

Aino Haaranen

**HUOLTOVARMUUDESTA
JATKUVUUDENHALLINTAAN**
Kuntien turvallisuuden hallinnan kehittyminen 2000-luvun
kriisien myötä

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2020

TIIVISTELMÄ

Aino Haaranen: Huoltovarmuudesta jatkuvuudenhallintaan - kuntien turvallisuuden hallinnan kehittyminen 2000-luvun kriisien myötä

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Huhtikuu 2020

Tämä pro gradu -tutkielma tutkii turvallisuuden hallinnan kehittymistä kuntien näkökulmasta. Tutkimus keskittyy valittujen kriisitapausten toteuttamien toimintamallien ja niiden kehittämisen arviointiin. Tutkimus lähti liikkeelle ajatuksesta, jonka mukaan kuntia ei tunnisteta merkittäväksi turvallisuustoimijaksi, ja että tällä hetkellä myös laajempi turvallisuuden hallinta on tutkimus- ja kehittämiskohteena hajanainen. Oletuksena oli, että 2000-luvulla ollaan pyritty kehittämään turvallisuustoimenpiteitä jatkuvuudenhallintaa toteuttaviksi, eli esimerkiksi myös normaalioloissa hyödynnettäväksi tai harjoiteltavaksi turvallisuustoiminnaksi. Tulevaisuudessa kuntien on tehostetusti tunnistettava tehtävänsä kansalaisten turvallisuuden takaajana muuttuneiden uhkakuvien varalle ja nostettava valmiutta ottaa erilaiset häiriö- ja kriisitilanteet hallintaansa.

Tutkimus on tapaustutkimuksen strategiaa hyödyntävä kirjallisuuskatsaus, joka rajautuu tarkastelemaan 2000-luvulla tapahtuneita poikkeuksellisia kriisitilanteita Suomessa. Tapauksiksi on valittu kriisejä, joiden selvitystyössä kunnan rooli on ollut oleellinen ja joiden myötä turvallisuustoimenpiteitä on alettu muuttaa poikkihallinnollisesti. Tutkimusaineistoon on valittu mukaan ihmisten toiminnasta aiheutuneita kriisejä. Muun tyyppiset kriisit on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Tarkoituksena on selvittää, miten tutkimukseen valittujen tapausten myötä kokonaisvaltaista turvallisuuden hallinta on kehitetty. Tutkimusaineiston perusteella arvioidaan, ovatko tehdyt toimenpiteet vieneet kuntien hallinnoimaa turvallisuuden hallintaa kohti jatkuvuudenhallintaa, kuten tutkimus olettaa.

Kirjallisuusaineiston analysoinnin perusteella merkittävimmät toimenpiteet kriisinhallintatyössä keskittyvät organisaation kriisitilanteessa toteuttaman viestinnän, verkostoyhteistyön sekä varautumisen järjestämisen ympärille. Turvallisuuden hallinnan kehittäminen vaatii yhtenäistä ohjausta varautumisen ja kriisiviestinnän järjestämiseksi sekä selkeämpää vastuunjaon määrittelyä toimijoiden välillä. Onnistuakseen nämä toimenpiteet tulee tunnistaa myös normaalioloissa, ja yhteisiä toimintatapoja kriisitilanteita varten tulee harjoitella tavoitteellisesti. Ei riitä, että suunnitelmat otetaan käyttöön vasta silloin, kun kriisitilanne on jo käynnissä.

Avainsanat: jatkuvuudenhallinta, kunnat, kriisit, poikkeus- ja häiriöolot, turvallisuuden hallinta

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	5
1.1 Tutkimuksen tausta	5
1.2 Tutkimuksen tehtävät ja tavoitteet	6
2. TEOREETTINEN VIITEKEHYS	8
2.1 Turvallisuus käsitteenä sekä tutkimuskohteena	9
2.1.1 Kokonaisturvallisuuden viitekehys	11
2.1.2 Varautuminen osana kokonaisturvallisuutta	13
2.2 Kriisin moniulotteisuus	15
2.3 Hallinnan eri mallit ja yhteydet turvallisuuteen	16
2.3.1 Turvallisuuden hallinnan mallit	17
2.3.2 Jatkuvuudenhallinta julkisella sektorilla	18
2.3.3 Kriisinhallinta ja sen kompleksinen luonne	21
2.4 Julkinen valta ja lainsäädäntö yhteiskunnan turvallisuuden viitekehyksessä	22
2.5 Yhteenveto teoreettisesta viitekehyksestä	25
3. TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTO	27
3.1 Tapaustutkimus tutkimusstrategiana	27
3.2 Narratiivinen kirjallisuuskatsaus tutkimusmenetelmänä	29
3.3 Tutkimukseen valitut tapaukset	34
3.3.1 Nokian vesikriisi	35
3.3.2 Äänekosken vesikriisi	36
3.3.3 Jokelan ja Kauhajoen koulusurmat	37
3.3.4 Talvivaaran ympäristöonnettomuus	37
3.3 Kirjallisuusaineisto	38
4. AINEISTON ANALYYSI	40
4.1 Viestinnän rooli osana tapausten kriisinhallintaa	42
4.1.1 Kriisiviestinnän toteutuksen arviointia tapauksissa	48
4.1.2 Kriisiviestinnän toimintamallien kehittäminen	52
4.2 Verkostoyhteistyö osana kriisinhallinnan selvitystyötä ja jälkihoitoa	54
4.2.1 Kriisin selvittämiseen osallistuneet organisaatiot ja niiden välinen vastuunjako	55
4.2.2 Verkostoyhteistyön kehittäminen tapausten myötä	59
4.3 Varautumiseen ja ennaltaehkäisyyn liittyvät toteutetut toimenpiteet	61
4.3.1 Varautumistaso tapauksissa ennen kriisiä	62
4.3.2 Varautumistoimenpiteiden kehittäminen kriisitapausten jälkeen - mitä tapauksista opittiin?	64

5. YHTEENVETO JA POHDINTA	69
LÄHTEET	75

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Kunnan vastuu on huolehtia kuntalaisten hyvinvoinnista normaalioloissa sekä poikkeus- ja häiriöoloissa. Laki asettaa vaatimukset turvallisuuden hallinnan järjestämisestä valtionhallinnolle, viranomaisille ja kunnille. Yhteiskunnan turvallisuus ja sen toimintojen jatkuvuuden takaaminen vaativat monen eri tason toimijoiden yhteistä panosta. Asiaa voidaan tarkastella muun muassa laajan turvallisuuden käsitteen mukaan, jolloin turvallisuustoiminta ulottuu sosiaalisiin, taloudellisiin ja ympäristöllisiin seikkoihin kaikilla hallinnon tasoilla aina yksittäisestä kansalaisesta alkaen (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 15 - 16). Vaikka kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli ja sen monitasoinen kattavuus voidaan nähdä vahvuutena Suomessa, voi se osaltaan johtaa myös hallinnan viitekehyksen jäsentymättömyyteen ja epäselkeyteen yhteiskunnallisessa mielessä (Juntunen, Nurmi & Stenvall 2008, 8). Viime vuosina esiin on nostettu ilmiö, ettei kuntia välttämättä tunnusteta keskeiseksi onnettomuus- ja kriisitilanteissa turvallisuusviranomaisten toimesta (ks. esim. Talvitie, Rantanen & Hämäläinen 2018 & Juntunen et al. 2009). Tästä huolimatta laajoihin turvallisuushaasteisiin joudutaan vastaamaan valtion tason lisäksi esimerkiksi kaupunkien ja kuntien paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa. Esimerkiksi valtioneuvoston kanslian julkaisussa (2009, 45) on mainittu kuntien varautumisen ja kriisijohtamisen perusrakenteiden olevan kunnossa, mutta samanaikaisesti on tunnustettu tosiasiallisen varautumisen sekä erityistilanteiden hoitamisen olevan eritasoista kuntien välillä. Näin ollen erojen tasaantumista kaivataan.

Turvallisuusympäristön voimakas ja jatkuva muutos sekä yksittäiset kriisitilanteet ovat viimeisen vuosikymmenen aikana herätelleet turvallisuustoimijoita globaalilla ja alueellisella tasolla: miten varautua entistä paremmin kriisitilanteiden ennakointiin, uudenlaisten uhkakuvien toteutumiseen ja niistä selviytymiseen? Voitaisiinko tätä ennakointia kehittää tehokkaammaksi, jotta kriisin sattuessa vältetään virheet kriisiviestinnässä sekä mahdollistetaan nopea palautuminen kriisistä? Toisin sanoen: miten alueellisella tasolla, eli tässä tapauksessa kunnissa, voitaisiin siirtyä lain edellyttämän huoltovarmuuden järjestämisestä kohti kokonaisvaltaisempaa, ennakoivampaa ja tehokkaampaa

jatkuvuudenhallintaa? Tänä päivänä nähdään kasvavissa määrin tarvetta ylläpitää normaalioloissa jopa jatkuvaa valmiutta väestön suojaamiseen onnettomuuksien varalta (ks. Aine, Nurmi, Penttilä & Salminen 2011). Nopean kehitystahdin seurauksena tietoa toimintaympäristön muutosvoimista ja niistä muodostuvista uhista on päivitettävä sekä tutkittava jatkuvasti. Aika ajoin on tärkeää katsoa ajassa taaksepäin ja arvioida toimintatapoja ja niiden kehityskaarta, jotta tulevaisuudessa osattaisiin reagoida kompleksisiin tilanteisiin ja muutoksiin entistä paremmin.

1.2 Tutkimuksen tehtävät ja tavoitteet

Tässä tutkimuksessa tutkitaan turvallisuuden hallinnan kehittymistä. Tutkimuksen taustalla vaikuttavana pääajatuksena toimii se, että kuntien on täytynyt alkaa kehittää muuttuneiden uhkakuvien sekä uusien viestintä- ja varautumisvaatimusten myötä turvallisuuden hallinnan toimintatapoja. Tutkimus keskittyy tarkastelemaan nimenomaisesti tiettyjen kriisien hallinnassa toteutettuja toimintatapoja ja niiden seurauksia. Valittuja kriisejä tutkimalla pyritään antamaan vastaus siihen, mikä on kunnan rooli osana yhteiskunnan turvallisuuden hallintaa, ja miten tämä rooli on näyttänyt valituissa tapauksissa. Aihetta tarkastellaan yhteiskunnallisen turvallisuuden viitekehyksessä, jossa kuntien rooli turvallisuustoimijana on keskiössä. Tutkimuskysymykset ovat:

- 1) miten tutkimukseen valitut kriisit ovat muokanneet kuntien turvallisuudenhallinnan toimintamalleja
ja
- 2) millainen kunnan rooli on yhteiskunnallisessa turvallisuuden hallinnassa.

Aineisto keskittyy valikoitujen kriisien tarkasteluun, joiden pohjalta turvallisuuden hallinnan kehitystä arvioidaan. Kriisi on terminä moniulotteinen ja siksi hankalasti määriteltävissä tai lokeroitavissa tiettyihin osioihin. Kuitenkin ainakin yksi yleistynyt jaottelu jakaa kriisit seuraavasti viiteen osa-alueeseen: 1) luonnononnettomuudet ja katastrofit, 2) ihmisten aiheuttamat onnettomuudet, 3) epidemiat ja pandemiat, 4) poliittiset kriisit ja 5) organisaatioiden mainekriisit. (Perry 2007, 1–15; Huhtala & Hakala 2007, 16). Tämä tutkimus perehtyy nimenomaisesti kohtaan 2) eli *ihmisten aiheuttamiin onnettomuuksiin*. Valitut

kriisitapaukset ovat: Nokian vesikriisi (2007), Äänekosken vesikriisi (2016), koulusurmatapaukset Jokelassa (2007) ja Kauhajoella (2008) sekä Talvivaaran ympäristöonnettomuus (2012).

Tapausten valintaa on perusteltu tarkemmin tutkimusmenetelmäosiossa. Olennaista aineistoon valituista kriiseissä on se, että niille voidaan jokaiselle määrittää tietynlainen aikajana. Voidaan määrittää kriisin alku, tapahtumavaihe, loppu sekä niin sanottu jälkihoito. Näiden vaiheiden tarkastelu on olennaisessa osassa aineiston analyysia, ja tästä syystä aineistosta pois on rajattu esimerkiksi kuntien kohtaamat taloudelliset kriisit, joiden synty ja jälkihoito vaatii huomattavasti pidemmän aikavälin tarkastelua. Lisäksi tämän tyyppisissä kriiseissä itse tapahtumavaiheen ja sen vaikutusten määrittely on usein haasteellista. Osittain näistä syistä muun muassa mainekriisit on rajattu tutkimuksen aineiston ulkopuolelle.

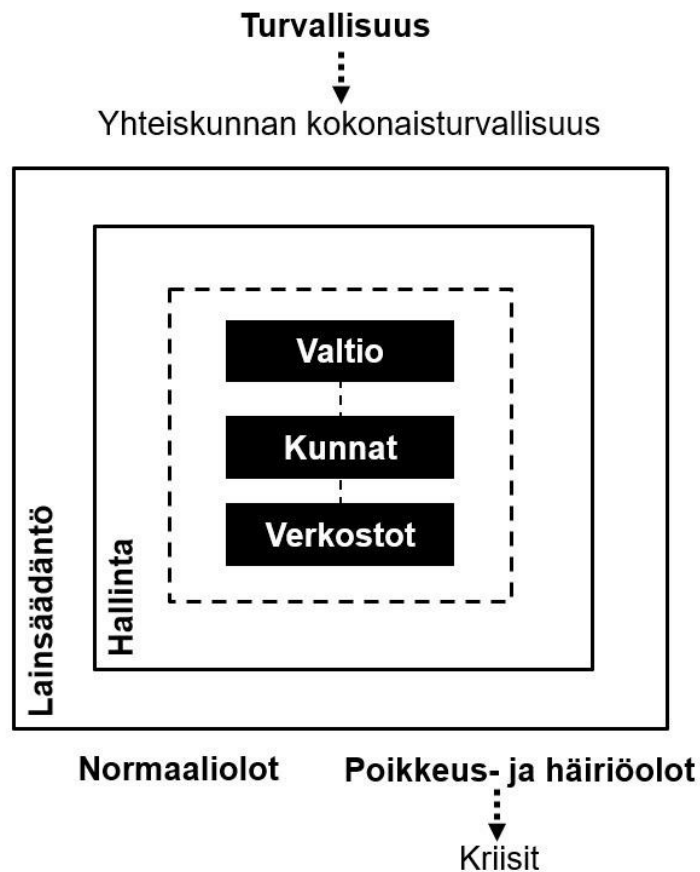
Keskeisiä käsitteitä aineiston valinnassa olivat kriisinhallinta, poikkeus- ja häiriöolot, turvallisuuden hallinta sekä varautuminen. Käsitteet on pyritty määrittelemään mahdollisimman ajantasaisen tiedon mukaisesti. Materiaalia etsittäessä on keskitytty lähinnä hallinnon alan julkaisuihin, joissa julkinen sektori ja eritoten kunnan toiminta on ollut osana toimintaa. Keskeiset käsitteet ja niihin liittyvä teoreettinen tarkastelu avataan tarkemmin teoreettisessa viitekehysessä. Koska tutkimuksessa keskitytään muuttuneisiin ja kehittyneisiin toimintamalleihin, aineiston ajallinen rajaaminen oli niin ikään olennaisessa asemassa. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan 2000-luvulla tapahtuneita kriisitapauksia, jotka ovat osaltaan vaikuttaneet jatkossa käytettyyn tai käytettävään kuntien kriisinhallintatoimintaan. Turvallisuuden hallinta ja sen kehittyminen kunnan toiminnan näkökulmasta ovat tutkimuksessa avainasemassa.

2. TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Nyky-yhteiskuntaan kohdistuu yhä monimuotoisempia ja kompleksisempia turvallisuusuhkia. Globalisaatio, kaupungistuminen ja teknisten järjestelmien kehittyminen ovat muokanneet yhteiskunnasta paitsi verkottuneemman, myös haavoittuvaisemman erilaisille uusille uhkakuville ja niiden johdannaisvahingoille (ks. OECD 2015). Näiden uhkakuvien dynaamisuus vaatii niin olemassa olevien roolien uudelleen määrittelyä, uusia torjuntatapoja, sekä laaja-alaista ja poikkisektoriaalista turvallisuustoimijoiden yhteistyötä. Lisäksi julkisen hallinnon rakennemuutokset sekä yhteiskunnan taloudellinen tilanne ja sen kehitysnäkymät korostavat turvallisuusyhteistyön merkitystä entisestään. Elintärkeisiin toimintoihin kuuluvan ns. *henkisen kriisinkestävyuden* (ks. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, 18; SPEK 2007, 37) merkitys on korostunut yhteiskunnan turvallisuuden kivijalkana - niin valtion turvallisuuden hallinnassa, kuin kuntienkin toiminnassa. Viime vuosien aikana määritellyt varautumisen ja johtamisen yleisperiaatteet kuvataan Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2017, 3) sovellettaviksi valtioneuvostotasolta aina alueiden ja kuntien tasolle. Kunta on viranomaistahona kansalaisten, järjestöjen, yhteisöjen ja yritysten kannalta olennainen häiriö- ja poikkeusoloihin varautumisessa (em. 13).

Kokonaisuudessaan turvallisuuden hallinta suomalaisessa yhteiskunnassa on kokenut muutoksia terminologian tasolta toiminnan järjestämiseen saakka viimeisen vuosikymmenen aikana. Turvallisuuden hallinnan viitekehystä on luonnehdittu peräti jäsentymättömäksi (Juntunen et al. 2009, 19), minkä vuoksi on aiheellista koota tutkimuksen kannalta ajankohtaisin mahdollinen termistö yhteen. Ajankohtaisen termistön yhteen kokoaminen soveltuu kirjallisuuskatsauksen tavoitteisiin. Voitaneen lisäksi väittää, että käsitteiden täsmentymisen kehittyminen itsessäänkin heijastelee aihealueen tutkimuksen etenemistä.

Pääluku pyrkii sijoittamaan keskeiset käsitteet ja aihetta tukevat raamit sellaisiksi, että kunnan rooli osana laajaa yhteiskunnan turvallisuuden kehikkoa olisi keskiössä ja että laajemmat ajankohtaiset turvallisuuskäsitteet pystyttäisiin näkemään kuntien toiminnan näkökulmasta (ks. Kuva 1). Kunnan rooli tutkimuksessa on kokonaisvaltaisen turvallisuuden järjestäjä ja kuntalaisten hyvinvoinnin takaaja, eli olennaisen tärkeä turvallisuustoimija kompleksisessa kokonaisturvallisuuden järjestelmässä. Tätä roolia ja sen kehitystä erilaisten kriisitilanteiden myötä tarkastellaan hallinnon näkökulmasta eri hallinnan muodot huomioiden.



Kuva 1. Hahmotelma teoreettisen viitekehyksen sisällöstä.

2.1 Turvallisuus käsitteenä sekä tutkimuskohteena

Turvallisuus käsitteenä on kontekstisidonnainen ja monitasoinen. Ilmiönä turvallisuus on kompleksinen, ristiriitainen ja ajoittain jopa paradoksaalinen. Usein siitä puhuttaessa viitataan turvallisuuspolitiikan teemoihin kuten maanpuolustukseen, ulkopolitiikkaan tai pelastusviranomaisten toimintaan. Kuitenkin esimerkiksi yksilön näkökulmasta tarkasteltuna käsite saa täysin erilaisen lähestymistavan: turvallisuus voi merkitä henkilökohtaista koskemattomuutta tai esimerkiksi tunnetta siitä, ettei mitään odottamatonta tapahdu omassa elinympäristössä. Yhteneväksi piirteeksi näille voitaneen nimittää tunne tilanteen *hallinnasta*. Yhtä täydellistä turvallisuuden määritelmää ei voine määritellä, mutta monitieteistä ja monialaista turvallisuuksien eri puolien, ulottuvuuksien, ilmiöiden ja syy-yhteysriippuvuuden tutkimusta voi tehdä, ja tuleekin tehdä (Virta 2012, 112 - 113).

Turvallisuus käsitteenä saa usein moniulotteisia merkityksiä. Siitä puhutaan ja sitä tutkitaan eri tieteenoilla niin sanotusti alojen omilla kielillä. Kokonaisvaltaisesti turvallisuudesta on tullut eräänlainen “metaviitekehys”, joka pitää sisällään perinteisen valtiollisen turvallisuuden, kulttuurisen turvallisuuskäsityksen, sosiaalisen turvallisuuden sekä hyvinvoinnin (Niemelä 2000). Turvallisuusterminologia puolestaan on muodostunut ajan kuluessa muun muassa kielen, käytäntöjen, politiikkojen ja teknologioiden kehityksessä (Virta 2012, 121). Turvallisuuskäsitteistön kehittämisen ja monipuolisen tutkimuksen tarve kasvaa tänä päivänä kasvavassa tahdissa muun muassa teknologian nopean kehityksen sekä terrorismin eri muotojen kasvun myötä.

Sanastokeskus TSK julkaisi vuonna 2017 *Kokonaisturvallisuuden sanaston*¹ Yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivittämisen lomassa. Sanaston määrittelemänä turvallisuus on tila, jossa uhkat ja riskit ovat hallittavissa (TSK 2017, 16). Kansainvälisiksi vastineiksi on nimetty *security* ja *safety* - ensimmäinen viittaa erityisesti ”kovaan” turvallisuuteen eli suojautumiseen suoranaisilta vahingoittavilta toimilta, kuten väkivallalta. Jälkimmäinen puolestaan viittaa ”pehmeään” turvallisuuteen, eli turvallisuuteen, joka voi olla vaarassa esimerkiksi tapaturmien tai onnettomuuksien takia (vrt. Branders 2015, 263; Virta 2012: 121). Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto (2007) on määritellyt termin *sisäinen turvallisuus* yhteiskunnan olotilaksi, jossa väestö voi nauttia heille taatuista oikeuksista ja vapauksista ilman pelkoa rikollisuudesta, häiriöistä tai onnettomuuksista (SPEK 2007, 20).

Kunnan näkökulmasta *turvallisuus* voitaneen siis nähdä tavoitteellisena tilana, jota kohti pyritään järjestämällä kuntalaisten olot ja elinympäristö mahdollisimman häiriöttömiksi ja sujuviksi. Vastuu kuntalaisten hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisestä onkin viime kädessä kunnilla. Kaikki mainitut tavoitteet ovat yhteydessä moniin kunnan järjestämiin palveluihin, kuten koulutukseen, liikunta-, ja kulttuuripalveluihin, kaavoitukseen, liikennejärjestelyihin sekä moniin muihin kuntien hoitamiin lakisääteisiin tehtäviin (Kuntaliitto 2016, 17). Mainittakoon vielä, että tapaturmien sekä väkivallan ehkäisytyön tulee sisältyä kuntien laatimiin hyvinvointistrategioihin ja turvallisuussuunnitelmiin.

¹ Kokonaisturvallisuuden sanaston päivitys on toteutettu laajassa yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa. Sanastotyötä on ohjannut Turvallisuuskomitea, ja sen rahoituksesta on vastannut puolustusministeriö.

