



PELASTUSOPISTO

KUNNAN KRIISIJOHHTAMINEN

Jussi Korhonen

Pelastusopiston julkaisu
A-sarja: Oppimateriaalit
1/2010

ISBN 978-952-5515-86-2

ISBN 978-952-5515-87-9 (pdf)

ISSN 1795-9152

PELASTUSOPISTO

Jussi Korhonen

Kunnan kriisijohtaminen

Julkaisu, 55 s., 5 liitettä (14 s.)

Maaliskuu 2010

TIIVISTELMÄ

Yhteiskunnan varautumisen painopiste on viime vuosina selvästi siirtynyt poikkeusoloista normaaliolojen häiriö- ja erityistilanteisiin. Viime vuosien erityistilanteisiin liittyen viranomaisten, myös kuntien, valmiuksista kriisijohtamiseen ja -viestintään on käyty julkisuudessaakin ajoittain vilkasta keskustelua. Kuntien yleisestä, poikkihallinnollisesta kriisijohtamisesta ja siihen liittyvästä ennakkovalmistautumisesta ei ole julkaistu oppaita tai tutkimuksia, lukuun ottamatta runsasta määrää kriisiviestintää käsitteleviä julkaisuja.

Tämän julkaisun tavoitteena on tarjota lähtökohtia, näkökulmia ja perustietoa valmiussuunnittelun ja kunnallisen kriisijohtamisvalmiuden kehittämisen tueksi. Julkaisu on tarkoitettu opetusmateriaaliksi ja kuntien kriisijohtamisvalmiuden kehittämisen tukena käytettäväksi.

Kuntien kriisijohtamisorganisaation rungon muodostavat normaalit toimielimet ja viranhaltijat. Tämän lisäksi kriisijohtamisen tueksi voidaan kunnassa erityisesti vakavissa ja pitkäkestoisissa tilanteissa organisoida johtamistila ja tilannekeskus tilanteen seurantaan, tilannetietojen välittämistä ja tilannekuvan muodostamista varten sekä tehostaa viestinnän järjestelyjä.

Kuntien johdon, muiden viranhaltijoiden ja sidosryhmien hälyttämiseksi äkillisesti syntyvissä erityistilanteissa saatetaan normaaleiden päivystys- ja varallaolojärjestelmien lisäksi tarvita muita suunniteltuja ja testattuja järjestelmiä. Nämä järjestelmät voidaan toteuttaa paikallisista olosuhteista, organisaatiosta ja tarpeista riippuen eri tavoin.

Tilannekuvasta käsitteenä ja sen välttämättömyydestä kriisijohtamisessa on myös käyty paljon keskustelua esimerkiksi v. 2004 Kaakkois-Aasian tsunami -katastrofin ja kotimaassa talousveden saastumiseen liittyneiden erityistilanteiden kokemusten jälkeen. Tilannetietojen välittäminen ja kokoaminen sekä niiden perusteella ajantasaisen tilannekuvan muodostaminen on keskeistä myös kuntien kriisijohtamisessa.

Suojautumista edellyttävien vakavimpien poikkeusolojen aikaista johtamistoimintaa varten tarvitaan suojatilaan sijoitettu ja varusteltu johtokeskus.

Avainsanat: erityistilanne, poikkeusolot, kriisijohtaminen, kunta, tilannekuva, hälytysjärjestelmä

ALKUSANAT

Julkaisun oli alun perin tarkoitus käsitellä ainoastaan kuntien johtokeskuksia, mutta kirjoitustyön aikana kuntien kriisijohtamisvalmiutta laajemmin käsittelevän opetusmateriaalin tarve kävi ilmeiseksi. Kriisien hallinnan monimutkaisuudesta ja niiden ennakoimattomasta luonteesta johtuvia eri näkökulmia ja pohtimista vaativia asiakokonaisuuksia tuli eteen toistuvasti työn edetessä.

Julkaisussa on hyödynnetty laajasti Pelastusopiston varautumisopetuksen yksikön opetusmateriaaleja ja opetushenkilöstölle valmiusharjoituksissa kertynyttä kokemusta.

Erityisesti haluan kiittää työtovereitani varautumisopetuksen yksikössä kaikesta tuesta julkaisun laatimisessa, pelastusylitarkastaja Ilkka Heinosta rakentavasta palautteesta sekä valmiuspäällikkö Markku Lehtosta sekä tarkastusjohtaja Jari Tuomista kommentista ja käyttöön tarjotusta materiaalista.

Kuopiossa 1.3.2010

Jussi Korhonen

SISÄLTÖ

ALKUSANAT	4
1 JOHDANTO	7
2 KRIISIJOH TAMINEN	9
2.1 Mitä kriisijohtamisella tarkoitetaan?	9
2.2 Valtion kriisijohtamismalli	11
3 KUNNAN KRIISIJOH TAMINEN	14
3.1 Johtaminen kunnassa erityistilanteissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa	14
3.2 Kunnan kriisijohtamisorganisaatio	16
3.3 Kriisijohtamisen toiminnot	17
3.4 Osallistuminen muiden viranomaisten johtamaan toimintaan	19
3.5 Kriisijohtamisen haasteita	20
4 TOIMINNAN KÄYNNISTÄMINEN JA KRIISIJOH TAMISEN TEHOSTAMINEN	22
4.1 Henkilöstön hälyttäminen ja toiminnan käynnistäminen	22
4.2 Valmiuden tehostaminen ja johtamistilat	27
4.3 Johto-osa ja perusosa, yhteyshenkilöt ja asiantuntijat	30
4.4 Tilanne- ja viestiosa	33
4.5 Viestintäosa	35
4.6 Tukihenkilöstö	36
4.7 Kriisijohtamistyöskentelyn periaatteet	37
4.8 Toimintaohje	38

5	TILANNEKUVA JOHTAMISEN PERUSTANA.....	39
5.1	Mitä tilannekuvalla tarkoitetaan?.....	39
5.2	Tilannetietojen välittäminen ja kokoaminen	40
5.3	Tilannekuvan muodostaminen	43
5.4	Tekniset järjestelmät	46
6	JOHTOKESKUKSEN TEKNISET VAATIMUKSET, TILAT JA VÄLINEISTÖ ..	48
6.1	Johtokeskus – mitä sillä tarkoitetaan?.....	48
6.2	Kuntien johtokeskukset.....	49
6.3	Lakisääteiset vaatimukset	50
6.4	Johtokeskuksen tilat ja välineistö.....	50
6.5	Johtokeskuksen asiakirjat ja lomakkeet.....	53
7	KOULUTUS JA HARJOITTELU	54
	LÄHTEET	55

LIITE 1: JOHTOKESKUS ERI VALMIUSTILOISSA

LIITE 2: ESIMERKKI JOHTOKESKUKSEN KÄYTTÖÖNOTTOVAIHEEN
TARKISTUSLISTASTA

LIITE 3: ESIMERKKI TILANNEILMOITUKSESTA

LIITE 4: TOIMINTAPÄIVÄKIRJAESIMERKKI

LIITE 5: KRIISIJOHHTAMISEN HARJOITUSTYYPIT

1 JOHDANTO

Keskeinen osa kriiseihin valmistautumista on huolehtiminen ennakkoon johtamiseen, tilannetietojen välittämiseen ja kokoamiseen sekä tilannekuvan muodostamiseen liittyvien toimintamallien ja järjestelmien toimivuudesta kaikissa olosuhteissa. Kunnilla, kuten muillakin julkisilla organisaatioilla tulee olla niiden toiminta- ja/tai turvallisuusstrategian toteuttamista tukevat toimivat valmiussuunnitelmat oman toimintansa mahdollisimman häiriöttömäksi hoitamiseksi myös vakavimmissa olosuhteissa. Kunnan tai muun organisaation valmiussuunnitelmakokonaisuuteen kuuluu tärkeänä osana toimiva, harjoiteltu ja testattu poikkihallinnollinen valmius kriisijohtamiseen ja johtamista tukevat järjestelyt erilaisia kriisitilanteita varten.

Kunnissa on perinteisesti ylläpidetty erityisesti poikkeusolojen johtamista ja tilannekuvatoimintaa varten johtokeskuksia. Viime vuosien kokemukset erilaisista valmius- ja erityistilanneharjoituksista sekä todellisista tilanteista osoittavat, että normaalioloissa tapahtuvia, suhteellisen äkillisesti syntyviä tilanteita varten ei monissa kunnissa ole olemassa pysyviä kriisijohtamista koskevia suunnitelmia. Myöskään yhtenäistä toimintamallia tai ohjetta kuntien kriisijohtamisessa tarvittaviksi rakenteiksi ei ole ollut saatavilla. Kuntien erilaisten toimintakulttuurien, organisaatorakenteiden, palvelujen tuottamistapojen ja toimintaympäristöjen vuoksi yhtenäisen toimintatavan määrittely on hyvin vaikeaa, ellei jopa mahdotonta. Toisaalta kuntien edellä mainittujen ominaispiirteet vuoksi tiukasti annettuun ohjeistukseen nojaava malli ei liene aina tarkoituksenmukais-takaan

Julkaisussa käsitettä *kriisijohtaminen* käsitellään pääosin toiminnallisessa merkityksessä. Keskeisenä ajatuksena on, että suunniteltua kriisijohtamisen toimintatapaa voitaisiin soveltaa tarvittavin osin kaikissa turvallisuustilanteissa ja riippumatta siitä, mistä erityistilannetyypistä on kyse tai missä tiloissa toimitaan.

Tarkoituksenmukaista siis olisi, että johtamista tukevat järjestelyt ja toimintamallit olisivat perusrakenteiltaan mahdollisimman samankaltaisia niin pienemmissä normaaliolojen erityis- ja häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin. Toimintamallit ja johtamisen tukena käytettävät tiedonvälitys- ja hallintajärjestelmät tulisi suunnitella niin, että ne ovat otettavissa käyttöön suhteellisen helposti myös äkillisissä tilanteissa ja toisaalta

olisivat riittävän toimintavarmoja ja mitoitukseltaan riittäviä myös pitkäkestoisemmissa vakavissa häiriö- ja poikkeusolojen tilanteissa.

Julkaisun tarkoituksena on tarjota lähtökohtia, näkökulmia ja perustietoa valmiussuunnittelun ja kunnallisen kriisijohtamisen kehittämisen tueksi. Lisäksi siinä pyritään hahmottelemaan perusratkaisu kunnan poikkihallinnollisen *kriisijohtamisen toimintamallille* ja sitä tukeville henkilöstönkäytöillisille ja teknisluonteisille järjestelyille. Tekstissä esiin tuotuja asioita on pyritty sopivissa kohdin havainnollistamaan esimerkein. Kriisijohtamiseen liittyvien valmiuksien kehittäminen ja tehtävät ratkaisut luonnollisesti jäävät lainsäädännön puitteissa kuntien itsenäisesti päätettäväksi ja toteutettavaksi. Julkaisua voi soveltuvin osin hyödyntää myös muiden organisaatioiden kuin kuntien valmiussuunnittelussa.

Kunnan kriisijohtamista käsitellään yleisellä tasolla, ei yksittäisen erityistilanteen, toimialan tai viranomaisen kriisijohtamisen tarkkuudella, lukuun ottamatta erityistilanteita tai teemakohtaisia esimerkkejä. Luvussa 5 on käsitelty tilannetietojen välittämiseen ja kokoamiseen sekä tilannekuvan muodostamiseen liittyvää keskeistä tietoa ja yleisiä periaatteita. Johtokeskuksiin liittyviä asioita käsitellään luvussa 6.

Kriisiviestintää oppaassa käsitellään vain pintapuolisesti, sillä Kuntaliitto on vuonna 2009 julkaissut aiheesta kattavan ja käytännönläheisen oppaan. (Varaudu - Opas kunnan viestintään kriisi- ja erityistilanteissa, Suomen Kuntaliitto 2009).

Opetusmateriaalin yleistettävyyden vuoksi osa esitetyistä asiakokonaisuuksista ja esimerkeistä ovat väistämättä hyvin pelkistettyjä ja toisaalta jotkin esimerkeistä ovat tarkoituksellisesti hyvinkin yksityiskohtaisia. Julkaisussa on muun erikseen mainitun lähdeaineiston lisäksi hyödynnetty soveltuvin osin sisäasiainministeriön v. 1988 antamaa, sittemmin kumottua ohjetta kunnan johtokeskuksen järjestelyistä ja toiminnasta (Sisäasiainministeriö 1988). Kunnan varautumisesta ja osallistumisesta väestönsuojeluun on kerrottu tarkemmin Pelastusopiston julkaisussa ”Varautuminen kunnassa” (Ström 2007).

2 KRIISIJOHHTAMINEN

2.1 Mitä kriisijohtamisella tarkoitetaan?

Kriisijohtamisella voidaan asiayhteyksistä ja näkökulmista riippuen tarkoittaa eri asioita. Valtion kriisijohtamismallin toteuttamista alue- ja paikallishallinnossa selvittänyt työryhmä määritteli kriisijohtamisen ja siihen liittyvät asiat seuraavasti:

”Kriisijohtaminen on toimintamalli kriisitilanteen johtamisesta. Kriisijohtamisella tarkoitetaan (...) normaaliolojen, häiriötilanteiden tai poikkeusolojen erityistilanteissa eri hallintotasoilla:

- a) toimivaltaisen viranomaisen johtamaa toimintaa sekä siihen osallistuvien muiden viranomaisten ja tahojen toiminnan yhteensovittamista,
- b) johtamista avustavien ja yhteensovittavien organisaatioiden ja poikkihallinnollisten yhteistyöelimien toimintaa, sekä
- c) valmiuslain ja puolustustilalain mukaista poikkeusoloissa tapahtuvaa johtamistoimintaa ja johtamista tukevia tehtäviä.

Kriisijohtamisessa tarvitaan usein eri viranomaisten ja tahojen tukitoimenpiteitä ja poikkihallinnollisten yhteistyöelinten yhteen sovitavia toimenpiteitä toimintaa johtavan viranomaisen tueksi.”
(Valtioneuvoston kanslia 2009, 58–59)

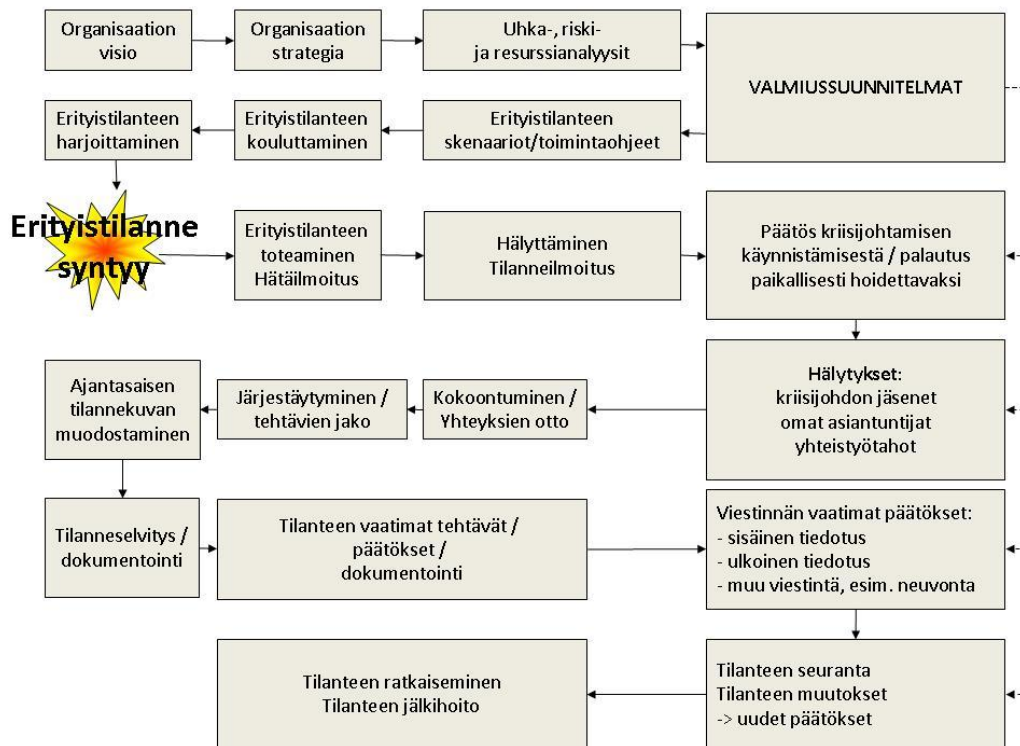
Saman työryhmän mukaan kriisijohtamiseen kuuluvat seuraavat tehtävät ja asiakokonaisuudet:

- tiedon saanti ja välittäminen,
- tilannekuvan muodostaminen,
- selkeät ja ennakkoon sovitut johto- ja vastuusuhteet, jotka perustuvat normaaliolojen organisaatioiden ja toimielinten vastuunjakoon,
- ennakoiva ja riittävä voimavarojen käyttö,
- toiminnan käynnistäminen,
- kriisin tilanteen mukainen johtaminen,
- yhteistoiminnan ja yhteensovittamisen organisointi,
- kriisiviestintä.

(Valtioneuvoston kanslia 2008, 12)

Toisinaan kriisijohtamisen rinnalla käytetään käsitettä *tilannejohtaminen*, jolla tarkoitetaan usein samoja tehtäviä ja asiakokonaisuuksia kuin kriisijohtamisella. Tilannejohtamisen käsite liitetään kuitenkin useimmiten erityisesti jonkin viranomaisen operatiivisen johtamisen kokonaisuuteen. Jatkossa tässä julkaisussa tarkoitetaan kriisijohtamisella näitä em. työryhmän käyttämän määritelmän mukaisia tehtäviä ja asiakokonaisuuksia ja toimintamallia tai -periaatetta, joka on organisaation valmiussuunnitteluun ja muuhun varautumiseen liittyen suunniteltu ennalta, valmisteltu, koulutettu henkilöstölle ja harjoiteltu, ja jonka mukaisesti organisaatio ja sen osat toimivat normaalista poikkeavissa erityis- ja häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

Kuvassa 1 on havainnollistettu kriisijohtamisprosessiin kuuluvia kokonaisuuksia normaalioloissa äkillisesti syntyvässä erityistilanteessa.



Kuva 1. Kriisijohtamisen toimintaprosessi (mukaillen Mäkinen 2007, 143).

Kriisijohtamisen perusajatuksena on, että siihen liittyvät toimenpiteet käynnistetään ajoissa, ennakoiden tilanteen mahdollista kehittymistä tai osoittautumista alkutietoja vakavammaksi ja riittävien voimavarojen varaamista heti tilanteen alusta alkaen sekä tarvittaessa johtamisvalmiutta suunnitelmallisesti tehostaen. Tavoitteena on, että erityis-

tilanteisiin tai merkkeihin tällaisen kehitymisestä reagoidaan jo alusta pitäen mieluummin etupainotteisesti ja riittävän voimakkaasti, kuin että tilanne ehtisi kehittyä pidemmälle.

