

Näkökohtia kriisihallinnosta ja kriisitiedottamisesta*

K.J. Lång

1. KRIISIN MÄÄRITELMÄ

Poikkeustilanne ymmärretään tavallisimmin sellaiseksi poikkeamaksi normaalioloista, joka vaarantaa tärkeitä yhteiskunnallisia tai muita etuja ja samalla järkyttää normaalia päätöksenteko- ja tiedotuskäytäntöä. Kriisi aiheuttaa yleensä resurssien siirtämistä tai toimintojen keskittämistä eri tavalla kuin normaalioloissa kriisihaittojen torjumiseksi ja tilanteen saamiseksi hallintaan. Kriisihallinnon lopputavoite on palaaminen normaalioloihin.

Kriisin haittoja ei voi kuvata yksinomaan aineellisilla menetysuhilla. Sen olemukseen kuuluu lisäksi sosiaalisia, mielenterveydellisiä ja psyykkisiä haittoja. Kriisi vaikuttaa usein myös poliittiseen ympäristöön ja mielipideilmastoon ja siten yhteiskunnan valtasuhteisiin.

2. KRIISIN AIHEUTTAJAT

Poikkeamat normaalitilanteesta voivat johtua kahdesta eri syystä. Yhtäältä ne voivat perustua *fyysisen ympäristön, luonnon, teknologian tai muun ulkoisen tekijän aiheuttamaan yhtäkkiiseen muutokseen*. Tällaisia poikkeustiloja ovat esimerkiksi maanjäristykset, suurtulipalot ja räjähdysonnettomuudet, joissa inhimillinen tekijä on korkeintaan myötävaikuttamassa siihen, että luonnonvoimat pääsevät purkautumaan taikka teknologia petteää laajassa mielessä. Toisaalta kriisi voi perustua ihmisen (tähäliseen) käyttäytymiseen, jolloin poikkeustilan liikkeellepaneva tekijä on *inhimillinen toiminta*. Ihmisten käyttäytymisestä johtuvia yhteiskunnallisia kriisejä, jotka voivat aiheuttaa suuria aineellisia vahinkojakin, ovat esimerkiksi suuret nuorisomellakat, rajut hamstrausaallot ja sisällissotaa muistuttavat väkivaltaiset konfliktit joissa ihmiset ovat sekä kriisin liikkeellepaneva voima että sen ylläpitäjä.

Kriisin olemusta tarkasteltaessa on aina syytä pitää mielessä kriisin aiheuttaja. Esimerkiksi suuronnettomuuden hoidossa ovat välittömät pelastus- ja suoja-toimenpiteet yleensä ensisi-

aisia vaikkapa ulkopuolisiin tiedotustoimenpiteisiin nähden. Sitä vastoin esimerkiksi mellakatilanteessa saattaa nimenomaan tiedotuspolitiikka ja toiminnasta vastaavien viranomaisten julkinen käytös vaikuttaa jopa ratkaisevasti kriisin kehittymiseen joko huonompaan tai parempaan suuntaan.

Ihmisen käyttäytymismuutoksista johtuvat kriisit synnyttävät yleensä kahden osapuolen välistä jännitettä. Vastakkain voivat olla esimerkiksi toisaalta turvallisuudesta vastaava ja järjestystä ylläpitävä viranomainen ja toisaalta agitoitu yleisö, joka saattaa toimia hyvinkin epärationaalisesti. Tällaisten jännitteiden lieventäminen ja saaminen hallintaan tiedotuksen ja muun toiminnan avulla on tietysti kriisihoidon ydintehtävä.

3. POIKKEUSHALLINNON PERUSTEKIJÄT

Kriisin hallintaan saamiseksi luodaan usein erityinen poikkeushallinto, jonka osaset muodostavat eräänlaisen kokonaisuuden. Eräässä mielessä tätä kokonaisuutta voidaan verrata *strategisen kielenkäytön yhtälöön C³I*, jossa kolme C:tä tarkoittaa sanoja communications, command and control ja I taas intelligence.

Communications

Kriisitilanteeseen kuuluu paitsi ulospäin suuntautuva tiedotus myös ja ensisijaisesti päätöksentekojärjestelmän toimimiseksi välttämätön sisäinen tiedonkulku. Mittava tiedonhankinta saattaa edellyttää myös tutkimus- ja selvitysresurssien liittämistä tiedotustoimintaan.

