, lainattiin 26 kertaa. Seuraavaksi tärkeimmäksi lähteeksi osoittautuivat katastrofialueen paikalliset viranomaiset. Suomen viranomaiset olivat lähes yhtä paljon esillä. Katastrofialueen paikallisten viranomaisten suuri osuus voisi selittyä sillä, että *Thairyn foorumilla osattiin thai-kieltä ja thai-kielistä informaatiota pystyttiin näin käyttämään hyödyksi*. Myös Thairyn jäsenten läheiset siteet Thaimaahan selittävät paikallisiin viranomaisiin nojautumista informaation lähteenä.

Kuva 8.1.10 Top 5 lähdettä katastrofin ensimmäisinä päivinä



Thairyn keskustelufoorumilla välitettiin paljon Aasian hyökyaaltokatastrofiin liittyviä käytännön neuvoja ja ohjeita Linkkejä verkkosivuille tai sähköpostiosoitteisiin välitettiin yhteensä 170. Kuva 8.1.11 osoittaa, että ylivoimaisesti eniten linkkejä oli eri tiedotusvälineiden ja uutistoimistojen sivuille (51). Toiseksi eniten linkkejä oli Thaimaan viranomaisiin, joihin kuuluivat myös Thaimaan sairaalat. *Lähes kaikki linkit Thaimaan viranomaisiin olivatkin linkkejä sairaaloiden verkkosivuille*. Muiden tai tuntemattomien sivustojen suurta määrää selittää se, että tutkimusta tehtäessä monet linkit olivat jo vanhentuneet eivätkä johtaneet enää mihinkään, eikä osoitteesta ollut mahdollista päätellä, mihin linkki oli aiemmin johtanut. Kategoria uhrit tai löytyneet -sivusto oli hiukan epämääräinen sen vuoksi, ettei linkeistä voinut päätellä, kuka sivustoa ylläpiti, eikä edes, missä maassa se oli.

Kuva 8.1.11 Top 5 linkit katastrofin ensimmäisinä päivinä



#### Otakantaa.fi-foorumi

*Otakantaa.fi on vuonna 2000 avattu valtionhallinnon sähköinen kansalaisfoorumi, jolla kansalaiset voivat kommentoida hallinnossa käynnistyviä tai käynnissä olevia hankkeita, lainsäädäntöuudistuksia jne. Foorumin päämääränä on saada hallinnon hanke- ja valmistelutyöhön kansalaisten suoria näkemyksiä, asiantuntemusta ja mielipiteitä, ja luoda samalla uusia mahdollisuuksia kansalaisten ja virkamiesten vuoropuhelulle. (Valtionhallinnon otakantaa.fi-keskustelufoorumi; www.otakantaa.fi, 13.4.2005)*

Otakantaa.fi-foorumi on tarkoitettu hallinnossa käynnistyvien tai tekeillä olevien hankkeiden kommentointiin. Sen tarkoitus ei ole olla nopean tiedonvälityksen kanava, vaan foorumi, jossa kansalaiset voivat esittää kannanottojaan. Otakantaa.fi-foorumin lähtökohdat ovat hieman erilaiset kuin yksityisten kaupallisten keskustelufoorumeiden.

Otakantaa.fi-foorumi ei vaadi rekisteröitymistä, joten kuka hyvänsä pääsee nimettömänä kirjoittamaan sivustolle kommentteja. Foorumia ei myöskään moderoida eli kirjoituksia ei valvota. Tämän vuoksi keskusteluiden sisällöt ovat usein varsin tyhjämpäiväisiä ja saattavat sisältää karkeaaakin alatyöliä. Keskustelut hairahtuvat usein hyvinkin kauas avatun keskustelun varsinaisesta aiheesta. Foorumilla on esimerkiksi jo jonkun aikaa ollut käynnissä vilkas debatti ruotsin kielen asemasta (Aslama, 2004, 5). Otakantaa.fi-sivuston ylläpidon mukaan palstan valvomisen tekee ongelmalliseksi se, että se on julkishallinnon alainen foorumi. Kaupalliset keskustelupalstat voivat suhteellisen vapaasti valikoida, seuloa ja toimittaa yleisön mielipiteitä, mutta valtion puuttuminen kansalaisten mielipiteisiin on mutkikkaampaa. Moderointi merkitsisi jatkuvaa sananvapausslain tulkintaa ja saattaisi johtaa tilanteisiin, joissa heräisi kysymys ollaanko sortumassa valtiosensuuriin.

Otakantaa.fi-foorumilla ei ollut Aasian hyökyaaltokatastrofille avattua omaa keskustelua. Keskustelufoorumilla oli 7.12.2004–7.1.2005 käynnissä keskustelu ”Ovatko laaja-kaistastrategian uudet painopisteet kohdallaan?”. Aasian hyökyaaltokatastrofista virisi kuitenkin keskustelua foorumilla 27.12.2004–7.1.2005 välisenä aikana.

Tutkimusajanjaksolta ei ollut mahdollista saada Otakantaa.fi-foorumin käyttäjätalastoja keskustelupalstan palvelimella esiintyneiden, Aasian hyökyaaltokatastrofista riippumattomien, teknisten ongelmien vuoksi. Keskustelupalstan keskimääräinen kävijämäärä on n. 800–1000 kävijää päivässä, eivätkä palstan ylläpitäjät havainneet Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana mitään silmiinpistävää nousua normaaliin verrattuna.

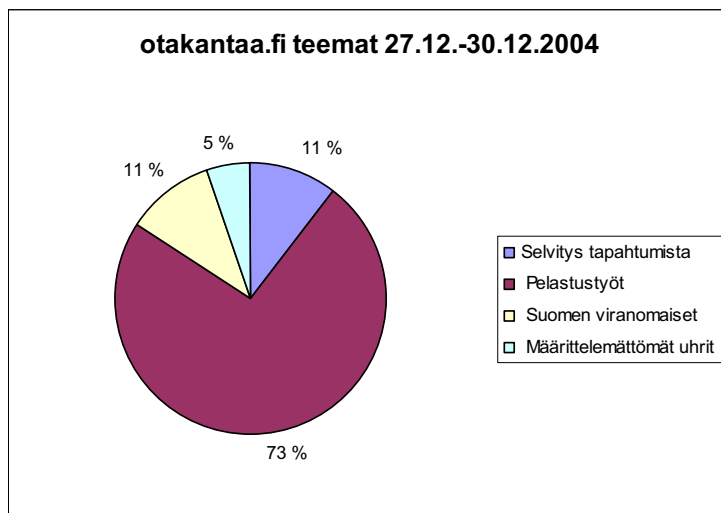
#### Thairyn ja otakantaa.fi tulosten vertailu

Aasian hyökyaaltokatastrofi -aiheisten viestien määrä oli huomattavasti pienempi otakantaa.fi-sivustolla kuin Thairyn keskustelufoorumilla. Katastrofiin liittyviä viestejä oli yhteensä 136, joista 118 luokiteltiin tutkimuksen kannalta epäoleellisiksi kirjoituksiksi<sup>18</sup>. Lopulta otakantaa.fi-foorumilta analysoitiin vain 18 kirjoitusta.

Kaikki kirjoitukset kolmea lukuun ottamatta olivat kannanottoja. Yksi viesti oli lajiltaan tiedonvälitystä ja kaksi oli toteavia. Keskustelu oli siis luonteeltaan täysin erilaista kuin Thairyn sivustolla. Viestien motiivina ei ollut muiden käyttäjien informointi tai auttaminen, vaan yksinomaan omien mielipiteiden ilmaiseminen.

Otakantaa.fi-foorumilla julkaistut kirjoitukset koskivat lähes yksinomaan pelastustöitä. Kuvasta 8.1.12 ilmenee teemojen jakaantuminen. Muutama kirjoitus käsitteli Suomen viranomaisia ja määrittelemättömiä uhreja. Yksikään viesti ei käsitellyt suomalaisia uhreja. Thairyn keskustelufoorumin yleisin teema sitä vastoin oli suomalaiset uhrin.

*Kuva 8.1.12 Otakantaa.fi-foorumin teemojen jakaantuminen katastrofin ensimmäisinä päivinä*



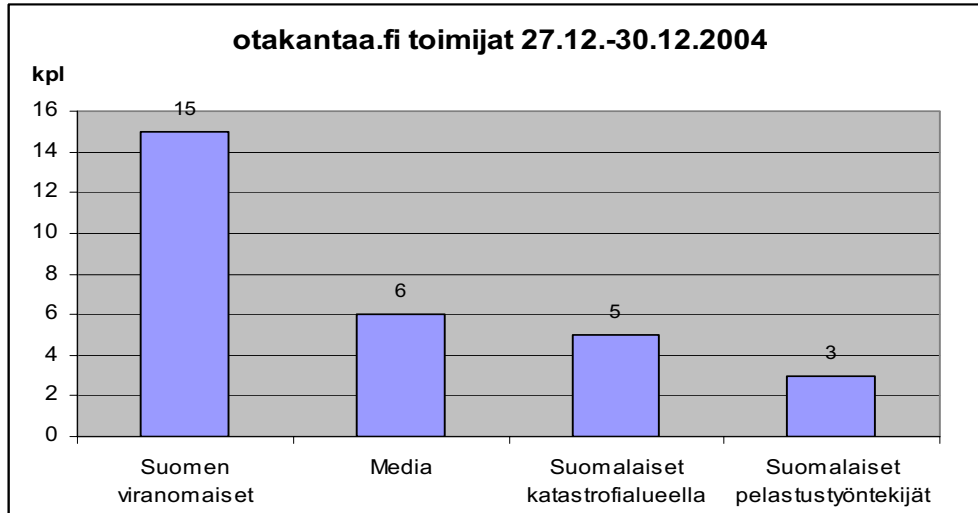
Otakantaa.fi-foorumilla kirjoitusten sävyt olivat ainoastaan negatiivisia tai ivallisia, lukuun ottamatta yhtä neutraalia viestiä. Linkkejä otakantaa.fi-sivustolla ei ollut lainkaan. Näkökulma oli pitkälti suomalainen, paitsi yhdessä viestiketjussa asioita, jossa katastrofia tarkasteltiin globaalisti.

Lähteinä otakantaa.fi-foorumilla käytettiin ainoastaan kerran kotimaista mediaa ja kerran Helsingin yliopiston asiantuntijaa. Muuten mielipiteet perustuivat yksinomaan kirjoittajien omiin näkemyksiin. Puheen kohteena olevista toimijoista ulkoasiainministeriö oli

<sup>18</sup>Otakantaa.fi-foorumilla epäoleelliset viestit koskivat etupäässä ruotsin kielen asemaa Suomessa. Otakantaa.fi-sivustolla oli käynnissä eräänlainen metakeskustelu ruotsin kielestä, ja kaikista mahdollisista aiheista vedettiin aasinsilta tähän metakeskusteluun (Vrt. Aslama, 2004, s. 5).

eniten huomiota saanut yksittäinen toimija, johon viitattiin kuusi kertaa, ja Suomen viranomaiset suurin ryhmä. Katastrofialueen paikallisiin viranomaisiin oli otakantaa.fi-sivustolla vain yksi viittaus. Pakalliset viranomaiset nousivat Thairyn toiseksi tärkeimmäksi lähteeksi.

Kuva 8.1.13 Otakantaa.fi-foorumin yleisimmät toimijat 27.12.–30.12.2004



Pääasiallisesti otakantaa.fi-foorumin kirjoitukset olivat negatiivisia kannanottoja Suomen viranomaisten toimintaan ja Aasian hyökyaaltokatastrofin pelastustöihin. Otakantaa.fi-sivustolla ei virinnyt samanlaista auttamisen kulttuuria kuin Thairyn keskustelupalstalla.

Otakantaa.fi-foorumin käyttö Aasian hyökyaaltokatastrofin pelastustöiden puimiseen kertoo kansalaisten tarpeista verkossa ja viranomaisten kyvyttömyydestä reagoida niihin. Kansalaisilla oli selkeä tarve puhua katastrofista, mutta virallista kanavaa Aasian hyökyaaltokatastrofin pohtimiselle ja keskustelulle ei ollut.

#### Indonesian maanjäristys 28.3.2005

Indonesiassa pääsiäispäivänä 28.3.2005 sattunut maanjäristys sai aikaan vain vähän keskustelua Thairyn keskustelufoorumilla tapainpäivän hyökyaaltokatastrofiin verrattuna. Otakantaa.fi-foorumilla ei ollut 28.3.2005 käynnissä olevia keskusteluja, joten keskustelulle ei ollut lähtökohtia.

Thairyn sivustolla kirjoitettiin 28.3.–30.3.2005 49 viestiä pääsiäispäivän Indonesian maanjäristyksestä. Kirjoitukset olivat Aasian hyökyaaltokatastrofiin liittyvien tapaan hyvin informatiivisia. Pääasiassa viestit olivat tiedonvälitystä ja tapahtumien kuvailua sekä neuvoja lisätiedon löytämisestä. Muutama kriittinen kannanotto ulkoasiainministeriön toiminnastakin löysi taas tiensä Thairyn keskusteluihin.

#### Johtopäätökset

*Kansalaisten tiedontarpeet.* Thairyn keskustelufoorumi osoittautui loistavaksi tiedonvälityksen kanavaksi Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana. Kansalaisten tiedontarpeet ja kaantuivat Thairyn keskustelufoorumilla selkeästi kahteen pääluokkaan: huolestuneiden omaisten epätoivoisiin hätähuutoihin ja yleisluontoisiin kysymyksiin katastrofin tapahtumista. *Thairyn keskustelufoorumi kykeni tyydyttämään kansalaisten tiedontarpeita*

molemmilla tasoilla. Turo Uskali esittää helmikuussa 2005 valmistuneessa selvityksessään Aasian hyökyaaltokatastrofin uutisoinnista internetissä, että perinteinen median tiedonvälitysvastuu siirtyi tsunami-uutisoinnissa hetkeksi verkossa toimiville harrastelijajournalisteille (web-logien ylläpitäjät, ”bloggarit”). Uskali muistuttaa, että perinteinen valtavirtamedia kuitenkin ohjasi tehokkaasti tiedonhakijoita verkossa (Uskali, 2005.)

Valtionhallinnon viestintää 2000-luvulla selvittäneen työryhmän muistiossa (VNK 5/2001) on esitetty suosituksia valtionhallinnon viestintää koskien. Suositusten mukaan valtionhallinnon viestinnän on vastattava niin passiiviseen kuin aktiiviseenkin tiedontarpeeseen. Aasian hyökyaaltokatastrofi osoitti, ettei viranomaisten viestintä kyennyt täyttämään kansalaisten aktiivista tiedontarvetta. Kansalaiset joutuivat etsimään tietoja verkkokeskusteluista ja blogeista. Kyseessä oli luonnollisesti kriisitilanne, mutta Valtioneuvoston kanslian suosituksessa valtionhallinnon viestinnässä noudatettavista periaatteista ja toimintatavoista (2002) painotetaan, että ”hyvin järjestetty ja hoidettu normaaliolojen viestintä luo edellytykset tiedotuksen onnistumiselle myös erityistilanteissa ja poikkeusoloissa”. Myös erityistilanteissa viestinnän tulisi perustua yleisiin viestinnän periaatteisiin (VNK:n viestintäsuositus, 2002, 9). Kyseessä oli tietenkin kriisitilanne, mutta raportti suosittaa myös, että kriisiviestintää tulisi harjoitella esimerkiksi toteutuneiden tilanteiden antaman kokemuksen tai kuvitteellisten tapausten perusteella. Edelleen, viranomaisten on huolehdittava, että myös niiden kansalaisten tiedonsaanti on turvattava, jotka eivät voi tai halua käyttää uusia medioita (VNK 2001, 57). ***Aasian hyökyaaltokatastrofissa kansalaisten, jotka eivät osanneet tai ymmärtäneet käyttää verkkoa hyödykseen, oli ilman muuta vaikeampaa saada tietoa kuin verkon käyttäjien.***

*Millaisiin tiedollisiin tarpeisiin verkkoa sitten käytettiin kriisin eri vaiheissa?* Verkko oli erityisesti kriisin alkuvaiheessa 26–27.12 avainasemassa tiedonvälityksen suhteen. Perinteiset tiedotusvälineet eivät kyenneet yhtä nopeaan tiedonvälitykseen (Luku 5). Katastrofin edetessä verkon käyttö muuttui yleisluontoisesta tapahtumien kuvailusta tarkkojen tietojen etsimiseksi ja käytännön neuvojen antamiseksi.

*Millaista tietoa kansalaiset kokivat saaneensa näistä verkkolähteistä?* Sekä Thairyn keskustelupalstalle että otakanta.fi-foorumille kirjoitetuista kannanotoista ilmenee kansalaisten tyytymättömyys viranomaisten kykyyn täyttää kansalaisten tiedontarpeet Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana. Thairyn keskustelufoorumilla olleista kannanotoista, joissa toimijana on viranomainen, valtaosa on sävyllään negatiivisia. 25:stä ulkoasiainministeriön toimintaa koskevasta kannanotosta 20 on sävyllään negatiivisia ja vain kolme positiivisia. Thairyn keskustelufoorumille kirjoitetuissa kannanotoissa Thairya pidettiin tärkeimpänä viranomaisen korvikkeena Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana. Thairy nousi kannanotoissa esiin viranomaisen substituuttina kahdeksan kertaa, sukeltajat kolme kertaa, Suomen Punainen Risti kaksi kertaa ja matkanjärjestäjät kaksi kertaa. Tämä kuvastaa kansalaisten tyytymättömyyttä viranomaisten toimintaan ja korostaa kansalaistoimijoiden (Sukellus.fi ja Thairy.net) merkitystä Aasian hyökyaaltokatastrofissa.

Viranomaiset eivät perustaneet Aasian hyökyaaltokatastrofille virallista keskustelukanavaa verkkoon, vaikka tarvetta sellaiselle selkeästi oli. Viranomaiset eivät kyenneet tyydyttämään kansalaisten tarpeita verkossa. Vuorovaikutus viranomaisen ja kansalaisen väliltä puuttui, kun taas kansalaisten keskinäinen vuorovaikutus nousi hyvin tärkeäksi. Verkkoon syntyi kansalaisten välillä suoranainen auttamisen kulttuuri. Kansalaiset ottivat vastuun toistensa auttamisesta ja toimivat ikään kuin viranomaisen sijaisena



kriisissä. Yksi verkkoviestinnän suositus onkin viranomaisten moderoima verkkofoorumi kansalaiskeskustelua varten.

*Viranomaisten viestinnän yhteistyö.* Viranomaisten viestinnän yhteistyön näkökulmasta verkkokeskusteluissa ei onnistuttu. Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa (VNK, 2002) suositetaan, että kaikkien virkamiesten tulisi huolehtia viestinnästä ja kanssakäymisestä niiden yhteistyökumppaneiden kanssa, joita heidän tehtävänsä koskevat. Raportin mukaan valtionhallinnon viestintää tulisi myös kehittää siten, että se tukisi hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutusta ja edistäisi kansalaisten aktiivista osallistumista päätöksentekoon. Keskustelupalstojen käyttöä apuna suositellaan. *Thairyn keskustelufoorumien ylläpito perusti ulkoasiainministeriölle oman moderointioikeuksilla varustetun käyttäjätunnuksen Thairyn keskustelusivustolle, mutta ministeriö ei käyttänyt sille perustettuja käyttäjätunnuksia kertaakaan koko katastrofin aikana. Thairystä otettiin myös puhelimitse yhteyttä ulkoasiainministeriöön useita kertoja, mutta ministeriöstä ei reagoitu avuntarjouksiin mitenkään.*

## Kehitysajatuksat

1. *Aasian hyökyaaltokatastrofissa verkko nousi ensiarvoiseen tärkeäksi viestintäkanavaksi.* Valtionhallinnon tulisi kehittää verkkopalveluja, ja verkon teknisiä resursseja tulisi lisätä. ”Informoi, neuvo, keskustele ja osallistuu” -raportissa on esitetty, että ”Eriytilanteiden vuorokauden ympäri toimivan tieto- ja informaatiopalvelun ylläpitäminen edellyttää selvää päätöstä voimavarojen kohdentamisesta.” (VNK 5/2001, 58.) Valtioneuvoston kanslian viestintäsuosituksessa todetaan, että tilanteissa ”käytetään niihin kulloinkin parhaiten soveltuvia viestintäkanavia”. Verkon tärkeää roolia erityistilanteissa korostetaan, (VNK:n viestintäsuositus, 2002, 9). Aasian hyökyaaltokatastrofin tuomien kokemusten perusteella tämäntyyppisen tieto- ja informaatiopalvelun tarjoamat edut olisivat kiistattomat. Katastrofi osoitti myös, että keskustelufoorumille verkossa on selkeää kysyntää. Valtionhallinnon tulisi pyrkiä tarjoamaan kansalaisille virallinen verkkofoorumi, jossa olisi informaatiopalveluita ja mahdollisuus keskustella (keskustelupalsta). Kun puhelinyhteydet pettävät ja Internet on ainoa reaaliajassa toimiva viestintäkanava, olisi ehdottoman tärkeää, että siellä olisi muiden keskustelukanavien lisäksi myös viranomaisen ylläpitämä kanava epävirallista katastrofiviestintää varten.
2. *Viranomaisten tulisi suhtautua avoimemmin epävirallisten tahojen avuntarjouksiin ja huomioida verkosta saatu epävirallinen informaatio.* Viranomaisen tulisi osallistua kansalaiskeskusteluun myös kuuntelijana. Viranomaisen tulisi analysoida tietoa ja tällä tavalla mahdollisesti hyödyntää verkon kautta saamaansa informaatiota. Tämä suositus ei koske ainoastaan kriisitilanteita, vaan viranomaisen roolia aktiivisena, mutta kriittisenä kuuntelijana tulisi painottaa myös normaalioloissa. Viranomaisen ja kansalaisen vuorovaikutusta tulisi korostaa entisestään.
3. *Verkkokeskusteluja tulisi lisäksi analysoida tulevien kriisien aikana.* Keskusteluista tulisi yrittää löytää oleelliset asiat jo kriisin aikana, jotta informaatiota voitaisiin käyttää hyödyksi. Tämän takia kriisitilanteessa on ensiarvoisen tärkeää löytää verkosta oleellista tietoa. Verkossa toimivat hakukoneet ovat tärkeitä tiedon ja oleellisten keskustelupalstojen etsimisessä. Uskali suosittelee tiedonhaun avuksi YK:n sivustoa, jolta saa valaisevaa tietoa maailman ”tavanomaisista luonnonmullistuksista” (Uskali, 2005). Kun on löydetty oikeat verkkosivustot, keskustelujen sisältöjä ei ole mielekasta analysoida akuutissa kriisitilanteessa yhtä laajasti kuin tapausta tutkittaessa kriisin jälkeen, vaan etsiä systemaattisesti tietoa muutamasta kategoriasta, esim. hätäviestit ja tiedonvälitys, sekä suomalainen näkökulma (liite 14).

4. *Kulloiseenkin kriisiin liittyviä verkkokeskusteluja tulisi tutkia myös osana kriisin jälkikäteisarviointia*, kuten tässä on tehty. Tässä tutkimuksessa käytettyä analyysikehikkoa varten kehitettiin myös työkalu, jolla viranomaiset voivat arvioida omaa toimintaansa kriisin jälkeen. Viestit luokitellaan luokittelurungon avulla keskustelupalstan, päivämäärän, kellonajan, kirjoittajan, lajin, teeman, toimijoiden, lähteiden, linkkien, maantieteellisen kohteen, näkökulman sekä sävyn mukaan. (kategorioiden selitys liitteessä 14). Työkalu on kehitetty ja testattu tässä tutkimuksessa tällä aineistolla.

## **8.2 Viranomaisten ja sidosryhmien verkkosivut Aasian hyökyaaltokatastrofissa ja Indonesian maanjäristyksessä 28.3.2005**

### Johdanto

Viranomaisten verkkosivuja tarkastellaan tässä osiossa kahdesta näkökulmasta. Ensinnä viranomaisten verkkosivujen käytöstä ja ylläpidosta tehtiin kyselytutkimus ministeriöiden verkkotiedottajille. Toiseksi tutkittiin verkkosivujen käyttäjämääriä Aasian hyökyaaltokatastrofin ja Indonesian maanjäristyksen 28.3.2005 aikana. Sidosryhmien verkkosivujen osalta tässä tutkimuksessa tarkasteltiin vain käyttäjätalastoja. Viranomaisten ja sidosryhmien verkkosivuilla julkaistuja tiedotteita on tarkasteltu lähemmin luvussa 4. Tämä osio pyrkii vastaamaan tutkimuskysymykseen: *miten eri viestintävaiheita käytettiin kriisin eri vaiheissa?*

Osio alkaa aineiston ja kyselytutkimuksen kuvauksella. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan kyselytutkimuksella saatuja tuloksia viranomaisten verkkosivujen käytöstä. Tätä seuraa ministeriöiden ja sidosryhmien käyttäjätalastojen analyysi. Lopuksi tehdään johtopäätöksiä ja esitellään kehitysajatuksia verkon käyttöön liittyen.

### Aineisto ja menetelmä

Ministeriöiden ulkoisten verkkosivujen hyödyntämistä tutkittiin kyselyllä, joka tehtiin ministeriöiden verkkotiedottajille (kyselylomake liite 15). Kysely pyrittiin tekemään niille tiedottajille, jotka henkilökohtaisesti vastasivat tiedotteiden päivittämisestä ja verkon ylläpidosta. Kysely lähetettiin viidelle ministeriölle: valtioneuvoston kanslialle, ulkoasiainministeriölle, sisäasiainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle sekä liikenne- ja viestintäministeriölle. Valtioneuvoston kanslia vastaa [www.valtioneuvosto.fi](http://www.valtioneuvosto.fi) -sivustosta, ulkoasiainministeriö [www.formin.fi](http://www.formin.fi) -sivustosta, sisäasiainministeriö [www.intermin.fi](http://www.intermin.fi) -sivustosta, sosiaali- ja terveysministeriö [www.stm.fi](http://www.stm.fi) -sivustosta ja liikenne- ja viestintäministeriö [www.lvm.fi](http://www.lvm.fi) -sivustosta. Liikenne- ja viestintäministeriö ei julkaissut lainkaan Aasian hyökyaaltokatastrofiin tai Indonesian maanjäristykseen liittyviä tiedotteita sivuiltaan.

Kyselylomakkeessa kysyttiin konkreettisia tietoja verkon käytöstä Aasian hyökyaaltokatastrofin ja Indonesian maanjäristyksen aikana. Kysymykset koskivat tiedotteiden julkaisemista verkossa, kansalaisten mahdollisuuksia antaa palautetta, löytää informaatiota verkosta sekä antaa tietoa itsestään. Kyselyissä kysyttiin myös ulkoisten verkkosivujen käyttäjätalastoja. Kysely tehtiin koskien ministeriöiden ulkoisia verkkosivuja, ministeriöiden välistä yhteistä verkkoa Senaattoria ja intranetiä.

### Kyselytutkimuksen tulokset

#### *Ulkoisten verkkosivujen hyödyntäminen*

Kuvasta 8.2.1 selviää miten eri ministeriöt hyödynsivät verkkosivujaan Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana (kyselylomake liitteenä 15). Ensimmäisenä tieto Aasian kata-

strofista ennätti ulkoasiainministeriön verkkosivuille tapaninpäivänä kello 15:08. Valtioneuvoston kanslia ja sisäasiainministeriö saivat tiedon verkkoon vasta 27. päivänä (VNK kello 12:45 ja sisäasiainministeriö kello 15:00). Poliisin verkkosivuille tieto laitettiin kaksi päivää hyökyaallon jälkeen 28.12. Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivuille ensimmäinen tiedote saatiin vasta 3.1. Liikenne- ja viestintäministeriön verkkosivuilla ei ollut lainkaan Aasian hyökyaaltokatastrofiin eikä Indonesian maanjäristykseen liittyviä tiedotteita. Ulkoasiainministeriö ja valtioneuvoston kanslia saivat molemmat tiedon Indonesian maanjäristyksestä verkkoon jo samana iltana. Sisäasiainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö eivät laittaneet Indonesian maanjäristyksestä 28.3.2005 tiedotteita verkkoon.

Kaikkien ministeriöiden ja poliisin sivuilla kansalaisilla oli mahdollisuus antaa palautetta suoraan viranomaisille. Ulkoasiainministeriölle ja valtioneuvoston kanslialle tuli enemmän palautetta kuin normaalisti, muille palautetta tuli normaalimäärä. Kaikkien ministeriöiden sähköpostiosoitteet olivat näkyvillä verkossa ja yhteystiedot olivat etusivulla. Linkkejä muille katastrofisivuille oli ulkoasiainministeriöllä, valtioneuvoston kanslialla, sisäasiainministeriöllä sekä sosiaali- ja terveysministeriöllä. Ulkoasiainministeriöllä oli muun muassa linkki Sukellus.fi -sivustolle. Ulkoasiainministeriöllä ja sosiaali- ja terveysministeriöllä oli linkit mielenterveysseuran sivuille. Keskustelufoorumeille viranomaisten verkkosivuilla ei ollut linkkejä. Lomakkeita, joilla kansalainen voi antaa tietoa itseltään ei ollut minkään ministeriön verkkosivuilla. Valtioneuvoston sivuilla oli normaali palautelomake.

Kuva 8.2.1 Valtionhallinnon verkkosivujen hyödyntäminen Aasian hyökyaaltokatastrofin 26.12.2004-5.1.2005 ja Indonesian maanjäristyksen 28.3.-30.3.2005 aikana

	Aasian hyökyaalto-katastrofi		Oliko verkkosivuilla mahdollisuus seuraaviin asioihin hyökyaaltokatastrofin aikana?							Indonesian maanjäristys
	Ensimmäinen tieto	Päivitystietoisuus	Palautteen antaminen	Tuliko palautetta enemmän kuin normaalisti?	S-postiosoite ministeriölle	Yhteystiedot etusivulla	Linkit	Linkit keskusteluforumille	Lomakkeet	Laitettiin verkkoon tietoa? Milloin?
<b>UM</b>	26.12., 15:08	26.12. 2 kertaa päivässä, muina päivinä useammin	Kyllä	Huomattavasti enemmän palautetta kuin normaalisti, 26.12.-13.1. n. 300 viestiä katastrofiin liittyen	kyllä	Kyllä	sukellus.fi, VNK, poliisii, punainen risti, mielenterveysseura	Ei	Ei	Kyllä, 28.3. kello 22:08
<b>VNK</b>	27.12., 12:45	kerran tunnissa	Kyllä	Enemmän palautetta kuin normaalisti, 30	kyllä	Kyllä	UM, poliisi, KRP	Ei	Kyllä, normaali palautelomake	Kyllä, 28.3.05 kello 22:20
<b>SM</b>	27.12., 15:00	Aina, kun uusi katastrofiin liittyvä SM:n tai poliisin tiedote julkaistiin	Kyllä	Normaali määrä palautetta	Kyllä	Kyllä	Peruslinkit esim. poliisin sivuille. Tiedotteissa lisäksi linkkejä poliisin ja ulkoasiainministeriön sivuille	Ei	Ei	Ei
<b>Poliisi</b>	28.12.	useita kertoja päivässä tarpeen mukaan	Kyllä	-	kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei
<b>STM</b>	3.1., 14:50	Alkuun kerran päivässä, myöhemmin vain silloin, kun ministeriössä tapahtui jotakin asiaan liittyvää	Kyllä	Ei	kyllä	Kyllä	Valtioneuvosto, Stakes, opetushallitus, Kirkkohallituksen kriisisivut, SPR, Suomen mielenterveysseura	Ei	Ei	Ei
<b>LVM</b>	ei tiedotteita	-	Kyllä	Ei	kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei

### *Intranetin hyödyntäminen*

Kuva 8.2.2 osoittaa kuinka ministeriöiden sisäisiä intranettejä käytettiin Aasian hyökyaaltokatastrofin ja Indonesian maanjäristyksen yhteydessä. Sisäasiainministeriö oli ensimmäinen, joka sai tiedon katastrofista omaan intranettiin 28.12. Ulkoasiainministeriö laittoi tiedon intranettiin 29.12. ja sosiaali- ja terveysministeriö 30.12. Valtioneuvoston kanslian sisäiseen verkkoon tieto saatiin vasta tammikuun 3. Kyselystä kävi ilmi, että kaikkien ministeriöiden prioriteetti oli internetin päivittäminen, eikä intranetin tiedotteita päivitetty kovinkaan tiuhaan. Poikkeuksena olivat poliisi, jonka sivuja päivitettiin kerran tunnissa ja sisäasiainministeriö, jonka sivuja päivitettiin aina kun uusi tiedote julkaistiin.

### *8.2.2 Ministeriöiden intranetien hyödyntäminen Aasian hyökyaaltokatastrofin 26.12.2004-5.1.2005 ja Indonesian maanjäristyksen 28.3.-30.3.2005 aikana*

	<b>Ensimmäinen tieto Aasian hyökyaaltokatastrofi hyökyaaltokatastrofista</b>	<b>Kuinka usein intranetin sivuja päivitettiin?</b>	<b>Priorisoitiinko internet vai intranet?</b>	<b>Laitettiin intraan tietoa Indonesian maanjäristyksestä?</b>
<b>UM</b>	29.12.2004	intranet-sivuja päivitettiin harvakseltaan	Internet	Kyllä, 30.3.
<b>VNK</b>	3.1.2005, 09:00	Kerran päivässä.	Internet	Ei
<b>SM</b>	28.12.2005	Kun uusi SM:n/poliisin tiedote julkaistiin	Internet	Ei
<b>Poliisi</b>	-	Kerran tunnissa	Internet	Ei
<b>STM</b>	30.12.2004, 07:00	Seuraavan kerran 04.01.05	Internet	Ei
<b>LVM</b>	ei katastrofia koskevia tiedotteita	ei tarvetta, tietoa sai tiedotusvälineistä paljon	Internet	Ei

### *Senaattorin hyödyntäminen*

Senaattoria ei tutkituissa ministeriöissä juuri hyödynnetty. Valtioneuvoston kanslia oli ainoa poikkeus Senaattorin käytössä. Valtioneuvoston kanslian tiedotteet näkyvät Senaattorissa, joten sekä Aasian hyökyaaltokatastrofista että Indonesian maanjäristyksestä laitettiin tietoa myös Senaattoriin. Valtioneuvoston kanslia käytti Senaattoria myös tiedon hakemiseen.

### *Kuva 8.2.3 Senaattorin hyödyntäminen Aasian hyökyaaltokatastrofin 26.12.2004-5.1.2005 ja Indonesian maanjäristyksen 28.3.-30.3.2005 aikana*

	<b>Laitettiin Senaattoriin tietoa Aasian hyökyaaltokatastrofista?</b>	<b>Haettiin Senaattorista tietoa?</b>	<b>Laitettiin Senaattoriin tietoa Indonesian maanjäristyksestä?</b>
<b>UM</b>	Ei	Ei	Ei
<b>VNK</b>	Kyllä, Valtioneuvoston tiedotteet näkyvät Senaattorissa.	Kyllä	Kyllä, Valtioneuvoston tiedotteet näkyvät Senaattorissa.
<b>SM</b>	Ei	Ei	Ei
<b>Poliisi</b>	-	-	-
<b>STM</b>	Ei	Ei	Ei
<b>LVM</b>	Ei	Ei	Ei

### **Käyttäjätilastot**

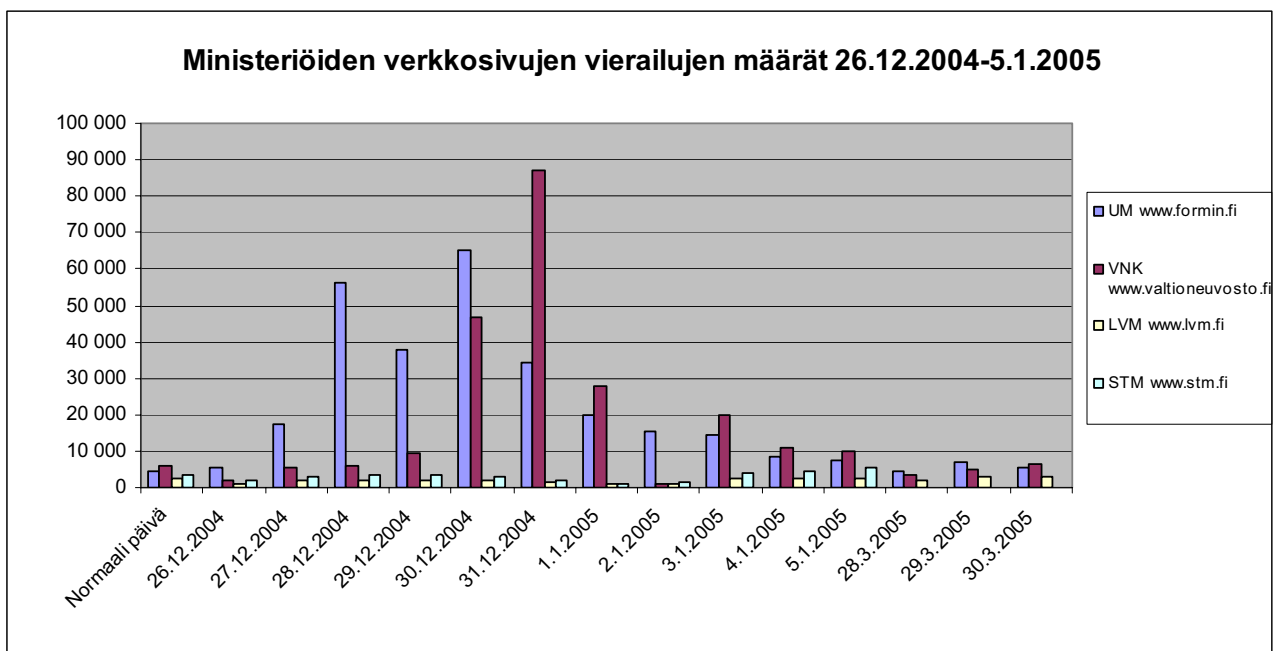
Ulkoisten verkkosivujen kävijämäärät Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana vaihtelivat suuresti ministeriöiden välillä. Normaalioloihin verrattuna ulkoasiainministeriön ja valtioneuvoston sivujen kävijämäärät nousivat moninkertaisiksi. Luonnollisesti ulkoasiainministeriön verkkosivuilla kävi eniten vierailijoita kriisin alkuvaiheessa. Kuvasta 8.2.4

selviää, että 29.12. valtioneuvoston sivut menivät ulkoasiainministeriön sivujen edelle. Hyökyaalokatastrofi ei juurikaan vaikuttanut sosiaali- ja terveysministeriön eikä liikenne- ja viestintäministeriön verkkosivujen kävijämääriin. Sisäasiainministeriöltä ei saatu Aasian hyökyaalokatastrofin ajan kävijätilastoja tätä tutkimusta varten.

Indonesian maanjäristyksen aikana 28.–30.3. ulkoasiainministeriön verkkosivuilla oli havaittavissa hivenen nousua tavanomaiseen verrattuna. Kävijämäärät jäivät kaikissa ministeriöissä kuitenkin melko pieniksi. Sisäasiainministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä ei saatu kävijätilastoja Indonesian maanjäristyksen ajalta.

Poliisin verkkosivuston kävijämääriä ei myöskään ollut mahdollista saada mukaan vertailuun. Käyttäjätietoja ei ole saatavilla, sillä poliisin verkkosivujen suuren käyttäjämäärän vuoksi torstaina 30.12. päätettiin sulkea kaikki ylimääräiset tilaa vievät palvelut poliisin palvelimelta. Käyttäjätietointi oli yksi näistä palveluista. Käyttäjämäärän paljouden vuoksi poliisin normaali verkkosivu ajettiin alas ja väliaikaiseen käyttöön otettiin yksinkertaisempi ja kevyempi html-sivu. Poliisin normaalit sivut otettiin uudestaan käyttöön 31.12.2004.

*Kuva 8.2.4 Ministeriöiden ulkoisten verkkosivujen vierailut\* normaalina päivänä, Aasian hyökyaalokatastrofin 26.12.2004-5.1.2005 ja Indonesian maanjäristyksen 28.-30.3.2005 aikana*



\*Kävijätilastot on esitetty vierailuina. Vierailut tarkoittavat tietyn ajanjakson aikana sivustolle tehtyjen käyntien määrää, jolloin yksi kävijä voi käydä sivustolla viisikin kertaa ja näkyä mittauksen raportoinnissa viitenä vierailuna.

#### Sidosryhmien käyttäjätilastot

Käyttäjätilastot sidosryhmien verkkosivuilta pyrittiin kokoamaan mahdollisimman yhdenmukaisesti eri tahoilta. Eri organisaatioiden mittaustekniikat kuitenkin vaihtelivat niin paljon, että keskenään täysin vertailukelpoisia lukuja ei ollut mahdollista saada. Kuva 8.2.5 osoittaa kunkin sidosryhmän kävijämäärät Aasian hyökyaalokatastrofin aikana ja keskimääräisen normaaliolojen kävijämäärän.

Vierailujen määriä osoittavat luvut ovat aina hieman korkeampia kuin kävijöiden määrät. Eri organisaatioiden määritelmät vierailuille ja eri kävijöille vaihtelevat hiukan, mutta yleensä vierailut tarkoittavat tietyn ajanjakson aikana sivustolle tehtyjen käyntien määrää, jolloin yksi kävijä voi käydä sivustolla viisikin kertaa ja näkyä mittauksen raportoinnissa viitenä vierailuna, mutta vain yhtenä yksittäisenä kävijänä. Parhaiten vertailukelpoiset luvut saatiinkin laskemalla kunkin sidosryhmän sivujen käytön prosentuaalinen kasvu omaan keskimääräiseen käyttöön nähden. Nämä prosentuaaliset kasvut on esitetty kuvassa 8.2.6.

Suomen Punaisen Ristin luvut muodostuvat eri kävijöistä vuorokaudessa. SPR:n verkkosivujen keskimääräinen kävijämäärä arkipäivänä on 1500-1700 eri kävijää vuorokaudessa ja viikonloppuna noin puolet arkipäivän määrästä eli noin 800 kävijää vuorokaudessa. Kuvan 8.2.5 taulukossa on käytetty keskimääräisenä vertailulukuna arkipäivien kävijämääriä. Kirkon kävijämäärät on laskettu verkkosivuston koko palvelun vierailuista yhteensä. Vertailuluku on saatu vuosien 2003-2004 vastaavien päivien keskiarvosta (26.12.2003-5.1.2004). Finnmatkojen tilastot osoittavat vierailut verkkosivuilla ja normaaliolojen vertailuluku muodostuu vuosien 2003-2004 vastaavasta ajankohdasta (26.12.2003-5.1.2004). Aurinkomatkojen luvut kuvaavat vierailujen määrää ja ovat ainoastaan suuntaa antavia likiarvoja, eivät tarkkoja arvoja. Aurinkomatkojen normaalioloja kuvaava keskiarvo on saatu laskemalla keskiarvo vuoden 2004 helmikuun vierailuille. Tjäreborgin tilastoista ilmenevät eri kävijöiden määrät ja normaaliolojen keskiarvo on laskettu vuoden 2004 marras-joulukuulta (26.11.-5.12.2004). Tässä tulee huomioda, että ilmankin Aasian hyökyaaltokatastrofia Tjäreborgin käyttäjämäärät olisivat kasvaneet marraskuuhun nähden, sillä Tjäreborgin mukaan välipäivät ovat verkossa vuoden vilkkainta aikaa.

Eniten vierailuja tuli lähes jokaisen päivänä Finnmatkojen verkkosivuille. Finnmatkoilla oli tosin myös kaikkein korkein normaaliolojen keskimääräinen vertailuluku – 11 566 vierailua vuorokaudessa. Kaikkein eniten kävijöitä yhtenä päivänä kävi Finnmatkojen sivuilla 28.12. Myös Tjäreborgin sivuilla korkein kävijämäärä saavutettiin 28.12. Sen jälkeen Tjäreborgin kävijämäärät hiipuivat, luultavimmin sen vuoksi, että myöhemmin varmistui, ettei Tjäreborgin asiakkaita ollut katastrofialueilla.