2.2 Valtion kriisijohtamismalli

Valtioneuvoston 23.11.2006 antamassa periaatepäätöksessä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta on määritelty valtion kriisijohtamismalli. Strategias-
assa korostetaan kriisijohtamisen yleisiä periaatteita, joiden mukaan tilanteiden johtami-
sessa noudatetaan laillisuusperiaatetta, säädettyä toimialajakoa sekä sen määrittämiseen
liittyviä säädöksiä, ja että normaaliolojen toimielinten vastuujaako ja toimintamallit säi-
lytetään mahdollisimman pitkään. (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea 2006, 23)

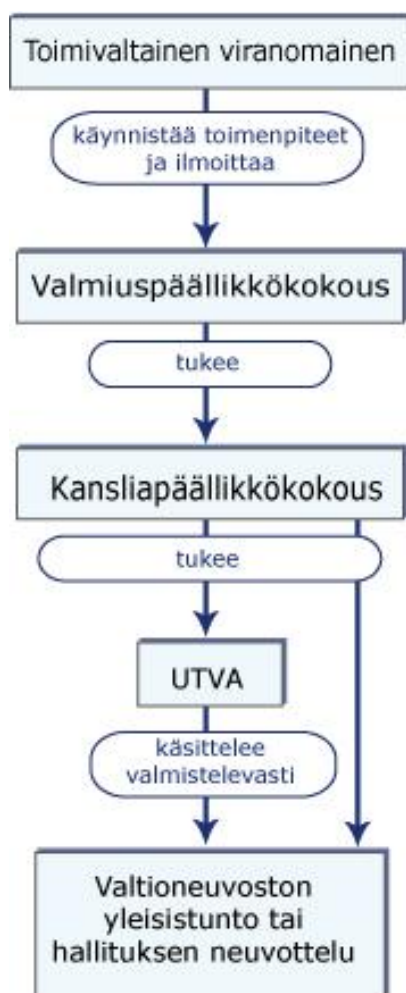
Valtioneuvostotason johtaminen, toiminnan johtaminen sekä asioiden valmistelun ja
käsittelyn yhteensovittaminen kuuluvat pääministerin tehtäviin ja tasavallan presidentti
osallistuu päätöksentekoon tilanteissa, joilla on ulkopoliittisia ulottuvuuksia. Valtion
kriisijohtamismallin mukaisia pysyviä poikkihallinnollisia yhteistoimintaelimiä ovat
ministeriöiden kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokoukset, jotka avustavat toimin-
tojen yhteensovittamisessa. (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea 2006, 23–24)

Valtion kriisijohtamisen toimintamalli on seuraavanlainen (mallia havainnollistaa kuva
2):

- Vastuuviranomainen käynnistää toimenpiteet ohjeittensa mukaisesti ja in-
formoi tapahtuneesta hallinnonalansa valmiusorganisaatiota
- Eri hallinnonalojen ja tarvittaessa muiden toimijoiden toimenpiteet sovite-
taan yhteen kansliapäällikkökokouksessa.
- Valmiuspäällikkökokous tukee kansliapäälliköitä valtioneuvoston kanslian
valtiosihteerin tai toimivaltaisen ministeriön valmiuspäällikön johdolla.
- Valtioneuvostotason johtamista tukee ministeriöiden yhteistoimintaan pe-
rustuva valtioneuvoston kanslian johdossa oleva valtioneuvoston johtokes-
kus.
- Pääministerin päätöksellä tai toimivaltaisen ministerin esityksestä asia vie-
dään pääministerin kanssa sovitulla tavalla hallituksen neuvotteluun käsitel-
täväksi. Valtioneuvoston päätösten valmistelevana käsittelijänä voi toimia
pääministerin kutumana tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliit-
tisen ministerivaliokunnan (UTVA) yhteinen kokous tai ministerivaliokunta.

Valiokuntaa täydennetään tilanteen hallinnasta vastaavalla toimivaltaisella ministerillä ja tarvittavilla asiantuntijoilla. Muut ministerivaliokunnat käsittelevät asioita tehtävänsä mukaisesti.

- Tilanteen hallinnan edellyttämät päätökset tekee valtioneuvoston yleisistunto, asianomainen ministeriö tai muu toimivaltainen viranomainen. (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea 2006, 23–24).



Kuva 2: Yhteensovittamisen tasot kriisijohtamisessa. (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea 2006, 24).

Valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu muun muassa turvallisuuteen liittyvän yleisen tilannekuvan kokoaminen ja valtioneuvoston yhteinen poikkeusoloihin varautuminen. Lisäksi kanslia organisoi ja ohjeistaa tilannekuvan kokoamisen, analysoinnin ja sitä koskevan tiedon jakamisen yhteiskuntaa kohtaavissa häiriötilanteissa valtionjohdon käyttöön. Valtioneuvoston kansliassa keskeytymättömästi toimivan tilannekeskuksen

tarkoituksena on kaikissa olosuhteissa ja kaikkina vuorokauden aikoina valtiojohdon tiedonsaannin ja tilannekuvan turvaaminen, valtion kriisijohtamismallin edellyttämän hälytysjärjestelmän käyttö sekä tilanteen vaatiessa kriisijohtokeskuksen tekninen käynnistäminen. (Valtioneuvoston kanslia 2010 ja Valtioneuvoston kanslia 2008, 74)

Aluehallinnon tasolla kriisijohtamisen järjestelyt ovat vielä ainakin osittain kehitystilassa, sillä vuoden 2010 alusta aluehallinnon organisointi muuttui ja toimintansa aloittivat uudet virastot: aluehallintovirastot (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY). Aluehallinnon varautumisessa turvallisuustilanteisiin ja kriisijohtamisessa on suuria aluekohtaisia eroja. Tavoitteeksi on aluehallintovirastojen strategia-asiakirjassa asetettu, että YETT:n mukaisiin uhkamalleihin on varauduttu yhteiskunnassa, aluehallinnossa on käytössä kaikkien toimijoiden tuntema ja harjoittelema kriisijohtamisen toimintamalli, kriisijohtamisen toimivuus alueellisella ja paikallisella tasolla on varmistettu ja näiden yhteys valtioneuvostotasoiseen kriisijohtamiseen on varmistettu. Kriisijohtamisen toimintamallissa aluehallintoviraston tehtävänä on tukea toimivaltaisia viranomaisia alueella ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kanssa. Tämän ohella aluehallintovirasto toimivaltansa puitteissa koordinoi aluehallintoviraston sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten keskinäistä yhteistoimintaa kaikissa turvallisuustilanteissa. (Valtiovarainministeriö 2009, 31–32)

3 KUNNAN KRIISIJOHHTAMINEN

3.1 Johtaminen kunnassa erityistilanteissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa

Kunnan johtaminen erityistilanteissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa perustuu normaaleihin organisaatioihin ja päätöksentekojärjestelmiin. Mahdollisesti nopeasti syntyviä ja kehittyviä erityistilanteita ja laajempia normaaliolojen häiriötilanteita varten on syytä määritellä kunnan viranhaltijaorganisaation toimivalta organisaatiossa selkeästi, sillä johtavat viranhaltijat ovat keskeisessä roolissa kunnan toimintaan vaikuttavien tilanteiden hallinnassa (Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009, 76). Hitaammin kehittyvissä, pitkäkestoisissa kriiseissä luottamushenkilötoimielinten merkitys korostuu. Luonnollisesti myös näitä on aina syytä informoida tilanteesta ja pitää ne tietoisena tilanteen kehittymisestä. Tarvittaessa esimerkiksi suurissa taloudellisia päätöksiä edellyttävissä tilanteissa päätöksentekoon tarvitaan vähintään kunnanhallituksen päätöksiä (Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009, 76 ja Valtioneuvoston kanslia 2009, 47–48).

Mikäli valmiuslain (1080/91) poikkeusolojen määritelmä täyttyy ja tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin, voidaan tasavallan presidentin asetuksella ottaa valmiuslaissa olevia toimivaltuuksia käyttöön. Valmiuslain 28–29 §:ien (kunnanhallintoa koskevat erityiset toimivaltuudet) nojalla valtioneuvoston asetuksella tai määräyksellä on mahdollista muuttaa kunnallishallinnossa normaaleja organisaatioita ja päätösvaltaa mm. seuraavasti:

- Valtioneuvosto voi määrätä, että kunnanhallituksen on asetettava avukseen valmiustoimikunta, jonka tehtävänä on sovittaa yhteen kunnan ja valtion viranomaisten sekä talouselämän ja kansalaisjärjestöjen toimintaa.
- Kunnanvaltuuston päätösvaltaa joissakin asioissa siirretään kunnanhallitukselle;
- kunnanhallituksen päätösvaltaa joissakin asioissa siirretään kunnanjohtajalle tai muulle johtavalle viranhaltijalle, ei kuitenkaan sellaisissa asioissa, joissa valtuuston päätösvaltaa on siirretty kunnanhallitukselle; sekä
- lautakunnan päätösvaltaa joissakin asioissa siirretään lautakunnan puheenjohtajalle tai viranhaltijalle kunnassa.

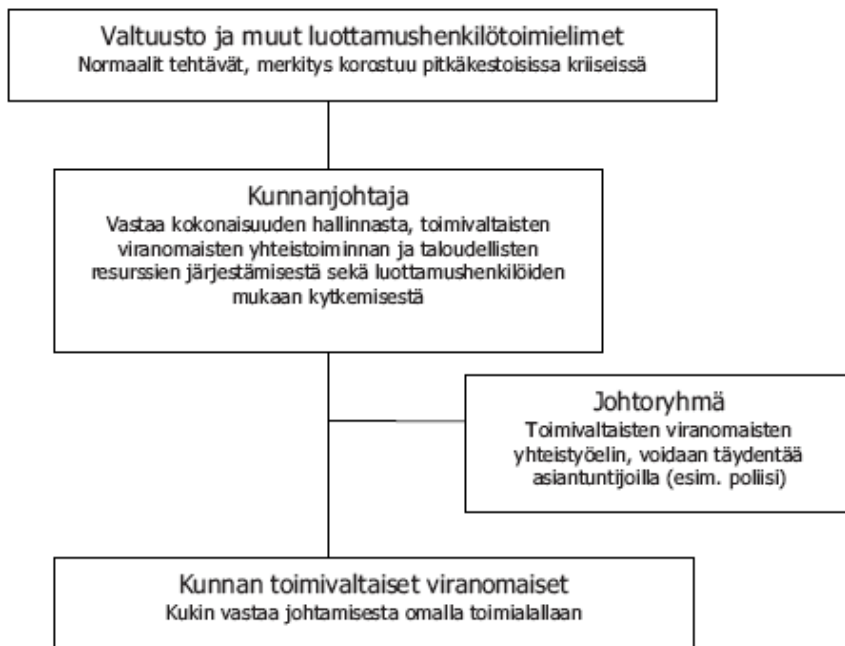
Poikkeavissa turvallisuustilanteissakin kunnan keskeisenä tehtävänä on peruspalveluiden järjestäminen ja niiden toiminnan jatkuvuuden turvaaminen. Poikkeusoloissa käyttöön otettavien valmiuslain säännösten nojalla ja tilanteen niin vaatiessa kunnan joidenkin palveluiden tarjontaa saatetaan joutua joko supistamaan tai laajentamaan. Lähtökohdina voidaan kuitenkin pitää sitä, että kunta vastaa poikkeusoloissa samojen palveluiden tuottamisesta kuin normaaliaikanaanakin. Normaaliolojen häiriötilanteissa ja erityisesti poikkeusoloissa kunnan vastuulle voi lisäksi tulla erilaisia tehtäväkokonaisuuksia, joiden organisointi ja hoitaminen poikkeavat kunnan jokapäiväisistä tehtävistä. Normaali päätöksenteko ei välttämättä edellytä poikkeavia järjestelyjä, mutta erityistilanteen hallinta voi vaatia poikkeavaa, keskitettyä johtamismallia tai viestintää, jotka tarvittaessa tukeutuvat fyysisen johtamistilan käyttöön.

Kunnan tehtäviä kriisitilanteessa ovat esimerkiksi seuraavat:

- kunnan jokapäiväisten palveluiden tuottaminen huomioiden yhteydenpidon ulkopuolisiin palveluntuottajiin,
- toimialojen toimintojen turvaaminen,
- yhteydenpito viranomaisiin sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti eri hallintotasolla ja -aloilla, mukaan lukien yhteistoiminnan muiden kuntien, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kanssa,
- tilannetietojen kokoaminen ja välittäminen sekä tilannekuvan muodostaminen kunnan alueelta yhteistoiminnassa muiden viranomaisten ja tahojen kanssa,
- ohjeiden antaminen väestölle muuttuvista palveluista,
- muiden tilanteen edellyttämien ohjeiden antaminen väestölle ja tilanteen mukainen uutistiedottaminen,
- edellytysten luominen turvallisuustason parantamiselle yhteistyössä muiden yhteistoimintatahojen kanssa,
- kunnan pelastustoimintaan osallistuvien resurssien hälyttämisen ja käytön ohjeistaminen yhteistyössä alueensa hätäkeskuksen ja/tai pelastuslaitoksen kanssa sekä
- pelastustoiminnan ja muiden tarvittavien toimintojen tehokkaan suorittamisen tukeminen osoittamalla kalusto-, henkilöstö-, ja tilaresursseja pelastustoimen ja muiden viranomaisten avuksi.

3.2 Kunnan kriisijohtamisorganisaatio

Vaikka varsinainen muodollinen päätöksenteko erityistilanteissakin tapahtuu kunnassa normaalien toimivaltuuksien ja päätöksentekojärjestelmän puitteissa, on suositeltavaa, että kunnan toimivaltaiset toimialajohtajat kokoontuvat kunnanjohtajan johtamassa johtoryhmässä. Kunnan johtoryhmässä voivat toimialajohtajien lisäksi olla kutsuttuina jäseninä tai kuultavina asiantuntijoina eri viranomaisten tai muiden sidosryhmien edustajia. Kunnan johtoryhmä muodostaa kunnan kriisijohtamisorganisaation keskeisen toiminnallisen osan (kuva 3). Johtoryhmään liittyviä asioita on käsitelty tarkemmin luvussa 4.3.

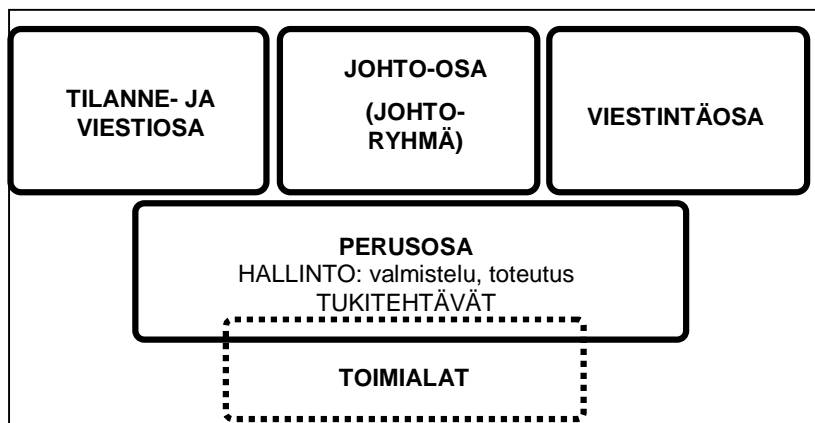


Kuva 3. Kunnan kriisijohtamisorganisaation perusrunko (Valtioneuvoston kanslia 2009, 48).

Valtion kriisijohtamismallin toteutumista alue- ja paikallishallinnossa selvittäneen työryhmän mukaan kunnan kriisijohtamisorganisaation rungon muodostaa normaali toiminta ja normaali organisaatio (Valtioneuvoston kanslia 2009, 47). Tässä julkaisussa käsitteellä *kunnan kriisijohtamisorganisaatio* tarkoitetaan kuvassa 2 esitettyä hieman laajempaa kokonaisuutta. Kriisijohtamisorganisaatioon tässä tarkoitettussa laajassa toiminnallisessa merkityksessä sisältyvät lisäksi johtamisen tukena käytettävät muut osat: tilannetietojen välittämisestä ja analysoinnista vastaava *tilanne- ja viestiosa*, viestinnäs-

tä vastaava *viestintäosa* sekä valmistelusta, hallinnosta ja tukitehtävistä vastaava nk. *perusosa*. Organisaation muodostamaa kokonaisuutta on havainnollistettu kuvassa 4. Kunnan kriisijohtamisorganisaation tehtävänä on toimia poikkeavissa turvallisuustilanteissa kunnanjohtajan alaisena elimenä ja johtamista tukevana kokonaisuutena. Kyseisen kaltaista toiminnallista organisointia on käytetty mm. valtioneuvoston kanslian johdossa olevassa valtioneuvoston johtokeskuksessa (Volanen 2008).

Kunnan kriisijohtamisen toiminnallinen kokonaisuus muodostuu tarkoituksenmukaisista, tähän suunnitelluista, varatuista ja varustetuista tiloista, kunnan päättämässä kokoonpanossa toimivasta, tehtäviin perehdytetystä sekä koulutetusta henkilöstöstä ja riittävästä johtamista tukevista teknisistä välineistä ja viestiyhteyksistä.



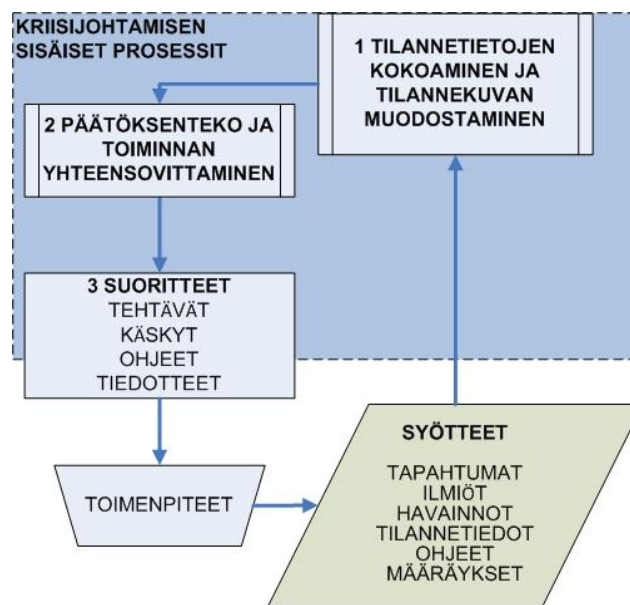
Kuva 4. Kriisijohtamisen toiminnallinen organisaatio.

3.3 Kriisijohtamisen toiminnot

Kaikille kriisijohtamisorganisaatioille, riippumatta niiden tarkasta tehtäväkuvasta, yhteisiä toimintoja ovat vastaanotettavat ja saatavat syötteet, sisäiset prosessit ja ulospäin suuntautuvat suoritteet (kuva 5). Organisaatio vastaanottaa erilaisten viestivälineiden kautta esimerkiksi tilannetietoja ”kentältä”, yhteistoimintaviranomaisilta ja tiedotusvälineistä, ohjeita ja määräyksiä hallinnontasolla ylempänä olevilta viranomaisilta, erilaisia yhteydenottoja kansalaisilta ja niin edelleen.

Sisäisinä prosesseina voidaan nähdä ainakin kolme tehtäväkokonaisuutta: 1) järjestelmällisesti vastaanotettujen tilannetietojen pohjalta pyritään luomaan yhtenäinen tilanne-

kuva ja 2) tilannetietojen ja muodostetun tilannekuvan perusteella on tehtävä päätöksiä tilanteen edellyttämistä toimenpiteistä. 3) Tehtyjen päätösten toimeenpanemiseksi ja kunnassa vallitsevasta tilanteesta tiedottamiseksi organisaation täytyy välittää ulospäin käskyjä, ohjeita, tehtäviä ja tiedotteita alaisilleen toimialoille, palveluntuottajille, yhteis-toimintaviranomaisille, tiedotusvälineille ja kuntalaisille. Sisäisten prosessien toiminnallisen organisoinnin näkökulmasta näitä tehtäväkokonaisuuksia kriisijohtamisorganisaatiossa hoitavat edellä mainitut johto-osa, tilanne- ja viestiosa, viestintäosa ja perusosa (kuva 4, s. 15).



Kuva 5. Kriisijohtamisen toiminnot.

Yleisimmin kriisijohtamisorganisaatiossa on neljä eri henkilöstöryhmää, jotka muodostavat kuvan 4 mukaiset osat: viestintä-, tilanne- ja tukihenkilöstö sekä johtoryhmä mukaan lukien toimialojen asiantuntijat ja yhteyshenkilöt. Henkilöstön määrää suunniteltaessa on ainakin vakavimpia tilanteita varten varauduttava ympärivuorokautiseen työskentelyyn. Käytännössä tämä edellyttää, että henkilöstöä varataan pitkällä aikavälillä työskentelemään kolmessa vuorossa. Luvuissa 4.3–4.6 on esitetty tarkemmin yleisimpien tehtävänimikkeiden mukaisesti henkilöstön ja toiminnallisten osien tehtävät.

3.4 Osallistuminen muiden viranomaisten johtamaan toimintaan

Usein toimivaltaisella viranomaisella (esim. pelastustoimella) on oma johtoryhmänsä, jonka työskentelyyn kunnan toimialojen edustajat saattavat osallistua yhteyshenkilöinä. Lisäksi toimivaltaisen viranomaisen johdolla voidaan jo ennalta nimetä ja erityistilanteessa perustaa erillisiä nimenomaan tätä tarkoitusta varten koottava työryhmiä tai muita toimintaa yhteen sovittavia elimiä. Näiden toimintaan voi osallistua osittain samoja henkilöitä kuin kunnan yleiseen kriisijohtamisorganisaatioon. Esimerkit 1–2 kuvaavat tällaisia tilanteita.

Esimerkki 1. Johtaminen onnettomuustilanteessa.

Onnettomuuden tai muun pelastuslain soveltamisalaan kuuluvan tilanteen yleisjohtovastuu on yleensä pelastustoiminnan johtajalla, joka voi muodostaa avukseen eri organisaatioiden edustajista kootun johtoryhmän. Onnettomuuden kokonaisvaltaisen hoitamisen edellyttämästä tilannekuvan ylläpitämisestä ja eri viranomaisten toiminnan yhteensovittamisesta vastaa ko. tilanteessa pelastustoiminnan johtaja. Pelastustoimintaa johtavalla viranhaltijalla on yleensä jo pelastuslainsäädäntöön perustuen melko laajat ja kattavat toimivaltuudet pelastustoiminnan suorittamiseksi.