Command

Strategisessa kielenkäytössä command tarkoittaa lähinnä sitä, kuinka päätöksentekojärjestelmät mahdollistavat kriisin hallinnan. On toimittava oikeiden tietojen perusteella ja siten, että käytettävissä olevat resurssit käytetään ko-

konaisvaltaisesti ja rationaalisesti kriisin hallintaan ja hallintatyöhön. Commandissa on myös tärkeä tietää aina, kenellä on päätösvalta organisaation eri tasoilla ja kriisin eri vaiheissa. Kun viime aikoina on keskusteltu Mikkelin kaappausdraaman kriittisistä päätöksentekotilanteista, on väitetty, ettei tiedetty kuka johtaa sitä operatiivista yksikköä, joka toimi kenttävastuussa. En lähde arvioimaan sitä, onko tämä arvostelu ollut aiheellinen vai ei. Keskustelu joka tapauksessa ainakin osoittaa sen, että kriittisessä tilanteessa päätöksentekojärjestelmän tulee olla melko suoraviivainen.

On syytä korostaa, että suoran, hierarkkisen päätöksenteko-organisaation luominen, jota voidaan tietyillä alueilla jo etukäteenkin harjoitella, myös edellyttää viime kädessä kytkentää poliittiseen johtoon. Suomen hallintojärjestelmässä yleisestä turvallisuudesta vastaa hallitus. Tämän vuoksi kriisin varalta tehty organisaatio on koottava normaalioloissa vastuussa olevista viranomaisista siten, että päätöksenteko-organisaatiossa on taattu riittävä päätösten pidätysoikeus (ja delegoimisoikeus) hallitustasolle asti.

Control

Controlilla tarkoitetaan tässä sitä, että saadaan tilanne hallintaan hallitsemalla sen eri osat hyvin. Control tarkoittaa myös sen varmistamista että tehdyt päätökset ovat johtaneet tarkoitettuihin toimenpiteisiin — että toimenpiteet myös toteutuvat. Control tarkoittaa lisäksi sitä, että kirjataan, mitä tapahtuu. Näin voidaan jälkepäin asioita selvitetäessä todeta kriisin eri vaiheissa tehdyt toimenpidepäätökset sekä niiden päättäjät ja toteutusjärjestys.

Intelligence

Intelligence tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että tiedotustoiminnan lisäksi rakennetaan riittävän laaja tiedusteluverkosto. Tiedustelulla pyritään löytämään kriisin vaikutusalueilla informaatiota, jolla on vaikutusta a) kriisin kehittymiseen ja b) kriisitilanteessa tehtäviin päätöksiin. Vaikka tiedustelutoiminnassa on lähinnä kysymys tiedonhankinnasta, se myös edellyttää, että saadut tiedot analysoidaan ja työstetään palvelemaan communications- ja command-verkkojen tarpeita. Toisin sanoen tiedustelutoiminnalla saatujen tietojen tulee vaikuttaa todelliseen toimintaan.

4. POIKKEUSHALLINNON YLEISPERIAATTEET

Poikkeuksellinen tila ei saisi johtaa poikkeukselliseen organisaatioon (normaalisuuden periaate) siinä mielessä, että perustetaan uusi erillinen organisaatio hoitamaan asioita, joita normaalitilanteessa jotkut muut hoitavat. Vaikka esimerkiksi sotilasmallinen organisaatio näyttäisikin suorien käskyteidensä takia olevan tietyssä kriisitilanteessa tehokkain, tämä ei suinkaan tarkoita sitä, että tulisi sijoittaa sotilaallisia voimia kriisin torjuntaan tai perustaa sitä varten sotilasorganisaatio. Päinvastoin kriisitilanteen hallitsemiseksi on ehdottomasti parempi asioita tavallisestikin hoitavien viranomaisten pitkäaikaisen taustatietämyksen takia, että normaaliolojen organisaatiota vain vahvistetaan erityisvaltuuksilla ja -keinoilla, jotta he voivat huolehtia C³I:n edellyttämistä toimenpiteistä. Samalla on kuitenkin pidettävä huoli siitä, että normaalitilanteessa toiminnasta vastuussa olevat viranomaiset organisoituvat mahdollisimman selkeään suoraan päätöksentekohierarkiaan.