Kuva 8.2.5 Sidosryhmien verkkosivujen kävijämäärät

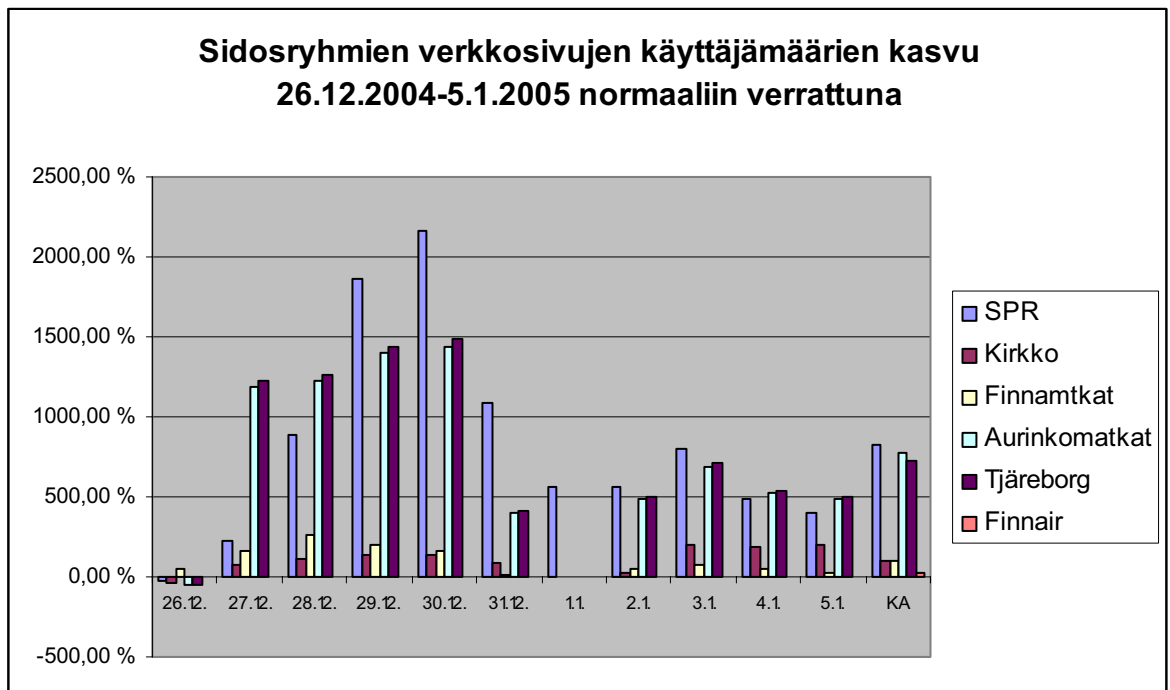
Sidosryhmä (osoi- te)	26.12.	27.12.	28.12.	29.12.	30.12.	31.12.	1.1.	2.1.	3.1.	4.1.	5.1.	Nor- maali
SPR (eri kävijät) <a href="http://www.redcross.fi">www.redcross.fi</a>	1103	5122	15771	31307	<b>36221</b>	19076	10689	10570	14493	9472	8064	1600
Kirkko (vierailut) <a href="http://www.evl.fi">www.evl.fi</a>	2757	6920	8732	9396	9525	7654	3824	4959	12313	11787	<b>11987</b>	4038
Finnmatkat (vierailut) <a href="http://www.finnmatkat.fi">www.finnmatkat.fi</a>	17932	31033	<b>41934</b>	35086	29903	13034	12232	16919	19938	17845	14786	11566
Aurinkomatkat (vierailut) <a href="http://www.aurinkomatkat.fi">www.aurinkomatkat.fi</a>	1300	31000	32000	36000	<b>37000</b>	12000	-	14000	19000	15000	14000	2408
Tjäreborg (eri kävijät) <a href="http://www.tjareborg.fi">www.tjareborg.fi</a>	12239	22923	<b>38584</b>	29773	25324	9799	8886	12228	14675	13885	11527	8126

Finnairin ulkoisilla verkkosivuilla kävi 26.12. alkaneella viikolla 106 242 eri kävijää. Keskiarvoksi tulee noin 15 178 kävijää päivässä. Normaaliiviikkoon (88 033 kävijää) verrattuna luku oli noin 20 prosenttia korkeampi. Normaaliwiikon kävijämäärä on laskettu vuoden 2004 19.12. alkaneelta jouluviikolta, joka edustaa keskimääräistä kävijämää-

rää. Ennen joulua sivuilla on tavallista vilkkaampaa ja vastaavasti joulupyhinä sivuilla on hiljaisempaa, joten viikon keskiarvoksi tulee kutakuinkin normaalimäärää vastaava luku. Finnairin käyttäjätilastoja ei ollut mahdollista saada eriteltyinä päivittäin organisaation verkkosivuilla katastrofin jälkeen tapahtuneiden teknisten muutosten vuoksi.

Kuva 8.2.6 näyttää eri sidosryhmien verkkosivujen kävijämäärien prosentuaalisen kasvun Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana. Sidosryhmien keskinäinen vertailu on näin mahdollista. Kuva osoittaa, että Suomen punaisen ristin verkkosivujen kävijämäärä kasvoi kaikkein eniten. Tarkasteluajanjakson keskimääräinen kasvu oli noin 820 prosenttia eli SPR:n sivuilla kävi noin kahdeksan kertaa enemmän käyttäjiä kuin tavallisesti. Suurin kasvu tapahtui 30.12., jolloin sivuilla kävi yli 20 kertaa enemmän käyttäjiä kuin tavallisesti.

Kuva 8.2.6 Sidosryhmien verkkosivujen käyttäjämäärien prosentuaalinen kasvu Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana normaalioloihin verrattuna



## Johtopäätelmät

Tässä osiossa etsittiin vastauksia kysymykseen: miten eri viestintävälineitä käytettiin kriisi eri vaiheissa? **Verkon käyttäjätilastojen perusteella voidaan todeta verkon olleen erittäin tärkeässä asemassa Aasian hyökyaaltokatastrofista tiedotettaessa.** Indonesian maanjäristyksen 28.3.2005 osalta verkko ei noussut yhtä merkittävään asemaan.

Valtioneuvoston kanslian suosituksessa valtionhallinnon viestinnässä noudatettavista periaatteista ja toimintatavoista (2002) sanotaan verkon osalta seuraavaa: "Verkkoaineistoon tulee voida luottaa. Tietojen ajantasaisuus ja päivittäminen on ensiarvoisen tärkeää." (VNK/18.6.2003). Tämän ohjeen valossa ulkoasiainministeriön verkkosivut toimivat suhteellisen hyvin. Tieto katastrofista saatiin verkkoon 26.12. kello 15:00. Ulkoasiainministeriön verkossa olevia tiedotteita päivitettiin ensimmäisenä päivänä kaksi kertaa ja seuraavina päivinä useamman kerran päivässä. Valtioneuvoston kanslia sai ensimmäiset tiedot katastrofista verkkoon 27.12., mutta sen jälkeen sivuja alettiin päi-



vittää kerran tunnissa. Myös sisäasiainministeriö sai tiedot verkkoon 27.12. ja päivitti sivuja aina uusien tiedotteiden ilmestyessä.

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö eivät olleet oleellisesti mukana kriisin hoidossa. Niiden verkkosivujen kävijämäärät eivät juurikaan nousseet, mikä osoittaa etteivät ihmiset edes etsineet tietoa näiltä tahoilta. *Sosiaali- ja terveysministeriön sivuilla kävijämäärät nousivat hieman vasta kriisin myöhemmässä vaiheessa 5.1.2005.*

Informoi, neuvo, keskustele ja osallistuu -raportti ohjeistaa, että tiedotusaineistoa tulisi laajentaa linkkien avulla (VNK 5/2001). Ulkoasiainministeriö toimi kiitettävästi sivuilla tarjottujen linkkien osalta (Sukellus.fi, SPR ja mielenterveysseuran). Valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön sivuilla linkkejä oli ainoastaan muihin viranomaisiin (UM ja poliisi).

Ongelmiksi verkon osalta muodostuivat tekniset kapasiteetti-ongelmat. Ulkoasiainministeriön ja poliisin sivut kaatuivat käyttäjien paljouden vuoksi. Kriisitilanteiden osalta Informoi, neuvo, keskustele ja osallistuu -raportissa esitetään, että kriisiviestintää varten tulisi varautua ja tilanteita tulisi harjoitella (VNK 5/2001). Aasian hyökyaaltokatastrofin laajuiseen kriisiin ei oltu osattu verkon osalta varautua: tämän osoittavat tekniset kapasiteettiongelmat.

Sidosryhmien käyttäjätalastoista voidaan päätellä verkon tärkeä merkitys myös näiden viestinnässä. Suomen punaisen ristin verkkosivujen kävijämäärät kasvoivat 2000-kertaisiksi ja kirkon ja Aurinkomatkojen kävijämäärät lähes 1500-kertaisiksi normaalioloihin verrattuna. Sidosryhmien verkkosivuilla julkaistuja tiedotteita on analysoitu lähemmin luvussa 4.

#### Kehitysjatukset

1. Poliisin ja ulkoasiainministeriön verkon ylikuormittuminen ja kaatuminen olisi mahdollisesti voitu välttää, jos siihen olisi ennalta käsin varauduttu. Valtionhallinnon verkkosivuilla tulisi olla kriisitilanteiden varalle ylimääräistä kapasiteettia, joka saadaan nopeasti käyttöön. Tämänlaisen ratkaisun teknisten edellytysten tutkimiseen tulisi panostaa.
2. Viranomaisten tulisi verkkosivuillaan tarjota linkkejä myös epävirallisiin tahoihin. Keskustelupalstoilla ja web logeissa olevia tietoja tulisi pyrkiä käyttämään hyödyksi kriisitilanteissa ja ohjata kansalaisia valikoiduille sivustoille linkkien avulla.

Valtioneuvoston kanslia on asettanut 11.3.2005 työryhmän selvittämään internetin hyödyntämistä kriisitiedottamisessa. Työryhmää on pyydetty ottamaan kantaa kysymykseen kriisiviestinnän tehostamisesta yhdellä yhteisellä valtionhallinnon verkkosivustolla ja kriisiviestinnän palvelujen keskittämisellä. Työryhmä selvittää myös miten kansalaisten yhteisöjen ja median välittämää tietoa voitaisiin paremmin hyödyntää tilannekuvan muodostamisessa.

## 9 Puhelinviestintä

### Johdanto

Puhelinviestintä oli erittäin keskeisessä asemassa Aasian hyökyaaltokatastrofissa. Puhelinviestinnän ongelmiksi muodostuivat yhtäältä *kriisialueen puhelinyhteyksien heikkous* ja toisaalta *ulkoasiainministeriön kriisikeskuksen puhelinyhteyksien riittämätön kapasiteetti*. Nämä kaksi seikkaa muodostivat kriisin tiedonkulun kannalta keskeiset ongelmat. Kriisialueen puhelinyhteyksien ruuhkautuminen ja yhteyksien kaatuminen vaikeutti tilannekuvan luomista. Ulkoasiainministeriön kriisikeskuksen puhelinlinjojen ruuhkautuminen lisäsi huolestuneiden omaisten tuskaa.

### Tutkimuskysymykset

Luvussa haetaan vastausta kysymykseen: ”Millaista oli viranomaisten puhelinviestintä Aasian hyökyaaltokatastrofin yhteydessä?” Luvussa tarkastellaan viranomaisten puhelinviestintää tai sen puuttumista. Lisäksi tarkastellaan puhelinviestinnän kannalta sitä, *miten eri viestintävälineitä käytettiin kriisin aikana ja miten hyvin ne pystyivät palvelemaan kansalaisten tiedontarpeita*.

### Aineisto

- § Suomesta katastrofialueelle lähetetyt viranomaisten tekstiviestit
- § haastattelut (n=22)
- § kansalaiskirjeet (n=186)
- § Sukellus.fi:n tekstiviestit (n=47)
- § kyselylomakkeet ministeriöiden viestintäyksiköille (liitteet 5-7)

Lisäksi aineistona on käytetty dokumentteja, kuten viestintäviraston tekemiä selvityksiä puhelinliikenteestä katastrofialueille ja ulkoasiainministeriön sisäistä selvitystä (2005), sekä liikenne- ja viestintäministeriön ja valtioneuvoston kanslian tiedotteita.

### Puhelinyhteys on alussa tärkein

Psykososiaalisesti uhrien omaisten kannalta on tärkeää kertoa heti tilanne. Katastrofi-psykologian asiantuntijan Atle Dyregrovin (1994, 70) mukaan läsnäolon tarve voimistuu ja ”uhrien täytyy nopeasti saada ottaa yhteyttä omaisiin ja lähimpiin ystäviin. Uhreille on kerrottava tarkkaan, mitä tapahtuu. *Tieto lieventää ahdistusta, vaikka uutiset olisivatkin huonoja*. On suositeltavaa sopia tarkoista tiedotusajoista. Näistä ajankohdista on pidettävä kiinni, vaikka uutta tietoa ei joka kerta olisikaan esittää.” Aktiivinen ja empaattinen kuunteleminen yhdistettynä kykyyn kiinnostua uhrien kertomuksista ovat kontaktin välttämättömiä elementtejä.

*Kaikissa tässäkin tutkimuksessa mainituissa onnettomuuksissa puhelinyhteys on ollut ensimmäinen ja tärkein yhteydenoton muoto*. Sekä päivystyspuhelimet että avustuspuhelimet alkavat soida heti ensimmäisinä tunteina ja päivinä tauotta, kun onnettomuudesta on tullut tietoa. Dyregrov (1994, 76) viittaa tutkimuksiin, että ”*aluksi kysymykset koskevat uhreja: ovatko he hengissä, vai ovatko he loukkaantuneet tai menehtyneet. Vähitellen alkavat soittaa ihmiset, jotka haluavat puhua jonkun kanssa tai kysyä jotain konkreettista*. Soittajiin kuuluu myös niitä, joiden entisiä traumoja tapahtuma on

aktivoinut uudelleen.” Aasian hyökyaaltokatastrofissa omaisten ja uhrien puhelut, sikäli kuin he pääsivät läpi, kansalaiskirjeiden valossa noudattivat tätä aiemmista onnettomuuksista saatua tietoa. Dyregrov korostaa, että eri ryhmiltä tulevien puheluiden koordinointi, kirjaaminen ja seuranta ovat tärkeä osa psykososiaalista työtä.

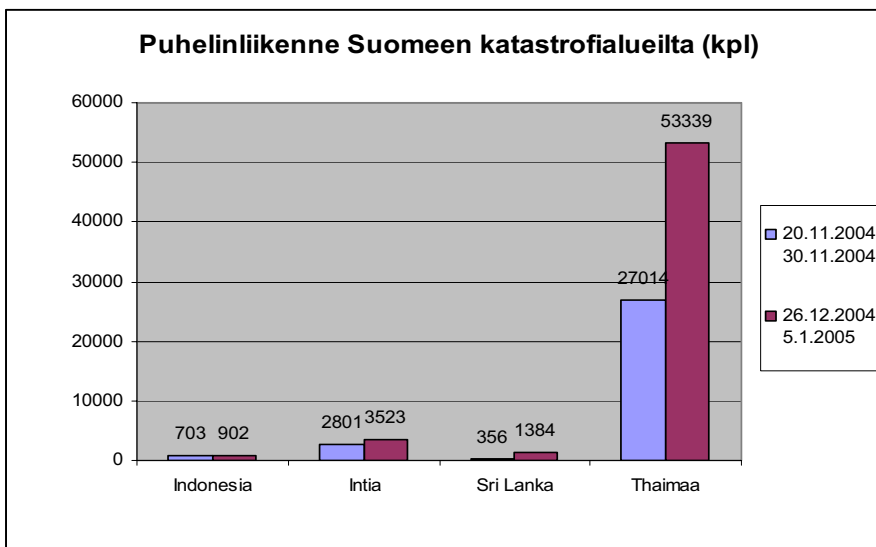
Erityisesti lapsiuhrien yhteys tuttuihin sukulaisiin korostuu. ”Välittömän avun aikana lasten tulee saada olla yhdessä vanhempiensa tai muiden huoltajiensa kanssa. Joka tapauksessa heidän on mahdollisimman nopeasti päästävä näiden luo”, painottaa Dyregrov (1994, 156). *Lapsille on myös avoimesti ja rehellisesti annettava tietoa tapahtumasta.*

**Kriisikeskus on katastrofin sydän, jonka täytyy toimia koko ajan**, kuten Dyregrov (1994, 76) perustelee: ”Psykososiaalisen henkilöstön toimipisteen tulee sijaita paikassa, jossa on laaja puhelinkeuhkukapasiteetti. Puhelija vastaanottavan henkilökunnan ja psykososiaalisen henkilöstön yhteistyön tulee olla saumatonta. Keskuksella pitää olla joka hetki ajan tasalla olevat työntekijöiden vuorolistat, jotta tiedettäisiin, kuka työntekijöistä milloinkin on tavattavissa ja mistä hänet löytää. Keskuksen täytyy hyvissä ajoin tietää linjojen (numeroiden) julkistamisesta tiedotusvälineissä. Puhelinkeuhuksen henkilökunta on avainasemassa kriisi- tai onnettomuustilanteessa.

## 9.1 Puhelinviestintä katastrofialueella

Kuvassa 9.1.1 on esitetty puhelinliikenne Suomeen katastrofialueilla olevista suomalaisista matkapuhelimista<sup>19</sup>.

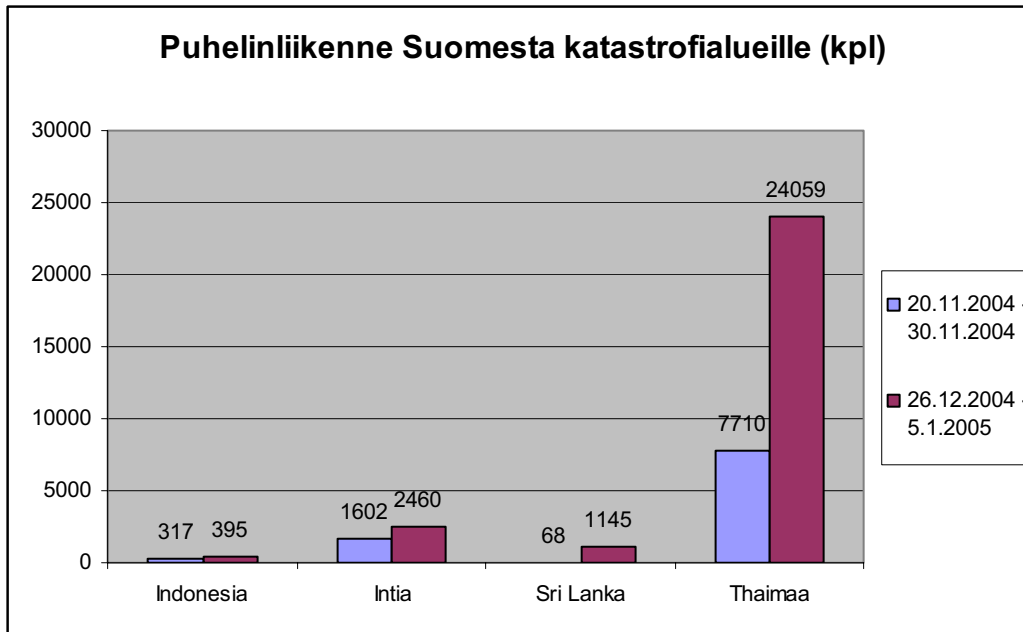
9.1.1 Puhelinliikenne Suomeen katastrofialueilla olleista suomalaisista matkapuhelimista



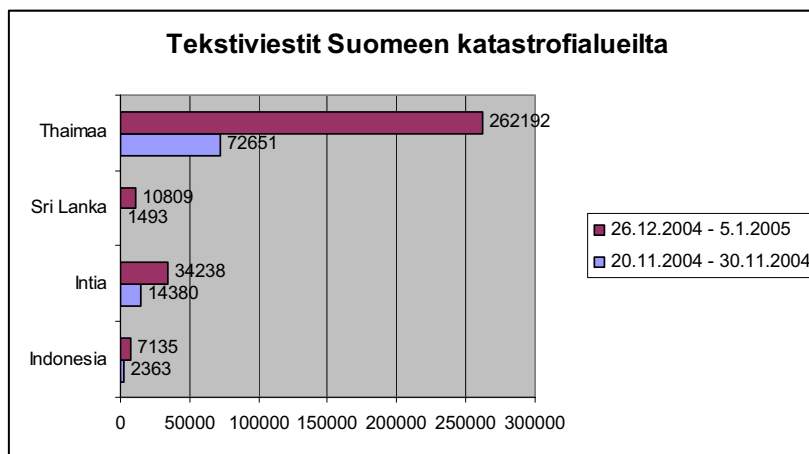
<sup>19</sup> Puheluiden ja tekstiviestien määrät perustuvat onnettomuustutkintalautakunnan jäseneltä professori Ullamaija Kivikurulta saatuihin viestintäviraston käyttäjätilastoihin. Viestintäviraston tekstiviestitilastoista puuttuvat kaikissa kohdemaissa olleiden Finnet Verkot Oy:n verkossa toimivien palveluyritysten (DNA, PGFree, Fujitsu) asiakkaiden lähettämät tekstiviestit. Suomesta Thaimaassa olleisiin suomalaisiin matkapuhelimiin lähetetyistä tekstiviestien määrästä puuttuvat myös TeliaSoneran verkossa toimivien palveluyritysten (Sonera, ACN, Saunalahti, Tele Finland) asiakkaiden lähettämät tekstiviestit. Tilastoja ei ollut mahdollista saada Suomesta eikä kohdemaista. Suomesta kohdemaissa olleisiin suomalaisiin matkapuhelimiin lähetettyjen tekstiviestien määrät ovat todellisuudessa huomattavasti suurempia kuin taulukossa x esitetyt luvut. Lähetettyjen tekstiviestien määrissä ei ole mukana Suomen viranomaisten toimesta katastrofialueille lähetettyjä massatekstiviestejä.

Kuva 9.1.2 kuvaa puhelinliikennettä Suomesta katastrofialueilla olleisiin suomalaisiin matkapuhelimiin.

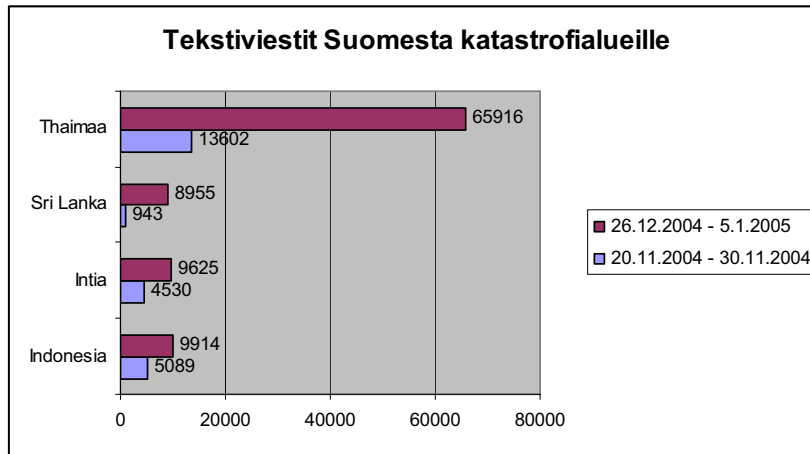
*Kuva 9.1.2 Puhelinliikenne Suomesta katastrofialueilla olleisiin suomalaisiin matkapuhelimiin*



*Kuva 9.1.3 Suomeen lähetetyt tekstiviestit kohdemaissa olleista suomalaisista matkapuhelimista*



Kuva 9.1.4 Suomesta kohdemaissa olleisiin suomalaisiin matkapuhelimiin lähetetyt tekstiviestit



*Tutkimuskysymys: Miten eri viestintävälineitä käytettiin kriisin aikana ja miten hyvin ne pystyivät palvelemaan kansalaisten tiedontarpeita?*

Alkuvaiheessa keskeisin tiedonvälitysmuoto oli *tekstiviestit ja matkapuhelin* omaisten kesken ja puhelinyhteys viranomaisiin. Puhelimitse ja paikan päällä suullisesti annettuja tietoja täytyi antaa useaan kertaan, koska *tiedot hukkuivat johonkin*. Katastrofialueella oli käytössä neljänlaisia puhelimia: *matkapuhelimia*, jotka menivät tukkoon suurimmas-  
sa osassa katastrofialuetta sekä Thaimaassa että Sri Lankassa. Esim. Khao Lakista ensimmäisenä päivänä saatiin vasta lähes kaksitoista tuntia katastrofin jälkeen ensimmäiset tekstiviesti- ja puhelinyhteydet Suomeen. *Kiinteä puhelinverkko* toimi paremmin. Thaimaan viranomaisilla oli käytössä *radiopuhelinjärjestelmä* ja Suomen Punaisella Ristillä kaksi *satelliittipuhelinta*. Satelliittipuhelin on luotettavin, mutta niiden hinta on usein este laajamittaiseen käyttöön. Ulkoasiainministeriöllä on satelliittipuhelimia, mutta Thaimaahan niitä saatiin vasta kriisin myöhemmässä vaiheessa, kun suomalaiset oli pääosin jo evakuoitu Suomeen.

– *puhelinviestintä* oli kaiken kaikkiaan aivan keskeisessä roolissa sekä Suomessa että katastrofialueella, jossa alkuvaiheessa oli pahoja katkoksia. Järjestelmä romahti joiltakin alueilta, ja sekä linjat että yhteydet kuormittuivat suurimmassa osassa katastrofialuetta niin pahoin, että se vaikeutti sekä tiedonkulkua, viestintää että myös pelastustoimintaa.

– Suomen Punaisella Ristillä oli käytössä kaksi *satelliittipuhelinta*, joiden avulla pidettiin yhteyttä

– viranomaisilla ja joillakin ryhmien vetäjillä, mm. sukellusryhmän vetäjillä, oli *radio-puhelin*. Se toimi parhaiten varsinkin alussa katastrofitilanteen tiedonkulussa Radiopuhelimen avulla armeija sai yhteyden mm. sukeltajiin, ja pystyi pelastamaan merelle aluksiin satoja turisteja turvaan hyökyaalloilta.

– *kansalaisten keskinäinen viestintä* tekstiviestien ja puhelimen avulla oli ensisijainen tiedonvälitysmuoto. Tätä kautta saadut tiedot onnettomuuspaikalta välitettiin muutamien verkkosivujen ja keskustelupalstojen kautta, kuten Sukellus.fi ja Thairy.net. *Tämä puhelin + verkko oli tehokkain yhdistetty tiedonvälitysmuoto katastrofissa* (tarkemmin tästä asiasta luvussa 6, Sukellus.fi:n analyysin yhteydessä).

## 9.2 Viranomaisten puhelinviestintä Suomessa

### Puhelimen käyttö ja kriisin johtaminen

Keskeisissä kriisiä hoitaneissa ministeriöissä tärkeimmässä kriisityössä mukana olleet yksilöt saivat ensimmäisen tiedon tapahtuneesta lähes aina *puhelimitse*: joko median uutistekstiviestipalvelun kautta (Suomen Tietotoimisto ja MTV3), median soittaessa tai sisäasiainministeriön hätäkeskuksen tekstiviestinä. Työpaikalta ensimmäinen tieto saatiin poikkeuksetta puhelimitse, päivystäjän tai kollegan soittaessa. Valmiuspäälliköt kutsuttiin ensimmäiseen kokoukseen 27.12 puhelimitse aamulla kello 6.25.

***Puhelinviestintä oli äärimmäisen tärkeää. Henkilökohtaiset toimivat suhteet ja jatkuva kommunikointi, joka tapahtui lähinnä puhelimitse, olivat kriittisessä asemassa tiedonvälityksessä ja tilannekuvan jakamisessa eri toimijoiden välillä.*** Myös ministeriin pidettiin jatkuvasti yhteyttä, kuten normaalistikin on tilanteessa käytäntönä. Tekstiviestejä kirjoitettiin paljon, ja niitä lähetettiin paljon myös eteenpäin kollegoille. Sisäasiainministeriö selvitti yhteistyössä operaattoreiden ja viestintäviraston kanssa mahdollisuutta lähettää tekstiviestejä katastrofialueelle, ja tämän seurauksena evakuointiviestit alueelle lähetettiin. Tämä oli sinänsä varmasti hyvä oivallus, mutta ongelmana oli, että paikalla olleita viranomaisia ja sidosryhmiä ei asiasta etukäteen informoitu juuri lainkaan. Yhtäkkiä katastrofin runtelema ihmisiä vain ilmestyi evakuointipisteisiin, odottaen että heitä autetaan. Evakuointipisteiden ihmiset eivät tienneet tästä vaan yllättyivät ja joutuivat rankkaan välikäteen. Tämä on hyvä esimerkki organisoinnin ja suunnittelun tärkeydestä. Nopeat tietoyhteydet toisaalla ja hidas tiedonkulku toisaalla ovat vaikea yhdistelmä. Tässäkin siitä seurasi organisoinnin ongelma.

### Puhelimen käyttö – viestinnän strateginen johto ja toimijat

Puhelin oli varsin merkittävässä ja toisaalta ongelmallisessa roolissa viestintäyksiköiden käytännön toiminnassa. *Suurin osa sai ensimmäisen tiedon katastrofista tekstiviestituutisena* joko Suomen Tietotoimiston tai MTV3:n tarjoaman palvelun kautta. Pyhäpäivän takia ensimmäiset kontaktit esimiesten ja alaisten välillä tapahtuivat puhelimitse. Myös esimerkiksi Suomen Tietotoimiston toimittajat soittivat suoraan ulkoasiainministeriön tiedotusyksikön päällikkö Erja Tikalle tilannetietoja kysyäkseen. Osa viestintäyksiköiden työntekijöistä oli myös etätöissä ja yhteydessä yksikköön joko puhelimitse tai sähköpostilla, usein molemmilla tavoilla.

Puhelutulva toimittajilta ja kansalaisilta toi mukanaan ongelmia myös kriisiorganisaation viestinnän toimijoille. Kyselyiden mukaan viestintäyksiköiden esimiehet olivat hyvin pitkälti kiinni puhelimesta joko toimittajien tai kriisiorganisaation jäsenten kanssa, joten tilannetietoja oli vaikea saada heiltä, tämä tapahtui erityisesti ulkoasiainministeriössä, jossa koko kriisin viestinnästä vastannut oli ison osan ajasta itse kiinni medioiden kyselyissä, sen sijaan että olisi käyttänyt ajan organisaationsa informointiin ja organisointiin sekä tilannekuvan selvittämiseen. Toisaalta myös viestintäyksiköiden työntekijät hoitivat oman työnsä ohella tavallista enemmän kansalaisten yhteydenottoihin vastaamista, joten kiire ja kuormitus lisääntyivät (Luku 4).

Puhelin oli haastattelujen mukaan *keskeisin yhteydenpitoväline* koko kriisin aikana: tekstiviestit ja jatkuvat puhelinyhteydet strategisten toimijoiden välillä olivat keskeisin tapa vaihtaa jatkuvasti tietoa ja ylläpitää tilannekuvaa. Asioita myös päätettiin puhelimesta. Asioita myös selvitettiin puhelimesta, esimerkiksi kriisialueella ilmenneitä ongelmia selvitettiin suorassa puhelinyhteydessä valmiuspäällikkökokouksessa. Lisäksi valmiuspäällikkökokouksesta oltiin puhelinyhteydessä usealta taholta katastrofialueelle kokouksen aikana – uusimpien tietojen saamiseksi ja tilannekuvan tarkentamiseksi.

Valmiuspäällikkökokouksessa käytössä olivat tavalliset matkapuhelimet. Valmiuspäällikkökokouksen sihteeri laminoi tärkeät toimijoiden ja yhteistyökumppaneiden yhteystiedot muistilapuiksi kokoukseen osallistuneille. Tätä pidettiin mainiona käytäntönä.

### Aiemmat kriisit ja puhelinviestintä

Puhelin on ollut erittäin keskeisessä asemassa myös muutamissa aiemmissa kriiseissä, erityisesti Estonia-onnettomuuden pelastustöissä, 11.9.2001 tapahtuneiden Yhdysvaltain terrori-iskujen kriisityössä ja Myyrmannin pommi-iskussa lokakuun 12. päivänä 2002. Estonia-onnettomuudessa etenkin matkapuhelimiin soittavat toimittajat hankaloittivat pelastusorganisaation koordinoitua ja yhteydenpitoa, kun keskeiset pelastusasiatuntijat vastailivat jatkuvasti puhelimitse toimittajien kysymyksiin ja linja oli siten varattu ja huomio puhelussa. Estonia-onnettomuuden omaisille suunnatussa puhelinpalvelussa oli varsin vähäiset resurssit käytössä, ja monet omaiset olisivat halunneet jutella pidempäänkin, mutta tähän puhelinpalvelun työntekijöillä ei ollut aikaa. Suomen Punainen Risti ja psykologiliitto tarjosivat kriisiorganisaatiolle henkisen avun puhelinpalvelua, mutta sitä ei viranomaisten mukaan tarvittu. Estonian yhteydessä kritisoitiin puhelimen käyttöä hälytyksen tekoon pelastusorganisaatiossa; yksitellen puhelimitse tai hakulaitteella hälyttäminen oli hidasta verrattuna radioitse tehtävään kertahälytykseen.

Yhdysvaltain terrori-iskussa ministerien kännyköitä varten luotu, kännykän äänettömyystoiminnot ohittava hälytysviestijärjestelmä ei toiminut hätäkokouksen koolle kutsumisessa, joten osaa ministereistä tämä kutsu ei tavoittanut. Matkapuhelinverkot New Yorkissa menivät pian WTC:hen kohdistuneiden iskujen jälkeen tukkoon, joten viranomaisetkin toimivat ensiksi pitkälti mediatiedon varassa. Ulkoasiainministeriön kriisikeskus saatiin toimimaan nopeasti terrori-iskun jälkeen. Ympäri vuorokautinen puhelinpäivystys tukkeutui ensimmäisenä päivänä mutta tilanne parani kun linjoja lisättiin. Ulkoasiainministeriön kriisikeskus vastaanotti yhteensä 3500 puhelua.

Myyrmannin pommi-iskussa matkapuhelinverkko tukkeutui myös, mutta pelastus- ja lääkintäviranomaiset pitivät yhteyttä toisiinsa myös radioitse (yhteys tosin katkeili) ja Virve-verkon kautta, joka ei vielä tässä vaiheessa ollut valmiiksi rakennettu. Poliisille tuli jatkuvasti soittoja tapahtumasta, joten päivystysmiehistä vahvistettiin. Potilastiedotuskeskus perustettiin Töölön sairaalaan, ja se vastaanotti noin 400 puhelua. Puhelinpalvelua hankaloitti se, ettei Töölön sairaalaan toimitettu tietoja menehtyneistä, ja täten ei voitu sulkea kuolemantapausta pois kysyttäessä henkilöstä, jota ei potilaslistoilta löytenyt. Psykososiaalista tukea varten tiedotettiin erillisistä kriisinumeroista ja kriisikeskuksesta. Ensimmäisenä yönä kriisikeskukseen soitettiin pääasiassa informaation saamiseksi.

### 9.3 Puhelinviestintä ja kansalaisten tiedontarpeet

Kansalaiskirjeistä ilmenee (n=186) että puhelinviestintä oli näille kansalaisille *tärkein* yhteydenpitomuoto. Kirjeiden analyysistä käy ilmi, että *puhelin-yhteys Suomeen toimi paremmin kuin puhelin-yhteydet Thaimaahan sisällä*. Thaimaassa linjat ruuhkautuivat pahasti 26.12., minkä seurauksena puhelujen pituutta rajoitettiin 5 minuuttiin kerrallaan – tämän jälkeen puhelu automaattisesti katkesi. Khao Lakista tuhoutui infrastruktuuri ja tämän seurauksena puhelin-yhteydet olivat sinne poikki. Kansalaisia huolestutti myös thaimaalaisten puhelinlaskujen maksaminen, jotka olivat lainanneet puhelimiaan heidän käyttöönsä. Lisäksi kansalaisten kirjeistä käy ilmi, että kiinteäpuhelin oli toimivampi kuin

matkapuhelin, mikä tosin ei auttanut matkailijoita suoraan. Suomen Punaisella Ristillä oli katastrofialueella kaksi satelliittipuhelinta. Thaimaan viranomaisten kesken oli radiopuhelin käytössä.

Kriisin alkuvaiheessa kansalaiset kaipasivat mm. yhteyttä viranomaisiin ja tukea UM:n kriisipuhelimesta viranomaiselta. *Ulkoasiainministeriön kriisikeskus vastaanotti 67 000 puhelua ja muut yksiköt tuhansia puheluita.* Vain noin 6000 puhelua pääsi pahoin ruuhkautuneiden linjojen läpi. Ministeriön verkkosivuilla oli vilkkaimpana päivänä 60 000 kävijää (UM:n sisäinen selvitys, 28.1.2005). Kansalaiset pettyivät erityisen pahasti, kun UM:n kriisipuhelimesta luvattiin soittaa takaisin, mutta suurimmassa osassa tapauksista näitä soittoja ei koskaan kuulunut.

Viranomaisilta kansalaiset kaipasivat erityisesti tietoa:

- § katastrofista: mitä on tapahtunut
- § tilannetietoa katastrofissa oleville omaisille Suomen kautta
- § yhteyttä omaisiin ja tietoa heistä
- § yhteystietoja matkatoimistoihin
- § yhteystietoja Thaimaan ja Sri Lankan sairaaloihin
- § tietoa lentoyhteyksistä
- § tietoa evakuointipisteistä ajoissa
- § tietoa matkakustannuksista
- § vahvistettua tietoa omaisten kohtalosta (kuolleista)

Kyselytutkimuksen tulokset osoittavat, että myös muihin ministeriöihin otettiin jonkin verran yhteyttä ja tämä työllisti viestinnän ihmisiä. *Muissa ministeriössä kansalaisten kyselyihin pystyttiin kuitenkin vastaamaan ja vastattiinkin.*

## 9.4 Massatekstiviestit

Viestintävirasto on tehnyt selvityksen massatekstiviestien lähetyksestä Aasian hyökyaaltokatastrofin yhteydessä (23.2.2005). Muistiossa käydään läpi massatekstiviestien lähetykseen liittyviä tapahtumia Viestintäviraston näkökulmasta. Tässä osiossa on lyhyesti selostettu Viestintäviraston selvityksen pääkohdat. Aasian hyökyaaltokatastrofi oli Viestintäviraston tietojen mukaan **ensimmäinen kerta Suomessa, jolloin viranomaiset käyttivät matkaviestiverkkojen tekstiviestitoimintoa kriisitiedottamiseen.** Teknisesti toimenpide suoritettiin kahdessa vaiheessa. Lähetysprosessi sujui Viestintäviraston mukaan hyvin nopeasti. *Minuutissa saatiin lähetettyä tuhansia viestejä.* Tekstiviesteistä oli saatavissa perillemenokuittautustieto ja suoraan viestikeskuksesta oli saatavissa tieto ”viesti välitetty 1. yrityksellä”. Yhteistyössä Viestintäviraston ja teleyritysten hallinto- ja teknisten osastojen kanssa onnistuttiin hyvin. Teleyritykset ryhtyivät tarvittaviin toimenpiteisiin viipymättä. Myös teleyritysten välinen yhteistyö sujui hyvin. Puhelinta käytettiin koordinoinnissa. Työryhmälle perustettiin oma sähköpostillista Viestintäviraston palvelimelle.



## Kuva 9.4.1 Tapahtumien kulku tekstiviestien lähetyksessä

Lähde: Viestintävirasto (nimet poistettu)

Pvm	Kello	Tapahtumat
29.12.2004	12:31	Viestintävirasto vastaanotti TeliaSoneralta tiedon hankkeesta lähettää tekstiviestejä kaikille Aasian tsunamitu- hoalueella oleville suomalaisille matkaviestintilaaajille. TeliaSonera oli ollut yhteydessä UM:n viestintään ja jo käynnistänyt omalta osaltaan lähetyksen valmistelut. <i>Idea hankkeelle oli tullut Ruotsista, jossa vastaava toiminta oli käynnistynyt ilmeisesti jo 28.12.</i>
	12:40	Yksi henkilö aloitti hankkeen koordinoinnin kaikkien matkaviestinverkko- operaattorien kanssa viestilähetyksen teknisen valmistelun osalta. Koordinoija käsitteli tekstiviestilähetysten säädösperustan tarkistamisesta yhteis- työssä LVM:n kanssa. Keskustelua käytiin myös tässä vaiheessa toimenpiteen teknisestä toteuttamisesta. Sisäasiainministeriöön lähetettiin pyyntö saada virallinen pyyntö tilaajien paikantamiseksi ja viestin lähettämiksi.
	14:47	Kaikki tarvittavat yhteystiedot teleyrityksistä selvitetty. Viestintävirasto lähetti teleyrityksille alustavan kirjallisen toimenpidepyynnön tekstiviestin lähettämistä.
	15:10	Suullinen lupa ja pyyntö lähettämistoimenpiteille saatu sisäasiainministeriön pelastusosastolta. Viestintävirasto välittää tiedon luvasta teleyrityksille, jotka ryhtyvät välittömästi toimenpiteisiin matkaviestintilaaajien kartoittami- seksi.
	15:42	Sisäasiainministeriöstä tulee virallinen kirjallinen pyyntö hätätekstiviestin lähettämiseksi evakuoinnista.
	15:59	Lopullinen versio viestin sisällöstä varmistetaan. Viestin lähetysprosessi käynnistyy.
	16:30	Viestintävirasto aktivoi käytössään olevan puhelinneuvottelusillan teknistä koordinoitua varten. Vapaamuotoi- sessa neuvottelussa vaihdetaan ajatuksia teknisistä parametreista ja seurataan lähetyksen etenemistä.
	17:19	Ensimmäinen teleyritys raportoi evakuointitekstiviestin jakelusta. Viimeiset viestit lähtivät 30.12 kello 14:33, pääosa viesteistä saatiin lähetettyä 30.12 kello 01:20 mennessä.
	22:59	Viestintävirasto kehottaa sähköpostiviestillä teleyrityksiä varautumaan uusiin viesteihin ylläpitämällä jatkuvaa valmiutta. Kohteiksi arvioidaan Intian rannikkoseutu, Malediivit ja Sri Lanka.
	30.12.2004	09:00
09:10		UM:stä tulee pikainen toimenpidepyyntö: Intian hallitus on antanut tsunamivaroituksen uusien maanjäristysten johdosta Intian etelärannikolle. Puhelinneuvottelu on sopivasti käynnissä, teleyritysten yhteyshenkilöt pystyivät käynnistämään lähetystoimenpiteet välittömästi.
09:22		Pikainen puhelintarkistus <-> UM/Länsipuro laajentaa tsunamivaroituksen myös Sri Lankaan.
09:36		Ensimmäinen teleyritys raportoi tsunamivaroitus- tekstiviestin jakelusta. Viimeiset viestit lähtivät 30.12. kello 12:42.
14:30		Viestintävirasto perustaa puheryhmän Viestintäviraston ja valtioneuvoston valmiuspäällikköryhmän välistä koordinoitua varten. Mukaan liitetään LVM.
31.12.2004	14:38	Viestintävirasto vastaanottaa valtioneuvoston koordinaatioryhmältä LVM:n turvallisuusjohtajan kautta tiedon: massatekstiviestejä ei todennäköisesti enää lähetetä tämän kriisin yhteydessä. Viestintäviraston päivystäjä purkaa teleyritysten valmiuspäivystyksen.

### *Viestien sisällöt*

Viesti UM-1/2004 – kohdealue Thaimaa, jakelumäärä 6742 matkaviestinliittymää.