Eri toimialojen yksiköt (esimerkiksi poliisi ja sosiaalitoimi) toimivat tällöinkin oman johtonsa alaisuudessa ja siten, että viranomaisten toimenpiteet kokonaisuudessaan edistäisivät onnettomuuden seurausten tehokasta torjuntaa. (Sisäasiainministeriö 2009.)

Onnettomuuden jälkihoidossa tai onnettomuudesta toipumista edistävien toimenpiteiden, esimerkiksi onnettomuuden uhrien ja näiden läheisten tukemisessa, kunnilla ja kuntayhtymillä on keskeinen rooli. Tämän vuoksi organisaation omien toimialojen toimintojen yhteensovittaminen on syytä varmistaa esimerkiksi johtoryhmässä.

Esimerkki 2. Elintarvikkeiden tai talousveden välityksellä leviävien epidemioiden selvitystyöryhmä. (Valvira 2009, 14).

”Kunnan terveydensuojeluviranomaisen on nimettävä elintarvikkeiden tai talousveden välityksellä leviävien epidemioiden selvittämistä varten työryhmä, johon tulee kuulua

- johtava terveyskeskuslääkäri tai terveyskeskuksen johtosäännössä nimetty
- tartuntataudeista vastaava lääkäri
- terveyskeskuksen tartuntatautiyhdyshenkilö
- elintarvikelaissa ja terveydensuojelulaissa tarkoitettua valvontaa johtava virkamies
- kunnan virkaeläinlääkäri
- kunnan elintarvikkeiden ja talousveden laatua valvova viranhaltija.
- alueen vesihuollosta vastaavan tahon edustaja
- tarvittaessa muita jäseniä riittävän asiantuntemuksen varmistamiseksi
- vesiepidemiatapauksessa aina kyseisen vesilaitoksen edustaja.”

3.5 Kriisijohtamisen haasteita

Toimivan kriisijohtamisen toimintamallin luomisessa ja kriisijohtamisen organisoinnissa erityisiä haasteita asettavat kuntien toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ja palvelujen uudenlaiset tuotantotavat ja organisointi. Niin kriisijohtamisen toimintamallia kuin varautumista yleisemminkin suunniteltaessa on ratkaistavana ainakin seuraavia asiakokonaisuuksia: peruskunnan, kuntayhtymien ja ns. isäntäkuntamallissa tehtävää hoitavan kunnan sekä yksityisten palveluntuottajien osallistuminen kunnan kriisijohtamiseen, tilannetietojen välittäminen näiden välillä ja seutukunnallinen kuntayhteistyö kriisijohtamisessa.

Myös ns. tilaaja-tuottajamalli palveluiden järjestämisessä on huomioitava myös kriisijohtamista suunniteltaessa. Esimerkiksi Tampereen kaupungissa on valmisteltu ja hyväksytty häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten johtosääntö, jossa on huomioitu tilaaja-tuottajamallin asettamia haasteita kriisijohtamiselle (Tampereen kaupunki 2009).

Esimerkki 3. Kriisijohtamisen haaste erityistilanteissa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2000, 29).

”Mikäli esimerkiksi ympäristöterveydenhuolto on sovittu kuntayhtymän tehtäväksi, voi sen ja kunnan välillä syntyä epäselvyyttä johtamisesta, ja jopa intressiristiriitoja voi ilmetä.

Kunnassa on myös mahdollista, että kunnan johto, ympäristöterveysviranomaisen ja elinkeinoelämä näkevät erityistilanteen toimenpidetarpeet eri tavoin. Johtaja voi joutua toimimaan suureen paineen alla, ja hänen on kyettävä kaikissa oloissa perustelevaan toimensa kuntalaisten terveyden ensisijaiseksi suojelemiseksi.”

Kaikkiin em. kysymyksiin liittyy toimivallan ja varautumisvelvoitteiden kannalta epäselviä tai avoimia kysymyksiä. Kuntien toimintaympäristön muutosten asettamia haasteita niin varautumiselle kuin osittain kriisijohtamiselle ovat lähemmin tarkastelleet muun muassa ainakin juridisesta näkökulmasta Heinonen (2009) julkaisussaan *Kunnallisen varautumisen ongelmista* sekä kuntien turvallisuuden hallinnan ja empiirisen tutkimuksen näkökulmasta Juntunen, Nurmi & Stenvall (2009) tutkimuksessaan *Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa*.

Hyvä kriisijohtamis- ja suunnitelmavalmius edellyttää kunnassa paitsi eri toimialojen ja liikelaitosten, myös muiden yhteistoimintatahojen (ml. elinkeinoelämä ja kolmas sektori) valmiussuunnitelmien, muiden toimintaa ohjaavien suunnitelmien ja normien yhteensovittamista. Kriisijohtamiseen liittyvät asiat voidaan sisällyttää kunnan valmiussuunnitelman yleiseen osaan tai erilliset asiakirjat voivat olla sen liitteinä.

4 TOIMINNAN KÄYNNISTÄMINEN JA KRIISIJOH TAMISEN TEHOSTAMINEN

4.1 Henkilöstön hälyttäminen ja toiminnan käynnistäminen

Paikallistasolla pelastustoimessa, sosiaali- ja terveystoimessa sekä kuntien teknisellä toimialalla on olemassa niiden normaalin toimintansa varmistamiseksi päivystys- ja varallaolojärjestelyjä, jotka toimivat myös erityistilanteissa. Kunnassa voidaan erityistilanteiden johtamista varten luoda myös muita varallaolo-, päivystys- ja hälyttämisjärjestelyjä, mikäli näin halutaan. Pelastus-, poliisi- ja sosiaali- ja terveystoimen akuuteissa kriisitilanteissa kunnan johtoryhmän hälyttäminen voidaan tehdä hätäkeskuksen kautta siten kuin se on määritelty kyseisten viranomaisten vasteissa.

Kunnan ja sen toimialojen sisäisten ohjeiden ja hälyttämisjärjestelyjen tarkoitus on turvata riittävät resurssit tilanteen hallintaan saamiseksi. Esimerkiksi tilanteessa, jossa yksittäisen viranhaltijan tai -haltijoiden voimavarat eivät riitä tai tapahtuma herättää yleistä mielenkiintoa, on näiden mahdollista hälytysjärjestelmän avulla saada tukea tilanteen hallintaan saamiseksi. Sisäisessä hälyttämisessä peruseriaatteena voidaan siis pitää sitä, että äkillisesti syntyvässä tai havaittavassa erityistilanteessa kunkin tulee viipymättä ilmoittaa siitä esimiehelleen sekä edelleen tarvittaessa kunnan tai toimialan johdolle ja viestinnästä vastaaville.

Kunnan sisäisillä ohjeilla varmistetaan, että hälytyksen saatuaan kuka tahansa johtoryhmän jäsenistä kykenee käynnistämään toiminnat koko johtoryhmän puolesta. Kunnat sopivat siitä, miten johtoryhmän yhteystiedot ylläpidetään ja toimitetaan hätäkeskukseen. Käytännössä tehtävän voi hoitaa esimerkiksi pelastuslaitos. (Valtioneuvoston kanslia 2009, 48) Luonnollisesti ensin on selvitettävä ao. hätäkeskukselta onko sen kautta mahdollista toteuttaa kunnan johdon hälyttäminen sekä neuvoteltava ja sovittava yksityiskohdista.

Esimerkki 4. Kuopion kaupungin- ja toimialajohtajien hälytysjärjestelmä (Tenhunen 2008).

Savon sanomat -verkkolehti 16.4.2008:

”Kuopion johtajille hälytys arjen kriisitilanteissa”

”Kuopio ottaa ensimmäisenä kaupunkina käyttöön uuden johtohenkilöidensä hälytysjärjestelmän. Kaupungin johto voidaan pian hälyttää hyödyntämällä Kuopion päivystävää palomestaria sekä hätäkeskusta.

Jatkossa Kuopion johtajat saavat kännykkäänsä nopeasti tekstiviestihälytyksen erilaisista arkipäivän kriisitilanteista kuten esimerkiksi mahdollisista laajoista sähköjakeluhäiriöistä tai vesikriiseistä riippumatta viikonpäivästä tai vuorokauden ajasta. Tämä takaa, että kaupungin- tai toimialajohtajat voivat tarttua asiaan ja kutsua esimerkiksi lisäväkeä töihin tai aloittaa heti tehostetun tiedottamisen kaupunkilaisille. Palomestari ja hätäkeskus seuraavat kaupungin tapahtumia ja voivat lähettää ennalta tietojärjestelmään kirjattuihin numeroihin suoran hälytyksen heti, kun siihen on aiheutta.

Jokelan ampumatapaus ja Nokian vesikriisi osoittivat konkreettisesti, että kaupungin johdonkin on reagoitava ja osallistuttava häiriötilanteen viestintään. Kansalaiset osaavat nykyään odottaa ja vaatia nopeasti oikeaa tietoa ja tiedottamista. Ongelma voi laajentua merkittävästi, jos viestinnässä töpeksitään ja viivytellään.”

Mikäli pelastuslaitos on ottanut hoitaakseen valvomotoimintaa ja asiasta on erikseen sovittu kuntien kanssa, myös pelastuslaitoksen valvomo voi informoida kunnan johtoa ja viestinnästä vastaavia esimerkiksi onnettomuuksista ja muista havaituista erityistilanteista. Esimerkiksi Pirkanmaalla Tampereen aluepelastuslaitos on yhteistyössä alueen kuntien kanssa sopinut ja toteuttanut valvomoa hyödyntävän hälyttämisjärjestelmän, johon on liitetty myös muita keskeisiä viranomais-, järjestö- ja yritystahoja. Kunnan virkamiesjohdon tulee tarvittaessa tiedon saatuaan edelleen informoida myös poliittista johtoa sekä valtionhallinnon vastuuviranomaisia. (Suomen Kuntaliitto 2009, 11)

Kunnan organisaation sisäiset ja muiden kuin edellä mainittujen viranomaisten hälyttämisjärjestelyt on suunniteltava ja ohjeistettava kussakin kunnassa itsenäisesti. Joissakin kunnissa on käytössä kaupallisten toimijoiden tuottamia teknisiä järjestelmiä, joiden avulla johdon hälyttämisessä ja tiedon välittämisessä voidaan käyttää esimerkiksi ryhmätekstiviestejä.

Esimerkki 5. Tiedon saaminen, johtaminen ja eräiden tahojen toiminta Jokelan koulurussa (Oikeusministeriö 2009, 28–29, 31 ja 33–35).

Johtaminen

Kyseessä oli ampumistilanne, jolloin johtovastuu oli poliisilla.

Poliisi

Poliisi johti toimintaa kenttäjohtopaikalta koulun läheisyydessä ja piti tilanteen hallinnassa.

Pelastustoimi ja ensihoito

Paikalla oli pelastuslaitos ja ensihoito, jotka omalta osaltaan osallistuivat toimintaan ja olivat valmiudessa tilanteen vaatimiin tehtäviin.

Pelastuslaitos järjesti paikalle johtoyksikön, joka oli valmis antamaan lisämahdollisuuksia tiedottamiseen ja viranomaisyhteistyön johtamiseen.

Pelastuslaitos perusti johtokeskuksen (JOKE) pelastuskeskuksen tiloihin Vantaalle. Lisäksi perustettiin Jokelaan toiminta-alueen johtoelin (TOJE), joka sai tehtävänsä poliisin kenttäjohtolta.

Sairaanhoidopiiri

HUS nosti varautumisastettaan suuronnettomuusohjeistuksen mukaisesti ja perusti johtokeskuksen Meilahden sairaalaan.

Tuusulan kunta

Ensitieto koululla tapahtuneesta ampumisesta saatiin Tuusulan kunnantalolle Hyrylään noin kello 12, jolloin kunnan johtoryhmän jäseniä kokoontui samaan tilaan sopimaan jatkotoimenpiteistä. Kunnanjohtaja ei ollut tuolloin paikalla, mutta hänet tavoitettiin puhelimitse.

Viestintää varten muotoutui kolmen hengen ryhmä, jossa olivat kunnan tiedottaja, strategiasuunnittelija ja johdon assistentti.

Kunnanjohtaja, sivistystoimenjohtaja, opetuspäällikkö ja terveystoimenjohtaja siirtyivät sovitun mukaisesti Jokelaan kriisikeskukseen, jossa he saivat poliisilta perustietoa tapahtuneesta.

Kunnan viestintäedellytykset puolestaan paranivat sillä, että viranomaisyhteyksistä vastaava kunnan yhteistoimintajohtaja meni poliisin johtokeskukseen Järvenpään. Myös kunnan johtohenkilöt pitivät yhteyttä viestintäryhmään ja antoivat lausuntoja medialle.

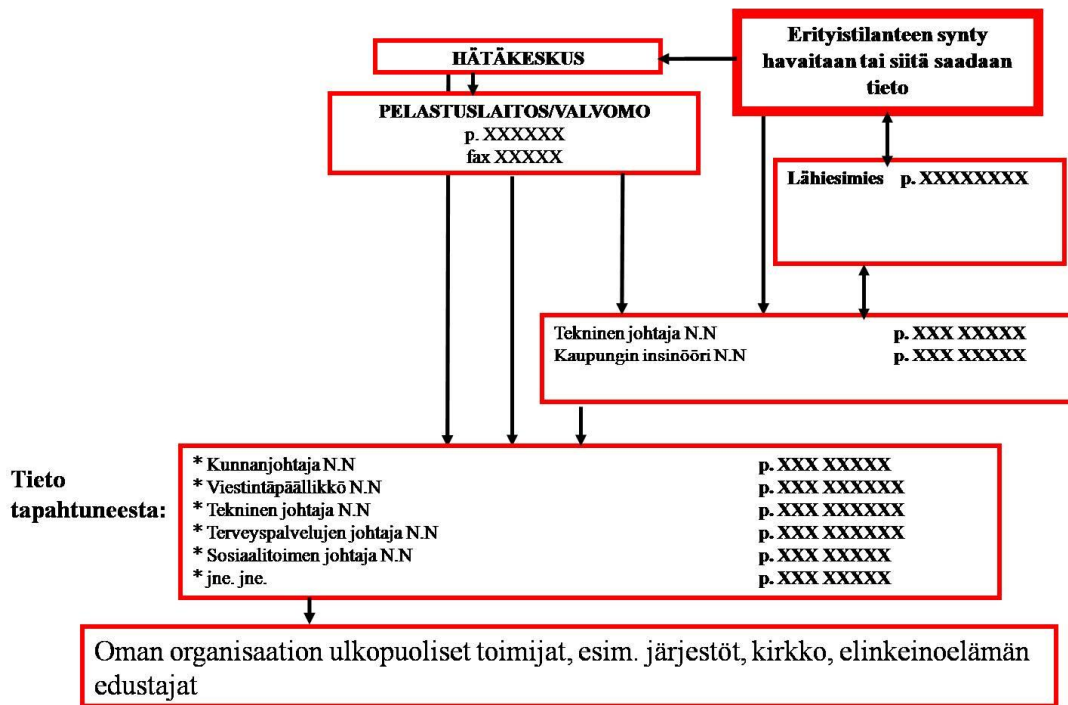
Psykososiaalinen tuki

Psykososiaalisen tuen antamiseen osallistuivat ainakin seuraavat tahot:

Vapepa (SPR), Kirkon henkinen huolto (HeHu), Vantaan kriisikeskus (nykyisin Vantaan sosiaali- ja kriisipäivystys), Tuusulan sosiaalitoimen hälytysryhmä, Tuusulan kunnan nuorisotoimi, Pelastakaa lapset ry (kriisichat).

Organisaation sisäisessä ja sidosryhmien hälyttämisessä kannattaa hyödyntää *hälytyskaaviota*. Hälytyskaavio voi yksinkertaisimmillaan olla lista hälytettävistä henkilöistä yhteystietoineen. Hälytyskaavio voidaan laatia tarvittaessa uhkamalli tai erityistilannekohtaiseksi. Esimerkiksi kunnassa kullakin toimialalla tai vastualueella voi olla kunnan johdon hälytyskaaviota täydentäviä omia hälytyskaavioita. Hälytyskaaviot tulee

saattaa niitä mahdollisesti tarvitsevien käyttöön ja henkilöstö perehdyttää toimintatapaa sekä testata ja harjoitella hälytyskaavioiden mukainen toiminta. Oheisessa kuvassa 7 on esitetty esimerkinomainen hälytyskaavio erilaisine hälyttämismahdollisuuksineen ja -varmistuksineen.



Kuva 7. Esimerkki hälytyskaaviosta.

Tilanteen vakavuudesta ja sen kestosta riippuen kunnan johtoryhmän tueksi kriisijohtamisen tehostamiseksi voidaan tarvita erikseen muun muassa tilannetietojen välittämiseen ja kokoamiseen, viestintään sekä muihin tehtäviin henkilöstöä. Myös näiden henkilöiden nimeäminen ja hälyttäminen on syytä suunnitella etukäteen ja kouluttaa tehtäviinsä. Kriisijohtamisen ja sen tueksi muodostettavan organisaation kokoonpanoa ja tehtäviä on käsitelty tarkemmin jäljempänä.

Hälyttämisjärjestelyjä suunniteltaessa on hyvä pohtia mm. seuraavia kysymyksiä ja asiakokonaisuuksia:

- Kenen on ensin saatava tieto tapahtuneesta?
- Kenen on koko ajan saatava tietoa tapahtuneesta?

- Kenen on hyvä saada tietoa?
- Ketkä ovat keskeiset toimijat ja päättäjät?
- Miten tilannekuva-, viestintä ja kriisijohtamisvalmiutta tehostetaan tarvittaessa?
- Tulee tietää mitä tarvitaan, jotta voi tietää kenet pitää hälyttää.
- Hälyttämisestä on sovittava esim. hätäkeskuksen ja pelastuslaitoksen sekä muiden toimijoiden kanssa.
- Ristiinhälytykset, varmistussoitot, sijaisjärjestelyt.
- Yhteystietojen pitäminen ajan tasalla.
- Kuntarajat ylittävä hälyttäminen.
- Käytettävät viestivälineet.

Useat yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa määritellyt uhkamallit ja erityistilanteet ovat luonteeltaan sellaisia, että vaikka tilanteen yleisjohtovastuu on muilla kuin kunnan viranomaisilla tai tilanteen akuutissa hallinnassa on mukana vain esimerkiksi yksi toimivaltainen kunnan viranomainen, tilanteen seuraukset voivat edellyttää kunnan yleisen kriisijohtamisvalmiuden tehostamista. Syynä tähän voi olla, että tilanteesta aiheutuu uhkaa 1) kunnan asukkaille, 2) kunnan omaisuudelle tai 3) muutoin kunnan toimintaedellytyksille lyhyellä tai pitkällä aikavälillä. Näin esimerkiksi tulvatilanteessa kunnan vastuulla on kaikissa tilanteissa omien palveluiden ylläpitäminen, kunnan omaisuuden suojeleminen omatoimisen varautumisen keinoin ja mahdollisesti muuttuvista palveluista tiedottaminen, vaikka pääasiallinen tulvantorjunnan ja tulvasuojelun vastuu onkin ympäristöviranomaisilla ja pelastustoimella. Kyseisenlaista tilannetta havainnollistaa esimerkki 6.

Esimerkki 6. Johtaminen tulvatilanteessa Porissa (Koskinen (toim.) 2008, 9–10).**”Tulvantorjunnan johtoryhmä**

Porin tulvantorjunnan johtoryhmä toimii Porin alueen tulvantorjunnan ja pelastustoiminnan johtamisessa.

Johtoryhmä koostuu Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus), Satakunnan pelastuslaitoksen ja Porin kaupungin teknisen tuen edustajista.

Lisäksi mukana on tarvittaessa edustajat Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY), PVO-Pool Oy:stä sekä tarvittaessa tulva-alueen kunnista/kaupungeista.

Tulvantorjuntaorganisaation puheenjohtaja kutsuu johtoryhmän koolle ja johtaa tulvantorjuntatoimintaa. Johtoryhmä päättää tulvatilanteen vaatimat toimenpiteet.

Mikäli tulvatilanne muodostuu niin vaikeaksi, että vesistön käytöllä, tulvantorjunnan ennakkotoimenpiteillä ja muulla operatiivisella tulvantorjuntatyöllä tilannetta ei pystytä hallitsemaan, siirtyy vastuu johtoryhmän toiminnasta ja tulvatilanteen johtamisesta Satakunnan pelastuslaitokselle. Pelastustoiminnan johtaja vastaa mm. väestön ja omaisuuden suojelusta ja evakuoinnista.”