Oikeusvaltiossa on hyvin tärkeätä, että erityisvaltuuksien antamista mitataan aina sen mukaan, etteivät valtuudet johda yhteiskunnallisen legitimitetin horjumiseen. Ihmisten aiheuttamassa kriisissä kuten katumellakassa on ilman muuta selvää, ettei sen torjumiseksi saa käyttää muita kuin kokonaisuuteen nähden puolustettavia keinoja. Erityisvaltuuksien käytössä tulisi ennen kaikkea korostaa *suhteellisuusperiaatetta*, jonka mukaan ei saa ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin, jotka ovat suhteettoman vahingollisia koko kriisin hallinnan tai sen jälkeisen normaaliin palaamisen prosessin kannalta. Jos vastatoimenpiteet johtavat suurempiin vahinkoihin kuin mihin itse kriisi olisi johtanut, silloin on ainakin epäonnistuttu kriisin hoidossa. Siksi kriisivaltuudet onkin rakennettava myös niin sanotun välttämättömyysperiaatteen pohjalta.

Välttämättömyysperiaate tarkoittaa tässä tapauksessa sitä, ettei ryhdytä poikkeuksellisiin toimenpiteisiin yli sen mikä on ehdottoman välttämätöntä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

Kriisin olemukseen liittyy hyvin usein »alarmistinen» käsitys kriisin vaikutuksesta. Ylidramatisoimalla vahinkoja sekä fyysisiä, henkisiä ja sosiaalisia riskejä saatetaan pahentaa kriisiä ilman, että siitä on mitään hyötyä kriisin hallinnan kannalta. Sen vuoksi onkin normaalisuus-, suhteellisuus- ja välttämättömyysperiaatteen li-

säksi syytä ylläpitää eräänlaista malttia, joka olisi näytävä myös viranomaisten toiminnassa.

Jos on kysymys ihmisen tuottamasta kriisistä, on ennen kaikkea välttämätöntä, että saadaan syntymään *neuvottelukontakti* kriisin aiheuttaneiden ihmisryhmien ja kriisinhallintaorganisaation välille. Tällainen neuvottelukontakti on usein välttämätön jo vahinkojen torjumiseksi. Samalla on neuvottelukontaktissa yritettävä saada mahdollisimman tarkka tieto levottomuuden käynnistäneiden ihmisten vaatimuksista ja pyrkimyksistä. Näissä tilanteissa tulisi niin nopeasti kuin suinkin mahdollista organisoida tietoyhteyksiä »vastapuoleen».

Yhdysvalloissa New Yorkin osavaltion Attican vankilakapinassa, joka oli eräs kohtalokkaimpia vankilakapinoita ja johti yli 40 henkilön kuolemaan, tätä neuvottelukontaktia ei käytetty oikealla tavalla hyväksi. Tehtiin päätöksiä, jotka johtivat suuriinkin vahinkoihin sen takia, ettei haluttu arvioida tilannetta niiden välittäjien kautta, jotka huolehtivat tiedonkulusta kriisin vastapuolen ja kriisin johtamiskeskuksen välillä. Tiedonvälittäjänä toimineen lehtimiehen *Tom Wickerin* kirja tapahtumasarjasta on erinomainen selvitys siitä, kuinka jätettiin käyttämättä hyväksi niitä välittömiä kommunikaatiotähtyviä, jotka oli luotu kapinoiviin vankeihin.

Neuvottelukontakti ja tieto ihmisten pyrkimyksistä ja vaatimuksista ei tietenkään saa johtaa siihen, että alistutaan manipulaatioihin tai provokaatioihin. *Manipulaation ja provokaation paras torjunta* on sekä neuvottelukontaktissa että tiedustelutoiminnassa päästä todella selville käyttäytymisen laadusta ja toiminnan rajoista.

Jos taas on kysymyksessä luonnonvoimien tai teknologian peittämisen aiheuttama kriisi, *vahinkojen mahdollisimman nopea rajoittaminen ja tilanteen mahdollisimman nopea hallintaansaaminen* fyysisessä mielessä on tietysti ensisijainen tehtävä. Tšernobylin oli tyypillinen tällainen tilanne. Onnettomuuden lähialueille se edellytti äärettömän vaativia paikallisia toimia. Tšernobylin kriisin hallintaa onkin jälkepäin arvosteltukin siitä, ettei riittävän laajasti hahmotettu niitä vahinkoriskejä, jotka liittyvät ydinlaskeumaan. Jälkepäin on havaittu, että eräät varoitussjärjestelmät koskivat huomattavasti laajempaa aluetta kuin mitä alunperin oli uskottu. Tämän vuoksi olisi ollut välttämätöntä tehdä heti alussa laajempaa tiedotusta, jotta Tšernobylin aiheuttamia vahinkoja olisi voitu rajoittaa tai niistä edes varoittaa.