Tuhoalueen evakuointikeskukset: Phuket Town Hall sekä Phuket Orchid Resort, Karon Beach, joista kuljetus kentälle. t. Yrjö Länsipuro/Ulkoasiainministeriö

Viesti UM-2/2004 - kohdealue Intian etelärannikko, jakelumäärä 887 matkaviestinliittymää; Viesti UM-3/2004 - kohdealue Sri Lanka, jakelumäärä 90 matkaviestinliittymää.

TSUNAMIVAROITUS: Intian hallitus on varoittanut: Uudet hyökyaallot saattavat iskeä rantaan maan eteläosassa. - UM

Atle Dyregrovin (1994) mukaan katastrofivaroitusten tulee olla selkeitä ja tarkkoja. *Varoittamisen lisäksi pitää kertoa, miten ihmisten toivotaan tilanteessa käyttäytyvän. Hätäviestin tulee sisältää informaatiota, mistä saa lisätietoa ja milloin vaaratilanne on ohi.* Esimerkiksi Aasian hyökyaaltokatastrofissa ihmiset saivat useita päiviä varoituksia jälkijärjestyksistä ja uusista aalloista. Myös ulkoasiainministeriö lähetti massatekstiviestin Intiassa ja Sri Lankassa oleville 30.12. kello 14.50 päivätyn tekstiviestin: ”TSUNAMIVAROITUS: Intian hallitus on varoittanut: Uudet hyökyaallot saattavat iskeä rantaan maan eteläosassa.- UM”. Tässä vaiheessa suurin osa matkailijoista oli jo pitkään ollut evakuoituna joko kotimaahan tai katastrofialueella sisämaahan. Ulkoasiainministeriö ei koskaan purkanut varoitusta, ei myöskään ohjannut vastaanottajia hakemaan lisätietoja muualta.

***Tekstiviestit olivat yhdessä verkon kanssa myös tärkeässä asemassa Sukellus.fi:n toiminnassa. Sukellus.fi:n toiminta on analysoitu yksityiskohtaisesti läpi luvussa 6, jossa myös tekstiviestien roolia Sukellus.fi:n toiminnassa on käsitelty tarkemmin.***

## 9.5 Johtopäätelmät

Aiemmissä kriiseissä puhelinviestintä on ollut myös tärkeässä asemassa, tosin eivät tekstiviestit. *Aiemmissä kriiseissä ovat myös toistuneet samat puhelinviestintään liittyvät ongelmat, kuin Aasian hyökyaaltokatastrofissakin:* erityisesti pahat kriisikeskuksen puhelinjojen kapasiteettiongelmat, tekniset ongelmat katastrofi/onnettomuuspaikan puhelinverkoissa ja koulutettujen puhelinvastaajien puute kriisikeskuksessa.

Aasian hyökyaaltokatastrofin hoidossa tekstiviestien merkitys korostui varmasti osaltaan myös katastrofialueen kaukaisen sijainnin vuoksi ja erityisesti siksi, että normaalit puhelinlinjat olivat alkuvaiheessa huonosti toimivat tai jopa kokonaan poikki.

*Viranomainen käytti tekstiviestejä ensimmäisen kerran tämän katastrofin hoidossa, lähettämällä tietoa evakuointipisteistä katastrofialueelle ja varoittamalla uudesta tsunamista Intiaan ja Sri Lankaan.* Tämä oli sinänsä uusi innovaatio, mutta ongelmana oli, ettei paikalla olleita viranomaisia ja sidosryhmiä etukäteen informoitu juuri lainkaan. Näin tekstiviestien aikaan saama toiminta aiheutti kaaosta evakuointipisteiksi nimetyissä paikoissa, koska henkilökuntaa ei ollut etukäteen informoitu asiasta. Varoitustekstiviestiä uudesta tsunamista taas ei koskaan purettu, ja tämän seurauksena ihmiset olivat rannoilta poissa pitkiä aikoja, jopa vaihtoivat majapaikkaansa pois rantakohteista ja tie-

tysti pelkäsivät turhaan. Nopeat tietoyhteydet toisaalla ja hidas tiedonkulku toisaalla ovat vaikea yhdistelmä. Ne edellyttävät ennakoitua, tiedonkulkua ja korostavat organisoinnin tärkeyttä.

Tekstiviestit ja verkko ovat myös erittäin tehokas kommunikointiyhdistelmä kun organisoituaan tämän mahdollistavalla tavalla. Tähän perustui Sukellus.fi:n toiminta, kuten aiemmin raportissa on yksityiskohtaisesti kerrottu (Luku 6)

*Tekstiviestit ja niiden hyödyntäminen myös kriisitilanteessa kehittyvät varmasti paljon tulevina vuosina.* Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut luonnononnettomuuksien varoitusjärjestelmää pohtivan työryhmän 16.2.2005, ja se luovutti mietintönsä 4.4.2005. Työryhmä on mm. tutkinut mahdollisuuksia lähettää viranomaisten hätäviestejä Internetiin ja matkapuhelimiin. Työryhmä on esittänyt, että Suomeen muodostetaan jatkuvasti päivystävä ja luonnononnettomuuksien syntymistä ja niiden vaikutuksia tarkkaileva ja arvioiva Luonnononnettomuuksien varoitusjärjestelmä (LUOVA). Varoitusjärjestelmän keskeiseksi osaksi rakennetaan luonnononnettomuuksien varoituskeskus, joka tulee olemaan osa Ilmatieteen laitoksen Turvallisuussäätöpalvelun ympärivuorokautista sääpäivystystä. Varoituskeskuksen toimintaan osallistuisivat Ilmatieteen laitoksen lisäksi Merentutkimuslaitos ja Helsingin yliopiston seismologinen laitos. *Kansalaisia voitaisiin varoittaa televisiossa, radiossa, Internetissä tai matkapuhelinten massatekstiviesteillä.* Vuodesta 2007, digitelevisiion myötä, tv-lähetyksiä voitaisiin katkoa hätäviesteillä. Työryhmän puheenjohtajana toimii liikenne- ja viestintäministeriön turvallisuusjohtaja Rauli Parmes (liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja, työryhmän loppuraportti, 29/2005).

*Puhelinviestintä oli strategisessa asemassa kriisin hoidossa,* koska kriisiä hoitaneet ja johtaneet henkilöt pitivät yhteyttä toisiinsa pääasiassa puhelimitse. Tämän lisäksi he tapasivat päivittäin valmiuspäällikkökokouksessa. 24-tunnin tilannekeskuksen puuttuessa, tämä keskeisten kriisiä eri paikoissa hoitaneiden henkilöiden välinen puhelinviestintä korostui entisestään. Sillä oli tärkeä rooli myös tilannekuvan ylläpidossa, jota kriisiorganisaation jäsenet käytännössä päivittivät jatkuvasti puhelimitse. Viranomaiset ja johtavat viranomaiset lähettivät myös paljon tekstiviestejä toisilleen.

Tämä osoittaa *henkilökohtaisen viestinnän tärkeyttä* niin strategisten toimijoiden kuin kansalaisten sekä kansalaisten ja viranomaisten välillä. Tätä inhimillistä aspektia viestintävälineiden analyysissä ja tarkastelussa ei tule unohtaa, erityisesti katastrofin yhteydessä, kuten Atle Dyregrov korostaa: ”on erityisen tärkeää että uhrit saavat mahdollisuuden puhua tapahtuneesta ja että heitä kuunnellaan...” Hyvä keskustelu on psykososiaalisen tukityön keskeinen osa. Aktiivinen ja empaattinen kuunteleminen yhdistettynä kykyyn kiinnostua uhrien kertomuksista ovat tämän kontaktin välttämättömiä elementtejä” (Dyregrov, 1994, 71–72).

***Kansalaisten viestintäteknologisista valmiuksista puhelinviestintävalmiudet ovat edelleen ne parhaiten hallitut.*** Viranomaisten taholla tämä on varmasti samoin. Kriisissä korostuu tarve tuttuuteen, mikä puoltaa puhelimen käyttöä kriisitilanteessa. Ongelmina olivat nyt ja ovat olleet myös aiemmissa kriiseissä tekniset ongelmat puhelinlinjoissa. Tämän *takia on välttämätöntä, että katastrofialueella on viranomaisella satelliittipuhelimia.* Tämä herättää kysymyksen, pitäisikö satelliittipuhelimet olla joka lähetystössä tai ainakin niissä, jotka ovat suurien turistialueiden välittömässä läheisyydessä. Toinen vaihtoehto on, että matkanjärjestäjillä on satelliittipuhelimet. Ongelmana satelliittipuhelimissa on niiden korkea hinta.

Aasian hyökyaaltokatastrofissa yhtenä vakavimpana ongelmana oli se että hädässä olevien ihmisten ja heidän omaistensa viesteihin ja tiedontarpeisiin ei pystytty vastaamaan. Ihan fyysisesti puheluihin ei pystytty vastaamaan – koska niin materiaaliset kuin henkilöresurssitkin olivat aivan liian pienet tämän luokan kriisin hoitoon. Ihmiset soittivat

satoja kertoja, useita tunteja eri viranomaisten numeroihin ilman vastauksia tai päästyään läpi eivät saaneet kriisipuhelimen harhaanjohtavan nimen takia sitä apua, jota olisivat tarvinneet. Kuten Atle Dyregrov (1994, 76) osuvasti toteaa: *Kriisikeskus on katastrofin sydän, jonka täytyy toimia koko ajan*. Puhelinkeskuksen henkilökunta on avainasemassa kriisi- tai onnettomuustilanteessa. Tämä on kolmas kerta, kuin ulkoasiainministeriön kriisikeskusta käytetään puheluiden vastaanottoon ja samat ongelmat toistuvat edelleen. Tämä herättää vaikean kysymyksen: onko tämä oikea paikka hoitaa puhelutoimintaa, kun kriisikeskus tässä muodossa kerta toisensa jälkeen ei pysty täyttämään sille asetettua tehtävää? *Kaikissa tässäkin tutkimuksessa mainituissa onnettomuuksissa puhelinyhteys on ollut ensimmäinen ja tärkein yhteydenoton muoto*. Sekä päivystyspuhelimet että avustuspuhelimet alkavat soida heti ensimmäisinä tunteina ja päivinä tauotta, kun onnettomuudesta on tullut tietoa. Tämän takia kriisikeskuksen puhelinpäivystys on *välttämätöntä* saada kuntoon, mikäli kansalaisten tiedontarpeisin halutaan vastata.

### Suosituksat:

- Puhelinkeskuksen ihmiset *vain vastaanottavat tietoa*: heillä tulee olla koulutus tähän ja puhelimen nimen tulee tukea tätä toimintaa.
- Kansalaisten tulee ymmärtää, että puhelimet on tarkoitettu vain omaisia ja läheisiä varten, ei muita. Tiedonvaihto on tässä vain yksisuuntaista: kansalaiselta viranomaiselle, niin puhelimeen vastaajien kuin kansalaistenkin täytyy olla selvillä tästä etukäteen ettei tule väärinkäsityksiä tai pettymyksiä.
- Henkiseen huoltoon ja kriisitilanteisiin erikoistuneet tahot kuten Suomen Punainen Risti ylläpitävät kriisipuhelimia, koska heillä on ammattitaito tähän.
- Puhelinpalvelun rinnalle tulisi ottaa käyttöön (kuten UM on jo tehnyt) verkkolomake jonka avulla voi ilmoittaa kadonneen. Lisäksi tähän voisi olla myös oma samalla tavalla kuin verkkolomakekin, kriisitilanteessa käyttöön otettava tekstiviestipalvelu. Valmius käyttää useampaa viestintävälinettä tiedon vastaanottoon mahdollistaa paremmin tiedon saamisen teknisten ongelmienkin aikana (vaikka tietojen yhteen laittamiseen saattaa mennä enemmän aikaa)
- Varoitus tekstiviestit ja informointi tekstiviestit, mutta varoitukset täytyy myös purkaa
- Tieto verkossa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa auttaa varmasti puhelinruuhkaan, kun ihmisillä on vastaukset esim. 10 kysytyimpään kysymykseen valmiina verkossa ja uusin tilannetieto sieltä saatavilla. Tässä auttaa huomattavasti se että *katastrofilla on alusta lähtien yhdet sivut niin kaikki asiaan liittyvä tieto löytyy sieltä* ja yksi verkkotiedottaja joka istuu kaikissa relevanteissa kokouksissa ja tietää näin uusimman tiedon, mitä tuottaa verkkoon.

## 10 Johtopäätökset

Tässä luvussa esitellään raportin keskeisimmät johtopäätökset. Ensin esitetään keskeiset johtopäätökset tiedonkulusta ja viranomaisviestinnän toteutumisesta Aasian hyökyaaltokatastrofissa. Tässä yhteydessä käsitellään mm. strategista viestintää sekä viranomaisviestinnän aktiivisuutta ja reaktiivisuutta. Tämän jälkeen vedetään johtopäätöksiä sekä kansalaisten viestinnällisistä tiedontarpeista Aasian hyökyaaltokatastrofissa että kansalaisten välisestä viestinnästä. Lopuksi tarjotaan kehitysideoita kansalais- ja viranomaisnäkökulmien kohtaamisen helpottamiseksi tulevaisuutta varten. Raportin päätteeksi listataan 20 suositusta viranomaisten tiedonkulun, viestinnän ja tiedotustoiminnan kehittämiseksi. *On syytä huomauttaa, että tässä esitettyjen johtopäätösten lisäksi jokaisen luvun lopussa on esitetty ko. lukuun liittyvät johtopäätökset ja suositukset, joita ei tässä sellaisinaan toisteta.*

*Kriisien hoitaminen ja tiedotusvastuun organisointi aiemmissä kriiseissä ja Aasian hyökyaaltokatastrofissa*

Tämän raportin alussa käsiteltiin lyhyesti Suomen valtionhallinnon kriisiviestinnän ohjeistuksen kehitykseen vaikuttaneita aiempia kriisejä: Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuutta 26. huhtikuuta vuonna 1986, Estonian onnettomuutta 28. syyskuuta 1994, World Trade Centerin (WTC) terrori-iskua syyskuun 11. päivänä 2001 ja Myyrmannin pommi-iskua lokakuun 12. päivänä 2002 (Luku 2). Kussakin näistä kriisin tiedotusvastuu, poliittisen vastuun kanto sekä operatiivinen johtaminen on organisoitu hieman eri tavoin (Kuva 10.1).

Kuva 10.1 Tiedotusvastuu, poliittinen johto ja operatiivinen vastuu valtionhallinnon kriisiviestinnän ohjeistuksiin vaikuttaneissa kriiseissä.

Onnettomuus	Tiedotusvastuu	Poliittinen johto	Operatiivinen vastuu
<b>Tshernobyl 26.4.1986</b>	Säteilyviranomaiset/KTM SM avusti	(Kauppa- ja teollisuus- ministeri) Sisäasiainministeri	Pääministerin asettama epävirallinen ad hoc- työryhmä Evakuoinnit/ Ulkoasiain- ministeriön Konsuliasioi- den yksikkö
Hallitus ei kokoontunut hätäistuntoon.			
<b>Estonia 28.9.1994</b>	Pelastustoimi/SM VNK avusti	Pääministeri Sisäasiainministeri Liikenne- ja viestintämi- nisteri	Pelastustoimi/SM
Hallituksen hätäistunto 28.9. kello 7.30			
<b>Terrori-iskut USA:ssa 11.9.2001 kello 14.48</b>	VNK/poliittinen viestintä UM/ suomalaiset USA:ssa SM/terrorismin uhka Suomessa	Pääministeri Sisäasiainministeri Ulkoasiainministeri	Yleisvastuu/valtiosihteerin vetämä Ad hoc -ryhmä Suomalaisten turvallisuus USA:ssa/ UM Terrorismin uhka Suo- messa/SM
Hallituksen hätäistunto 11.9. kello 20			
<b>Myyrmanni pommirä- jähdys 11.10.2002 kello 19.35</b>	Paikallinen poliisi- ja poliisitoimi/Vantaa Lääkintäpäällikkö/Töölön sairaala SM	Pääministeri Sisäasiainministeri	Vantaan pelastustoimi/ Vantaan poliisi (KRP) Töölön sairaala
Hallituksen neuvottelu 12.10. kello 11			
<b>Aasian hyökyaalto- katastrofi 26.12.</b>	UM VNK avusti (SM ja muut ministeriöt vastasivat oman toimin- tansa tiedottamisesta)	Valmiuspäällikkökokous Pääministeri Ulkoasi- ainministeri	UM/ konsuliasioden yk- sikkö
Hallitus ei kokoontunut hätäistuntoon. Asia käsiteltiin 30.12. kello 13.00 normaalin kokouksen yhteydessä			

Kuten Aasian hyökyaaltokatastrofissa, myös aiemmissä kriiseissä keskeisiä ministeriöitä ovat olleet pääministerin alaisuudessa toimiva *valtioneuvoston kanslia*, pelastus- ja poliisitoiminnasta vastaava *sisäasiainministeriö*, ulkomailla tapahtuvasta onnettomuudesta vastaava *ulkoasiainministeriö* sekä suomalaisten terveydestä, tapaturmien ennaltaehkäisystä ja jälkihoidosta vastaava *sosiaali- ja terveysministeriö*.

Aasian hyökyaaltokatastrofissa ulkoasiainministeriö hoiti yksin kriisiä tapaninpäivänä (26.12.2004). Ministeriöiden valmiuspäällikkökokous toimi käytännössä kriisiä johtavana strategisena toimijana 27.12. alkaen ja tämän jälkeen koko kriisin akuuteimman vaiheen ajan. Ensimmäisen valmiuspäällikkökokouksen koollekutsujana toimi pääministeri Matti Vanhasen valtuutuksella valtiosihteerin Risto Volanen. Ensimmäisessä valmiuspäällikkökokouksessa päätettiin, että käytännön operatiivinen vastuu kriisin hoidosta on ulkoasiainministeriön konsuliasioden yksikön päälliköllä Pekka Hyvösellä. Samalla päätettiin, että tiedotusvastuu kriisin hoitamisesta on ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuri-osaston osastopäälliköllä Yrjö Länsipurolla. Hallitus kokoontui ensimmäisen kerran, 4 päivää katastrofin tapahduttua, torstaina 30.12. kello 13.00, normaalin istuntonsa yhteydessä käsittelemään Aasian hyökyaaltokatastrofia.

## Useat aiempien kriisien ongelmat toistuivat Aasian hyökyaaltokatastrofissa

Kriisiviestinnän näkökulmasta Aasian hyökyaaltokatastrofin tiedotus sisälsi lähtökohtaisesti samat elementit kuin aiemmat kriisit. Keskeisiä huomioon otettavia asioita ovat kansalaisten turvallisuus ja pelastaminen katastrofista sekä niihin liittyvä nopea tiedonkulkua, kansalaisten tiedonsaanti ja viestinnän toteuttaminen ja seuranta. Aiemmista kriiseistä poiketen tämän kriisin olennaisin tekijä oli se, että *tuhansia suomalaisia oli kaukana ulkomailla tapahtuneessa luonnononnettomuudessa*. Pekka Visuri arvioi Suomi ja kriisit -kirjassa (Forsberg *et al.*, 2003, 315–334), että Suomessa on perinteisesti varauduttu kriisihallinnassa sotilaallisiin ja hitaasti eskaloituviin kriiseihin. Visuri muistuttaa (2003, 322), että ”kuitenkin on hyvä pitää mielessä, että suomalaisten kokemukset sodista ja muista Suomelle sotilaallisista riskeistä sisältäneistä tilanteista ovat jo usean vuosikymmenen takaa”. *Sen sijaan viimeaikaiset kriisit ovat yhtäkkiä, nopeasti syntyneitä tilanteita, joissa kriisiorganisaation pitää alkaa välittömästi toimia kaikilta osin.*<sup>20</sup>

Tiedonkulun kannalta kaksi puhelinviestintään liittyvää seikkaa muodostivat keskeiset ongelmat. Puhelinviestinnän ongelmiksi muodostui yhtäältä *kriisialueen puhelinyhteyksien heikkous* ja toisaalta *ulkoasiainministeriön kriisikeskuksen puhelinyhteyksien riittämätön kapasiteetti*. Kriisialueen puhelinyhteyksien ruuhkautuminen ja yhteyksien kaatuminen vaikeutti tilannekuvan luomista. Ulkoasiainministeriön kriisikeskuksen puhelinjonojen ruuhkautuminen lisäsi huolestuneiden omaisten tuskaa. Myös ”kriisipuhelin” -nimen varaaminen vain omaisten ja kansalaisten henkisen huollon keskusteluja varten oli esitetty aiempien onnettomuuksien tutkimusraporteissa, mm. Estonian ja Myyrmanin.

Tiedotuksen organisoinnista on myös esitetty ehdotuksia, että erikseen pitää varata puhelinpalvelut tietojen vastaanottoa, tapahtumatiedottamista ja kriisipuhelinta varten. Molempien onnettomuuksien raporteissa korostetaan, että suuronnettomuudessa on välttämätöntä pitää erillään *kriisipuhelin*, joka tulee varata vain omaisten henkilökohtaista palvelua varten. Kriisipuhelimessa pitää olla aikaa puhua omaisen tai muun soittajan kanssa. Erikseen on *potilastietopuhelin*, joka ottaa vastaan ja antaa tietoja vain omaisia koskevista asioista, sekä *tapahtumapuhelin*, jonka kautta toimittajat ja muut saavat yleistä tietoa tapahtumasta. Näistä kaikista pitää tiedottaa selkeästi.

*Tiedotuksen järjestäminen onnettomuuspaikalla* mainitaan myös aiemmissä raporteissa, erityisesti Estonian ja Myyrmanin tapauksissa, jossa median toimittajia on runsaasti läsnä. Molemmissa tiedotus järjestettiin tapahtumapaikalla ja lähelle kriisin johtokeskusta, jotta medialle voitiin antaa uutta tietoa niin, ettei se liiallisesti häirinyt varsinaista pelastustoimintaa. ***Aasian hyökyaaltokatastrofin yhteydessä katastrofialueelle ei lähetetty yhtään tiedottajaa, ja akuuteimmassa kriisin vaiheessa kenelläkään ei ollut alueella tiedotusvastuuta.***

Estonian tapauksessa ongelmana olivat *onnettomuuden uhrien nimilistat*, joita ei saatu Virosta heti. Myös omaisten kautta saatujen tietojen kirjaamisessa oli ongelmia. Estonia-tapauksessa tiedot kerättiin kriisipuhelimessa, mikä aiheutti kokonaisviestinnän kannalta ongelmia. Kriisipuhelimessa olisi pitänyt olla aikaa ja riittävästi ammattitaitoista henkilöstöä vastaamassa omaisten hätään. Estonian tapauksessa tietojenkeruun kanssa oli ongelmia, joita ei ollut Myyrmanin tapauksessa, jossa potilastietokeskus toimi

<sup>20</sup> Lähteinä aiemmista kriiseistä on käytetty: onnettomuuksien tutkintaraportteja sekä Forsberg, Pursiainen, Lintonen ja Visuri (2000), Raittila, (1996).

erittäin hyvin. Viranomaisten henkilötietojenkeräämisjärjestelmiin ehdotetaan raporteissa parannuksia. Suuronnettomuuksissa pitäisi kaikilla toimijoilla olla yhteinen tietopohja. Myös nimilistojen julkistamiseen liittyi Estonia-tapauksessa ongelmia. Suomen Tieto- toimiston kautta julkistettiin löytyneiden henkilöiden listat pari päivää onnettomuuden jälkeen. Aasian hyökyaaltokatastrofissa Sukellus.fi julkaisi alussa myös kadonneiden listaa, mutta poisti sen, ja julkaisi vain systemaattisesti löytyneiden listaa 26.12–31.12.2004, ja keskusrikospoliisi kadonneiden listaa 30.12 eteenpäin, jolloin kansalaisten etsintä ja siitä tiedottaminen siirtyi kokonaan viranomaisille.

Ulkoasiainhallinnolla on 2000-luvulla ollut pari laajaa mediajulkisuutta saanutta kriisiä: Jolon panttivankikriisi 2000 ja USA:n terrori-iskut vuonna 2001. *Näistä tehdyissä raporteissa on kiinnitetty huomiota moniin epäkohtiin kriisikeskuksessa, ministeriön tiedonkulussa ja tiedottamisessa.* Lisäksi mahdollisiin vastaaviin kriiseihin oli varauduttu harjoittelemalla sekä ohjeistamalla ministeriön viestintää erityistilanteita varten. Ulkoasiainministeriön harjoituksissa keväällä 2004 olivat vakuutusyhtiöt ja matkatoimistoista Aurinkomatkat. Harjoituksissa kohteena oli terrori-isku suomalaisten suosimassa loma-kohteessa. Harjoituksissa ”Suomen suurlähettilään roolissa oli Aasian hyökyaaltokatastrofin hoidossa keskeisesti Bangkokissa ja Phuketissa toiminut ma. avustaja Jussi Koskela” (Ulkoasiainministeriön sisäinen selvitys 28.1.2005, 35).

*Keskeiset ongelmat ovat olleet tiedonkulussa.* Lisäksi kaikissa kuvatuissa kriiseissä eri ministeriöt ja hallinnonalat ovat joutuneet toimimaan kriisitilanteessa yhdessä. On pitänyt nopeasti päättää johtovastuusta ja tilanteesta tiedottamisesta. Tämän takia yhteistyöverkostot, selkeät vastuusuhteiden jaot - byrokraatiaa välttämällä - sekä ristikkäiset hälytysjärjestelmät ovat ensiarvoisia. Kriisin johtaminen on sujunut parhaiten silloin, kun operaation johdosta ovat vastanneet pelastus- tai poliisiviranomaiset, joiden tehtäväkoulutukseen ja työhön kriisitilanteiden johtaminen kuuluu. Viranomaisten välinen yhteistyö ja tiedonkulku ovat olleet johtamisen suurimmat ongelmat.

### **Juuri ennen katastrofia tehdyissä haastatteluissa kriisitilanteiden viestinnässä korostuvat avoimuus, nopeus, tiedon oikeellisuus ja luotettavuus**

Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeessa juuri ennen Aasian hyökyaaltokatastrofia tehdyissä 33 haastattelussa mainittiin hyvin monet niistä asioista, jotka osoittautuivat ongelmiksi viestinnän toimivuuden kannalta myös Aasian hyökyaaltokatastrofissa:

- hälytysjärjestelmän toimimattomuus
- viranomaisten sisäinen tiedonkulku
- viestinnän kytkeminen päätöksentekojärjestelmään
- hallinnonalojen yhteistyö
- mediassa esitettyjen väärin tietojen oikaiseminen
- puhelinalvelun rinnalla verkkoviestintä
- kriisin johtaminen toiminnallisesti ja poliittisesti.

*Ennen tsunamia tehdyissä haastatteluissa ilmenee selkeästi se näkemys, että viranomaisella on kaikki se tieto, mitä kriisitilanteen johtamiseen viestinnällisesti tarvitaan. Suurin puute on, että viestintää ei ole kytketty riittävän hyvin valmiusharjoituksiin eikä viestinnän toimivuutta ole käytännössä harjoitettu riittävästi.*

Valtioneuvoston kanslian ohjesääntö viestinnästä poikkeustilanteissa on päädokumentti, johon viitataan viestinnän toimijoilta kriisitilanteista kysyttäessä. Käytännön harjoituksia aiheesta kaivataan. *Keskeisiä ovat myös kysymykset tiedon kulusta, kuten se, miten*



varmistetaan, että kaikki viestinnän toimijat saavat tiedon mahdollisimman nopeasti, ennen mediaa, ja *pysyvät jatkuvasti tilanteen tai tilanteiden tasalla*. Strategian ja toimijatasojen ristikkäiskysymysten analyysin mukaan kriisitilanteiden viestinnässä korostuvat nopeus, tiedon oikeellisuus ja luotettavuus. Haastatteluissa tulee hyvin useasti ilmi, että *kriisiviestinnässä korostuu nopeuden lisäksi avoimuus ja oikeat tiedot, vaikka vähäisetkin*.

## Viranomaisviestinnän toteutuminen Aasian hyökyaaltokatastrofissa

### Aiempiin kriiseihin verrattuna *tällä kertaa* kriisin hoitaminen organisoitiin toisin

Nyt organisoiduttiin *ensimmäistä kertaa tällä tavalla, valmiuspäällikköorganisaation kautta*. Tapaninpäivänä kriisiä hoiti yksinomaan ulkoasiainministeriö, mutta 27.12. alkaen kriisinhoitoa johtivat eri ministeriöiden valmiuspäälliköt yhdessä sidosryhmien edustajien kanssa. Hallitus kokoontui luonnononnettomuuden jälkeen ensimmäistä kertaa 30.12.

### Aiempien kriisien hoitoon verrattuna hallitus kokoontui myöhään

Tämä on uusi tapa organisoida kriisin hoito, aiemmissä kriiseissä hallitus on kokoontunut lähes välittömästi, vuorokauden kuluessa, nyt kokoontuminen tapahtui vasta yli neljä vuorokautta hyökyaallon iskemisestä, hallituksen normaalin tapaamisen yhteydessä. Valtioneuvoston kanslia sai kansalaispalautetta tästä myös kansalaisilta, jotka ihmettelivät, miksi hallitus ei kokoontunut. Tämä asia pohdituttaa paljon myös haastatteluissa. Hallituksen myöhäistä kokoontumista ihmetellään. Kriisi kosketti noin puolta ministeriöistä (ulkoasiainministeriötä, valtioneuvoston kansliaa, sisäasiainministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä, liikenne- ja viestintäministeriötä, oikeusministeriötä ja jonkin verran myös opetusministeriötä), joten valtioneuvostojohtoinen toiminta lienee ollut perusteltua. Toisaalta kyseessä oli luonnononnettomuus, joka ei sisältänyt moniakaan poliittisia ulottuvuuksia, joten toiminnan organisointi avun saamiseksi ja toiminnan mahdollisimman nopeasti käyntiin saamiseksi oli myös perusteltua. Tutkimustuloksissa nämä kaksi näkökulmaa painottuvat. Toisaalta, kuten valtionhallinnon kriisiviestinnän asiantuntija neljä päivää ennen tsunamia tehdyssä haastattelussa totesi: "Kun on tarpeeksi merkittävä asia, niin se on ilman muuta myöskin poliittinen kysymys" (haastattelu 11b/4).

### Byrokraattinen toimintatapa ja -kulttuuri hidastavat toimintaa kriisitilanteessa

Ulkoasiainministeriössä kriisin tapahtumahetkellä kriisin hoidon kannalta keskeisessä asemassa oleva henkilö puuttui paikaltaan (valmiuspäällikkö) ja tämän aseman täyttämiseen kului neljä päivää. Lisäksi melkein kaikki olivat lomalla, ilman että heitä kutsuttiin takaisin töihin useaan päivään. Tämä teki kriisinajan organisaatiosta ohuen ja osin myös epäselvän. Toiminta on muodollista, uskottiin esimiehiä ja pitäydettiin viralliseen tietoon. Tätä muodollista organisaatorakennetta kuvastaa klassisesti Max Weberin byrokraattian käsite, jonka hän näki koostuvan 15 päätendenssistä, mm. hierarkia (hierarkisoituminen, hierarchisation) (Weber, 1947, 1978). Hierarkiaa ilmentävät organisaatiokaaviot, jotka kuvaavat ja määrittävät, kuka vastaa kenelle ja mistä. Ne myös tarkentavat kommunikointia ja selkeyttävät auktoriteettilinjat. *Tässä kriisissä tämä hierarkkinen toimintamalli korostui paitsi toiminnan jäykkyytenä ja hitautena ja virallisen tiedon odotteluna myös tietoisesti asemaltaan korkeammalla olevien toimintaohjeisiin uskomisena - oman ymmärryksen vastaisesti*. Tämän seurauksena kansalaisten tiedontarpeisiin ei ulkoasiainministeriössä pystytty vastaamaan kotimaassa eikä katastrofialueella, *kriisin ensimmäisinä päivinä* 26.12–30.12. Kansalaisten tiedontarpeisiin ei pystytty vas-

taamaan katastrofialueella, ulkoasiainministeriön kriisikeskuksessa eikä viestintä- ja kulttuuriolosuhteilla. Voi tietysti kysyä, missä määrin weberilainen, byrokraattinen ja hierarkkinen organisointitapa sopii rakenteeksi kriisitilanteiden toiminnalle ja ylipäätään mahdollistaa avoimuuden ja kansalaisen kohtaamisen.

### **Sidosryhmät toimivat viranomaisen jatkona ja kohtauspintana kansalaiseen**

*Tällainen sidosryhmien mukaanotto aitoon yhteistyöhön oli uutta.* Sidosryhmät eivät olleet vain yhteistyökumppaneina vaan ikään kuin viranomaisen jatkeena, erityisesti katastrofialueella, missä ne hoitivat käytännössä pääosan viranomaisen työstä ja myös koordinoivat toimintaa. Erityisesti kriisin ensimmäisinä päivinä he käytännössä enimmäkseen *korvasivat* viranomaisen katastrofialueella. *Käytännössä tässä kriisissä häädässä oleva kansalainen kohtasi usein sidosryhmän edustajan tai vapaaehtoisena toimivan toisen kansalaisen viranomaisen sijaan.*

### **Viranomaisten tilannekuvan koonti tapahtui pääasiassa valmiuspäällikkökokouksessa**

Tässä kriisissä kokoontunut valmiuspäällikköryhmä oli jatkuvasti yhteydessä katastrofialueelle, ja yksi sen päätarkoituksista oli tilannetiedon ylläpito ja jakaminen jäsenilleen. Tämä toimi kokouksissa kasvotusten, sekä ollen puhelimitse yhteydessä kriisialueelle ja kollegoihin. Kokouksen ulkopuolella valmiuspäällikköryhmä oli yhteydessä toisiinsa pääasiassa puhelimitse. Tämä käytäntö toimi suhteellisen hyvin ja Keskusrikospoliisin 24-tunnin operaatiokeskusta lukuun ottamatta ainoa *viranomaisten* tilannetiedon systemaattinen koontipaikka.

### **Ongelmana oli, että tieto valmiuspäällikköryhmän tapahtumista ei välittynyt kansalaisille tai medialle**

Mediassa haastateltiin kyllä paljon valmiuspäällikköorganisaation jäseniä yksitellen ministeriöidensä ja sidosryhmiensä edustajina, mutta organisaationa he eivät esimerkiksi olleet lähteenä mediassa kertaakaan (tutkitussa media-aineistossa). Hyvänä käytäntönä olisi voinut olla tiedottaa valmiuspäällikkökokousten jälkeen keskeisimmistä päätöksistä medialle tiedotteena ja kansalaisille verkon kautta julkaisemalla tiedotteet.

### **Valmiuspäällikköorganisaatio oli vieras kansalaisille ja medialle**

Valmiuspäällikköorganisaation vieraus kansalaisille ja medialle ilmenee tutkimustuloksista. Valmiuspäällikköjen toiminta tällä tavalla, kriisiä hoitavana tahona, on uutta, täten kyseinen organisaatio ja sen toiminta ei ollut tuttua kansalaisille entuudestaan. Suuri osa valmiuspäällikköistä on myös laajemmalle yleisölle aiemmin tuntemattomia. Hädän hetkellä tutut organisaatiot ja ihmiset ovat monesti luotettavamman oloinen tiedonsaantikanava kuin entuudestaan tuntemattomat kasvot ja vieraat rakenteet (Dyregrov, 1994). Tämän huomaa myös verrattaessa Aasian hyökyaaltokatastrofista ja Indonesian maanjäristyksestä 28.3.05 tiedottamista: jälkimmäisessä valmiuspäällikköistä ja heidän toimistaan kerrottiin, ja tämän seurauksena mediassakin puhuvana organisaationa olivat valmiuspäälliköt, kun heidän ensimmäistä kertaa toimiessaan näin ei tapahtunut.

### **Tutkimusaineistosta nousee kaksi päälinjaa miten kriisitilanteessa pitäisi jatkossa toimia:**

1. Katastrofin tapahduttua otetaan käyttöön välittömästi *24-tunnin johtokeskus*, jossa tilannekuvaa ja sen kehitystä seurataan koko ajan.
2. Katastrofin tapahduttua kootaan välittömästi *johtava ryhmä tai kutsutaan valmiuspäälliköt koolle*. Tämä ryhmä tapaa säännöllisesti ja ryhmässä olevat toimivat kukin ta-

hoillaan kokousten ulkopuolella. Kokousten ”väliajat” kukin toimija paitsi toimii taholleen, myös kerää tietoa omista organisaatioistaan, ja tietoa välitetään sähköpostitse ja puhelimitse muille ryhmän jäsenille. Ongelmana tässä on, että jokaisella on hieman eri kuva tapahtumista, ja tietojenvälitys on hidasta, jos tarvitaan *nopeata* toimintaa.

*Kriisin johtamisessa oikean reaaliaikaisen tiedon ja siitä muodostettavan tilannekuvan mahdollistama nopea päätöksenteko on ensiarvoisen tärkeää. Tämän takia haastatte- luissa edellä mainituista ensimmäinen vaihtoehto – 24-tunnin johtokeskus, joka peruste- taan ensimmäisenä kriisin tapahduttua - saa huomattavasti enemmän kannatusta. Tätä pohditaan tulevaksi toimintamalliksi, ja useammassa ministeriössä tämän mahdollista- vat kehityshankkeet on jo aloitettu tai pistetty käytäntöön. Elintärkeiden toimintojen stra- tegiassa ja kriisin jälkeisten toimien valossa tilannekuvakeskuksia ollaan perustamassa lisää, ja usealla taholla tällaiset jo onkin. Tämä ei tarkoita, että nyt kokoontunut valmi- uspäällikköryhmä olisi saanut kritiikkiä toimintamallina; itse asiassa sitä pidettiin *hyvänä toimintamallina* tässä kriisissä, mutta nopeatempoisemmissa kriiseissä tätä samaa toi- mintamallia pidetään mm. liian hitaana ja jäykkänä.*

### **Tilannekuvan muodostamisessa oli ongelmia**

Katastrofialueelta oli vaikea saada tietoa. Haastattelujen mukaan *tilannekuvaa koottiin sirpaletietoja yhteen laittamalla*. Laajimmin tätä tehtiin valmiuspäällikkökokouksessa, jossa sidosryhmät (Suomen Punainen Risti, Finnair, matkatoimistot, kirkko), viran- omaiset (ministeriöiden valmiuspäälliköt, Keskusrikospoliisi) kukin antoivat keräämän- sä tiedon ja olivat yhteydessä henkilöstöön katastrofialueella.

### **Henkilöverkostot ja puhelinviestintä olivat strategisessa asemassa kriisin hoidossa**

Kriisiä hoitaneet ja johtaneet henkilöt pitivät yhteyttä toisiinsa pääasiassa puhelimitse. Tämä osoittaa *henkilökohtaisen viestinnän tärkeyttä* niin strategisten toimijoiden kuin kansalaisten sekä kansalaisten ja viranomaisten välillä. Myös *henkilöverkostot olivat erittäin tärkeitä*. Viranomaiset soittivat kriisitilanteessa tutuillensa toisiin viranomaista- hoihin.

### **Ulkoasiainministeriössä reagoitiin nopeasti**

Kriisistä saatiin kuulla kello 6.15, ja päivystäjä Kari Lehtonen päätti avata kriisikeskuk- sen 9.25. Se avattiin kello 10.45. Kriisikeskus on viimeksi avattu WTC-kriisin aikana. *Ulkoasiainministeriön konsuliasioiden yksikössä siis ymmärrettiin jo tapaninpäivän aa- muna, että kyseessä on iso, suomalaisia koskeva kriisi, ja tämän takia kriisikeskus yli- päättään avattiin*. Tämä kriisikeskuksen avaaminenhan jo selkeästi osoitti, että kysees- sä on suuri kriisi.

### **Aasian hyökyaaltokatastrofissa ymmärrys katastrofista kehittyi kahdessa vaiheessa suu- rimmalle osalle keskeisistä toimijoista**

Tilannekuva kehittyi kahdessa osassa ulkoasiainministeriön ulkopuolisissa viranomais- organisaatioissa, jotka eivät yleensä olleet katastrofialueelle suoraan yhteydessä. Sun- nuntaina 26.12. tiedettiin, että kyseessä on vakava luonnononnettomuus, Indonesiassa tapahtunut maanjäristys, joka on aiheuttanut tsunamin. Tämän vaikutuksia suomalaisiin alueella lomaileviin turisteihin ei kuitenkaan vielä ymmärretty *viranomaistahoilla* muualla kuin ulkoasiainministeriön konsuliasioiden yksikön yhteyteen perustetussa kriisikeskuk-

nessa. Maanantaina 27.12 huomattiin, että suomalaiset turistit ovat olleet ja ovat suuressa vaarassa: kokouksessa olleet matkanjärjestäjät, Aurinkomatkat ja Finnmatkat, kertoivat useiden satojen matkalla olleiden asiakkaidensa olevan *tavoittamattomissa*.

### **Ensimmäistä valmiuspäällikkökokousta (27.12, kello 8.30–10.34) pidettiin kriisin hoidon näkökulmasta kaikkein tärkeimpänä tapahtumana**

Ulkoasiainministeriön ulkopuolella suomalaisten tilanteen kokonaiskuva hahmottui 27.12. aamupäivällä ensimmäisessä valmiuspäällikkökokouksessa. Tähän poikkeuksen muodosti valmiuspäällikkökokouksen koollekutsuja valtiosihteeri Risto Volanen, jolle tapahtuma valkeni aamuyöstä 27.12. ja kokouskutsu valmiuspäällikkökokouksen kokoon-tumisesta lähti aamulla 27.12. kello 6.25. Hän keskusteli pääministeri Matti Vanhasen kanssa ennen kokousta. Haastatteluaineistosta käy voimakkaasti ilmi, että ensimmäistä valmiuspäällikkökokousta (27.12. kello 8.30–10.34) pidettiin kriisin hoidon näkökulmas-ta kaikkein tärkeimpänä tapahtumana. Usealle osanottajalle kuva suomalaisten tilan-teesta selkiytyi nimenomaan tämän kokouksen aikana. Myös suomalaisten evakuointi-päätös tehtiin tässä kokouksessa. Lisäksi kriisin hoidon vastuut jaettiin pääasiassa täs-sä kokouksessa.

### **Valittu virkamiestiedotusstrategia ei toiminut**

Poliittisen johdon tiedotusstrategiana kriisissä oli, että ensin tiedottavat virkamiehet fak-toja ja ohjeita ja vasta sitten poliittiset toimijat tulevat mukaan tiedotustilaisuuksiin pu-humaan kriisistä yleisemmällä tasolla. Tämä jako ei kuitenkaan toiminut. Kansalaiset kaipasivat tuttuja kasvoja hätänsä keskellä kertomaan heille, että valtionhallinto toimii ja on mukana henkisesti, eikä yksinomaan virkamiestä kertomaan yksittäisiä tosiseikkoja kriisistä ja tehdyistä toimenpiteistä. 28.12. alkaen ministerit olivat läsnä tiedotustilai-suuksissa.

### **Viestinnän ammattilaisten roolia tilannekuvakeskuksissa ei ole mietitty**

*Viestinnän ammattilaisten roolia tilannekuvakeskuksissa tulisi miettiä tarkemmin.* Esi-merkiksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian liitteenä oleva esimerkki valmiussuunnitelman rungoksi (2003, Liite 3, 1) ei sisällä mitään viestintään, tiedonkulkuun tai tiedottamiseen liittyvää. Viestinnän ammattilaisillahan on taidot eri medioiden lukemiseen ja analyysiin ja mm. verkkoteknologian tietotaito. Tämän lisäksi he tietysti osaavat tiedottaa asioista ammattimaisesti ja nopeasti tiedot saatuaan. Näitä tietotaitoja tulisi osata systemaattisesti hyödyntää myös kriisitilanteissa ja harjoitella etukäteen.