”Kehittämistarve

Porin kaupungin sisäinen ”tulvajory”

Tulvatilanteessa Porin kaupungin on perustettava oma johtoryhmä kaupungin oman toiminnan johtamista ja koordinoimista varten. Johtoryhmän tulee ohjata kaupungin toimintaa sekä tulvatilanteessa että tulvatilanteen jälkihoitovaiheessa. Johtoryhmän on oltava tiiviissä yhteistyössä pelastuspalvelun johtokeskukseen.

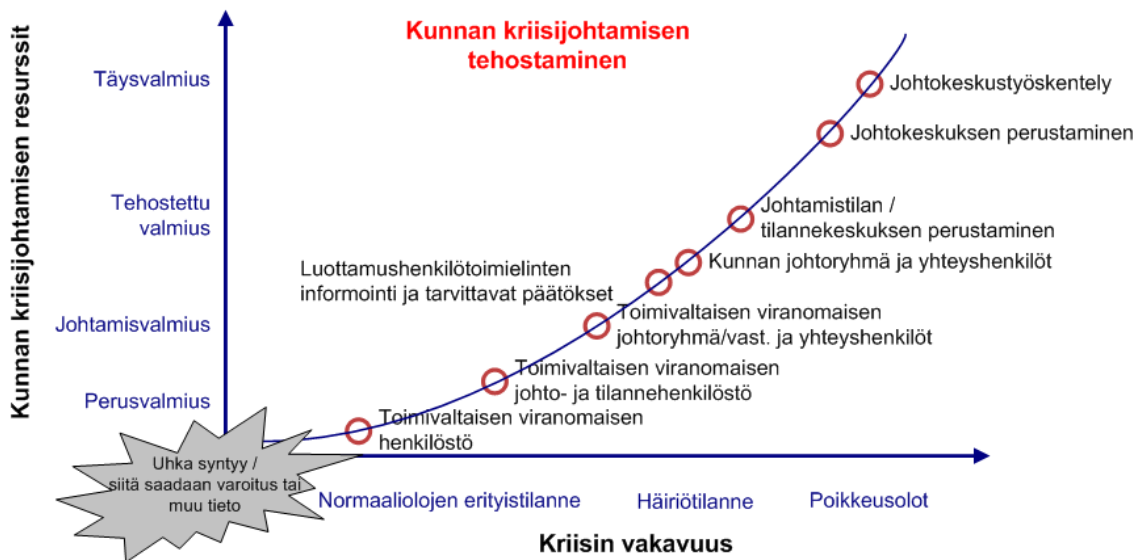
Johtoryhmänä voisi toimia Porin kaupungin poikkeusolojen varautumisryhmä ja toimipaikkana voisi olla esimerkiksi kaupungintalo. Johtoryhmän tulisi etukäteen arvioida ja valmistautua tulvatilanteiden ongelmiin.”

4.2 Valmiuden tehostaminen ja johtamistilat

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä ”Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisstrategia” (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea, 2006) on määritelty eri turvallisuustilanteet: normaaliolot, häiriötila ja poikkeusolot. Kriisijohtamisorganisaation käyttöönotto ja johtamisvalmiuden tehostaminen voi olla tarkoituksenmukaista myös vakavuusasteeltaan poikkeusoloja lievemmässä tilanteessa.

Perusajatus organisaation sisäisen johtamis-, tilannekuva- ja viestitoiminnan valmiuden tehostamisessa on, että samaa kriisijohtamismallia voidaan hyödyntää kaikissa eri tur-

vallisuustilanteissa siten, että tarpeen mukaan toimintoja tehostetaan joustavasti. Esimerkki kriisijohtamisen tehostamisesta on kuvassa 8. Esimerkiksi normaaliolojen häiriötilanne tai laajempi yksittäinen erityistilanne voivat edellyttää keskitettyä johtamista, toiminnan yhteensovittamista ja tilannekuvan muodostamista. Joissakin tilanteissa voi olla tarpeen tehostaa tilanteen kehittymisen seuranta ja johdon tavoitettavuutta jo ennen varsinaisen tilanteen syntyä (esimerkiksi kehittymässä oleva tulvatilanne).



Kuva 8. Viitteellinen esimerkki kunnan kriisijohtamisen tehostamisesta.

Normaaliolojen erityis- ja häiriötilanteissa johtamistyöskentely voidaan järjestää normaaleissa virastotiloissa. Johtamisessa tarvittavan tilannekuvan muodostamista ja viestintää voidaan tehostaa perustamalla *johtamistilaan* kunnan kriisijohtamista tukevat muut toiminnalliset osat, esimerkiksi tilannekeskus. Turvallisuustilanteen vaatiessa johtaminen ja sitä tukevat muut toiminnot keskitetään suojattuihin johtokeskustiloihin. Normaaliolojen vastuunjako ja toimintamallit pyritään säilyttämään myös siellä toimitaessa mahdollisimman pitkään.

Tavoitteena on, että kriisijohtamisorganisaation osat voidaan perustaa eri tilanteissa aina samalla kokoonpanolla ja tehtävänkuvilla riippumatta johtamistilasta. Tilojen käyttöä suunniteltaessa tulee huomioida mm. varavoiman mahdollinen tarve sähköisen infrastruktuurin häiriötilanteita varten sekä muiden teknisten toimintaedellytysten, esimer-

kiksi viestivälineiden ja tilannetietojen havainnollistamiseen tarkoitettujen välineiden saatavuus käyttöön. Normaalioloissa käytettävien johtamistilojen ja välineistön suunnittelussa voi soveltuvin osin hyödyntää johtokeskuksista myöhemmin luvussa 6 esitettyä. Johtokeskuksen käyttöönottamisesta ja valmiuden tehostamisesta normaalioloissa päättää pääsääntöisesti kukin organisaatio itsenäisesti. Tarvittaessa valtion viranomainen voi kehottaa eri viranomaisia perustamaan johtokeskukset.

Valmiuden säätelystä (tehostamisesta) puhuttaessa käytetään usein asteikkoa *perusvalmius*, *tehostettu valmius* ja *täysvalmius*. Eri aloilla ja eri organisaatioissa nämä tasot eivät ole keskenään samanlaisia tai niillä käytetään muita asteikkoja ja/tai nimityksiä tasoista. Esimerkiksi käsite *johtamisvalmius* on käytössä joissakin organisaatioissa. Sillä tarkoitetaan em. tilannetta, jolloin johdon tavoitettavuutta ja tilanteen seuranta on tehostettu, mutta varsinaista kriisijohtamista ei ole käynnistetty.

Perusvalmiudella tarkoitetaan sitä valmiutta, joka luodaan suunnittelulla ja muulla varautumisella ja jota ylläpidetään normaalioloissa. Tavanomaiset jokapäiväiset onnettomuus- ja häiriötilanteet eivät edellytä normaaleista poikkeavia johtamis- tai viestintäjärjestelyjä eikä resurssien tavanomaisesta poikkeavaa käyttöä ja ne hoidetaankin perusvalmiudessa.

Suuronnettomuustilanteissa tai laajemmissa yhteiskunnallisissa normaaliolojen häiriötilanteissa edellytetään siirtymistä tehostettuun valmiuteen. Tällaisissa tilanteissa voidaan esimerkiksi onnettomuuden uhrien suuren määrän vuoksi tarvita hoitoa, hoivaa ja huoltoa tavanomaista enemmän eikä tilanne ole enää hallittavissa perusvalmiuden organisaatiolla, jolloin tarvitaan keskitettyä johtamista ja viestintää.

Täysvalmiudella tarkoitetaan tilannetta, erityisesti vakavimpia poikkeusoloja, jossa joudutaan ottamaan käyttöön kaikki mahdolliset lisäresurssit ja voimavarat. Täysvalmiuden saavuttaminen edellyttää useimmissa tapauksissa valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa, ja se voi edellyttää esimerkiksi kansalaisten joistakin perusoikeuksista poikkeamista. Täysvalmiuteen siirtyminen voi edellyttää väestönsuojien, myös johtokeskusten saattamisen käyttökuuntoon. (Sanastokeskus TSK 2007, 39-40)

4.3 Johto-osa ja perusosa, yhteyshenkilöt ja asiantuntijat

Kriisijohtamisorganisaation työskentelyä johtaa organisaatiossa normaalistikin johtovastuussa oleva henkilö. Tämä periaate pätee muutoinkin johtamisen osalta, olipa kyseessä sitten normaaliolojen häiriötilanne tai poikkeusolojen tilanne; toimialoja johtavat niiden normaalit johtajat normaalein virkanimikkein. Poikkeusolojen aikaiset mahdolliset uudet tehtävät annetaan normaalisti samankaltaisissa tehtävissä työskenteleville viranhaltijoille, esimerkiksi päivittäistavara- ja huollon järjestämistä kunnassa koskevat asiat sopivat elinkeinoasioista vastaaville henkilöille.

Normaalioloissa hallinto ja päätöksenteko toteutetaan organisaation toimintaa ohjaavien hallinto- ja johtosääntöjen mukaisesti. Kunnissa kunnanjohtaja ja toimialajohtajat muodostavat *kriisijohtamisorganisaation johto-osan*, eli kunnan johtoryhmän. Sen tehtävänä on valmistella ja yhteen sovittaa koko kuntaa koskevia asioita päätöksentekoa varten, huolehtia sisäisestä tiedottamisesta ja yhteistoiminnan toteuttamisesta (Suomen kunta- liitto 2010).

Kriisitilanteissakin on huomioitava, että kunnan johtoryhmä ei ole kuntalain (365/1995) mukainen toimielin, vaan kukin johtoryhmän jäsen käyttää niitä toimivaltuuksia, joita hänelle lain mukaan kuuluu tai on johtosäännöillä siirretty. Normaaliala johtoryhmää voidaan tarvittaessa täydentää valmiussuunnitelmissa määritellyillä yhteistyöviranomaisten edustajilla ja/tai asiantuntijoilla.

Poikkeusoloissa valtioneuvosto voi valmiuslain 28 ja 29 §:ien nojalla myös määrätä tai säätää asetuksella kunnallishallinnon järjestämisestä normaalista poikkeavalla tavalla. Valtioneuvoston asetuksella voidaan muun muassa siirtää päätösvaltaa kunnanvaltuus- toltta kunnanhallitukselle tai kunnanhallitukselta kunnanjohtajalle tai muulle johtavalle viranomaisille. Poikkeusoloissa päätöksentekoa ja hallintoa pyritään nopeuttamaan ja joustavoittamaan, sillä usein tilanteiden hallitseminen edellyttävät nopeaa reagointia. Toisaalta poikkeusolojen tilanteessa normaalisti toimivaltaisten toimielinten koolle kutsuminen päätösvaltaisessa kokoonpanossa voi olla hankalaa tai jopa mahdotonta. Valmiuslain mukaisia poikkeusoloja varten useissa kunnissa on laadittu jo valmiiksi *poikkeusolojen johtosääntö*. Moni näistä on ulotettu koskemaan myös erityis- ja häiriötilanteiden aikaista toimintaa. Valmiuslain ja puolustustilalakien toimivaltuudet voivat aihe-

uttaa yleisemminkin muutoksia viranomaisten normaaleihin johtovastuisiin ja päätöksentekoon.

Organisaation johdon perustehtävinä on johtaa sen vastuulla olevien toimialojen normaalien toiminnan edellytyksien ja toiminnan turvaamista sekä vastata erityistilanteen tai poikkeusolojen edellyttämistä normaalista poikkeavista tehtävistä. Normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallitseminen ja niistä toipuminen edellyttävät usein normaalista poikkeavaa johtamista, toiminnan yhteensovittamista toimialojen välillä sekä yhteistoimintaa muiden tahojen kanssa. Erityistilanteissa tilanteen yleisjohtovastuu voi olla muulla kuin kunnan viranomaisella, jolloin organisaation on toimittava yleisjohtovastuussa olevan toimivaltaisen viranomaistahon käskyjen ja ohjeiden mukaisesti. Erityistilanteissa kunnan johtoryhmän roolina on tukea toimivaltaisten viranomaisten toimintaa kunnan hallinnassa olevilla voimavaroilla ja huolehtia omien toimintaedellytysten turvaamisesta.

Johto-osaan kuuluvat puheenjohtajana toimiva ko. organisaation johtaja (esim. kunnanjohtaja), toimiala- tai sektorijohtajat, viestintäjohtaja sekä muiden organisaatioiden mahdolliset yhteyshenkilöt. Johto-osaan kuuluvana voidaan pitää myös johdon sihteeriä. Johtoryhmä voi kokoontua säännöllisin välein tai tarvittaessa erikseen kutsuttaessa. Johtoryhmän kokouksilla saatetaan päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden tietoon toimialojen tilannetiedot ja pyritään luomaan yhteinen tilannekuva päätöksenteon pohjaksi. Tässä tarkoituksessa johtoryhmien kokoukset aloitetaan tavallisesti tilannepäällikön tai vuoromestarin esittämällä tilanneselostuksella, jossa käydään läpi keskeisimmät tapahtumat edellisen kokouksen jälkeen.

Toisaalta johtoryhmässä sovitetaan yhteen ja koordinoidaan tilanteen edellyttämiä toimenpiteitä, jotta kriisitilanteen hallitseminen ja siitä toipuminen voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaasti toimialojen yhteisin toimenpitein. Johtoryhmän kokouksiin on usein tarpeellista tässä tarkoituksessa kutsua kunnan kriisijohtamisorganisaatioon nimetyt tai muutoin asiaan liittyvät muiden organisaatioiden yhteyshenkilöt ja asiantuntijat, joiden tehtävänä on antaa tilannekatsaus oman toimialansa toiminnasta sekä tuoda toimialansa asiantuntijuus muiden käyttöön.

Seuraavassa on esitetty esimerkinomaisesti kunnan *poikkeusolojen* johtoryhmä täydennettynä yhteyshenkilöillä ja asiantuntijoilla:

- kunnanjohtaja
- apulaiskunnanjohtaja
- tekninen johtaja
- tietohallintojohtaja
- johtava lääkäri
- sosiaali johtaja
- viestintäjohtaja
- päivittäistavara huollon johtaja
- sivistystoimen edustaja (koulutoimen)
- ympäristöterveydenhuollon edustaja
- poikkeusolojen kuljetuspäällikkö
- johtoryhmän sihteeri
- liikelaitosten edustajat
- yhteyshenkilöt
 - pelastusviranomainen
 - poliisiviranomainen
 - sotilasviranomainen
 - aluehallinnon yhteyshenkilöt
 - esim. elinkeinoelämän ja järjestöjen asiantuntijat ja yhteyshenkilöt tilanteen mukaan

Johtoryhmään kuuluvien henkilöiden keskeisimmät tehtävät voidaan pelkistetysti esittää seuraavasti:

Organisaation johtaja (esim. kunnanjohtaja):

- toimii johtoryhmän puheenjohtajana sekä
- yhteen sovittaa päätöksentekoa, palveluiden johtamista ja viestintää.

Toimialajohtaja:

- johtaa itsenäisesti omaa toimialaansa tilanteissa, joissa ei tarvita toiminnan yhteensovittamista,
- toimii asiantuntijana toimialansa asioissa,
- antaa muulle johtoryhmälle tiedot tilanteesta toimialallaan,
- tekee päätöksenteossa tarvittavat esitykset oman toimialansa osalta,
- seuraa ja valvoo alansa toimintaa kulloisenkin tehtävän suorittamiseksi ja
- pitää yhteyttä oman toimialansa viranomaisiin:
 - ylemmillä hallinnontasoilla
 - saman hallinnontason muilla alueilla
 - edistää oman alansa valmiutta.

Johtoryhmän sihteerin tehtävänä on:

- johtoryhmän kokousten pöytäkirjojen laatiminen, taltiointi, jakelu ja
- muut johtoryhmän määrittämät tehtävät.

Perusosalla tarkoitetaan päätösten valmisteluun osallistuvaa, toimialojen hallinnosta ja johdon päätösten toimeenpanosta huolehtivaa henkilöstöä, eli toimialojen viranhaltijoita ja asiantuntijoita. Usein fyysinen johtokeskus esimerkiksi kunnassa on tiloiltaan niin pieni, ettei perusosalle ainakaan kokonaisuudessaan ole varattu riittävästi työtiloja. Tarkoituksenmukaista olisi suojatiloihin suojautumista edellyttävissä tilanteissa, että myös perusosalle olisi johtokeskuksessa osoitettavissa tarpeelliset tilat. Tämä tulisi huomioida johtokeskustiloja mitoitettaessa. Perusosa voi etenkin normaalioloissa työskennellä tai olla sijoitettuna normaaleihin toimitiloihinsa.

4.4 Tilanne- ja viestiosa

Tilanne- ja viestiosan henkilöstön tehtävänä on ylläpitää johtamistiloissa tilannekeskusta. Tilannekeskus voidaan normaaliolojen tilanteessa perustaa normaaleihin virastotiloihin ja usein tähän tarkoitukseen onkin suunniteltu käytettävän esimerkiksi kunnanhallituksen tai -valtuuston kokoustiloja. Suojautumista edellyttävissä tilanteissa tilannekeskus toimii johtokeskuksessa. Tilannetietojen kokoamisesta, käsittelystä ja tilanneilmoitusten sekä -katsausten laatimisesta vastaa tilannehenkilöstö.

Tilannekeskuksen ja tarvittaessa perustettavan koko johtokeskuksen tilanne-, viesti-, huolto- ja teknisen henkilöstön esimiehenä toimii *tilanpäällikkö*. Tilanpäällikön tehtävänä on muun muassa johtaa tilannekeskuksen tai koko johtamistilan/johtokeskuksen toimintavalmiuden ylläpitämistä ja saattamista toimintavalmiiksi. Tilanpäällikkö myös vastaa tilanneosan ja johtokeskuksen käytännön toiminnan johtamisesta ja kehittämisestä. Näitä tehtäviä voivat olla mm. työvuorolistojen laatiminen, tilanne- tai johtokeskuksen teknisten valmiuksien ylläpito ja tarvittavan huollon järjestäminen. Tilanpäällikkö vastaa myös tarvittavien viestiyhteyksien ja yhteystietoluetteloiden ylläpidosta sekä toimii tarvittaessa yhtenä vuoromestarina.

Tilanpäällikön apuna tilannekeskuksessa voi työskennellä sen koosta ja toiminnasta riippuen erilaisissa tehtävissä myös muuta henkilöstöä. Näitä tehtävänimikkeitä voivat olla muun muassa vuoromestari ja tilanpäivystäjä. Kriisitilanteessa on muistettava informoida puhelinvaihdetta tilanteesta, sen hallintaan osallistuvista henkilöistä ja kunnan keskeisistä toimenpiteistä.

Virallisuontoisesta ja keskitetystä kirjallisesta viestiliikenteestä myös kriisitilanteessa vastaa kirjaamo. Kirjaamon tehtävänä on muun muassa kirjata ja käsitellä saapuvat ja lähtevät asiakirjat sekä huolehtia asianmukaisesta arkistoinnista.

Vuoromestarin (tai tilanpäällikön) tehtävänä on:

- vastata johtokeskuksen työskentelystä vuoronsa esimiehenä,
- vastata johtokeskuksen kulunvalvonnan järjestelyistä,
- huolehtia tilannetietojen kokoamisesta ja yhteenvedojen laatimisesta sekä vastata tilannekuvan ylläpitämisestä ja välittämisestä,
- valmistella ja esittää tilanneselostukset johtoryhmän päätösten perustaksi,
- toiminnan ja tietojen taltiointi (toimintapäiväkirja),
- yksittäisten tilannetietojen ja saapuvien viestien merkityksen arviointi,
- johtoryhmän jäsenten informointi tilanteen muutoksista sekä
- vastata määräaikaisten/vast. tilanneilmoitusten välittämisestä ja laatimisesta yhteistyössä johtoryhmän kanssa.

Tilanpäivystäjien tehtävänä on:

- tilanpäällikön (vuoromestarin) valvonnassa tilannetietojen kokoaminen, käsittely ja tallentaminen,
- yhteystietoluetteloiden ylläpitäminen annettujen ohjeiden mukaisesti
- viestivälineistä huolehtiminen ja viestiyhteyksien ylläpitäminen
- viestiyhteyksien järjestely ja kehittäminen muiden viranomaisten määrittämien perusteiden mukaisesti,
- viestivälineiden seuraaminen ja käyttö,
- viestien vastaanotto ja jakelu,
- seurata tiedotusvälineitä ja alueen viranomaisten tiedottamista,
- tilannetietojen merkitseminen tilannekartoille ja tauluille ja
- toimia muissa tilanpäällikön/vuoromestarin määräämissä tehtävissä ja tämän apuna.

Kirjaamon tehtävänä on:

- saapuvan ja lähtevän sanomaliikenteen diariointi, jakelu, postitus ja huolehtiminen tarvittaessa salaamistoimenpiteistä.