2.1.1 Kokonaisturvallisuuden viitekehys

Turvallisuuden käsitettä tarkastelee yhteiskunnallisesta näkökulmasta verrattain uusi termi, *kokonaisturvallisuus*. Sanastokeskuksen vuoden 2007 julkaistussa teoksessa termiä ei ollut vielä määritelty, mutta sittemmin termi on jalkautunut osaksi turvallisuuden hallinnan keskustelua. Vuoden 2009 jälkeen varautumista koskevat säädökset ja ohjeet ovat muuttuneet voimakkaasti kokonaisturvallisuutta painottavaan suuntaan (TSK 2017, 7). Muun muassa kansainvälisen toimintaympäristön esiin nostamat epävarmuustekijät ovat vaikuttaneet kokonaisturvallisuuden käsitteen merkityksen kasvuun (ks. Branders 2016, 15). Jäsentyneempää termistöä on luonnehdittu tärkeäksi lisäksi sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapintojen hämärtyessä. Kokonaisturvallisuutta edistävässä ohjauksessa julkiselta hallinnolta edellytetään lisäksi ketteryyttä ja sopeutuvuutta toiminta- ja turvallisuusympäristön kompleksisuuden, keskinäisriippuvuuksien sekä nopean muutoksen vuoksi (em 49). Terminologian kehittyminen kuvastaa tavallaan paitsi päätöksentekijöiden halua reagoida muuttuviin uhkakuviin, myös koko turvallisuuden hallinnan termistön kokemaa täsmentymistä.

Täysin ongelmaton uusikaan käsite ei ole - nykyinen turvallisuusympäristön kehitys edellyttää globaalin, eurooppalaisen ja paikallisen tason huomioimista alati verkottuneemmassa yhteiskunnassa, ja eri tieteenalat tarttuvat käsitteeseen eri näkökulmista. Näin ollen kokonaisturvallisuus edustaa turvallisuuden hankalaa käsitteentä, ja osat näistä käsitteistä hakevat vasta paikkaansa. Lisäksi keskustelua kokonaisturvallisuudesta käydään kahdella eri tasolla, käsitteellistämisen tasolla sekä käytännön toiminnan tasolla. Käsitteellistämällä tarkoitetaan kriittistä keskustelua siitä, mitä kokonaisturvallisuus on. Toiminnan tasolla taas tarkoitetaan miten ja kenen toimesta kokonaisturvallisuuteen liittyviä toimia toteutetaan (Keskinen, Kantola, Mäkinen & Salonen 2017, 138).

Kokonaisturvallisuus on määritelty virallisesti Turvallisuuskomitean mukaisesti tilaksi, jossa yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisiin toimintoihin kohdistuviin erilaisiin uhkiin ja riskeihin on asianmukaisesti varauduttu (TSK 2017, 16). Se on määritelty valtioneuvoston toimesta² tavoitetilaksi, jossa yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhat ovat hallittavissa. Toimenpiteet, joiden katsotaan kuuluvan kokonaisuuteen, ovat varautuminen,

² ks. tarkemmin Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta. Helsingissä 5. joulukuuta 2012.

häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta, sekä niistä selviytyminen. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (2012) mukaan suomalaisen yhteiskunnan varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden periaatteella. Tämä tarkoittaa, että yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan mittavan yhteistyön avulla viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten kanssa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2017, 5) toteaa aiheen kehittyneen aiemmista määritelmistä kohti mallia, jossa toimijat yhdessä jakavat ja analysoivat turvallisuutta koskevaa tietoa. Lisäksi yhteinen suunnittelu- ja harjoittelutyö ovat saaneet enemmän jalansijaa. Tänä päivänä kokonaisturvallisuus pyrkii siis kattamaan laajemmin kaiken turvallisuustoiminnan ja toteuttamaan sen monitoimijaisen yhteistyön avulla.

Kuva 2. (alla) jäsentää käsitteiden keskinäistä laajuutta kattaen YTS 2010 määrittämät elintärkeät toiminnot. Kokonaisturvallisuuden yleiset periaatteet on esitetty yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. Koordinoinnin toimeenpanoa ohjataan valtioneuvoston toimesta erilaisilla periaatepäätöksillä ja selonteoilla. Käytännön toteutus tapahtuu siis ohjatusti hallinnonalakohtaisissa tai poikkihallinnollisissa strategioissa, toimeenpano-ohjelmissa sekä muissa asiakirjoissa. (Branders 2016, 117).



*Kuva 2. Lähde: Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012, s. 5.
Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa.*

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2017, 5) on niin ikään kootusti toennut kokonaisturvallisuuden kehittyneen yhteistoimintamalliksi, jossa toimijat jakavat ja analysoivat turvallisuutta koskevaa tietoa. Lisäksi yhdessä toteutettu suunnittelu, harjoittelu ja muu toiminta toteutetaan yhteistyössä. Nykypäivänä kokonaisturvallisuuden käsite sisällyttää siis kaikki relevantit toimijat kansalaisesta viranomaiseen. Kansalaista ei nähdä pelkästään suojelun kohteena, vaan tarvittaessa jopa aktiivisena turvallisuuden hallintaan osallistujana. Poikkihallinnollisuus ja sektorit ylittävä yhteistyön muoto linkittääkin käsitteen tiiviisti *hallinnan* käsitteeseen ja tavoitteisiin, joita avataan myöhemmin teoriaosuudessa. Kokonaisturvallisuuden toiminnallistamisen kannalta tärkeää on turvallisuuden erilaisten muotojen, kuten sisäisen turvallisuuden, puolustuskyvyn, huoltovarmuuden ja henkisen kriisinkestävytyden (*resilience*) tuominen yhteen ja samaan strategiaan. Tämä osaltaan voisi selkeyttää aihealueen hajanaista käsitteistöä. Kokonaisturvallisuuden korostaminen ennen kaikkea yhteistoimintana myös siirtää fokusta aiempaa selvemmin itse toimintaan. Kenties käsite halutaan tulevaisuudessa nähdä entistä enemmän jatkuvana ja yhdessä tapahtuvana toimintana, jossa eri toimijoiden oppimisella sekä prosessin kehittymisellä on keskeinen rooli³.

2.1.2 Varautuminen osana kokonaisturvallisuutta

Yllä määritelty kokonaisturvallisuuden käsite sivusi jo varautumista turvallisuustoimintana, ja se on syytä määritellä tarkemmin. *Varautuminen* perustuu säädöksiin, joiden mukaan tehtävät on hoidettava kaikissa oloissa, eli normaaliolojen lisäksi myös poikkeus- ja häiriöoloissa. Sanastokeskus TSK:n Kokonaisturvallisuuden sanasto (2017) kuvaa varautumisen toimintana, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen. Toisien sanoen, poikkeusoloissakin pyritään pysyttelemään toiminnassa mahdollisimman pitkälti normaaliolojen mukaisesti. Varautumistoimenpiteiksi luokitellaan muun muassa valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, etukäteisvalmistelut, koulutus sekä valmiusharjoitukset (em. 37). Hallinnon ja eri yhteisöjen varautuminen suunnitellaan kokonaisturvallisuuden käsitteen mukaisessa viitekehyksessä. Jatkuvasti enemmän verkostoituneessa sekä teknologiaa hyödyntävässä yhteiskunnassa eri toimintojen sidoksellisuuden ja kaikkien relevanttien turvallisuustoimijoiden identifioiminen on tänä päivänä erityisen ratkaisevaa (YTS 2017, 10). Varautumisessa on lisäksi identifioitava

³ ks. esim. Winland-hankkeen lausunto YTS:n luonnoksesta 2017.

hallinnolliset rajat ylittävien organisaatioiden ja kunnan ulkopuolisten palveluntuottajien roolit sekä vastuut varautumiseen liittyvissä asioissa. Menestyksekkäät johtamis- ja yhteistoimintamenettelyt on myös luotava verkoston jäsenten kesken (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012, 10). Verkostoituminen nousee siis tärkeään rooliin varautumisessa - tapahtui se sitten valtion tai kunnan tasolla.

Kuntien varautumiskokonaisuuden ytimen muodostavat kunnan johdon valmistelemat ja kunnan virallisesti hyväksymät linjaukset (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012). Niillä varmistetaan varautumisen perusrakenteiden toimivuus, ja niiden avulla toiminnasta lähdetään kehittämään kokonaisvaltaisesti yhdenmukaista kokonaisuutta. Hyvät suunnitelmat luovat toiminnalle vankan perustan, jonka päälle varautumistoimintaa voidaan lähteä rakentamaan konkreettisesti. Tavoitteena on, että kunnan eri toimijoille muodostuisi yhteinen näkemys kaikkeen päätöksentekoon liittyen. Esimerkiksi toimijoiden vastualueet ja suhteet toisiin toimijoihin tulee olla konsensuksessa sovittu toiminnan sujuvoittamiseksi. Lisäksi käytettävien varautumistoimenpiteiden sekä niihin tarvittavien resurssien tulee olla sovittuna. (ks. Korhonen & Ström 2012.)

Huomionarvoista on, että kunnan varautuminen on laajemmassa mittakaavassa osa koko yhteiskunnan varautumista. Siksi on erityisen tärkeää, että aluehallinnon viranomaisten sekä kunnan ja kuntien ylläpitämien pelastuslaitosten välillä on tavoitteellista yhteistoimintaa varautumisessa sekä jatkuvuudenhallinnassa poikkihallinnollisten kysymysten ratkaisemiseksi (ks. Puolustusneuvosto 1999, 18 - 21). Varautumis- ja turvallisuusosaaminen on kokonaisturvallisuuteen liittyvien ilmiöiden ymmärtämisen ja toiminnan kehittämisen perusta, mikä edellyttää kaikkien toimijoiden osaamistarpeiden määrittelyä. (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012, 12.) Lisäksi on turvattava riittävä teknologinen ja teollinen osaamis- ja tuotantokyky jo normaalioloissa (YTS 2017, 10). Kunnissa eri toimialojen toimintaa ja varautumista yhteen sovittaa kunnanjohtaja, jonka osaamisen tulee niin ikään olla ajan tasalla. Kaikessa toiminnassa tulee huolehtia siitä, että valmiussuunnittelu ja siihen liittyvä säädösvalmistelu muodostavat yhtenäisen ja yhteisesti hyväksytyyn kokonaisuuden.

2.2 Kriisin moniulotteisuus

Tarkasteltaessa turvallisuuden hallintaa eri kriisitilanteiden kautta, on paikallaan avata kriisin määritelmää. Termiä *kriisi* käytetään laajalti politiikassa, mediassa, akateemisessa tutkimuksessa ja kansankielessä, yleensä kuvaamaan poikkeuksellisen vaikuttavaa ilmiötä, kuten terrori-iskua, poliittista skandaalia, luonnonkatastrofia, mellakkaa tai esimerkiksi terveysuhkaa. Yhtä oikeaa määritelmää kriisille on mahdoton asettaa, sillä sen minkä joku näkee kriisinä, joku toinen voi jättää kokonaan tiedostamatta kriisiksi. Drennan & McConnell (2015) ovat nostaneet esiin kolme piirrettä, jotka auttavat kriisin määrittelyssä tieteellisessä kontekstissa. Kriisi ilmiönä muodostuu seuraavan kolmen piirteen ympärille: se on merkittävä uhka, sisältää korkean epätietoisuuden tason sekä tarpeen kiireellisiin toimenpiteisiin (em. 16). Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto (2007, 37) on taas määritellyt kriisin “tehostettuja toimia vaativaksi tilanteeksi, joka on vaarallinen, vaikea, sekava tai poikkeuksellinen” - yhteiseksi piirteiksi näille kahdelle määritelmälle voitaneen siis nimittää vaarallisuus tai uhkaavuus, poikkeuksellisuus eli tilanteen uudet, epävarmuutta lisäävät käännekohtat sekä sekavuus, joka voi näyttäytyä tilanteen toimijoiden välisenä epäselvänä vastuunjakona.

Käsitteinä *kriisi* ja *riski* käsitetään joissain yhteyksissä lähes synonyymeina, mutta nämä kaksi käsitettä on kuitenkin syytä pitää erillään. *Riski* kuvaa kielteisen tapahtuman arvioitua mahdollisuutta tai todennäköisyyttä ja näin ollen vaatii jo etukätestä uhkatilanteen tiedostamista. *Kriisiksi* tilanne sen sijaan kehittyy vasta, kun jokin kielteinen tapahtuma uhkaa organisaation toimintaa tai sen nauttimaa luottamusta. (Lehtonen 2009, 9.) Kielteinen tapahtuma itsessään ei siis välttämättä muodosta vielä kriisiä, mutta sen seuraukset ja usein siihen liittyvä julkisuus voivat tehdä tapahtumaketjusta kriisin. Tämä tutkimus tarkastelee nimenomaisesti kuntien kokemia *kriisejä* - poikkeuksellisia tapahtumaketjuja suomalaisessa yhteiskunnassa, joiden hoitaminen on vaatinut monelta tahdolta ripeää toimintaa niin poikkeuksellisen kriisin ratkaisemisen kuin siitä viestimisen osa-alueilla.

Kunnan näkökulmasta olennaiset ja varautumista vaativat kriisitilanteet voidaan jakaa esimerkiksi äkillisiin onnettomuuksiin ja palvelukatkoihin, hitaasti kehittyviin kriiseihin, väkivallan tekoihin sekä maineeseen liittyviin kriiseihin (Kuntaliitto 2009, 8 - 9). Mainituissa tilanteissa kunnan tehtävänä on viestiä kuntalaisille sekä huolehtia luvattujen palvelujen saatavuudesta myös kriisitilanteissa. Kunnan kriisitilanteissa johtamisen merkitys korostuu, ja

sille on olemassa oma terminsä: *kriisijohtaminen*, jolla tarkoitetaan toimintaa jo syntyneessä kriisitilanteessa. Laajemman käsityksen mukaan se sisältää syntyneen kriisin tai uhan selvittämiseksi tarvittavan toiminnan, johon liittyy yhteistoimintaa viranomaisten ja muiden tahojen kesken (VNK 2009, 68). On huomioitava, että kriisi ei koskaan vain tapahdu, vaan se kehittyy. Tätä heijastelee myös muutos kriisivalmiuden korostamisesta mainitun laajemman kriisijohtamisen käsitteen painottumiseen. Käsitteenä kriisijohtaminen korostaa aktiivista otetta potentiaalisten uhkien ennakointiin, uusia kriisejä merkitsevien signaalien etsimiseen, varautumiseen, suunnitteluun sekä toisaalta itse kriisitilanteessa toimimiseen ja sen jälkihoitoon (Seeck 2009, 5). Olennaisen tärkeää on ymmärtää, että kriisijohtamisen ei tulisi ala vasta kriisin tapahtuttua. Sen sijaan kriisijohtamisen tulisi olla ajatuksellista, jopa laskelmoivaa toimintaa ennen kriisiä, sen aikana ja sen jälkeen - ymmärrettävästi kyseessä on haastava kokonaisuus.

Kriisi -termin konkreettisempänä muotona puhutaan turvallisuuden hallinnan termistössä *poikkeus- ja häiriöoloista*, vaikka täysin synonyymeja käsitteet eivät ole. Poikkeusoloilla viitataan valmiuslain (2011/1552) mukaan yhteiskunnan tilaan, jossa on joko niin paljon tai niin vakavia häiriöitä tai niiden uhkia, että on tarpeen ottaa käyttöön viranomaisten tavanomaisesta poikkeava toimivaltuuksien käyttö. Poikkeustilana voidaan pitää esimerkiksi erityisen vakavaa suuronnettomuutta ja sen välitöntä jälkitilaa. Tilanteen on lain mukaan oltava sellainen, jonka hallinta ei ole mahdollista viranomaisten normaalein toimivaltuuksin. Normaaliolojen *häiriötilanteet* taas viittaavat Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan (2017, 97) uhkiin tai tapahtumiin, jotka vaarantavat yhteiskunnan merkityksellisimpiä toimintoja. Kattavaa listaa kaikista mahdollisista tai todennäköisistä normaaliolojen häiriötilanteista on hankala luoda, mutta esimerkkeinä mainittakoon viestintäverkkojen vakavat häiriöt, elintarvikehuollon vakavat häiriöt, influenssa tai muu vastaava laajalle leviävä epidemia ja logistiikan vakavat häiriöt⁴.

2.3 Hallinnan eri mallit ja yhteydet turvallisuuteen

Kuten mainittu turvallisuuden viitekehyksen yhteydessä, turvallisuuden tunne kulkee usein käsi kädessä tilanteen *hallinnan* kanssa. *Hallinta* (eng. *governance*) on monitulkintainen käsite

⁴ Ks. tarkemmin 11 Kansallinen riskiarvio 2018, Sisäministeriön julkaisuja 2019:5.

ja saa siksi eri konteksteissa erilaisia määritelmiä. Se voidaan ymmärtää hallinnon viitekehyksessä muun muassa hyväksi hallintotavaksi, julkisen hallinnon muutosvyöhykkeeksi kohti asiakas- ja markkinalähtöistä toimintaa sekä esimerkiksi verkostojen ja kumppanuussuhteiden koordinoinniksi.

Hallinta-ajattelun on yleistynyt, samoin siirtyminen hallinnosta hallintaan, joka ilmenee eri hallintotason toimijoiden välisenä lisääntyneenä vuorovaikutuksena ja yhteistoimintana (ks. esim. Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007; Newman 2005; Rhodes 2016). Kansainvälisessä keskustelussa tämä muutos voitaneen tiivistää lauseella *from government to governance* (Anttiroiko et al. 2007, 8). Esimerkiksi julkishallinnon tulee pystyä ohjaamaan ja johtamaan erilaisia hallinnan verkostoja. Ajattelumalli on ravistellut perinteisiksi miellettyjä byrokraattisia toimintatapoja. Uudenlainen kuntahallinta perustuu hierarkioiden sijasta toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen sekä erilaisiin yhteistyö-, verkosto- ja kumppanuussuhteisiin, eli toisin sanoen *hallintasuhteisiin* (em. 164 - 179).

Tässä tutkimuksessa hallinta esiintyy erilaisina (turvallisuus)toimijoiden yhteistyömuotoina turvallisuus- ja kriisitoimintojen organisoinnissa. Kriisitilanteisiin osallistuu usein laaja skaala eri tason toimijoita, minkä vuoksi yhteistyösuhteiden hallinta on välttämätöntä. Näin ollen hallintasuhteiden tarkastelun näkökulma tulee huomioida tutkielman taustalla ohjaavana osana teoriaa. Haasteelliseksi turvallisuuden hallinnassa muodostuu verkostomaisen mallin toiminnan soveltaminen kaikissa kriisitilanteissa: normaalioloissa verkostomainen malli voi tehostaa ja parantaa toimintaa, mutta kriisitilanteissa hierarkiat ovat välttämättömiä (Juntunen et al. 2009, 23). Mallin soveltumattomuus tiettyihin tilanteisiin tulee siis esiin tarkasteltavissa poikkeus- ja häiriötilanteissa.

2.3.1 Turvallisuuden hallinnan mallit

Jotta hallinnan käsite saadaan kytkettyä turvallisuuden viitekehykseen, lienee aiheellista arvioida hallinnan muotoja eri näkökulmista. Kuten mainittu aiemmin, yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvä termistö elää ja päivittyy aika ajoin, minkä vuoksi se voi kokonaisuutena näyttäytyä epäselvänä hallinnon näkökulmasta.

Turvallisuuden hallinnan tutkimuksen kenttä on varsin laaja. Turvallisuushallinto eli rakenteiden, organisaatioiden, strategioiden ja johtamisen muodostama kokonaisuus määrittää siitä valtaosan. Koko 2000-luvun ajan kehityksen voidaan todeta edenneen kohti yhä verkostomaisempaa turvallisuuden hallintaa. Hallinnon alalla on tutkittu paljolti erilaisia politiikkaverkostoja (*policy networks*) sekä erilaisia kumppanuuksia julkisen ja yksityisen (*safety partnerships, public private partnerships*) välillä (Virta 2002). Olennaista turvallisuuden hallinnalle on riskien tunnistaminen, mittaaminen, analysointi ja rajoittaminen (Juntunen et al. 2009, 23). Tietyillä osa-alueilla, kuten tietojärjestelmien turvallisuuden hallinnassa, huomioitavia seikkoja ovat muun muassa uhkien ennakointi, ennaltaehkäisy, havaitseminen ja vastatoimet sekä toteutuneista uhkatilanteista toipuminen. Tähän pyritään järjestämällä turvallisuuspolitiikan ja yleisten turvallisuustoimien yhteensovittaminen niin, että ne muodostavat yhtenäisen, johdonmukaisen ja hyväksytyyn turvallisuusjärjestelmän. Tämä käy ilmi Valtioneuvoston asetuksesta Turvallisuuskomiteasta (2013).

Yhteisiksi tekijöiksi turvallisuuden hallinnalle ja eri alojen sille antamille määritelmille voitaneen mainita etukäteinen toiminta, vastuullisuus sekä toimijoiden välinen yhteistyö (Juntunen 2009, 24). Kokonaisuudessaan pyritään tiedostamaan ennalta kaikki toimintaan kohdistuvat riskit ja uhkakuvat, ja niiden toteutumiseen pyritään varautumaan niin kattavasti kuin mahdollista tiiviin yhteistyöverkoston avulla. Uudella vuosituhaudella on kiinnitetty yhä laajempaa huomiota yhteiskunnan turvallisuuden hallintaan liittyviin kysymyksiin, vaikka tällä samaisella termillä toimintoihin ei olisikaan virallisesti viitattu. Kehitys näkyy useissa julkaistuissa linjauksissa niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Julkinen politiikka on vahvistunut tältä osin 2000-luvulla, samoin kuin määritelmien kielellinen kehittyminen (ks. Silvasti 2016).

2.3.2 Jatkuvuudenhallinta julkisella sektorilla

Yksi tämän tutkimuksen lähtökohdista liittyy ajatukseen, jonka mukaan kriisienhallinnan toimintamallit julkisella sektorilla kulkisivat perinteiseksi mielletystä valmius- ja huoltovarmuussuunnittelusta kohti normaalioloissakin hyödynnettävää, kokonaisvaltaisempaa ja monitoimijaisempaa jatkuvuudenhallintaa. Näin ollen termiä on syytä tarkastella lähemmin. *Jatkuvuudenhallinta* (eng. *continuity management; business continuity management*) on vakiintuneempi käsite yritysmaailmassa, mutta julkisen sektorin toiminnassa suhteellisen tuore

tutkimuksen ja kehittämisen kohde. Tutkimusaiheen kannalta termi on olennainen, sillä kasvavissa määrin se on alkanut jalkautua osaksi julkisen sektorin toimintaa osana turvallisuuden hallintaa (TSK 50 2017, 31; Aaltola et al. 2016, 56 - 66).

Perustellusti voitaneen todeta, että kriisien hallinnan luonne on vuosikymmenten aikana kehittynyt poikkeusoloihin räätälöidyistä huoltovarmuussuunnitelmista kohti verkostoituneempaa ja ennakoivampaa jatkuvuudenhallintaa, joka on saanut vaikutteita yksityisen sektorin puolelta (ks. Aaltola, Fjäder, Innola, Käpylä & Mikkola 2016). Tästä muutoksesta on Suomen ohella myös kansainvälisiä esimerkkejä. Muun muassa Ruotsissa on käytetty jatkuvuudenhallinnan periaatteita (*business continuity management*, BCM) julkisen sektorin toiminnassa viimeisen kymmenen vuoden aikana varmistamaan kriittisten toimintojen, kuten ensiapu, päivähoito, sosiaalipalvelut, teiden kunnossapito, jatkuvuus normaalioloissa sekä kriisitilanteissa (MSB 2013). Samoiten Alankomailla on samankaltaisia kokemuksia; hallitukset ovat hyödyntäneet BCM-mallia esimerkiksi infrastruktuurissa (ks. Mennen & van Tuyll 2015).