### **Ministerit tulivat mukaan katastrofista tiedottamiseen myöhään**

Nämä edellä mainitut havainnot herättävät jatkokysymyksen, että jos valmiuspäälliköt hoitavat käytännössä kriisin, niin mikä on ministerin vastuu kriisitilanteessa kansalaisil-le? *Media-analyysi osoittaa selkeästi, että ministerit olivat ne, joita tässä kriisissä kuun-telivat niin media kuin kansalaisetkin.* Siksi ministereiden tulee olla myös läsnä tiedotus-tilaisuuksissa mahdollisimman pian onnettomuuden tapahduttua, vaikka ei olisikaan muuta tilannetietoa, kun että asiaa hoidetaan ja jatkoa selvitetään parhaillaan. Valtion-hallinnon viestintää tämän vuosituhannen alussa pohtineen työryhmän suosituksissa (VNK, 5/2001, 68) todetaan: ”Ministeriön ulkoista tiedotusta johtaa ministeri. Tämän tu-lisi jokaisessa ministeriössä näkyä organisaatiossakin niin, että tiedotus on toiminnalli-sesti suoraan ministerin alainen. Joustava ja vuorovaikutteinen yhteistyö edellyttää tätä. Ministerin tulee saada ministerinä tarvitsemansa tiedotuspalvelut ministeriön tiedo-

tusyksiköstä. Toisaalta, erityisesti erityistilanteissa, tiedotushenkilöstön on varmistettava tiedonvälitys ministerille.” Valtioneuvoston kanslian ministeriöille jaetuissa ohjeissa (18.6.2003) on yksilöity muistilista varautumisesta tehostettuun viestintään (Luku 3.1, 5.), jossa todetaan kohdassa neljä: ”*Selvitä millainen rooli ministerillä on tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa.* Ihmisten turvallisuuteen ja jokapäiväiseen elämään merkittävästi vaikuttavat tilanteet edellyttävät asioista vastaavan ministerin julkista vastuunkantoa. Sovi ministerin ja ministerin erityisavustajan kanssa, miten ministeri haluaa suhteensa joukkoviestimiin hoitaa ja kuka toimittaa hänelle viestinnässä tarvittavat taustatiedot”.

### **Myös media kuunteli poliittista johtoa sekä valtionhallintoa**

*Pääministeri ja ulkoasiainministeri, jotka eivät suoranaisesti johtaneet katastrofin pelastustöitä, mutta joita media on tottunut kuuntelemaan, olivat mediassa ylivoimaisesti eniten äänessä, kriisiä operatiivisesti johtaneiden ja hoitaneiden henkilöiden jäädessä varjoon. Pääministeri ja ulkoasiainministeri olivat myös tiedotustilaisuuksissa eniten äänessä. Käytännön toimijoiden sijasta toimittajat esittivät eniten kysymyksiä juuri heille. Suomen mediassa valtionhallinto nousi merkittävimmäksi lähdeluokaksi koko tutkimusajanjaksolla, 26.12.04–5.1.05. Silminnäkijöitä kuunneltiin kriisin alkuvaiheessa Suomenkin mediassa, mutta ulkoasiainministeriö oli katastrofin ensimmäisten päivien ajan eniten äänessä ollut organisaatio. Tiedotustilaisuuksissa toimittajat nostivat ensisijaisesti esiin kysymyksiä hyökyaallossa menehtyneiden ja kadonneiden määristä. Viranomaistiedotuksen kriittinen arviointi aloitettiin mediassa jo ennen kuin katastrofin laajuus oli edes selvinnyt.*

### **Ulkoasiainministeriön kriisikeskuksessa ei huomioitu, että kansalaisten tiedontarpeet vaihtelevat kriisin eri vaiheissa**

Kriisikeskus on katastrofin sydän, jonka täytyy toimia koko ajan. Katastrofipsykologian erikoisasiantuntija Atle Dyregrov (1994, 76) viittaa tutkimuksiin, että ”*aluksi kysymykset koskevat uhreja: ovatko he hengissä, vai ovatko he loukkaantuneet tai menehtyneet. Vähitellen alkavat soittaa ihmiset, jotka haluavat puhua jonkun kanssa tai kysyä jotain konkreettista.* Soittajiin kuuluu myös niitä, joiden entisiä traumoja tapahtuma on aktivoinut uudelleen.” Aasian hyökyaaltokatastrofissa omaisten ja uhrien puhelut, sikäli kuin he pääsivät läpi, tutkimusaineiston valossa noudattivat tätä aiemmista onnettomuuksista saatua tietoa. Niin Aasian hyökyaaltokatastrofissa kuin kaikissa muissakin tässä tutkimuksessa mainituissa onnettomuuksissa *kansalaisviestinnässä puhelinyhteys on ollut ensimmäinen ja tärkein yhteydenoton muoto.* Sekä päivystyspuhelimet että avustuspuhelimet alkavat soida heti ensimmäisinä tunteina ja päivinä tauotta, kun onnettomuudesta on tullut tietoa. Tämän takia kriisikeskuksen puhelinpäivystys on *välttämätöntä* saada kuntoon, mikäli kansalaisten tiedontarpeisiin halutaan vastata.

### **Sisäisessä viestinnässä oli pahoja ongelmia, mikä vaikeutti sekä tiedonkulkua että tiedotustoimintaa**

Sisäinen viestintä ja organisointi olivat keskeisiä ongelmia erityisesti valtioneuvoston kansliassa ja ulkoasiainministeriössä viestintäyksiköissä. Viestinnällistä toimintaa ei suunniteltu tai organisoitu vaan ihmiset toimivat oma-aloitteisesti ja vailla säännöllisiä sisäisiä palaverieita tai informaatiotilaisuuksia uusimmista tiedoista ja päätöksistä. Sisäasiainministeriössä viestintää ei aina muistettu informoida sisäisistä palaverieista. Kyselyvastausten perusteella ongelmat eivät kuitenkaan olleet suurimpia viestintäyksiköiden sisällä, vaan *tiedonkulussa muualta kriisiorganisaatiosta viestintäyksiköihin.*

*Sisäinen viestintä ja organisointi ovat keskeinen osa johtamista myös kriisitilanteessa. Tiedotusta johtavien keskeisenä vastuualueena tulee olla myös oman organisaationsa informointi tapahtumien kulusta, sekä tiedonkulun varmistaminen omassa organisaatiossa ja omasta organisaatiosta ja omaan organisaatioon. Tässä apuna ovat esimerkiksi senaattorin ja viranomaisen oman sisäisen verkon hyväksikäyttö, sisäisten tiedotteiden tekeminen ja sisäisten tilannekatsausten pitäminen. Viestintä ja sen toimet tulee organisoida selkeästi myös ja erityisesti kriisitilanteessa.*

### **Tiedotustoiminta oli pääosin reaktiivista**

Suurelta osin ennakoiva palveluroolin ottaminen tapahtui vasta tilanteen jo tasaannuttua. Esimerkiksi ensimmäinen tiedotustilaisuus pidettiin vasta 27.12. kello 15.00 ja Aasia-sivusto aloitti toimintansa vasta 7.1.2005. Ennakointi epäonnistui tutkimustulosten perusteella kansalaisten tiedontarpeiden arvioinnissa. (mm. kyselyssä puolet vastaajista mainitsi vastauksessaan joko kansalaisten tiedontarpeiden ylipäänsä tai verkon ja/tai puhelinliikenteen volyymin väärinarvioinnin. Vastaajista 39 % mielestä ennakoimattomat ongelmat liittyivät myös yksikön organisaatioon ja/tai johtamiseen ja vastaajista 11 % mielestä sisäiseen tiedonkulkuun.) Kriisitilanteen tiedotuksen pitäisi olla avointa, ennakoivaa, nopeaa ja systemaattista. Tämä vaatii tarvittavat henkilöresurssit sekä harjoitusta.

### **Viestinnän organisoinnissa niin Suomessa kuin katastrofialueellakin oli ongelmia**

Viranomainen käytti tekstiviestejä ensimmäisen kerran tämän katastrofin hoidossa, lähettämällä tietoa evakuoitipisteistä katastrofialueelle ja varoittamalla uudesta tsunamista Intiaa ja Sri Lankaa. Tämä oli sinänsä uusi innovaatio, mutta ongelmana oli, ettei paikalla olleita viranomaisia ja sidosryhmiä etukäteen informoitu juuri lainkaan. Näin tekstiviestien aikaan saama toiminta aiheutti kaaosta evakuoitipisteiksi nimetyissä paikoissa, koska henkilökuntaa ei ollut etukäteen informoitu asiasta lainkaan. Varoitustekstiviestiä uudesta tsunamista taas ei koskaan purettu, ja tämän seurauksena ihmiset olivat rannoilta poissa pitkiä aikoja, jopa vaihtoivat majapaikkaansa pois rantakohteista ja tietysti pelkäsivät turhaan. Nopeat tietoyhteydet toisaalla ja hidas tiedonkulku toisaalla ovat vaikea yhdistelmä. Ne edellyttävät ennakointia, tiedonkulkua ja korostavat organisoinnin tärkeyttä.

### **Paras tiedonlähde tässä kriisissä oli asianosainen kansalainen, jota viranomainen ei osannut kuunnella**

Tieto oli siellä, minne kansalaiset välittivät tietoa, soittivat ja kertoivat tapahtuneesta. Tämän vuoksi suositetaan, että kriisikeskus, jonne kansalaiset ovat yhteydessä, tulee sijaita fyysisesti mahdollisen tilannekeskuksen välittömässä läheisyydessä. Sillä kriisikeskukseen kerättävä tietohan on yleensä yksi päätiedonkanava katastrofialueelta (ulkomailla) saatavaan tietoon. Kun kyseessä on useita kansalaisia koskettava kriisi ja kriisiä hoitaa kriisin operatiivinen johtoryhmä tilannekeskuksessa, tilannekeskuksen olisi oltava fyysisesti kriisikeskuksen vieressä. Tällä tavalla katastrofialueelta tuleva tieto on heti koko johtoryhmän käytettävissä tarvittaessa ja välissä ei ole tulkintoja, vaan johtoryhmä itse näkee ja kuulee tilanteen ja voi tehdä tilannearvion päätöksenteon tueksi. Lisäksi on varmaan syytä miettiä, miten epävirallinen tieto ja silminnäkijäkertomukset voidaan ottaa paremmin huomioon eri viranomaistahoilla.

### Tutkimustulokset herättävät myös *isoja* kysymyksiä:

- Kenen tulee johtaa, toimia ja vastata viestinnästä, kun suuri määrä suomalaisia on hädässä ulkomailla?
- Miten viestintä ja tiedotustoiminta tulee järjestää paikan päällä?
- Tuleeko kriisin hoito keskittää 24-tunnin tilannekeskukseen? Jos, niin tuleeko tämän seurauksena myös viestintä ja tiedotustoiminta keskittää?
- Minne tilannekeskus tulisi sijoittaa? Mitä tämä tarkoittaa viestinnän henkilöresurssien suhteen: siirtykö tiedottajia muista viranomaisista avustamaan kriisinajan toiminnassa?
- Mikä on tiedotuksen ja viestinnän suhteen valmiuspäällikköjen ja hallituksen suhde?

### Tästä katastrofista tuli kansalaistenviestintää sekä kansalaisten odotuksia ja kokemuksia käsitelleen aineiston valossa ennen kaikkea *tiedonkulun ja viestinnän kriisi*

Kansalaisten henkisen hyvinvoinnin ja turvallisuuden kannalta kriisin johtaminen, luotettava ja nopea tiedonkulku sekä totuudenmukainen viestintä median ja verkkoviestinnän avulla olisi herättänyt kansalaisten luottamuksen, että viranomaiset osaavat hoitaa myös vakavassa katastrofissa omien kansalaistensa asioita ja pitää heistä huolta silloin, kun he itse ovat loukkaantuneina ja kadottaneet läheisensä. Kansalaiskirjeissä käsiteltyjen teemojen perusteella voi vetää johtopäätöksen, että kansalaiset tarvitsivat:

- yhteyttä omaisiin ja viranomaisiin
- kriisin organisointia
- evakuoitukuljetuksiin liittyviä tietoja ja papereita
- ilmoittamista pelastumisesta tai katoamisesta
- kriisiapukioskeja, joista olisi saanut tietoa ja ohjeita
- eri toimintojen koordinoitua
- sekä päätöksiä.

### Tietojen oikea-aikaisuus ja kansalaisten välinen auttaminen olivat erittäin tärkeässä asemassa tässä kriisissä

Alkuvaiheessa kun kansalaiset saivat ensimmäisiä yhteydenottoja katastrofialueelta, he tarvitsivat *tietoa orientoitua* katastrofiin. Yhteisöllisyyden tarve kriisissä korostui paitsi yhteyden saamisena, myös auttamishaluna sekä katastrofialueella kansalaisten kesken että verkossa. Sekä Sukellus.fi että Thairy.net ovat esimerkkejä kansalaisten globaalista tavasta auttaa ja kohdata toisiaan ja välittää tietoa avun tarvisijoille. *Paikallisten viranomaisten apu* oli alussa kansalaisten avun lisäksi merkittävä. Katastrofin laajuus toi ongelmia kaikille tiedon kulkuun ja viestintään. Kerätyt tiedot eivät menneet riittävän nopeasti eteenpäin. Tietojen *oikea-aikaisuus* oli avun saannissa tärkein teema, joka korostui. Hädässä ihminen tarvitse tiedot heti, minkä vuoksi puhelin ja tekstiviestit olivat nopein tiedon välittämisen muoto.

### Kansalaisen odotukset suhteessa viranomaisiin ja mediaan eivät täyttyneet

Omiin odotuksiin pettyminen ei ollut niin merkittävää kuin *viranomaisen lupauksiin pettyminen*: ulkoasiainministeriön viranomaiset eivät pitäneet kaikkia lupauksia: he eivät soittaneet takaisin vaikka lupasivat hädässä olevalle ihmiselle soittaa. Tämä osoittaa, että kriisikeskuksen työntekijöitä ei ollut koulutettu tehtäviin. Konkreettisesti tuli esiin, että etukäteen *ei ollut harjoiteltuja käytäntöjä kriisitilanteen tietojenkeruuta varten, vaikka näitä samoja ongelmia on ollut jo aiemmissa kriiseissä.*

Luottamus viranomaisen toimintaan horjui monessa tilanteessa. Kansalaisten kirjeissä sankariauttajan rooliin nousevat Sukellus.fi, ja erityisesti Janne Miikkulaisen *pelastustoiminnan organisointi*, ja sukellussivuston toimittajat. *Sukellus.fi korvasi viranomaisen kriisiviestinnän akuutissa vaiheessa. Moraalisen vastuunkantajan rooliin kansalaiskirjeiden valossa nousee erityisesti piispa Eero Huovinen sekä pääministeri Matti Vanhanen.* Osa omaisista olisi toivonut pääministeriä jo paljon aiemmassa vaiheessa julkisuuteen. Kansalaisilla oli ennako-oletus, että kriisissä vastuun kantavat tutut poliitikot.

### **Verkko ja verkkokeskustelut osoittautuivat ennennäkemättömän merkittäväksi viestintäkanavaksi**

Kansalaisten tiedontarpeet erityisesti katastrofin ensimmäisinä päivinä olivat valtavat. *Mitkään muut viestimet tai viranomaisinformaatio ei tavoittanut suurta määrää kansalaisia niin nopeasti kuin verkko.* Verkko oli erityisesti kriisin alkuvaiheessa 26–27.12. avainasemassa tiedonvälityksen suhteen. Perinteiset tiedotusvälineet eivät kyenneet yhtä nopeaan tiedonvälitykseen. Katastrofin edetessä verkon käyttö muuttui yleisluontoisesta tapahtumien kuvailusta tarkkojen tietojen etsimiseksi ja käytännön neuvojen antamiseksi. Viranomaiset eivät kyenneet tyydyttämään kansalaisten tarpeita verkossa. Vuorovaikutus viranomaisen ja kansalaisen väliltä puuttui, kun taas kansalaisten keskinäinen vuorovaikutus nousi hyvin tärkeäksi. Verkkoon syntyi kansalaisten välille suorainen auttamisen kulttuuri. Kansalaiset ottivat vastuun toistensa auttamisesta ja toimivat ikään kuin viranomaisen sijaisena kriisissä.

Verkkokeskustelut osoittautuivat ennennäkemättömän merkittäväksi viestintäkanavaksi tapaninpäivän Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana. Etsiessään tietoa katastrofialueen tapahtumista suomalaiset kääntyivät verkon ja etenkin verkossa toimivien keskustelupalstojen puoleen rikkoen aiemmat käyttäjäennätykset. Verkko osoittautui myös tiedonvälityksen nopeudessa lyömättömäksi kanavaksi. Esimerkiksi *Thairyn sivuilla oli jo 26.12. kello 8:37 ensimmäinen maininta suomalaisista katastrofin uhreista.* Verkosta muodostui erityisen tärkeä viestintäkanava myös siksi, että puhelinyhteydet eivät toimineet; sekä katastrofialueen puhelinverkot, että Suomessa ulkoasiainministeriön puhelinlinjat ylikuormittuivat, eivätkä kyenneet palvelemaan ihmisten tarpeita.

### **Kansalaiset ryhtyivät itse välittämään tietoa omia kanaviaan pitkin, kun viranomaiseen ei saatu yhteyttä sen enempää kriisialueella kuin Suomessakaan**

*Hädässä olevalle ihmiselle tärkeintä on saada yhteys omaisiin. Tämän tehtävän Sukellus.fi täytti viranomaisen puolesta sadoille suomalaisille uhreille ja heidän omaisilleen.* Kansalaiset olivat erittäin tyytyväisiä Sukellus.fi-palveluun. Se vastasi heidän sekä tiedollisiin että emotionaalisiin tarpeisiinsa. Hyvin monet purkivat lyhyesti tuntojaan ja kiittivät tällaisen kanavan olemassaolosta, kun yhteyttä viranomaisiin ei saatu. Huomattavaa on myös, että sivujen päivittäjät ehtivät vastata kysymyksiin ja kommentoida, jos jollakin oli jokin erityinen hätä. Kansalaiset *luottivat* sivujen antamaan tietoon ja vilpittömään haluun auttaa. *Erytyisesti Thaimaassa Sukellus.fi:n kautta saatu informaatio oli kansalaisten tiedonsaannin kannalta ensiarvoisen tärkeää. Tekstiviestit ja verkko ovat myös erittäin tehokkaita kommunikointivälineitä,* kun organisoidutaan tämän mahdollis tavalla tavalla. Tähän perustui Sukellus.fi:n toiminta, kuten aiemmin raportissa on yksityiskohtaisesti kerrottu.

Valtionhallinnon viestintäsuosituksissa korostetaan verkon käytön kehittämistä viranomaisen ja kansalaisen vuorovaikutuksen parantamiseksi. ”Verkkoviestintä mahdollistaa tiedon välittämisen tehokkaasti” (Vnk, 2002). Sukellus.fi-toiminta osoitti tämän väitteen paikkansa pitäväksi. Erytyisesti verkon keskeistä ominaisuutta, *linkittämistä muihin*



*sivustoihin, kuten sairaaloihin ja muihin paikkoihin, kansalaiset pitivät erittäin hyvänä tietopalveluna. Verkko mahdollisti ajantasaisen tiedon. Nopeudessa se voitti kaikki perinteiset mediat.*

Sukellus.fi-sivuston toiminta on hyvä esimerkki Sassin (2000) mainitsemasta aktiivisesta kansalaisuudesta, jossa kansalaiset ottavat päätösvallan ja toiminnan omiin käsiinsä, varsinkaan jos eivät koe viranomaisen toimivan kriisissä riittävän nopeasti ja luotettavasti. Sekä kansalaiskirjeiden että Sukellus.fi-aineiston valossa *aktiivinen kansalaisuus* toteutui parhaiten juuri verkon kautta: kansalaisilla oli globaalisti yhteys toisiinsa ja he pystyivät auttamaan toisiaan eri tavoin. Sukellus.fi:n sähköposteissa monet tarjosivat erilaista apuaan paitsi etsimällä hyviä tietolinkkejä verkosta, myös konkreettisesti alkamalla etsiä kadonneita ja lähettämällä sähköpostitse tietoja info@sukellus.fi-osoitteeseen, tuntematta edes henkilöitä sen takana. Kansalaisten luottamus toisiinsa syntyi spontaanisti. Sitä edisti *Sukellus.fi-sivujen ylläpitäjien eettisesti ja journalistisesti kestävä toimintatapa.*

### **Indonesian maanjäristyksen 28.3.2005 yhteydessä viranomaisten viestintä oli aktiivisempaa**

Ikävä sattuma tarjosi tilaisuuden kokeilla hyökyaaltokatastrofista opittuja toimintatapoja käytännössä, kun Indonesiassa sattui 28.3.2005 voimakas maanjäristys. Tapahtuma sai runsaasti sekä kansainvälistä että suomalaista mediajulkisuutta, ja myös hyökyaaltokatastrofin avainministeriöt saivat tiedon huomattavasti nopeammin tästä luonnonmullistuksesta. Kriisipuhelin päätettiin avata *tunnin* kuluttua tiedon saamisesta ja *heti linjan auettua tästä tiedotettiin myös medialle ja ulkoasiainministeriön ja valtioneuvoston kanslian verkkosivuilla.* Maanjäristysalueella annettiin tsunamivaroituksia ja *matkanjärjestäjät saivat varoitettua suomalaisturisteja. Valmiuspäälliköt kokoontuivat nopeasti; hyökyaaltokatastrofissa tätä viivästytti ennen kaikkea tiedonkulun ja tilannekuvan muodostumisen hitaus. Valmiuspäällikköorganisaatio sinänsä on aina nopeasti muodostettavissa. Viestintäyksiköiden (UM, VNK ja SM) henkilöstöresurssit olivat paremmin tilanetta vastaavat alusta lähtien nopeamman tiedonkulun ansiosta.* Kriisipuhelin pidettiin tällä kertaa auki myös yöllä. Tiedotteissa osattiin nyt ennakoida kansalaisten mahdollisia kysymyksiä, kertoa toimenpiteistä ja palveluista ja tarjota useampia tapoja ottaa yhteyttä ulkoasiainministeriöön (tekstiviestit ja sähköiset lomakkeet). Koska maanjäristys ei tällä kertaa aiheuttanut tsunamia sitä, miten viestintä ja tiedonkulku olisi toiminut kriisinhoidossa ja katastrofialueella, ei tiedetä. On tärkeää, että kriiseihin reagoidaan oikeissa mittasuhteissa, ettei myöskään ylireagoida. Valmius- ja hälytysjärjestelmän tulee olla sellainen, että se osoittaa kriisin vakavuus-asteen mahdollisimman tarkasti, yli- ja alireagointia välttäen.

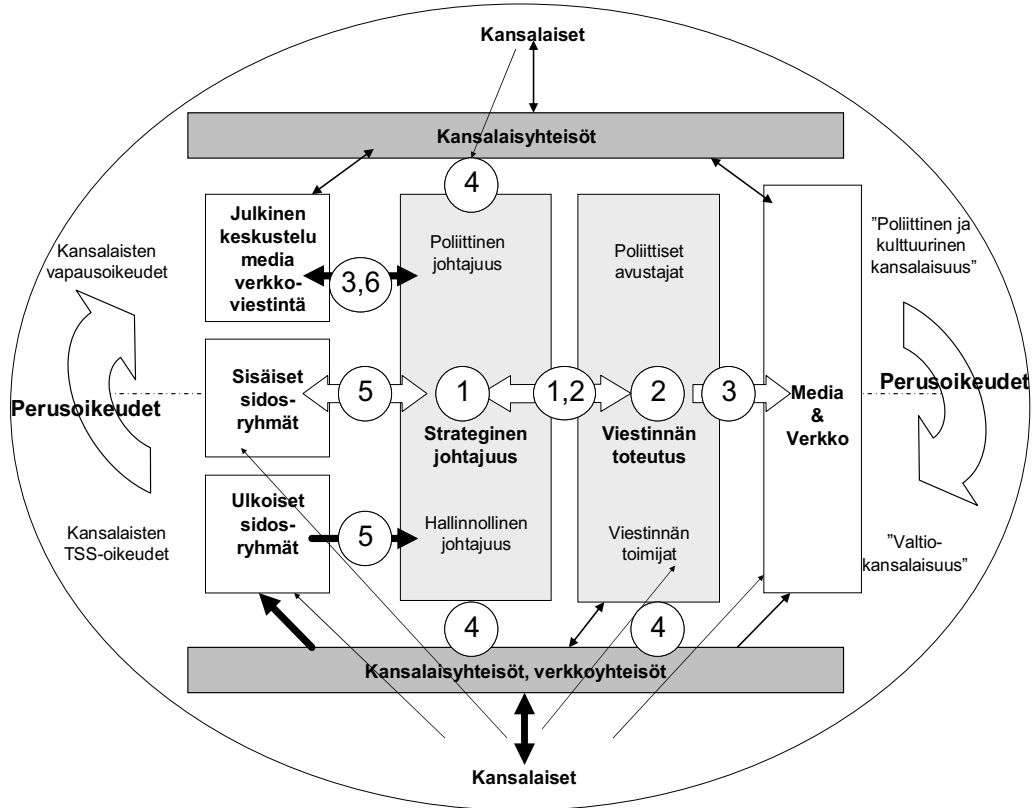
### **VISA-malli toimii yleisenä viitekehyksenä myös valtionhallinnon kriisiviestinnän arvioinnissa, eri painotuksin**

Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeessa kehitetty viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä VISA toimii myös valtionhallinnon kriisien tiedonkulun ja viestinnän analyysikehyksenä, tosin eri painotuksin. Perusoletus mallissa on, että kansalainen on yhteiskuntaa liikkeessä pitävä voima. Kriisissä korostuvat kansalaisen perusoikeuksista nimenomaan TSS-oikeudet, jotka ovat perustuslaillisia velvollisuuksia viranomaiselle, esim. huolehtia kansalaisen terveydestä ja turvallisuudesta. YK:n, Suomen Punaisen Ristin jne. humanitäärinen apu on ensisijaisesti TSS-oikeuksien toteutumista. Uskonnonvapaus, sananvapaus, ym. perustuslain vapausoikeudet jäävät kriisin *ensivaiheessa* taka-alalle, siksi nuolet VISA-mallissa (Kuva xx) yläpuolella ovat ohuempia. Uskonnolliset oikeudet tulivat esiin kriisissä mm. hädässä omaisten ruumiiden polttamisesta.

Yleensä viranomaisviestinnässä työnjako menee poliittisen ja hallinnollisen välillä, kuten VISA-mallissakin on kuvattu. Hallinnosta vastaava viranomainen toimii virkavastuulla, perustaa toimintansa faktatietoihin ja poliittisella vastuulla toimiva ministeri voi helpommin kertoa arvioita, näkemyksiä ja mahdollisia huonoja uutisia, jotka eivät vielä ole vahvistettuja tietoja. Tämän takia kriisiviestinnän ja vastuunkannon näkökulmasta on tärkeää, että tällaisessa suuronnettomuudessa vastuu operatiivisesta toiminnasta säilyy myös käytännössä viranomaisella ja poliittisella johdolla.

Tämä tapaustutkimus osoittaa, että kriisitilanteessa sidosryhmät sekä julkinen keskustelu, joka sisältää median ja verkkoviestinnän, tulee keskeiseksi, *strategiseksi*. Sidosryhmät ovat kansalaisten kohtauspinnassa, usein viranomaisen sijaan. Kansalaiset ottavat yhteyttä myös suoraan poliittisiin johtajiin, mikä ilmenee esimerkiksi suurena määränä kansalaispalautetta. Tämä palaute ohjataan mm. viestinnän toteutukseen vastattavaksi. Kansalaisyhteisöt toimivat mm. verkossa ja tieto niistä leviää muun median kautta. Viestinnän toteutus taas toimii lähinnä verkon ja median kautta.

Kuva 10.2 VISA-malli, viestinnän seuranta ja arviointi kriisitilanteessa



Numeroidut pisteet ovat arviointipisteitä, kuinka viestintä- ja tiedonkulku ovat onnistuneet. Nuolet osoittavat tiedonkulun ja yhteydenoton suunnan ja liikkeen.

### Kehitysideoita viranomaisviestintään ja tiedonkulkuun kansalaisten näkökulmasta: Millaisin keinoin kansalaisten tiedontarpeita voidaan jatkossa palvella paremmin?

Kansalaiskirjeissä (n=186) korostetaan hyvin positiivisesti mahdollisuutta kirjoittaa viranomaisille heti tuoreeltaan omista kokemuksista katastrofissa. Tätä pidettiin erittäin arvokkaana, mikä näkyy myös kirjeiden laadussa. Useimmissa kirjeissä oli lukuisia kehitysideoita, mitä tämän katastrofin tiedonkulusta ja viestinnästä pitää ottaa opiksi. Tähän on koottu aineistosta alkunsa saaneita kehitysideoita, jotka liittyvät viranomaisen ja kansalaisen väliseen tiedonkulkuun ja viestintään.

#### ***Yhteydenoton mahdollisuuden viranomaisiin pitää olla ongelmaton***

*Kansalaisten suurin ongelma oli, että he eivät saaneet yhteyttä viranomaiseen. Päivystysjärjestelmän toimivuus ja riittävyys kriisitilanteessa on olennaisin tekijä, jotta kansalaiset saavat heitä koskevat tiedot. Päivystyspuhelin ja kriisipuhelin on erotettava toisistaan. Jossakin kansalaisen on saatava puhua hätänsä.*

#### ***Media ei voi korvata viranomaistiedotusta***

Katastrofin opetus oli, että vaikka median kautta tavoitettiin suuri yleisö ja pystyttiin ehkä palvelemaan sen tarpeita, media ei ollut viranomaisten korvike niille kansalaisille, jotka olivat itse kriisissä uhreina tai heidän omaisilleen.

### ***Verkkoviestinnän mahdollisuudet osoittautuivat kriisissä nopeimmiksi ja luotettavimmiksi tiedonvälityskanaviksi***

Viranomaisen tulee kehittää omia verkkopalveluja niin, että niillä voidaan median lisäksi kriisissä palvella suoraan kansalaista: *kansalaisen tarvitsemat tiedot olisi suurimmaksi osaksi pystytty hoitamaan verkkosivuilla olevilla ohjeilla, lomakkeilla ja neuvoilla, miten toimia pelastustilanteessa, mistä saada tietoa sairaaloista, mistä saada matkustusasiakirjat ja miten toimia paikalla, mikä on kotiuttamisjärjestys, eri toimijoiden yhteystiedot katastrofialueella*, jne. Tällaisen julkisen kriisipalvelun voisi tarjota niin, että se edellyttää rekisteröitymistä.

### ***Katastrofialueella matkanjärjestäjien ja ulkoasiainministeriön välillä on selkeästi sovittava vastuukysymyksiä ja kriisinhallinnan johtamisesta***

Jos operatiivinen vastuu on ministeriöllä, kuten tässä ulkoasiainministeriöllä, sen vastuun tulisi ulottua *konkreettiseen johtamiseen katastrofialueella*. Olisi tarvittu henkilö, joka olisi pitänyt työnjakokokouksen matkanjärjestäjien kanssa sekä avustusjärjestöjen, EMA:n, Suomen Punaisen Ristin, kirkon ym. kanssa heti alussa. Kriisiorganisaation Thaimaassa ja Sri Lankassa olisi pitänyt kokoontua heti 26.12. ja käynnistää kokonaiskuvan hahmottaminen. Tässä onnettomuudessa ensimmäinen *yhteinen* työnjakokokous pidettiin Aurinkomatkojen koordinoimana vasta tiistai-iltana 28.12. Phuketin lentokentällä.

### ***Kriisin johtamisen ja kriisiviestinnän koulutus pitää olla jokaisella kriisiin vastuulliseksi nimetyllä ja kriisinjohtamista, tiedonkulkua ja viestintää pitää jatkuvasti harjoitella***

Näin suuren kriisin johtaminen olisi edellyttänyt jo tiedonkulun ja yhteistoiminnan sujuvuuden kannalta kokoaikaista pelastustoimintaan erikoistunutta kriisinjohtokeskusta, joka olisi tiedottanut kansalaisille ja medialle tapahtumista. Nyt koko kriisiorganisaatio ei järjestänyt tiedotustilaisuuksia paikalla, toisin kuin esimerkiksi Estonia-kriisin aikana Turussa. Tässä kriisissä toimittajat olivat seuraamassa tiiviisti pelastustehtäviä hoitavien lääkäreiden ja kirkon työntekijöiden toimintaa ja esittivät kysymyksiä koko ajan, mikä koettiin pelastustoimintaa häiritseväksi.

### ***Tietosuojan kysymyksiä pitää kehittää kriisiviestinnän näkökulmasta***

Nimelistan julkaiseminen osoitti, että intymiteettisuojan ja tietosuojan kriisissä on oltava pienempi, koska kyse oli ihmishenkien pelastamisesta ja myös omaisten hyvinvoinnista. Kadonneiden ihmisten olinpaikan selvittämisen kannalta verkkoviestintä osoittautui tehokkaimmaksi keinoksi. Myös matkatoimistojen lupaa antaa tietoja omaisille katastrofitalanteessa pitää lainsäädännöllä ja ohjeistuksella muuttaa.

### ***Omaisille pitää kertoa, milloin ja keneltä he saavat lisätietoa***

Uhrien omaiset eivät katastrofissa tyydy siihen, että luvataan vain selvittää asiat ja palata niihin myöhemmin. Omainen tarvitsee vastauksen ja tiedon, milloin ja keneltä hän saa lisätietoa. Viranomaisen antamaan tietoon ja lupaukseen pitää voida luottaa.

### ***Toiminnan koordinointi- ja johtovastuu pitää olla virkavastuulla toimivalla viranomaisella, jolla on riittävät toimivaltuudet***

Kriisissä on usein monta organisaatiota toimimassa: *tässä tapauksessa valtakunnalliset johtotehtävät kuuluivat 27.12. lähtien valmiuspäällikköorganisaatiolle, jossa päätettiin, että käytännön vastuu kriisinhoidosta on ulkoasiainministeriöllä, josta vastuu käytän-*

nössä siirrettiin Suomen Punaiselle Ristille paikanpäällä 28.12. kello 18.00 pidetyssä palaverissa. Kun matkatoimistot käyttivät taas EMA-groupin lääkäreitä, ristiriitatilanteissa oli epäselvää, *kenen ohjeita noudatetaan*.

## Tutkimusraportin suositukset

Alla on listattu tutkimustulosten perusteella 20 suositusta siitä, miten Aasian hyökyaaltokatastrofin tulisi vaikuttaa valtionhallinnon kriisiviestinnän kehitykseen.

### **1. Tulisi perustaa koko valtionhallinnon kriisiviestinnän suunnittelijan toimi**

Koska kriisiviestinnän kehitys kuuluu valtioneuvoston kanslialle, valtioneuvoston kanslian henkilöstöresursseja tulisi lisätä niin, että valtioneuvoston kansliaan perustetaan koko valtionhallinnon viestinnän suunnittelijan toimi, jolle kuuluu erityisesti kriisiviestinnän suunnittelu ja seuranta.

### **2. Viestinnän rooli tilannekatsausten koonnissa ja ylläpidossa tulisi selkeyttää**

Ehdotus on, että mediaseurannan (ja mahdollisesti myös verkkokeskustelujen seurannan) tekisivät viestinnän ammattilaiset. He myös analysoisivat viranomaisten lähettämät tiedotteet ja tiedotustilaisuudet. Osana mediaseurantaa he myös analysoisivat sanomien läpimenon ja ”oikeellisuuden” mediassa.

### **3. Kriisitilanteessa pitäisi ministeriöissä ottaa käyttöön olemassa olevat valtionhallinnon kriisiviestintätilanteen ohjeet (18.6.2003.)**

Valtioneuvoston kanslian ohjeissa olevat asiat pätevät edelleen, mutta ohjeita vain ei ole sisäistetty. Tämän lisäksi viestinnän vetäjä voisi listamaisesti käydä läpi eri viestintävälineet ja viestintään liittyvät toiminnot ko. kriisissä: tarkoituksena olisi tarkistaa että akuutissa kriisissä kaikki tarvittavat viestinnän osa-alueet on otettu huomioon ja niitä seurataan ja käytetään maksimaalisesti.

### **4. Viestintävastuu tulisi selkeyttää suhteessa kriisipäätöksenteko- ja johtamisjärjestelmiin**

Toisin sanoen kuka kantaa poliittisen vastuun, jos valtioneuvoston sijaan valmiuspäälliköt tai jokin muu taho on johtava elin siviilikriiseissä? Kuka kantaa viestintävastuun kriisin hoidosta? Tämä täytyy selkiyttää, jotta kriisiviestintä onnistuu.

### **5. Kansainväliset yhteistyömahdollisuudet tilannekuvan luonnissa, erityisesti EU-maiden kanssa tulisi kartoittaa**

Suomen tulisi aktiivisesti osallistua kansainvälisten yhteistyömahdollisuuksien kartoittamiseen tilannekuvan koonnissa, erityisesti EU:ssa. Tässä kriisissä EU ei näkynyt yhteisenä toimijana ja tilannekuvan luojana/jakajana juuri lainkaan. Usealla EU-maalla oli samat ongelmat.

### **6. Puhelimessa kansalaisten tietojen keruu tulisi organisoida uudelleen**

Kun kerätään tietoja kansalaisilta puhelimessa, tähän tarkoitukseen tulee olla etukäteen koulutetut ihmiset. Heidän tehtävänä on *ainoastaan* kerätä tietoja. Eri henkilöt ovat taas vastuussa jatkoanalyysin tekemisestä näistä tiedoista. Tämä on hyvä ehdotus keskusrikospoliisista. Lisäksi puhelinpalvelun eksaktin funktion tulee käydä ilmi kansalaisille tiedotettavasta puhelimen nimestä, yksiselitteisesti.

### **7. Tilannekeskuksen vaikutukset kriisin viestintään tulee arvioida etukäteen**

Jos tilannekeskus otetaan käyttöön, myös tämän vaikutuksia kriisistä tiedottamiseen on mietittävä, eli miettiä keskitetäänkö myös tiedotus, kuten muu kriisinhoito. Tiedonkulkuun ja sisäiseen viestintään liittyen tilannekeskuksessa tulee olla tietojärjestelmä josta

tieto menee reaaliajassa tarvittaville tahoille. Puhelinsoittojen vastaanottopisteen tulisi olla eri huoneessa kun tilannekeskus (mutta lähellä sitä). Myös mediatiedon keruupaikka tulee miettiä. Verkosta tiedonkeruuseen on oltava omat työkalut ja erikoistuneet ihmiset, jotka hakevat tietoa mm. keskustelupalstoilta, onnettomuusalueen (ulkomailla ollessa) sairaaloista jne.

#### **8. Uusien teknologioiden tuomia mahdollisuuksia tulee kartoittaa ja kehittää myös kriisitilanteiden varalle**

Tekstiviestejä tulee hyödyntää viranomaisten evakuointityössä, ja kehittää niiden käyttöä, kuten paraikaa tehdäänkin. Lisäksi puhelin + verkko yhdistelmän käyttömahdollisuuksia kriisissä on hyvä tutkia edelleen tämän tapauksen esimerkkiä käyttäen (mm. Sukellus.fi).

#### **9. Kuitenkin, kansalaisten ja viranomaisten viestintäteknologiset valmiudet tulee huomioida realistisesti erilaisia teknologia ratkaisuja mietittäessä**

Kun mietitään teknisiä ratkaisuja, tulee kuitenkin ottaa huomioon, että kansalaisten viestintäteknologisista valmiuksista puhelinviestintävalmiudet ovat edelleen parhaiten hallitut niin kansalaisten kuin viranomaisten taholla. On syytä muistaa, että kriisitilanteessa tutut ja helppokäyttöiset välineet ovat ne, joita käytetään.

#### **10. Katastrofialueella tulee lähettää välittömästi myös viestinnästä vastaava**

Katastrofialueella tulisi olla henkilö, joka kantaa viestintävastuun asioiden tiedottamisesta ja näin vapauttaa toiminnanjohtajan/t tekemään työtään ja johtamaan kriisinhoitoa.

#### **11. Viestinnän edustajan tulisi olla paikalla kaikissa keskeisissä kriisinhoitoa käsittelevissä kokouksissa**

Viestintäyksikköä/viestinnän edustajaa tulee informoida näistä kokouksista. Viestinnällä on tiedotettavana vain, mitä he tietävät, heidän pitää tietää uusin tieto, jotta he voivat tiedottaa sen.

#### **13. Harjoituksia tulee olla lisää ja tiedonkulku sekä viestintä täytyy kytkeä niihin tärkeänä osana**

Suomalaiset onnettomuustapaukset osoittavat, kuinka tärkeää kriisiviestintää on suunnitella ja harjoitella etukäteen. Aiemmalla harjoittelulla on yleensä ollut erittäin positiivista vaikutusta kriisin hoitoon, kuten Myyrmannin tapauksessa. Valtionhallinnossa toteutetaan valmiuspäällikkökokousten mukaisia valtionhallinnon valmiusharjoituksia. Vuonna 2005 toteutetaan valmiusharjoitus VALHA 2005. Viestintä tulee ottaa mukaan VALHA harjoituksiin.

#### **14. Kriisin aikana ensimmäinen tiedotustilaisuus tulisi järjestää mahdollisimman pian, vaikka ei olisikaan vielä paljon tietoa tapahtuneesta**

Tiedotustilaisuuksissa ministerin tai ministereiden on hyvä olla läsnä kertomassa asioista heti ja avoimesti, vaikka kerrottavaa ei vielä paljoa olisikaan, koska tämä helpottaa kansalaisten ahdistusta. Kuten tämän kriisin aineisto osoittaa, *ministereitä kuunnellaan mediassa eniten ja heidän näkemystään kriisin hoidon asioista kysytään ensisijaisesti, vaikka kriisiä hoitaisi valmiuspäällikköorganisaatio.*

#### **15. Toisin kuin tässä kriisissä, viestinnän tulee pyrkiä olemaan aktiivista eikä reaktiivista**

Kriisissä pitäisi pystyä tarjoamaan ratkaisu ennen kuin sitä kysytään.

**16. Tiedotteita omasta toiminnasta pitäisi julkaista ulospäin muutenkin kuin päätös- ja toimenpiteiden toteutustasolla**

Oman toiminnan prosessista, valmistelusta, ja suunnittelusta pitäisi tiedottaa huomattavasti enemmän. Tämä antaa aikaisää varsinaiseen päätös- ja faktatiedottamiseen.

**17. Viestinnän ihmisten oma aktiivisuus on keskeistä**

Mikäli keskeisissä kokouksissa ei oteta viestintää huomioon, on viestinnän ihmisten itse aktiivisesti otettava huomioon asioista viestiminen, tiedotuslinja jne.. Heidän on myös suositeltava, ketä muita viestinnän ihmisiä (esim. verkkotoimittaja) tulisi olla läsnä kyseisissä kokouksissa ja perusteltava miksi.

**19. Viestintä ja tiedonkulku edellyttävät organisointia ja organisointikykyä**

Viestintävälineet ja nopea tiedonkulu eivät auta, jos ihmiset eivät pysty toimimaan tiedon pohjalta ja organisoimaan toimintaansa. Tämän takia myös viestinnän ja tiedonkulun organisointia kriisitilanteissa tulee ennakolta harjoitella.

**20. Kansalaisten tiedontarpeisin pitää pystyä vastaamaan**

Samat ongelmat eivät saa enää toistua. Jos toimintatapa ei toimi ja ongelmat toistuvat, on toimintatapaa syytä muuttaa, organisoida se toisin ja harjoitella tätä toimintatapaa ennakkoon. Eri ministeriöiden vastuut, sekä yhteistoiminta niin viestintään kuin tiedonkulkuunkin liittyen erilaissa skenaarioissa tulee harjoitella etukäteen ja voimassa olevat ohjeistukset on syytä opetella niin teoriassa kuin käytännössä.