Nykyisin toimijoilla on myös johtokeskustiloissa käytettävissään henkilökohtaisen viestinnän mahdollistavat matkapuhelin- ja muut viestiliikenneyhteydet. Tällöin on tavallista, että viestiliikenne hoidetaan ainakin osittain suoraan toimialan henkilöstön välisesti ohi viesti- ja tilanneosien. Tällainen viestiliikennöinti luonnollisesti vähentää viesti- ja tilanneosien kuormitusta. On kuitenkin huomattava, että näin meneteltäessäkin on kunkin hyvä pitää henkilökohtaista muistiota erilaisista yhteydenotoista ja informoida tilanhenkilöstöä uusista tilannetiedoista. Tilanne- ja viestiosan merkitys korostuu tilanteissa, joissa viestin lähettäjä ei syystä tai toisesta tiedä tai tavoita viestin tarkoitettua vas-

taanottajaa. Tilanne- ja viestiosa toimii tällöin organisaation virallisina yhteyspisteinä, jossa viestit vastaanotetaan asianmukaisesti ja toimitetaan eteenpäin. Yleensä viralliset ohjeet ja määräykset muilta viranomaistahoilta toimitetaan nimenomaan tilanne- ja viestiosaan, jolloin voidaan varmistua viestin perillemenosta. Toiminnan jälkikäteistä tarkastelua varten on hyvä dokumentoida järjestelmällisesti tilanteen aikainen viestiliikenne, joten viestiliikenteen keskittäminen palvelee myös tätä tarkoitusta.

4.5 Viestintäosa

Viestintäosa hoitaa sisäistä ja ulkoista viestintää. Viestinnällä tarkoitetaan kaikkia niitä toimintoja, joissa viranomaisen vastaanottaa, tuottaa ja jakaa informaatiota sekä toimii muutoin vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa (Huhtala & Hakala 2007, 28). Viestintäosan henkilöstöön kuuluvat organisaation viestinnästä vastaavat henkilöt. Viestinnän tarve kasvaa kriisitilanteissa ja tarpeeseen vastaaminen edellyttää normaalitilannetta enemmän henkilöstöä. Viestinnällä tarkoitetaan tässä yhteydessä laajempaa käsitettä kuin tiedottaminen, joka tarkoittaa organisaation omaehtoisesti toteuttamaa tiedon välittämistä. Kriisiviestinnässä on huomioitava, että tiedotusvastuu on aina tilanteessa johtovastuussa olevalla viranomaisella. Esimerkiksi onnettomuustilanteissa tämä tarkoittaa, että kunnan tehtävänä on tiedottaa muun muassa muuttuvista palveluista ja onnettomuustilanteen vaikutuksista peruspalvelujen tuottamiseen. (Suomen kuntaliitto 2004, 32) Organisaation viestintää johtava henkilö osallistuu myös johto-osan (/ryhmän) työskentelyyn.

Viestintähenkilöstön tehtäviä:

- sisäinen ja ulkoinen tiedottaminen
 - tiedotusvälineet
 - kansalaiset
 - oma henkilöstö (ml. puhelinvaihte)
 - sidosryhmät
- luotaus
 - tiedotusvälineiden, sosiaalisen median ja yleisötilaisuuksien seuraaminen
- muu viestintä, esim.
 - neuvonta ja opastus
 - toimialojen viestinnän yhteensovittaminen

Kunnan viestintää kriisi- ja erityistilanteissa on käsitelty kattavasti ja käytännönläheisesti Kuntaliiton v. 2009 julkaisemassa oppaassa. (Varaudu - Opas kunnan viestintään kriisi- ja erityistilanteissa, Suomen Kuntaliitto 2009).

4.6 Tukihenkilöstö

Vakavissa kriisitilanteissa ja kriisijohtamisen pitkittyessä tarvitaan erilaisista tuki- ja huoltotehtävistä vastaavaa henkilöstöä. Erityisesti toimittaessa suojaatilassa toimivassa johtokeskuksessa tuki- ja huoltotehtävien hoitaminen tulee suunnitella huolella ja niistä vastaava henkilöstö perehdyttää ja kouluttaa näissä tiloissa tapahtuvaan toimintaan.

ICT- tukihenkilön tehtävänä on

- huolehtia johtamisessa ja johtokeskuksessa tarvittavien ICT-järjestelmien toiminnasta ja kehittämisestä,
- antaa järjestelmien käyttöön liittyvää neuvontaa ja
- toimia yhteyshenkilönä ulkopuolisten ICT-palveluja tarjoavien yhteistoimintatahojen kanssa.

Toimistohenkilöstön tehtävänä on:

- toimia kulunvalvontatehtävissä,
- huolehtia henkilö- ja työaikakirjanpidosta sekä kortistojen ja luetteloiden ylläpidosta,
- huolehtia muusta toimistotyöstä.

Suojan hoitajan tehtävänä on:

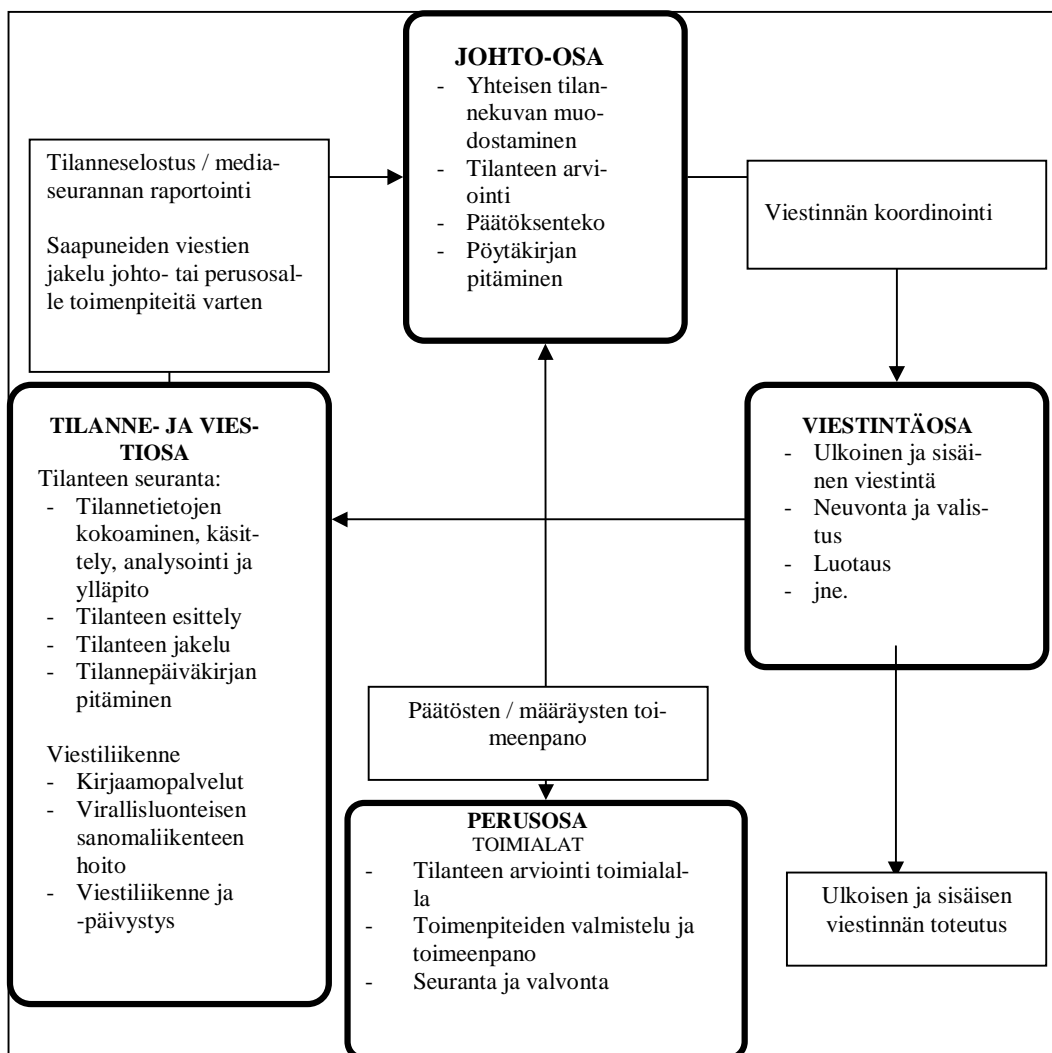
- huolehtia väestönsuojan laitteista johtokeskussuojassa ja käyttää niitä tilanteen edellyttämällä tavalla,
- pitää johtokeskus tilanteen tasalla jouduttaessa poikkeamaan normaalista käytöstä esim. ilmastoinnin, veden tai sähkön käytön tms. suhteen.

Huoltohenkilöstön tehtävänä on:

- huolehtia johtokeskuksen henkilöstön ruoan tilaamisesta, valmistuksesta ja jakelusta,
- huolehtia majoitustilojen kunnosta,
- huolehtia siivouksesta jne.

4.7 Kriisijohtamistyöskentelyn periaatteet

Työskentelyperiaatteet (*sisäiset prosessit*) täytyy kunkin organisaation määrittellä itsenäisesti. Käytännössä erityisesti johtokeskustiloissa kuitenkin työskennellään lähes aina samojen periaatteiden mukaisesti. Kuvassa 9 on esimerkki työskentelyn järjestämiseksi esimerkiksi kunnan tai kuntayhtymän kriisijohtamisorganisaatiossa. Prosesseja voidaan ja on hyvä muokata omia tarpeita vastaaviksi ja käytettävissä olevia teknisiä ratkaisuja hyödyntäen. Työskentelyssä kannattaa hyödyntää esimerkiksi tietohallinnossa normaalisti käytössä olevia teknisiä järjestelmiä. Kuitenkin on syytä varautua myös käyttämään muita ”manuaalisia” työvälineitä ja samalla huomioida esimerkiksi viestiliikenteen yms. dokumentoiminen ja varmentaminen mahdollisten sähkönjakelun ja tietoliikenteen häiriötilanteiden varalle.



Kuva 9. Työskentelyperiaate

4.8 Toimintaohje

Kriisijohtamisen teknisiä ja toiminnallisia valmisteluja varten on hyvä ainakin suuremmissa kunnissa laatia mahdollista johtosääntöä täydentävä, ”käsikirjana” toimiva toimintaohje. Toimintaohje -nimikkeen ohella puhutaan joskus *johtokeskuksen tai kriisijohtamisen työjärjestyksestä*. Toimintaohjeessa kuvataan eri toimintojen, henkilöstöryhmien ja niihin kuuluvien henkilöiden pääasialliset tehtävät. Toimintaohjeessa annetaan perusteet toimintojen suunnittelusta, toiminnan käynnistämiseen ja työskentelystä niin normaaleissa tiloissa kuin johtokeskuksessa erityistilanteissa ja poikkeusoloissa. Toimintaohje toimii myös työkaluna perehdytettäessä uutta henkilöstöä kunnan kriisijohtamiseen. Toimintaohjetta laadittaessa on syytä huomioida, että sen tulisi toimia myös ohjekirjana ja muistilistana johtokeskusta perustettaessa. Lisäksi toimintaohjeessa on esitettävä selvästi toimintamallit normaalioloissa ja poikkeusoloissa, mikäli kriisijohtaminen järjestetään ko. turvallisuustilanteissa eri tavoin, esimerkiksi fyysisesti eri tiloissa. Tavoitteena on, että valmius kriisijohtamisen käynnistämiseen ja valmiussuunnitelmien käyttöönoton kynnyks olisi riittävän alhaalla myös normaaliolojen erityistilanteissa. Johtamistilojen ja niissä tarvittavien kaluston ja materiaalien suunnittelussa voidaan soveltuvin osin hyödyntää jäljempänä luvussa 6 johtokeskuksesta esitettyä.

Toimintaohjeessa voidaan käsitellä esimerkiksi seuraavia asioita:

- johtamistilan, tilannekeskuksen ja johtokeskuksen perustaminen (perustamiseen liittyvät järjestelyt ja vastuut: tilat, kalusto, atk- ja viestiyhteyksien kytkeminen jne.),
- tilojen käyttö,
- henkilöstön kokoonpano tehtävineen (johto-, perus-, viestintä-, tilanne- ja viestiasat sekä tukihenkilöstö),
- työskentelyperiaatteet (*sisäiset prosessit*),
 - mistä tilannetietoja saadaan tai mistä niitä hankitaan, miten tilannetta seurataan,
 - miten saaduista tiedoista ja viesteistä muodostetaan tilannekuva,
 - miten ja kenelle tilanteesta raportoidaan,
 - miten tehdyt päätökset viestitetään,
 - miten toiminta ja tehdyt päätökset dokumentoidaan,
 - miten käskyt/vast. toimitetaan vastaanottajalle,
 - miten seuranta toteutetaan,
- päätöksenteko ja johtaminen,
 - milloin ja missä johtoryhmä kokoontuu,
 - johtoryhmän tehtävät erilaisten tilanteiden johtamisessa -> resurssijohtaminen,
- sijaisuus-/varahenkilöjärjestelyt.

5 TILANNEKUVA JOHTAMISEN PERUSTANA

5.1 Mitä tilannekuvalla tarkoitetaan?

Tilannekuvan muodostamisella tarkoitetaan toimintaa, jossa ylläpidetään kokonaiskuvaan nopeasti muuttuvasta ympäristöstä esimerkiksi onnettomuus- tai muissa erityistilanteissa. Tilannekuva muodostetaan aina johtamisen ja päätöksenteon tarpeita varten ja nämä tarpeet huomioiden. Tilannekuvan muodostamisella ja sen välittämällä pyritään välittämään kokonaisnäkemys toimintaympäristöstä, siinä tapahtuneista ja ennustettavissa olevista muutoksista, omista ja muiden toimijoiden toimenpiteistä toimijoiden kesken. Tilannekuvaa pyritään siis välittämään hallinnonalojen sisällä eri hallinnontasojille ja toisaalta hallinnonalojen välillä, esimerkiksi työvuorolta tai viranomaiselta toiselle.

Tilannekuva -käsitteen merkitys ja sisältö voivat riippua esimerkiksi:

- puhujasta,
- ajasta ja
- paikasta.

Tästä johtuen eri toimijoilla voi olla samanaikaisesti samaa maantieteellistä aluetta ja samaa erityistilannetta koskeva hyvinkin erilainen tilannekuva. Esimerkiksi laajassa sähkönjakelun häiriötilanteessa esimerkiksi terveydenhuollon tilannekuva voi olla hyvin erilainen kuin vaikkapa pelastustoimessa. Voidaan sanoa, että tilannekuva muodostuu tietyllä tavalla pikemminkin subjektiivisesti kuin objektiivisesti, jolloin voidaan myös käyttää käsitettä *tilannetietoisuus*.

Viranomaiset ja yksittäiset henkilöt muodostavat tilannekuvaa joka päivä omissa arkirutiineissaan, esimerkiksi arvioitaessa toimintaympäristöä, sen muutoksia ja oman toiminnan vaikutuksia. Tilannekuvasta puhuttaessa se jaetaan usein kahteen toisiaan täydentävään elementtiin: ennakoivaan (turvallisuus-)tilannekuvaan ja reaaliaikaiseen tilannekuvaan. Esimerkki ennakoivasta tilannekuvasta on toiminta pandemia-uhkatilanteista. Tällöin eri viranomaistahot muodostavat leviämisarvioita ja pyrkivät arvioimaan tilanteen muuttumista eri lähteistä hankittujen tilannetietojen ja mallien perusteella. Muodostettua

tilannekuvaa hyödynnetään oman toiminnan ja varautumistoimenpiteiden suunnittelussa ja harjoittelussa.

Reaaliaikaista tilannekuvaa muodostetaan usein esimerkiksi onnettomuustilanteissa, joissa pelastustoiminnan johtamisen tarpeita varten muodostetaan tilannekuvaa lyhyellä aikajänteellä, pelastustoimintaan osallistuvilta saatujen tilannetietojen pohjalta. Tilannetta havainnollistetaan erilaisin välinein ja esitystavoin, esim. karttapiirustuksin.

Esimerkit osoittavat, että erilaisissa tilanteissa tilannekuvan muodostaminen tapahtuu hyvin eri tavoin ja erilaisia tarpeita varten. Tämän vuoksi eri hallinnonaloilla ja -tasoilla edellytetyt tilannetietojen lähtökohdat ja vaatimukset ovat hyvin erityyppisiä. Joissain tilanteissa tilannekuvan muodostaminen edellyttää tilannetietojen hyvin perusteellista analyysia, jopa tieteellisin menetelmin, kun taas toisissa tilanteissa tilannekuva muodostetaan lähes intuitiivisesti. Yksittäinen tilannetieto on siis välitöntä tietoa jostakin ja kertoo mitä on tapahtunut ja missä. Tilannekuva syntyy tilannetietojen perusteella. (Kuusisto 2005, 8-10)

Hyvä määritelmä tilannekuvasta on esitetty yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa. Strategian määritelmän mukaisesti tilannekuva on:

”Päätäjien ja heitä avustavien henkilöiden *ymmärrys* (kurs. kirjoittajan)

- tapahtuneista asioista,
- niihin vaikuttaneista olosuhteista,
- eri osapuolien tavoitteista
- ja tapahtumien mahdollisista kehitysvaihtoehdoista,

joita tarvitaan päätösten tekemiseksi tietystä asiasta tai asiakokonaisuudesta.

Tilannekuvan muodostamista ja ylläpitoa edesautetaan ylläpitämällä ja esittämällä tietoja tarkoituksenmukaisesti esimerkiksi kuvilla, teksteillä ja kaavioilla.” (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea 2006, 72)

5.2 Tilannetietojen välittäminen ja kokoaminen

Kunkin viranomaisen on suunniteltava ja toteutettava itsenäisesti oman toimialansa tilannekuvan välittämiseen ja kokoamiseen liittyvät järjestelyt. Esimerkiksi kunnan toimialojen tilannetietojen kokoamisessa hyödynnetään luonnollisesti kunkin toimialan normaaleja johtamis- ja raportointijärjestelmiä. Joillakin hallinnonaloilla, esimerkiksi

sivistystoimessa ja sosiaali- ja terveystoimessa tilannekuvan välittämisestä eri hallintotasojen välillä on annettu tarkempia ohjeita tai opastettu viranomaisia käyttämään tiettyjä tilanneilmoitusmalleja. (Ks. esim. Sosiaali- ja terveysministeriö, *Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas 2008*, 33–35). Pitkäkestoisissa tilanteissa keskushallinnosta voidaan antaa myös täydentäviä ohjeita esimerkiksi tilanneilmoitusten sisällöstä ja toimittamisajoista.

Kunnassa muodostettavan *tilannekuvan raportoinnissa ja välittämisessä (tilanneraportissa)* voidaan käyttää esimerkiksi seuraavanlaista rakennetta:

- 1 Tärkeimmät tapahtumat
- 2 Toimintaympäristön aiheuttamat ja toiminnasta/tapahtumista aiheutuneet rajoitukset
- 3 Arvio tilanteen kehittymisestä
- 4 Käytettävissä olevat voimavarat ja kunkin toimintakyky
- 5 Toimintavaihtoehdot
- 6 Suoritettavat tehtävät ja niiden vaihe
- 7 Päätökset ja toimeksiannot alaisille
- 8 Esitykset

Tilannekuvan hahmottamista ja tietojen välittämistä helpottavat erilaiset tilannetta havainnollistavat esitystavat, kuten tilannekartat, taulukot, tilastot ja kuvat. Erilaisten joko- ja paikkatietojen hyödyntäminen on suositeltavaa myös normaalista poikkeavien tilanteiden tilannekuvan muodostamisessa.