Itse *jatkuvuudenhallinta* on kuitenkin jäänyt melko vähäiselle tutkimukselle, etenkin sen käsitteellisen perustan selventäminen ja kehittäminen (Hassel & Cedergren 2019, 1503). ISO-standardi 22301:2019⁵ määrittää *business continuity* -käsitteen organisaation kyvykkyydeksi jatkaa tuotteiden tai palveluiden toimittamista hyväksyttävällä, ennalta määritellyllä tasolla häiritsevän onnettomuuden jälkeen. Huoltovarmuuskeskuksen sanaston (2017) mukaan käsitteellä tarkoitetaan organisaation prosessia, jolla tunnistetaan toiminnan uhat, niiden vaikutukset ja luodaan kattava toimintamalli toimintakyvyn hallinnalle myös vakavia toimintahäiriöitä varten. Jatkuvuudenhallinta on määritelty olevan ydintoimintojen varmistamista ennalta määriteltyjen suunnitelmien mukaisesti niin normaalioloissa, kuin normaaliolojen häiriö- ja poikkeustilanteissakin (Valtiovarainministeriö 2016, 18).

Jatkuvuudenhallintaa on jatkuvasti sovitettava organisaatioon, sillä uusia haasteita kohdattaessa se muuttaa rooliaan. Jatkuvuudenhallintaa voitaisiin kuvata hallintakeinoksi, joka vahvistaa organisaation toimintoja. Se voidaan yhdistää osaksi operatiivisia prosesseja, kuten liiketoiminnan uudelleen suunnittelua suorituskyvyn ja tehokkuuden parantamiseksi. Viralliset

⁵ International Organization for Standardization (ISO) 22301:2019 Security and resilience. Business continuity management systems.

standardit (kuten mainittu ISO 22301) kuvaavat termiä organisaation kokonaisvaltaiseksi hallintaprosessiksi, joka määrittää mahdolliset organisaatiota uhkaavat tekijät ja vaikutukset. Nämä uhkaavat tekijät voisivat toteutuessaan aiheuttaa liiketoiminnalle merkittäviä haittoja. Jatkuvuudenhallintaan liittyvät oleellisesti muun muassa pitkän tähtäimen tavoite, hyvä liiketoimintatapa, arvon säilyttäminen ja yhteensovittaminen. Yksi jatkuvuudenhallinnan tärkeimmistä tehtävistä ja tavoitteista tässä yhteydessä on organisaation suojeleminen, jotta se kykenee säilyttämään liiketoiminnan suorituskyvyn ja samanaikaisesti minimoimaan häiriötilanteiden aiheuttamat negatiiviset haitat. (Wong & Shi 2014, 7.)

Kunnan näkökulmasta jatkuvuudenhallinnalla viitataan pääasiallisesti valmiuteen ja kykyyn hoitaa kunnan kriittiset, lain määrittämät tehtävät sekä turvata kuntalaisten hyvinvointi ulkoisen tai sisäisen toimintaympäristön häiriöistä, uhkatilanteista sekä riskeistä huolimatta. Tämä käy ilmi esimerkiksi valmiuslaista, jonka mukaan muun muassa kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman toimiva hoitaminen myös poikkeusoloissa (Valmiuslaki 2011/1552). Lisäksi erityislainsäädännössä on säädetty kunnille velvoitteita jatkuvuudenhallintaa koskien. Lakiin perustuvan näkökulman lisäksi on korostettu, että kunnan tehtävien mahdollisimman häiriöttömän hoitamisen ei tulisi perustua puhtaasti lainsäädännöllisiin velvoitteisiin. Tällä tarkoitetaan, että jatkuvuudenhallinnan tulisi olla vilpittömästi luonnollinen osa kunnan omaa tavoitetilaa ja kiinteänä osana sen tarjoamissa palveluissa (Kuntaliitto 2016, 4).

Tänä päivänä kuntien toiminnassa jatkuvuudenhallinta pitää sisällään kattavasti organisaatiokohtaiset ydintoiminnot, niiden toteuttamista uhkaavat uhkakuvat, riskienhallinnan sekä valmiussuunnittelun keskeisimpien uhkakuvien mukaisissa tilanteissa toimimiseksi (em. 8). Valtaosasta kunnan normaaliolojen häiriötilanteista pyritään kuitenkin selviytymään organisaatioiden normaaleilla voimavaroilla. Ymmärrettävästi tässä on vaihtelua riippuen tilanteen vaatimista toimenpiteistä (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012, 7). Lisääntynyt jatkuvuudenhallinnan korostaminen kunnan toiminnassa näkyy muun muassa elinkeinoelämän ja julkishallinnon yhteistyönä huoltovarmuusorganisaatiossa (em. 10). Lisäksi jatkuvuudenhallinnan merkitystä arvioidaan ja korostetaan rakenteellisten muutosten, kuten esimerkiksi maakuntauudistuksen, ajamina. Uudistukset muuttavat osaltaan kuntien tehtäväkenttää sekä roolia palvelun tuottajana, joten uudistusaalto vaikuttaa palveluiden toimintavarmuuteen. Kuntien on otettava

jatkuvuudenhallinnan toteuttaminen huomioon silloin, kun ne kehittävät omia lakisääteisiä tehtäviään.

2.3.3 Kriisinhallinta ja sen kompleksinen luonne

Kriisitilanteiden hallinta on itse kriisitilanteessa toteutettavaa turvallisuuden hallintaa (Juntunen et al. 2009, 33). Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto (2007, 37) on määritellyt termin suunnitelluksi toiminnaksi kriisin estämiseksi, rajoittamiseksi ja aiheutuneiden tuhojen korjaamiseksi. Siviilikriisinhallinnan kontekstissa tämä tarkoittaa vakauden luomista, josta vastaavat toiminnan tasolla esimerkiksi pelastustoimi sekä poliittisen ohjauksen tasolla ministeriöt. Kokonaisuutena kriisinhallinta pitää sisällään ennen kriisiä, kriisin aikana ja kriisin jälkeen tapahtuvat toimenpiteet. Kaikilla toimenpiteillä pyritään vahinkojen rajoittamiseen ja ennaltaehkäisevään oppimiseen. Valmiussuunnittelu, kalusto- ja materiaalivarannot, perehdytys, koulutus- ja harjoitustoiminta, poikkihallinnollinen yhteistyö sekä oikein ajoitettu tilanteisiin reagointi luovat perusteet kriisinhallinnan kokonaisuudelle (Juntunen et al. 2009, 34; Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, 15; Lehtonen 2009, 10).

Kriisinhallinta perustuu osittain käsitteellisesti ja toiminnallisesti edelleen niin kutsuttuun *konfliktisyklimalliin*, jossa kriisitilanteen katsotaan noudattavan lineaarista jatkumoa, josta voidaan löytää alku, keskikohta ja loppu (Siirtola & Palm, 2018). Tähän niin kutsuttuun sykliin pyritään vaikuttamaan esimerkiksi kriisinhallinnan keinoin eri vaiheissa. Tavoitteena on syklin katkaiseminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ja täten kriisin menestyksekkäs selvittäminen. Tämä malli on saanut kuitenkin osakseen kritiikkiä, minkä vuoksi akateemisessa keskustelussa konfliktisyklimallista on paljolti luovuttu (em. 42). Tästä huolimatta kriisinhallinnan määritelmä tänä päivänä painottaa yhä enemmän aiheen kompleksisuutta. Muun muassa poliittisella tasolla on lisääntynyt ajattelu, että tarvitaan laajempaa ja kokonaisvaltaisempaa ajattelua ongelmien ratkaisuun, tai vähintäänkin uudenlaista näkemystä. *Kompleksisuusteoria* (ks. esim. Brusset, Coning & Hughes 2016) on osaltaan kehitetty vastaamaan monitahoisiin ongelmiin, joihin lineaariset ja perinteiset menetelmät eivät kykene. Sen sijaan, että kriisit nähtäisiin lineaarisina, yhdensuuntaisina ja ”johdonmukaisina”, ne mallinnetaan pallomaisiksi ja moniulotteisiksi rakennelmiksi, joissa voi olla yhtä aikaa käynnissä useita erivaiheisia tilanteita. Malli pystyy huomioimaan sen, että kriisi ei aina etene

suoraviivaisesti yhdestä vaiheesta toiseen, vaan käynnissä voi olla monia odottamattomia vaihteita ja suuntia.

Miten näihin kompleksisiin ja nopeasti eteneviin muutosvoimiin voidaan sitten vastata? Esimerkiksi Peck ja Theodore (2015) ovat korostaneet nopeamman julkisen politiikan tarvetta: julkinen politiikka on saatava avoimemmaksi ja sen sykliä on nopeutettava. Lisäksi he korostavat aidon kokeilutoiminnan merkitystä, jolla uudistetaan hallinnon rakenteita. Kokeilujen ideana on, että epäonnistumisetkin tulee sallia. Pääasiallinen tarkoitus on, että kokeilujen avulla opitaan uutta ja poisopitaan vanhasta. Kompleksisuusajattelulla pyritään osoittamaan, että yhteisöllisissä organisaatioissa järjestyksen ja tasapainon välissä on muitakin tiloja kuin epäjärjestys ja epätasapaino. Voidaan ajatella, että liika järjestys aiheuttaa toiminnalle lukkoja, ja että liika epäjärjestys taasen johtaa sekasortoon. Välistä löytyy kuitenkin muotoja, jotka luovat rakenteen ja antavat enemmän notkeutta yllätyksellisiin tilanteisiin, kuten erilaisiin kriiseihin. Näin ollen kompleksisuusteoriaa tarjoaa vähintäänkin vaihtoehtoisen tavan tarkastella perinteisen ja rajoitetun rationaalisen politiikan ja hallinnon logiikkaa, joka ei sellaisenaan pysty tarkastelemaan kaikkia inhimillisiä, monimutkaisia ja moniulotteisia ongelmia. (ks. Meek 2010.)

2.4 Julkinen valta ja lainsäädäntö yhteiskunnan turvallisuuden viitekehyksessä

Kun on käsitelty turvallisuuden, kriisien ja niiden hallinnan kompleksista luonnetta, on asianmukaista käydä läpi myös turvallisuustoimintaan sidonnaista lainsäädäntöä, joka luo omat raaminsa moniulotteisen kokonaisuuden ympärille. Esimerkiksi kaikkeen julkisoikeudelliseen toimintaan liittyy olennaisesti *julkisen vallan* käsite. Suomen perustuslain (1999/731, 2§) mukaan julkisen vallan käyttämisen tulee aina perustua lakiin. Julkisen vallan käsitettä itsessään on haasteellista määritellä kattavasti, mutta kunnallisoikeuden kannalta se sisältää neljä seuraavaa ominaisuutta: velvoittava julkinen valta, edun tai oikeuden suominen, palveleva julkinen valta sekä viranomaistehtäviin liittyvä julkinen valta. Kunnallishallinnossa velvoittava julkinen valta ilmenee esimerkiksi kunnan verotusvallassa, edun suominen hallintolupien myöntämisessä, palveleva julkinen valta ilmaisten ja puoli-ilmaisten palvelujen järjestämisessä asukkaille ja viranomaistehtäviin liittyvä julkinen valta liittyy virkasuhteen sisältämiin tehtäviin, joiden hoitaminen edellyttää sen perustumista lakiin. (Heuru et al. 2011, 265 - 266.)

On argumentoitu, että valtion ja kuntien välinen työnjako on osittain jopa epäyhtenäiseksi muodostunut. Perustelun mukaan ei ole olemassa riittävän selkeää tehtävänkajoa paikallistason ja valtion välillä (ks. Heuru et al. 2011, 123; Oikarinen, Voutilainen, Mutanen & Muukkonen 2018). Lainsäädäntökehitys on edennyt siihen suuntaan, että kansalaisten palvelujen järjestäminen on kasvavissa määrissä kuntien vastuulla (Heuru et al. 2011, 123 - 126, 183 & 332). Työnjakoon vaikuttaa ylikansallisten yhteistyömuotojen kehitys, kuten Euroopan Unioni, jolle valtiot joutuvat "luovuttamaan" määräysvallan tai toimivaltuutensa. Eri tasoisten tahojen, kuten EU:n, valtion, alueiden ja kuntien, työnjako perustuu kasvavissa määrin tarkoituksenmukaisuuteen. Voidaan puhua eräänlaisesta vertikaalista vallanjaosta, jossa keskeinen määrittäjä on läheisyysperiaate (*subsidiareettiperiaate*). Sen pääajatus on, että toimivalta on osoitettava niin lähelle kansalaista kuin mahdollista (Anttiroiko et al. 2007, 35 - 36). Kunnallisen itsehallinnon ja sen roolin muutoksen merkitystä arvioidaan alati, etenkin muuttuvien hallinto- ja palvelurakenteiden myötä. Kun mietitään tehtävien jakoa turvallisuuden kannalta, tulisi toimivallan periaatteen mukaisesti olla lähellä kansalaista, eli mahdollisesti kunnalla.

Kun tarkastellaan julkista valtaa ja turvallisuuden hallinnan toimenpiteitä, on muistettava, että myös yhteiskunnan varautumisen vastuunjako ja tehtävät perustuvat tarkoin määritellysti lainsäädäntöön. Suomessa toimintaa linjaavat jo aiemmin mainittu valmiuslaki, laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1992/1390), valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (2008/539) sekä pelastuslaki (2011/379). Valmiuslain tarkoituksena on suojata kansalaisia poikkeusoloissa sekä turvata yhteiskunnan sujuvuuden kannalta merkittävät tekijät, kuten toimeentulo, talouselämä, oikeusjärjestys, perusoikeudet sekä ihmisoikeudet. Näiden lisäksi ensisijaisen tärkeitä suojelukohteita ovat valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Kuntien kokemat yhteenliittymät ja yleinen palvelurakenteen muutos on huomioitu tarkemmin vuoden 2005 jälkeen kohdassa 12 §, jonka mukaan "kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa". Valmiuslain määrittelemiä poikkeusoloja ovat muun muassa Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys tai sen uhka, väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva vakava tapahtuma, suuronnettomuus sekä laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Laki tulee siis sovellettavaksi erityisen vakavissa poikkeustilanteissa. Mainittakoon tässä vaiheessa, että tätä tutkimusta

kirjoittaessa valmiuslaki on otettu käyttöön laajalle levinneen ja vaarallisen tartuntataudin vuoksi. Tähän palataan vielä yhteenveto-osiossa.

Valmiuslain mukaan varautumisesta sekä kriisijohtamisesta vastaavat ne toimijat, joiden velvollisuutena on muutoinkin kunnan velvoitteiden ja toiminnan hoitaminen (ks. VNK 2009, 45.) Lainsäädännön nojalla on kunnille asetettu muita erilaisia ohjeita ja määräyksiä varautumisen järjestämisestä. Keskeisen ohjeistuksen varautumiselle muodostavat Suomen Kuntaliiton 1.12.2010 tekemät linjaukset kunnan varautumisen ja kriisijohtamisen sekä pelastustoimen kehittämiseksi (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012). Lisäksi osan varautumisesta erityistilanteisiin muodostavat pelastuslain edellyttämät pelastussuunnitelmat, jotka on laadittava käyttöön kunnan virastoihin ja esimerkiksi kouluihin. Tämän tyyppisistä säädöksistä ja määräyksistä huolimatta on havaittu, että normaaliolojen turvallisuuden ja normaaliolojen häiriöiden säätely vaativat kuntien varautumisen laaja-alaista ja yhdenmukaista kehittämistä. Esimerkiksi voimakkaat myrskyt sekä kouluampumiset seurauksineen ovat osoittaneet sen, että kuntien toimintakykyä häiriötilanteiden hallintaan on ylläpidettävä jatkuvasti ja ministeriöiden antamaa ohjausta tasapainotettava. Kuntien kohtaamat kriisit nostavat ajoittain esiin yhteiskunnan haavoittuvuuden, varautumisen eritasoisuuden ja sen kehittämistarpeet.

Palataan vielä tarkastelemaan muita mainittuja lakeja. Huoltovarmuuden turvaamista koskeva laki huomioi poikkeusolot sekä niihin verrattavissa olevien vakavat häiriötilat. Huoltovarmuustoimilla pyritään turvaamaan väestön toimeentulo, maan talouselämä ja maanpuolustuksen kannalta tärkeät toiminnot. Huomionarvoinen kehitysaskel on, että vuodesta 2005 alkaen on huomioitu lisäksi *poikkeusoloihin verrattavissa olevat vakavat häiriöt*, eikä pelkästään poikkeusolot, kuten aikaisemmin. Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (2008) pitää lisäksi sisällään yleistavoitteen, joka on kansainvälisiin markkinoihin, kansallisiin toimenpiteisiin ja kansallisiin voimavaroihin perustuva huoltovarmuuden takaaminen. Varautumisella pyritään turvaamaan yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätön infrastruktuuri sekä kriittisen tuotannon jatkuminen kaikissa tilanteissa.

Hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitäminen edellyttää yhteiskunnalta erilaisten palvelujen järjestämistä. Yhteiskunnan jäsenillä on oikeus tällaisiin palveluihin, niitä turvaavat muun

muassa kansainväliset sopimukset sekä Suomen perustuslaki. Velvoitusten mukaan jokaiselle on taattava määrätyt perusoikeudet, joista ainakin sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttaminen vaatii yhteiskunnallisten palvelujen järjestämistä. Valtaosin järjestämisvastuu näistä on Suomessa siirretty pääosin kunnille (ks. Heuru et al. 2011, 44 - 46; 53 - 56). Tästä syystä kuntien rooli yhteiskunnan varautumisessa ja häiriötilanteiden hallinnassa on hyvin keskeinen, ja se tulisi tunnistaa merkittäväksi toimijaksi osana turvallisuuden hallintaa. Huomionarvoista on myös se, että kaikki häiriö- ja kriisitilanteet tapahtuvat aina jonkin kunnan alueella, mihin ne monesti myös puhekielessä liitetään - esimerkiksi *Nokian* vesikriisi tai *Jokelan* koulusurma.

Kuten todettu, kuntien varautumisvelvollisuus määräytyy pitkälti kuntalaisia ja valmiuslaissa. Kuntalain (2015/410) mukaan kunnan tulee hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät, mihin myös varautuminen kuuluu. Itsehallintoon kuuluu lisäksi kunnan pyrkimys edistää asukkaidensa kokonaisvaltaista hyvinvointia - tämä pitää sisällään myös turvallisuuteen liittyviä tavoitteita. Valmiuslain (2011/1552) mukaan kuntien tulee valmiussuunnitelmin ja etukäteisvalmisteluin varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen mahdollisissa poikkeusoloissa. Toisin sanoen kuntien tavanomaisista tai normaaleista lakisääteisistä velvoitteista tulisi selviytyä myös poikkeusoloissa, ainakin mahdollisuuksien mukaisesti. Lait asettavat siis kuntien toiminnalle selkeitä ja osin kunnianhimoisia tavoitteita äärimmäisiin poikkeustilanteisiin. On tärkeää myös arvioida kuntien näkökulmasta turvallisuuden tavoitteita osana niiden normaalioloja. Tulevaisuuden kannalta on tärkeää, että kunnat tunnistavat roolinsa turvallisuustoimijoina, ja pystyisivät hyödyntämään jatkuvuudenhallinnan keinoja osana tehokkaampaa ja yhtäläisempää varautumista.

2.5 Yhteenveto teoreettisesta viitekehystä

Yhteenvetona voitaneen todeta, että yhteiskunnan turvallisuuden käsitteistö sekä teoreettinen viitekehys ovat varsin laaja kokonaisuus. Termistöä käytetään eri tieteen aloilla eri painotuksin ja käsitteistä puhutaan niin sanotusti eri kielillä, mutta hallinnon alalla pirstaleinen kokonaisuus alkaa hiljalleen löytää vakiintuneita ilmauksia kuvaamaan ajankohtaisia turvallisuuden hallinnan käytäntöjä. Turvallisuudesta yleisesti on alkanut muodostua oma niin sanottu

metaviitekehöksensä. Käsitteiden täsmentyminen heijastelee koko aihealueen kokemaa muutosta - uhkakuvien ja niiden hallinnan käytäntöjen muuttuessa myös tieteellinen termistö elää niiden mukana. Tämän lisäksi turvallisuuteen sidonnaiset ohjeet, määräykset ja lait päivittyvät esimerkiksi erilaisten kriisitilanteiden myötä, tai mikäli olemassa olevassa lainsäädännössä havaitaan puutteita.

Kuntien näkökulmasta rooli turvallisuuden järjestäjänä ja toteuttajana on muuttunut vuosikymmenten saatossa. Sen rooli tänä päivänä tunnustetaan olennaiseksi, mutta toisaalta eri kuntien välillä eroavaisuudet voivat olla suuria. Lainsäädäntö huomioi kuitenkin kuntien muuttuvan aseman ja asettaa toiminnalle tietyt ehdot, mikä osaltaan selkeyttää kunnan roolia osana suurempaa turvallisuuden hallinnan kokonaisjärjestelmää. Sen sijaan uudet trendit, kuten jatkuvuudenhallinta julkisella sektorilla, voivat olla tekijöitä jotka lisäävät kuntien välisiä eroavaisuuksia, sillä ne jalkautuvat ja kehittyvät eri tahdissa.

3. TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTO

Tämän tutkimuksen lähtökohtana toimii ajatus, jonka mukaan kunnan rooli osana yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta on epäselvä. Kunnan näkökulmasta turvallisuuden hallintaa sekä siihen liitettävää kriisinhallintaa on tämän johdosta tutkittu melko vähän. Kunnat kuitenkin kohtaavat monenlaisia kriisejä ja ovat olleet tärkeässä roolissa niiden ratkaisemisessa. Tämä tutkimus käsittelee tällaisia kriisejä ja arvioi niiden pohjalta, miten kunnissa toteutetut kriisinhallinnan toimintamallit ovat kehittyneet. Tällaisenaan aihe on varsin laaja tutkittavaksi, joten aihetta rajattiin tarkemmin 2000-luvun aikana tapahtuneisiin *ihmisen aiheuttamiin kriiseihin*. Rajauksen mukaisesti tutkimukseen valittiin sopivimmat kriisitapaukset, joita tutkimalla etsitään vastausta kysymykseen, miten kuntien kriisinhallinnan toimintamallit ovat kehittyneet 2000-luvulla. Tutkimusaineistona käytetään olemassa olevaa materiaalia, joka koostuu muun muassa onnettomuustutkintaselostuksista ja -raporteista. Tutkimus käsittelee tiettyjä kriisitapauksia ja aineistona käytetään olemassa olevan materiaalia. Tästä syystä menetelmäosuudessa esitellään tarkemmin *tapaustutkimus* sekä *kirjallisuuskatsaus*.