Tiedotuksella on merkittävä asema kaikessa

kriisihallinnossa — itse asiassa se on läpikäynä juonteena kriisihallinnon jokaisessa osassa ja vaiheessa. Siksi tarkastelenkin seuraavaksi kriisihallinnon kokonaisuutta kriisitiedottamisen ongelmien ja periaatteiden kautta.

5. KRIISITIEDOTTAMISEN PERIAATTEET

Tiedotuksen organisointi ja sisäinen tiedonkulku

Tiedotusvastuun tulee keskittyä niille henkilöille ja viranomaisille, joilla on välitön tiedonhankintamahdollisuus paikan päällä ja joilla samalla on myös operatiivinen vastuu toiminnasta. On erehdys keskittää tiedotus vastuuorganisaatiosta irrallaan olevaan erityiselimeen. Jos operatiivinen organisaatio jää tiedotusvastuusta sivuun, tämä johtaa usein siihen, että tiedottajana esiintyy henkilöitä, joilla ei ole välitöntä vastuuta toiminnasta. Tiedon siirtäminen operatiivisesta organisaatiosta esimerkiksi keskitetylle tiedottajaryhmälle vie lisäksi yleensä sen verran aikaa, että operatiivisella tasolla on jo tuoreempia tietoja käytettävissä silloin, kun jälkimmäinen vasta tiedottaa edellistä informaatiota.

Tällaiset alkaviiveet ovat omiaan murentamaan uskottavuutta. Siksi operatiivisen organisaation eri tasoille on syytä delegoida riittävästi vastuuta ja valtuuksia kertoa, miten ja miksi on toimittu ja mitä tietoja on käytettävissä tuolla tasolla.

Tiedotuksen organisointiin kuuluu myös vaatimus, että päättäjät on aina saavutettavissa. Tämä edellyttää yhteydenottojärjestelmää, joka ympäröi vuorokauden mahdollistaa tiedonvälityksen ylemmälle päättäjätasolle. *Saavutettavuudella* tarkoitan myös, että asianomainen päättäjätaso on aina toimintavalmiina. Tämän vuoksi tulee luoda ja jatkuvasti ylläpitää *varajohtajajärjestelmää*. Tällöin tilapäiset tai pitkäaikaisetkaan poissaolot eivät estä yhteydenottoa oikealle tasolle, koska aina löytyy varajohtaja, joka päällikön sijasta huolehtii toiminnasta ja tiedotukseen liittyvistä arvioinneista.

Sanoin jo, että tiedotusvaltuuksia tulisi antaa sinne, missä operatiivinen toiminta tapahtuu ja missä voidaan nopeasti saada tarkistettua ja varmistettua tietoa. Tähän kuuluu myös vaatimus ulkopuolisille, esimerkiksi lehdistölle tai radiolle ja televisiolle, tiedotettavan aineiston siirtämisestä samanaikaisesti päätöksentekorganisaatiossa ylös asti. Eräs uskottavuuden

suuria ongelmia on, että tiedotusväline saa tietoja organisaation alemmalta tasolta tai omia kanaviaan käyttäen ja pyytää niistä kommentteja ylemmältä tasolta. Ellei tuollainen tieto vielä ole saavuttanut päätöksenteko-organisaation ylempää tasoa, kommentoiminen käy hankalaksi. Jotta kaikki organisaation tasot voisivat toimia samassa »reaaliajassa», tietojen nopea *sisäinen siirto* on välttämätöntä. Nopea tiedonsiirto on lisäksi tarpeen myös siksi, että tietoja käytetään laajemman kriisinhallintastrategian suunnittelussa.

Sisäisen tiedonvälityksen ongelmiin kuuluu myös kysymys siitä, kuinka hallitukseen, valtioneuvoston jäseniin ja ehkä tasavallan presidenttiin tulisi suhtautua, kun kriisillä on valtakunnallinen tai kansainvälinen luonne. Tässäkin päästrategian tulee olla, että operatiivinen organisaatio toimii normaalin toimivallan mukaisesti, mutta samalla tehostaa tiedonsiirtoaan poliittisesti vastuunalaisille elimille. Tämä edellyttää niiden elinten saavutettavuutta ja mahdollisimman kattavan kokonaiskuvan jatkuvaa välittämistä. Vain täten poliittisesti vastuulliset tahot voivat suojautua puutteellisesta kokonaiskuvasta johtuvia virheratkaisuja ja virhe- lausuntoja vastaan.