Tilanteen raportoinnista puhuttaessa käytetään eripituisia ajanjaksoja koskevia tai eri tarpeita varten koostetuista raporteista usein seuraavia nimityksiä:

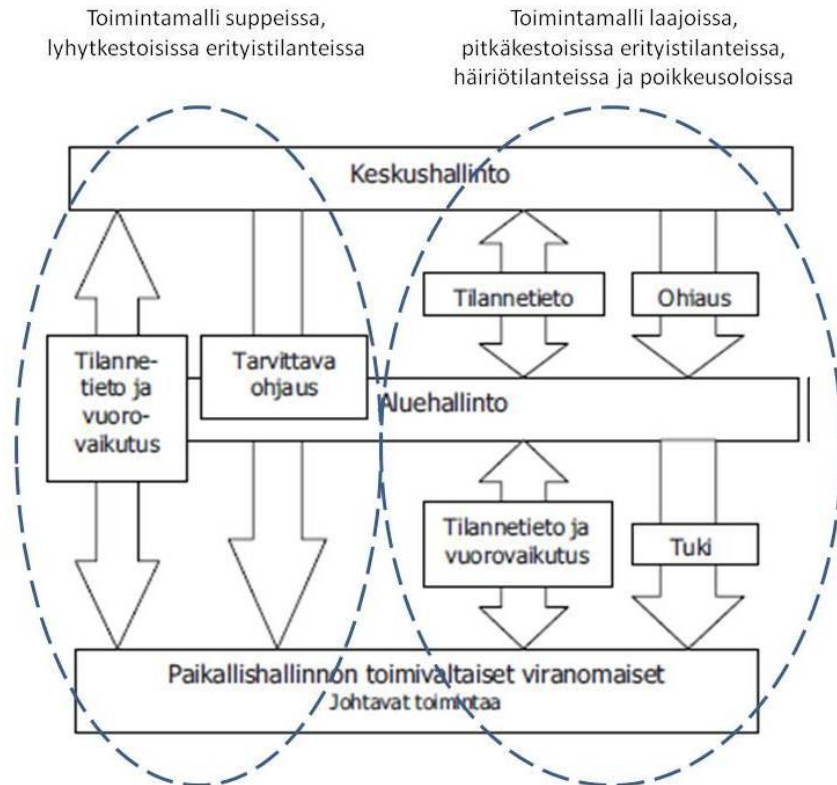
Tilanneilmoitus on yleensä päivittäin laadittava kuvaus viimeisen vuorokauden tapahtumista. Se voi sisältää arvioita tilanteen kehittymisestä. (Ks. esimerkki liitteessä 3)

Tilannekatsaus on kuvaus yleensä pidemmän ajanjakson tapahtumista johtopäätöksineen. Se sisältää yleensä arviolta kyseisten asiakokonaisuuksien kehittymisestä.

Tilanneselostus on joko määräajoin tai tarvittaessa pidettävä tilaisuus, jossa tilannekuvan yhtenäistämiseksi esitetään tilanneilmoitusten tai -katsausten asiat.

Tilanneilmoitus ja -katsaus sisältävät mm. lyhyen kuvauksen yleistilanteesta, arvion tilanteen kehittymisestä ja johtopäätökset sekä mahdolliset esitykset toimenpiteistä ja lisäresurssitarpeesta. Kirjallisia raportteja voidaan havainnollistaa liitteeksi sisällytettävillä muilla tiedoilla.

Tilannetietojen välittämisessä käytetään niitä viestiliikenneyhteyksiä ja -menettelyjä, mitä on sovittu käytettäväksi tai mitä kulloinkin on käytettävissä. Normaaliolojen suppeissa ja lyhytaikaisissa erityistilanteissa tilannetietojen välittäminen ja vuorovaikutus eri hallinnontasojen välillä tapahtuu tavallisesti paikallishallinnon ja suoraan keskushallinnon välillä, jolloin aluehallinnon rooli jää vähäisemmäksi. Alueellisesti laajoissa erityistilanteissa, laajemmissa yhteiskunnan häiriötilanteissa ja erityisesti poikkeusoloissa aluehallinnon rooli korostuu. (Valtioneuvoston kanslia 2009, 49–51) Syynä tähän on se, että laajoissa ja pitkäkestoisissa tilanteissa tilannetietoja voi tulla eri toimijoilta runsaasti, ja tällöin tilannetietoja täytyy "suodattaa" ja niistä muodostaa laajempia kokonaisuuksia aluehallinnossa.



Kuva 10. Toimintaperiaatteet johtamisessa ja tilannetietojen välittämisessä (Valtioneuvoston kanslia 2009, 51).

Valtion kriisijohtamismallin toteuttamista alue- ja paikallishallinnossa selvittänyt työryhmä piti loppuraportissaan tärkeänä, että kriisijohtamisen kannalta oleelliset viranomaistiedot saadaan kuntien käyttöön. Lisäksi työryhmä ehdotti, että luodaan yhtenäiset menettelytavat tilannekuvan ja tilannetietojen välittämiseksi sekä tuki- ja virka-apupyynnöiden välittämiseksi kuntien ja aluehallinnon välillä molempiin suuntiin. (Valtioneuvoston kanslia 2009, 50–51)

5.3 Tilannekuvan muodostaminen

Normaaliolojen erityistilanteissa menettelyt tilannetietojen kokoamiseen ja välittämiseen ovat pääsääntöisesti rutiininomaisia ainakin perinteisillä turvallisuusviranomaisilla ja muilla jatkuvasti päivystävillä organisaatioilla. Yksittäisen erityistilanteen osalta pääpaino tilannekuvan muodostamisessa voi usein olla erityistilanteesta toipumiseen liittyvien toimien tilannekuvan muodostamisessa, sillä akuutti vaihe, esimerkiksi onnetto-

muus, voi olla ohi nopeastikin. Laajoissa häiriötilanteissa ja erityisesti poikkeusoloissa toiminnan koordinointi ja keskitetty johtaminen edellyttävät poikkihallinnollista, kaikilla hallinnon tasoilla muodostettavaa tilannekuvaa, sillä silloin yleiseen turvallisuustilanteen heikkenemiseen tyypillisesti liittyy useita erillisiä erityistilanteita. Johtamisvastuiden selkeä määrittely ennalta on myös tilannekuvan muodostamisen kannalta keskeistä.

Esimerkki 7. Johtaminen talousveteen liittyvissä erityistilanteissa (Valvira 2009, 7).

”Tilannejohtamisen vastuu on

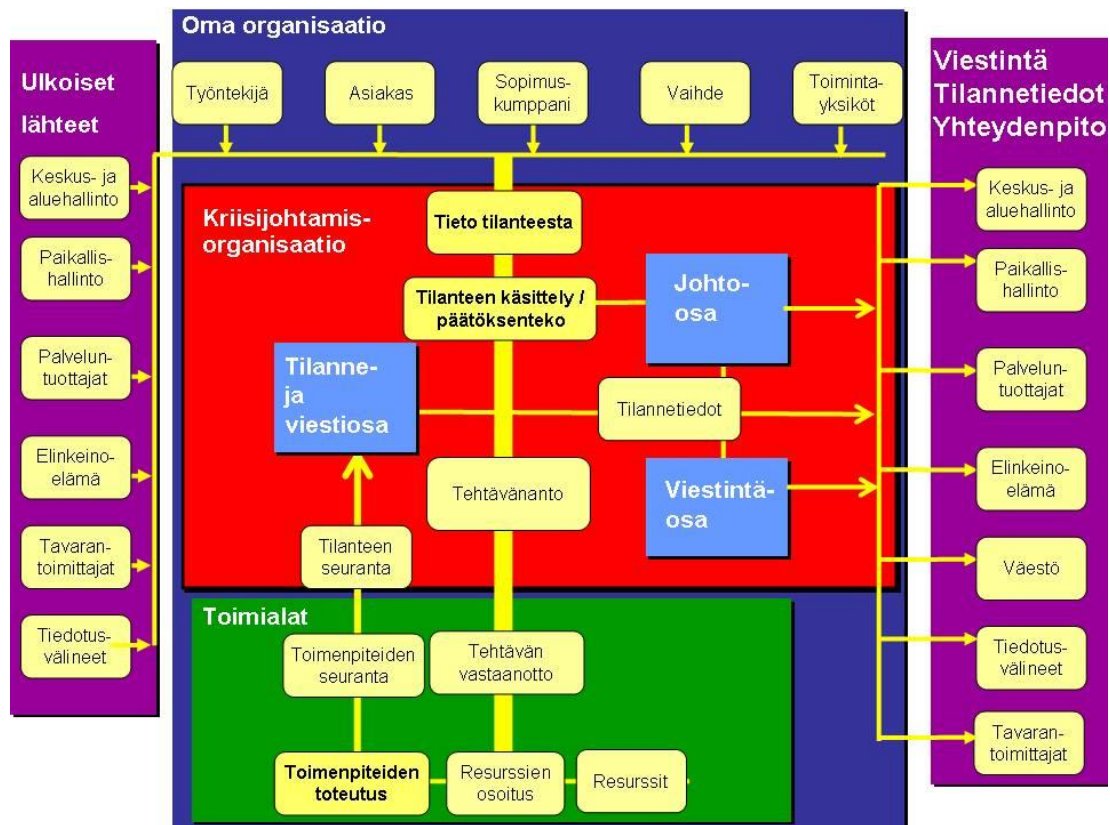
- vesilaitoksella, kun on kyse veden käsittely-, tai jakeluhäiriöstä
- ympäristöterveydenhuollosta vastaavalla johtajalla, kun on kyse talousveden mikrobiologisesta tai kemiallisesta saastumisesta
- alueen pelastusviranomaisella, kun on kyse kemikaali- tai säteilyonnettomuudesta

Tiedottamisesta on vastuussa aina tilannejohtamisesta vastaava taho.”

Äkillisesti kehittyvien erityistilanteiden alkuvaiheessa tilannekuva on lähes aina hyvin pirstaleinen ennen kuin eri lähteistä saadut tilannetiedot ja arviot tilanteen kehittymisestä saadaan koottua kattavaksi tilannekuvaksi. Keskeiseksi kysymykseksi tällaisissa tilanteissa nousee se, miten voidaan havaita ajoissa, että kyseessä ylipäänsä on erityistilanne. Keskeisiä toimijoita tilanteen vakavuuden havaitsemisessa ovat ympärivuorokautisesti päivystävät organisaatiot. Näitä ovat esimerkiksi hätäkeskukset, pelastuslaitokset, poliisi, integroidut tahot (mm. Säteilyturvakeskus, Ilmatieteenlaitos) sekä muut organisaatiot kotimaassa ja ulkomailla mukaan lukien tiedotusvälineet. (Rantanen 2008)

Monialaisissa, erityisesti suurissa virastoissa tai organisaatioissa, myös kunnissa, tilannekuva voi hahmottua hyvinkin eriaikaisesti eri viranomaisille. Tällaisissa tilanteissa johtokeskuksen yhteisellä tilannekeskuksella on tärkeä rooli koota eri toimialojen tuottamista toimialakohtaisista tilannekuvista ja esimerkiksi tiedotusvälineistä kootuista tiedoista yhdistetty tilannekuva, jonka tarkoituksena on helpottaa kokonaistilanteen hahmottamista esimerkiksi kyseessä olevalla maantieteellisellä toimialueella. Yhteisen tilannekeskuksen käyttö kannattaa käynnistää jo tilanteen alkuvaiheessa ja tarvittaessa tilanteen osoittautuessa arvioitua lievemmäksi sen käytöstä voidaan luopua. Yhteisen

kokonaisnäkemyksen saamiseksi eri toimijoiden ja toimialojen tilannetietoja on tarpeen käsitellä yhteisesti esimerkiksi johtoryhmän kokouksissa.



Kuva 11. Kriisijohtamisen tietovirrat.

Kuvassa 11 on havainnollistettu kaaviokuvana kriisijohtamisen tietovirtoja. Tilannekuvan muodostamisessa on tärkeää hankkia aktiivisesti tietoja ja arvioita tilanteen vaikutuksesta organisaation yhteistyötahoilta ja muilta sidosryhmiltä. Toisaalta tärkeää on myös tarjota näiden ja erityisesti muiden viranomaisten käyttöön tarvittavat tilannetiedot. Esimerkiksi kunnissa on syytä seurata tilanteen vaikutuksia elinkeinoelämälle, esimerkiksi tukipalveluiden tuottajille ja vaikkapa päivittäistavarakaupan toimivuudelle. Käytännössä tämä tarkoittaa yhteydenpitoa puhelimitse ja sähköpostitse tai kutsumalla sidosryhmien asiantuntijoita tapaamisiin ja mahdollisesti johtoryhmän kokouksiin.

Tilannekuvan hahmottamisen kannalta on tärkeää havainnollisen, esimerkiksi visuaalisen tilannetiedon näkeminen ja kuuleminen tilannekeskuksessa ja/tai tilannetietoihin muutoin tutustuminen. Organisaation eri osastojen, virastojen ja vastaavien sisällä on syytä varata aikaa tehtävien operatiiviselta hoitamiselta yhteisten tilannekatsausten, in-

formointitilaisuuksien tai isompien tapaamisten ja kokousten pitämiseen tilanteen eri vaiheissa.

5.4 Tekniset järjestelmät

Kokonaistilannekuvan luominen tilanteesta on tilanteen hallintaan osallistuvien toimivaltaisten viranomaisten tehtävä. Kullakin toimijataholla on olemassa oman tehtävän suorittamisen kannalta tärkeät johtamis- ja tilannekuvajärjestelmät ja -järjestelyt jo normaalioloissa, mahdollisesti jokapäiväisessä käytössä. Perusjärjestelmänä myös kriisitilanteissa käytetään normaaliolojen viestijärjestelmää. Kunnilla ei sen sijaan tavallisesti ole olemassa ainakaan keskitetysti hallinnoituja ja keskenään samanlaisia ja yhteensopivia tehostettua johtamista ja tilannekuvan muodostamista tukevia järjestelmiä, joiden toimintavarmuus on turvattu myös laajemmissa ja vakavimmissa kriiseissä. Joillakin pelastustoimen alueilla kuntien järjestelmiä on toki yhtenäistetty ja on luotu muun muassa pelastustoimen tilannekuvan välittämistä kuntiin helpottavia ratkaisuja esimerkiksi hyödyntäen tietoverkkopohjaisia kokous-, neuvottelu- ja opetuskäyttöön suunniteltuja järjestelmiä. Erilaisia järjestelmiä suunniteltaessa on huomioitava, että teknisten järjestelmien tarkoitus on *tukea* päätöksentekoa, ei tarpeettomasti monimutkaistaa johtamista.

Yhteisellä tilannekuvalla tarkoitetaan yleensä useilla eri toimijoilla samanaikaisesti käytössä olevaa kokonaiskuvaa ja -käsitystä vallitsevista olosuhteista. Yhteisen poikkihallinnollisen tilannekuvan muodostamiseen tarvitaan tiedon kokoamisen, analysoinnin ja välittämisen menetelmiä, jotka ovat keskenään yhteensopivia ja mahdollisimman vakioituja. Uudet uhkamallit ovat synnyttäneet uudenlaisia tarpeita eri viranomaisille ja toimijatahoille tilannetietojen välittämiseen ja tilannekuvan ylläpitämiseen poikkihallinnollisesti. Viime vuosina onkin käynnistetty ja osin toteutettu erilaisia johtamis- ja tilannekuvajärjestelmähankkeita. Suomessa keskushallinnon tasolla on jo nykyisellään olemassa toimivat, vakioidut tilannetietojen kokoamiseen ja välittämiseen liittyvät menettelyt. Alue- ja paikallistasoilla käytännöissä ja ohjeistuksessa on kuitenkin vielä suuria alueellisia ja toimialakohtaisia eroja.

Valtioneuvosto on huhtikuussa 2009 asettanut hallinnon verkkoturvallisuutta edistävän (TUVE) hankkeen. Hankkeessa suunnitellaan ja valmistaudutaan organisoimaan sekä tarvittavilta osilta rakentamaan valtion turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten yhteistoimintaan räätälöity tietoliikenneverkko ja -palvelut. Hankkeen tavoitteena on turvata päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon saatavuus, eheys ja luottamuksellisuus sekä mahdollistaa tilannekuvan muodostaminen, valtionjohdon päätöksentekokyky sekä viranomaisten johtaminen kaikissa tilanteissa. Kuntien osalta TUVE-verkkoratkaisuja on tarkoitus tarkastella myöhemmin erikseen. (Valtioneuvoston kanslia 2009, 42-43)

Viranomaisten viestiliikennöintiin käytettävä viranomaisradioverkko VIRVE on laajasti käytössä mm. pelastustoimessa, poliisissa, rajavartiolaitoksessa, sosiaali- ja terveystoimessa sekä puolustusvoimissa ja lisäksi käyttäjiä on yhteiskunnan kannalta kriittisissä yrityksissä. VIRVE perustuu nk. TETRA-standardiin ja radioliikenne siinä on salattua ja käyttöön oikeutetut tahot on ennalta määritetty. VIRVE mahdollistaa erilaiset liikennöintitavat, mahdollisia ovat ryhmäpuhelut, suojatut yksilöpuhelut, hätäkutsut ja tekstiviestit sekä datapalvelut. VIRVEssä on myös suorakanavatoiminne, jonka avulla yhteydenpito on mahdollista puhelimesta toiseen myös ilman tukiasemaa. (Suomen erillisverkot, 2010)

Kunnilla ja niiden toimialoilla on mahdollisuus ottaa VIRVE käyttöön anomalla käyttö-lupaa valtion täysin omistamalta Suomen erillisverkot Oy:lta ja hankkimalla päätelaitteet. VIRVEN käyttö tulisi suunnitella lähtökohtana arkipäivän käyttö esimerkiksi teknisessä toimessa, jotta laitteiden käyttö yms. olisivat myös kriisitilanteessa käyttäjien hallinnassa. Verkosta voidaan soittaa myös tavallisiin lanka- ja matkapuhelinverkkoihin, joten sillä voidaan haluttaessa korvata tavalliset matkaviestintään käytetyt laitteet. VIRVEN vahvuuksia tilannetietojen välittämisessä ja tilannekuvan ylläpitämisessä ovat mm. sen rajattu käyttäjäkunta, jolloin verkko ei ruuhkaudu helposti sekä ryhmäpuhelut, jolloin tilannetiedot saadaan välitettyä usealle taholle samanaikaisesti ja ryhmäliikennöintiä seuraamalla pystytään muutoinkin seuraamaan yhteistoimintaviranomaisten toimintaa.

6 JOHTOKESKUKSEN TEKNISET VAATIMUKSET, TILAT JA VÄLINEISTÖ

6.1 Johtokeskus – mitä sillä tarkoitetaan?

Käsitteellä johtokeskus voidaan eri yhteyksissä tarkoittaa ainakin kahta eri asiaa. Laajasti ymmärrettynä johtokeskuksella tarkoitetaan toiminnallista kokonaisuutta, joka on perustettu normaalista poikkeavien turvallisuustilanteiden aikaista toiminnan johtamista eli kriisijohtamista varten. Tällöin johtokeskuksen eri toimintojen muodostamalla kokonaisuudella tarkoitetaan kriisijohtamista ja toiminnasta voidaan käyttää esimerkiksi käsitteitä *johtokeskustyöskentely tai esikuntatyöskentely*. Toiminnallisena kokonaisuutena ymmärrettynä johtokeskus käsittää siis henkilöstön, johtamistilan ja välineet sekä toimintaa ohjaavat asiakirjat.

Johtokeskuksella voidaan suppeammin tarkoittaa myös kiinteää, erikseen suunniteltua tilaa, josta toimintaa johdetaan. Usein johtokeskus sijoitetaan väestönsuojista annettujen normien mukaiseen tilaan, jossa johtaminen on mahdollista myös poikkeusoloissa suojautumista edellyttävissä tilanteissa. Johtokeskuksia ovat esimerkiksi ministeriöiden johtokeskukset, aluehallintovirastojen ylläpitämät alueelliset johtokeskukset, kuntien ja kuntayhtymien sekä alueen pelastustoimen johtokeskukset (Sanastokeskus TSK 2007, 107). Johtokeskuksista käytetään usein lyhennettä *JOKE*.

Näiden erikseen perustettavien johtokeskusten lisäksi useilla turvallisuusviranomaisilla, esimerkiksi puolustusvoimilla, rajavartiolaitoksella, poliisilla ja valtioneuvoston kanslialla on jo normaalioloissa jokapäiväisessä toiminnassa joko johtokeskus- tai tilannekeskustyyppisiä toiminnallisia elimiä. Niiden tehtävänä on tyypillisesti turvallisuusvalvontatoiminta, päätöksenteon tukeminen sekä tilannekuvan muodostaminen ja ylläpitäminen. Seuraavassa käsitellään erityisesti kuntien johtokeskuksia, mutta esitettyjä asioita voidaan soveltaa myös muiden monialaisten toimijoiden johtokeskusten toiminnassa ja sen suunnittelussa.

6.2 Kuntien johtokeskukset

Pelastuslain (13.6.2003/468) 64 §:ssä on alueen pelastustoimelle ja kunnille säädetty velvoite, että niillä täytyy olla johtokeskus, jossa toiminta poikkeusoloissa on mahdollista. Pelastuslain säännöksellä tarkoitetaan johtokeskuksella nimenomaan suppeamman määritelmän mukaista väestönsuojista annettujen normien mukaista tilaa. Kyseinen pelastuslain säännös ei sanamuodonmukaisesti velvoita kuntayhtymiä hankkimaan ja varustamaan fyysistä johtokeskustilaa. Pelastuslain uudistustyö on tätä kirjoitettaessa käynnissä ja voimassa olevasta sääntelystä poiketen lausuntokierroksella olleessa lakiehdotuksessa ei kuntien johtokeskuksista ole säännöstä. Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kuntien varautuminen poikkeusoloihin perustuu valmiuslaissa säädettyyn (Sisäasiainministeriö 2009, 81).