3.1 Tapaustutkimus tutkimusstrategiana

Tutkimusstrategiana tapaustutkimus (eng. *case study*) on yleinen useilla eri tieteenaloilla. Varsinaiseksi tutkimusmenetelmäksi sitä ei kuitenkaan voi nimittää, sillä tutkimuksen historiassa se on saanut moniulotteisia merkityksiä ja erilaisia toteutustapoja. Tapaustutkimuksessa kiinnostuksen kohde on usein tietyssä ympäristössä tapahtuva toiminta, tapahtumaketju tai jonkun yksittäisen kohteen toiminta. Tapaustutkimus on yksi laadullisen tutkimuksen alalajeista, jonka keskeisinä tavoitteina ovat pääasiallisesti yksilöllisen tapauksen toiminnan syvälinen ymmärtäminen ja sen eri puolien kuvaaminen kokonaisvaltaisesti. Huomionarvoista kuitenkin on, että myös määrällistä aineistoa voidaan käyttää. Tapaustutkimuksen tavoitteena on saada tietoa rajatusta ilmiöstä, joka on sidottu johonkin yksilöityyn paikkaan ja aikaan. Tutkimuksen kohteena voi olla yhden tapauksen sijasta myös useita tapauksia (eng. *multiple case study*), siksi menetelmä sopii myös tähän tutkimukseen, joka tarkastelee useamman tapauksen kokonaisuutta. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009; Eriksson & Koistinen, 2005.)

Tapaustutkimus soveltuu tutkimuksen lähestymistavaksi esimerkiksi silloin, kun halutaan ymmärtää kehittämisen kohdetta, kuvailla ilmiötä ja tuottaa uusia kehittämissuhteita tai havaintoja (Ojasalo, Moilanen & Ritakoski 2015.) Tapaustutkimus vastaa usein kysymyksiin, *miten* ja *miksi*. Kuten todettu, se on monimuotoinen tutkimuksellinen lähestymistapa: tapaustutkimuksen perinne on osa kvalitatiivista tutkimusperinnettä, vaikka metodien ja aineiston suhteen sallitaan monenlaiset lähestymistavat. Voidaan kuitenkin tunnistaa tutkimuksen etenemiseen liittyen yhtenäisiä piirteitä: tapaustutkimus etenee usein siten, että kehittämistehtävän tai tutkimusongelman tunnistamisen jälkeen perehdytään laajemmin tutkittavaan ilmiöön, ja sitä kautta etsimään kehittämiskohteita tai syvempää ymmärrystä. Tapaustutkimuksessa voidaan kuitenkin käyttää melko vapaasti monenlaisia aineiston analyysimenetelmiä eli metodeita - tämän vuoksi tapaustutkimus on koko tutkimusprosessia ohjaava strategia, eikä itsessään varsinainen yksiselitteinen menetelmä, joka tuottaisi kaikille tutkijoille samankaltaisia lopputuloksia. (Eriksson & Koistinen 2005, 4.)

Tapaustutkimuksen yhtenä päätavoitteista voitaneen mainita tiheän kuvauksen tai eräänlaisen tarinan tuottaminen. Tiheä kuvaus voi kertoa tapaukseen liittyvistä kulttuurisista merkityksistä, hyvän tarinan tuottaminen taas voi toimia itsessään teoriaa luovana työkaluna. Ajatus perustuu pohjimmiltaan näkemykseen, jonka mukaan yksi inhimillisen toiminnan ominaisuuksista on etsiä asioille yhteyksiä. Tämä tarkoittaa kokonaisuuden muodostamista hajanaisista palasista, ja tätä kautta pyritään ymmärtämään maailmaa paremmin tai luomaan uusia merkityksiä (Bruner 1991). Siltikään tarkoituksena ei ole löytää täysin perinteisiä syy-yhteys-suhteita tai yleistyksiä. Tapaustutkimuksen päämäärät sopivat tähän tutkimukseen, sillä tarkoituksena on muodostaa eri kriisitapausten avulla kuntien kriisienhallinnasta eräänlainen kokonaiskuva. Tarkasteltava ilmiö, turvallisuuden hallinta, on jo itsessään tällä hetkellä hajanainen kokonaisuus. Sen tutkiminen kuntien näkökulmasta valittujen yksittäisten kriisitapausten avulla pyrkii löytämään uudenlaisia merkityksiä ilmiölle. On kuitenkin tärkeää muistaa, ettei tapaustutkimuksen päämääränä ole tuottaa vain aineiston laavaa kuvailua. Sen sijaan sen tarkoituksena on toimia johdonmukaisesti etenevänä, tulkintoihin ja analyyseihin nojaavana lähestymistapana. (em. 11; Shank 2002; Dyer & Wilkins 1991; Fellows & Liu 1997.)

3.2 Narratiivinen kirjallisuuskatsaus tutkimusmenetelmänä

Tässä tutkimuksessa selvitettävänä ilmiönä on kuntien toteuttama turvallisuuden hallinta, tarkemmin sen toteutuminen kriisitilanteissa sekä jälkikäteisvaikutukset kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan. Kunnan näkökulma huomioiden aihetta on tutkittu melko hajanaisesti, minkä vuoksi tuntui tarpeelliselta kerätä yhteen jo olemassa olevaa kirjallista materiaalia ja tuoda sen avulla yhteen aineiston samankaltaisuuksia. Näin ollen tutkimus toteutetaan suorittamalla kirjallisuuskatsaus. Kirjallisuuskatsausta voidaan käyttää perustellusti silloin, kun tavoitellaan esimerkiksi seuraavia asioita: olemassa olevan teorian kehittäminen, uuden teorian arvioiminen, kokonaisuuksien rakentaminen tietystä asiakokonaisuudesta, ongelmien tunnistaminen tai tietyn teorian kehityksen historiallinen tarkastelu (ks. Baumeister & Leary 1997). Tämän tutkimuksen tarkoituksena on rakentaa kokonaiskuvaa kuntien toteuttamasta turvallisuuden hallinnasta 2000-luvun aikana sekä tarkastella turvallisuuden hallinnan toimintamallien kehitystä valittujen tapausten avulla. Näin ollen kirjallisuuskatsauksen ja tämän tutkimuksen tavoitteet kohtaavat ja valinta tuntuu perustellulta.

Kirjallisuuskatsauksen tuottamiseen ja analysointiin on olemassa useita tapoja. Tutkimusmenetelmäksi tähän tutkimukseen on valittu *narratiivinen yleiskatsaus*. Narratiivisen yleiskatsauksen tarkoituksena on tiivistää aiemmin tehtyjä tutkimuksia kuvailevaksi synteetiksi ytimekkäästi ja johdonmukaisesti (ks. Salminen, 2011; Freeman, 1984). Tarkoitus sopii yhteen tapaustutkimuksen kanssa, joka tavoittelee osin samoja asioita. Narratiivinen yleiskatsaus sallii tarvittaessa kriittisenkin lähestymistavan aiheeseen, mutta tutkimuksen päätarkoitus on yleisilmiön ja ajallisen kehityksen arvioiminen. Ottaen huomioon yhden tämän tutkimuksen pääkäsitteistä, eli *kriisin*, narratiivinen lähestymistapa soveltuu asianmukaisesti. Termillä on moniulotteisia merkityksiä, ja erilaisten kriisitilanteiden kirjo on laaja. Narratiivisen menetelmän avulla näitä eri merkityksiä voidaan huomioida ja analysoida muodostettaessa kokonaiskuvaa tarkasteltavasta ilmiöstä.

Kirjallisuuskatsaus tarjoaa mahdollisuuden tiivistää ja käsitellä laajaa aineistoa, minkä avulla voidaan tuottaa uutta tärkeää tietoa. Lisäksi menettelytapa pakottaa tutkijan tarkastelemaan tutkimustietoa tietyn aikavälin sisällä, minkä avulla voi oppia löytämään keskusteluista sen olennaisimman sisällön. Tärkeimmät tutkimusvaiheet kirjallisuuskatsauksen tekemisessä ovat tutkimusongelman määrittely, hakutermien määrittely aineiston etsintää varten,

tutkimusaineiston analysointi sekä lopulta kuvaileva tulosten synteessin muodostaminen (Salminen 2011, 16). Tämän tutkimuksen eteneminen noudatti pitkälti näitä samoja vaiheita, joita on esitelty tarkemmin tulevissa osioissa.

Tutkimuskysymyksiä lähestytään tässä tutkimuksessa olemassa olevan kirjallisuuden avulla aineistolähtöisesti. Tällöin tutkimuksen pääasiallinen huomio on luonnollisesti itse aineistossa, mikä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi analyysiyksiköt eivät ole ennalta määrättyjä ja teoria rakennetaan aineisto lähtökohtana (Eskola & Suoranta 1998, 83). Aineistolähtöisyys vaatii tutkijalta tietynlaista itsekuria, jotta tutkimus pysyttelee aineistossa ja etteivät ennakkokäsitykset vaikuta sisältöön, mutta sama pätee toki muihinkin analyysimenetelmiin (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009, 15). On myös syytä varoa tutkimusaineiston valitsemista omien ennako-oletusten mukaisesti. Toisin sanoen relevanttia kirjallisuusaineistoa ei saa jättää sen varjolla pois, ettei se tue tutkijan omia oletuksia. Käytännössä aineistolähtöinen työskentely etenee siten, että aineiston niin sanotusta raakamateriaalista erotellaan tutkimusongelman kannalta olennaisin aines. Tämän jälkeen olennaisin aines tyypitellään samankaltaisiin ryhmiin, eli niin sanotusti teemoitellaan aineiston suurimmat löydökset analyysin jäsentämistä varten.

Kirjallisuuskatsauksessa yksittäiset tutkimukset pyritään kokoamaan yhteen, jotta niistä saadaan muodostettua eheä, mahdollisesti uutta tietoa synnyttävä kokonaisuus. Katsaukset voidaan jaotella aineiston analyysitavan mukaisesti meta-analyyzeihin ja -synteeseihin, systemaattisiin, integroituihin ja laadullisiin katsauksiin (Flinkman & Salanterä 2007). Systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa valittua yksilöityä ongelmaa koskevaa tietoa yhdistetään. Tämän tarkoituksena on kuvata ja järjestää kokonaistilannetta. (Salminen, 2011.) Tähän tutkimukseen menetelmäksi on valittu narratiivinen katsaus, jonka avulla pystytään antamaan laaja kuva käsiteltävästä aiheesta, tai kuvailla käsiteltävän aiheen historiaa ja kehityskulkua. Freeman (1984, 7; 10) toteaa, että narratiivisella otteella järjestetään ikään kuin "tapahtumien maisemaa". Kyse on hieman samankaltaisesta tarinan kerronnasta, johon tapaustutkimuskin osittain pyrkii. Yhteenvetona voitaneen sanoa, että epäyhtenäistä tietoa järjestetään jatkuvaksi tapahtumaksi. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on kerätä yhteen olemassa olevaa tutkimusmateriaalia kriisien hallinnasta ja keskittyä kuntien rooliin osana toteutettua turvallisuuden hallintaa. Mukaan tutkimukseen on valittu mukaan erilaisia kriisitapauksia, joille voidaan kuitenkin määritellä yhdistäviksi tekijöiksi kaksi asiaa: se, että kunnan toiminnalla on oma roolinsa varautumis-, viestintä- ja/tai selvitystehtävissä sekä se,

että kriisin aiheuttaja on ollut *ihmisen aiheuttama onnettomuus*. Ilmaus on hieman ongelmallinen, sillä kriisin aiheuttajaksi harvoin määritellään vain yhtä tekijää - useimmin ne kriisi muodostuu usean tekijän summasta. Johdanto-osiossa mainitun viisijakoisen luokittelun lisäksi Coombs (1999), Perry (2007) sekä Huhtala & Hakala (2007) ovat käyttäneet tutkimuksissaan alla olevien taulukoiden mukaisia kriisien luokittelutapoja.

Taulukko 3. Kriisien luokittelu taulukkomuodossa. *Luokittelun lähde: Coombs (1999)*

Inhimillisestä virheestä aiheutuneet kriisit	Pahantahtoisuuden ja ilkeiden aiheuttamat kriisit	Organisaation toimintavirheestä aiheutuneet kriisit
Teknisen vian aiheuttamat kriisit	Kriisit, jotka ovat aiheutuneet tyytymättömyydestä sidos- ja yhteistyöryhmistä	Organisaatiota ja toimintaa koskevista huhuista aiheutuneet kriisit
Luonnonkatastrofit	Ympäristötuhot	Organisaation oman toiminnan virheistä aiheutuneet kriisit edun tavoittelemiseksi

Taulukko 4. Kriisien luokittelu taulukkomuodossa. *Luokittelun lähde: Huhtala & Hakala (2007)*

Luonnononnettomuudet ja katastrofit	Ihmisten aiheuttamat onnettomuudet
Epidemiat ja pandemiat	Organisaatioiden mainekriisit

Luokittelutapojen avulla pystyttiin kirjallisuusaineiston valinnassa rajaamaan pois tutkimukseen sopimattomat kriisit ja keskittymään sen jälkeen valittuihin tapauksiin liittyvän sopivan kirjallisuuden hakemiseen ja valintaan. Kirjallisuuskatsaukseen otettaville tutkimuksille määritellään niin sanotut "sisäänottokriteerit", jotka tukevat määriteltyä tutkimusongelmaa ja tutkimuksen teoriaa (ks. esim. Aveyard 2014, 75 - 79). Sopivan kirjallisuuden kartoitus ja arviointi on tutkielman kannalta yksi laajimmista ja tärkeimmistä työosuuksista. Tutkimusongelman muodostamisen jälkeen tutkimukseen valittavan aineiston hyväksymiskriteerit muodostuivat seuraaviksi:

- Tutkimuksen, julkaisun, raportin tai artikkelin tulee pohjautua tutkittuun tietoon ja todelliseen tutkimukseen
- Tutkittavana aiheena on ihmisen aiheuttama onnettomuus, tapahtuma tai kriisi, joka on tapahtunut Suomessa

- Tutkimus, julkaisu, raportti tai artikkeli tarkastelee onnettomuutta, tapahtumaa tai kriisitilannetta, joka on tapahtunut 2000-luvulla
- Tutkimus, julkaisu, raportti tai artikkeli liittyy suoraan tai pääosin turvallisuuden hallintaan tai sen konteksteihin
- Tutkimuksessa, julkaisussa, raportissa tai artikkelissa on huomioitu kunnan tai kaupungin rooli

Poissulkevia kriteerejä olivat täten seuraavat:

- Tutkimuksessa, julkaisussa, raportissa tai artikkelissa on keskitytty onnettomuuten tai kriisin ja sen vaikutusten tarkasteluun vain ei-hallinnollisesta näkökulmasta
- Tutkimuksessa, julkaisussa, raportissa tai artikkelissa on huomioitu hyvin vähän tai ei ollenkaan kunnan roolia osana kriisin hallintaa
- Tarkasteltava kriisi tai onnettomuus on saanut alkunsa luonnonkatastrofista tai muusta syystä, jota ihminen ei olisi voinut aiheuttaa tai johon ei olisi ihmisen toiminnalla pystytty varautumaan ennakoivin toimenpitein
- Tapauksen tapahtuma-aika ennen 2000-lukua

Alla olevaan taulukkoon on eritelty kokonaiskuvaa Suomessa 2000-luvulla sattuneista onnettomuustilanteista, joista osa on johtanut laajamittaisempaan kriisiin ja osa ei. Taulukon on tarkoitus antaa laajempaa kokonaiskäsitystä siitä, millaisia erityyppisiä onnettomuustilanteita Suomessa on tapahtunut 2000-luvulla, mistä ne ovat saaneet alkunsa ja arvioida lisäksi niiden soveltuvuutta tähän tutkimukseen. Taulukko toimii tutkimuskysymysten ja kirjallisuuden valinnan niin sanottuna testaustyökaluna, jossa suuremmasta massasta erilaisia tapauksia on seulottu tutkimuskysymykset ja teoreettinen viitekehys mielessä pitäen tutkimukseen sopivimmat tapaukset. Huomionarvoista tapausten tarkastelussa oli se, ettei kaikista onnettomuustilanteista niiden sattuessa muodostunut kriisitilanteita. Tapauksia tarkasteltiin lisäksi sen perusteella kuinka vaikuttavia, laajamittaisia ja poikkeuksellisia ne ovat olleet suomalaisessa suuronnettomuushistoriassa. Vaikuttavuudella tässä yhteydessä tarkoitetaan sitä, että onnettomuus tai kriisi on johtanut esimerkiksi erilaisiin uudistamistoimenpiteisiin kriisinhallintamenetelmissä, joita käytetään alueellisesti tai valtakunnallisesti ja täten vaikuttanut olennaisesti kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan. Onnettomuuden tapahtuma- ja vaikutusympäristö oli lisäksi merkittävä tekijä, sillä kunnan toiminnan tuli olla osana onnettomuuden selvitystyötä. Lisäksi kriisin aiheuttaja ja ajankohta

olivat merkittävässä asemassa, kuten aiemmin avatuista sisäänottokriteereistä tuli ilmi. Tarkempiin perusteluihin palataan vielä myöhemmin tässä osiossa, kun esitellään tutkimukseen valittu kirjallisuus.

Taulukko 5. Suomessa sattuneita onnettomuus- ja kriisitilanteita 2000-luvulla ja niiden sopivuus tähän tutkimukseen.

Onnettomuuslistaus koottu Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaselostusmateriaalista vuosilta 2000 - 2019.

Mitä tapahtunut, missä ja milloin?	Miksi tapahtunut?	Kriisin luokittelu	Sopivuus tutkimukseen
Uimahallin katon liimapuupalkin rikkoutuminen Iisalmessa 2000	Rakennus- ja suunnitteluvirhe. Suuronnettomuudelta vältyttiin, vahingot aineellisia. Vaikutuksia lähinnä rakennusalan toimintatapoihin.	Tekninen virhe	Ei valita tutkimukseen
Supermarketin sisäkaton putoaminen Pudasjärvellä 2000	Rakennus- ja suunnitteluvirhe. Aineellisia vahinkoja, vaikutuksia lähinnä rakennusalan toimintatapoihin.	Tekninen virhe	Ei valita tutkimukseen
Iin junaturma 2000	Vartioimaton tasoristeys. Pikajunan ja pakettiauton yhteentörmäys. Henkilövahinkoja, materiaali- ja vahinkoja sekä ympäristövahinkoja. Vaikutuksia raideliikenteen valvontaa, kunnan rooli vähäinen.	Valvonnan puute	Ei valita tutkimukseen
Fenolivuoto Haminan satamassa 2001	Laiterikko, jonka taustalla puutteellinen tarkastustoiminta (purkauslinjan syöpyminen). Pahin mahdollinen suuronnettomuus pystyttiin välttämään toimenpiteillä.	Tekninen virhe	Ei valita tutkimukseen
Janika-myrsky 2001	Myrskytuulen ja rankkasateiden aiheuttamia seurannaisvahinkoja.	Luonnonkatastrofi	Ei valita tutkimukseen
Akryylinitriilin varastointiin käytetyn säiliön räjähdys ja palo Anjalankosken Kaipiaisissa 2002	Vaarallisen aineen räjähdys, jonka tarkkaa syytä ei tiedetä. Suurvahingoilta vältyttiin. Tapahtuman myötä annettiin suosituksia liittyen vaarallisten aineiden käsittelyyn ja määräyksiin.	Syy ei tiedossa	Ei valita tutkimukseen
Linja-auton ja raskaan ajoneuvoyhdistelmän yhteentörmäys valtatiellä 4 Äänekosken Konginkankaalla 2004	Liikenneonnettomuus, jonka taustalla havaintovirhe ja tien liukkaus. Tapauksella vaikutuksia ajoneuvolainsäädäntöön, muttei niinkään kuntiin liittyvään turvallisuuden hallintaan.	Yhdistelmä inhimillistä toimintaa ja luonnonolosuhteita	Ei valita tutkimukseen
Kranaatinheitinonnettomuus Rovajärven ampuma-alueella 2005	Kranaatin kaksoislataus. Puutteellinen valvonta. Vaikutuksia puolustusvoimien turvallisuusasioiden hoitoon.	Inhimillinen virhe, puutteellinen koulutus ja valvonta	Ei valita tutkimukseen
Copterlinen onnettomuus 2005	Järjestelmävirhe laitteistossa.	Tekninen vika	Ei valita tutkimukseen
Etelä-Suomen ketjukolarisuma 2005	Jäätävä tihku ja tienpintaan tiivistynyt kosteus aiheuttivat pääkallokelin, ja kymmenien autojen ketjukolarissa ei monella ollut minkäänlaisia väistämismahdollisuuksia.	Yhdistelmä luonnonolosuhteita ja inhimillisen toiminnan aiheuttamaa	Ei valita tutkimukseen
Kloorivuoto Rovaniemen uimahallissa 2006	Asennusvirheen sekä laiterikon yhteisvaikutus. Yksilöiden kannalta vakava tilanne, mutta aineksia suuronnettomuuteen ei ollut.	Tekninen vika	Ei valita tutkimukseen
Puhdistetun jäteveden joutuminen talousvesiverkostoon Nokialla 2007	Inhimillisestä virheestä aiheutunut onnettomuustilanne. Laajat vaikutukset.	Inhimillisen virheen aiheuttama. Jälkeenpäin tutkittu laajasti kunnan toteuttamaa viestintää ja koulutusta	Valitaan tutkimukseen
Jokelan koulusurmat 2007	Suunnitelmallinen ja monisyinen yksittäisen ihmisen suorittama väkivallan teko. Poikkeuksellinen Suomessa.	Ihmisen aiheuttama. Syynä pahantahoisuus ja kosto, taustalla mm. syrjintää	Valitaan tutkimukseen
Porin kaupunkitulva 2007	Luonnonolosuhteet.	Luonnonkatastrofi	Ei valita tutkimukseen

Kauhajoen koulusurmat 2008	Suunnitelmallinen, monisyinen ja poikkeuksellinen yksittäisen ihmisen suorittama teko. Tapaus herätti runsaasti huomiota yhteiskunnallisessa keskustelussa.	Ihmisen aiheuttama. Syynä pahantahtoisuus ja kosto, taustalla mm. syrjintää	Valitaan tutkimukseen
Ympäristöonnettomuus Talvivaarassa marraskuussa 2012	Määräysten noudattamatta jättäminen johtanut ympäristöonnettomuuteen. Laajat ympäristövaikutukset.	Inhimillisen toiminnan ja määräysten huomiotta jättämisen yhdistelmä	Valitaan tutkimukseen
Purettavan sillan sortuminen Mikkelissä 2015	Puutteellinen purkusunnitelma. Varsinaisia pelastustoimia ei kuitenkaan tilanteessa tarvittu.	Virheet suunnittelutyössä	Ei valita tutkimukseen
Radioaktiivinen vuoto Helsingin Roihupellossa 2016	Rikkoutunut säteilylähte. Päästö oli hyvin vähäinen ja siitä ei aiheutunut terveyshaittoja tapahtumaan osallisille, ulkopuoliselle väestölle tai ympäristölle.	Tekninen vika	Ei valita tutkimukseen
Äänekosken vesikriisi 2016	Yhdistelmä huonoa vesijohtoverkkosuunnittelua sekä huonoa tuuria. Kaivinkone kaivoi väärään korkeuteen asennetun vesiputken poikki. Herätti paljon keskustelua viestinnän merkityksestä.	Inhimillisen toiminnan virheet, määräysten vastainen rakentaminen	Valitaan tutkimukseen
Puukotukset Turussa 2017	Suunnitelmallinen terroriteko, jonka taustalla radikalisoituneet aatteet. Vaikutukset ja toimintamallit sidoksissa pitkälti ministeriöihin, poliisihallitukseen sekä valtioneuvostoon, kaupungin rooli pieni.	Pahantahtoisuus, kosto, ideologiset syyt	Ei valita tutkimukseen
Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin tietojärjestelmähäiriöt 2019	Tietoliikenneverkon häiriö. Potilastyössä jouduttiin toimimaan puutteellisin tiedoin. Vaikutuksia oli lähes kaikkien potilaiden hoitoon, mutta erityisesti vaarantui vakavasti sairaiden potilaiden hoito. Raportoituja potilasvahinkoja ei tutkinnassa kuitenkaan ilmennyt.	Tekninen vika	Ei valita tutkimukseen
Rautatien metroaseman vesivahinko 2019	Luonnonkatastrofi (rankat vesisateet) taustalla.	Luonnonkatastrofi	Ei valita tutkimukseen

3.3 Tutkimukseen valitut tapaukset

Onnettomuuksien ja niistä julkaistun kirjallisuusmateriaalin seulomisen jälkeen tutkimukseen valittiin seuraavat tapaukset:

1. Nokian vesikriisi 2007
2. Jokelan koulusurmat 2007
3. Kauhajoen koulusurmat 2008
4. Talvivaaran ympäristöonnettomuus 2012
5. Äänekosken vesikriisi 2016

Valitut tapaukset kattavat vain pienen osan Suomessa 2000-luvulla tapahtuneista onnettomuustilanteista. Huomiota on kiinnitetty mahdollisimman poikkeuksellisiin tapauksiin, joiden selvittämistyössä kunnan toiminnalla on ollut oma roolinsa. Tapausten valinnassa merkittävää oli lisäksi se, että tämän tutkimuksen kannalta relevanttia kirjallisuutta on julkaistu

tapaukseen liittyen. On kuitenkin aiheellista muistaa tässä vaiheessa se, että onnettomuuksien tai kriisien vertaileminen keskenään on ongelmallista, ellei mahdotonta. Tarkoituksena ei ole asettaa näitä tapauksia järjestykseen sen mukaan miten niissä käytetyt toimintamallit ovat toimineet. Sen sijaan tarkoituksena on tutkia tapauksista julkaistujen tutkimusten ja selvitysraporttien avulla millainen vaikutus niillä on ollut kriisinhallinnan toimintamallien kehittämiseen. Jokaisesta kriisistä voidaan löytää omat erityispiirteensä, mutta esimerkiksi tiedonkulun, viestinnän ja organisoinnin kysymykset kriisien hoidossa on usein samankaltaisten teemojen ympärille keskittyviä. Siksi tutkimus keskittyy eri tapausten kautta juuri tällaisiin teemoihin. Oppimis- ja kehitysnäkökulma ovat analyysivaiheessa avainasemassa, ei syyllisten etsiminen. Seuraavaksi avataan tarkemmin valitut tapaukset sen osalta, millainen onnettomuus kriisin taustalla tapauksessa on ja millä perusteilla tapaus sopii tähän tutkimukseen.