## LIITTEET

LIITE 1 KATASTROFIN AIKAKARTTA .....	263
LIITE 2 STRATEGISTEN TOIMIJOIDEN HAASTATELULOMAKE .....	287
LIITE 3 ASIAANTUNTIJOIDEN HAASTATELULOMAKE .....	288
LIITE 4 SIDOSRYHMIEN HAASTATELULOMAKE.....	291
LIITE 5 KYSELYLOMAKE VIESTINTÄYKSIKÖIDEN VETÄJILLE .....	292
LIITE 6 KYSELYLOMAKE VIESTINTÄYKSIKÖILLE.....	294
LIITE 7 SÄHKÖINEN KYSELYLOMAKE VIESTINNÄN TOIMIJOLLE.....	297
LIITE 8 SÄHKÖPOSTIKYSELY INDONESIAAN MAANJÄRISTYKSESTÄ.....	302
LIITE 9 TIEDOTUSTILAISUUDET .....	303
LIITE 10 MEDIALUOKITTELURUNKO .....	310
LIITE 11 LEHTI-ILMOITUS KANSALAISTEN KOKEMUSTEN KERÄÄMISEKSI .....	315
LIITE 12 KANSALAISKIRJEIDEN LUOKITTELURUNKO .....	316
LIITE 13 SUKELLUS.FI –LUOKITTELURUNKO.....	317
LIITE 14 VERKKOKESKUSTELUIDEN LUOKITTELURUNKO .....	317
LIITE 15 SÄHKÖINEN KYSELYLOMAKE VERKON KÄYTÖSTÄ JA YLLÄPIDOSTA .....	321





Aika	Katastrofi-alue	Suomi UM/UE		Vnk+VPO		SM		Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	Verkko-viestintä ja -keskustelut	STT
		Toiminta	Tiedotus	Toiminta	Tiedotus	Toiminta	Tiedotus			
Pvm	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3.5h)									
26.12.04	6:00-9:59	6:15-6:20 konsuli-päivystäjä <b>Kari Lehtoselle</b> puhelu, jossa soittaa ja ilmoittaa kolmen omaisensa huultoutuneen meereen Thaimaassa hyökyaallostasta. Puhelinyhteystoimivat Thaimaasta noin tunnin katoon <b>Rautalajaksi</b> , <b>Paitsi Khao Lakista, Hyvönen</b> jossa yhteydet katkesivat heti. (ei kellonaikaa)	7:30 Lomaleva Erja Tikka välitti STT:lle konsulipäivystäjän ja konsulityksikön päällikön yhteystedot saataan STT:n soiton matkapuhelimeensa.	7:10 <b>Risto Volanen</b> kuulee hyökyaallostasta pojaltaan Thaimaasta	8:24: SM:n päivystäjä saa tiedon Helsingin hätäkeskuksesta. Hätäkeskus sai viestin YK:n OCHA:sta. 8:43: Hätäkeskus ilmoitti UM:n valmiuspäivystäjälle keskukseen tulleista hätäpuhelusta 9:10: SM:n päivystäjä soittaa UM:n Hyvöselle, päivystysnumeroa ja pyytää tietoa ja informaation sen medialle	8:24: SM:n päivystäjä saa tiedon Helsingin hätäkeskuksesta. Hätäkeskus sai viestin YK:n OCHA:sta. 8:43: Hätäkeskus ilmoitti UM:n valmiuspäivystäjälle keskukseen tulleista hätäpuhelusta 9:10: SM:n päivystäjä soittaa UM:n Hyvöselle, päivystysnumeroa ja pyytää tietoa ja informaation sen medialle	6:47 Finnair saa ensimmäisen viranomaisilmoituksen Thaimaasta. 6:55 Aurinkomatkojen opas ilmoittaa Finnairille, ettei kaikkia matkustajia tavoiteta ajoissa paluulenolle 7:32 Aurinkomatkojen hätäpuhelimeen ilmoitus Sri Lankan hyökyaallostasta 8:50 Aurinkomatkat: Suomessa kokoontuminen toimistossa ja analyysi. Päätös muodostaa poikkeustilanneorganisaatio sekä kutsua lisää henkilöitä toimistoon. 9:45 Finnair ottaa yhteyttä Finnmatkojen Riitta Vermakseen. Finnmatkoilta meneti yksi opas Khao Lakissa.	6:00 Radio uutiset mainitsee maanjäristyksen yhteydessä hyökyaallostasta lyhyesti. 6:46: Hyökyaallostasta iskenet Phuketin rannoille ja huuhonotet mukansa ihmisiä 8:06: Kolmen suomalaisen epäillään olevan kateissa (Lähtenä UM:n päivystäjä) 8:20 Satojen pelättiin kuolleen Aasian maanjäristyksen jäljiltä 8:45: Uusi järjitys Intian valtamerellä		

Aika	Katastrofi-alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	Verkko-viestintä ja -keskustelut	STT
Pvm		Toiminta	Toiminta	Toiminta	Tiedotus	Tiedotus	Tiedotus
	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)						
26.12.04	Thaimaa	10:45 Kriisikeskus avataan. * 11:08 Bangkokin suur-lähetystön raportti, jossa vahvistetaan hyökyaallon kyaallon iskeneen mm. Phuketin rannoille. Tikka soitti (ASKI1) * Aamupäivällä viestintä- ja kulttuuriosaston päivystäjälle Pirkko Hämäläiselle	10:45 Leh-tonen Soittaa STT:lle ja ilmoittaa kriisinumeron ja tiedon kriisikeskukseen avaamisesta*		10:30 SPR:n verkkosivuille ensimmäinen katastrofia koskeva juttu ja 11:30 päivitys. 11:00 Aurinko-matkat: päätettiin muodostaa kriisikeskus, yhteydenpitoyksikkö, kriisipalvelu. Kaikilla yksiköillä kaksinkertainen miehitys kaksivuorotyökentelyä varten. 11:00 Finnair: Phuketin alueella olevien matkanjärjestäjien matkustajamäärä selvitetään 11:29 SPR:n tiedote: Punainen risti auttamassa hyökyaaltojen uhreja 11:40 Finnairin tiedote: Phuketin lento Bangkokiin	11:23 Suke-lus.fi:n Alex Nieminen saa ensimmäisen tekstiviestin Janne Miikkulaiselta, jossa pyydetään maan-järjestyksen johdosta välittömään suomalais-maan Phuketissa olevien nimiä ja puhelinnumeroita. 11:26 Miikkulainen pyysi Bangkokin suurlähetystön numeroa ja ilmoitti 13 löytyneen suomalaisen nimen.	10:53 Tiedot hyökyaallon uhrin määrästä yhä hajanaisia 11:19 Kolme hyökyaaltoa lomasaren rannoille (tässä uutisessa ensimmäiset suomalaiset silminnäkijäkokemukset) 12:37 Hyökyaallon koetelemilla alueilla muutama tuhat suomalaista

Aika	Katastrofi-alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmit	Verkkoviestintä ja -keskustelut	STT		
Pvm	Thaimaa	Toiminta	Toiminta	Toiminta	Tiedotus	Tiedotus	Tiedotus		
26.12.04	13:00-15:59 (Suomen aikaa. Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)	13:00 Similanin saarilta 400 sukellusretkelläistä rantaautuu armeijan laivalta Khao Lakin satamaan. Heistä 51 suomalaista.	Tikka oli yhteydessä Yrjö Länsipuroon ja Tiina Nikkiseen.	15:08 tiedote päivystysnumerosta verkkosivuille*	(ei kellonai-kaa) Puhelin-keskusteluja UM pressin, valtioneuvoston tiedotusyksikön ja pääministerin esikunnan kesken	14:10:Helsingin hätäkeskus ilmoitti pelastusosaston päivystäjälle, että kansalaiset eivät saa yhteyttä UM:n ilmoittamiin numeroihin. UM:n konsuli-päivystäjän mukaan tilanteelle ei voi toistaiseksi mitään. 14:42 Ministeriä informoidaan	14:00 Aurinkomatkat: alustava evakuointisuunnitelma Finnairin kanssa. Finnair: Päätetään, ettei uusia matkustajia viiedä kohteeseen. Kohteessa olevat päätetään evakuoida mahdollisimman pikaisesti. Alustava evakuointisuunnitelma	15:23 Thai-ryssä ensimmäinen maininta Khao Lakista	13:16 Tiedote UM:n kriisipuhelimesta 14:46 Thaimaassa kuolonuhreja lähes 200, loukkaantuneita yli 2000 14:51 Aasian hyökyaaltojen uhreja jo 4000 15:44 Kuolleiden määrä on nous- ssa Aasiassa yli 6000:n



Aika	Katastrofi-alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	Verkkoviestintä ja -keskustelut	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	Verkkoviestintä ja -keskustelut	STT
Pvm	Thaimaa	Toiminta	Toiminta	Toiminta	Tiedotus	Toiminta	Tiedotus	Toiminta
26.12.04 19:00 - 21:59	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)	19:00 Jussi Koskela ja Khaikhae Louwithawas saapuvat Phuketiin* 19:19 Länsipuro saa edustuston Khao lak-sähköposti-viestin.* 20:20 Edustusto kertoo sähköpostiviestissään kriisikeskukseen ja länsipurolle: "Khao Lak on edelleen totaalissa infoblokissa. Huhujen mukaan kuolleita on, mutta onko joukossa suomalaisia avoim.*						
	Khao Lakista ensimmäiset yhteydet Suomeen jälkehen ro-mahtaneen puhelinjärjestelmän alettua toimia. Katastrofin uhrin lähettivät omaisilleen Suomeen, joissa kysyivät miten toimia.				19:28 Tiedote: päivystys-numeroon satoja puheluita, omaiset tiedustelleet läheisiä joihin ei ole saatu yhteyttä. Päivystys avataan aamulla kello 8.*	(ei kellonaikaa) Finnmatkat: tiedote: Thaimaa ja Sri Lanka 26.12. (päivitetty 27.12. kello 8:30) 20:10 Aurinkomatkojen tiedote hyökyaal-tokatastrofista	21:20 Sukellus.fi: Janne miikkulainen lähetti Petri Ahoniemelle nimilistan pelastuneista asiakkaistaan. Alex Nieminen otti hoitaakseen löytyneiden listan sukellus.fi -sivuille. Niemen lähetti täydennetyn listan myös UM:lle Bangkokiin ja Helsinkiin. (lähde: sukellus.fi: Vrikko Aasian maanjäristyksen jälkeen)	19:16 Ainakin kaksi suomalaista loukkaantui hyökyaal-loissa Thaimaassa 19:24 Etelä-Aasian maanjäristyksessä on kuollut vajaat 9500 ihmistä. 21:01 UM sai satoja huolestuneita puheluita

Aika	Katastrofi- alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	Verkko- viestintä ja - keskustelut	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	Verkko- viestintä ja - keskustelut	STT
Pvm		Toiminta	Toiminta	Toiminta	Toiminta	Tiedotus	Tiedotus	
26.12.04	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)  Thaimaa	23:00 Kriisi- puhelin suljetaan Yöllä Kos- kela käy Bangkok- Phuket- sairaalassa, saa potilas- listoja myös muista sairaaloista. Humanitaarisen avun yksikkö sai tiedon katastrofista 26.12.*	22:00 Länsi- puro toteaa MTV3:n haastattelus- sa, että tilanne on avoin ja saattaa muuttua. Mäinisee Khao Lakin paikkana, jossa suoma- laisia on paljon tavoittamat- ta. Haastatte- lua lyhennet- täessä viitta- us Khao Lakin jätetään pois.*	KRP nosti 26.12. val- miuttaan tulevan uhrinunnis- tuksen takia	23:55 Finnair: En- simmäinen Finnairin oma evakuoitilento lähtee Helsingistä mukanaan lääkinä- ryhmä, matkatoimis- tojen edustajia, tarvikkeita, vettä		22:02 Hyökyaallot surmasivat yli 11500 ihmistä Intian valtameren rannoilla 2:20 Aasian järjestyksessä jo yli 12300 kuolonuhria.	

Aika	Katastrofi-alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	Verkkoviestintä ja -keskustelut	STT
Pvm	Thaimaa	Toiminta	Toiminta	Toiminta	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	Tiedotus
27.12.04 6:00-9:59	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)	6:06 sl <b>Heikki Tuunasen</b> raportti välitetään medialle sellaisenaan 6:38 Bangkokin suur-lähetystö ilmoittaa STT:n kautta, että hyökyaallossa on loukkaantunut useita suomalaisia* viestimässä paikalla yksikön sihtööri Tiina Krook ja harjoittelija Nina Nukari.	6:25 Risto Volanen kutsuu koolle ministeriöiden valmistuspäälliköt 8:30-10:34 Valmiuspäällikkökokous (20 henkilöä, läsnä). Päätetään, että operaatiota johtaa UM/Hyvönen ja että suomalaiset evakuoidaan mahdollisimman nopeasti. Tiedotusvastuu sisäinen UM/Länsipuro operatiivisista asioista, VNK/Mattila pääministerin ja hallituksen tiedotuksesta	6:48 Finnair: ensimmäinen oma evakuoitilento lähtee Phuketista 7:50 Finnair: UM tiedustele evakuoitilento-mahdollisuutta 8:10 Finnair: LVM tiedustele evakuoitilento-mahdollisuutta. 9:00 Finnairin alustava liikenne-ohjelma aikataulutetaan.	Tiedote: (ei kellon-aikaa) Suomalainen lääkäri Jari Vainio lähtee kartoittamaan ja koordinoimaan dinoimaan avun tarvetta Thaimaahan	6:11 YK: Aasian järjestysaluetta uhkaavat kulkutaudit 6:38 UM: Thaimaassa loukkaantuneita suomalaisia 7:20 Ensimmäiset suomalaiset illalla kotiin Phuketista 8:09 Kaikkien suomalaisten kontalosta ei vielä ole tietoa



Aika	Katastrofi-alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	Verkkoviestintä ja -keskustelut	STT
Pvm		Toiminta	Toiminta	Toiminta	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	
27.12.04 10:00-12:59	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h) Thaimaa	Tiedotus	Tiedotus	Tiedotus	(ei kellonaikaa) otakantaa.fi:ssä katastrofialtseista keskustelua ensimmäisen kerran. Kommenttien määrät 27.12. otakantaa.fi 3 kpl, Thairy 185 kpl, 11:16 Suke-lus.fi:n sähköpostiin ensimmäinen lista Phuketin sairaalosta linkkinä 12:29 Suke-lus.fi vastaanottaa ensimmäisen sähköpostin ilmoituksen löytäneestä henkilöstä	
	Ruotsin suurilähteliäs auttaa suomalaisia kuljetuksien järjestämisessä Khao Lakista Phuketiin.		10:00 VNK ottaa yhteyttä finnainiin.		10:00 VNK ottaa Finnainiin yhteyttä 12:00 Finnair: Alustavat evakuointitavat valmiit 12:22 Ensimmäinen Finnainin oma evakuointilento laskeutuu Phuketin 12:30 Finnainin ja matkajärjestäjien kokous aiheena tilanne, evakuointisuunnitelma, aikataulut, lääkintä, koneiden jake ja vastaanotto Helsingissä 12:30 Pääkaupunkiseudun Henkinen huolto saa kutsun avustustyöhön	10:08 Satoja ruotsalaisia kateissa pelkäätiin Thaimaassa 10:44 Aasiassa uhrien määrä nousee tunti tunnilta 11:12 SOS interna-tional: Yksi suomalainen kuollut Thaimaassa

Aika	Katastrofi-alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	Verkkoviestintä ja -keskustelut	STT
Pvm	Thaimaa	Toiminta	Toiminta	Toiminta	Tiedotus	Tiedotus	
27.12.04 13:00 - 15:59	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)	Toiminta	Toiminta	Toiminta	Tiedotus	Tiedotus	
		13:03 edustus- toon saapuu tietoja katoami- sista tai kuoleman- tapauksis- ta, joiden perusteella Tuunanen suomalai- arvioi suomalai- sia meneh- tyneitä olevan useita*	(koko päivä) tiedotusyksik- kö etsii inter- netistä tietoa tilanteesta, ja viestii myös UM-pressille, että Phuketin sairaaloiden nettisivuilla on nimilistoja	(ei kellonai- kaa.) Kes- kusteltiin FRF- avustusryh- män lähet- tämisestä, mutta pää- dyttiin valmistau- tumaan lähinnä yksittäisten asianunti- joiden ja asianuntija- ryhmien lähettäm- seen. Liik- kuvan poliisin lentoaseman yksikkö alkoi raken- taa evakuoi- tavien vastaanotto- pistettä 27.12..	(ei kellonai- kaa): Kirkon tiedotuskeskus: Kirkon ulkomaanavul- ta 50 000 euroa Aasian katastrofin uhrin auttamiseen. Aasian onnettomuuden uhreja muistetaan rukoushet- kessä Helsingissä. 14:30 Finnairin lento- aikataulut hyväksy- tään. 15:00 päätetään, että lentoluvat anotaan rescue-lentoina	14:03 Sukeellus.fi vastaanottaa ensimmäisen Khao Lak- aiheisen sähkö- postiviestin	14:35 Teksti- viestillä yhteys omai- siin Kaakkois- Aasian tuho- alueella 15:52 HUS lähettää lääkäreitä lentokentälle Aasiasta saapuvia vastaan 15:55 Hyökyaaltojen uhrimäärä nousut yli 20 000:een

Aika	Katastrofi- alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	Verko- viestintä ja - keskustelut	STT
Pvm	Thaimaa	Toiminta	Toiminta	Toiminta	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	
27.12.04 16:00- 19:59	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)	Toiminta	17:08-17:58 Valmiuspäälli- köiden 2. kokous (17 henkilöä läsnä). Finnai- rin evakuointi- suunnitelma hyväksytään sellaisenaan valtion suunnit- elmaksi. Menolennot muutetaan avustuslen- noiksi. Lääkin- tähuollosta vastaavaksi nimitetään SPR.	Tiedotus	16:15 Lento AY 1962 Phuketista Helsinkiin. Lennolla 228 matkustajaa, mukana 1 sylilapsi ja EMA:n sairaanhoita- ja saattajana. 16:37 Finnairin tiedote: Lomalijjat kotiin Phuketista ja Sri Lankasta. 16:52 Piispa Eero Huovi- nen pyytää teksti- viestitse avustajansa kautta ottamaan yhteyttä UM:n Arto Mansalaan ja keskus- telee myöhemmin tämän kanssa puhe- limitse.	16:13 Satojen pelätään kuol- leen Khao Lakissa 17:30 Suomalaisnainen kuollut Sri Lankassa, osa suomalaisista edelleen tavoit- tamatta 18:26 Hyökyaaltojen uhrimäärä nousi yli 22 000:een

Aika	Katastrofi- alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	Verkko- viestintä ja - keskustelut	STT	
Pvm		Toiminta	Toiminta	Toiminta	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät		
27.12.04 20:00- 23:59	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)  Thaimaa	20:45 Tieto- ja viestitys- tekniikka- palvelujen yksikkö saa pyynnön toimittaa lisälinjoja ja -puhelimia kriisikes- kukseen.* 23:00 Hyvö- nen haluaa sulkea kriisipuhe- linen. Länsipuro pyytää jatkamaan vielä tunnil- la.*	Tiedotus	Tiedotus	20:20 Ensimmäiset 222 matkustajaa saapuvat Suomeen 21:00 SPR:n 8 hengen lääkintäryhmä lähtee Thaimaahan. 21:58 Finnair lento Phukettiin mukanaan 2 kenttävirkailljaa, mat- kanjärjestäjien henkilö- kuntaa, EMA:n lääkäri- ryhmä ja SPR:n henki- löstöä. Lentokoneeseen asennettiin parit sekä se varustettiin EMA:n ohjeiden mukaisesti mahdollisimman paljon- la lisähapella sekä lääkintävarustuksella. 20:03 Sukellus.fi saa sähköpostitse moitteita UM:n ja matkatoimisto- jen toiminnasta .	Sukellus.fi esillä Yle:n ja MTV3:n iltauutisissa. Jo samana iltana sivuston kapasiteettia lisätään, kun käyttäjämäärä momin kertais- tuu.	

Aika	Katastrofi-alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	Verkkoviestintä ja -keskustelut	STT
Pvm	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3.5h)	Toiminta	Toiminta	Toiminta	Tiedotus	Tiedotus	Tiedotus
28.12.04	0:00-2:59	0:00 Kriisipuhelin suljetaan. Yöllä asennetaan 2 lisälinjaa laitteiden sekä 20 linjaa jonotusjärjestelmää varten.*					
28.12.04	3:00-5:59	(ei kellon-aikaa) SPR:n lääkärit ottavat pelastustöiden vetovastuun matkatoimistojen henkilö-kunnalta. Khao Lakin osalta on kritisoitu sitä, että UM:n ja SPR:n edustajat jäivät Phuketin, joka on 100 km:n päässä Khao Lakista.	5:58 Länsipuro saa Tuunasan aamuraportin ja välittää sen 6:00-6:21 välillä STT:lle, YLE:lle ja MTV3:lle.  (ei kellonaikaa) Tuunanen Tapaa Thaimaan pääministerin, saa katsauksen onnettomuuden laajuudesta ja Thaimaan viranomaisten toimista*		5:58 Länsipuro saa Tuunasan aamuraportin ja välittää sen 6:00-6:21 välillä STT:lle, YLE:lle ja MTV3:lle.  (ei kellonaikaa) Tuunanen Tapaa Thaimaan pääministerin, saa katsauksen onnettomuuden laajuudesta ja Thaimaan viranomaisten toimista*		3:33 Lento AY 1995 Hki-Colombo. Lennolla EMA:n lääkäriryhmä ja SPR:n henkilöstöä. Lennolla vietin kohteeseen mm. SPR:n kenttäraala 3:55 Air Finlandin 1. Charter-lento Phuketista saapuu Helsinkiin

Aika	Katastrofi-alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	Verkko-viestintä ja -keskustelut	STT
Pvm	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)	Toiminta	Toiminta	Toiminta	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	
28.12.04	Thaimaa	(koko päivä) Viestinnässä paikalla Tikka, Krook, Karttunen, Nukari, Ekholm ja Nikkinen etättyössä.	Tiedotus 8:30 Länsipuro MTV3:n ja YLETV1:n aamulähetyksissä.* 9:00 Suurilähettiläs Lindholm aamuraportin välitys medialle.*	Tiedotus	Tiedotus	
		(ei kellonai-kaa) Evakuointi oma-toimimatka-laisten osalta vielä epäselvä myös UM:n Bangkokin lähetyksessä	Tiedotusyksikkö: STT- ja Reuters-kooste aamulla, potilaslistojen seuranta, yhteydet sidosryhmiin, ekstrakatsaukset		6:05 1. Evakuointilento Phuketista saapuu Helsinkiin. 9:34 Air Finlandin Charter-lento Colombosta saapuu Helsinkiin.	Tsunamiaihteisten kommenttien määrät 28.12. otakantaa.fi 39 kpl, Thairy 207 kpl.

Aika	Katastrofi- alue	Suomi UM/UE	VNK+ VPO	SM	Verkko- viestintä ja - keskustelut	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	STT
Pvm	Thaimaa	Toiminta	Toiminta	Toiminta	Toiminta	Tiedotus	Tiedotus
28.12.04 13:00- 15:59	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)	UM päivävi: Suomalaismat- kustajien etsintä ja evakuointi jatkuvat.* UM:n kv uuttitoimisto- seuranta saatiin toimimaan. Tikka ilmoit- tettiin sähkö- postilla konsu- liyksikköön, kriisikeskus- seen ja Bang- kokin ja New Delhin si:hin ja pyysi pitämään ajan tasalla. Ainoastaan NDE lähetti tilannekatsauk- set 15:30 Tiedote verk- kosivuulle ja STT:lle siitä miten omaiset saavat tietoja evakuointilen- noilla saapu- vista*					
	"Khao Lakissa eteläisel- lä puo- lella keräys- paikalla pollettiin ruumi- ta" – Aurin- komat- kojen tuote- päällikkö kansa- laiskir- jeiden mukaan.			(ei kellonai- kaa)Pyydetti in viestintä- virastoa ryhtymään toimenpitei- siin, joiden perusteella tuhoalueella oleviin suomalaisten matkapuhe- limiin väli- tettäisiin tekstiviesti, jossa kerro- taan evaku- ointikeskus- set.	KRP tiedote: Krp lähettää kahden hengen uhrintunnis- turyhmän Thaimaahan. KRP tiedote: Ilmoitukset Kaakkois- Asian onnettomuu- dessa ka- donneista poitiisille.	14:30 Lento AY 1958 lähtee Phuketista, 221 matkustajaa, joista 2 EMA:n sairaanhoitajaa ja yksi paareilla istuva kipsijalkainen potilas	

Aika	Katastrofi- alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	Verkko- viestintä ja - keskustelut	STT	
Pvm		Toiminta	Toiminta	Toiminta	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät		
		Tiedotus	Tiedotus	Tiedotus			
28.12.04 16:00- 20:59	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)  Thaimaa	Toiminta	Toiminta	Toiminta	16:32 Lento AY 1996 lähtee Colom- bosta Helsinkiin. Lennolla 227 mat- kustajaa. 16:05 Finnairin tiedote: Omaisille tietoja evakuoitilemnoilla saapuvista. 16:45 Piiipa Eero Huoivi- nen saapuu Phuket Orchid Resortiin, josta on tehty suoma- laisten kokoamises- kus. Huovinen käy myös Phuket Townin kriisikeskuksessa.		16:14 Suomalai- nen kentaiklinik- ka pääsi perille Sri Lankaan. 18:00 Sauli Niinistö pelastui roikkumalla puhelinylyvässä 19:39 Suomalai- sia hoidetaan useissa sairaa- loissa Thaimaa- sa. 20:19 Khao Lakin suomalais- turisteja etsitään lisävoimin
	18:00 Aurin- komaikojen tuotepäälik- kö kokoaan yhteistyöta- hot ensin- mäiseen palaveriin Phuketin lentokentälle. Paikalla UM, SPR, EMA, AM, FM, Tjäreborg	Tiedotus	Tiedotus	Tiedotus	17:08-19:00 Valmi- uspääliköiden 3. kokous (19 henkilöä läsnä): KRP lähettää 2 uhrinunnistajaa, SPR kokoa täyden- nysryhmiän lentä- mään Phuketiin, <b>kadonneiden luetteloiti KRP:n vastuulle</b>		



Aika	Katastrofi- alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	Verkkoviestintä ja - keskustelut	STT
Pvm	Thaimaa	Toiminta	Toiminta	Toiminta	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	
28.12.04 21:00- 3:59	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)	Tiedotus	Tiedotus	Tiedotus	22:55 Lento AY 1963 lähtee Phuke- tiin. Lennolla muka- na matkanjärjestäji- en, EMA:n ja SPR:n henkilöstöä, avus- tusmateriaalia ja puhdasta vettä.	21:48 Tuhannet eurooppalaiset katessa, var- muudella kuollei- ta vajaat sata
29.12.04 4:00- 9:59		23:00 Kriisi- puhelin suljetaan*	21:30 tiedo- te verk- kosivuille ja medialle sähköpos- tiosoitteen kriisi2 avaamises- ta.*		ilta: Raya Diversin Janne Miikkulainen Khao Lakista Phuketin, lopetti kadon- neiden etsinnät.	8:27 Katastrofi- alueelta palan- neiden fyysinen kunto henkistä parempi 9:59 Thaimaan halli- tuksen listalla 13 suomalaista kuollutta
		8:00 Kriisi- puhelin avataan (ei kellonaikaa) Avataan kriisi2- sähköpos- tiosoite kansalaisten ilmoitusten vastaanotta- miseksi.*	8:30 STT:n tarjoamaa Aasia- online- uutispalve- lun aletaan julkaisua UM:n verk- kosivuilla.*		4:08 2. Evakuointi- lento Phuketista Saapuu Helsinkiin. 4:39 1. Evakuointi- lento Colombosta saapuu Helsinkiin. 7:58 Lento AY 1955 Hki-Phuket.	

Aika	Katastrofi- alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	SST	
Pvm	Thaimaa	Toiminta	Toiminta	Toiminta	Verkko- viestintä ja keskustelut	
		Tiedotus	Tiedotus	Tiedotus	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	
29.12.04	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)	10:13 Telia- Sonerasta tarjotaan SMS- massaviesti- palvelua evakuointi- keskusten ilmoittami- seksi. Yh- teydenotot LVM:öön, SM:öön* 12:31 Viestintävi- rasto vas- taanotti Te- liaSoneralta tiedon hankkeesta lähettää tekstivieste- jä. Idea hankkeelle oli tullut Ruotsista, jossa vastaa- va toiminta (Erkki Tuomioja ja Laila Frei- valds)	11:00 Valmi- uspäälliköiden 4. kokous: <i>Politiisi vastaa vainajien eistimäisiä ja saattamisesta lentokonee- seen.</i> Kootaan vähintään 10 hengen ryhmä, joka raportoi operatiiviset asiat UM:lle ja poliittisen tuen asiat valmius- päällikköryh- mälle.	Tiedote 4/15/2004 Toiminta suomalaisen vainajien tuomiseksi kotimaahan on käynnis- tynyt	10:50 KRP:stä 2 uhrintunnis- tajaa ja 10 hengen ammattilais- ryhmä thaimaahan tehtävään vainajien kotinkulje- tus.	11:05 HUS nostaa sairaa- loidensa valmi- utta. 12:09 Palveleva puhelin auttaa Aasian kata- strofista ahdis- tuneita 13:11 Ruotsalaisyhtiöt poistavat puhelimaksut tuhoalueelle. 13:40 Piispa Huovinen tapaa Phuketissa olevia suoma- laisia. Suoma- laisia yli 200 tavoittamatta kriisialueilla

Aika	Katastrofi-alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	Verkkoviestintä ja -keskustelut	STT		
Pvm	Thaimaa	Toiminta	Toiminta	Toiminta	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	STT		
29.12.04 14:00- 16:59	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)	14:00 Tikka antaa radio- uutisiin lausunnon koskien kadonneiden listan julkistamista Krook, Karttunen, Nukari, Ekholm ja Nikkinen etätyössä. (ei kellonai- kaa): Tuunanen siirtyy Phuketin ja arvioi haastattelus- sa suomalais- lonuhreja olevan 100-200.*	14:00 Tikka antaa radio- uutisiin lausunnon koskien kadonneiden listan julkistamista Krook, Karttunen, Nukari, Ekholm ja Nikkinen etätyössä. (ei kellonai- kaa): Tuunanen siirtyy Phuketin ja arvioi haastattelus- sa suomalais- lonuhreja olevan 100-200.*	14:00 Tikka antaa radio- uutisiin lausunnon koskien kadonneiden listan julkistamista Krook, Karttunen, Nukari, Ekholm ja Nikkinen etätyössä. (ei kellonai- kaa): Tuunanen siirtyy Phuketin ja arvioi haastattelus- sa suomalais- lonuhreja olevan 100-200.*	17:05-18:50: Valmiuspäälli- köiden 5. kokous (24 henkilöä läsnä): Viestin- tävirasto huolehtii SMS- viestityksestä. SM selvittää tietosuoja- valtuutetun antaman lausunnon jälkeen* 15:00 UM:n 2. tiedotusti- laisuus. (pääministe- ri, ulkorni- misteri) Tiedote: Puolet suomalais- ta evakuoit- tu*	(ei kellonai- kaa) Perus- tettiin valmi- uspäällikö- kokouksen perusteella SM:n johdol- la toimiva vainajien kotiuttamista valmisteleva työryhmä. 15:42 Sisä- asianminis- teri lähettää virallisen kirjallisen pyynnön hätäteksti- viestin lähettämisek- si evakuoin- nista	17:00 Raya Diversin Janne Miik- kulaisen pyynnöstä sukulus.fi:n nettisivuille laitetaan juttu, jossa ilmoite- taan katastro- fiavun siirty- neen viran- omaisten vastuulle ja etsinnät Raya Diversin puolesta on lopetettu. Kadonneita ilmoitetaan sukulus.fi:n sähköpostise ja listojen päivitys jatkuu	16:02 SOS International: Suomalaisyttö menehtyi Phuketissa.



Aika	Katastrofi-alue	Suomi UM/UE		VNK+VPO		SM		Verkkoviestintä ja -keskustelut	STT
		Toiminta	Tiedotus	Toiminta	Tiedotus	Toiminta	Tiedotus		
Pvm	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)								
30.12.04	2:00-7:59	7:00 UM tiedustele Finnairilta sairaalakoneita					2:45 5. Evakuointilento Phuketista saapuu Helsinkiin		4:50 Miljoonat vailla ruokaa Aasian katastrofin jäljiltä
30.12.04	8:00-11:59	8:00 Kriisipuhelin avataan.* 9:36 SMS- viesti Intiaan ja Sri Lankaan: Intian hallitus on varoitannut uusista hyökyaalloista. (varoitusta ei koskaan purettu).* 10:00 UM:n kontaktiryhmän 1. kokous valtioksihteeri Arto Mansalan johdolla.*					(ei kellonaikaa) SPR:n katastrofiryhmä aloittaa työnsä Sri Lankassa. SPR:n Aasia-verkkosivut avataan 7:00 UM tiedustele sairaalakoneita Finnairilta. 9:00 Finnair vahvistaa, että sairaalakone on mahdollinen. 9:15 päätös sairaalakoneen lähettämiseksi tehdään. 10:31 6. evakuointilento Phuketista saapuu Helsinkiin.		8:46 Suuriähtettiläs Tuunanen pelkää suomalaishurien määrän kasvavan suureksi. 10:00 Intian varoittamaa uutta tsunamia ei tullut.

Aika	Katastrofi-alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	Verkko- viestintä ja -keskustelut	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	Verkko- viestintä ja -keskustelut	STT
Pvm	Thaimaa	Toiminta	Toiminta	Toiminta	Tiedotus	Tiedotus	Tiedotus	Tiedotus
30.12.04 12:00- 16:59	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)	(ei kellon- alkaa) Viestiyh- teydet ja tietotek- nikka: HAL-42 kutsutaan kriisiorgani- saatiota vastaamaan viestiyhte- yksistä*	13:00 Hallitus neuvottelee kriisistä nor- maalin ko- koontumisen yhteydessä	Tiedote 4/17/2004 Aasian luonnonon- nettomuuden kustannukset 15:00 Tiedo- tustilaisuus (ei kellonai- kaa) extra- mediakatsa- us	(ei kellonai- kaa) Sisäiseen tiedotukseen suunnattu juttu kriisikeskuk- sen käynnistä- misestä ja työstä. viestin- riosaston raportin mu- kaan <b>ainut</b> <b>sisäisen vies-</b> <b>tinnän työ-</b> <b>panos.</b>	Tiedote 14:02 Finnairin tiedote; Finnairin ilmasillassa kym- menen evakuointi- lentoa 15:00 Finnairin puolesta sairaalakone OH- LBU valmis, jonka jälkeen HUS asensi tarvittavat lääketieteelliset laitteet.	(ei kellonai- kaa) Alex Nieminen Saastunut vesi on tsunamialu- teen suurin terveysriski. 14:17 SPR:n lääkäritimi leikkaa Phuke- tin sairaalassa suomalaisia. 15:41 Krii- siavun tarjontaa lisätty eri puolella maata	12:35 Lisänu- mero ulkomi- nisteriön päi- vystykseen. 13:46 Mönkäre kehottaa ter- veydenhoitoa varmistamaan kriisin jälkihoi- don. 31:59 Saastunut vesi on tsunamialu- teen suurin terveysriski. 14:17 SPR:n lääkäritimi leikkaa Phuke- tin sairaalassa suomalaisia. 15:41 Krii- siavun tarjontaa lisätty eri puolella maata

Aika	Katastrofi- alue	Suomi UM/UE	VNK+VPO	SM	Verkko- viestintä ja - keskustelut	Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	Verkko- viestintä ja - keskustelut	STT
Pvm	kello (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)	Toiminta	Toiminta	Toiminta	Tiedotus	Tiedotus	Tiedotus	Tiedotus
30.12.04	17:00- 6:59	(koko päivä) Viestinnässä paikalla Tikka, Krook, Karttunen, Nukari, Ekholm ja Nikkinen etättyössä.	17:04 Valmiuspäälli- köiden 6. kokous (23 henkilöä läsnä): Kriisialueella työ- kennelleiden suoma- laisten tukeminen, evakuoitinkuljetukset, toiminnan jatkaminen Phuketissa ja koti- maassa	19:00 Kadon- neiden lista viettim ensin- mäisen kerran valtioneuvoston sivuilla	18:00 Sairaalakone väliasiemusten puolesta lähtövalmis 19:59 Sai- raalakone lähtee. Lenno- la KRP:n ruumiintunnus- tysyksikkö, joka jäi Phuketin sekä lääkitä- henkilökuntaa.	17:47 Vanhanen torjui arvostelun hitaasta reagoi- nista. 20:14 Matkoppaat joutuneet ääri- joille Thaimaassa. 20:28 Finnair muutti yhden koneen tehoi- topotilalle sopi- vaksi. 20:33 KRP julkisti listan kadonneista matkailijoista. 04:45 SPR: Suomalaisia ei todennäköisesti enää löydy elossa		

Aika	Katastrofi- alue	Suomi UM/UE		VNK+VPO		SM		Verkko- viestintä ja - keskustelut	STT
		Toiminta	Tiedotus	Toiminta	Tiedotus	Toiminta	Tiedotus		
<b>Pvm</b> 31.12.04	<b>kello</b> (Thaimaa +5h, Sri Lanka +3,5h)								
	<b>Thaimaa</b>	10:00 UM:n kontaktiryh- män 2. koko- us	Tiedotus	Toiminta	Toiminta			<b>Yhteistyökumppanit ja sidosryhmät</b>	7:52 Indonesia isännöi katastrofiko- kousia ensi viikolla. 13:02 Ruumiiden tunnistaminen kilpa- juoksua aikaa vas- taan Khao Lakissa.
				12:10 Valmius- päälliköiden 7. kokous.				11:41 Sairaalakone laskeutuu Phuketiin	
<b>31.12.04</b>	<b>14:00- 23:59</b>	18:30 UM:n edustaja saa- puu kriisikes- kukseen ja ilmoittaa UM:n kriisitoiniston olevan pystys- sä viimeistään 3.1. Viimeiset kriisikeskuksen hoitajan tavoit- tamat matkaili- jat olivat kuitenkin jo poistumassa maasta	(ei kellonai- kaa) Ryhdy- tään selvittä- mään satelliit- tiyhetyden hankkimista tietoyhteyksi- en parantami- seksi Phuke- tissa.	15:00 UM:n 3. tiedotusti- laisuus.				14:13 sairaalakone lähtee Phuketista Helsinkiin. Lennolla 8 paaripotilasta, 1 omainen, yhteensä 16 potilasta, 44 lääkinnällis- tä henkilökuntaa ja kokonaismatkustajamäärä 60. (ei kellonaikaa) Aurinkomatkat sulkee toimintonsa Sri Lankassa ja oppaat palaavat Suo- meen. Finnair evakuoi yhteensä 2351 ja Air Finland 700 suomalaista.	14:33 Ruotsin halli- tus myöntää toimi- neensa hitaasti. 17:37 Ruotsi esittänyt Suomelle avunpyynn- ön turistien kotiut- tamiseksi.19:09 Ruotsi esittää varoi- tusjärjestelmää tsunamien varalle. 23:54 KRP:n listalla nyt 198 katastrofissa kadonnutta



## Liite 2 Strategisten toimijoiden haastattelulomake

Tämä haastattelututkimus on osa Aasian hyökyaaltokatastrofin viestintää tarkastelevaa tutkimusta. Valtioneuvoston kanslia on päättänyt Valtionhallinnon viestintä 2007 -jatkohankkeesta Aasian hyökyaaltokatastrofin johdosta. Hanke tarkastelee Aasian hyökyaaltokatastrofiin liittyvää viranomaisten viestintää ja kansalaisten viestinnällisten tarpeiden toteutumista. Hankkeen toimikausi on 1.2.2005–30.5.2005. Hankkeen toteutuksesta vastaa Helsingin yliopiston viestinnän laitoksella toimiva Viestinnän tutkimuskeskus CRC. Tutkimuskeskus on nimennyt hankkeeseen seuraavat tutkijat tutkimusryhmäksi: Tutkimusjohtaja Hannele Huhtala, tutkija Salli Hakala ja tutkimusassistentti Aino Laakso.

Kaikki haastattelut käsitellään luottamuksellisesti ja ne tulevat vain tutkimusryhmän käyttöön. Tutkimusryhmän jäsenet ovat allekirjoittaneet salassapitosopimukseen, lisäksi heitä velvoittavat Helsingin yliopiston tutkimussäännöt. Tutkimuksessa annetaan anonyymiteettisuoja.

### Osa I: Kriisin ensimmäiset päivät omassa työssäsi

Kysymykset:

1a Miten, mistä ja milloin Sinä sait ensimmäisen tiedon tapahtuneesta?

1b Millaisia toimenpiteitä teit ensimmäiseksi oma-aloitteisesti? (esim. hain lisää tietoa tapahtuneesta)

2a Milloin ja miten olit ensimmäisen kerran yhteydessä työpaikallasi kriisin takia?

2b Minkä tyyppisiä toimintaohjeita sinulle annettiin? Minkä tyyppisiä toimintaohjeita itse annoit?

2c Jos kuulut valmiuspäällikköorganisaatioon, milloin olit ensimmäisen kerran yhteydessä valmiuspäällikköorganisaatioon kriisin takia?

### Osa II: Kriisin käsittely

Kysymykset:

1. Miten ministeriösi viestintä kokonaisuudessaan järjestettiin käytännössä? (Millaisiin viestinnällisiin toimiin ryhdyttiin? Miten? Milloin? Millaisiin viestinnällisiin toimiin varauduttiin? Miten? Milloin?)

2a Miten yleensä itse informoit yksikköäsi tapahtumien kulusta tai saamistasi uusista tiedoista?

2b Miten yksikkösi ihmiset yleensä informoivat Sinua:

a) yksikkösi tapahtumista ja toimista

b) Aasian katastrofin tilanteen kehityksestä

3. Miten siirsit viestinnän tehtäviä alaspäin omaan organisaatioosi?

4. Miten ennalta määritellyt viestinnän päivystys- ja vastuusuhteet mielestäsi toteutuivat

a) kriisin I vaiheen aikana (26.12.2004–5.1.2005)?

b) kriisin II vaiheen aikana (6.1.2005-)?

5c Mitkä olivat mielestäsi toimivia, sisäistä viestintää edesauttavia käytäntöjä? Mitkä käytännöt taas eivät toimineet?

6. Millaisia olivat ministeriön, muiden kun viestinnän yksikön, mahdolliset viestinnälliset toimenpiteet?

7. Millaisia olivat viestintäyksikön yhteydet ministereihin? Miten heitä autettiin?

8. Millaisia olivat viestintäyksikön yhteydet muihin yksiköihin ja virkamiehiin?

9. Millaista oli viestintäyksikön mahdollinen ministeriön sisällä tarjoama viestintä katastrofista? (esim. intranetin kautta jne. Kuka hoiti ja miten?)

10. Millaista oli *ministeriönne eri yksiköiden* välinen viestinnällinen yhteistyö?

11. Millaista oli *ministeriöiden välinen* viestinnällinen yhteistyö? Mitkä käytännöt toimivat ja mitkä eivät? Antaisitko lisäksi konkreettisia esimerkkejä ministeriöiden välisestä viestinnällisestä yhteistyöstä?.

### Osa IV Kehitysideat

1a Mitä Aasian hyökyaaltokatastrofin johdosta on päällimmäisenä mielessäsi suhteessa kriisiviestintään?

1b Mitä Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana ilmenneitä puutteita kriisiviestinnässä pitäisi mielestäsi korjata?

2a Tietäen sen mitä tiedät nyt, jos kyseinen katastrofi tapahtuisi tänään, miten toimisit?

Mitä tekisit ensimmäiseksi?

Mitä tekisit toiseksi?

Mitä tekisit kolmanneksi, jne.?