Joissakin yhteyksissä on esitetty arvioita, että myös kuntayhtymillä tulisi olla tarkoitukseen soveltuva johtokeskustila. Kuntayhtymiä ja muita kuntien yhteenliittymiä muodostetaan entistä enemmän ja usein niiden toiminta voi myös olla ”peruskunnan” toimintaa niin maantieteellisesti kuin esimerkiksi henkilöstömäärältään huomattavasti laajempaa. Toki toiminnallisen määritelmän mukaisia kuntayhtymien johtokeskuksia on muun muassa harjoituksissa perustettu ja suunniteltu perustettavan todellisissa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Kuntayhtymien johtokeskusten suunnittelussa ja niissä työskentelyssä voidaan soveltuvin osin noudattaa samoja periaatteita kuin kunnan johtokeskuksissa.

Eräissä kunnissa on valmiusharjoituksissa ja valmiussuunnitelmissa ajateltu fyysisiä johtokeskustiloja käytettävän yhteisesti useamman kunnan toimesta. Pelastuslain sanamuoto sinänsä mahdollistaneekin kyseisenkaltaisen ratkaisun. Useamman kunnan yhteisen johtokeskuksen perustamisessa täytyy kuitenkin huomioida päätöksenteon laillisuuden ja psykologisten seikkojen kannalta tärkeitä asioita. Yksittäisen kunnan hallinto ja päätöksenteko on järjestettävä kunnan johto- ja hallintosääntöjen mukaisesti ja toisaalta kuntalaisen näkökulmasta tilanne saattaa vaikuttaa erikoiselta, mikäli kunnan toimiva johto hakeutuu erityistilanteen aikana pois ”omasta” kunnastaan ja luonteva vuorovaikutus kuntalaisten kanssa näin vaikeutuu.

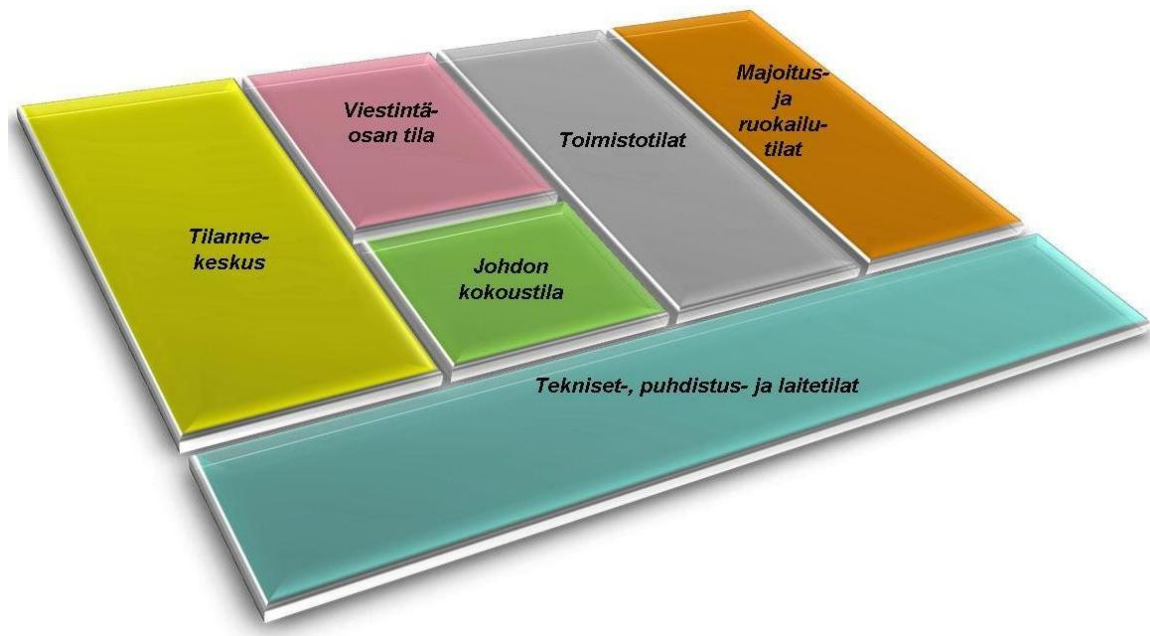
6.3 Lakisääteiset vaatimukset

Pelastustoimen ja kuntien osalta velvoite rakentaa ja valmistella poikkeusoloissa toimimisen mahdollistava johtokeskus on säädetty pelastuslain (13.6.2003/468) 64 §:ssä. Pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen (4.9.2003/737) 16 §:n 2. momentin mukaan ”pelastuslain 64 §:n mukaisesti rakennettavien tilojen on oltava riittävän suuret sille henkilömäärälle, jonka voidaan arvioida tulevan työskentelemään tiloissa.”

Muilta osin johtokeskuksilta edellytetyt tekniset vaatimukset ovat samat kuin muillakin saman suojaluokan väestönsuojilla. Näistä vaatimuksista on pelastuslain nojalla annettu sisäasiainministeriön asetukset (sisäasiainministeriön asetus S1- ja K-luokan teräsbetonisista väestönsuojista (1385/2006) ja sisäasiainministeriön asetus S1-, S3- ja S6-luokan kalliosuojista sekä S3-luokan teräsbetonisesta väestönsuojasta (1384/2006)).

6.4 Johtokeskuksen tilat ja välineistö

Poikkeusolojen tai muutoin suojautumista edellyttäviä tilanteita varten rakennettava ja varustettava johtokeskus on tarkoitettu ympärivuorokautiseen työskentelyyn. Tämän vuoksi tilat on mitoitettava mahdollistamaan niin tilannekeskuksen, viestintä-, johtosekä perusosien toiminnot. Lisäksi tarvitaan majoitus- ja ruokailutilat, saniteettitilat sekä erilaiset tekniset-, laite-, ja puhdistustilat. Kuvassa 12 on esitetty pelkistetysti eri toimintoille johtokeskuksessa varattavat tilat.



Kuva 12. Johtokeskuksen tilat.

Johtokeskuksessa tai johtamispaikkana käytettävässä tilassa tarvitaan johtamis-, viestiliikenne- ja tilannetoimintaa varten erilaista välineistöä. Tilassa tarvitaan normaalit toimistotyöskentelyssä tarvittavat laitteet ja materiaalit, esimerkiksi:

- tietokoneet verkkoyhteyksineen ja tarvittavine ohjelmistoineen,
- toimivat yhteydet mahdollisiin tilannekuva- ja johtamisjärjestelmiin,
- organisaation/johtokeskuksen virkasähköpostin käyttömahdollisuus,
- tulostimet ja kopiokoneet,
- puhelimet (matkapuhelin- ja lankaverkon sekä mahdollisesti 2V-varaverkon) ja faksit toimivine liittymineen,
- radio ja televisio,
- VIRVE-verkon käyttöön tarvittavat välineet sekä
- muut tavalliset tarvikkeet (kynät, nitojat, paperia, yms.).

Lisäksi johtokeskuksessa on oltava muun muassa sosiaali- ja teknisissä tiloissa tavallisesti tarvittavat välineet ja materiaalit, mukaan lukien peruselintarvikkeet suojatilassa pidempää oleskelua edellyttäviä tilanteita varten.

Tilannekuvan havainnollistamisessa ja välittämisessä voidaan hyödyntää erilaisia esitysvälineitä, esimerkiksi seinäkartoja, dataprojektoreita, dokumenttikameroita, älytau-

luja ja niin edelleen. Näiden tarvetta, hankintaa ja käyttöä tulee pohtia ja suunnitella ennalta esimerkiksi johtokeskuksen toimintaohjetta laadittaessa.



Kuva 13. Kunnan johtokeskuksen tilannekeskus.

Toiminnan johtamista, suunnittelua ja tilannekuvan muodostamista varten tarvitaan usein kartta-aineistoja. Tämän vuoksi johtokeskuskäyttöön on syytä hankkia erilaisia ajantasaisia kartastoja, niin sähköisessä kuin painetussa muodossa. Hyödyllisiä ovat mm. erilaiset toiminta-alueen verkostokartat sekä yleis-, tie- ja maastokartat. Sähköisten kartta-aineistojen käsittely helpottaa ja tehostaa usein tilannekuvan ylläpitoa ja tietojen siirtoa, mutta samalla edellyttää niiden käyttäjältä taitoja.

Valmiuden tehostamisesta johtokeskustyöskentelyyn liittyen on esitetty esimerkki valmiustiloineen liitteessä 1. Esimerkissä tilojen, IT- ja viestivälineiden, toiminnan sekä henkilöstön käyttöä on tarkastelu kunkin valmiustilan aikana. Liitteessä 2 olevassa esimerkissä johtokeskuksen käyttöönottoa varten laaditusta tarkistuslistasta on esitetty kattavampi listaus mahdollisesta tarvittavasta välineistöstä. Esimerkkejä voi soveltuvien osin hyödyntää omaa toimintaohjetta laadittaessa.

6.5 Johtokeskuksen asiakirjat ja lomakkeet

Johtokeskuksessa on oltava käytettävissä organisaation valmiussuunnitelmat, johtokeskuksen toimintaohjeet, evakuointisuunnitelmat, yhteystietoluettelot, viestisuunnitelmat sekä muut toiminnan kannalta oleelliset suunnitelmat, ohjeet ja oppaat. Toiseksi toiminnan dokumentoimiseksi johtokeskuksessa on syytä käyttää erilaisia "lokikirjoja". Eri-laisten päiväkirjojen ja muistioiden, myös henkilökohtaisten, käyttö on ensiarvoisen tärkeää tilanteen ja sen aikaisen toiminnan mahdollisen jälkikäteisen selvittämisen kannalta. Normaalia poikkeavat tilanteet edellyttävät usein nopeaa reagointia ja useita eri toimenpiteitä, jolloin tarkat ajankohdat yms. yksityiskohdat unohtuvat helposti.

Tämän lisäksi esimerkiksi viestiliikenteessä sekä tilannetietojen kokoamisessa ja välittämisessä käytetään yleensä valmiita lomakepohjia, jotka sisältävät mm. viestin lähettäjän ja tarkoitetun vastaanottajan tunnistetiedot sekä mahdollisen viestin tärkeysluokituksen. Yhdenmukaisilla asiakirjamalleilla ja lomakepohjien avulla voidaan myös yhtenäistää toimintatapoja ja helpottaa esimerkiksi tilannetietojen käsittelyä.

Johtokeskustustyöskentelyssä tarvittavia asiakirjoja ovat esim.:

- tilanapäiväkirja/toimintapäiväkirja,
- viestilomake,
- puhelinmuistio,
- tilanneilmoituslomake ja,
- tilannekatsauslomake.

Asiakirja- ja lomakemallit on hyvä saattaa kaikkien niitä mahdollisesti tarvitsevien tietoon ja saataville jo normaalivalmiudessa sekä sähköisesti että myös paperiversioina. Käytettävät asiakirja- ja lomakemallit kannattaa liittää myös johtokeskuksen toimintaohjeeseen. Julkaisun liitteissä on pelkistetyt esimerkit em. asiakirjoista.

7 KOULUTUS JA HARJOITTELU

Todellista tilannetta varten luotava kriisijohtamisvalmius edellyttää paitsi suunnittelua, myös henkilöstön säännöllistä kouluttamista, toimintatapoihin perehtymistä ja harjoittelua. Henkilöstön koulutuksen periaatteet on syytä suunnitella muun valmiussuunnittelun yhteydessä siten, että kaikille eri tehtävissä työskenteleville tarjotaan mahdollisuus osallistua omien tehtävien toteutusta tukevaan varautumiskoulutukseen.

Koulutus kannattaa suunnitella pitkäjänteisesti ja nousujohteisuuteen tähtäävällä tavalla, esimerkiksi harjoitusten vaativuutta ja kestoa lisäten. Koulutusta ja harjoituksia voidaan järjestää omatoimisesti kunnan omilla voimavaroilla tai niin sovittaessa yhteistyössä esimerkiksi pelastuslaitosten kanssa. Pelastusopisto tarjoaa maksuttomana varautumiskoulutuksena eri hallinnonaloille suunnattua niin normaaliolojen häiriötilanteisiin kuin poikkeusoloihinkin valmentavaa koulutusta. Myös sotilasläänien ja aluehallintovirastojen yhteistyössä järjestämällä alueellisilla maanpuolustuskursseilla käsitellään eri toimijoiden tehtäviä erityisesti poikkeusolojen aikaisessa toiminnassa.

Aluehallintovirastot järjestävät yhteistyössä Pelastusopiston kanssa säännöllisesti valmiusharjoituksia alueensa alue- ja paikallishallinnolle. Valmiusharjoituksiin valmentavana koulutuksena Pelastusopisto on tavallisesti järjestänyt erityisesti harjoittelevan alueen kunnille niiden kriisijohtamiseen ja johtokeskustyöskentelyyn osallistuville henkilöstölle suunnattua varautumiskoulutusta laajasti. Koulutuksiin sisältyy sekä teoriaa että käytännön harjoituksia. Pelastusopisto järjestää myös temakohtaisia koulutustilaisuuksia ja viestivälineiden käyttökoulutusta.

Lisäksi kriisiviestinnän ja muiden erityis- ja toimialakohtaisten kysymysten osalta koulutuksia järjestävät monet kouluttajatahot yliopistotasolta aina eri hallinnonalojen sisäisiin koulutustilaisuuksiin.

Kriisijohtamiseen osallistuville järjestettävistä erilaisista koulutus- ja harjoitustyypeistä on koottu yhteenveto liitteeseen 5. Yhteenvetoa voi hyödyntää suunniteltaessa omalle organisaatiolle erilaisia koulutustilaisuuksia.

LÄHTEET

- Green III, W. 2000. Exercise Alternatives for Training Emergency Management Command Center Staffs. Universal Publishers/uPUBLISH.com. USA.
- Heinonen, I. 2009. Kunnallisen varautumisen ongelmista. Pelastusopiston julkaisu. B-sarja: Tutkimusraportit 1/2009.
- Huhtala, H. & Hakala, S. 2007. Kriisi ja viestintä : yhteiskunnallisten kriisien johtaminen julkisuudessa. Helsinki: Gaudeamus.
- Juntunen, P., Nurmi, V-P. & Stenvall, J. Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. Acta nro 208. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Koskinen, M (toim.). Erytysuunnitelma Kokemäen tulviin varautumisesta Porissa. Suomen ympäristö 12/2008. Lounais-Suomen ympäristökeskus. Vesistösuunniteluosasto. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Kuusisto, R. 2005. Tilannekuvasta täsmäjohtamiseen. Johtamisen tietovirratt kriisin hallinnan verkostossa. Tutkimusraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 81/2005. Liikenne- ja viestintäministeriö.
- Mäkinen, K.2007. Organisaation strateginen kokonaisturvallisuus. Helsinki: Edita.
- Oikeusministeriö. 2009. Jokelan koulusurmat 7.11.2007. Tutkintalautakunnan raportti. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:2. Helsinki
- Pelastuslaki (468/2003).
- Rantanen, H. 2008. Luentomateriaali. Pelastusopiston kurssi: Poikkihallinnollisen tilannekuvan tuottaminen, Kajaani 13.3.2008.
- Sanastokeskus TSK. 2007. Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto. TSK 38. Kerava: Savion Kirjapaino Oy.
- Sisäasiainministeriö. 2009. Luonnos hallituksen esitykseksi pelastuslaiksi 2.11.2009. Viitattu 18.11.2009.
[Http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/d610b3ac80d0ec01c2257662001e291f/\\$file/he_pelastuslaiksi_luonnos02112009_\(lausuntoversio\).pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/d610b3ac80d0ec01c2257662001e291f/$file/he_pelastuslaiksi_luonnos02112009_(lausuntoversio).pdf)

- Sisäasiainministeriö. 1988. Ohje kunnan johtokeskuksen järjestelyistä ja toiminnasta. Pelastusosaston julkaisu. Sarja A:25. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Sisäasiainministeriön asetus S1-, S3- ja S6-luokan kalliosuojista sekä S3-luokan teräsbetonisesta väestönsuojasta (1384/2006)
- Sisäasiainministeriön asetus S1- ja K-luokan teräsbetonisista väestönsuojista (1385/2006).
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 2008. Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:12. Viitattu 18.11.2009.
[Http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1057785](http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1057785)
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 2000. Ympäristöterveyden erityistilanteiden opas. Viitattu 13.1.2010. [Http://pre20031103.stm.fi/suomi/eho/julkaisut/ytheri/eto1.pdf](http://pre20031103.stm.fi/suomi/eho/julkaisut/ytheri/eto1.pdf)
- Ström, M. 2007. Varautuminen kunnassa. Pelastusopiston julkaisu. A-sarja: Oppimateriaalit 3/2007. Viitattu 18.11.2009.
[Http://www.pelastusopisto.fi/pelastus/images.nsf/files/E02228A5A7C53E74C225749100392CEA/\\$file/Strom2007.pdf](http://www.pelastusopisto.fi/pelastus/images.nsf/files/E02228A5A7C53E74C225749100392CEA/$file/Strom2007.pdf)
- Suomen erillisverkot. 2010. Palvelut. [WWW-dokumentti]. Viitattu 31.1.2010.
[Http://www.erillisverkot.fi/suomen_erillisverkot_oy/palvelut/](http://www.erillisverkot.fi/suomen_erillisverkot_oy/palvelut/)
- Suomen Kuntaliitto. 2010. Johtoryhmä. [WWW-dokumentti]. Viitattu 30.1.2010.
[Http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;84961;85387](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;84961;85387)
- Suomen Kuntaliitto. 2009. Varaudu - Opas kunnan viestintään kriisi- ja erityistilanteissa. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Viitattu 17.11.2009.
[Http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p090902125816E.pdf](http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p090902125816E.pdf)
- Suomen kuntaliitto. 2004. Kunnan viestintä. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Tampereen kaupunki. 2009. Tampereen kaupungin häiriötilanteiden ja poikkeusolojen johtosääntö. Tampereen kaupunginvaltuusto 21.10.2009. [WWW-dokumentti] Viitattu 18.1.2010.
[Http://www.tampere.fi/hallintojatalous/saannot/johtosaannot.html#Hairiotilanteiden_ ja _poikkeusolojen_ johtosaanto](http://www.tampere.fi/hallintojatalous/saannot/johtosaannot.html#Hairiotilanteiden_ ja _poikkeusolojen_ johtosaanto)
- Tenhunen A. 2008. Kuopion johtajille hälytys arjen kriisitilanteissa. Savon Sanomat 16.4.2008. [WWW-dokumentti]. Viitattu 3.2.2010.

<http://www.savonsanomat.fi/uutiset/savo/kuopion-johtajille-h%C3%A4lytysj%C3%A4rjestelm%C3%A4/109000>

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea. 2006. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006. Puolustusministeriö.

Valmiuslaki (1080/1991).

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (4.9.2003/737).

Valtioneuvoston kanslia. 2010. Turvallisuus ja poikkeusoloihin varautuminen. [WWW-dokumentti]. Viitattu 30.1.2010. [Http://www.vnk.fi/toiminta/turvallisuus/fi.jsp](http://www.vnk.fi/toiminta/turvallisuus/fi.jsp)

Valtioneuvoston kanslia. 2009. Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa. Työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2009. Helsinki: Yliopistopaino.

Valtioneuvoston kanslia. 2008. Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa. Työryhmän väliraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2008. Helsinki: Yliopistopaino. Viitattu 28.11.2009.

[Http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2008/j05-valtion-kriisijohtamismallin-toteuttaminen/pdf/fi.pdf](http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2008/j05-valtion-kriisijohtamismallin-toteuttaminen/pdf/fi.pdf)

Valtioneuvoston kanslia. 2007. Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa. Työryhmän mietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2007. Viitattu 18.11.2009.

[Http://www.vnk.fi/julkaisut/julkaisusarja/julkaisu/fi.jsp?oid=189633](http://www.vnk.fi/julkaisut/julkaisusarja/julkaisu/fi.jsp?oid=189633)

Valtiovarainministeriö. 2009. Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29a/2009. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valvira. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. 2009. Talousveden laadun turvaaminen erityistilanteissa. Versio 2.0. [WWW-dokumentti] Viitattu 13.11.2010.

[Http://www.valvira.fi/files/ohjeet/erityistilannesuunnitelma2009_310309.doc](http://www.valvira.fi/files/ohjeet/erityistilannesuunnitelma2009_310309.doc)

Volanen, R. 2008. Luentomateriaali: ”Unohtuvatko perinteiset uhkakuvat uusien rinnalla?”. Pelastusalan ajankohtaispäivä Ilmailumuseolla. Vantaa 8.5.2008.