3.3.1 Nokian vesikriisi

Nokian vesikriisi on valittu tähän tutkimukseen mukaan esimerkkinä inhimillisen erehdyksen aiheuttamasta onnettomuudesta, joka kehittyi kriisiksi pitkälti Nokian kaupungin toteuttaman epäonnistuneen kriisiviestinnän vuoksi. Tapausta voidaan kuvailla huomattavan pitkäkestoiseksi ja useita sairauksia sekä jopa muutaman mahdollisen kuolemantapauksen aiheuttaneeksi. Poikkeuksellisuutta lisää se, että kriisi kohdistui niinkin tärkeään kunnan tuottamaan palveluun kuin puhtaan veden saanti. Onnettomuus sattui 28. - 30.11.2007, kun Nokian kaupungin Kullaanvuoren jätevedenpuhdistamolta pääsi 450 000 litraa puhdistettua jätevettä kaupungin puhtaan veden verkostoon (Seeck et al. 2009, 13; OTKES 2009, 5). Onnettomuuden seurauksena peräti 6000 - 8000 ihmisen arvioidaan sairastuneen, ja 2 - 3 ihmisen epäillään kuolleen onnettomuuden aiheuttamiin tauteihin (Seeck ym 2009, 13-14; OTKES 2009, 20). Lisäksi pilaantuneen veden vaikutusalueella asuneista asukkaista 14 prosenttia koki niveloireita ja seitsemän prosenttia niveltulehdukseen viittaavia oireita vatsataudin jälkeen (Laine 2014). Juomavesi oli Nokialla kokonaan tai osittain käyttökielossa kokonaisuudessaan yhteensä lähes kolme kuukautta, mikä tekee tapauksesta poikkeuksellisen. Nokian vesikriisin yhteydessä alettiin kiinnittää huomiota Nokian kaupungin toteuttamaan kriisiviestintään ja sen toimivuuteen. Oltaisiinko systemaattisemmalla ja selkeämmällä tiedonannolla voitu minimoida kriisin seurauksia? Tätä näkökulmaa arvioidaan myös osana tätä tutkimusta

3.3.2 Äänekosken vesikriisi

Tutkimukseen valittiin myös toinen, tuorempi vesikriisitapaus. Äänekosken vesikriisi oli loppuvuodesta 2016 Äänekosken sekä Uuraisten alueella vaikuttanut vesijohtoverkoston epäonninen saastumisonnettomuus. Mittasuhteiltaan tämä vesikriisi oli kuitenkin Nokian tapausta kapeammalle alueelle levinnyt; ongelma kosketti n. 100 – 200 asukasta Äänekoskella ja sen lähikylissä (Hänninen & Väänänen 2017; Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tiedote 2016; YLE 2019). Osalla alueista veden keittokehotus oli voimassa useita viikkoja. Äänekosken vesikriisin syyn taustalta voidaan löytää yhdistelmä huonoa vesijohtoverkkosuunnittelua sekä osittain huonoa tuuria. Onnettomuus pääsi tapahtumaan, kun vesijohtoverkon paine laski äkillisen putkirikon vuoksi: kaivinkone puhkaisi runkovesilinjan, joka oli lähempänä maanpintaa kuin hyväksytyt määräykset ohjeistavat tällaisten linjojen asennettavan. Kun vesijohtoverkon paine pääsi laskemaan hetkellisesti, tekninen vesi ja käyttövesi pääsivät sekoittumaan määräysten vastaisesti - periaatteessa samalla tavalla kuin Nokian tapauksessa. (Belinskij & Saarinen 2019, 3; Yle 2016.) Lopputulemana yleiseen vesijohtoverkkoon pääsi ihmiselle haitallisia alkueläimiä ja bakteereja, jotka aiheuttivat vatsatauti-epidemian sekä pidempiaikaisia oireita ja sairauksia.

Äänekosken vesikriisi synnytti laajemman huolen kuntien vesiyhtiöiden riskienhallinnan tilanteesta: voiko samanlainen onnettomuus sattua muuallakin? Millaisiin toimenpiteisiin tulee ryhtyä, jotta voidaan parantaa kuntien vesilaitosten turvallisuusolosuhteita? Millä tasolla riskienhallinta on kunnissa tällaisten onnettomuustilanteiden varalle? Tapauksen synnyttänyt laajamittaisempi huoli kunnissa oli tekijä, joka teki tästä tapauksesta sopivan tutkimukseen. Eroavaisuutena Nokian ja Äänekosken tapauksissa ovat ne elementit, joihin alettiin kiinnittää tarkemmin huomiota onnettomuuden jälkeen: Nokian tapauksessa se oli kriisiviestintä, Äänekosken tapauksessa kunnallisten vesilaitosten riskienhallinta ja siihen liittyvät ohjeistukset.

3.3.3 Jokelan ja Kauhajoen koulusurmat

Jokelan ja Kauhajoen koulusurmatapaukset on valittu tutkimukseen niiden poikkeuksellisen luonteen sekä laajojen jälkivaikutusten takia. Jokelassa tapahtui 7.11.2007 kouluammuskelutilanne, jossa surmansa sai ampujan lisäksi useampi sivullinen - lukiolainen ampui koulukeskuksessa kahdeksan henkilöä ja lopuksi itsensä. Koulusurmien taustalla oli monipolvisia syitä, mutta kyseessä oli tahallinen rikollinen teko, joka oli murhan tunnusmerkistössä tarkoitettulla tavalla suunnitelmallinen (OM 2009, 103). Lähes identtinen surmatyö toteutettiin Kauhajoella noin vuosi Jokelan ammuskelun jälkeen. Näiden tapahtumien osalta julkaistut tutkimukset keskittyvät monelta osin siihen, minkälaiset tekijät johtivat kahteen näin massiiviseen ja samalla tavalla toteutettuun väkivallantekoon. Julkaistu tutkimusmateriaali pyrkii pureutumaan niihin tekijöihin, joilla nuorten pahan olon syihin päästäisiin käsiksi. Tutkimuksilla on pyritty löytämään ne työkalut, joilla voitaisiin ennaltaehkäistä vastaavien tekojen tapahtumista.

Tapaukset on valittu mukaan tutkimukseen, sillä ne edustavat kahta erittäin poikkeuksellista suuronnettomuutta suomalaisessa kriisihistoriassa. Lisäksi tapaukset vaikuttivat suuresti siihen, millaisiin tilanteisiin oppilaitoksissa on syytä varautua ja miten se tulisi toteuttaa. Täysin identtisiä tapaukset eivät keskenään toki ole, ja tässä tutkimuksessa tuodaan esiin tapausten välisiä eroavaisuuksia. Oltiinko Jokelan tapauksen jälkeen ehditty varautua ennen seuraavaa ampumista Kauhajoella? Koulusurmien osalta tutkimusmateriaali keskittyy siis pitkälti vastaavien kriisien ennaltaehkäisyyn, jonka toteuttamisessa on mukana poikkihallinnollisesti lukuisia organisaatioita, mukaan lukien kunnat. Varautumista sekä verkostoyhteistyötä tapauksissa arvioidaan analyysiosiossa.

3.3.4 Talvivaaran ympäristöonnettomuus

Talvivaaran ympäristöonnettomuus on valittu tutkimukseen mukaan sen laaja-alaisten ympäristövaikutusten vuoksi. Onnettomuuden jäljiltä alueellisiin ympäristövalvonnan valvontatoimenpiteisiin on kiinnitetty huomiota tarkemmin alueellisesti sekä valtakunnallisesti. Tapaus on sikäli erityyppinen kuin muut tutkimukseen valitut, että siitä puhuttaessa viitataan nimenomaisesti kaivosyhtiöön, ei niinkään kuntiin joiden vaikutusalueilla onnettomuus tapahtui. Huomionarvoista tässä tapauksessa on sen sijaan se,

että onnettomuuden selvitystyössä olivat mukana sekä Sotkamon kunta että Kajaanin kaupunki, ja että tapauksen jälkeen alettiin kiinnittää huomiota kaivosyhtiöiden poikkihallinnolliseen yhteistyötoimintaan varautumistason parantamiseksi (OTKES 2014). Näistä syistä Talvivaaran tapaus on valittu tutkimukseen mukaan. Onnettomuus sai alkunsa, kun Talvivaaran kaivoksella havaittiin merkittävä vuoto kipsisakka-altaalla 4.11.2012. Tämän seurauksena altaasta vuoti noin 1,2 miljoonaa kuutiota ympäristölle vahingollista metallipitoista vettä ja sakkaa. Vertailukohdan luvulle saa Suomen vuotuisesta maidontuotannosta, joka on 2,2 miljoonaa kuutiota (Savon Sanomat, 2014).

Onnettomuuden syynä oli kipsisakka-altaan käyttö määräysten vastaisesti kaivosalueelle kertyneen veden varastointiin. Tähän vaikutti mahdollisesti se, ettei kokonaisuutena ympäristöriskien hallinta ollut koko organisaation työntekijöille tuttua. OTKES:in mukaan (2014, 79) tähän vaikutti avainhenkilöiden vaihtuvuus sekä muutoksenhallintaprosessin toimimattomuus. Lisäksi mainitaan, että viranomaistoimintaa hankaloittivat monimutkaiset ja joustamattomat lupa- ja valvontaprosessit (em. 80). Samankaltainen byrokraattinen kankeus oli omiaan vaikuttamaan myös Nokian vesikriisin viestinnän hitauteen. Talvivaaran tapauksen tarkoitus tässä tutkimuksessa on tuoda esiin kunnan roolin merkitys osana laajamittaista onnettomuustilannetta - mitä seuraa, jos kunnan rooli osana kriisinhallintaa on epäselvä? Miksi roolin tulisi olla keskeisempi?

3.3 Kirjallisuusaineisto

Alla olevaan taulukkoon on eritelty tarkemmin tutkimukseen valittu kirjallisuusaineisto. Sen tarkoituksena on lisäksi avata mistä näkökulmasta tapauksia on tarkasteltu ja millainen kunnan rooli on ollut kriisin ratkaisemisessa valitussa tutkimusmateriaalissa. Aineiston pohjalta lähdettiin arvioimaan kunnan saamia erilaisia rooleja kriisien hallinnassa, tapauksissa käytettyjä toimintamalleja kriisin ratkaisemiseksi sekä toimenpiteiden vaikutussuhteita jatkossa käytettyihin toimintamalleihin osana kriisinhallintaa. Huomionarvoista tässä kohtaa on se, että tutkittavia tapauksia on vain pieni osuus kaikista Suomen onnettomuustilanteista - näin ollen tutkimus on keskittynyt mahdollisimman poikkeuksellisiin ja vaikuttaviin ihmisten toiminnan aiheuttamiin kriisitilanteisiin. Eri kirjallisuuslähteistä koottua tietoa on kerätty yhteen teemoittelun avulla, joka esitellään seuraavassa osiossa.

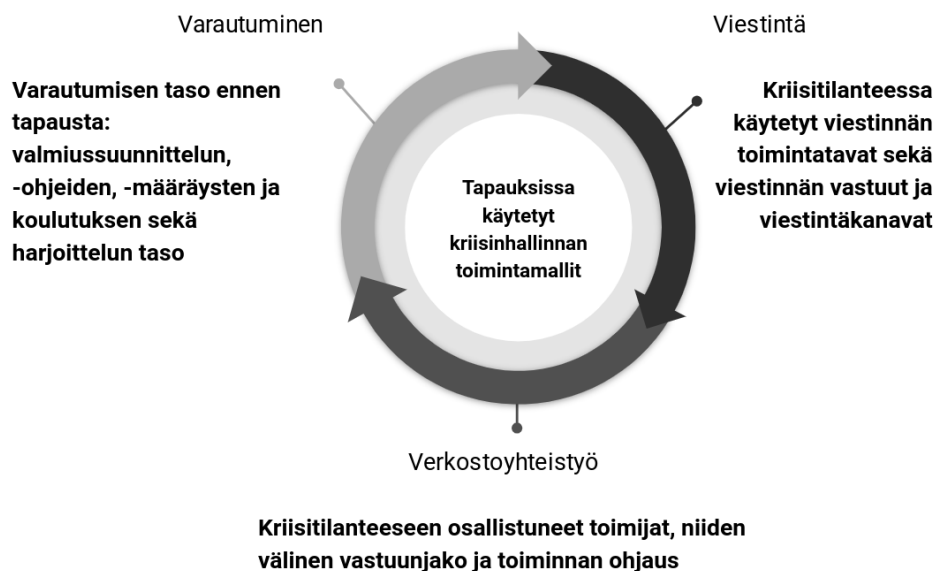
Taulukko 6. Tutkimukseen valittu kirjallisuusaineisto.

Kriisitapaus	Julkaisu	Näkökulma	Kunnan rooli kriisin hallinnassa
Nokian vesikriisi	Seeck, Lavento & Hakala (2008) <i>Kriisijohtaminen ja -viestintä: Tapaus Nokian vesikriisi</i> . Suomen Kuntaliitto, Acta nro 206.	Kriisijohtamisen sekä viestinnän onnistumiset sekä epäonnistumiset Nokian vesikriisissä. Viestinnän rooli kriisijohtamisessa pääroolissa.	Tiedottaja, viestijä, verkostoyhteistyön ohjaaja, vastuunkantaja.
Nokian vesikriisi	OTKES (2009) <i>Puhdistetun jäteveden joutuminen talousvesiverkostoon Nokialla 28.–30.11.2007</i> . Tutkintaselostus B2/2007Y.	Tutkintaselostus on tehty turvallisuuden parantamiseksi ja uusien onnettomuuksien ennalta ehkäisemiseksi. Neutraali näkökulma.	Tiedottaja, johtaja, palveluvastaava, varautuja, valvoja
Äänekosken vesikriisi	Hänninen & Väänänen. (2017) <i>Selvitys Äänekosken vesikriisin viestinnästä</i> . Zealand Family.	Raportissa kuvataan viestinnän muotoutuminen vesikriisin edetessä. Selvityksessä otetaan kantaa viestinnän onnistumiseen ja annetaan suosituksia korjaaviksi toimenpiteiksi.	Viestijä, varautuja, sivustakatsoja
Äänekosken vesikriisi	<i>Belinskij & Saarinen (2019) Selvitys vesihuollon häiriötilanteista: Lainsäädännön mukaisten vaatimusten täyttäminen ja toimenpidesuosituksset.</i>	Selvityksessä arvioidaan, miten vesihuollon toimijat ja talousveden laadun valvonta täyttivät lainsäädännön mukaiset velvoitteet ennen häiriötilanteita ja sen aikana.	Palvelun turvaaja, häiriötilanteissa toiminnan organisoija
Jokelan koulusurmat	OM (2009) <i>Jokelan koulusurmat 7.11.2007 Tutkintalautakunnan raportti</i> .	Viranomaistiedotuksen parantaminen, yhteistyön vahvistaminen ja yhteiskunnallisten ongelmien tunnistaminen onnettomuuksien taustalla (esim. syrjäytyminen).	Viestijä, varautuja, yhteistyökumppani
Kauhajoen koulusurmat	OM (2010) <i>Kauhajoen koulusurmat 23.9.2008 Tutkintalautakunnan raportti</i> .	Tutkintalautakunta selvitti tekoa, sen taustoja sekä viranomaisten, muiden tahojen ja median toimintaa. Tarkoituksena on yleisen turvallisuuden parantaminen tapahtuneesta oppimalla.	Tiedottaja, palvelujen järjestäjä poikkeusoloissa, koordinoija
Jokelan & Kauhajoen koulusurmat	Hakala (2009) <i>Koulusurmat verkostoyhteiskunnassa - Analyysi Jokelan ja Kauhajoen kriisien viestinnästä</i> . Helsingin yliopisto.	Tiedonkulku ja viestintä keskeisten toimijoiden välillä.	Kriisin hoitaja, vastuunkantaja, tiedottaja, jälkihoidon organisoija
Talvivaaran ympäristöonnettomuus	OTKES (2014) <i>Ympäristöonnettomuus Talvivaaran kaivoksella marraskuussa 2012</i> .	Tutkinnassa havaittiin, että suurten ympäristöonnettomuusriskien tunnistamisessa, estämisessä ja varautumisessa on kehitettävää.	Tiedottaja, vastuunkantaja, varautuja, suojeluviranomainen
Talvivaaran ympäristöonnettomuus	Tiainen, Sairinen & Mononen (2014) <i>Talvivaaran kaivoshankkeen konfliktituminen</i> . Edilex, Itä-Suomen Yliopisto.	Talvivaaran konfliktitarina avattu vaiheittain. Politisoituminen, median rooli sekä viranomaisten rooli keskiössä.	Valvoja, suojeluviranomainen, koordinoija
Talvivaaran ympäristöonnettomuus	Turpeinen & Rainio (2013) <i>Talvivaaraselvitys</i> .	Ympäristöministeriön raportti. Selvittää Talvivaaran ympäristöongelmien kokonaisuutta ja valvontaviranomaisten toimintaa.	Valvoja, lupaviranomainen

4. AINEISTON ANALYYSI

Aineiston analyysi jaetaan aineiston teemoittelun perusteella kolmen pääkohdan arviointiin: kriisitilanteissa käytettyyn *viestintään*, tapauksissa hyödynnettyyn *verkostoyhteistyöhön* sekä ennaltaehkäisevän toimintaan eli *varautumiseen*, joka sisältää muun muassa valmiussuunnittelun, etukäteisvalmistelut, koulutuksen sekä valmiusharjoitukset. Nämä pääkohdat valikoituivat kirjallisuudesta esiin tulleiden painotusten perusteella ja edustavat tutkimuksessa kriisinhallinnan toimintamalleja, joiden kehittymistä arvioidaan kirjallisuuden tarjoamien löydösten perusteella.

Kuvio 7. Aineiston analyysin pääteemat.



Kirjallisuusaineistossa kiinnitettiin lähes jokaisen tapauksen osalta paljolti huomiota siihen, minkälainen rooli viestinnällä on ollut kriisitilanteen selvittämisessä. Vesi- ja ympäristökriisien osalta tämä korostui enemmän kuin koulusurmatapauksissa. Viestinnän rooli on kuitenkin yhtä

kaikki merkittävä, koska sen avulla voidaan onnistuneessa tapauksessa hidastaa kriisin kielteisiä vaikutuksia. Sen sijaan viestinnän epäonnistuminen aiheuttaa pelkoa ja hämmennystä, mikä on omiaan pahentamaan kriisin seurauksia. Kärjitetysti sanoen viestintä voi olla onnettomuustilanteessa yksi niistä tekijöistä, joka tekee ikävästä tapahtumasta kriisin. Ajan saatossa erilaiset viestintäkanavat ovat muuttuneet ja monipuolistuneet, minkä vuoksi huomion kiinnittäminen eri viestintäkanavien käyttämiseen ja oikeanlaisiin viestimisen pelisääntöihin on tarpeellista - suorastaan pakollista.

Verkostoyhteistyö kriisinhallinnassa taasen tuli kirjallisuudessa esiin työkaluna, jonka avulla kriisistä voidaan selvittää paremmin laajan ja yhteen hiileen puhaltavan asiantuntijaverkoston avulla. On selvää, että tänä päivänä organisaatiot tarvitsevat tuekseen yhä laaja-alaisempia verkostoja mahdollistaakseen tehokkaan, sujuvan ja jatkuvan toiminnan. Näin ollen kunnan kohtaamissa kriisitilanteissa tarvitaan moniosaajaista asiantuntijaverkostoa. Osaamista tarvitaan paitsi jo mainitun viestinnän osa-alueella, myös johtamisen, turvallisuuden, lainsäädännön ja tekniikan osa-alueilla - listaa voisi jatkaa loputtomiin, onhan erityyppisten kriisien kirjo laaja. Näin ollen kiinnitetään huomiota kunnan rooliin osana laajempaa verkostoa: miten yhteistyötä on koordinoitu, millainen vastuunjako on ollut ja miten toimijoiden välinen kommunikointi on sujunut.