2b Mihin asioihin kiinnittäisit erityistä huomiota koko kriisin ajan?

3. Mitä kriisiviestintään liittyviä suosituksia tai ideoita Sinulle on tullut mieleesi?

### Liite 3 Asiantuntijoiden haastattelulomake

Tämä haastattelututkimus on osa Aasian hyökyaaltokatastrofin viestintää tarkastelevaa tutkimusta. Valtioneuvoston kanslia on päättänyt Valtionhallinnon viestintä 2007–jatkohankkeesta Aasian hyökyaaltokatastrofin johdosta. Hanke tarkastelee Aasian hyökyaaltokatastrofiin liittyvää viranomaisten viestintää ja kansalaisten viestinnällisten tarpeiden toteutumista. Hankkeen toimikausi on 1.2.2005–30.5.2005. Hankkeen toteutuksesta vastaa Helsingin yliopiston viestinnän laitoksella toimiva Viestinnän tutkimuskeskus CRC. Tutkimuskeskus on nimennyt hankkeeseen seuraavat tutkijat tutkimusryhmäksi: Tutkimusjohtaja Hannele Huhtala, tutkija Salli Hakala ja tutkimusassistentti Aino Laakso.

Kaikki haastattelut käsitellään luottamuksellisesti ja ne tulevat vain tutkimusryhmän käyttöön. Tutkimusryhmän jäsenet ovat allekirjoittaneet salassapitosopimukseen, lisäksi heitä velvoittavat Helsingin yliopiston tutkimussäännöt. Tutkimuksessa annetaan anonyymiteettisuoja.

*Vastauksesi on tärkeä, sillä se antaa tietoa jota tarvitaan kriisiviestinnän kehittämiseen.*

Kysymykset:

Mitä Aasian hyökyaaltokatastrofin johdosta on päällimmäisenä mielessäsi suhteessa valtionhallinnon kriisiviestintään?

Jos Sinut pyydettäisiin *tutkimaan* Aasian hyökyaaltokriisissä keskeisesti toimineiden suomalaisten viranomaisten (sisäistä ja ulkoista) kriisiviestintää, niin mitä asioita heidän sisäisessä ja ulkoisessa kriisiviestinnässä tutkisit?

Miksi?

Mitkä mielestäsi olisivat viisi olennaisinta asiaa joita tulisi tarkastella? Miksi

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

Jos Sinut pyydettäisiin *kehittämään* Aasian hyökyaaltokriisissä keskeisesti toimineiden suomalaisten viranomaisten (sisäistä ja ulkoista) kriisiviestintää, niin mitä ensisijaisesti kehittäisit?

- 1.
- 2.
- 3.

Miten tämän tekisit?

Miten (viestinnän keinoin) voitaisiin kehittää tilannekuvan koontia ja seurantaa kotimaassa (vastaavanlaisessa kriisissä)? Miten viestinnän tiedot, taidot, keinot ja välineet voivat edesauttaa tätä tilannekuvan koontia ja seurantaa?

#### Mahdollinen oma toimintasi kriisissä

1. Miten, mistä ja milloin Sinä sait ensimmäisen tiedon tapahtuneesta?
2. Millaisia toimenpiteitä teit ensimmäisenä? (esim. hain lisää tietoa tapahtuneesta)
3. Miten yleensä itse informoit muita tapahtumien kulusta tai saamistasi uusista tiedoista?

Kysymykset 4a - 4c kysytään jos haastateltava on ollut mukana ko. kriisin toiminnassa

4a Jos olit mukana kriisitoiminnassa, mitä teit?

(Alex: Millä tavoin ja millaisilla resursseilla verkkoviestintää ylläpidettiin? Mitä taitoja tämä vaati?)

4b Mitkä olivat keskeisimmät viestinnälliset ongelmat joita kohtasit? Mikä viestinnässä toimi parhaiten?

4c Millaista yhteistyötä Sinulla mahdollisesti oli viranomaisten kanssa kriisin aikana? (Viranomaisilla tarkoitetaan kaikkia Suomen valtionhallinnon organisaatioissa toimivia yksiköitä, esim. ministeriöt, KRP)

5. Mitkä olivat keskeisimmät viranomaisviestinnän ongelmat? mikä viranomaisviestinnässä toimi parhaiten?
6. Miten valtionhallinnon keskeisten toimijoiden kuten ministereiden tiedonsaanti tapahtumien kulusta tulisi turvata?

### Verkkoviestintä ja tekstiviestit

Haastateltavalta kysytään ensin seurasiko hän verkkoviestintää, jos hän seurasi niin seuraavat kysymykset kysytään.

JOS seurasi verkkoviestintää: Oman tietosi mukaan, koska ja kenen toimesta ensimmäiset tiedot tapahtumista julkaistiin verkossa?

JOS seurasi verkkoviestintää: Miten suomalaisten viranomaisten verkkoviestintä mielestäsi toteutui suhteessa muiden maiden viranomaisiin?

Miten viranomaisten, erityisesti ministeriöiden verkkoviestinnän *toimivuutta* voisi lisätä?

Miten verkkoa voitaisiin paremmin *hyödyntää* viranomaisviestinässä vastaavanlaisessa kriisitilanteessa, (esimerkkejä)?

Mitä Aasian hyökyaaltokatastrofi opetti verkon tuomista viestinnällisistä/tiedotuksellisista mahdollisuuksista kriisitilanteessa? (kysytään kaikilta)

Mitä Aasian hyökyaaltokatastrofi opetti tekstiviestien tuomista viestinnällisistä/tiedotuksellisista mahdollisuuksista kriisitilanteessa? (kysytään kaikilta)

Mitä Suomen valtionhallinnon Aasian hyökyaaltokatastrofin viestinässä arvostat eniten? Missä on eniten kehittämisen varaa?

Mitkä tekijät nähdäksesi tässä tapauksessa haittasivat viestinnällistä toimintaa? Mitkä tekijät edesauttoivat sitä?

Miten nähdäksesi käytössä olevat välineet ja toimitilat toimivat kriisitilanteessa?

### Tämä osio kysytään vain 2007 hankeen yhteydessä haastatelluilta

Miten mielestäsi Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa on mainittu neljä tehtävää toteutuivat Aasian hyökyaaltokatastrofin yhteydessä?

Informoi

(Miten ministeriön viestintä/viestintäyksikkö voi palvella tiedotustehtävän toteutumisessa?)

Mitä tietoa ministeriön jakaa medialle, yhteistyö- ja kumppanuustahoille, kansalaisille?)

Neuvoo

(Millä tavoin ministeriön viestintä voi taata kansalaisille riittävän tiedon saannin kansalaisoikeuksien ja -velvollisuuksien toteutumisessa ja palveluiden käyttämisessä?)

Keskustelee

(Miten ministeriö voi edesauttaa julkista keskustelua?)

Mitä asioita ministeriön tulee nostaa keskusteluun päätöksentekoprosessin poliittisessa vaiheessa (lainvalmistelu)? Miten se tapahtuu? Kenen tulee olla aloitteellinen?

Miten ministeriö voi vastata toimeenpanoasioissa viestinnästä, joka koskee tosiasiallista toimintaa (virastot ja laitokset)?

Osallistuu

(Miten tämä ministeriö mahdollistaa kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen?)

2007 hankeen yhteydessä kysyimme

Mitkä testatut erityistilanteen viestintäkäytännöt toimivat hyvin?

Ovatko sisäisen viestinnän (ehdotetut) järjestelyt toimivia?

a) Mitä pitäisi muuttaa?

b) Miten viestinnän koordinointi järjestetty?

miten tämän casen pohjalta vastaisit näihin

Mitä mielestäsi viestinnän osalta tulisi arvioida kriisitilanteissa? Miksi?

Jos saisit parantaa yhtä valtionhallinnon viestinnän asiaa kriisitilanteiden näkökulmasta, mikä se olisi? Miksi?

### Kansalaisten tiedontarpeet

Kysymykset:

Miten kansalaisten tiedontarpeet tulisi mielestänne ottaa huomioon vastaavanlaisissa kriisitilanteissa?

Miten kansalaisten vastaavanlaisen kriisitilanteen tiedontarpeisiin voidaan varautua? (esim. verkkosivujen päivitys)

Miten näitä tiedontarpeita voisi mielestänne paremmin ennakoida (konkreettisia esimerkkejä)?

Miten yhteydenottoja pystyttäisiin parhaiten ottamaan vastaan

- mitä tietoa voisi kerätä verkon kautta (vastaavanlaisessa) kriisissä
- mitä tietoa voisi kerätä tekstiviestien kautta
- mitä tietoa voisi kerätä puhelimen kautta? miten puhelintiedusteluihin vastaamisen voisi organisoida?

Mitä voisi pitää realistisena vastausnopeuspyrkimyksenä kansalaiskyselyihin (vastaavassa) kriisissä? perustelut. (sähköposti, puhelin)

Miten kansalaisten yhteydenottoja ja kysymyksiä voitaisiin ennakoida toiminnallisesti? (esim. verkkosivuille 10 kysytyimmän kysymyksen vastauksen laatiminen)

Miten tässä kriisissä asianosaisten ministeriöiden tiedotusta olisi mielestäsi käytännössä pitänyt toteuttaa: millä välineillä, kenelle suunnata, kenen toimesta, millä prioriteeteilla?

Viranomaisten, lähinnä ministeriöiden mediaseurannasta:

Millaista kriisiin liittyvän mediaseurannan tulisi olla? Mitä medioita tulisi seurata ja miten ne tulisi analysoida? mikä olisi paras tapa jakaa tämä tieto? Millaiset henkilöresurssit mediaseuranta kriisitilanteessa vaatii?

### Toimintavalmius ja harjoituksen tarve

Kysymykset:

Mikä tulisi mielestäsi olla ministeriöiden työntekijöiltä, mm. viestintäyksikön ihmisistä, vaadittava kriisityökentelyn osaamistaso?

### Kriisiviestinnän kehitystarpeet ja kehitysideat

Kysymykset:

Mikä Suomen valtionhallinnon kriisiviestinnässä nähdäksesi toimi kyseisessä kriisissä? Mikä ei?

Mikä arvosanan antaisit alla mainittujen tahojen Aasian hyökyaaltokatastrofin viestinnälle, asteikolla 4-10 (neljä on alhaisin ja 10 korkein mahdollinen arvosana)?

KRP

SPR

Matkatoimistot

lentoyhtiöt

ministeriöt

UM

VNK

SM

kirkko kotimaassa

kirkon ulkomaanapu

Mitkä mielestäsi ovat tärkeimmät viestinnälliset asiat, jotka tulisi tehdä vastaavanlaisissa normaaliolojen kriiseissä?

- ministeriön tasolla?
- viestintäyksikkötasolla?
- yhteistyössä ministeriöiden välillä?
- muiden viranomaisten yhteistoiminnassa?

Millä tavalla näitä edellä mainitsemasi viestinnällisiä toimia voitaisiin kehittää?

1) ministeriön tasolla

2) viestintäyksikkötasolla

3) yhteistyössä ministeriöiden välillä?

d) muiden viranomaisten toiminnassa?

Onko Sinulla, kokemuksesi perusteella ideoita siitä miten ministeriöiden viestintä (sis. tiedotus) voitaisiin järjestää vastaavanlaisissa kriisitilanteissa?

Onko sinulla, kokemuksesi perusteella ideoita siitä miten ministeriöiden välistä yhteistyötä voitaisiin kehittää?

Mitä kriisiviestintään liittyviä suosituksia tai ideoita Sinulle on tullut mieleesi?

Onko Sinulla jotain muuta aiheeseen liittyvää mitä halusit lisätä tarkentaa tai kommentoida.

Kiitämme lämpimästi avustanne. Tutkimuslomakkeet kootaan, analysoidaan ja tuloksia käytetään kriisiviestinnän kehittämiseen.

## Liite 4 Sidosryhmien haastattelulomake

### HAASTATTELUTUTKIMUS AASIAN HYÖKYAALTOKATASTROFIN VIESTINNÄSTÄ

Tämä haastattelututkimus on osa Aasian hyökyaaltokatastrofin viestintää tarkastelevaa tutkimusta. Valtioneuvoston kanslia on päättänyt Valtionhallinnon viestintä 2007 -jatkohankkeesta Aasian hyökyaaltokatastrofin johdosta. Hanke tarkastelee Aasian hyökyaaltokatastrofiin liittyvää viranomaisten viestintää ja kansalaisten viestinnällisten tarpeiden toteutumista. Hankkeen toimikausi on 1.2.2005–30.5.2005. Hankkeen toteutuksesta vastaa Helsingin yliopiston viestinnän laitoksella toimiva Viestinnän tutkimuskeskus CRC. Tutkimuskeskus on nimennyt hankkeeseen seuraavat tutkijat tutkimusryhmäksi: Tutkimusjohtaja Hannele Huhtala, tutkija Salli Hakala ja tutkimusassistentti Aino Laakso.

Kaikki haastattelut käsitellään luottamuksellisesti ja ne tulevat vain tutkimusryhmän käyttöön. Tutkimusryhmän jäsenet ovat allekirjoittaneet salassapitosopimukseen, lisäksi heitä velvoittavat Helsingin yliopiston tutkimussäännöt. Tutkimuksessa annetaan anonyymiteettisuoja.

#### Osa I: Kriisin ensimmäiset päivät omassa työssäsi

Kysymykset:

1a Miten, mistä ja milloin Sinä sait ensimmäisen tiedon tapahtuneesta?

Missä olit itse silloin?

1b Millaisia toimenpiteitä teit ensimmäisenä oma-aloitteisesti? (esim. hain lisää tietoa tapahtuneesta) Mitkä olivat viestintää koskevat keskeiset päätökset?

1c. Milllaisten ohjeiden mukaan ensimmäisenä päivänä toimittiin?

2a Milloin ja miten olit ensimmäisen kerran yhteydessä työpaikkallesi kriisin takia?

Milloin tulit työpaikalle, ja keitä muita oli paikalla silloin? Keihin muihin olit yhteydessä?

2b Jos olit mukana kriisitoiminnassa, mitä teit? Missä roolissa toimit?

Mikä oli tilanearvio, jonka perusteella teit päätökset?

2c Minkä tyyppisiä toimintaohjeita sinulle annettiin? Kenen vastuulla toimittiin? Minkä tyyppisiä toimintaohjeita itse annoit?

2c Jos olit läsnä valmiuspäällikkökokouksessa, milloin olit ensimmäisen kerran yhteydessä valmiuspäällikköorganisaatioon kriisin takia? Kenen aloitteesta? Entä jatkossa? Päätettiinkö jossain vaiheessa, keitä kutsutaan pysyvästi, vai olitko kokouksissa vain kutsuttaessa?

#### Osa II: Kriisin käsittely

Kysymykset:

1. Millaista yhteistyötä Sinulla mahdollisesti oli viranomaisten kanssa kriisin aikana? (Viranomaisilla tarkoitetaan kaikkia Suomen valtionhallinnon organisaatioissa toimivia yksiköitä, esim. ministeriöt, KRP) Keihin olit viranomaisiin yhteydessä?

1a. Millaisiin viestinnällisiin toimiin ryhdyttiin? Miten? Milloin? Millaisiin viestinnällisiin toimiin varauduttiin? Miten? Koska? Mikä oli vaihtoehtoinen toimintamalli (suunnitelma B) viestinnän kannalta?

2a Miten yleensä itse informoit organisaatiosi ja viranomaisia tapahtumien kulusta tai saamistasi uusista tiedoista?

2b Miten organisaatiosi ihmiset yleensä informoivat Sinua:

a) organisaatiosi tapahtumista ja toimista

b) Aasian katastrofin tilanteen kehityksestä?

3. Miten siirsit viestinnän tehtäviä alaspäin omassa organisaatiossasi?

4. Millaiset päivystysjärjestelyt organisaatiollanne on vastaavia kriisitilanteita varten? Miten ennalta määritelty viestinnän päivystys- ja vastuusuhteet mielestäsi toteutuivat

a) kriisin I vaiheen aikana (26.12.2004–5.1.2005)?

b) kriisin II vaiheen aikana (6.1.2005-)?

5 Mitkä olivat mielestäsi toimivia, sisäistä viestintää edesauttavia käytäntöjä? Mitkä käytännöt taas eivät toimineet? Mikä auttoi tilannekuvan ylläpidossa? Miten esim. Khao Lakin tilanne, ”hiljaisuus” tulkittiin, kun sinne ei alussa saatu yhteyttä??

6a. Millaisia olivat viranomaisten mahdolliset viestinnälliset toimenpiteet?

6b. Mitkä viranomaisten toimenpiteet auttoivat organisaatiosi työtä?

- 6c. Mitkä viranomaisten toimenpiteet *haittasivat* organisaatiosi työtä?
- 7a. Miten seurasiitte mediaa? Oliko teillä käytössä uutisten tekstiviestipalvelu (STT, MTV3 ym)? Seurasitteko BBC:n lähetyksiä?
- 7b. Seurasitteko verkkosivuja? Mitä? (Sukellus.fi) Välitittekö nettilinkkejä muille? Keille?
- 8a. Millaisia olivat organisaatiosi yhteydet muihin yhteistyökumppaneihin?
- 8b. Mitkä käytännöt toimivat ja mitkä eivät? Mitkä olivat hyviä käytäntöjä *teidän ja viranomaisten välisestä* viestinnällisestä yhteistyöstä?
- 9a. Millaista oli *organisaationne sisäinen* viestinnällinen yhteistyö? Mitä välineitä käytettiin? Mitkä olivat hyviä käytäntöjä tässä yhteydenpidossa?
- 9b. Miten kriisiin liittyviä asioita hoidetaan organisaationne nyt? Miten siitä kerrotaan asiakkaille? Mitä konkreettisia muutoksia kriisin seurauksena on tehty?

### Osa III Kansalaisten tai asiakkaiden tiedontarpeet

#### Kysymykset:

- Miten asiakkaiden tiedontarpeet tulisi mielestänne ottaa huomioon vastaavanlaisissa kriisitilanteissa?
- 2a. Miten asiakkaiden vastaavanlaisen kriisitilanteen tiedontarpeisiin voidaan varautua? (esim. verkkosivujen päivitys, matkapuhelinnumerot, tekstiviestit). Lähetittekö asiakkailleen tekstiviestejä? Milloin? Mitä niissä kerrottiin?
- 2b. Miten informoitte viranomaisia toiminnasta? (mm. kadonneista, omaisten yhteydenotoista, loukkaantuneiden erilaisista avuntarpeista)? Missä vaiheessa?
3. Miten asiakkaat saivat teihin yhteyden? Miten yhteydenottoja pystyttäisiin parhaiten ottamaan vastaan
  - mitä tietoa voisi kerätä verkon kautta (vastaavanlaisessa) kriisissä
  - mitä tietoa voisi kerätä tekstiviestien kautta
  - mitä tietoa voisi kerätä puhelimen kautta? miten puhelintiedusteluihin vastaamisen voisi organisoida?
4. Miten asiakkaiden yhteydenottoja ja kysymyksiä voitaisiin ennakoida toiminnallisesti? (esim. verkkosivuille10 kysytyimmän kysymyksen vastauksen laatiminen)
5. Miten tässä kriisissä asianosaisten viranomaisten tiedotusta olisi mielestäsi käytännössä pitänyt toteuttaa: millä välineillä, kenelle suunnata, kuka voisi toteuttaa, millä prioriteeteilla?

### Osa IV Kehitysideat

#### Kysymykset:

- 1a. Mikä on viestinnän näkökulmasta tärkein kehitystarve yleensä?
- 1b. Mikä on tärkein kehittämisen tarve teidän ja viranomaisten välisessä yhteistyössä?
- 1c. Mitä Aasian hyökyaaltokatastrofin johdosta on päällimmäisenä mielessäsi suhteessa kriisiviestinnän parantamiseen?
- 2a. Tietäen sen mitä tiedät nyt, jos kyseinen katastrofi tapahtuisi tänään, miten toimisit?
  - mitä tekisit ensimmäiseksi
  - mitä tekisit toiseksi
  - mitä tekisit kolmanneksi jne.
- 2b. Mihin asioihin kiinnittäisit erityistä huomiota koko kriisin ajan?
3. Mitä kriisiviestintään liittyviä suosituksia tai ideoita Sinulle on tullut mieleesi? Mitä tällä hetkellä tehdään kriisiviestinnän parantamiseksi?
  - suhteessa asiakkaisiin?
  - suhteessa viranomaisiin?

### **Liite 5 Kyselylomake viestintäyksiköiden vetäjille**

Viestintäyksiköiden vetäjille

KYSELYTUTKIMUS AASIAN HYÖKYAALTOKATASTROFIN VIESTINNÄSTÄ

Tämä kysely on osa Aasian hyökyaaltokatastrofin viestintää tarkastelevaa tutkimusta. Pyydämme Sinua vastaamaan kysymyksiin. Valtioneuvoston kanslia on päättänyt Valtionhallinnon viestintä 2007 - jatkohankkeesta Aasian hyökyaaltokatastrofin johdosta. Hanke tarkastelee Aasian hyökyaaltokatastrofiin liittyvää viranomaisten viestintää ja kansalaisten viestinnällisten tarpeiden toteutumista. Hankkeen toimikausi on 1.2.2005—30.5.2005. Hankkeen toteutuksesta vastaa Helsingin yliopiston viestinnän laitoksella toimiva

Viestinnän tutkimuskeskus CRC. Tutkimuskeskus on nimennyt hankkeeseen seuraavat tutkijat tutkimusryhmäksi: Tutkimusjohtaja Hannele Huhtala, tutkija Salli Hakala ja tutkimusassistentti Aino Laakso.

Tämä lomake on tarkoitettu viestintäyksiköiden vetäjien täytettäväksi. Seuraavissa ministeriöissä tämä lomake toimii haastattelurunkona: valtioneuvoston kansliassa, sisäasiainministeriössä ja ulkoasiainministeriössä. Muissa ministeriöissä se annetaan kyselylomakkeena viestintäyksikön vetäjien täytettäväksi. Kaikkia viestintäyksiköstä vastaavia pyydetään lisäksi täyttämään ja käymään läpi viestintäyksikölle tarkoitettu, tiedotuspäällikkökokouksessa jaettava lomake.

Lomakepohja täytetään tekstinkäsittelyohjelmalla, tallennetaan saamallenne disketille ja palautetaan seuraavaan tiedotuspäällikköjen kokoukseen suljetussa kirjekuoressa. Vaihtoehtoisesti se voidaan lähettää liitetiedostona tutkimusjohtaja Hannele Huhtalalle, hannele.huhtala@helsinki.fi. sähköpostia käytettäessä merkitään otsikkoriville ministeriön nimi ja "vastaus kriisiviestintäkyselyyn: viestintäyksikön vetäjä".

Palauttaessanne kyselyn disketillä kirjekuoressa kirjoittakaa kirjekuoreen ministeriön nimi ja "vastaus kriisiviestintäkyselyyn". Lomake tulee palauttaa viimeistään keskiviikkona 2.3.2005 kello 12.00.

Kaikki vastaukset käsitellään luottamuksellisesti ja ne tulevat vain tutkimusryhmän käyttöön. Tutkimusryhmän jäsenet ovat allekirjoittaneet salassapitosopimukseen, lisäksi heitä velvoittavat Helsingin yliopiston tutkimussäännöt. Tutkimuksessa annetaan anonyymiteettisuoja.

Ole hyvä ja vastaa kaikkiin alla listattuihin kysymyksiin kirjoittamalla vastaukset kysymysten alle. Vastaukset voivat olla minkä pituisia vain; kysymysten väliin valmiiksi jätetyt tilat ovat ainoastaan viitteellisiä ja helpottavat lomakkeen luettavuutta. Tekstinkäsittelyohjelma rivittää kirjoitetun tekstin automaattisesti.

Viestinnästä vastaavat (haastattelut ja kysely)

#### Osa I: Kriisin ensimmäiset päivät omassa työssäsi

Kysymykset:

1a Miten, mistä ja milloin Sinä sait ensimmäisen tiedon tapahtuneesta?

1b Millaisia toimenpiteitä teit ensimmäiseksi oma-aloitteisesti? (esim. hain lisää tietoa tapahtuneesta)

2a Milloin ja miten olit ensimmäisen kerran yhteydessä työpaikallasi kriisin takia?

2b Minkä tyyppisiä toimintaohjeita sinulle annettiin? Minkä tyyppisiä toimintaohjeita itse annoit?

2c Jos kuulut valmiuspäällikköorganisaatioon, milloin olit ensimmäisen kerran yhteydessä valmiuspäällikköorganisaatioon kriisin takia?

#### Osa II: Kriisin käsittely

Kysymykset:

1. Miten ministeriösi viestintä kokonaisuudessaan järjestettiin käytännössä? (Millaisiin viestinnällisiin toimiin ryhdyttiin? Miten? Milloin? Millaisiin viestinnällisiin toimiin varauduttiin? Miten? Milloin?)

2a Miten yleensä itse informoit yksikköäsi tapahtumien kulusta tai saamistasi uusista tiedoista?

2b Miten yksikkösi ihmiset yleensä informoivat Sinua:

a) yksikkösi tapahtumista ja toimista

b) Aasian katastrofin tilanteen kehityksestä

3. Miten siirsit viestinnän tehtäviä alaspäin omaan organisaatioosi?

4. Miten ennalta määritellyt viestinnän päivitys- ja vastuusuhteet mielestäsi toteutuivat

a) kriisin I vaiheen aikana (26.12.2004–5.1.2005)?

b) kriisin II vaiheen aikana (6.1.2005-)?

5c Mitkä olivat mielestäsi toimivia, sisäistä viestintää edesauttavia käytäntöjä? Mitkä käytännöt taas eivät toimineet?

6. Millaisia olivat ministeriön, muiden kun viestinnän yksikön, mahdolliset viestinnälliset toimenpiteet?

7. Millaisia olivat viestintäyksikön yhteydet ministereihin? Miten heitä autettiin?

8. Millaisia olivat viestintäyksikön yhteydet muihin yksiköihin ja virkamiehiin?

9. Millaista oli viestintäyksikön mahdollinen ministeriön sisällä tarjoama viestintä katastrofista? (esim. intranetin kautta jne. Kuka hoiti ja miten?)

10. Millaista oli ministeriönne eri yksiköiden välinen viestinnällinen yhteistyö?

11. Millaista oli *ministeriöiden välinen* viestinnällinen yhteistyö? Mitkä käytännöt toimivat ja mitkä eivät? Antaisitko lisäksi konkreettisia esimerkkejä ministeriöiden välisestä viestinnällisestä yhteistyöstä.

#### Osa IV Kehitysideat

1a Mitä Aasian hyökyaaltokatastrofin johdosta on päällimmäisenä mielessäsi suhteessa kriisiviestintään?

1b Mitä Aasian hyökyaaltokatastrofin aikana ilmenneitä puutteita kriisiviestinnässä pitäisi mielestäsi korjata?

2a Tietäen sen mitä tiedät nyt, jos kyseinen katastrofi tapahtuisi tänään, miten toimisit?

Mitä tekisit ensimmäiseksi?

Mitä tekisit toiseksi?

Mitä tekisit kolmanneksi jne.?

2b Mihin asioihin kiinnittäisit erityistä huomiota koko kriisin ajan?

3. Mitä kriisiviestintään liittyviä suosituksia tai ideoita Sinulle on tullut mieleesi?

4. Onko kyselyssä jotain jota haluaisit kommentoida, lisätä tai painottaa?

#### **Liite 6 Kyselylomake viestintäyksiköille**

Kaikille ministeriöille: viestintäyksiköille ja niiden johtajille

KYSELYTUTKIMUS AASIAN HYÖKYAALTOKATASTROFIN VIESTINNÄSTÄ

Nämä kyselyt ovat osa Aasian hyökyaaltokatastrofin viestintää tarkastelevaa tutkimusta. Pyydämme sinua ja viestintäyksikköäsi vastaamaan kysymyksiin. Tutkimus on osa valtioneuvoston kanslian hanketta. Valtioneuvoston kanslia on päättänyt Valtionhallinnon viestintä 2007 - jatkohankkeesta Aasian hyökyaaltokatastrofin vuoksi. Hanke tarkastelee Aasian hyökyaaltokatastrofiin liittyvää viranomaisten viestintää ja kansalaisten viestinnällisten tarpeiden toteutumista. Hankkeen toimikausi on 1.2.2005—30.5.2005. Hankkeen toteutuksesta vastaa Helsingin yliopiston viestinnän laitoksella toimiva Viestinnän tutkimuskeskus CRC. Tutkimuskeskus on nimennyt hankkeeseen seuraavat tutkijat tutkimusryhmäksi: Tutkimusjohtaja Hannele Huhtala, tutkija Salli Hakala ja tutkimusassistentti Aino Laakso. Vastauksenne on tärkeä, se antaa tietoa, jota tarvitaan kriisiviestinnän kehittämiseen. Kysely on painottunut tilannekuvan kartoittamiseen ja kriisiviestinnän toimivien käytäntöjen etsimiseen ja kehittämiseen

Saamallanne disketillä on kaksi tiedostoa, joista toinen "viestintayksikolle.doc" on tarkoitettu koko viestintäyksikön yhdessä läpikäytäväksi. Tarkoitus on että viestintäyksikön vetäjä käy oheiset kysymykset yksitellen läpi yksikkönsä kanssa esimerkiksi viikkokokouksessa. Vastaukset kootaan suoraan tälle kyselypohjalle tekstinkäsittelyohjelmalla ja tallennetaan saamallenne levykkeelle. Tämä osa on tarkoitettu yksikössä käytävään keskusteluun, jossa voidaan yhteistuumin pohtia vastauksia esim. kansalaisten tiedontarpeisiin kriisin aikana ja kriisiharjoitusten tarpeeseen.

Samalla disketillä oleva toinen tiedosto "viestintäyksikönvetäjille.doc" on vain viestintäyksikön vetäjille. Tämä kysely käydään läpi haastatteluin (valtioneuvoston kanslia, sisäasiainministeriö ja ulkoasiainministeriö), ja muissa ministeriöissä samoihin kysymyksiin vastataan tämä kysely täyttämällä. Lomakepohja täytetään tekstinkäsittelyohjelmalla, tallennetaan saamallenne disketille ja palautetaan seuraavaan tiedotuspäällikköjen kokoukseen suljetussa kirjekuoressa. Molemmat täytetyt kyselylomakkeet tallennetaan siis samalle disketille. Vaihtoehtoisesti ne voidaan lähettää liitetiedostona tutkimusjohtaja Hannele Huhtalalle, hannele.huhtala@helsinki.fi. sähköpostia käytettäessä merkitään otsikkoriville ministeriön nimi ja "vastaus kriisiviestintäkyselyyn: viestintäyksikkö" tai "vastaus kriisiviestintäkyselyyn: viestintäyksikön vetäjä". Palauttaessanne kyselyn disketillä kirjekuoressa kirjoittakaa kirjekuoreen ministeriön nimi ja "vastaus kriisiviestintäkyselyyn". Lomake tulee palauttaa viimeistään keskiviikkona 2.3.2005 kello 12.00.

Kaikki vastaukset käsitellään luottamuksellisesti ja ne tulevat vain tutkimusryhmän käyttöön. Tutkimusryhmän jäsenet ovat allekirjoittaneet salassapitosopimukseen, lisäksi heitä velvoittavat Helsingin yliopiston tutkimussäännöt. Tutkimuksessa annetaan anonymiteettisuoja.

*Vastauksesi on tärkeä, sillä se antaa tietoa, jota tarvitaan kriisiviestinnän kehittämiseen.*

Ole hyvä ja vastaa kaikkiin alla listattuihin kysymyksiin kirjoittamalla vastaukset kysymysten alle. Vastaukset voivat olla minkä pituisia vain; kysymysten väliin valmiiksi jätetyt tilat ovat ainoastaan viitteellisiä ja helpottavat lomakkeen luettavuutta. Tekstinkäsittelyohjelma rivittää kirjoitetun tekstin automaattisesti.



Tutkimuslomake keskusteluun osaston kanssa

Taustatiedot

Aika ja paikka

Missä tilanteessa lomake on täytetty? (esim. kokous)

Osallistujien määrä ja tehtävänimikkeet

Ministeriö

Osa I: Viestintäyksikön toiminta

Kysymykset:

1a Miten, mistä ja milloin viestintäyksikkönne sai ensimmäisen tiedon tapahtuneesta?

1b Miten tämä tieto informoitiin viestintäyksikön jäsenille? (esim. ilmoitus intranetissä, sähköposti, puhelu, infotilaisuus, viikkokokous)

1c Miten viestintäyksikön jäsenet yleensä informoivat toisiaan tapahtumien kulusta tai saamistasi uusista tiedoista? Erityisesti, mikä koettiin hyväksi käytännöksi tässä?

2a Miten tilanteen kehittymistä seurattiin viestintäyksikössä?

2b Erityisesti, mitkä koettiin toimiviksi ja toimimattomiksi käytännöiksi tilannekuvan seuraamisessa?

3. Miten viestintäyksikön sisäinen viestintä mielestänne toteutui? Mitkä asiat edesauttoivat ja mitkä haittasivat sisäistä viestintää kriisin aikana?

4. Milloin ministeriön muista yksiköistä oltiin yhteydessä viestintäyksikköön ja kerrottiin tapahtuneesta? Minkä tyyppisiä toimintaohjeita viestintäyksikölle annettiin?

5a Miten viestintäyksikkö toimi proaktiivisesti, ennakoiden kriisin tulevia vaiheita?

5b Millaisia olivat viestintäyksikön oma-aloitteiset toimenpiteet ja missä vaiheessa kriisiä näin toimittiin? Esi-merkkejä?

5c Millaiseen viestinnälliseen toimintaan varauduttiin? Miten? Millaisia olivat viestinnän yksikön oma-aloitteiset toimenpiteet *viestintävalmiuden* kohottamiseksi?

5d Miten viestintäyksikkö käytännössä organisoitiin? Mitkä olivat hyväksi havaitut käytännöt tässä?

6. Kuinka paljon henkilöstöä viestinnän yksiköstä osallistui viestintään:

a) kriisin I vaiheen aikana (26.12.2004 – 5.1.2005)?

b) kriisin II vaiheen aikana (6.1.2005-)?

7. Millainen oli viestintää hoitaneen henkilöstön riittävyys

a) kriisin I vaiheen aikana (26.12.2004 – 5.1.2005)?

b) kriisin II vaiheen aikana (6.1.2005-)?

8a Millaista yhteistoimintaa viestintäyksiköllä oli muiden ministeriön yksiköiden kanssa? Erityisesti, mitkä olivat toimiviksi havaittuja tapoja ja yhteistyökäytäntöjä? Mitkä taas eivät?

8b Millaista yhteistoimintaa viestintäyksiköllä oli muihin viranomaisten, järjestöjen tai yhteisöjen kanssa? Mitkä olivat toimiviksi havaittuja tapoja ja yhteistyökäytäntöjä? Mitkä käytännöt eivät tuntuneet toimivan?

9 Miten verkkoviestintää toteutettiin?

a) Milloin ensimmäiset tiedot tapahtumista julkaistiin verkossa, ja kuka ne julkaisi?

b) Millä tavoin ja millaisilla resursseilla verkkoviestintää ylläpidettiin?

c) Miten verkkoviestinnässä ennakoitiin ja suunniteltiin toimintaa?

d) Miten verkkoviestinnän toimivuutta voisi lisätä? Kerro kolme keskeistä kehitettävää asiaa.

1)

2)

3)

10 Mitä oman ministeriösi kriisin ajan viestinnässä arvostat eniten? Missä on eniten kehittämisen varaa?

Osa II: Kansalaisten tiedontarpeet

Kysymykset:

1. Miten kansalaisten tiedontarpeisiin varauduttiin viestintäyksikössä? (esim. verkkosivujen päivitys)

2. Miten viestintäyksikön toimintaa mukautettiin suhteessa kansalaisten tiedontarpeisiin?

3a. Kuinka paljon kansalaisilta tuli yhteydenottoja viestintäyksikköön?

3b Kuinka moneen yhteydenottoon vastattiin ja mikä oli tavallisin vastaustapa? (sähköposti, puhelin)

3c Minkä arvioisitte olleen vastausnopeuden kansalaisten kyselyihin?

4a Mitkä olivat kansalaisten taholta kysytyimmät kysymykset kriisin eri vaiheissa?

4b Miten näitä yhteydenottoja ja kysymyksiä ennakoitiin ensimmäisten päivien jälkeen? Mitä yhteydenottoja tai kysymyksiä ei pystytty ennakoimaan?

- 5a Miten tiedotusta käytännössä toteutettiin: millä välineillä, kenelle suunnattiin?  
 5b Tehtiinkö viestintäyksikössä kriisiin liittyvää mediaseurantaa? Jos tehtiin, niin minkälaista?  
 1) *kriisin ensimmäisinä päivinä (26. – 28.12.2004)*  
 2) *29.12.2004-5.1.2005*  
 3) *kriisin toisessa vaiheessa (6.1.2005)*  
 6 Mistä resursseista oli mahdollisesti puutetta?  
 7 Mitkä tekijät haittasivat viestintäyksikön toimintaa? Mitkä tekijät edistivät toimintaa?  
 8 Miten käytössä olevat välineet ja toimitilat toimivat kriisitilanteessa?

### III Toimintavalmius ja harjoituksen tarve

Kysymykset:

1. Minkä arvioisit olevan *tällä hetkellä* viestintäyksikkönne toimintavalmius (vastaavanlaisissa) kriiseissä, asteikolla 4-10?  
 2. Onko viestintäyksikön henkilökunta tietoinen viestintäyksikön päivystysjärjestelyistä, varallaolovelvoitteista ja mahdollisista hälyttämismenettelyistä?  
 3a Tietääkö viestintäyksikön henkilökunta, mitä heidän kunkin tulee tehdä vastaavan tilanteen sattuessa, joka koskettaa ensisijaisesti ministeriönne hallinnonalaa?  
 3b Koetteko tarvitsevanne käytännön harjoituksia kriisitilanteita varten? Jos, niin millaisista harjoituksista kokisitte teille olevan eniten hyötyä?

### IV Kriisiviestinnän kehitystarpeet ja kehitysideat

Kysymykset:

1a Mitä Aasian hyökyaaltokatastrofin johdosta on päällimmäisenä mielessäsi suhteessa kriisiviestintään yksikössäsi?

1b Mikä kriisiviestinnässä oli toimivaa? Mikä toimimatonta?

2. Mitkä mielestänne ovat kolme pääkehitystarvetta *oman viestintäyksikkönne* kriisiviestinnässä?

- 1)
- 2)
- 3)

Miten näitä voitaisiin kehittää?

- 1)
- 2)
- 3)

3. Mitkä mielestänne ovat kolme pääkehitystarvetta *valtionhallinnon* kriisiviestinnässä?

- 1)
- 2)
- 3)

Miten näitä voitaisiin kehittää?

- 1)
- 2)
- 3)

4a Mitkä mielestänne ovat tärkeimmät viestinnälliset asiat huomioida vastaavanlaisessa kriisissä:

- a) ministeriön tasolla
- b) viestintäyksikkötasolla
- c) yhteistyössä ministeriöiden välillä?

4b Miten (millä tavalla toimien) nämä edellä mainitsemanne viestinnälliset asiat voitaisiin paremmin huomioida:

- 1) *ministeriön tasolla*
- 2) *viestintäyksikkötasolla*
- 3) *yhteistyössä ministeriöiden välillä?*

5a Miten kansalaisten tiedontarpeet tulisi mielestänne ottaa huomioon vastaavanlaisissa kriisitilanteissa?

5b Miten näitä tiedontarpeita voisi mielestänne paremmin ennakoida (konkreettisia esimerkkejä)?

6. Alle voitte kirjoittaa tai listata muita Aasian hyökyaaltokatastrofin *kriisiviestintään liittyviä kehitysideoita* niin laajasti kuin haluatte.

7. Alle voitte vapaasti kirjoittaa tai luetteloida Aasian hyökyaaltokatastrofin *kriisiviestintään liittyviä muita asioita* niin laajasti kuin haluatte.

8. Onko kyselyssä jotain, mitä haluaisitte kommentoida, lisätä tai painottaa?

### Liite 7 Sähköinen kyselylomake viestinnän toimijoille

Tutkimuksen tarkoitus on kehittää kriisiviestintää tutkimalla viestintää Aasian hyökyaaltokatastrofissa. Vastauksesi on tärkeä, sillä se antaa tietoa, jota tarvitaan kriisiviestinnän kehittämiseen.

Lomakkeen täyttäminen kestää noin 35 minuuttia. Pyri vastaamaan kaikkiin lomakkeen kysymyksiin. E-lomake rivittää tekstikenttiin kirjoittamasi tekstin automaattisesti, joten älä käytä enter-painiketta siihen lainkaan. Kappaleenvaihdon saa tekemällä kaksi rivinvaihtoa tekstialueelle kirjoittamasi tekstin sekaan. Tekstiä ei kannata tavuttaa. Vastausten pituutta tekstialueella ei ole rajoitettu. Monivalintakysymyksissä on mahdollista valita vain yksi vaihtoehto. Voit täsmentää vastauksia monivalintakysymyksiin halutessasi loppuun vattuun vapaaseen tekstiosioon.

Kyselyn lopussa pyydetään täyttämään myös taustatiedot. Ilman näiden kohtien täyttöä kyselylomakkeen tiedot eivät lähde eteenpäin.

Tämä lomake ei mahdollista yksittäisten henkilöiden identifioimista lainkaan, joten vastaajilla on anonymiteettisuoja.

Kyselyn taustatietoihin täytetään sähköpostiviestissä tullut tunnistautumiskoodi, joka on kaikille kyselyyn vastaajille sama. Tunnistautumiskoodilla varmistetaan, ettei kyselyyn osallistu ulkopuolisia henkilöitä. Täyttämättömän lomakesivun sijainti Internetissä mahdollistaa ulkopuolisten vierailun sillä mutta vastaamaan siihen eivät pysty kuin sähköpostilla kutsutut. Vastauksia kyselyyn eivät myöskään pääse lukemaan kuin tutkimuksen laatijat, mutta heidän eivät pysty identifioimaan ketään yksittäistä henkilöä, joka kyselyyn on vastannut.

Kaikki vastaukset käsitellään luottamuksellisesti, ja ne tulevat tutkimusryhmän käyttöön. Tutkimusryhmän jäsenet ovat allekirjoittaneet salassapitosopimuksen, minkä lisäksi heitä velvoittavat Helsingin yliopiston tutkimussäännöt. Tutkimuksen kaikissa vaiheissa annetaan anonymiteettisuoja.

I Kriisin ensimmäiset päivät omassa työssäsi

1. Miten, mistä ja milloin Sinä sait ensimmäisen tiedon tapahtuneesta?

2a. Milloin olit ensimmäisen kerran yhteydessä työpaikallasi?

Päivämäärä, muotoa pp.kk.vv esim. 01.07.05

Kellonaika tunteina ja minuutteina, muotoa tt.mm esim. 12.30

Yhteystapa tai -väline

Jos vastasit "Joku muu" niin määrittele käyttämäsi yhteystapa tai -väline tähän

2b. Millaisia viestinnällisen työsi tekoon liittyviä toimintaohjeita Sinulle tuolloin annettiin? Jos Sinulle annettiin paljon toimintaohjeita, niin voisitko ryhmitellä, minkä tyyppisiä toimintaohjeita Sinulle annettiin kriisin eri vaiheissa?

2c. Millaisia toimintaohjeita annoit mahdollisesti itse? Jos annoit paljon toimintaohjeita, niin voisitko ryhmitellä, minkä tyyppisiä toimintaohjeita annoit kriisin eri vaiheissa.

2d. Mitä työhösi liittyvää teit oma-aloitteisesti kriisin ensimmäisinä päivinä (26.–30.12.2004)?

3a. Mitä omaa kriisin ajan toimintaasi arvostat eniten? Missä on parantamisen varaa?

3b. Mitkä tekijät haittasivat omaa työtäsi? Mitkä tekijät edesauttoivat omaa työtäsi?