Ylintä päätöksentekotasoa ei sitä vastoin tulisi lainkaan vetää mukaan kriisin operatiiviseen johtamiseen. Kun muutama vuosi sitten ratkaistiin Aeroflotin lentokoneen kaappausyritystä Seutulan lentokentällä, tehtiin mielestäni erehdys, kun toimintaa ohjaamaan kytkettiin useita valtioneuvoston jäseniä. Normaalin operatiivisen organisaation rinnalle syntyi siten uusi, poliittinen johto-organisaatio, joka todennäköisesti heikensi toimintojen operatiivista ohjausta. Tällaisessa tilanteessa operatiivinen organisaatio joutuu palvelemaan ylintä päätöksentekotasoa kohtuuttomasti. Se joutuu myös ottamaan vastaan välittömiä ohjeita korkeimmalta päätöksenteko-organisaatiolta. Jos ylin päätöksentekotasoa kytketään kriisin operatiiviseen johtamiseen, pannaan tavallaan viimeinen pannon peliin liian varhaisessa vaiheessa.

Kuvaava esimerkki löytyy *Winston Churchillin* elämäkerrasta: legendaarinen kertomus siitä, kuinka hän sisäministerinä kypärään sonnustautuneena osallistui 1910-luvulla itse erään mellakan torjuntaan Lontoon kaduilla. Tätä on pidetty jopa ihailtavana esimerkkinä siitä, kuinka dynaaminen ja valtaa keskittävä johtaja saattaa joskus toimia. Kriisin hoidon kannalta esiintymisen saattoi kuitenkin olla virheellinen. Välittömällä demonstratiivisella esiintymisellä krii-

sipesäkkeessä saavutetaan ymmärtääkseni hyvin harvoin lisää uskottavuutta. Samalla nimittäin otetaan suuri riski, että pienikin epäonnistuminen pannaan ylimmän johdon syyksi tai virhearvioinniksi. Pitäisi aina yrittää säilyttää ylintä päätöksenteko-organisaatiota eräänlaisena reservinä kriisinhallinnassa.

Operatiivista johtoa on kuitenkin syytä vahvistaa eräänlaisella »strategisellä» *konsultoivalta taustaryhmällä*. Tämä saisi mieluummin olla taustalla näkymättömissä, analysoimassa niitä tietoja, jotka sille keskitetysti virtaavat. Näin voidaan luovasti käyttää hyväksi konsulttiryhmässä oleva elämäkokemus ja hallinnollinen kokonaisnäkemys tarvitsematta siirtää varsinaista päätöksentekoa ylöspäin. Konsulttiryhmästä yhtä vähän kuin ylimmästä johdostakaan ei pidä lähteä paikan päälle ohjaamaan operatiivisia ryhmiä.

Tällaisesta strategisesta ohjausryhmästä meillä oli varsin hyviä kokemuksia vankiloiden muutaman vuoden takaisten nälkälakkojen yhteydessä. Sen avulla saatiin päivittäin melko keskitetysti kaikki tiedot vankeinhoito-osastoon. Ne analysoitiin ja palautettiin eräänlaisena neuvonta-apuna operatiiviselle johdolle. Tiedotuksen neuvotteluryhmän ei koskaan tarvinnut esiintyä julkisuudessa, koska sen tehtävänä oli todella vain johdon apuna analysoida ja neuvoa eri tilanteissa. Se ei suinkaan ollut vastuussa laitospohjaisesta toiminnasta. Tällä tavalla voitiin valtuuttaa vankilan johtajat avoimeen tiedottamiseen kaikissa nälkälakkotilanteeseen liittyneissä seikoissa.

Samalla kun varmistetaan tiedonkulun sujuminen koko kriisihallinnossa, on operatiivisen johdon tueksi luonnollisesti järjestettävä mahdollisimman hyvä viestintätekniikka. Tavalliset puhelinyhteydet ja kirjeenvaihto, kenties myös normaalit neuvottelut ovat yleensä liian hitaita silloin, kun pitää hankkia nopeasti oikeaa tietoa sekä tehdä arviointeja lisätietojen tarpeesta. *Kommunikaatioverkon välitön tehostaminen* on yleensä välttämätön toimi kriisin alkaessa. Mahdollisimman monipuolinen tiedonhankintatekniikka ja tehokas, reaaliaikainen tiedonkulku ovat kriisin hallintaan saamisen ja sen lopettamisen välittömiä edellytyksiä.