Kolmas pääteema on varautuminen. Varautumisen rooli osana kriisinhallintaa on tärkeä, sillä panostamalla varautumiseen voidaan parantaa organisaation toimintaedellytyksiä monenlaisissa kriisitilanteissa myös tulevaisuudessa. Huomiota on kiinnitettävä laajemmalti siihen, mitä voitaisiin tulevaisuudessa tehdä paremmin, ettei vastaavia tilanteita pääsisi tapahtumaan, tai että niissä pystyttäisiin vähintään toimimaan paremmin. Lisäksi on arvioitava suuremmissa mittakaavassa toimenpiteitä, joiden avulla kriisinhallintaa voidaan *kehittää* - siksi varautumisen tarkastelu ja sen kehittymisen arvioiminen ovat tärkeässä osassa aineiston analyysia. Lähes kaikkien tapausten kohdalla niistä julkaistuissa onnettomuustutkintaraporteissa arvioitiin varautumisen taso ennen onnettomuutta. Sitä arvioitiin osana kokonaisvaltaisen kriisinselvitystyön onnistumista, jotta toimintaa voidaan kehittää jatkoa ajatellen.

4.1 Viestinnän rooli osana tapausten kriisinhallintaa

Viestintä ja kriisinhallinta kulkevat käsi kädessä. Nokian vesikriisin osalta on arvioitu, että sen epäonnistunut viestintä oli omiaan tekemään normaaliolojen häiriötilanteesta kriisin (Seeck et al. 2008, 220). Voitaneen siis todeta viestinnän olevan suuressa roolissa erinäisten onnettomuus- ja poikkeustilanteiden selvittämisessä. Kriisiviestinnän tehtävinä on kommunikaation keinoin lieventää kriisin kielteisiä seurauksia, valmentautua toimintaan kriisitilanteissa ja ennen kaikkea pitää yhteys niihin kaikkiin yhteisöihin, jotka ovat tai tuntevat olevansa mukana asiassa. Viestintää kriisitilanteissa voidaan jäsentää kolmen erilaisen viestintänäkemyksen kautta (Lavento 2009, 209). Lavennon avaaman jäsentelyn mukaan viestintä voidaan nähdä ensiksi tiedonsiirtona, toiseksi yhteisyyden rakentamisena ja kolmanneksi sanoman leviämisenä. Viestintä tiedonsiirtona keskittyy ensisijaisesti tiedonkulkuun ja sanoman perille menoon. Tällöin ollaan kiinnostuneita ensinnäkin siitä, kuka sanoo. Toiseksi, mitä sanoo ja minkä kanavan kautta. Kolmanneksi, kenelle ja minkälaisella vaikutuksella. (Lasswell 1948; Seeck 2008 & Lavento 2009.) Yhteisyyden rakentamisella puolestaan viitataan sisällön sijasta viestinnän tapoihin ja muotoihin; lähettäjakeskeisyyden sijasta painotetaan yhteiskunnan rakentumista alhaalta ylöspäin. Näin ollen kuntalaisten rooli yhteisessä toiminnassa huomioidaan - kuntalainen tulee kohdata kriisin hetkellä ja tiedontarpeista on huolehdittava (Huhtala & Hakala 2007). Sanoman leviäminen korostaa viestien vapaata leviämistä sekä niin sanottua maaperää, johon viesti levitetään.

Poikkeustilanteissa viestinnän rooli korostuu. Viranomaisen toiminta poikkeustilanteissa voi olla usein jopa laajan kritiikin kohde, mikä lisää tapauksen saamaa mediajulkisuutta. Muun muassa viranomaisen vaikenemisen on katsottu ruokkivan yleisön pelkoja ja epäluuloja, sekä heikentävän yleisön luottamusta siihen, että viranomainen pystyy hallitsemaan tilanteen. Poikkeustilanteessa tärkeintä on kuitenkin se, mitä viranomainen tosiasiallisesti tekee ja tiedottamisen tehtävä on kertoa näistä teoista laajemmalle yleisölle, kuten kuntalaisille. Kriisinhallinnan näkökulmasta on tärkeää ymmärtää miten erilaiset viestinnän jäsenyydet palvelevat tilannekuvan luomista, kuntalaisten kohtaamista ja tiedon levittämistä osana varoittamistoimenpiteitä.

Jo aiemmin todettiin, että Nokian vesikriisin osalta sen aikana toteutettua viestintää on arvioitu eri tutkimuksissa ja todettu ongelmia lähestulkoon jokaisella kriisiviestinnän osa-alueella:

ajoituksessa, sisällössä, tavoitavuudessa, ymmärrettävyydessä sekä esimerkiksi puhelinalvelun järjestämisessä kansalaisille (Seeck et al. 2009). Yksi merkittävä tekijä, jonka arvioidaan aiheuttaneen viestinnän hitauden ja toimimattomuuden, oli kriisitilanteessa vallinnut byrokratia. Sen sijaan että tieto olisi liikkunut jouhevasti taholta toiselle ja vastuunjako olisi ollut selkeää, jäätiin tiedottamisessa jumiin hallinnollisiin ongelmiin. Jokelan koulusurmien osalta viestintä tapahtuneesta eteni tilanteen poikkeuksellisuuteen ja järkyttävyyteen nähden johdonmukaisemmin: tiedotusvastuun otti heti alkuvaiheessa Keski-Uudenmaan poliisilaitoksen tutkinnanjohtaja ja apuna tiedottamistyössä oli lisäksi rikosylikonstaapeli, jolle oli kertynyt rutiinia päivittäistiedottamisen käytännöistä (OM 2009, 29). Mainittakoon, että juuri tällaisen rutiinin puute vaikutti Nokian vesikriisin viestinnän järjestämisen onnistumiseen (Seeck et al. 2008, 29). Täysin vertailukelpoisia nämä kaksi mainittua eivät ole, mutta yhtä kaikki viestinnän suunnittelun, vastuunjaon ja kriisiviestintäsuunnitelmien ajantasaisuuden merkitys osana turvallisuudenhallintaa on hyvä tuoda esiin.

Palataan tarkastelemaan viestinnän alkuvaiheita valituissa tapauksissa. Jokelan tapauksessa oikeusministeriön raportin mukaan jo noin tunnin kuluttua ensimmäisestä hätäkeskusilmoituksesta kerrottiin medialle lyhyesti tapahtuneesta, sekä kriisikeskuksen perustamisesta ja sen sijainnista. Samassa yhteydessä ilmoitettiin myös, miten jatkotiedottaminen tullaan järjestämään. Keskusrikospoliisi antoi lisäksi laajalle yleisölle suunnatun alustavan tilannekatsauksen eli tapauksen ensitiedotteen ”*Tuusulan Jokelassa kouluammuskelu*”, mikä tapahtui kaikkiaan neljä tuntia tapahtuneen alkamisesta. Tiedotteessa annettiin tutkinnan yleisjohtajan ja tutkinnanjohtajan nimet ja puhelinnumero, johon voi ilmoittaa tapausta koskevia tietoja (OM 2009, 29). Tiedotteessa mainitut lisätiedot voivat äkkiseltään kuulostaa itsestäänselvyyksiltä, mutta esimerkiksi molempien vesikriisien tiedottamisessa vastaavat tiedot oli puutteellisesti annettu, mikä johti tiedonkulun hitauteen ja kuntalaisten kohtaamiin hankaluuksiin saada ajankohtaista tietoa (Seeck et al. 2008, 37, 41; Hänninen & Väänänen 2017, 15, 17). Sen sijaan median, niin paikallisen kuin valtakunnallisen, ottama nopea ja monipuolinen vastuu Nokian vesikriisistä viestimissä auttoi viranomaista tiedonvälittämisessä ja toi esiin kuntalaisten esiin nostamia näkökulmia (Seeck et al. 2008, 7.) Vastaavasti Talvivaaran ympäristöonnettomuuden viestinnän osalta Onnettomuustutkintakeskuksen (viitataan jatkossa OTKES) tutkintaselostuksessa (2014, 25) kuvaillaan viestintää säännöllisesti järjestetyksi: koko marraskuun ajan lukuisat viranomaiset tiedottivat tehostetusti omista toimistaan kaivosyhtiön suhteen, ja tiedotusta annettiin lähes

päivittäin. Vuodosta myös tiedotettiin ELY-keskuksen toimesta heti, kun varmistettu tieto saatiin.

Poikkeuksellisissa onnettomuustilanteissa vaaditaan toimijoiden viestinnältä nopeaa päätöksentekoa ja usein erillisen kriisiryhmän organisoimista. Esimerkiksi Jokelassa viestintää varten muotoutui kolmen hengen ryhmä, jossa olivat mukanaan kunnan tiedottaja, strategiasuunnittelija sekä johdon assistentti. Kunnan nettisivuille oli juuri edellisenä keväänä rakennettu kriisiviestityökalu, joka otettiin käyttöön Jokelan koulusurmien yhteydessä (OM 2009, 31). Sen avulla ensitiedote tuli kunnan nettisivuille sekä median tietoon, ja kaikki tämä tapahtui noin tunnin kuluttua ammuskelun alkamisesta. Sen sijaan Nokialla ei edetty viestinnällisesti yhtä nopeasti tai kattavasti: kenties viestinnän ongelman ytimessä oli se, ettei tilannetta heti tunnistettu niin laajamittaiseksi ongelmaksi kuin mitä se todellisuudessa oli, epäilevät Seeck ja kumppanit (2008, 58). Tämä johti siihen, ettei tilanteen vaatimaa kriisiryhmää perustettu riittävän ajoissa. Kun se lopulta perustettiin, eivät ongelmat loppuneet. Kriisiryhmän perustamisen jälkeen henkilöresurssit olivat edelleen alimitoitettuja, viestinnän tehtäviä ei määritelty tarpeeksi tarkoin eikä työnjako ollut edelleenkään riittävän selkeä (em. 66). Aineiston pohjalta voidaan todeta, että erillisen kriisiryhmän perustaminen on kriisiviestinnän onnistumisen kannalta olennaista, sillä poikkeustilanteissa vaaditaan monella osa-alueella erityisasiantuntijuutta sekä johtajuutta.

Yhteenvetona tapausten viestinnällisistä alkuvaiheista on koottu alla oleva taulukko 8. Sen tarkoitus on selventää, milloin kriisin johtanut tapahtumaketju on saanut alkunsa, milloin tietoa on alettu välittää kuntalaisille ja medialle sekä milloin erillinen kriisiryhmä on perustettu ja ensimmäinen virallinen tiedotustilaisuus pidetty. Tietojen avulla voidaan arvioida viestinnän toteutusta verraten niitä organisaatioiden omiin kriisiviestintäsuunnitelmiin, mikäli sellaisia on ollut käytettävissä jo ennen kriisiä. Taulukon tietojen perusteella voidaan myös vertailla eri tapausten viestinnällisiä aikatauluja.

Taulukko 8. Kriisiviestinnän alkuvaiheet tapauksittain. *Lähteet: Seeck et al. (2008), OM (2009), OM (2010), OTKES (2014), Hänninen & Väänänen (2017).*

	Nokia	Jokela	Kauhajoki	Talvivaara	Äänekoski
Tapahtuman alku	28.11.2007 klo 12 likaveden sekoittuminen käyttöveteen, ensimmäinen valitus vedestä klo 15:30	7.11.2007 klo 11:42 ammuskelu alkoi, ensimmäinen soitto häätäkeskukseen 11:43	23.9.2008 klo 10:30 ammuskelu alkoi, ensimmäinen soitto häätäkeskukseen 10:43	4.11.2012 7:30 vuoto havaittiin kaivosyhtiössä	12.10.2016 klo 12:40 putkirikko, 15.10.2016 klo 21:30 tieto ensimmäisistä sairastumisista
Ensietiedote kuntalaisille	30.11.2007 klo 12:47 kaupungin verkkosivuille ensietiedote → 2 vrk tapahtuman alkuhetkestä	7.11.2007 klo 12:50 kunnan verkkosivuille → 1 h tapahtuman alk.	23.9.2008 klo 11:42 valtakunnallinen tiedote, klo 13 tiedotustilaisuus kaupungintalolla → alle 1 h tapahtuman alusta	4.11.2012 ELY- keskuksen tiedote → 5 vrk tapahtuman alk.	16.10.2016 illalla “ovelta ovelle”, tieto myös verkkosivuilla ja Facebook-sivulle → 4 vrk tapahtuman alk.
Ensietiedote medialle	30.11.2007 Aamulehti, tieto verkkosivujen keskustelupalstalta → 2 vrk tapahtuman alkuhetkestä	7.11.2007 klo 13 medialle sähköposti → 1 h tapahtuman alk.	23.9.2008 klo 11:12 Ilta-Sanomat → alle 1 h tapahtuman alk.	9.11.2012 → 5 vrk tapahtuman alk.	16.10.2016 päättös, ettei lehdistöä tiedoteta, samana iltana klo 22:44 uutinen Keski-suomalaise n verkkosivuille → 4 vrk tapahtuman alk.
Kriisiryhmän/keskuk sen perustaminen	30.11.2007 → 2 vrk tapahtuman alkuhetkestä	7.11.2007 iltapäivällä sekä kunnan kriisiryhmä että kriisikeskus Jokelan kirkolle → saman päivän aikana	24.9.2008 → tapahtumaa seuraavana päivänä	4.11.2012 kaivosyhtiön tilanneryhmä 14.11.2012 valvontaviranom aisten työryhmä → 10 vrk tapahtuman alk.	19.10.2016 klo 12 → 7 vrk tapahtuman alk.
Ensimmäinen virallinen tiedotustilaisuus	1.12.2007 klo 11 → 3 vrk tapahtuman alkuhetkestä	7.11.2007 klo 18 → saman päivän aikana	23.9.2008 klo 13 → saman päivän aikana	5.11.2012 → tapahtumaa seuraavana päivänä	20.10. järjestettiin kaupungin toimesta asukastilaisuus → 8 vrk tapahtuman alk.

Taulukosta voidaan nostaa esiin seuraavia havaintoja: vesikriisien viestinnässä ensitiedote tapahtuneesta on annettu vasta muutamia päiviä tapahtumaketjun alkuhetkestä, kun taas muissa tapauksissa ensitiedote on annettu saman päivän aikana, jopa alle tunti tapahtuman alkamisesta. Vesikriisien alkuvaiheissa mediaa ei ole myöskään raporttien mukaan tiedotettu oma-aloitteisesti. Sen sijaan koulusurmatapauksissa virallisia tiedotteita on annettu jo ensimmäisen tunnin sisään tapahtuman alkuhetkestä. Yhteistä kaikissa tapauksissa on se, että niissä on perustettu tapahtuneen johdosta erillinen kriisityöryhmä, joskin vesikriiseissä myöhäisempänä ajankohtana kuin muissa tapauksissa. Lisäksi kaikissa tapauksissa kunta on ollut mukana kriisiviestintätyössä, mutta eroja on havaittavissa siinä, missä vaiheessa kunta on osallistunut viestintään ja tiedotukseen. Kaikkien ensitiedotteiden antamisessa on käytettyä eri tapoja ja julkaisualustoja, eli yhteistä linjaa ei näiden osalta ole ollut varautumis- tai kriisiviestintäsuunnitelmissa. Yhteisen linjan luominen kaikkien erilaisten poikkeustilanteiden toimintatavoille olisi haastavaa, mutta kriisiviestinnän osalta jonkinlainen kokoava ohjeistus lienee organisaatioita hyödyttävä.

Taulukon esiinnostamien havaintojen osalta on huomioitava se, että vesikriisien osalta on jouduttu odottamaan veden mittausten testituloksia ennen tiedotteen antamista. Sosiaali- ja terveysministeriön antaman ohjeistuksen (2014, 54) mukaan terveyshaitan tai -vaaran arvioimiseksi, rajaamiseksi ja poistamiseksi, epidemiaepäilytapauksessa varotoimenpiteisiin tulisi kuitenkin ryhtyä jopa ennen saastumisen varmistumista. Ohjeessa kehoitetaan, ettei epäilytilanteessa tulisi jäädä odottamaan epidemian varmistumista, laboratoriotuloksia uusista näytteistä tai tietoa terveyskeskukseen hakeutuneista sairastuneista. Vesikriiseissä konkreettiset vahingot, eli teknisen veden sekoittuminen käyttöveteen Nokialla ja putkirikko Äänekoskella, on havaittu muutaman tunnin viiveellä tapahtumaketjun alkamisesta, mistä syystä oletettavasti myös ajantasainen viestintä on viivästynyt.

Taulukon osalta tulee kiinnittää huomiota myös siihen, *miten* vesikriiseistä on viestitty vahingon havaitsemisen jälkeen. On pohdinnan arvoista, onko kaupungin verkkosivuilla annettu tiedote tai ovelta ovelle kiertely ollut tavoittavin ja nopein tapa ilmoittaa asukkaille käyttöveden mahdollisesta likaantumisesta. Kriisiviestinnässä on tärkeää tunnistaa ajankohtaisimmat mahdolliset viestintäkanavat ja hyödyntää niitä oikein. Tapausten jälkeen kriisiviestintätoiminnassa on kiinnitetty huomiota erilaisten kriisityökalujen, kuten massatekstiviestien ja teksti-tv-tiedotteiden, hyödyntämiseen vastaavissa tilanteissa (Seeck et al. 2008, 224; OTKES 2009, 69; Hänninen & Väänänen 2017, 14). Seuraavassa taulukossa on

esitelty Korpiolan (2011) yhteen kokoamat digitaalisen viestinnän toimijaroolit ja niiden kohdeyleisöt. Nämä roolit ja kanavat on hyvä tiedostaa erilaisissa viestintätilanteissa, sillä kunta voi kriisitilanteessa joutua toimimaan niin viestijänä, vaikuttajana kuin valvojanakin - mikä kävikin ilmi myös taulukosta 4., johon oli koottu kirjallisuusaineiston näkökulmat kunnan rooleista kriisinhallinnassa.

Taulukko 9. Digitaalisen julkisuuden toimijaroolit. *Lähde: Korpiola, L. 2011 Kriisiviestintää digitaalisessa julkisuudessa, s. 46.*

Toimija	Roolit	Areena
Yksilö	tiedonetsijä painostaja	sosiaalinen media
Yhteisö	vaikuttaja painostaja	verkstopalvelut
Massa (yksilöiden joukko, "nettiväki")	tiedonetsijä painostaja	sosiaalinen media verkkomedia omat verkkosivut
Organisaatio	paikkaaja viestijä vaikuttaja valvoja	omat verkkosivut verkkomedia sosiaalinen media
Media	välittäjä valvoja	perinteinen media verkkomedia

Taulukon perusteella voidaan todeta, että digitaalisessa viestinnässä organisaatiolla on samankaltaisia rooleja kuin kunnalla voidaan havaita olevan osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Kunnan eri rooleja valituissa tapauksissa tarkasteltiin aiemmassa taulukossa, jossa esiteltiin tutkimukseen valittu kirjallisuus. Esimerkiksi *viestijä*, *paikkaaja* sekä *valvoja* tulivat esiin myös siinä. Viestijän roolissa organisaatio pyrkii jakamaan tietoa itsestään, toimistaan ja tavoitteistaan. Paikkaajan roolin tarkoitus on korjata väärää tietoa, joka voi levitessään hankaloittaa kriisinhallintaa. Valvoja taas seuraa käytävää keskustelua pysyäkseen ajan tasalla ja tarkkaillakseen viestinnän tavoitteiden onnistumista. (Korpiola 2011, 44 - 45).

Roolien tunnistaminen on hyödyllistä viestinnän vastuunjaon sekä viestinnän tavoitteiden seuraamisessa.

4.1.1 Kriisiviestinnän toteutuksen arviointia tapauksissa

Päävastuu paikallisesta viestinnästä on kunnilla, paikallisilla viranomaisilla ja kunnallisilla yhteenliittymillä kuten muun muassa sairaanhoitopiireillä ja alueellisilla pelastuslaitoksilla (VNK 2007, 15). Onnistuneen kriisiviestinnän kannalta olennaista on kiinnittää seuraaviin seikkoihin: kuntien viestintä- ja tiedotussuunnitelmien on oltava ajan tasalla, niiden tulisi olla kaikkien toimijoiden tiedossa ja jalkautettuna osaksi sen toimintaa niin normaali- kuin poikkeusoloissakin. Itse kriisitilanteessa on suunnitelmien ohella toimittava jatkuvasti päivitettävän ja todenmukaisen tilannekuvan mukaan. Kriisin jälkeen taas on tärkeää muistaa arvioida kunnan viestintätoimintaa sen kehittämiseksi. Kuntalaisten luottamuksen rakentumisen näkökulmasta on todellisen kriisinhallinnan lisäksi tärkeää se, millainen kuva kriisinhallinnasta kuntalaisille välitetään. Mainittakoon myös, että kunnan hyvät yhteistyösuhteet joukkoviestimiin normaalioloissa voivat olla keskeinen tekijä kriisitilanteissa.

Seeckin, Hakalan ja Lavennon (2008) tutkimuksen mukaan Nokian vesikriisissä yksi keskeisistä ongelmista oli, että kaupungin kriisinhallinnasta vastaavat eivät olleet päättäneet, mitä tietoa eri toimialoilta kerätään ja mitkä lähteet ovat kriisipotentialin tunnistamisen kannalta olennaisia. Kriisitilanteessa kukin kaupungin toimiala loi tilannekuvaa vain omasta organisaatiostaan lähtevän tiedon varassa, eikä kattavaa poikkihallinnollista tilannekuvaa luotu. Vesilaitoksella ilmenneet varoitussignaalit havaittiin, mutta toiminnassa keskityttiin parin päivän ajan vain vian selvittämiseen asiasta viestimisen sijaan. Viestintä ei siis kulkenut ajantasaisesti selvitystyö ohella. Olemassa olevaa kaupungin seurantajärjestelmien tuottamaa dataa ei myöskään hyödynnetty, kuten poikkeavia määriä puheluliikenteessä tai verkkosivuilla vierailuja (em. 96). OTKES:in julkaisema raportin mukaan (2009, 67) on jopa aiheellista olettaa, että jonkin verran sairastumisia olisi ollut mahdollista välttää kriisitilanteessa tehokkaammalla perusviestinnällä. Voidaan siis todeta kriisiviestinnän osuuden kriisinhallinnassa olevan merkittävässä roolissa, etenkin kun kyse on henkeen tai terveyteen kohdistuvista onnettomuustilanteista.