4. Miten työsi kriisitilanteessa eroaa työstäsi normaalitilanteessa?

5. Tietäen sen, mitä tiedät nyt, miten hoitaisit omaa työtäsi vastaavassa kriisitilanteessa?

II Kriisin käsittely ministeriösi viestintäyksikössä

1a. Miten ja milloin viestintäyksikön työntekijöitä informoitiin tapahtuneesta?

1b. Miten itse informoit muita tapahtumien kulusta tai saamistasi uusista tiedoista?

1c. Miten viestintäyksikkösi sisäinen viestintä mielestäsi toimi kriisin aikana, asteikolla 4-10? (4 on alhaisin ja 10 korkein mahdollinen arvosana)

4 5 6 7 8 9 10

valitse vastaus

Voit perustella antamaasi arvosanaa tähän

2a. Miten viestintäyksikön toiminta järjestettiin käytännössä kriisin ensimmäisessä vaiheessa (26.12.2004-5.1.2005)?

2b. Miten ministeriön viestinnän vastuusuhteet määriteltiin ja miten ne toteutuivat kriisin ensimmäisessä vaiheessa (26.12.2004–5.1.2005)?

2c. Millä tavalla viestinnän tehtävät yleensä ohjattiin omassa organisaatiossa alaspäin kriisin ensimmäisessä vaiheessa (26.12.2004–5.1.2005)? (esim. keskustelu, sähköposti, kokous tms.)

3a. Millaisia olivat viestintäyksikön oma-aloitteiset viestinnälliset toimenpiteet? Antaisitko esimerkkejä?

3b. Missä asioissa oma-aloitteista viestintää erityisesti toteutettiin?

3c. Mitä ei osattu ennakoida viestinnällisessä toiminnassa?

4. Miten tiedotusta käytännössä toteutettiin: millä välineillä, kenelle suunnattiin?

5. Mitä resursseja oli riittävästi? Mistä resursseista oli puutetta?

6. Mitä oman viestintäyksikkösi kriisin ajan viestinnässä arvostat eniten? Missä on mielestäsi eniten parantamisen varaa?

7. Miten viestintäyksikön käytössä olevat välineet ja toimitilat mielestäsi toimivat kriisitilanteessa?

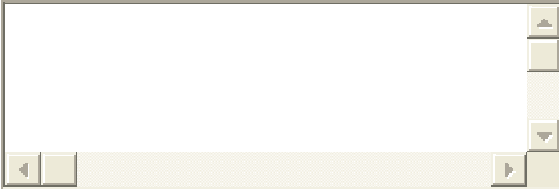
8. Mikä oli mielestäsi viestintäyksikkösi suoritus kriisin aikana, asteikolla 4-10? (4 on alhaisin ja 10 korkein mahdollinen arvosana)

4 5 6 7 8 9 10

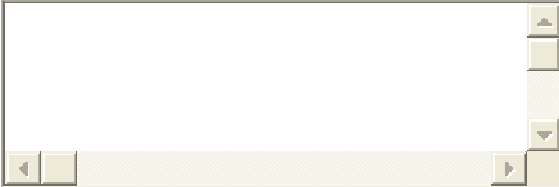
valitse vastaus

Perustele antamaasi arvosanaa

9a. Miten kansalaisten tiedontarpeisiin varauduttiin viestintäyksikössä? Mihin ei osattu varautua?



9b. Miten toimintaa mukautettiin kansalaisten tiedontarpeisiin viestintäyksikössä? Anna myös konkreettisia esimerkkejä.



### III Toimintavalmius kriisitilanteessa

1. Mikä on mielestäsi viestintäyksikkösi toimintavalmius vastaavanlaisissa kriiseissä, asteikolla 4-10 (4 on matalin ja 10 korkein mahdollinen arvosana)?

4 5 6 7 8 9 10

Valitse vastaus

2. Oletko tietoinen viestintäyksikkösi päivystysjärjestelyistä, varallaolovelvoitteista ja mahdollisista hälytämävastuista?

Kyllä En Muu, mikä?

valitse vastaus

Jos vastasit "Muu, mikä?" niin täsmennä vastaustasi tähän

3a. Tiedätkö, mitä Sinun tulee tehdä vastaavan tilanteen sattuessa?

Kyllä En Muu, mikä?

valitse vastaus

Jos vastasit "Muu, mikä?" niin täsmennä vastaustasi tähän

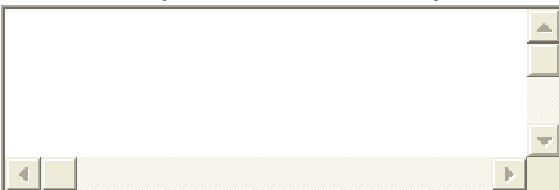
3b. Koetko tarvitsevasi käytännön harjoituksia kriisitilanteita varten?

Kyllä En Muu, mikä?

valitse vastaus

Jos vastasit "Muu, mikä?" niin täsmennä vastaustasi tähän

Jos vastasit kyllä, niin millaisesta harjoituksesta kokisit olevan Sinulle eniten hyötyä?



4. Onko tapahtumaa käyty jälkikäteen läpi? Rastita vaihtoehdot, voit rastittaa niin monta vaihtoehtoa kuin haluat.

- ministeriössäsi
- jonkin toisen viranomaisen toimesta
- viestintäyksikössäsi
- kollegoiden kesken

Muualla, missä?

4b. Miten tapahtunut on käyty läpi?

IV Muut asiat ja palaute

Alla olevaan tilaan voit vapaasti kirjoittaa tai luetteloida keskeisinä pitämiäsi Aasian katastrofin kriisiviestintään liittyviä asioita ja suosituksia.

Onko kyselyssä jotain jota haluaisit kommentoida, lisätä tai painottaa?

V Taustatiedot ja tunnistautuminen

Kirjoita sähköpostissa saamasi tunnistautumiskoodi tähän

Valitse pudotusvalikosta tehtävänimikkeesi

Jos vastasit "muu tehtävänimike", niin kirjoita nimikkeesi tähän

Valitse pudotusvalikosta työpaikkasi kriisin aikana

Tietojen lähetys

## Liite 8 Sähköpostikysely Indonesian maanjäristyksestä

Arvoisat vastaanottajat,

Tutkimuksessa haluamme ottaa huomioon myös 28.3.05 tapahtuneen Indonesian maanjäristyksen. Tämän johdosta esitämme oheisen kysymyksen valtionhallinnon keskeisille kriisiviestintään toimijoille. Alla tutkimuskysymys, johon pyydämme teitä vastaamaan:

Mitkä olivat mielestäsi keskeisimmät erot Aasian hyökyaaltokatastrofin



ensimmäisen päivän (26.12.04) ja Indonesian maanjäristyksen (28.3.05) tiedonkulussa ja viestinnässä? (esim. erot tilannekuvan luonnissa, resursseissa, reagoinnissa)

## Liite 9 Tiedotustilaisuudet

TIEDOTUSTILAISUUS 27.12. KELLO 15:00 ULKOASIANMINISTERIÖSSÄ

Lueteltiin läsnäolijat: ulkoasiainministeriö/Pekka Hyvönen, ulkoasiainministeriö/Yrjö Länsipuro, Aurinkomatkat/Jukka Salama, Finnmatkat/Riitta Vermas, Finnair/Aimo Hautanen, Suomen Punainen Risti/Hannu-Pekka Laiho, ulkoasiainministeriö/Lars Backström, sosiaali- ja terveysministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön edustajat (ei nimetty).

**Hyvönen:** Kyseessä on megaluokkaa oleva luonnonkatastrofi, ja suomalaisia on tuhansia pelkästään Thaimaassa. Uusia aaltoja ei käsityksen mukaan ole tulossa. Puhelinpäivystys on ollut tukossa, mutta sitä kautta on saatu myös paljon tietoa. Löytyneitä ja kadonneita on paljon, omaisia pyydetään olemaan yhteydessä suoraan matkalaisiin tekstiviesteitse. Sri Lankassa on yksi vahvistettu kuolonuhri. Phuketiin on perustettu suurlähetystön konsulipalvelupiste, jossa mm. kirjoitetaan väliaikaisia passeja. Tilannetta vaikeuttaa se, että osalta onnettomuuden koskettamista on mennyt kaikki vaatteita myöten. Tilanne on pahin Khao Lakissa. On selvitetty evakuointilentoja; suomalaisten kotiutukseen menee suunnitelmien mukaan noin viikko. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri on valmiudessa.

**Salama:** Matkailijoita Sri Lankassa ja Phuketissa. Phuketin alueella on 876 asiakasta, joista yli 600 on tavoitettu. Näistä on tavoitettu kaikki 147 Krabissa olevaa, ja Khao Lakissa on tavoitettu 119 asiakkaasta 40. Phuketin-lennot 2 viikkoa eteenpäin on peruttu, ja rahat saa takaisin, kuten myös keskeytyneen loman jäljellä olevien päivien hinnan.

**Vermas:** Sri Lankassa on 230 matkailijaa, joista 219 palaa heti, loput lähipäivinä. Phuketin alueella on 863 aikuista ja 8 pientä lasta, joista 300 Khao Lakissa. Phuketiin on perustettu Finnmatkojen oma kriisikeskus turistien keräämiseksi alueelta.

**Hautanen:** Finnair lentää 2 lentoa päivässä, keskiviikkona ja perjantaina jopa 3 päivässä. Tavoitteena on kotiuttaa kaikki suomalaiset perjantaihin mennessä.

**Laiho:** Avustetaan sekä paikallisia että suomalaisia. Suomalaisia avustetaan ulkoasiainministeriötä, joka johtaa operaatiota. Lääkintä- ja avustustyöntekijöitä on lähetetty Thaimaahan ja henkisen tuen antajat ovat Suomen kentillä vastassa tulijoita. Suomen Punaisen Ristin oma hätäpuhelin on myös tukkeutunut, ja sen rinnalle on avattu henkisen avun puhelin, joka sekin alkaa tukkeutua. Apua tarvitsevat myös maahanmuuttajat, jotka yrittävät tavoittaa omiaan katastrofialueella. Tietoja suomalaisista kadonneista ja löytyneistä on sukeltajien ylläpitämällä Sukes.fi-sivustolla ja sitä päivitetään tiuhaan. Suunnitellaan myös kenttäsairaalan osan lähettämistä Sri Lankaan. On olemassa jännitteitä paikallisväestön ja turistien välillä kun turistit saavat enemmän tukea ja apua kuin paikalliset.

**Backström:** Kuolleiden ja loukkaantuneiden sekä tuhojen määrät ovat suuret. Eniten tuhoja ovat kärsineet Sri Lanka ja Indonesia. Lopullista uhrilukua ei saada koskaan tietää, koska kokonaisia kyliä on huuhtoutunut mereen eikä ole jäänyt ketään kertomaan, kuinka paljon asukkaita oli. Tähän mennessä on kerätty 10 miljoonaa euroa, joista 100 000 suomesta. Avustus ei lopu tähän.

Kysymykset:

Evakuoidaanko kaikki lomailijat vai pelkästään katastrofialueen lomailijat?

Salama: Vain katastrofialue, esimerkiksi Bangkokia ja Pattayaa katastrofi ei koskettanut lainkaan.

Onko suomalaisten tavoittamiseksi tehty mitään, ja onko heidän vammojensa vakavuudesta tietoa?

Hyvönen: Konsulipisteen työntekijät ja suurlähetystön työntekijät kiertävät sairaaloita, ja sairaalat toisaalta lähettävät heille tietoja suomalaisista potilaista. Etsintöjä toteutetaan suomalaisten omaisten ilmoitusten perusteella.

Onko menehtyneiden joukossa suomalaisia?

Hyvönen: Yksi aiemmin mainittu kuolemantapaus on vahvistettu. Silminnäkijäkertomusten mukaan mereen on huuhtoutunut ihmisiä, mutta kuolemantapauksia ei voida vahvistaa ennen selvityksiä.

Evakuoidaanko Thaimaassa pysyvästi oleskelevia ja siellä työskenteleviä suomalaisia?

Hyvönen: Alueelta on tullut tiedusteluja evakuointimahdollisuuksista. Ensisijaisesti evakuoidaan ns. tilapäiset oleskelijat eli turistit.

Vermas: Spontaanisti on ryhdytty avustamaan kriisin hoidossa ja informoitu sukulaisten kautta matkanjärjestäjiä.

Huolehtivatko matkanjärjestäjät vain omista asiakkaistaan? Miksi kriisinumero näkyi ulkoasiainministeriön verkkosivuilla niin myöhään, ja vaikuttiko tapaninpäivä verkkosivujen hitaaseen päivitykseen?

Länsipuro: Tapaninpäivä varmasti vaikutti verkkosivuihin.

Vermas: Tässä yhteydessä on havaittavissa länsimaisen kulttuurin arvostelua laajemmin: On oltu itsekkäitä ja kansallisuustietoisia. Paikalliset ovat auttaneet erittäin paljon.

Voivatko omatoimimatkailijat perua lentojaan?

Hautanen: Voivat ilman muuta. Hyvönen: Toimitaan valmismatkalain mukaan. Toimitaan myös viranomaisten suositusten mukaisesti. Matkustustiedotteet ovat nyt ehkä päivittämättä suuren työmäärän takia. Matkailijat vastaavat toisaalta itse itsestään ja tekevät niin kuin parhaaksi katsovat.

Kuka maksaa evakuointilennot?

Hautanen: Matkanjärjestäjät.

Vermas: Taloudelliset seikat ovat tällä hetkellä toisarvoisia.

Laiho: Täydennys kriisipuhelimeen: Ulkoasiainministeriön kriisipuhelin ei ole henkisen tuen puhelin, vaan tähän tarkoitukseen on Punaisen Ristin henkisen tuen puhelin. Sieltä välitetään tarvittaessa tietoa myös ulkoasiainministeriön tarkoituksiin.

Länsipuro: tulevaisuudessa pitää varautua kapasiteetin puolesta verkkoon ja ehkä ottaa käyttöön ilmoituksen tekemisen mahdollisuus verkossa.

Mikä on ulkoasiainministeriön kriisipuhelimen vastaajakapasiteetti?

Länsipuro: Käytössä on yksi linja, johon on kytketty kolme puhelinta. Ei läheskään riittävä.

Raija Leppäjärvi/ulkoasiainministeriö: Kaikki paitsi Thaimaan matkustustiedote on nyt päivitetty Internetiin.

Onko ulkoasiainministeriöllä liian vähän kapasiteettia reagoida pyhäpäivänä?

Länsipuro: Kriisinumero tuli melko nopeasti käyttöön, ja tiedotus kulki nopeinta kanavaa (radio ja teksti-tv) ennen kuin tietoa päivitettiin verkkoon.

## TIEDOTUSTILAISUUS 28.12. KELLO 13:00 VALTIONEUVOSTON KANSLIASSA

**Vanhanen** kuvaili kriisiorganisaation toiminnan ja organisoinnin ja kertoi evakuointitoiminnasta. Uhriluku kasvaa, ja lähipäivinä pitää varautua suruviesteihin. Lukumäärästä ei pysty antamaan tarkkaa vastausta.

**Tuomioja:** Tavoitteena on saada perjantaihin mennessä suomalaiset pois. Loukkaantuneille järjestetään tarvittaessa lisälentoja myöhemmin. Lääkintäryhmiä lisätään.

Kysymykset:

Miten kotiutus toteutetaan? Tuomioja: Muodostetaan ilmasilta yhteistyössä Finnairin kanssa. Valmiuspäällikköorganisaation keskeisin päätös oli suomalaisten kotiuttaminen, ja sen mukaan toimitaan. Toimitetaan myös apua paikalle.

Kysyttiin paljon kysymyksiä uhriluvusta. Vastauksena oli arvioita ja tiedonkeruutapoja. Kadonneiden ja löytyneiden listasta keskustellaan, mutta yksityisyyden suoja estää Hyvösen mukaan julkaisun. Matkatoimistojen ja ulkoasiainministeriön listat eroavat toisistaan. Molemmat kommentoivat listojen syntyä ja käytännön tiedonkeruuta uhreista, löytyneistä ja kadonneista.

Vanhaselta kysyttiin arvosanaa viranomaisten toiminnasta. – Nyt ei ole arvosanojen aika, tällaiseen kriisiin ei ole varauduttu lainkaan. Tuomioja painottaa myös, ettei tämänkaltaisiin kriiseihin ole varauduttu. Vanhanen: Yhteistyö toimii joka tapauksessa aivan erinomaisesti sidosryhmien kanssa.

Miksi avustustoiminta on niin vähäistä? Hyvönen: Thaimaa vastaa koko paikallisesta kriisitoiminnasta, ja suomalaiset avustavat. Omia avustusoperaatioita paikalla ei voi käynnistää ilman paikallisten pyyntöä. Evakuointi on nyt tärkeintä.

Miksi ulkoasiainministeriöstä tuli viesti, ettei suomalaisilla ole hätää? Tuomioja: Sellaista tietoa ei tullut, vaan sanottiin, ettei ole tietoa uhreista. Ei sanottu, ettei uhreja ole. Vanhanen: Viranomaiset kertovat vain vahvistetuista kuolemantapauksista.

Miten uhrien tunnistustoiminta tapahtuu, kun joidenkin lähteiden mukaan ruumiita on alettu polttaa? Laiho: Uhreja ei polteta ennen tunnistusta. Pian on lähdössä Thaimaahan Suomen Punaisen Ristin tunnistusryhmä auttamaan thaimaalaisia.

Laiho: Nyt on väärinkäsitys ulkoasiainministeriön kriisilinjan tarkoituksesta, se ei ole henkisen tuen linja. Punaisella Ristillä on myös oma henkisen avun linja. Suomalaisilla on ehkä väärä kuva tilanteesta paikan päällä. Ei ole ollut pahaa tahtoa tai tietojen pimitystä, vaan tilanne on valtavan kaoottinen ja vaikea.

Montako suomalaista on sairaalahoidossa? Laiho: Puhutaan kymmenistä ihmisistä, ei varmaa tietoa. On lieviä ja vakavia vammoja. Tarkemmat tiedot selviävät tänään ja huomenna, kun on päästy vierailemaan kriisialueilla. Ensimmäisenä evakuoidaan loukkaantuneet mutta evakuointikelpoiset, sitten perheet ja vanhukset.

Vanhaselle: Onko ulkoasiainministeriöllä varmasti tarpeeksi väkeä saatavilla? - Vanhasen saaman tiedon mukaan nyt keskitytään evakuointilentoihin. Laiho: Nyt saadaan tarkempaa tietoa henkilöstötarpeista, kun on päästy paikalle.

le. Vaikka suomalaisia olisi enemmänkin, niin kotiutus ei välttämättä nopeutuisi, kun koko paikalla oleva kapasiteetti on käytössä.

#### TIEDOTUSTILAISUUS 29.12. KELLO 15:00 ULKOASIAINMINISTERIÖSSÄ

**Vanhanen:** Uhrimäärät ja arviot. Henkilöityjä uhreja ei vielä ole. Vuorossa ovat evakuoitilennot, uhrien tunnistus ja kotiutus.

**Tuomioja:** Alueelle on lähetetty avustustyöntekijöitä myös sidosryhmistä.

**Laiho:** Miksi lisäresursseja on lähetetty; tilanne on kaoottinen ja todella vakava. Valtionhallinnon toiminnan arvostelu ei ole tosipohjaista, koska operaatio on poikkeuksellinen ja laaja.

**Veikko Sievänen/Finnair:** Finnairin kriisiorganisaation toiminnan käynnistyminen.

Kysymyksiä:

Vahvistetaanko suomalaisnaisen kuolema Phuketissa? Vanhasen mukaan vahvistetaan, nainen kuoli leikkauksen komplikaatioihin.

Kulkutaudeista kysyttiin, mutta ei varmaa tietoa, ainoastaan todennäköisyyksiä. Paikalla ei ollut kulkutautien asiantuntijaa. Hirvensalo (ortopedi) vastasi kysymykseen sen tiedon mukaan, mitä hänellä lääkärinä on.

Miksi kadonneiden listaa ei ole julkaistu? – Hyvönen: Mitä hyötyä julkaisusta olisi? Listan julkaisuun liittyy yksityisyyden suojaa koskevia ongelmia.

Lähteekö pääministeri tai presidentti tuhoalueelle? – Tuomioja: ei lähde, ei ole tarkoituksenmukaista. Keskitytään kriisin hoitoon kotimaassa ja annetaan avustustyöntekijöiden toimia kriisialueella.

Paljon keskustelua uhriluvusta ja eri listojen eroavaisuuksien syistä, jonka Länsipuro lopulta päättää epäolennaisena.

#### TIEDOTUSTILAISUUS 30.12. KELLO 15:00 VALTIONEUVOSTON KANSLIASSA

**Vanhanen** viittaa uudenvuoden viettoa koskevaan kansalaiskeskusteluun suosittelemalla hiljaista uudenvuoden viettoa.

**Tuomioja:** Evakuoinnin eteneminen, ambulanssilento ja Euroopan ulkoministerit kokoontuvat katastrofin johdosta. Ulkoasiainministeriön lähettämiin tekstiviesteihin on saatu noin 3000 vastausta.

**Lehtomäki:** Jälleenrakennus, ja taloudelliset seikat. Pyydetään kansalaisia osallistumaan keräyksiin.

**Pelastusylijohtaja Pentti Partanen:** Kadonneiden nimilista on päätetty julkistaa. Toimittajia pyydetään käyttämään listaa harkiten.

**Vanhanen:** Kriisin jälkihoito tulee kestämään pitkään ja valtio tulee tukemaan sitä.

**Laiho:** Avustusoperaatio on Suomen Punaisen Ristin näkökulmasta toteutunut hyvin, ja yhteistyö ministeriöiden, Punaisen Ristin ja yritysten kesken on onnistunut erittäin hyvin. Pääministerin ja presidentin vierailun järjestäminen tuhoalueelle olisi vaatinut jopa ihmishenkiä ja on perusteetonta. Kriisi on laaja ja tilanne vaikea jopa kokeneille työntekijöille.

**Hirvensalo:** Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (jäljempänä HUS) sairaalat ovat vastaanottaneet tähän mennessä lieviä vammoja saaneita potilaita. Valmius on vakaviinkin.

Kysymyksiä:

Tuomiojalta kysyttiin kantaa Lumikeron uhriarvioon. Tuomioja ei yhtynyt Lumikeron näkemykseen eikä ollut eri mieltä.

Vanhaselle: Mitä kriisiapu käytännössä tarkoittaa? – Ei vielä selkeää, suunnitelmaa tehdään.

Vanhaselle: Onko Keskusrikospoliisin ja ulkoasiainministeriön listojen päällekkäisyydet saatu poistettua? – Vanhanen selvitti listojen syntyprosessia ja sanoi, että suurimmat päällekkäisyydet on poistettu.

Tässä välissä keskusrikospoliisin edustaja kertoi, että kadonneiden lista julkaistaan kello 17. Listalla oli vain reilut 100 täysin varmistettua kadonnutta. Kerrottiin lisäksi, että keskusrikospoliisi kerää kadonneiden tuntomerkkejä omaisilta. Poliisien uhrientunnistusyksikköä ei ollut voitu lähettää aiemmin sen takia, että lähettämiseen vaaditaan virallinen Thaimaan hallituksen pyyntö. Matti Vanhanen painotti vielä, että valtionhallinto vetoaa harvoin mediaan, mutta nyt se on perusteltua, jotta kadonneiden listaa käytetään ”oikein”.

Kysymys pelastusasiantuntijoille: Miten todennäköistä on elossa olevien löytyminen? Laihon ja Hirvensalon mukaan ei kovin todennäköistä niissä olosuhteissa.

Vanhaselle: Miten pääministeri on henkilökohtaisesti kokenut hitauden arvostelun? Ymmärrettävää, mutta yhteistyö kuitenkin toimi hyvin. Valtionhallinto tekee luonnollisesti toiminnastaan selvityksen ja julkisen raportin.

Vanhaselle: Mitä tarkoitetaan kadonneiden listan harkitulla käytöllä? – Kunnioitusta surua ja raskaita kokemuksia kohtaan, terveen järjen käyttöä. Laihon mukaan kaikki keinot uhrien löytämiseksi ovat nyt käytössä, vaikka kaikki omaiset eivät olisi toivoneet listaa julkaistavan.

## TIEDOTUSTILAISUUS 31.12. KELLO 15:00 ULKOASIAINMINISTERIÖSSÄ

**Tuomioja:** Katastrofin laajuus on alkanut paljastua. Selostusta tuhoista ja lukuja. Evakuointilentoista: Sri Lankassa on joitakin jäljellä sairaaloissa ja tavoittamattomissa. Thaimaassa on 480 vielä kotiuttamatta ja heidät kotiutetaan lauantaihin mennessä. Ambulanssikoneella tuotiin 14 vaikeasti loukkaantunutta, muutama on ehkä vielä paikallisissa sairaaloissa. Kadonneiden listaan on tullut 160 muutosta, ja tällä hetkellä kadonneita on 194. Lista muuttuu koko ajan. Tavoittamattomissa olevat ovat mitä todennäköisimmin menehtyneet. Tuhoalueella on 12 suurlähetystön työntekijää ja poliisista on 12 lähdössä uhreja tunnistamaan. Punaiselta Ristiltä paikalla on 40 henkeä, joista osa palaa viimeisellä evakuointilennolla, ja puolet jää kriisialueelle. Finnish Rescue Force katsoi, ettei tarvetta lähettämiseksi ole, koska tarvitaan ensisijaisesti lääkintähenkilöstöä. Osa Finnish Rescue Forcen jäsenistä on kuitenkin operaatioissa mukana, esimerkiksi palomiehiä.

**Lehtomäki:** Indonesia ja Sri Lanka ovat suurimmat humanitaarisen avun tarvitsijat. Suomi on myöntänyt yhteensä 4,5 miljoonaa euroa rahallista apua. Rahalliset valmiudet kriisin hoitoon ovat hyvät myös tulevaisuudessa. Akuutin vaiheen jälkeen alkaa pitkä jälleenrakennustyö Yhdistyneiden Kansakuntien ja maailmanpankin johdolla. Suomi on tässä mukana. Kansalaiset ja suomalaiset yritykset ovat olleet aktiivisesti mukana keräyksissä. Toivottavasti tämä jatkuu.

Kysymykset:

Lehtomäelle: G. W. Bushin mukaan USA, Australia, Japani ja Intia aloittavat yhteistyössä avunannon. Miten tähän suhtaudutaan, kun kuitenkin Yhdistyneiden Kansakuntien on määrä johtaa avustusprojektia? – EU toimii kuitenkin YK:n kautta. Kun akuuttivaihe tasaantuu, kansainvälinen yhteistyö käynnistyy kunnolla.

Mikä on kadonneiden määrä nyt?

Tuomioja: 194.

Partanen: Listan julkistus oli oikea päätös. Lista elää koko ajan edelleen. Tänä iltana julkaistaan listan päivitys. Tietokonekapasiteettia on hankittu lisää koko tämän päivän ajan.

Montako vahvistettua uhria on tiedossa?

Tuomioja: Ei yhtään uutta. 194 on korkein mahdollinen uhriluku. Monien lopullinen kohtalo selviää vasta useiden viikkojen kuluessa.

Tuomiojalle: Miksei hallitus ole kokoontunut, onhan se muissakin suurissa kriiseissä kokoontunut pian?

Hallitus kokoontui eilen. Kaikki ministeriöt ja ministerit ovat olleet koko ajan informoituja tapahtumien kulusta. Erillinen kriisiorganisaatio toimi hyvin, joten hallituksen kokoontumista ei koettu tarpeelliseksi.

Tuomiojalle: Tuleeko Suomi tarjoamaan ruotsalaisille mahdollisuutta tulla Suomeen hoidettaviksi?

Pyyntöä ei ole tullut Ruotsista, mutta olemme ilmoittaneet kuljetuskapasiteettimme olevan käytettävissä. Myös suomalaisia on palannut Ruotsin ja muiden maiden kautta ja ruotsalaisia Suomen kautta. Ruotsissa tilanne tulee jatkumaan pidempään.

Laiho: Kirurgit jatkavat työtään ja leikkaavat myös muita kuin suomalaisia. Etsijät ovat löytäneet ruotsalaisia, ruotsinsuomalaisia ja virolaisia. Näitä on ollut myös kadonneiden listalla. Valmius on jäädä auttamaan myös heitä. Suomeenkin jää tuska; tunnistaminen on erittäin pitkä ja vaikea prosessi, ja traumatisoituneita on paljon.

Haluaisiko joku vetää nyt jo johtopäätöksen, ettei kadonneiden lista enää olennaisesti pitene?

Tuomioja: Ei varmasti pitene, mutta toisaalta ei olennaisesti lyhenekään.

Miten ulkoasiainministeriö suhtautuu toiminnastaan saamaansa kritiikkiin?

Tuomioja: Tullaan varmasti käymään läpi ja vertaillaan myös muihin maihin. Vaikkei sinänsä ole tarvetta tutkia muiden maiden toimintaa, niin tiedämme että Ruotsissa operaatio hoidettiin huonommin.

Matkatoimistot: Miten jälkihoidon arvioidaan onnistuneen?

Vermas: Käynnistetään debriefing. Nyt paikalla on Suomen päässä terveydenhoitaja, psykologi ja Leppävaaran seurakunnan pastori. Heidän kanssaan on jo sovittu jatkotoimenpiteistä.

Salama: Vastaava suunnitelma on myös Aurinkomatkoilla. Terapeutteja on jo käytössä. Kun henkilökunta saadaan kotiin, niin hoitosuunnitelma on valmiina. Katsotaan sitten, kuinka pian he voivat palata takaisin töihin. Eivät varmaan aivan pian.

Onko matkatoimistojen henkilökuntaa kadonnut?

Vermas: Phuketissa yksi on kateissa ja kaksi loukkaantunut.

Salama: Kaikki ovat löytyneet.

## TIEDOTUSTILAISUUS 2.1. KELLO 17:45 LENTOASEMALLA

**Vanhanen:** Viimeinen evakuointilento on saapunut. Henkinen kriisi ja sen hoito jatkuu vuosien ajan. Samoin tuhoalueella operaatio jatkuu uhrien tunnistamisella ja kotiutuksella. Myös kansainvälinen avustusoperaatio jatkuu, ainakin 150 000 kuoli. Kiitokset Thaimaan ja Sri Lankan viranomaisille ja kansalaisille. Turisteille ja sukelluksen opettajille. Punaiselle Ristille ja Finnairille, jonka nopea reagointi mahdollisti nopean evakuoinnin. Kiitoksen ansaitsevat myös matkatoimistot, kirkko, henkisen tuen yhdistykset, erityisesti Vantaan kriisikeskus, ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö, poliisi, pelastuslaitos, lentoasema, terveydenhuolto (HUS), lentoaseman vastaanottokeskus, ulkoasiainministeriön valmiusorganisaatio ja johto sekä tiedotusvälineet. Nyt ei ole aihetta lamaantua, vaan tukea tarvitaan edelleen.

**Tuomioja:** Myös pahoin loukkaantuneet on kotiutettu. Kadonneiden listalla on 186 nimeä. Ruotsissa uhrien määrä on moninkertainen, ja suomalaiset auttavat kansainvälisen humanitaarisen avun annossa. Tässä yhteydessä tutkitaan suomalaisten vahvat osaamisalueet ja keskitytään niihin. Yhtyy Vanhasen kiitoksiin. Työtä riittää vielä kaikilla rintamilla.

**Lehtomäki:** Avun tarve on mittava ja pitkäaikainen. Kyseessä on YK:n historian suurin avustusoperaatio. Kansainvälistä yhteistyötä tehdään YK:n ja EU:n kanssa. Rahan tarve ei ole suurin ongelma; jälleenrakennus kestää jopa 10 vuotta. Kiitokset kansalaiskeräyksiin osallistuneille.

**Reijo Haapiainen/HUS:** Ambulanssilento oli varsin poikkeuksellinen operaatio. Nopea päätöksenteko ja yhteistyö valtionhallinnossa olivat hyviä asioita. Kymmenen tuntia päätöksen jälkeen kone oli jo ilmassa ja osa siitä oli teho-osastotaso. Vastaavaa ei ole missään siviilioperaatiossa näissä olosuhteissa ja aikataulussa toteutettu. Kiitokset työntekijöille, Punaiselle Ristille, lentoyhtiöille, lääkäreille ja ambulanssilennolla olleille hoitajille.

**Kalle Löövi/Suomen Punainen Risti:** Toiminta on edennyt normaalin vastaavissa tilanteissa toteutettavan käytännön mukaan. Tiedonkulku oli alussa huonoa, ja toiminta myöhästyi n. 24 tuntia ideaalista. Syy ei ollut kenenkään ihmisen vaan olosuhteiden. 14 Suomen Punaisen Ristin työntekijää on edelleen auttamassa. Thaimaalaiset ovat tehneet suurimman työn ja ovat suurimpia sankareita. Tavalliset kansalaiset olivat avainasemassa. Myös turistit osallistuivat avustukseen. Tämä oli Punaisen Ristin tärkeintä yhteistyötä. Työ jatkuu vielä. Punaisella Ristillä on ryhmä Thaimaassa ja klinikka Sri Lankassa. Kansainvälinen avustustoiminta on vasta aluillaan. Kiitos tiedotusvälineille.

**Keijo Suila/Finnair:** Uhrien joukossa oli Finnairin työntekijöitä, osanotto Finnairin puolesta. Operaatiossa on ollut Finnairilta mukana tuhansia työntekijöitä. Suila selostaa oman kriisiorganisaationsa kronologiaa. Yhteensä suoritettiin 10 evakuointilentoa ja yksi ambulanssilento. Muillakin yhtiöillä kuin Finnairilla oli lentoja. Yhteensä evakuoitiin (Finnairin koneilla) 2600 suomalaista ja yli 200 ulkomaalaista. Kiitokset yhteistyökumppaneille.

**Salama:** Tieto saatiin aikaisin sunnuntaiaamuna. Yhteydenpito oli tekstiviestien varassa. Aamupäivällä koossa oli poikkeustilaryhmä. Illalla kaikki asiakkaat, oppaat ja lisätyöntekijät saadaan Suomeen. Kriisityö jatkuu. Kiitos kaikille yhteistyökumppaneille ja osanotto omaisille.

**Vermas:** Osanotto. Kiitoksen ansaitsevat työntekijät sekä erityisesti Eero Huovinen ja Simo Huhta. Kiitos myös EMA Groupille, SPR:lle, vapaaehtoisjärjestöille, Miikkulaiselle ja Mäkiselle (sukeltajat), Finnairille, Air Finlandille ja matkanjärjestäjille. Opittavaa olisi siinä, että otettaisiin epäitsekkäis avunanto ja yhteistyö osaksi jokapäiväistä arjen toimintaa.

**Arja Busilovski/Tjäreborg:** Osanotto. Kiitokset työntekijät, viranomaiset, hallitus, EMA Group, Suomen Punainen Risti, Finnair.

**Marko Lavikkala/Lentoaseman päällikkö:** Yhteistyö toimi lentokentällä. Kiitokset lääkintäpuolelle ja henkisestä avusta vastaaville.

Kysymykset:

Lehtomäelle: Minkälainen on EU:n panos avustukseen?

Hyvin merkittävä, EU on maailman suurin kehitysyhteistyön tekijä. Päätökset ovat vielä tekemättä.

Onko hallituksella käsitys, mihin avustusta 24 tuntia viivästyttänyt tieto jäi?

Tuomioja: Tieto jäi Thaimaan päähän. Heti tiedon saapumisen jälkeen alettiin toimia, vaikkei ollut täydellistä tilannekuvaa. Missään muualla maailmassa ei toimittu nopeammin. Tietoliikenneyhteyksiä on parannettava, ja yhteistyön on oltava paremmin verkostoitunutta. Internetin käyttö apuna vaatii kehittämistä. Tässä on kuitenkin ongelmana Internetistä saatavan tiedon oikeellisuuden todistamisen vaikeus.

Miksi kotiutettiin ensin hyväkuntoiset?

Tuomioja: Hyväkuntoiset tulivat kentälle itse, huonokuntoisia piti jäljittää sairaaloista. Katsottiin kuitenkin, että vain täysiä koneita lennetään Suomeen eikä jääty odottelemaan.

Hirvensalo: Jäljitys vei aikaa. Normaalisti siirretään ensin huonokuntoiset, mutta nyt kapasiteetti piti hyödyntää, koska etäisyys oli pitkä, eikä ambulanssilentoa vielä ollut valmiina.

Ahtainen (vai Haatainen)/Suomen Punainen Risti: Juuri palannut Phuketista. Maanantaista lähtien Suomen Punainen Risti ja EMA group ovat tuoneet potilaita Suomeen pienemmillä koneilla ja eilen HUS:n ambulanssilennolla. Osa huonokuntoisista ei ollut kuljetettavissa normaalikoneella (olivat esim. hengityskoneessa) joten odotettiin ambulanssilentoa. Phuketista on tarkistettu kaikki sairaalat mitkä löydettiin. Viimeiset suomalaiset on melko varmasti evakuoitu, paitsi ne, jotka tahtoivat jäädä. Ihmepelastuksia voi teoriassa olla, mutta montaa ei Phuketista löydy. Bangkokissa voi olla sinne alkuvaiheessa hoitoon tuotuja, kun ei kysely maita eikä kansallisuuksia. Suomalaiset jäävät vielä paikalle käymään läpi sairaaloita ja avustamaan tarvittaessa muita maita asiantuntemuksellaan.

Missä laajuudessa Suomi antaa kuljetuskapasiteettia Ruotsille tai muille maille?

Vanhanen: Apua tarjottu, mutta sitä ei ole otettu vastaan. Ambulanssikoneesta on tehty myös kyselyt, mutta niihin ei ole vielä saatu vastauksia.

HUS: Valmius on yhteen ambulanssilentoon. Koneen varustamiseen tarvitaan kolmen tunnin varoaika.

Miten vainajien kotiinkuljetus etenee?

Vanhanen: Ei tiedä, tulee viemään kauan.

Poliisiosasto: 14 esitunnistettua suomalaisuhria on. Kuljetusta valmistellaan, mutta tarkkaa aikaa ei voi sanoa. Joka tapauksessa kestää kauan. Kuolemansyyn selvittäminen on myös hidasta ja vie viikkoja tai kuukausia.

Onko niin, ettei suurta osaa vainajista saada siis Suomeen?

Tuomioja: Suomalaisiksi tunnistetut saadaan kyllä. Kaikkia ei koskaan löydetä.

Vanhaselle ja Tuomiojalle: Missä onnistuttiin ja missä epäonnistuttiin?

Vanhanen: Ensinnäkin arvioidaan evakuoinnin onnistumista.. Loukkaantuneiden pelastuksen onnistuminen selviää lähipäivinä. Arvioidaan myös tuskan ja epätietoisuuden hoidon onnistumista.

Tuomioja: Aikanaan tehdään kokonaisarvio, jonka perusteella kehitetään toimintaa, erityisesti tietoliikennepuolta.

Vanhanen: Kriisejä on harjoiteltu ja valmiusorganisaatio on olemassa. On turvallinen olo, koska voitiin heti toimia. Kun suunnitelma oli jo tiedossa, eikä harjoittelu ole ollut turhaa. Lentokentällä valmius on luotu viime vuoden aikana. Organisaatio on suunniteltu ja saatettu henkilökunnan tietoon. Sairaalalentoa HUS:n henkilökunta on harjoitellut käyttäen sitä kalustoa, joka koneeseen asennettiin.

Tuomioja: Yhteistyö on ollut saumatonta.

Kuinka paljon tajuttomia tunnistamattomia uhreja on? Kuinka paljon omaisia on lähtenyt etsimään läheisiään?

Ahtainen: Etsintä on oman tuskan pitkittämistä. Omaisten pitäisi keskittyä omaan tulevaisuuteensa. Olosuhteet ovat vaaralliset ja yksittäisten ihmisten etsinnät hyödyttömiä verrattuna organisoituun ammattilaisetsintään.

Vanhanen: Voimakas suositus on se, ettei lähde etsimään. Evakuointi tehtiin nopeasti nimenomaan nyt uhkavaan tautivaaran takia.

Kuinka merkittävänä pidätte esimerkiksi Sukellus.fi:n toimintaa?

Vanhanen: Alkuvaiheessa se oli merkittävää. Paikalla olevat suomalaiset, sukeltajat, oppaat ja turistit olivat avainasemassa. Aiemmin unohtui kiittää erityisesti niitä turisteja, jotka ryhtyivät spontaanisti vanhempansa kadottaneiden lasten hoitajiksi. Toiminta organisoitiin siten, että Suomessa päätöksentekoon osallistuivat tuhoalueella toimivat; käytännön toimintaan osallistuvat olivat myös ratkaisuja tekemässä. [Sukellus.fi ei kuitenkaan ollut mukana päätöksenteko-organisaatiossa, vaikka työntekijät olivat itse olleet yhteydessä ulkoasiainministeriöön ja toimivat aktiivisesti Thaimaan tuhoalueella.]

Tuomioja: Lentokentälläkin oli kaiketi vapaaehtoisia pyörittämässä toimintaa?

Lavikkala: Vapaaehtoisia oli satoja (toinen henkilö sanoi että yhteensä 600, 80/työvuoro)

Onko muilla kuin Finnairilla ambulanssilentoja?

Tuomioja: En usko, että mikään muu yhtiö olisi kyennyt organisoimaan asiaa yhtä hyvin.

Vanhanen: Tässä ei kilpailutettu tarjouksia kilpailulainsäädännön mukaan, otetaan täysi vastuu siitä.

Kuinka puhelimet voivat Suomen, Nokian, kännykkäkulttuurin maassa ruuhkautua?

Tuomioja: Nyt on hankittu vastaisuuden varalle satelliittipuhelinkalustoa.

Himanen: Kriisikeskus vastaanotti kymmeniätuhansia soittoyrityksiä. On kohtuuton vaatimus, että normaalivalmiudessa olisi ne alkuvaiheessa voitu hoitaa. Tilanne korjattiin nopeasti

Löövi: Ulkoasiainministeriö, keskusrikospoliisi, Suomen Punainen Risti ja kirkko toimivat yhteistyössä kaikkien tietojen kokoamiseksi. Kännykkäkulttuurimme itse asiassa tuo liian suuren kuormituksen vaurioituneelle verkolle, kun olemme tottuneet suureen kapasiteettiin. Tekstiviestejä pitäisi oppia tässä tilanteessa käyttämään. Kiitokset sukeltajille.

## HALLITUKSEN TIEDOTUSTILAISUUS 3.1. KELLO 15:00

**Vanhanen:** EU:n yhteinen hiljainen hetki (3 minuuttia) on ke 5.1. kello 12. Nyt keskitytään ennen kaikkea jälkihoitoon. Uhreja on yhteensä 140 Suomen kunnasta. Rajamäki tulee esittelemään suositukset kotiutukseen ja tunnistukseen. Tästä eteenpäin lopetetaan päivittäiset tiedotustilaisuudet ja siirrytään tapauskohtaiseen tiedottamiseen.

**Rajamäki:** Osanotto uhrien omaisille. Keskusrikospoliisi vastaa uhrien alustavasta tunnistamisesta tuhoalueella, kotiuttamisesta ja lopullisesta tunnistamisesta. Osa tunnistuksista joudutaan tekemään DNA-näytteiden perusteella ja tähän menee useita viikkoja. Toimenpiteitä ei voi nopeuttaa, mutta kaikki voitava tehdään. Etsinnät kriisialueella jatkuvat nyt tästä eteenpäin ainakin kaksi viikkoa. Mitä todennäköisimmin ketään ei enää löydetä hengissä. Todennäköisesti tullaan organisoimaan viranomaisten yhteinen avustushanke. Suomi on tänä vuonna kansainvälisen humanitäärisen avun järjestö IHP:n puheenjohtajamaa. Jatkossa katastrofin hoidossa painottuvat sisäasiainhallinnon alan asiat.