Tähän liittyy myös kysymys *ulkoisen tiedotuksen tahdistuksesta*. Pääministeri *Olof Palmén* murhan jälkitutkimuksissa tehtiin todennäköisesti virhe, kun pidettiin päivittäin tiedotustilaisuuksia, joissa ei voitu esittää oikeastaan mitään uutta. Jouduttiin yhä enenevässä määrin spekuloidaan epämääräisesti, joutu-

ko murhaaja kiinni vai ei. Kun ei ole uutta tiedotettavaa, tulisi välttää vanhan toistamista. Vanhat muuttumattomat tiedot kuluttavat yleisön silmissä päätöksentekijän uskottavuutta. Ulkoisen tiedotuksen tahdistus uuden tiedon kanssa on äärettömän tärkeää uskottavan kriisihallinnon saavuttamiseksi.

Uskottavuuteen liittyy myös, että kriisin aiheuttamat toimenpiteet ovat kokonaisvaltaisesti ja koordinoitusti hallittuja. Tilanne, jossa eri vastuuryhmät tai -sektorit toimivat hajanaisesti, on varsin vaarallinen. Sen vuoksi kriisitiedottaminen edellyttää *keskittämistä*. Keskittämällä tarkoitetaan sitä, että varsinaiset toimenpiteet ja tietopohja ovat yhdensuuntaisia. Jos esimerkiksi kaksi naapurivirastoa esittää ja käyttää täysin erilaisia tiedotuksen tietopohjia, se saattaa olla hyvinkin vaarallista. Toinen virasto kenties kertoo avoimen yksityiskohtaisesti omista toimenpiteistään, kun taas toinen virasto salaa informaatiota tai kertoo vain triviaalia tietoa vastaamatta esitettyihin kysymyksiin. Tsernobyli-onnettomuuden yhteydessä tehtiin tässä suhteessa virhe esimerkiksi silloin, kun yritettiin kuvata säteilyn vaaratasoa tausta- ja suhteutustiedoilla. Samalla Helsingin kaupungin palolaitos ei saanut kertoa saamiaan lukutietoja säteilytasosta Helsingissä. Kuitenkin ylempien viranomaisten käyttämät numerotiedot perustuivat juuri Helsingin palolaitoksen mittauksiin.

Ulkoisen tiedottaminen

Kriisin puhjettua ei ensimmäinen tehtävä suinkaan ole ulkoisen tiedotuksen käynnistäminen. Tiedotusvastuullisten tulee ennen kaikkea hankkia itselleen oikea kuva tilanteesta. Kriisitiedottamisen tärkein periaate onkin, että kriisin kestäessä hankitaan ja käytetään *vain oikeata ja todellisuutta vastaavaa tietoa*. Tehtävänä on mahdollisimman kiihottomasti ja objektiivisesti selvittää kriisin syytä sekä niitä seikkoja ja olosuhteita, joiden avulla voi analysoida kriisin kehittymistä ja olemusta. Vain tällaisten tietojen perusteella voi suunnitella kriisin hoidossa tarvittavia toimenpiteitä. Saadut tiedot on ehdottomasti tarkastettava niiden oikeellisuuden varmistamiseksi. Kriisin olemukseen nimittäin yleensä kuuluu väärien ja paisuteltujen tietojen nopea leviäminen. Jollei vääriin ja samallemalla tavalla hankkimiaan oikeaa ja tarkistettua tietoa, kriisi yleensä pahenee.

Oikean, jatkuvasti täydentyvän tiedon lisäk-

si on myös pyrittävä löytämään oikeita *suhteutus- ja taustatietoja* niille ilmiöille, jotka ovat kriisin syinä tai esiintyvät kriisin aikana. Oikealla tavalla suhteutettu tieto ja taustatietojen hallinta mahdollistavat sosiaalipsykologisesti paremman kriisintorjunnan. Sekä toimenpiteitä suunnittelevat tahot että kansalaiset rauhoittuvat, jos he pystyvät suhteuttamaan kuulemansa johonkin hahmotettavaan kokonaisuuteen. Tsernobyli-onnettomuuden yhteydessä nähtiin, kuinka nopeasti levisi ihmeellisiä tietoja onnettomuuden olemuksesta, sen vaikutuksesta ja sen aiheuttamista vahingoista. Yleisön pelkojen torjunnassa on voitava havainnollistaa esimerkiksi haitta- ja vahinkoriskien laajuus erilaisin vertailuin.