Kriisin leviämisen ehkäisemiseksi kunnan ensimmäisen reaktion tulisi olla nopea, paikkansapitävä ja johdonmukainen (ks. Coombs 2007). Jo ensimmäisen tunnin sisällä tulisi tapahtua mahdollisen kriisin aiheuttaman tapahtuman havaitseminen, kuten koulusurmatapauksissa pitkälti tapahtuikin. Molemmissa kunnissa kriisijohtaminen asettui kunnanjohtajan rooliin, ja valmiussuunnitelmien mukainen toiminta aloitettiin välittömästi (Hakala 2009, 122). Kuten mainittu, tällaista toimintaa edistää hyvin tehty kriisiviestinnän etukäteissuunnittelu. Jos organisaatiossa on tehty etukäteen tarvittavat luonnokset ja mallipohjat kriisitilanteiden varalle sekä koottu yhteen median ja keskeisten sidosryhmien yhteystiedot, ei näiden kokoamiseen tarvitse käyttää kallisarvoista aikaa kriisin kriittisillä alkuhetkillä. Nopea reagointi tilanteen alkuvaiheessa on osoitus siitä, että kunnalla on kontrolli kriisitilanteesta ja että kunta on sitoutuneesti sekä aktiivisesti ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Äänekosken tapauksessa viestintävastuun ottanut terveystarkastaja totesi kriisin selvitysvaiheessa, ettei viestintäsuunnitelmia tällaisten tilanteiden varalle ollut olemassakaan tai ainakaan hän ei ollut nähnyt niitä (Hänninen & Väänänen 2017, 8). Näin ollen toimintatavoista sovittiin yhdessä energialaitoksen kanssa kriisin aikana, mikä osaltaan vei aikaa alkuvaiheessa itse tiedottamisesta. Talvivaaran tapauksessa kriisiviestinnän alkuvaiheissa ongelmia tuli esiin vastuunjaossa ja yhteistyössä. Onnettomuuden alkuvaiheessa viestintävastuu oli Kainuun ELY-keskuksella, joka joutui toimimaan aluehallintoviranomaisista kovimman paineen alla ennen kuin se sai muilta virka-apua (OTKES 2014, 27). Erityisen viestinnällisen haasteen tuotti se, että ELY-keskusta kuormittivat lisäksi häiriöviestit, jotka vaikeuttivat itse onnettomuustilanteen hoitamista.

Kriisiviestintään liittyvät ensireaktiot ovat keskeisessä asemassa kriisin leviämisessä. Yhdenmukaisuutta viestintään lisää se, että kriisinhallinnasta vastaava ryhmä puhuu ns. yhdellä äänellä, eikä anna ristiriitaista tietoa. Nokian vesikriisissä tiedottamisen ristiriitaisuus tuli esiin kuntalaisten keskuudessa: kriisipuhelimeen tulleiden yhteydenottojen mukaan kuntalaiset eivät tieneet miten kotona tulee toimia, koska tiedotteissa oli ristiriitaisuuksia vedenkeittomääräysten suhteen (Seeck et al. 2009, 116). Ristiriitaisuuksia havaittiin toimittajien toimesta myös Äänekosken tapauksen yhteydessä, jolloin ympäristötoimenjohtaja puhui Ylen uutisessa “shokkikloorauksesta” ja sen toteuttamisesta, vaikka tällaista määräystä ei oltu käsitelty operatiivisen ryhmän kanssa (Hänninen & Väänänen 2017, 9). Tapausten pohjalta tulee selväksi, ettei viestinnän selkeyttä tule unohtaa tai aliarvioida. Kriisitilanteesta tiedotettaessa on varottava ristiriitaisuuksien lisäksi liiallisen asiantuntijakielen käyttämistä. Esimerkiksi Nokian tapauksessa viestinnässä termi *tekninen vesi* herätti hämmennystä

kuntalaisten keskuudessa (em. 54; OTKES 2009, 67), samoin kuin *ameeboista* puhuminen Äänekosken vesikriisin uutisoinnissa (Hänninen & Väänänen 2017, 10).

Viranomaistoimintaan osallistuvien tahojen välisen viestinnän pelisäännöt tulisi järjestää mahdollisimman selkeiksi. Siten voidaan pyrkiä luottamukseen toimijoiden välillä ja rakentaa edellä mainittua yhteistä ääntä. Näin toimimalla voidaan palvella myös kansalaisten tiedontarpeita. Talvivaaran tapauksen jälkikäteistutkinnasta käy ilmi, että kaivosyhtiöltä jäi tekemättä ympäristöluvan vaatima ilmoitus alueiden kuntien (Sotkamo ja Kajaani) ympäristön- ja terveydensuojeluviranomaisille (OTKES 2014, 10). Kuntien viranomaiset saivat tiedon vuodosta tiedotusvälineiden kautta, eivätkä kaivosyhtiöltä itseltään. Lähikylien asukkaat olivat pettyneitä Talvivaaran antamaan tiedotukseen, lähinnä sen todenmukaisuuden osalta. Talvivaaran johto oli alussa kiertänyt kyliä luvaten, ettei ympäristöhaittoja tule, mikä myöhemmin paljastui liian suureksi, osin jopa valheelliseksi lupaukseksi. Lisäksi kaivosyhtiön viestinnästä puuttui inhimillisyys, millä oli negatiivinen vaikutus: kaivosyhtiö ei onnettomuuden alkuvaiheessa antanut kirjallista anteeksipyyntöä tai pahoitellut vuotoa virallisissa tiedotteissaan, internet-sivuillaan tai blogissaan, vaan keskittyi vuodon eri vaiheisiin ja ympäristövaikutuksiin (Tiainen et al. 2014, 46). Jokelan tapauksessa viranomaisten ensisijainen tehtävä ampumistilanteessa oli huolehtia pelastustoimien järjestämisestä ja lisävahinkojen ehkäisemisestä. Kriisitilanteessa akuutin pelastustoimen lisäksi heille kuului tiedottamisvastuu. Pääasiallinen vastuu tiedottamisesta asettui poliisille. Poliisin järjestämä tiedottaminen Jokelassa oli alkuvaiheessa niukkaa ennen tiedotustilaisuutta, joka pidettiin noin kuusi tuntia tapahtumien alkamisesta. Joidenkin tutkimusten mukaan poliisin olisi ollut mahdollista tiedottaa enemmän ja nopeammin, mikä olisi voinut helpottaa tiedotusvälineiden toimintaa ja tyydyttänyt kansalaisten tiedontarpeita. (OM 2009, 105.) On arvioitu, että Jokelan tapauksessa poliisi halusi eristäytyä ratkaisemaan kriisiä ja tiedottaa tuloksista vasta sen jälkeen (Hakala 2009, 122). Tämä tuo esiin haasteen tilanteessa, jossa on mukana muitakin organisaatioita - kenen säännöillä toimitaan yllättävässä kriisitilanteessa? Kenellä on johtovastuu? Laki antaa omat rajoitteensa, kuten teoriaosuudessa todettiin, mutta miten laki kohtaa käytännön kriisitilanteessa?

Pearson & Clair (1998) ovat koonneet yhteen kriisijohtamisen kannalta tärkeitä toimintoja, joiden onnistumista on arvioitu taulukkomuotoon. Seeck ja kumppanit (2008) ovat hyödyntäneet samaa informaatiota ja suomentaneet taulukon sisällön alla olevan kuvan mukaiseen muotoon.

Kuva 10. Kriisijohtamisen onnistumisten ja epäonnistumisten arviointia, suomennettu versio. Lähde: *Kriisijohtamisen arviointimalli: onnistuneen ja epäonnistuneen kriisijohtamisen piirteitä* Seeck, H., Lavento, H. & Hakala S. (2008). Alkuperäisen taulukon lähde: Pearson C. & Clair J. (1998) *The Academy of Management Review* (Vol. 23, No. 1); *Reframing Crisis Management*, s. 68.

Kriisijohtamisen piirre	Epäonnistuneet lopputulokset	Välimaaston lopputulokset	Onnistuneet lopputulokset
1. Varoitussignaalien havaitseminen	Signaalit uhkaavasta kriisistä ohitetaan. Kriisi iskee organisaatioon yllätyksenä.	Signaalit potentiaalisesta kriisistä saavat organisaation valmiustilaan.	Signaalit havaitaan aikaisin ja organisaatio aloittaa asianmukaiset toimet.
2. Kriisin leviäminen	Kriisi leviää organisaation ulkopuolelle. Ulkoiset sidosryhmät tulevat kriisin osallisiksi.	Vahinko organisaation ulkopuolisille on vähäinen.	Merkittävimmat vaikutukset rajoittuvat organisaatioon. Kriisistä ei aiheudu kuolemantapauksia tai vahinkoa sidosryhmille.
3. Toiminnan jatkuminen	Kaikki organisaation toiminnot suljetaan.	Toiminta-alueet, joille kriisi on eniten vaikuttanut, suljetaan tilapäisesti. Vaikutukset palvelujen tuottamiselle ovat vähäiset.	Toiminta jatkuu normaalisti kriisin aikana ja jälkeen. Kriisillä ei ole vaikutuksia palvelujen tuottamiseen.
4. Vaikutukset oppimiseen	Kriisistä ei opita. Organisaatio tekee samat virheet vastaavien tilanteiden tapahtuessa.	Oppimista tapahtuu, mutta oppiminen on keskittynyt harvoihin yksiköihin tai yksilöihin.	Organisaatio muuttaa toimintamallejaan kriisin seurauksena. Opittua hyödynnetään tulevien tilanteiden käsittelyssä.
5. Maineen hallinta	Organisaatio kärsii pitkäaikaiset negatiiviset jälkiseuraukset. Tehottoman kriisinhoidon takia yhteisö näkee organisaation petturina tai vihollisena.	Kriisin kielteiset vaikutukset ovat lyhyesti käsitellyt. Yhteisö näkee virheet kriisinhoidon piirteinä, mutta jatkaa palvelujen käyttämistä kuten normaalistikin.	Organisaation imago paranee tehokkaan kriisinhoidon takia. Organisaatio nähdään sankarillisena, huolehtivaisena, välittävänä ja itsekin olosuhteiden uhriina.
6. Resurssien saatavuus	Organisaatio komppuroi eteenpäin: resurssit kriisin kohtaamiseen puuttuvat.	Organisaatio komppuroi eteenpäin haalien kasaan omaa ja muiden antamaa ad hoc -tukea.	Organisaation ja ulkopuolisten sidosryhmien resurssit ovat valmiina käytettäviksi tarvittaessa toimiin.
7. Päätöksenteko	Päätökset tehdään hitaasti, sisäisiä ristiriitoja. Päätöksenteko ei perustu riittävään tietoon.	Päätökset tehdään hitaasti, organisaation ulkopuolisia jännitteitä.	Ajallaan ja asianmukaisesti tehdyt päätökset. Päätöksenteko perustuu faktoihin.

Taulukon perusteella voitaneen ensinnäkin todeta kriisijohtamiseen kuuluvien toimintavaiheiden olevan laaja kokonaisuus. Toisekseen voidaan todeta, että vesikriiseissä ongelmakohtiksi muodostuivat varoitussignaalien lukeminen, maineen hallinta sekä päätöksenteko, Nokian kohdalla kenties vahvemmin kuin Äänekosken, sillä Äänekosken tapauksessa oltiin pystytty jo hyödyntämään Nokian tapauksesta opittua tietoa ja välttämään suurimpien virheiden toistaminen. Maineen hallinnan osalta myös Talvivaaran tapauksessa kaivosyhtiö koki pitkäaikaisia negatiivisia seurauksia (ks. Tiainen et al 2014, 51). Vaikutusalueiden kunnat sen sijaan selvisivät tilanteesta paremmin, sillä onnettomuuden seuraukset yhdistettiin monilta osin suoraan kaivosyhtiön organisaatioon, ei toimintaan osallistuneiden kuntien toteuttamiin toimenpiteisiin. Jokelan ja Kauhajoen tapauksissa kriisillä oli laajamittaisia vaikutuksia, joiden leviäminen oli väistämätöntä. Huoli oppilaiden turvallisuudesta ja nuorten hyvinvoinnista nousivat päällimmäisenä esiin. Tapauksista kuitenkin opittiin ja esimerkiksi erilaisia toimintamalleja, kuten koulujen turvallisuus- ja hyvinvointisuunnitelmia, alettiin päivittää välittömästi tapausten jälkeen.

4.1.2 Kriisiviestinnän toimintamallien kehittäminen

Viestinnän murros on edelleen käynnissä verkostoyhteiskunnassa, niin myös kuntasektorilla. Uusia medioita ja viestinnän rituaaleja syntyy jatkuvasti, siksi kriisiviestintäsuunnitelmia on päivitettävä säännöllisesti kunnissakin. Mediavalintoja tehtäessä on käytettävä harkintaa sen suhteen, mitkä mediat ovat kulloinkin ajankohtaisimpia, sillä kunnan toimijoiden tulisi saavuttaa kriisitilanteissa kaikki tilanteen vaatimat viestinnän kohderyhmät. Selvää on, ettei ole olemassa yhtä oikeaa viestinnän työkalua, jolla voitaisiin tavoittaa kriisin sattuessa jokainen vaikutusalueen kuntalainen välittömästi. Kuitenkin selkeillä kriisiviestinnän suunnitelmilla, vastuunjaolla ja pelisäännöillä voidaan vähentää kriisin negatiivisia vaikutuksia. Voitaneen sanoa, että onnistuneen kriisinhallinnan edellytykset viestinnälle luodaan kuntien omassa arjessa - kriisitilanteissa koetellaan sen toimivuutta. Huomionarvoista on myös asiakasrekisterien ja tarvittavien yhteystietojen ylläpito, jotta voidaan hyödyntää tarvittaessa esimerkiksi aikasemmin mainittuja massatekstiviestisovelluksia. Kriisitilanteen alkuvaiheessa kuntalaisten tavoittamisessa on tärkeää, että viestintävastaavat ja tärkeimmät viestintäkumppanit on määritelty, heidän yhteystietonsa ovat saatavilla ja että toimintaa ohjaa organisaatiossa hyväksytty ja harjoiteltu viestintäsuunnitelma.

Valtioneuvoston kanslia julkaisi vuonna 2016 *Valtionhallinnon viestintäsuosituksen*, joka korostaa arvojen ja johtamisen merkitystä viestinnässä sekä viestinnän kohtaamia muutoksia ja odotuksia. Johtamisen yhteydessä suosituksessa todetaan, että jokaisen asiantuntijan tulisi viestiä omalla vastuullaan olevista asioista ja tehdä yhteistyötä viestinnän ammattilaisten kanssa viestintää suunniteltaessa. Asiantuntijoiden on täten kyettävä vaikuttamaan verkostoissa. Organisaation on huolehdittava, että jokainen asiantuntija tietää millainen viestinnän vastuu ja tehtävä hänellä on hoidettavanaan. Vastavuoroisesti organisaatioon kuuluvilla asiantuntijoilla, viranomaisilla ja työntekijöillä on oikeus saada tarvittava tuki ja koulutus vaadittavaan viestintäosaamiseen. (em. 8). Valtionhallinnon suositus kokoaa yhteen samankaltaisia seikkoja kuin valittujen kriisitapausten jälkeen annetut yksittäiset suositukset: selkeä vastuunjakoa, yhteistyö ja tarvittava koulutus tulevat esiin tärkeimpinä kehitystyökaluina viestinnässä.

Kouluampumistapausten osalta kriisinhallinnan toimintamalleja haluttiin kehittää tiedonkulun osalta. Osa toimintaan osallistuneista sidosryhmistä koki Jokelan tapauksen alkuvaiheessa tiedonkulun olleen puutteellista ja ettei kaikkia käytettävissä olleita voimavaroja hyödynnetty parhaalla mahdollisella tavalla (OTKES 2009, 105). Kuten mainittu, poliisi halusi ratkaista asioita yksin ennen tiedottamista. Kauhajoella taas nämä osa-alueet hoidettiin jo onnistuneemmin, mutta poliisin tiedotuksessa ongelmana oli se, ettei tietoa jaettu medialle tai jaettu verkossa (Hakala 2009, 122). Sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäministeriö ovat parantaneet vuodesta 2009 alkaen yhteisten häiriötilanteiden johtamista ja tilannekuvan muodostamista luontaisesti usean vuoden aikana jatkuneeseen maakunta- ja sote-uudistukseen liittyen (ks. OTKES:in turvallisuussuositus 2007). Vastaavien tilanteiden johtamiseen liittyvää tiedonvaihtoa suositeltiin OTKES:in toimesta harjoiteltavan säännöllisesti alueellisesti, eli sidosryhmäyöskentelyä haluttiin kehittää myös kuntien toiminnan tasolla. Kokonaisvaltaisesti suositeltiin Jokelan tapauksen jälkeen, että kriisitilanteiden viestintäkäytäntöjä pitäisi kehittää siten, että tiedottaminen olisi säännöllistä, selkeästi järjestettyä ja riittävän tiheää (OTKES 2009, 125).

Vesikriiseissä epäonnistuttiin molempien tapausten osalta siinä, että vaaran merkkejä ei havaittu eikä kriisin leviämistä tämän johdosta pystytty enää täysin hallitusti estämään. Nokian vesikriisin viestintää tutkiessa Seeck ja kumppanit (2008, 211 - 212) toivat esiin kehittämiskohteita kriisiviestinnän osalta. Kriisiviestintätilanteessa tulisi aluksi tunnistaa tärkeimmät ryhmät joille viestintää suunnataan. Näistä ryhmistä olennaisimmat ovat usein *uhrit*, eli ne, joita tilanne suoranaisesti vaarantaa, *heidän omaisensa*, jotka tarvitsevat tietoa läheisistään, *suuri yleisö*, joka haluaa tietää tilanteesta yleisesti, *oman organisaation jäsenet* sekä sen tärkeimmät *sidosryhmät*. Näiden ryhmien tunnistamisen jälkeen on huolehdittava, että viestijöillä on jatkuvasti käytettävissään oikeaa ja ajantasaista tietoa, jota he pystyvät kuntalaisille jakamaan. Esimerkiksi spekuloinnin ei tulisi kuulua kriisiviestintään, vaan tiedon on oltava perusteltua, varmistettua, ymmärrettävää ja turhia pelkoja poistavaa. Lisäksi kuntalaisilta tullutta palautetta tulee seurata ja käsitellä - kaikenlainen väärä informaatio on oikaistava. Äänekosken tapauksen jälkeen teetetyssä viestinnän selvitystyössä (2017, 20) suositellaan kaikkia kriisin selvitystyöhön osallistuvia tahoja tarkastelemaan yhdessä, mitkä ovat kunkin tahon tehtävät *yhteisen tilannekuvan rakentamisessa*. Tilannekuvan rakentamiseen kuuluu myös yhteisen linjauksen muodostaminen siitä, millaisella kynnyksellä epäilyt ja mahdolliset huhut jaetaan suuren yleisön tietoon ja millaisissa viestintäkanavissa tietoa jaetaan.

Lisäksi viranomaisten väliseen viestintään tulee valita mahdollisimman tehokas yhteydenpitoväline.

Talvivaaran tapauksen johdosta OTKES:in tutkintaselostuksessa (2014, 81) todetaan, että tapahtuneen jälkeen kaivosyhtiö on järjestänyt asukastapaamisia paikallisille asukkaille, ja että onnettomuus lisäsi yhtiön järjestämää ajankohtaistiedottamista lähiseudun väestölle. Lisäksi tässäkin tapauksessa massatekstiviestisovellus otettiin jatkossa käyttöön osaksi tiedottamistoimintaa. Yhtiö on lisännyt onnettomuuden jälkeen vaikuttajaviestintää sekä tiedon tuottamista yhdessä eri tahojen kanssa. Esimerkiksi medialle yhtiö on järjestänyt omia seminaariohjelmia ja lisännyt sidosryhmätapaamisia yhteistyösuhteiden parantamiseksi. Selostuksessa arvioitiin lisäksi, että onnettomuustilanteen hoitamista kokonaistilanteen ylläpidon sekä viestinnän osalta olisi parantunut toimiva yleisjohto. Tapahtuneen seurauksena OTKES antoi turvallisuussuosituksen, jonka mukaan ministeriöiden tulisi huolehtia huolehtia siitä, että kaikenlaisten vakavien vaara- ja onnettomuustilanteiden yleisjohtajuus ja toimivaltasuhteet ovat selkeät ja toimivat. Tämän lisäksi korostetaan, että myös vähemmän kiireellisissä tai vaarallisissa tapauksissa tarvitaan yleisjohto, jolla varmistetaan kaikista tehtävistä huolehtiminen. Vaaditaan sujuvaa yhteistoimintaa, kokonaistilannekuvan ylläpitoa ja oikea-aikaista ja oikeasuhtaista viestintää (em. 84; OTKES Turvallisuussuositus Y2012-03/S3).

4.2 Verkostoyhteistyö osana kriisinhallinnan selvitystyötä ja jälkihoitoa

Kuten teoriaosuudessa mainittiin, verkostoyhteistyö on enenevässä määrin olennaisessa osassa niin kuntien kuin muidenkin organisaatioiden toiminnassa. Tiimin lopputulokset ylittävät usein yksilöllisten työpanosten summan, oli kyseessä mikä tahansa organisaatio. Ryhmätyöskentelyllä onnistutaan todennäköisimmin, kun päätösten tekemisen ja kriisin hoitamiseksi tarvittavien resurssien rasitus jakaantuu tasaisesti kaikkien ryhmän jäsenten kesken. Näin vältetään siltä, että yksittäistä toimijaa kuormitettaisiin liikaa. Kriisin selvittämistyön kannalta keskeisten päätösten ja toimintatapojen työstämiseksi tarvitaan usein sellaista asiantuntijatieta, joka on hajaantunut kuntien eri sidos- ja yhteistyöryhmille. Ryhmätyöskentely lisää paitsi asian tarkastelua eri näkökulmista, myös käytettävissä olevaa osaamista. Kunnan valmius edistää vuorovaikutussuhteiden toimintaa vaikuttaa positiivisesti sen kykyyn rajoittaa kriisin leviämistä, jatkaa normaalitoimintojen järjestämistä ja oppia

kriisistä jälkikäteen. (Lavento 2009, 212.) Kriisin johtamisen kannalta on olennaista ensimmäiseksi tunnistaa tilanteessa tärkeimmät sidosryhmät ja tavoittaa ne. Toiseksi tulee ymmärtää kuinka ne reagoivat kriisiin. Kolmanneksi, mitä resursseja tai tietoa sidosryhmät voivat tarjota kriisin hoitamiseksi. Näin voidaan välttyä esimerkiksi huhupuheiden tuottaman vääränlaisen tiedon leviämiseltä ja paikata toimijoiden välistä mahdollista kommunikoinnin informaatiotyhjyyttä. Voidaan siis sanoa verkostoyhteistyön kulkevan tiiviisti yhdessä viestinnän ja kommunikoinnin kanssa.

Kaikissa tutkimukseen valituissa kriisitapauksissa on ollut mukana aktiivisina toimijoina useita eri tahoja osana kriisin selvittämistyötä. Esimerkiksi vesikriiseissä tarvittiin muun muassa vesilaitoksen asiantuntijoita sekä tutkijoita, kouluampumistapauksissa taas pelastusalan ammattilaisia ja kirkon tukea kriisiavun järjestämisessä. Kriisitilanteen sattuessa on ensiarvoisen tärkeää, että yhteistyö kaikkien eri toimijoiden välillä toimii sujuvasti. Tämän osion tarkoituksena on arvioida, miten valituissa kriisitilanteissa verkostoyhteistyö on toiminut: miten sitä on hyödynnetty kriisin negatiivisten vaikutusten minimoiseksi, miten vastuunjaon määrittely on toteutettu, miten yhteistyö toimijoiden välillä on sujunut ja millaisia havaintoja ollaan tehty, jotta toimintaa voitaisiin tulevaisuudessa sujuvoittaa entisestään.