**Tuomioja:** Ulkoasiainministeriön tehtävät liittyvät nyt uhrien tunnistamisen ja etsinnän tukemiseen. Paikalla on 14 Suomen Punaisen Ristin työntekijää ja 24 poliisin työntekijää. Kadonneita on nyt 183. Lisäksi Tuomioja puhui jonkin verran kansainvälisestä yhteistyöstä ja jälleenrakennusavusta.

**Lehtomäki:** Jälleenrakennus kestää 5-10 vuotta, ja kustannukset on arvioitu 15 miljardiksi euroksi. Avun tarve on suuri ja pitkäaikainen. Lehtomäki vetoaa kansalaisiin ja yrityksiin, jotta nämä osallistuisivat keräyksiin mahdollisimman pitkään. Suomi pystyy osallistumaan kriisin hoitoon 10 miljoonalla eurolla. Myös etenkin paikallisille yksilöille ja yhteisöille suunnataan apua esimerkiksi korvaamalla tarvikkeita, joilla suomalaisia on sairaaloissa hoidettu. Vireillä on erilaisia hankkeita paikallisten olojen kohentamiseksi.

**Mönkäre:** Miten elämä jatkuu? Miten palvelut ja toimeentulo katastrofin koskettaneille turvataan? Onko tarvetta jopa lainsäädännön muutoksiin sujuvan jälkihoidon turvaamiseksi? Kansaneläkelaitoksella ja kunnilla on jo olemassa hyvä käytäntö ja toimintamalli henkisen avun antamiseksi yhteistyössä. Toimeentulon pulmia: Miten auttaa hoidossa ja kuntoutuksessa ja antaa psykososiaalista tukea? Keskeistä on byrokratian välttäminen ja henkilökohtainen palvelu ruohonjuuritasolla. Vakuutusyhtiöiden ja oikeusministeriön kanssa on tehty yhteistyötä, joka on sujunut hyvin. Avataan myös uusi teemasivusto tiedonsaantia helpottamaan.

**Hyssälä:** Sairaanhoido on sujunut hyvin, nyt uhreja kotiutetaan HUS:n sairaaloista kotikuntien sairaaloihin ja terveyskeskuksiin. Henkinen apu jatkuu kotipaikkakunnilla. Kaikille vanhempansa kadottaneille lapsille on löytynyt omainen hoitajaksi. Henkisen tuen anto on aloitettu, ja on annettu erityisohje terveydenhuoltoon. Kuntien tulisi järjestää kontaktipiste ja tukihenkilöverkosto katastrofiapua varten. Hyvän yhteistyön avulla päästään eteenpäin.

**Haatainen:** Kouluyhteisössä kaikki tukea tarvitsevat tulevat sitä saamaan. 11.1. kello 10 pidetään kouluissa hiljainen hetki, jonka toteutuksen muodoista koulut saavat itse päättää. Yhteydenpitoa on toteutettava koulun ja huoltajien välillä. Oppitunneilla asiaa on käytävä läpi ja keskusteltava, jotta oppilaat voivat saada vastauksia mieltään askarruttaviin asioihin.

**Manninen:** Kunnilla on jälkihoidossa merkittävä rooli hoidossa ja kustannuksissa. Valtio on luvannut tulla kustannuksissa vastaan, ja sisäasianministeriö selvittää, onko jossakin kunnassa tarvetta erityistuella, jos uhreja on poikkeuksellisen paljon. Kunnat tulevat saamaan ohjeita menettelytavoista. Kuntien päättäjien on tehtävä selkeät periaatepäätökset toimimisesta ilman byrokratiaa. Huomiota tulee kiinnittää myös oikeudelliseen apuun.

Kysymyksiä:

Rajamäelle: Millainen mainittu yhteinen viranomaishanke voisi olla, ja miksi sen toteutuminen on vain "todennäköistä"?

On vain käytävä läpi toiminta, arvioitava uudelleen toimivaltasuhteet, tarkistettava lain velvoitteet, tehtävä tarvittaessa pelastustoiminnan uudelleenjärjestelyjä siviilikriiseissä.

Miten vastataan Hirvensalon kritiikkiin ulkoasiainministeriön valmiudesta?

Nopeat toimenpiteet vaikeissa olosuhteissa aiheuttavat aina virheitä, mutta joka tapauksessa toiminta oli käynnistyttyään tehokasta. Verrattuna muihin maihin Suomi on pärjännyt erinomaisesti. Vanhanen: Monien muiden maiden kansalaiset saavat esimerkiksi sairaanhoitoa vasta Thaimaan päässä, kun suomalaiset on jo nyt siirretty hoitoon kotimaahansa.

Onko uhrien kotiuttamisessa tapahtunut mitään uutta?

Haapala: Joitakin uhreja on löydetty ja joitakin nimiä on poistettu kadonneiden listalta.

Rajamäelle: Rajamäki mainitsi toimivaltasuhteiden uudelleenarvioinnin. Olivatko toimivaltasuhteet epäselvät?

On syytä käydä läpi, vaikka toimittiinkin ulkoasiainministeriön johdolla.

Vanhanen: Tämä tehdään myöhemmin, nyt keskitytään toimintaan.

Tuomioja: Valmiusorganisaatio toimi erittäin joustavasti ja toimintakykyisesti. Toimivaltasuhteissa ei ollut ongelmaa. Ne on tarkistettu ja varmistettu etukäteen.

## Liite 10 Medialuokittelurunko

Määrällisen analyysin luokittelurunko (sanomalehdet\*)

Lähde: Slätis, 2005; Mörä, 2005/CRC

LUOKKA	MUUTTUJA JA SEN MÄÄRITELMÄ	ALALUOKAT
<b>1. Ajankohta</b>		
	<b>Päivämäärä</b>	
<b>2. Media</b>		
	<b>Sanomalehti</b> <b>Iltapäivälehti</b> <b>Talouselähti</b> <b>Televisio</b>	
<b>3. Sijainti etusivulla ja jutun koko</b>	Etusivun juttu koodataan omaan luokkaansa printti-aineistosta. Etusivuiksi koodataan pääsääntöisesti lehden ensimmäinen sivu. Helsingin Sanomista, Kalevasta, Keski-suomalaisesta ja Turun Sanomista etusivuiksi koodataan lehden kolmas sivu. Juttujen koko arvioidaan silmämääräisesti.	
	<b>Etusivu</b> <b>&lt;½ sivua</b> <b>½ sivua tai suurempi, mutta alle koko sivun</b> <b>koko sivu tai yli</b>	
<b>4. Laji</b>		
	<p><b>Puffi</b> Yleensä etusivulla esiintyvä huomionherättäjä laajempaan juttuun. Voi esiintyä myös lehden eri osioiden ensimmäisillä sivuilla.</p> <p><b>Uutisjuttu</b> Sähke- tai muu uutinen, joka on ajallisesti sidottu tulevaan, meneillä olevaan tai menneeseen uutistapahtumaan.</p> <p><b>Pääkirjoitus</b> Lehden päätoimittajan/-jien mielipide tai kommenttijuttu</p> <p><b>Artikkeli</b> Ajankohtaista asiaa käsittelevä juttu, esim. yliö, alio, haastattelut, feature tms., joka ei ole ajallisesti sidottu tulevaan, meneillä olevaan tai menneeseen tapahtumaan.</p> <p><b>Kolumni</b> Kommenttipuheenvuoro, joka on tyyliltään vapaampi, esim. polemisoiiva, ironinen tai henkilökohtainen. Nimellä tai nimimerkillä varustettu kirjoitus.</p> <p><b>Yleisönosastokirjoitus (mielipidekirjoitus)</b> Lehden lukijan kirjoittama juttu. Nimellä tai mahd. tittelillä ja kotipaikkakunnalla varustettu, poikkeustapauksissa nimimerkillä julkaistu juttu.</p> <p><b>Muu laji</b> Muu juttu, joka ei mahdu yllä esiintyviin luokkiin.</p> <p><b>Median oma juttu</b> Juttu, jonka tekijäksi ei ole kirjattu uutistoimistoa.</p> <p><b>Uutistoimistoon pohjautuva juttu</b> Juttu, jonka tekijän yhteyteen kirjattu uutistoimisto tai juttu, jossa tekijän paikalla uutistoimisto.</p>	



5. Lähteet		Tekstissä esiintyvät lähteet, joiden tietoja lainataan suoraan tai epäsuoraan. Tähän luokkaan koodataan myös "UM:n mukaan..." tai "UM kertoo, että ..." -tyyliset tiedonannot.
<p><b>Valtion hallinto ja valtiolliset/kunnalliset elimet</b></p> <p><b>Kaupalliset tahot</b></p> <p><b>Yleishyödylliset</b></p> <p><b>Muiden maiden valtiolliset tahot sekä valtioiden liitot</b></p> <p><b>Katastrofin kokeneet</b></p> <p><b>Kansalainen Suomessa</b>  <b>Muu</b>  <b>Ei puhuvaa lähdettä</b></p>	<p><b>Valtioneuvoston kanslia</b>  <b>Ulkoasiainministeriö</b>  <b>Sisäasiainministeriö</b>  <b>Sosiaali- ja terveysministeriö</b>  <b>Liikenne- ja viestintäministeriö</b>  <b>Oikeusministeriö</b>  <b>Kauppa- ja teollisuusministeriö</b>  <b>Muu ministeriö</b>  <b>Suomen suurlähetystö</b>  <b>Valtio/Yhteiskunta yhtenä toimijana</b>  <b>Finn Rescue Force</b>  <b>Poliisi</b>  <b>Suomalainen lääkintähenkilöstö</b>  <b>Muu</b>  <b>Kuka/mikä, nimeltä</b></p> <p><b>Matkatoimisto</b>  <b>Lentoyhtiö</b>  <b>Media</b>  <b>Vakuutusyhtiö</b>  <b>Emergy Medical Assistance, EMA</b>  <b>Sukeltajat</b>  <b>Muu</b>  <b>Kuka/mikä, nimeltä</b></p> <p><b>Kirkko</b>  <b>SPR</b>  <b>Kansainvälinen Punainen Risti</b>  <b>YK</b>  <b>Unicef</b>  <b>WHO</b>  <b>Muu</b>  <b>Kuka/mikä, nimeltä</b></p> <p><b>EU yhteisönä</b>  <b>Thaimaan viranomaiset</b>  <b>Katastrofialueen maa</b>  <b>Ruotsi</b>  <b>Muu Pohjoismaa</b>  <b>Muu Euroopan maa</b>  <b>Muu maa tai maiden liittoutumat</b>  <b>Kuka/mikä, nimeltä</b></p> <p><b>Suomalainen turisti</b>  <b>Ulkomaalainen turisti</b>  <b>Paikallinen henkilö</b>  <b>Määrittelemätön henkilö</b></p>	

6. Toimijat	Koodataan jutussa esiintyvät toimijat, jotka eivät ole lähteitä. Lähteeksi koodattuja yhteisöjä/yksilöitä ei koodata uudestaan tähän luokkaan mikäli ne eivät esiinny jutussa uudelleen muussa yhteydessä.	
	<p><b>Valtion hallinto ja valtiolliset/kunnalliset elimet</b></p> <p><b>Media</b> <b>Kaupalliset tahot</b></p> <p><b>Yleishyödylliset tahot</b></p> <p><b>Muiden maiden valtiolliset tahot sekä valtioiden liitot</b></p> <p><b>Suomalaiset turistit katastrofialueella</b> <b>Suomalaiset kotimaassa</b> <b>Muu toimija</b> <b>Ei toimijaa</b></p>	<p><b>Valtioneuvoston kanslia</b> <b>Ulkoasiainministeriö</b> <b>Sisäasiainministeriö</b> <b>Sosiaali- ja terveysministeriö</b> <b>Liikenne- ja viestintäministeriö</b> <b>Oikeusministeriö</b> <b>Kauppa- ja teollisuusministeriö</b> <b>Muu ministeriö</b> <b>Suomen suurlähetystö</b> <b>Valtio/Yhteiskunta yhtenä toimijana</b> <b>Finn Rescue Force</b> <b>Poliisi</b> <b>Suomalainen lääkintähenkilöstö</b> <b>Muu</b> <b>Kuka, nimeltä?</b></p> <p><b>Matkatoimisto</b> <b>Lentoyhtiö</b> <b>Media</b> <b>Vakuutusyhtiö</b> <b>Emergy Medical Assistance, EMA</b> <b>Sukeltajat</b> <b>Muu</b> <b>Kuka, nimeltä?</b></p> <p><b>Kirkko</b> <b>SPR</b> <b>YK</b> <b>Unicef</b> <b>WHO</b> <b>Muu</b> <b>Kuka, nimeltä?</b></p> <p><b>EU yhteisönä</b> <b>Thaimaan viranomaiset</b> <b>Katastrofialueen maa</b> <b>Ruotsi</b> <b>Muu Pohjoismaa</b> <b>Muu Euroopan maa</b> <b>Muu maa tai maiden liittoutumat</b> <b>Kuka/mikä , nimeltä</b></p>

<b>7. Lähteiden ja toimijoiden yksilöinti</b>	Koodataan kaikki jutussa esiintyvät yksilöt asemansa mukaisesti ja kirjataan nimeltä kohtaan "Kuka, nimeltä?". Poikkeuksena yksittäishenkilöt, esim. silminnäkijät, joiden nimiä ei koodata. Koodataan kaikki suomalaiset lähteet ja toimijat, kaupallisten ja yleishyödyllisten tahojen lähteet ja toimijat tekstissä esitetyn aseman mukaisesti. Muiden maiden valtiollisten tahojen sekä liittoutumien lähteet ja toimijat koodataan "muu"-luokkaan. Lisäksi yksityishenkilöiden, esim. katastrofin kokeneiden henkilöiden, nimiä ei kirjata.	
	<b>Presidentti</b> <b>Pääministeri</b> <b>Ulkoministeri</b> <b>Kansliapäällikkö</b> <b>Tiedotuspäällikkö/-johtaja</b> <b>Tiedottaja</b> <b>Johtaja / Ylempi virkahenkilö</b> <b>Asiantuntija/muu virkamies</b> <b>Kriisiryhmän edustaja</b> <b>Suurlähetystön edustaja</b> <b>Toimittaja</b> <b>Kansanedustaja</b> <b>Piispa</b> <b>Sukeltaja</b> <b>Katastrofin kokenut suomalainen</b> <b>Katastrofin kokenut ulkomaalainen turisti</b> <b>Katastrofin kokenut ulkomaalainen</b> <b>Katastrofin kokenut määrittelemätön</b> <b>Kansalainen Suomessa</b> <b>Kansalainen ulkomailla</b> <b>Muu yksilö</b> <b>Kuka, nimeltä?</b> <b>Ei yksilöä</b>	
<b>8. Katastrofin maantieteellinen kohde</b>	Koodataan jutussa esiintyvän katastrofialueen mukaisesti pääluokkaan ja alaluokkaan.	
	<b>Kaakkois-Aasia yleensä</b> <b>Thaimaa</b>  <b>Indonesia</b>  <b>Malesia</b> <b>Intia</b> <b>Sri Lanka</b> <b>Malediivit</b> <b>Afrikka</b>  <b>Muu</b> <b>Ei maantieteellistä kohdetta</b>	<b>Khao Lak</b> <b>Phuket</b> <b>Bangkok</b> <b>Muu Thaimaa</b>  <b>Sumatra</b> <b>Aceh</b>  <b>Somalia</b>

<b>9. Jutun pääteema</b>		Koodataan jutun pääteeman tai pääteemojen mukaisesti.
	<b>Katastrofin raportointi</b> <b>Pelastustöiden raportointi</b> <b>Pelastustöiden arviointi</b> <b>Taloudellinen näkökulma</b> <b>Tiedotuksen arviointi Suomessa</b> <b>Suomalaiset menehtyneet</b> <b>Määrittelemättömät menehtyneet</b> <b>Katastrofialueen paikalliset menehtyneet</b> <b>Pohjoismaiset menehtyneet</b> <b>Eurooppalaiset menehtyneet</b> <b>Katastrofin kokeneet suomalaiset</b> <b>Surutyö</b> <b>Kriisiapu</b> <b>Epidemiariski</b> <b>Muu teema</b>	
<b>10. Jutun sävy</b>		Koodataan jutun sävy kirjoittajan esiin tuoman sävyn mukaisesti.
	<b>Myönteinen</b> <b>Kriittinen</b> <b>Neutraali</b>	
<b>11. Jutun näkökulma</b>		Koodataan jutun näkökulma toimittajan esiin tuoman näkökulman mukaisesti
	<b>Suomalainen</b> <b>Ahvenanmaalainen</b> <b>Paikallinen</b> <b>Ruotsalainen</b> <b>Muu</b>	

\*Televisioaineiston koodauksessa käytettiin samaa luokittelurunkoa kuin sanomalehtiaineistossa lukuun ottamatta kohtia 3-4. Televisioaineistossa jutun koko määriteltiin keston mukaan. Lajikategorioina olivat sähke, uutisjuttu, studiohaastattelu, suora yhteys toimittajaan ja muu laji.

## **Liite 11 Lehti-ilmoitus kansalaisten kokemusten keräämiseksi**

*Ilmoitus:*

### **AASIAN LUONNONKATASTROFI**

Aasian luonnonkatastrofin tutkintalautakunta pyytää sellaisilta kansalaisilta, joita onnettomuus on koskettanut, selostuksia ensi päivien (26.12.2004 - 5.1.2005) kokemuksistaan ja tiedonlähteistään.

Vapaamuotoisen selostuksen pituus saisi olla enintään viisi A4-kokoista arkkia. Tiedot voidaan kertoa luettelona tai kertomuksena, mutta niihin pyydetään liittämään mahdollisuuksien mukaan päivämäärät ja kelonajat.

Kertomuksesta tulisi käydä ilmi seuraavat seikat:

- kirjoittajan osallisuus onnettomuuteen (itse paikalla tai omaisia/läheisiä siellä) ja kirjoittajan oma toiminta onnettomuuden yhteydessä ensimmäisen viikon aikana
- muistikuvat siitä, mistä ensinnä kuuli asiasta ja miten itse välitti tietoa eteenpäin
- milloin katastrofin suuruus selvisi kirjoittajalle
- jos kirjoittaja loukkaantui, kokemukset terveydenhoitotoimenpiteistä sekä henkisestä tuesta
- kokemukset evakuoitukuljetuksista ja vastaanotosta Suomessa
- kirjoittajan kosketukset viranomaisiin ja arvio heidän toiminnastaan
- tiedotusvälineet, joita kirjoittaja seurasi ja arvio niiden toiminnasta
- muita kirjoittajan tärkeinä pitämiä asioita

Mikäli kirjoittaja on pitänyt päiväkirjaa tai tehnyt muistiinpanoja tapahtumasta, pyydetään ne lähettämään tutkintalautakunnalle. Henkilökohtaiset asiakirjat käsitellään luottamuksellisina.

Kertomus pyydetään lähettämään 24.2.2005 mennessä kirjeenä, telekopiona tai sähköpostina osoitteella Aasian luonnonkatastrofin tutkintalautakunta, Onnettomuustutkintakeskus, Sörnäisten rantatie 33 C, 00580 Helsinki.

Yhteystiedot virka-aikana:

Pirjo Valkama-Joutsen (09) 1606 7635

Jouko Koskimies (09) 1606 7809

Telekopio (09) 1606 7811

Sähköpostiosoite: tutkijat(a)om.fi

## Liite 12 Kansalaiskirjeiden luokittelurunko

1. Kirjoittaja (koodinroK..)	2. Aika Pvm	3. Kello (suomen aikaa)	4. Toimijan rooli	5. Teema/ Tapahtuma	6. Tiedonsaanti/ kokonaiskuvan hahmottuminen (minkä tiedon perusteella)	7. Viranomainen	8. Kokemus matkatoimistosta	9. Kokemus mediasta	10. Arvio viranomaisen toiminnasta	11. Arvio SPR/EMA -group:n toiminnasta
			Uhri = 1 Uhrin omainen = 2 Auttaja = 3 Muu = 4	1 = Oma hätä pelastumisesta 2 = Omainen kauteissa 3= Yhteydenotto viranomaiseen 4 = Tapahutumakuvaus 5 = Muu	1. Kansalainen 2. Sukeltajat 3. Paikallinen viranomainen 4. Suomalainen viranomainen 5. Matkatoimisto 6. SPR/EMA 7. Verkkö 8. Media	1 = ulkoasiainministeriö 2 = valtioneuvoston kanslia/pääministeri 3 = sisäasiainministeriö 3 = muu	1. Yhteyksivaikutet 2. Huolenpito 3. Organisointi	1. Hyvä tiedotus-kanava 2. Väärää tietoa 3. Epäeettinen toiminta 4. Muu	1.erittäin hyvä 2. hyvä 3. ei arviota 4. huono 5. erittäin huono Keskeiset perustelut	1. erittäin hyvä 2. hyvä 3. ei arviota 4. huono 5. erittäin huono Keskeiset perustelut

## Liite 13 Sukellus.fi –luokittelurunko

Päivä	Kellon-aika	Löytynyt henkilö	Kadoksissa oleva henkilö	Infor-maatio	Huoli/kysymys	Viran-omaista koskeva tieto tai kommentti	Kiitos/kannustus
-------	-------------	------------------	--------------------------	--------------	---------------	---	------------------

## Liite 14 Verkkokeskusteluiden luokittelurunko

<b>Luokka</b>	<b>Muuttajat</b>
<b>Keskustelupalsta</b>	Thairy, Otakantaa.fi
<b>Pvm</b>	...
<b>Kello</b>	...
<b>Ketjun rakenne</b>	1=Ketjun avaus 2=Vastaus
<b>Laji</b>	<p>1=Tiedonvälitys</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• selvitys tapahtumista</li> <li>• informaatioisku</li> <li>• uutismainen selvitys</li> <li>• usein kopioitu uutissähke</li> <li>• tietojen eteenpäin välitys suoraan kopioimalla, esim. listat</li> </ul> <p>2=Ohje tai neuvo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• käytännön vinkki</li> <li>• vastaus kysymykseen</li> <li>• ehdotus, jolla pyritään muuttamaan asioiden tilaa</li> <li>• linkit ym. neuvot mihin kannattaa mennä</li> <li>• sairaaloiden yhteystiedot</li> </ul> <p>3=Kysymys tai hätähuuto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• avunpyyntö</li> <li>• tiedonpyyntö</li> <li>• viestistä voi päätellä, että kysyjällä on henkilökohtainen intressi kysymyksessä. Tähän eivät kuulu yleisluonteiset kysymykset eivätkä uteli-aiden sivustaseuraajien kysymykset – ne luokitellaan epäoleellisiksi kirjoituksiksi</li> </ul> <p>4=Kannanotto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kannanotto lähinnä suomalaisten tai paikallisten viranomaisten tai muiden toimijoiden toimintaan</li> </ul> <p>5=Toteamus</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pelkät toteamukset, joilla ei pyritä muuttamaan asioiden tilaa</li> <li>• tunteen ilmaukset</li> <li>• osanotot</li> <li>• kiitokset</li> <li>• voi olla tiedonvälitystä, mutta ei yhtä tehokasta kuin 1. esim. poliisin palvelin on ilmeisesti mennyt nurin</li> <li>• voi olla kantaaottava, mutta ei yhtä voimakas kuin kannanotto 4.</li> </ul>

	<p>6=Epäoleellinen kirjoitus</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>tutkimuskysymysten kannalta epäoleellinen viesti</li> <li>julkisuuden henkilöiden kohtaloiden pohdinta esim. Aki Sirkesalo, Thaimaan kuningasperhe</li> <li>omien matkasuunnitelmien pohtiminen</li> <li>kaikki viestit, jotka eivät kuulu mihinkään ylempää luokista</li> </ul>
<b>Kirjoittaja</b>	1=Ylläpito
	2=Moderaattori
	3=Thairyn jäsen
	4=Rekisteröity käyttäjä
	5=Rekisteröitymätön käyttäjä
<b>Teema</b>	<p>1=Tapatumien kuvaus</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>itse katastrofin (maanjärityksen ja hyökyaallon ja niiden aiheuttamien tuhojen) kuvaus</li> </ul>
	<p>2=Pelastustyöt</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>pelastustyöt</li> <li>uhrien tunnistus</li> </ul>
	3=Hyväntekeväisyys
	4=Suomalaiset uhrin
	<p>5=Suomen viranomaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Viestit, joissa teemana ei ole pelastustyöt eikä suomalaiset uhrin, vaan ainoastaan Suomen viranomaiset, esim. Tuomiojan olisi syytä erota</li> </ul>
	6=Muu
	<p>7=uhrit yleensä</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Määrittelemättömät uhrin (voivat olla myös suomalaisia, mutta ei käy ilmi viestistä).</li> </ul>
	8=thaiuhrit
<b>Toimijat</b>	<p>1=Kotimainen media,  2=STT/Startel,  3=Ulkomainen media,  4=UM,  5=YK,  6=SM,  7=Sairaanhoidohenkilöstö,  8=KRP,  9=SPR  A=Matkanjärjestäjät,  B=Kirkko,  C=Sukeltajat,  D=sukellus.fi,  E=Finnair,  F=Kansalaiset katastrofialueella,  G=Kansalaiset Suomessa uhrien omaiset,  H=Kansalaisjärjestöt,  I=Katastrofialueen viranomaiset,  J=Keskustelupalstat,  K=Aasian uhrin,  L=pelastustyöntekijät,  M=katastrofialueen paikalliset,  N=viranomaiset,  O=Thaimaassa asuvat ulkosuomalaiset,  P=Kansalaiset Kaakkois-Aasiassa (ei katastrofialueella),  Q=Kansalaiset kotimaassa,</p>



	<p>R=kriisiryhmä,  S suurlähetystö/lähettiläs,  T=presidentti,  U=Muu länsimaa/viranomaiset,  V=muut maat,  W=vanhanen,  X=vakuutusyhtiöt,  Y=thaimaalainen vaimo,  Z=ihan muu,  Å=turistit,  Ä=ihmiset katastrofialueella</p>
<b>Puhuva lähde</b>	<p>1=Kotimainen media,  2=STT/Startel,  3=Ulkomainen media,  4=UM,  5=YK,  6=SM,  7=Sairaanhoidohenkilöstö,  8=KRP,  9=SPR  A=Matkanjärjestäjät,  B=Kirkko,  C=Sukeltajat,  D=Sukellus.fi,  E=Finnair,  F=Kansalaiset katastrofialueella,  G=Kansalaiset Suomessa uhrien omaiset,  H=Kansalaisjärjestöt,  I=Katastrofialueen viranomaiset,  J=Keskustelupalstat,  K=Aasian uhrit,  L=pelastustyöntekijät,  M=katastrofialueen paikalliset,  N=viranomaiset,  O=thaimaassa asuvat ulkosuomalaiset,  P=Kansalaiset Kaakkois-Aasiassa (ei katastrofialueella),  Q=Kansalaiset kotimaassa,  R=kriisiryhmä,  S suurlähetystö/lähettiläs,  T=presidentti,  U=Muu länsimaa/viranomaiset,  V=muut maat,  W=Vanhanen,  X=vakuutusyhtiöt,  Y=thaimaalainen vaimo,  Z=ihan muu,  Å=turistit,  Ä=ihmiset katastrofialueella</p>
<b>Linkit</b>	<p>1=Media  2=Viranomaiset (VNK, UM, SM, KRP)  3=thai hotellit  4=Sukellus.fi  5=Keskustelupalstat  6=Thaimaan sairaalat tai viranomaiset</p>

	7=e-mail osoite
	8=uhri- tai löytyneet-sivusto
	9=Muu
<b>Maantieteellinen kohde</b>	1=Thaimaa
	2=Sri Lanka
	3=Intia
	4=Indonesia
	5=Afrikka
	6=Muu katastrofialue
	7=Katastrofialue yleensä
	8=Suomi
	9=Muu
<b>Näkökulma</b>	1=Suomalainen
	2=Pohjoismaalainen
	3=Länsimaalainen
	4=Globaali
	5=Aasialainen
	6=Muu
<b>Sävy</b>	1=Neutraali/Infoiva
	2=Negatiivinen
	3=Positiivinen
	4=Huolestunut, kauhistunut, järkyttynyt, surullinen
	5=Empaattinen
	6=Ivallinen
	7=muu
<b>Viranomaisen substituutti</b>	1=SPR
	2=Sukeltajat
	3=Matkanjärjestäjät
	4=Thairy
	5=Muut keskustelupalstat
	6=ulkosuomalaiset thaimaassa
	7=muu

## Liite 15 Sähköinen kyselylomake verkon käytöstä ja ylläpidosta

Verkon käyttö ja ylläpito Aasian hyökyaaltokatastrofin (26.12.2004–5.1.2005) ja Indonesian maanjäristyksen (28.3.2005) aikana

Tämä kysely on osa valtionhallinnon viestintä 2007 -jatkohanketta, joka tarkastelee tiedonkulkua ja viestintää Aasian hyökyaaltokatastrofissa.

Pyri vastaamaan kaikkiin lomakkeen kysymyksiin. Monivalintakysymyksissä on mahdollista valita vain yksi vaihtoehto.

Kyselyn lopussa pyydetään täyttämään myös taustatiedoksi, mistä ministeriöstä olet. Ilman tämän kohdan täyttöä kyselylomakkeen tiedot eivät lähde eteenpäin.

Kaikki vastaukset käsitellään luottamuksellisesti ja ne tulevat tutkimusryhmän käyttöön. Me tutkimusryhmän jäsenet olemme allekirjoittaneet salassapitosopimuksen, minkä lisäksi meitä velvoittavat Helsingin yliopiston tutkimussäännöt.

Vastauksesi on tärkeä, sillä se antaa tietoa, jota tarvitaan kriisiviestinnän kehittämiseen.

I Oman ministeriön ulkoiset verkkosivut

1. Milloin ministeriön ulkoisille verkkosivuille laitettiin ensimmäiset tiedot katastrofista?

päivämäärä (pp.kk.vv) kellonaika (tt.mm)

Täytä päivämäärä ja kellonaika

2. Kuinka monta kertaa päivässä sivuja keskimäärin päivitettiin?

Jos valitsit vaihtoehdon Muu, mikä?, niin täsmennä vastaustasi tähän.

3. Mitä seuraavista ministeriön ulkoisilla verkkosivuilla kävijän oli mahdollista tehdä?

	Kyllä	Ei	Lisäkysymysten vastaukset
a. Antaa palautetta ministeriön toiminnasta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
jos vastasit kyllä, tuliko sivuille paljon palautetta normaaliin kävijämäärään verrattuna? (Lisäkysymys: Jos vastasit kyllä, niin kuinka paljon (luku)?)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
b. Löytää sähköpostiosoite jolla ministeriöön voi ottaa yhteyttä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
c. Löytää viranomaisen yhteystiedot etusivulta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
d. Oliko ministeriön ulkoisilla verkkosivuilla web-linkkejä katastrofiin liittyvään informaatioon (esim. thaimaalaisia sivustoja, linkkejä muihin viranomaisiin tai sidosryhmiin)? (Lisäkysymys: Jos vastasit kyllä, niin mihin?)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
e. Oliko ministeriön ulkoisilla verkkosivuilla web-linkkejä keskustelupalstoille, joilla saattoi keskustella asiasta?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
f. Oliko ministeriön ulkoisilla verkkosivuilla lomakkeita, joilla kansalainen voi antaa tietoa itsestään (tähän luetaan mukaan myös yhteydenotopyyntölomake)? (Lisäkysymys: Jos vastasit kyllä, niin minkälaisia?)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>

4. Täytä tähän ulkoisen verkon käyttäjämäärät eriteltyinä kultakin päivältä mahdollisimman tarkasti saatavissa olevien tietojen mukaan.

	Visits (sama kävijä lasketaan vain kerran)	Page views (sama kävijä lasketaan aina uudestaan)
26.12.2004	<input type="text"/>	<input type="text"/>
27.12.2004	<input type="text"/>	<input type="text"/>
28.12.2004	<input type="text"/>	<input type="text"/>
29.12.2004	<input type="text"/>	<input type="text"/>
30.12.2004	<input type="text"/>	<input type="text"/>
31.12.2004	<input type="text"/>	<input type="text"/>
1.1.2005	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.1.2005	<input type="text"/>	<input type="text"/>
3.1.2005	<input type="text"/>	<input type="text"/>
4.1.2005	<input type="text"/>	<input type="text"/>
5.1.2005	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Normaaliolojen käyttäjämäärä keskimäärin	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Indonesian maanjäristys 28.3.2005

5. Laitettiin verkko 28.3.05 sattuneen maanjäristyksen jälkeen tietoa?

Kyllä Ei Milloin tietoa laitettiin?

jos vastasit kyllä, niin Milloin tietoa laitettiin (pvm, kellonaika)

Täytä tähän ulkoisen verkon käyttäjämäärät eriteltyinä kultakin päivältä mahdollisimman tarkasti saatavissa olevien tietojen mukaan.

	Visits (sama kävijä lasketaan vain kerran)	Page views (sama kävijä lasketaan aina uudestaan)
28.3.2005	<input type="text"/>	<input type="text"/>
29.3.2005	<input type="text"/>	<input type="text"/>
30.3.2005	<input type="text"/>	<input type="text"/>

II Senaattori (ministeriöiden välinen intranet)  
Senaattori

Kyllä Ei Lisäkysymysten vastaukset

1. Laitettiin Senaattoriin tietoa katastrofista? Jos vastasit kyllä, niin vastaa lisätilaan milloin tietoa laitettiin (pvm ja aika).

2. Tietääksesi haettiin Senaattorista tietoa? (ymmärrämme että tähän on vaikea vastata mutta parhaan tietosi tai käsityksesi mukaan). Jos vastasit kyllä, niin vastaa lisätilaan, milloin tietoa etsittiin, jos Sinulla on tietoa tästä (pvm ja aika).

3. Laitettiin Senaattoriin tietoa 28.3.05 sattuneesta maanjäristyksestä? Jos vastasit kyllä, niin vastaa lisätilaan milloin tietoa laitettiin (pvm ja aika).

### III Oman ministeriön intranet

1. Milloin ensimmäiset tiedot katastrofista laitettiin intraan?

pp.kk.vv tt.mm

Täytä päivämäärä ja kellonaika

2. Kuinka monta kertaa päivässä sivuja keskimäärin päivitettiin?

Jos valitsit vaihtoehdon Muu, mikä?, niin täsmennä vastaustasi tähän.

3. Priorisoitiinko internet vai intranet?

Internet Intranet

Valitse vastausvaihtoehto

Kyllä Ei Täsmennykset

3. Laitettiin intraan tietoa 28.3.05 sattuneesta maanjäristyksestä? Jos kyllä, niin vastaa täsmennyksiin milloin (pvm ja kellonaika).

### IV Mediapalvelut ekstranet (vain VNK täyttää)

1. Käytettiin ekstranettiä?

Kyllä Ei

Valitse vastausvaihtoehto

2. Jos käytettiin, mihin? Mitä tietoa sieltä haettiin/saatiin?

### V Taustatiedot

Valitse tästä valikosta oma ministeriösi

Tietojen lähetys

Tyhjennä

## Lähteet

### Kirjallisuuslähteet

Andersson, Benedict (1993). *Imagined Communities*. London: Verso

Aslama, Minna (2005). Minkälaisen televisio- ja radio-ohjelmiston haluamme vuonna 2010? Yhteenveto keskustelusta [www.otakantaa.fi](http://www.otakantaa.fi) – sivustolla 13.10.–15.11.2004. Helsingin yliopisto/SSKH/FISS. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö

Dyregrov, Atle (1994). *Katastrofipsykologian perusteet.*, Tampere: Vastapaino

Forsberg, Tuomas, Pursiainen, Christer, Lintonen, Raimo, Visuri, Pekka (toim., 2000), *Suomi ja kriisit, Vaaran vuosista terrori-iskuihin*. Helsinki: Gaudeamus

Gergen, K. J. (1999) *An Invitation to Social Construction*. London: Sage Publications.

Hakala, Salli & Sumiala-Seppänen, Johanna (2003), *Kirkon viestintä – kohtaamista ja sanoman levitystä*. Suomen ev.lut. kirkkohallituksen julkaisuja 2003:2. Helsinki.

Huhtala, H.M.J. (2004) *The Emancipated Worker? A Foucauldian Study of Power, Subjectivity and Organising in the Information Age*. Helsinki: The Finnish Academy of Sciences and Letters: Commentationes Scientiarum Socialicum 64.

Humphreys, P. C, Berkeley, D. ja Jovchelovitch, S. (1996) *Organisational psychology and psychologists in organisations: focus on organisational transformation*. *Interamerican Journal of Psychology*, vol. 30, no. 1, pp. 27-42.

Humphreys, P. C, and Nappelbaum, E. (1997) 'Structure and communications in the process of organisational change: East European experience and its general relevance' in Humphreys, Ayestaran, McCosh, & Mayon-White (eds.) *Decision support in Organisational Transformation*. London: Chapman-Hall, pp. 39-67.

Humphreys, P. (1998) 'Discourses underpinning decision support', in D. Berkeley, P. Brezillon and V. Rajkovic (eds.), *Context-Sensitive Decision Support*. Boston, USA: Kluwer Academic Publishers.

Huovinen, Eero (2005). *Käännä kasvosi, Herra*. Helsinki: WSOY

Joutsenniemi, Anna (1986). *Keskushallinnon Tshernobyl-tiedottaminen*. Pro gradu –tutkielma, tiedotusoppi. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Kivikuru, Ullamajja (2000). *Kanssalaisten yhteisyys ja "he"*. Teoksessa Helena Tapper (toim.) *Me median maisemissa*. Helsinki: Palmenia-kustannus,

Lehtonen Jaakko, *Kriisiviestintä*, 1999. Helsinki: Mainostajien Liitto

Luostarinen, Heikki (1994). *Mielen kersantit. Julkisuuden hallinta ja journalistiset vastastrategiat sotilaallisessa konfliktissa*. Juva: Hanki ja jää

Malmelin, Nando & Hakala, Jukka (2005). *Yhdessä. Viestinnän ja markkinoinnin integraatio*. Helsinki: Inforviestintä Oy

Möra, Tuomo (2005): Tsunami suomalaisessa mediassa. Viestinnän tutkimuskeskus CRC. Helsingin yliopisto

Möra, Tuomo (1989). Konfliktimalli organisaatioiden välisistä suhteista. Toimittajat ja viranomaiset Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuuden jälkeen. Pro gradu –tutkielma, tiedotusoppi. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Naukkarinen, Marke-Riitta (2004). Räjähätkö Myyrmannissa lintukoto? Suomalaisuuden ja Suomen representaatiot suomalaisissa sanomalehdissä Myyrmannin pommoräjähdyksen jälkeisinä päivinä. Pro gradu –tutkielma, viestinnän laitos. Helsinki: Helsingin yliopisto

Nieminen, Hannu, Hakala, Salli, Huhtala, Hannele, Slätis, Thomas, Tarkiainen, Johanna, Åberg Leif (2005). VISA –valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä. Viestinnän tutkimuskeskus CRC, viestinnän laitos. Helsinki: Helsingin yliopisto

Niiniluoto, Ilkka (2002). Tieteen tunnuspiirteet. Teoksessa Sakari Karjalainen, Veikko Launis, Risto Pelkonen & Juhani Pietarinen (toim.): Tutkijan eettiset valinnat. Helsinki: Gaudeamus

Pennebaker, James W. (2004). Artikkelit Psychological Science –lehdessä: Linguistic Markers of Psychological Change Surrounding September 11, 2001. (<http://homepage.psy.utexas.edu/homepage/faculty/Pennebaker/Reprints/LiveJournal.pdf>)

Raittila, Pentti (1996). Uutinen Estonia – kriisiviestinnän ja journalismin etiikka koetuksella. Tampere: Tampere University Press

Sassi, Sinikka (2000). Verkko kansalaisyhteiskunnan käytössä. Tutkimus internetistä ja uusista politiikan muotoista (väitöskirja). Viestinnän julkaisuja 3, viestinnän laitos. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Tuori, Kaarlo (2002). Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. Helsinki: WSLT

Uskali, Turo (2005) *Tsunami ja internet – Kun tiedotusvalta siirtyi hetkeksi perinteiseltä medialta uusille vapaaehtoisjournalisteille*, 25.2.2005 (julkaisematon artikkeli)

Weber, Max (1947) *The Theory of Social and Economic Organization*. Lontoo: Routledge and Kegan Paul.

Weber, Max (1978) *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology* (2 vols, ed. G. Roth and C. Wittich). Berkeley, California: University of California Press.

## Verkkolähteet

*TISEI, Tsunami International survey on emotional impact.* <http://www.tisei.org/web/site/default.aspx> 25.5.2005

James W. Pennebakerin kotisivu,  
<http://homepage.psy.utexas.edu/homepage/faculty/pennebaker/Home2000/WritingandHealth.html>, 25.5.2005

Verkkofoorumi omien kokemusten kirjoittamista varten, [www.livejournal.com](http://www.livejournal.com), 25.5.2005

Alex Niemisen ylläpitämä sukellusharrastuksen verkkosivu, [www.sukellus.fi](http://www.sukellus.fi), 25.5.2005

Opetusministeriön tiedote tiedonjulkistamisen valtionpalkinnoista,  
[http://www.minedu.fi/opm/uutiset/archive/2005/03/30\\_1.html](http://www.minedu.fi/opm/uutiset/archive/2005/03/30_1.html), 25.5.2005

Finnpanel, <http://www.finnpanel.fi/finnpanel.html>, 3.5.2005

Thairy verkkofoorumi, <http://www.thairy.net/forum/>, 1.3.-30.4.2005

Otakantaa.fi-keskustelufoorumi; [www.otakantaa.fi](http://www.otakantaa.fi), 1.3.-30.4.2005

## Viranomaislähteet

Asetuskokoelma. Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta 621/1999.

Asetuskokoelma. Perustuslaki 731/1999

Asetuskokoelma. Henkilötietolaki 523/1999

Asetuskokoelma. Valmiuslaki 1080/1991

Asetuskokoelma. Puolustustilalaki 1983/1991

Asetuskokoelma. Hallintolaki 434/2003

Asetuskokoelma. Konsulipalvelulaki 498/1999

Asetuskokoelma. Laki onnettomuuksien tutkinnasta (1995/282 ja 1985/373) Asetuskokoelma. Val-

mismatkalaki 1079/1994

Asetuskokoelma. Pelastustoimilaki 561/1999

Asetuskokoelma. Henkilötietolaki 523/1999

Asetuskokoelma. Valtioneuvoston asetus 380/2002

Normaaliaikojen ja häiriötilanteiden tehostettu viestintä valtioneuvostotasolla. Ohjeita ja neuvoja viestintään. 18.6.2003. Valtioneuvoston kanslian tiedotusyksikkö. Helsinki.

Sisäasiainministeriön viestintäsuunnitelma. Viestintästrategia ja kehittämisalueet 2003-2006. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 23:2003. Helsinki: Sisäasiainministeriö

Ulkoasiainministeriön viestintäsuunnitelma. 1.11.2003. Ulkoasiainministeriön lehdistö- ja kulttuuri-osasto. Helsinki: Ulkoasiainministeriö

Valtioneuvoston kanslia (2001): Informoi, neuvoo, keskustele ja osallistuu. Valtionhallinnon viestintä 2000-luvulla. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001/5. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslia (2003): Ohjeet normaaliaikojen ja häiriötilanteiden tehostettua viestintää varten valtioneuvostotasolla 18.6.2003. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia



Valtioneuvoston kanslia (2002): Valtionhallinnon viestintäsuositus. Valtioneuvoston kanslia: Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia (2003): Poikkeusolojen tiedotusohje. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2003. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslia (2004): Valtioneuvoston kanslian viestintäsuunnitelma. Valtioneuvoston kanslian raportteja 1/2004. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
p. (09) 16001 | (09) 57811  
f. (09) 1602 2165  
s-posti kirjaamo@vnk.fi  
[www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)

ISBN 952-5354-87-3  
ISSN 0782-6028