Osa tiedotusongelmista on kielen ongelmia. Suhteutettua tietoa tulisi pyrkiä kuvaamaan *käsitteillä, jotka ovat tunnettuja tiedon vastaanottajien arkikokemuksessa*. Tieteellisten ja vieras-kielisten termien avulla tapahtuva suhteutus menee suureksi osaksi hukkaan. Tiedotus ei saavuta uskottavuutta, jollei löydetä taustakuvaajia, jotka vastaavat arkikokemuksen elämyksiä.

Oikean tiedon selvittämisessä on kysymys myös siitä, miten kriisin arvioidaan jatkuvan. Kriisin synnystä, sen olemuksesta ja sen vaikutuksista syntyvä huhumylly voi olla vahingollinen. Myös kriisiin liittyvät tulevaisuuden odotukset ovat hyvin hankalia. Tiedotusvastaavan tulisikin kriisiolosuhteissa äärettömän tarkasti *välttää spekulatioita* siitä, mitä tulee tapahtumaan kriisin jatkuessa. Spekulatiot synnyttävät helposti uusia huhuja. Ne rakentuvat yleensä peloille ja olettamuksille, joilla ei ole tietopohjaa. Sen vuoksi yksi perussääntö on, että oikean tiedonhankinnan ja tarkistamisen rinnalla on vältettävä lausumia, jotka ovat vain arvailuja tulevaisuudesta.

Toisaalta tiedetään, että ihmiset eivät yleensä tyydy viranomaisen ilmoitukseen, ettei tiedetä mitään eikä uskalleta mitään sanoakaan. Kun tavallaan vaaditaan tulevaisuuden arvioita, on syytä vastata niihin tietysti mielessä sensitiivisesti ja esimerkiksi luvata tutkia asioita sekä erikseen tiedottaa niistä välittömästi luotettavan tiedon saamisen jälkeen. Toisin sanoen: *tiedon puutteen rehellisen tunnustamisen ohessa täytyy aina ilmaista pyrkimys hankkia ja välittää paremmat ja täsmälliset tiedot*.

Tiedon panttaamisessa täytyisi siis aina miettiä, millaisen vaikutuksen panttaaminen tekee vastaanottajaan. Jos keskitetyn tiedotusjärjestelmän vuoksi pantataan tietoa, syntyy helpos-

ti ehkä aiheellisiakin väitteitä tiedon salaamisesta. Kaikki, mikä kriisiaikana vähänkin maistuu tiedon salaamiselta, on vahingoksi. Puuttuvat tiedot nimittäin korvataan omilla arvailuilla, ja nopeasti leviävät huhut ovat yleensä huomattavasti vahingollisempia kuin ne osatiedot, jotka pystyttäisiin esittämään viranomaisten toiminnan eri vaiheissa. Sen vuoksi tiedon välittämisen yhtenä perusedellytyksenä on myös *saavutetun tiedon nopea välittäminen ulkoiseen käyttöön* ja samanaikaisesti päätöksenteko-organisaation eri tasoille. Nopea välittäminen ei kuitenkaan tarkoita hätiköintiä — tietoja on pyrittävä kaikessa rauhassa arvioimaan, valikoimaan ja tarkistamaan yhtenäisen kokonaiskuvan luomiseksi.

6. PERUSARVOJEN HUOMIOON OTTAMINEN KRIISIHALLINNOSSA

Olen edellä käsitellyt lähinnä kriisihallintoon liittyviä käytännön järjestelyjä ja niitä periaatteita, joita tulisi soveltaa kriisitiedottamisessa. Haluan lopuksi korostaa eräitä laajempia periaatteita, jotka liittyvät kriisihallintoon ja muutoinkin poikkeustilanteisiin. On selvää, että kriisihallinnon eräs tavoite on palata mahdollisimman nopeasti normaalikäytäntöihin. Kriisihallinto saattaa kuitenkin helposti johtaa varsin pysyväisiin muutoksiin hallinnon toimintatavoissa ja oikeusvaltion toimintaperiaatteissa, myös niissä, joiden tulisi olla ensisijaisia kaikessa viranomaistoiminnassa.