LIITE 1: JOHTOKESKUS ERI VALMIUSTILOISSA

Tilat	IT- ja viestivälineet	Toiminta	Henkilöstö
Täysvalmius			
Kalustettu, lämmitetty ja suojattu	Suunnitelman mukaiset valmiudet	Johtokeskus ympäri- vuorokautisessa toiminnassa	Kokonaisuudessaan toiminnassa, työskentely vuoroluettelon mukaisesti
Tehostettu valmius 2			
Kalustettu, lämmitetty ja suojattu	50 % täysvalmiuden kalustosta	Tilannekuvaa ylläpidetään. Viestiliikenne toiminnassa. Johtamistoiminta hoidetaan osittain johtokeskuksesta.	1/3 teknisestä, viesti- ja tilannehenkilöstöstä paikalla. Jokaisessa toimistossa vähintään 1 henkilö paikalla.
Tehostettu valmius 1			
Kalustettu, lämmitetty ja suojattu	VIRVE-yhteys, yhteydet keskeisimpiin yhteistyötahoihin	Yhteydet testattu (faksi, puhelin, sähköposti ja VIRVE / erilliset järjestelmät). Viesti- ja tilannekuva toiminta mahdollista.	Teknistä, viesti- ja tilannehenkilöstöä paikalla.
Perusvalmius			
Kalustettu.	1 kpl telefaksi ja puhelin linjassa, 1 kpl sähköpostiosoite, muille laitteille paikat ja kaapeloinnit valmiina.	Puheluiden ja faksien vastaanotto mahdollista. Sähköpostien vastaanotto mahdollista heti kun päätelaite on kytketty verkkoon. VIRVE-yhteys, kun päätelaite tuodaan tilaan.	Varattu ja koulutettu.
0 valmius			
Varattu, voi olla muussa käytössä	Ei viestivälineitä.	Ei toimintaa.	Varattu.

LIITE 2: ESIMERKKI JOHTOKESKUKSEN KÄYTTÖÖNOTTOVAIHEEN TARKISTUSLISTASTA

Tilat

0 - valmius

- Tilajärjestelysuunnitelma
- Pelastussuunnitelma
- Palotarkastuspöytäkirja
- Väestönsuojan tarkastuspöytäkirja (rakenteellinen suojele)
- Suojanhoitaja / väestönsuojan tekninen henkilöstö nimetty
- Tyhjentämissuunnitelma (johtokeskus väestönsuojassa tai sisätiloissa)
- Varavoimajärjestelmä - kyllä/ei
- Johtokeskustila varattu, voi olla muussa käytössä

Perusvalmius

- Tila tyhjennetty, suunnitelman mukaiset tilajärjestelyt mahdollisia toteuttaa
- Tekninen turvallisuusvalvonta järjestetty (tallentava kamera, kulunohjaus, rikosilmoitinjärjestelmä, tilavalvonta, kuorivalvonta).
- Pöydät + 1 kpl tuoli / henkilö käytettävissä
- Siirrettävät väliseinät käytettävissä
- Hyllyt, kaapit, laatikostot käytettävissä
- Henkilökuntakaapit, vaate- ja tavarasäilytystilat käytettävissä
- Sosiaalitulat käytettävissä (miehet ja naiset)
- Keittiötilat - keittolevyt, jääkaappi, koekäytetty
- Toimiva vesipiste
- Siivous suoritettu
- Varavoimajärjestelmä testattu
- Johtokeskustila kalustettu

Tehostettu valmius 1

- Tilajärjestelyt suunnitelman mukaiset
- Johtokeskuksen turvallisuusvalvonta järjestetty turvallisuustilanne ja uhkakuva

huomioiden (ovien lukitukset, kulunvalvontapisteet)

- Väestönsuoja käyttökunnossa (24 h tai nopeammin) tarvittaessa
- Jäteasiat
- Roskakoreja, erilliset laatikot luottamuksellisille silputtaville papereille
- Ruokailuvälineet - kertakäyttöiset lautaset, mikit, haarukat, veitset, lusikat, vedenpuhdistustabletit
- Kahvinkeitin
- Vedenkeitin
- Ensiaputarvikkeet, joditabletit
- Hygieniatarvikkeita - wc- ja talouspaperi, saippua
- Johtokeskustila kalustettu ja suojattu (turvallisuusvalvonta, rakenteellinen suojele)

Tehostettu valmius 2

- Opasteet ja toimistojen nimikyltit paikallaan
- Seinäkello(t) paikallaan Suomen ajassa
- Tiedotustilaisuuksien pitäminen mahdollista (tilat, opastus, vastaanotto).
- Johtokeskuksen sisälämpötila huomioitu (kylmä/kuuma)
- Johtokeskustila kalustettu, lämmitetty (sisäilmasto, varavoimajärjestelmä) ja suojattu (turvallisuusvalvonta, rakenteellinen suojele)

Täysvalmius

- Johtokeskustila kalustettu, lämmitetty (sisäilmasto, varavoimajärjestelmä) ja suojattu (turvallisuusvalvonta, rakenteellinen suojele)

IT- ja viestivälineet

Perusvalmius

Lankapuhelin.

- 1 kpl puhelin
- 1 kpl puhelinlinja avattu (puhelinumero valvomon tiedossa)
- Puhelimien jatkokaapelit käytettävissä (tarvittava määrä)

Telefaksi

- 1 kpl telefaksi (väriaine, paperi)1 kpl puhelinlinja avattu telefaksille (voi olla sama kuin puhelimen, puhelinnumero / telefaksinumero valvomon tiedossa)

Virve

- Virven kiinteät / tilapäiset antennijohdotukset ja kaapeloinnit tehty
- Ajoneuvoaseman kytkeminen mahdollista
- DWS kytkeminen mahdollista

Tietokone

- Verkkoyhteyksien ja verkkoliitännöiden mahdolliset määrärajoitukset tarkistettu ja poistettu tarvittaessa
- Atk-lähiverkkokaapelit ja puhelimien jatkokaapelit käytettävissä
- 1 kpl sähköpostiosoite aktiivinen(käyttäjätunnus, salasana tiedossa)
- Johtokeskuksen muut sähköpostiosoitteet passiivisia(käyttäjätunnukset, salasanat olemassa)
- 1 kpl telefaksi ja 1 kpl puhelin linjassa (voivat olla samat),1 kpl sähköpostiosoite,muille laitteille paikat ja kaapeloinnit valmiina

Tehostettu valmius 1

Lankapuhelin

- Puhelinjatkokaapelit paikallaan

Telefaksi

- Jatkokaapelit paikallaan

Virve

- Puheryhmät käytettävissäNauhoitustoiminto mahdollinen
- Ajoneuvoasema kytketty ja käytössä
- DWS kytketty ja toiminnassa
- Sisäverkko toimintakunnossa

Tietokone

- Atk-lähiverkkokaapelit paikallaan
 - Vähintään 1 kpl tietokone käytössä (desktop), jossa verkkoyhteys
 - Internet- intranet ja extranet-yhteydet tarvittaviin työasemapaisteisiin mahdollisia
- 2V
- 2V-verkon puhelinluettelo käytettävissä

Sähköposti

- Aktiivisen sähköpostiosoitteeseen lähetettyjen mahdollistenviestien läpikäynti
- TV toimintakunnossa
- Radio toimintakunnossa
- Virve-yhteys, yhteydet yhteistoimintatahojen verkkoihin

Tehostettu valmius 2

Lankapuhelin

- Puhelimet paikallaan
- Puhelinlinjat avattu, puhelinnumerot tarkistettu ja koesoitot suoritettu
- Johtokeskuksen puhelinnumerot asianomaisten tiedossa

Telefaksi

- Telefaksit paikallaan (väriaine, paperi)
- Telefaksilinjat avattu, telefaksinumerot tarkistettu, lähetys- ja vastaanottovalmius testattu
- Johtokeskuksen telefaksinumerot asianomaisten tiedossa

Virve

- Virven pääkäyttäjä johtokeskuksessa
- Tarvittava määrä päätelaitteita käytettävissä (avattu)
- Handsfree- laitteet käytettävissä

Tietokone

- Tietokoneet paikallaan
- Tietokoneiden verkkoyhteydet avattu ja testattu
- Internet- intranet ja extranet-yhteydet tarvittaviin työasemiin toimivat

muut järjestelmät käytettävissä

2V

2V koesoitto suoritettu

Sähköposti

Johtokeskuksen kaikki sähköpostiosoitteet aktiivisia

Johtokeskuksen sähköpostiosoitteet asianomaisten tiedossa

Matkapuhelimet

Matkapuhelimien laturi(t) käytettävissä

IT- ja viestitekniikassa 50 % suunnitellusta täysvalmiudesta

Täysvalmius

Suunnitelman mukaiset valmiudet

Toiminta / Tilannekuva

0 - valmius

- Johtokeskuksen toimintaohje/työjärjestys käytettävissä
- Johtokeskuksen toimintaperiaate - kaaviot, kuvaus - käytettävissä
- Laitteiden ja kojeiden määrät ja paikat tiedossa
- Lähitulostin kpl
- Verkkotulostin kpl
- Kopiokone kpl
- Johtokeskukseen pääsy mahdollinen 24/7, 2 h
- Avaimet saatavilla (paikka, henkilö, tieto valvomossa)
- Käyttöönottovaiheen vastuuhenkilöt nimetty
- Ei toimintaa

Perusvalmius

- Pelastuspalvelukartta
- Merikartta
- GT2
- Läänin kartta
- Suomen yleiskartta
- Johtokeskukseen pääsy mahdollinen 24/7 1h
- Avaimet saatavilla (paikka, henkilö, tieto valvomossa)
- Puheluiden ja telefaksien vastaanotto mahdollista
- Sähköpostien vastaanotto mahdollista heti kun päätelaite on kytketty verkkoon

Tehostettu valmius 1

- Valmiussuunnitelma liitteineen paperiversioina
- Yhteistyöviranomaisten yhteystiedot
- Whiteboard-taulu
- Piirtoheitin + varalamppuja
- Dataprojektorit + varalamppuja
- Lähitulostin (väriaine, paperi)

- Päiväkirjapohja, viestilomakkeet, yleiset puhelinluettelot
- Sähköposti ja telefax-pohjat paperiversioina ja sähköisinä
- Johtokeskuksen tilannekuvan esitystekniikka testattu
- Tarvittavat yhteistyöviranomaisten kartat paperiversioina tai paikkatietona
- Johtokeskukseen pääsy mahdollinen 24/7 30 minuutissa
- Avaimet saatavilla (paikka, henkilö, tieto valvomossa)
- Yhteydet koestettu
- Viestien vastaanotto mahdollista - faksi, puhelin, sähköposti ja Virve.

Tehostettu valmius 2

- Lyijykyniä, kuulakärkikyniä, pyyhekumeja
- Kirjoituspaperia, ruutuvihkoja/ muistioita
- Tulostin ja kopiokonepaperia A4/A3
- Paperisilppuri
- CD-levyjä,
- Nitojia
- Lävistäjiä
- Paperiliittimiä
- Kansioita, muovitaskuja, välilehtiä
- Whiteboard-tusseja ja -magneetteja sekä pyyhin
- Post-IT lappuja
- Piirtoheitinkalvoja ja kalvotusseja (vesiliukoisia, permanent)
- Karttakeppejä
- Denaturoitua alkoholia tai spriitä white boardien puhdistamiseen
- Sakset
- Nastoja, teippiä, sinitarraa, paperiliimaa
- A-paristoja langattomiin näppäimistöihin, hiiriin ja mikrofoneihin
- Verkkotulostin (väriaine, paperi)
- Kopiokone (väriaine, paperi)
- Käyttöohjeet puhelin, telefaksi, kopiokone, tulostin, muut laitteet
- Laitteiden tukihenkilöiden yhteystiedot käytettävissä

- Johtokeskushenkilöstön ja tarvittavien yhteistyöviranomaisten kutsuminen johtokeskukseen suoritettu
- Johtokeskushenkilöstön ja yhteistyöviranomaisten vastaanotto, opastusohjeistus järjestetty (tilat)
- Johtokeskuksen helpdesk-toiminta mahdollista (atk, virve, puhelin)
- Median edustajien vastaanotto ja opastus järjestetty
- Kahvi, tee, sokeri, maito
- Säännöllinen siivouspalvelu (jätehuolto) järjestetty
- Kahvitauot ja ruokahuolto järjestetty, tarjoilulinja paikallaan
- Tilannekuvaa ylläpidetään
- Viestiliikenne toiminnassa
- Johtamistoiminta siirrettävissä johtokeskukseen / hoidetaan osittain johtokeskuksesta.

Täysvalmius

- Johtokeskus toiminnassa 24/7.

Henkilöstö

0 - valmius

- Johtokeskuksen määrävahvuudet tarkistettu
- Henkilöiden nimet päivitetty ja listattu
- Henkilöiden tehtävät määritelty ja listattu
- Käyttööntöövaiheen vastuuhenkilöt nimetty
- Helpdesk -toiminnan henkilöt nimetty
- Varattu

Perusvalmius

- Henkilöt koulutettu
- Varattu

Tehostettu valmius 1

- Käyttööntöövaiheen vastuuhenkilöiden kokoontuminen, tehtäväjako, palaverit
- Johtokeskuksen pikaopastus, ohjeistukset mahdollista järjestää henkilöstölle Esitysmateriaali käytettävissä
- Teknistä-, tilanne- ja viestihenkilöstöä paikalla

Tehostettu valmius 2

- Käyttööntöövaiheen vastuuhenkilöt 100 % toiminnassa
- Johtokeskuksen helpdesk-toiminnan (atk, virve, puhelin) henkilöt paikalla
- Tilannekatsaus / infotilaisuus järjestetty paikalla oleville henkilöille
- Tarvittava pikaopastus ja ohjeistukset järjestetty paikalla oleville henkilöille
- Henkilöiden nimilaput (värilliset) jaettavissa.
- 1/3 teknisestä ja viestihenkilöstöstä paikalla
- Jokaisessa toimistossa vähintään 1 henkilö paikalla

Täysvalmius

- Tilannekatsaus / infotilaisuus järjestetty kaikille
- Tarvittava pikaopastus ja ohjeistukset järjestetty kaikille
- Vuoroluettelo laadittu, nimilaput jaettu kaikille
- 100 % toiminnassa, vuoroluettelon mukaisesti

LIITE 3: ESIMERKKI TILANNEILMOITUKSESTA

Lähtettäjä

XXXX kunta

TILANNEILMOITUS

1 (xx sivua)

pv.kk.vvvv

Vastaanottaja

XX-Suomen aluehallintovirasto

TILANNEILMOITUS PV.KK. KLO XX:XX

Ajalta pv.kk. klo xx:xx – pv.kk. klo xx:xx

1 Tärkeimmät tapahtumat (< 12-24h)

- keskeiset tiedot tapahtumista
- lyhyt analyysi tapahtumista ja merkitys omalle toiminnalle

2 Toimintaympäristön aiheuttamat ja toiminnasta/tapahtumista aiheutuneet rajoitukset

- esim. poikkeukselliset sää- ja keliolosuhteet ja niiden vaikutukset aikaa ja paikkaan sitoen,
- tapahtumien tai toiminnan vaikutukset

3 Arvio tilanteen kehittymisestä

- analysoitu ja johdon hyväksymä käsitys tulevista tapahtumista ja niiden seurauksista ja vaikutuksista,
- perustelut arviolle (miksi näin oletetaan tapahtuvan)

4 Käytettävissä olevat voimavarat ja toimintakyky

- eriteltynä voimavaroittain, joita ovat ko. organisaation tehtävien toteuttamiseksi tarvittavat keskeiset resurssit (xx voimavara - nykyinen toimintakyky - kyky tulevaisuudessa)
- aikaan ja alueeseen/paikkaan sitoen
- kyky voidaan yksinkertaistaa "liikennevalomallilla" (vihreä=OK, keltainen=kyky rajoittunut ajallisesti/alueellisesti tai on osin puutteellinen, punainen=ei kykyä tai se on merkityksetön)

5 Toimintavaihtoehdot

- suunnitelmat tulevasta toiminnasta,

- joko kuvaus tulevasta toiminnasta tai kuvaukset mahdollisista vaihtoehtoisista toimintamalleista,
- voi liittyä ja olla perusteena esityksille (kohta 8)

6 Suoritettavat tehtävät ja niiden vaihe

- kukin konkreettinen tehtävä, jota toteutetaan,
- tehtävän toteutusvaihe eriteltynä: valmisteilla, toimeenpantu, käynnistynyt, käynnissä, päättymässä ja päättynyt,
- vaiheissa "toimeenpantu", "käynnistynyt", "päättymässä" ja "päättynyt", on ilmoitettava myös ajankohta tai arvio ajankohdasta

7 Päätökset ja toimeksiannot alaisille (<12-24h)

- tehdyt päätökset
- annetut toimeksiannot (vrt. tehtävät)

8 Esitykset

- esitykset ylemmälle taholle ratkaistavista asioista
- esitykset voimavaroista tai valtuuksista

Etunimi Sukunimi

Etunimi Sukunimi

Kunnanjohtaja

Tilannepäällikkö

JAKELU Kunnan johtoryhmä

Aluehallintovirasto

TIEDOKSI Pelastuslaitos

LIITE 4: TOIMINTAPÄIVÄKIRJAESIMERKKI

TOIMINTAPÄIVÄKIRJA

Sivu 1/1

Kunta: Toimiala: Päivämäärä:

Nro	Aika	Tapahtuma	Toimenpiteet ja huomiot

Toimintapäiväkirja tulisi sijoittaa helposti kaikkien johtokeskuksessa olevien nähtävälle.
 Toimintapäiväkirja voi olla:
 - mieluiten sähköisesti ylläpidettävä ja heijastettuna dataprojektorilla nähtävälle tai
 - pyyhittävä valkotaulu tai liitutaulu.
 Toimintapäiväkirja on pidettävä mahdollisimman ajantasaisena tilannekeskuksessa.

LIITE 5: KRIISIJOH TAMISEN HARJOITUSTYYPIT

	Perehdytyskou- lutus/-harjoitus	Työpöytähar- joitus	Tehtäväkohtai- nen harjoitus	Toiminnallinen harjoitus	Täysmittainen harjoitus (val- miusharjoitus)
Toteutustapa	Luento- tai se- minaarityyppi- nen. Voi olla tiettyyn skenaarioon tai uhkamalliin pohjautuva.	Ryhmätyösken- telyyn perustuva. Kouluttaja voi ohjata ja pelata skenaariota ky- symyksin tai lisäongelmin.	Tehtävä- tai toimialakohtai- nen harjoitus johtamistiloissa ja -välinein	Koko kriisijoh- tamiseen osallis- tuvan henkilös- tön harjoitus oikeissa johta- mistiloissa	Simuloituun skenaarioon perustuva harjoi- tus Resurssien käy- tön harjoittelu Kokonaistilan- teen hallinta
Tavoite	Perehdyttää henkilöstö uusiin suunnitelmiin tai toimintamallei- hin	Kouluttaa henki- löstölle valmius- suunnitelmat tai toimintamallit Kehittää valmi- ussuunnitelmia	Kouluttaa kulle- kin henkilöstö- ryhmälle näiden tehtävät ja työ- kentelytavat ja - välineet	Kouluttaa henki- löstölle toimin- tamallit kokonai- suutena realistis- sissa olosuhteis- sa	Harjoituttaa konkreettisten tilanteiden hal- lintaa ja siihen liittyvää kriisi- johtamisen toi- mintamallia sekä yhteistoimintaa Testata valmius- suunnitelmia
Aika	1–4 tuntia	1–4 tuntia	1–4 tuntia	1–8 tuntia	4 tuntia–useita päiviä
Osallistujat	Koko henkilöstö	Johto ja muu keskeinen henki- löstö	Johto Perusosa Tilanne- ja vies- tihenkilöstö Tukihenkilöstö	Koko henkilöstö yhdessä	Eri hallinnon tasot, eri viran- omaiset ja toimi- alat (ml. kentällä toimivat)
Tilat	Luentosali / vast.	Luentosali / vast.	Käytössä olevat tai niitä läheises- ti vastaavat joh- tamistilat, väli- neet, lomakkeet jne.	Käytössä olevat johtamistilat, välineet, lomak- keet jne.	Käytössä olevat johtamistilat, välineet, lomak- keet jne.
Henkinen kuormitus	Ei kuormitusta	Matala kuormi- tus	Kohtalainen	Kohtalainen	Kohtalaisesta korkeaan
Säännöllisyys	Aina tarvittaessa	Aina tarvittaessa	Aina tarvittaessa	Vuosittain	Muutaman vuo- den välein

(Mukaillen Green 2000, 8-10)