Kriisihallinnossa tulisi aina pyrkiä ratkaisuihin, jotka edistävät viranomaistoiminnan yleisen *uskottavuuden* säilymistä. Toiminnassa on syytä pitää aina mielessä kriisin jälkeinen aika.

Luonnollisena seurauksena tästä on pyrkimys järjestää sekä päätöksenteko että päätösten toimeenpano siten, ettei kriisihallinto loukkaa *yhteiskunnallista legitimitteettiä*. Legitimiteetillä tarkoitan tässä luottamusta viranomaisiin ja niihin toimintoihin, jotka ovat välttämättömiä järjestäytyneen yhteiskunnan toimivuudelle. Legitimiteetti on enemmän kuin vain laillisuus. On kysymys siitä, että laillisesti toimeenpantu järjestelmä saa kansalaisten hyväksynnän. Siksi legitimitteettiä voitaisiin myöskin kuvata luottamuksena oikeusjärjestykseen ja yhteiskunnan eri elinten toimintaan. Jos kriisihallinnon aikana horjutetaan legitimitteettiä, epäluulo viranomaisia kohtaan jää usein elämään kriisin jälkeenkin.

Kriisihallinto ei saisi koskaan johtaa siihen, että *oikeusturvaa* järkytetään. Kaikki ymmärtävät, ettei rauhanaikaisessa yhteiskunnassa voi-

da ryhtyä esimerkiksi mielivaltaisiin vapaudenriistoihin tai vaikkapa kidutukseen, vaikka ne tuntuisivatkin tehokkailta menetelmiltä kriisiaikana. Pitemmällä aikavälillä kaikki kriisissä toteutetut oikeusturvan loukkaukset ovat vahingollisia. Oikeusturvan ylläpito on edellytys sille, että viranomaistoiminnan uskottavuus ja viranomaisten legitimitteetti säilyvät kansalaisyhteiskunnassa.

Vielä laajempana käsitteenä oikeusturvan toteuttamisessa on se, että oikeusvaltion perusfunktion on säilyttävä ja toteuduttava myös poikkeuksellisissa tilanteissa. Tämä *oikeusvaltion ylläpitäminen* laajassa mielessä tarkoittaa muun muassa sitä, ettei viranomaistoiminnassa syrjäytetä esimerkiksi sellaisia oikeusvaltion perusperiaatteita kuin kuulemisperiaate tai kanteluoikeus ja — mahdollisimman pitkälle — myös julkisuusperiaate. Oikeusvaltion ylläpitäminen edellyttää myös, että yritetään mahdollisimman nopeasti käynnistää tavallisia oikeusmenettelyjä valituksineen kaikkineen sellaisissakin tilanteissa, joissa esimerkiksi tuomioistuinten toiminta on jouduttu keskeyttämään tai viranomaisten päätöksiä ei ole voitu toteuttaa poikkeustilanteen vuoksi.

Viime kädessä kaikki nämä periaatteet tähtäävät siihen, ettei kriisi saa järkyttää *demokraattisen yhteiskuntajärjestyksen perusteita*. Demokraattisen yhteiskuntajärjestyksen perusperiaatteet kansalaisvapauksineen, vaaleineen ja parlamentaarisine menetelmineen ovat arvoja, joista ei missään tapauksessa saisi luopua edes hyvin ankaran kriisin vallitessa. Kriisissä ja poikkeustilanteessa, jopa sotatilaankin verrattavissa tilanteissa yhteiskunnan tulee pystyä toimimaan demokraattisten elintensä kautta ja avulla. Tämä merkitsee, ettei kriisihallintojärjestelyissä voi esimerkiksi poistaa eduskunnan tai valittujen kunnallisten elinten päätäntävaltaa epämääräiseksi ajaksi muiden kuin kriisistä johtuvien puhtaasti fyysisten esteiden vuoksi. Jos esiintyy tilapäisiä esteitä demokraattisten elinten toiminnalle, kriisin hoidon eräs perustehtävä on mahdollisimman nopeasti palauttaa demokraattisen yhteiskuntajärjestyksen pelisäännöt ja organisaatiot toimintaan. Toisin sanoen kriisin hallinnassa ei koskaan ole kyse vain asioiden teknisestä tai menettelytapoja koskevasta hallinnosta, vaan perimmältään myös kansalaisyhteiskunnan ydinperiaatteita koskevista arvoalinnoista.

* Alustus pidetty Valtionhallinnon Kehittämiskeskuksen järjestämässä seminaarissa toukokuussa 1988.