4.2.1 Kriisin selvittämiseen osallistuneet organisaatiot ja niiden välinen vastuunjako

Aloitetaan kouluammuskelutapauksissa hyödynnetystä verkostoyhteistyöstä. Jokelan tapauksen selvittämiseen osallistuivat koulun henkilökunta, kunnan hallintoviranomaiset, poliisi, puolustusvoimat, ensihoitopalvelut, pelastustoimi, vapaaehtoinen pelastustoimi, Suomen punainen risti, kirkon kriisiapu, opetushallitus sekä opetusministeriö. Viranomaisten välisessä kommunikoinnissa käytettiin suunnitelmien mukaista viranomaisradioverkkoa. Koska kyseessä oli ampumistilanne, kuului johtovastuu poliisille, eikä vastuunjaossa tästä ollut epäselvyyksiä. (OM 2009, 28.) Pelastustoimen ja ensihoidon näkökulmasta viranomaisyhteistyö poliisin kanssa ei kuitenkaan toiminut Jokelan tapauksessa parhaalla mahdollisella tavalla, sillä viestivälineiden yhteisiä puheryhmiä ei käytetty ja tilannetiedon kulussa oli osin puutteita (em. 105). On arvioitu, että yksi yhteinen tiedotustilaisuus lisää Jokelassa akuutissa vaiheessa olisi voinut auttaa useita viranomaisia, uhrien omaisia sekä mediaa (Hakala 2009, 122). Yhteisen koordinaation puute koettiin tiedottamisessa, koska tällaista yhteistyötilannetta varten ei paikalla olleilla viranomaisilla ollut yhteisiä suunnitelmia

eikä yhteistoimintaa ollut harjoiteltu riittävästi (OM 2009, 28). Viranomaisten keskinäinen kommunikointi tuli esiin kehittämiskohteena yhteistyön parantamiseksi, samoin kuin kokonaisvaltaisen viestinnän ja tiedottamisen parantaminen joka tuotiin esiin aikaisemmin.

Jokelan tapauksessa kriisituen järjestämisessä käytettiin yhteistyötä monien eri toimijoiden kesken. Kriisituen järjestämiseen osallistuivat Jokelan tapauksessa muun muassa kunnan sosiaalityön, terveydenhuollon ja nuorisotoimen sekä seurakunnan työntekijöitä, Suomen punaisen ristin vapaaehtoisia, kriisityöntekijöitä ympäri pääkaupunkiseutua sekä useiden eri seurakuntien niin kutsutut jälkipuinti-koulutetut työntekijät. Myös kunnanjohtaja oli mukana organisoimassa jälkiapua jo samana iltana, kun ampuminen tapahtui (Hakala 2009, 45). Kriisiapu sisälsi niin yksilöllisesti tarjottavaa tukea kuin vertaistukiryhmien järjestämistäkin. Apua oli tarjolla oppilaille, henkilökunnalle ja heidän perheilleen. Koulun ja vanhempien välillä jaettiin kokemuksia keskustelujen merkeissä jo ampumista seuraavana päivänä. (OM 2009, 33.) Voitaneen todeta, että verkostoyhteistyötä ja eri alan asiantuntijoita hyödynnettiin hyvin laajasti ja monenlainen avuntarve poikkeuksellisessa kriisitilanteessa tältä osin tunnistettiin. Jokelan tapauksen jälkeen kehittämiskohteeksi nousi suunnitelmallinen ja säännöllinen moniviranomaisyhteistyö, jolla varauduttaisiin erilaisiin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Tämä vaatisi tuekseen suunnitelmallista ja harjoiteltua ennaltaehkäisevää turvallisuustyötä (em. 125). Lisäksi tuotiin esiin uhrien omaisten erityistarve: he olisivat kaivanneet enemmän apua muun muassa juridisiin ja käytännön asioihin liittyvissä kysymyksissä (em. 36).

Kauhajoen tapauksessa ammuskelutilanteen selvittämiseksi perustettiin johtokeskus terveyskeskuksen kokoustilaan, lähelle kaupungintaloa. Tämä oli merkittävä muutos Jokelan tapaukseen verrattuna tiedonkulun osalta, sillä sijainti oli keskeinen monien kriisin selvitystyöhön osallistuvien tahojen kannalta. Terveyskeskuksessa käytettävissä oli viranomaisverkko, jota hyödynnettiin eri viranomaistahojen välisessä kommunikoinnissa, samoin kuin Jokelan tapauksessa. Vähemmän kiireelliset kunnalliset toiminnot päätettiin keskeyttää ja kaupungin resursseja ohjattiin tukemaan kriisinhallinnan viranomaistoimia, millä lisättiin käytettävissä olevia resursseja. Eräänlainen kommunikaatiokeskus perustettiin kaupungintalolle, jossa paikallispoliisi organisoisi neljä tiedotustilaisuutta. Kaikki keskeiset toimijat olivat mukana samassa tilaisuudessa, mikä oli toimijoiden välisen viestinnän kannalta onnistunut toimintamalli (Hakala 2009, 122). Täysin ongelmitta yhteistyö eri viranomaisten kesken ei kuitenkaan sujunut, arvioidaan OTKES:in raportissa (2010, 154 - 155). Olemasa

olevissa ohjeissa ja suunnitelmissa ei oltu varauduttu riittävästi onnettomuus- ja erityistilanteisiin, joissa edellytetään useiden viranomaisten osallistumista ja niiden välistä yhteistoimintaa. Tämä tuli esiin tilanteissa, jotka vaativat nopeita ratkaisuja liittyen toimivaltuuksiin, toimenpiteiden yhteen sovittamiseen, tilannekuvan ylläpitoon sekä yleisjohtamiseen. Näitä voitaisiin parantaa yhteisesti hyväksytyin toimintasuunnitelmin, jotka olisi suunnattu kaikille eri pelastusorganisaatioille. Molemmat kouluampumistapaukset kuitenkin osoittivat sen, että paikallisella tasolla osattiin lähteä kriisinhallinnassa liikkeelle oikeista asioista - tilanteen kartoittamisesta, siitä tiedottamisesta sekä lisäävun pyytämistä tarvittaville kriisityön osa-alueille. Hakalan tutkimuksessa (2009, 121) todetaan, että paikallisen viranomaiset olivat se taho, jotka pystyivät nousemaan kriisin johtajiksi.

Nokian tapauksessa todellinen kriisi paljastui vähitellen, mikä aiheutti haasteita myös yhteistyön käynnistämiseen muiden toimijoiden kesken, arvioi OTKES:in selvitys (2009, 64 - 65). Vesilaitoksen ongelman paljastuttua ryhdyttiin kyllä asian vaatimiin toimenpiteisiin muun muassa määräämällä keittokehotus, lisäämällä näytteenottoa, aloittamalla verkoston puhdistus ja organisoimalla vedenjakelu asukkaille. Tämän seurauksena keskeisille toimijoille muodostui kuitenkin virheellinen käsitys, että näiden toimenpiteiden myötä onnettomuustilanne olisi täysin hallinnassa. Toimintaa ei kuitenkaan organisoitu riittävästi, koska epidemian selvitystyöryhmää eli niin kutsuttua ruokamyrkytystyöryhmää ei kutsuttu koolle, eikä mikään taho tai kukaan yksittäinen viranomainen ottanut tilanteesta selkeää johtovastuuta (em. 64). Tilanteen alkuvaiheessa ei koottu riittävän kattavaa analyysiä, jotta olisi muodostunut selkeä tilannekuva tapahtuman laajuudesta ja sen edellyttämistä toimenpiteistä ja resursseista (Seeck et al. 2009, 46). Erityisesti kriisijohtamisen ja -viestinnän asiantuntijoita, kuten pelastuslaitosta, tulisi tällaisissa tapauksissa aina konsultoida viipymättä. Tarvittavia verkoston jäseniä ei siis täysin hyödynnetty, ainakaan riittävän ajoissa. Alkuvaiheessa tärkeät toimijat kuten Suomen Punainen Risti ja Nokian seurakunta jäivät toiminnan ulkopuolelle, vaikka niillä olisi ollut kokemusasiantuntijuutta sekä mahdollisuudet auttaa kuntalaisten tavoittamisessa ja kriisiavun tarjoamisessa (em. 222). Tehostetun johtoryhmän perustaminen vajaan viikon kuluttua kriisin alkamisesta ja asiantuntijoiden kutsuminen sitä tukemaan toi selvän muutoksen onnettomuuden hoitoon. Tilanne oli vaarassa riistäytyä käsistä, mutta ripeän toimintansa ansiosta johtoryhmä sai käännettyä toiminnan suuntaa paremmaksi. Siitä eteenpäin toimintaa johdettiin keskitetysti ja johtaminen alkoi vakiintua. Itsenäisyyspäivänä toteutettu vedenjakelu asukkaille yhteistyössä puolustusvoimien kanssa sujui myös jouhevasti, ja kuntalaiset olivat tyytyväisiä toimenpiteeseen. Oletettavasti tähän vaikutti se, että puolustusvoimilla oli

tarjottavana sellaisia vahvuuksia, joita kunnalla ei tällaisten tehtävien hoitoon ollut kehittynyt. Esimerkiksi suunnittelun resurssit ja vaativan tehtävän organisointitaito olivat heille luonteenomaisia, sillä tällaista toimintaa on puolustusvoimissa harjoiteltu ja vastuunjako on organisaatiossa järjestetty selkeäksi. Yhteistoiminta Nokian kaupungin organisaation kanssa toimi hyvin, todetaan myös Seeckin ja kumppaneiden tutkimuksessa (2009, 175). Armeijasta ja pelastusorganisaatioista, joissa kriisijohtaminen ymmärretään toimivaltaan perustuvaksi, onkin siirtynyt kriisijohtamisen malleja myös muille toimialoille sekä liike-elämään (em 26).

Äänekosken vesikriisin hoitoon osallistuivat aluehallintovirasto, ympäristöterveydenhuolto, vesiosuuskunta, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, energiayhtiö, Äänekosken kaupunki, operatiivinen työryhmä sekä erillinen selvitysryhmä. Yhteistyön järjestämisessä kriisin kriittisissä alkuvaiheissa oli kuitenkin ongelmakohtia. Erillinen epidemiaryhmä kutsuttiin koolle liian myöhään laatimaan epäilyilmoitus epidemiasta. Viipymättä olisi tullut ilmoittaa asiasta myös Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle, aluehallintovirastolle, Valviralle sekä ELY-keskukselle, mutta näin ei toimittu (Demokraatti 2019). Kyseistä ilmoitusta oltiin kyllä laatimassa ympäristöterveydenhuollossa, mutta välittömän julkaisemisen sijaan vielä tiistaina terveystarkastaja pyysi toista terveystarkastajaa tekemään tarvittavan ilmoituksen, jolloin julkaiseminen viivästyi. (Hänninen & Väänänen 2017, 14.) Epidemiatyöryhmän liittäminen osaksi selvitystyötä tapahtui tilanteeseen nähden liian hitaasti, niinpä ryhmä kokoontui ensimmäisen kerran vasta keskiviikkona, eli vasta kaksi päivää myöhemmin kuin oletettavasti olisi ollut tarpeen. Raporteista käy ilmi, että kriisiviestinnästä ja yhteistyölinjauksista oli tehty tarvittavat ohjeistukset, mutta ne eivät olleet tilanteessa tarpeeksi saatavilla tai tarpeeksi jalkautettuja organisaation toimintaan. Tapauksen jälkeen annettujen suositusten mukaisesti yhteistyön toimimiseksi jouhevammin ohjeiden olisi tullut olla paremmin viranomaisen saatavilla, yhteistoiminnan etukäteen sovittua ja harjoiteltua organisaation normaalitoiminnassa (Belinskij & Saarinen 2019, 4).

Talvivaaran ympäristöonnettomuuden hallintaan osallistuivat muun muassa Kainuun ELY-keskus, Kainuun pelastuslaitos, puolustusvoimat, säteilyturvakeskus, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Evira, Suomen ympäristökeskus sekä elinympäristön terveydensuojelusta vastaavat kunnat. Kaivostoimintaan liittyviä viranomaisia oli paljon, kenties jopa liikaa, sillä lupaprosessi oli onnettomuuden sattuessa hajautettu ja säädöksiä siihen liittyen oli paljon. Viranomaisten yhteistoimintaa ei OTKES:in raportin mukaan (2014, 75) voitu pitää riittävänä. Tapauksen jälkeen ympäristöministeriö asetti työryhmän arvioimaan viranomaisten tehtäviä,

ohjauskeinoja ja yhteistyötä ympäristövahinkojen estämiseksi jatkossa (YM 2014). Mahdollisina tarpeellisina jatkotoimenpiteinä tuotiin esiin kaikki viranomaiset kattava toimintaohje, jolla varmistettaisiin tiedonkulku viranomaisten välillä sekä poikkihallinnollisen koulutuksen järjestäminen toimintaan osallistuville viranomaisille. Talvivaaran ympäristöonnettomuus toi esiin huolen ympäristöturvallisuuden alueellisesta ja valtakunnallisesta toimivuudesta. Kehitettävää on erityisesti tapauksissa, joissa on monta viranomaista omine vastuualueineen.

4.2.2 Verkostoyhteistyön kehittäminen tapausten myötä

Jokelan kouluampumistapaus nosti esiin turvallisuuden hallinnassa haavoittuvuuksia ja kehittämiskohteita monella osa-alueella. Iskun jälkeen vuonna 2007 valtioneuvoston kanslia kokosi työryhmän, jonka tehtäväksi tuli sovittaa kriisijohtamismalli alue- ja paikallishallintoon (VNK 2008; Hakala 2009, 18). OTKES antoi vuonna 2009 suosituksen liittyen moniviranomaisyhteistyöhön, jonka avulla onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelma käynnistettiin. OTKES korosti muun muassa harjoittelun merkitystä viranomaisyhteistyön osalta. Laajan tuen tarve Jokelan tapauksen kaltaisessa kriisissä tuli ilmi, minkä vuoksi resursseja tarvittiin koko verkostolta merkittävästi. Oikeusministeriön raportti (2009, 112) tuo esiin, että hyvään lopputulokseen päästäisiin tulevaisuudessakin sillä, että muut asiantuntijatahot toimisivat selkeästi kunnan organisaatiota tukien. Kriisitilanteessa organisaatioiden tulisi tunnistaa avun tarvitsijat ja tarjota heille räätälöityä kriisiapua. Tällaisessa tilanteessa kunnalla on paljon mahdollisuuksia toimia toiminnan ohjaajana ja palvelujen tarjoajana.

Kauhajoen tapauksen osalta nousi esiin samankaltainen ilmiö kuin Jokelassa vuosi aikaisemmin, jolloin havaittiin psykososiaalisen tuen tarve mittavaksi. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuonna 2018 työryhmän äkillisten traumaattisten tilanteiden psykososiaalisen tuen kehittämiseksi. Sen tehtävänä oli suunnitella miten psykososiaalinen tuki ja akuutti kriisityö tulisi organisoida tulevissa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteissa eri hallinnon tasoilla ja miten sitä tulisi kehittää jatkossa (STM 2019). Viranomaisyhteistyön kehittämisen osalta voitaneen todeta, että ennen kouluampumistapauksia tehdyissä ohjeissa, suunnitelmissa ja harjoittelussa ei ollut huomioitu riittävästi onnettomuus- ja erityistilanteita, joissa edellytetään useiden viranomaisten osallistumista ja yhteistoimintaa. OTKES:in vuonna

2010 antaman suosituksen (P2008-01/S7) mukaan ministeriöiden tulisi yhdessä luoda poliisille, pelastustoimelle ja ensihoidolle yhteisesti hyväksytyt yhteistoimintasuunnitelmat - suosituksen tila on kuitenkin keskeneräinen, ja lisää konkreettisia toimenpiteitä kaivattaneen yhä erilaisia tilanteita varten.

Äänekosken vesikriisi teki selväksi, ettei kaupungin rooli osana kriisin selvittämistyötä ollut selkeä. Kaupungin roolia tilanteen hoidossa kuvaillaan jopa sivustakatsojaksi. Vastuunjaon epäselvyyteen vaikutti ilmeisesti se, että viranomaispalvelut oli ostettu Laukaan kunnalta, ja näin ollen Äänekosken kunta ei kuulunut niin sanottuun komentoketjuun. Kunnan lakisääteinen tehtävä on turvata asukkaidensa terveys ja hyvinvointi, minkä vuoksi sen puuttuminen keskeisestä kriisin selvitystyöryhmästä kuulostaa erikoiselta. Äänekoskella kunnanjohtajaa ei pidetty tilanteen tasalla oikeasuhtaisesti. Häntä ei esimerkiksi kutsuttu neuvottelemaan ympäristöterveydenhuollon kanssa toimintatavoista. Kaupunkia ei myöskään hyödynnetty tiedotteiden jakamisessa tai viestinnässä, vaikka kaupungilla olisi voinut olla juuri tähän tarkoitukseen potentiaalinen julkaisualusta. (Hänninen & Väänänen 2017, 17.) Kaupungin nettisivut ovat usein se tiedonlähde, johon asukkaat turvautuvat. Äänekosken vesikriisissä tätä näkökulmaa hyödynnettiin puutteellisesti. Kuten teoriaosuudessaakin mainittiin, perimmäinen ongelma voinee liittyä siihen, ettei kuntaa tai kaupunkia aina tunnisteta turvallisuuden hallinnassa riittävän keskeiseksi toimijaksi. Tuntuu kuitenkin asianmukaiselta, että kriisitilanteissa kaupunki hallinto kuuluu kriisin johtoryhmään. Tässäkin tapauksessa korostui kehittämisen arvioinnissa se, että valmiussuunnitelmissa ja kuntayhtymän toimintakäytännöissä tulisi sopia niistä tilanteista, joissa alueen kunta otetaan mukaan yhteistoimintaan vastaavissa kriisitilanteissa. Työnjaossa voitaisiin tarpeen mukaan ottaa kantaa johto- ja raportointisuhteiden vaihtumiseen vastaavissa tilanteissa. Kunnan rooli jäi osittain epäselväksi Talvivaaran tapauksessa: Sotkamon kunnanhallitus totesi, että tieto onnettomuudesta tuli heille tiedotusvälineiden kautta, vaikka ympäristöluvan mukaan toiminnanharjoittajan olisi pitänyt ilmoittaa asiasta heille suoraan (OTKES 2014, 10). Vastaavanlaisissa tilanteissa kansalaisten ja median toimesta lähestytään usein juuri kunnan ympäristöviranomaista, minkä vuoksi kunnan kannattaisikin olla tilanteen tasalla yhtäläisesti “vastuuorganisaation” kanssa (em. 90). Virhe toistui myös ympäristöluvan edellyttämän ilmoituksen tekemisessä, sillä vaikutusalueen kunnat saivat tiedot siinäkin tapauksessa muualta kuin itse kaivosyhtiöltä, mikä ei oletettavasti herättänyt luottamusta toimijoiden välille.

Yhteenvetona tutkimusaineistosta voidaan nostaa esiin kolme pääasiallista huomiota liittyen verkostoyhteistyöhön. Ensiksi, tarvitaan toimiva yleisjohto, jotta yhteistyön koordinointi onnistuisi parhaalla mahdollisella tavalla. Toiseksi, kaikki tarvittavat sidosryhmät tulee ottaa osaksi kriisin selvitystyötä alkuvaiheesta asti, mikä vaatii huolellista yhteydenpitoa sidosryhmien kesken. Kolmanneksi, yhteistyön onnistuminen kriisitilanteissa vaatii usein etukäteen sovittuja toimintasuunnitelmia, jotka on yhteisesti hyväksytty, yhtäläisesti jalkautettu ja joita on harjoiteltu normaalioloissa. Kaiken kaikkiaan on muistettava, että yhteistyösuhteita rakennetaan normaalioloissa, eli organisaatioiden arjessa. Mikäli suunnitelmia aletaan muodostaa vasta kriisin selvittämisen vaiheessa, vie se kallisarvoista aikaa kriisinhallintatyöltä. Lisäksi yhteistyön rakentaminen vasta tässä vaiheessa voi tuntua jopa keinotekoiselta.

4.3 Varautumiseen ja ennaltaehkäisyyn liittyvät toteutetut toimenpiteet

Suuronnettomuuksien ja kriisien luonteeseen kuuluu ymmärrettävästi niiden ennalta arvaamattomuus. Kaikkeen ei ole mahdollista varautua täydellisesti, vaikka etukäteen olisi tehty kaikki tarvittavat määräysten mukaiset riskianalyysit ja kriisinhallintasuunnitelmat. Tästä huolimatta kriisitapausten analysoinnissa kiinnitetään paljolti huomiota kriisin syihin ja siihen, oliko vastaavanlaiseen tilanteeseen mahdollisesti varauduttu ennen kriisitilannetta ja jos oli, millaisin keinoin. Tällaisen analysoinnin tarkoituksena ei kuitenkaan ole etsiä tapahtuneelle syyllisiä tai kritisoida, vaan oppia tilanteista, jotta tulevaisuudessa saman tyyppisissä tilanteissa pystyttäisiin toimimaan paremmin ja luoda toiminnalle kattavampaa jatkuvuudenhallintaa. Lisäksi analysoinnin avulla voidaan selvittää ne perimmäiset syyt, joilla on ollut vaikutussuhteita kriisin syntymiseen ja auttaa niiden korjaamisessa.

Kriisien syiden tarkastelulla voidaan parhaimmillaan korjata ennaltaehkäisevästi vastaavanlaisia tekijöitä ja ennen kaikkea oppia kriisien taustoihin liittyvistä ilmiöistä. Vertailukohteenä voitaisiin käyttää vuotavaa hanaa: sen sijaan että kriisinhallinnalla tarkoitettaisiin vain vuodon tukkimista ja jälkien siivousta, selvitetäänkin sen avulla mikä vuodon on aiheuttanut ja lähdetään varsinaisiin korjaustoimenpiteisiin. Esimerkiksi Jokelan kouluampumistapauksessa kriisin päällimmäisenä syynä voidaan äkkiseltään pitää sitä, että ampujalle oli myönnetty aselupa, ja sen osalta valvontatyö oli ollut heikkoa. Tarkempi analyysi paneutuu tämän lisäksi niihin syihin, miksi ampuja halusi alun alkaen toteuttaa äärimmäisen väkivallan tekonsa - ja liittyykö tapaukseen kenties laajempi ongelmallinen ilmiö nuorten

keskuudessa. Näin ollen varautumistoimenpiteinä jatkossa alettiin kiinnittää huomiota paitsi ampuma-aselupiin ja niiden myöntämiseen liittyviin seikkoihin, mutta myös syrjinnän ehkäisemiseen sekä nuorten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen poikkihallinnollisilla ohjelmilla. Talvivaaran tapauksen tutkinnassa taasen havaittiin, että suurten ympäristöriskien tunnistaminen, ennaltaehkäisy ja niihin varautuminen oli puutteellista aikaisemmista vuodoista huolimatta, eivätkä edes viranomaiset olleet edellyttäneet yhtiöltä tällaista varautumista. Niinpä alettiin tehostaa viranomaistoiminnan määräyksiä. Tämän osion tarkoituksena on esitellä tarkemmin kaikkien tapausten varautumisen tasoja kriisitilanteen aikana sekä varautumiseen liittyviä mahdollisia muutos- ja kehitystoimenpiteitä kriisitilanteiden jälkeen.

4.3.1 Varautumistaso tapauksissa ennen kriisiä

Kuten mainittu, varautumissuunnitelmat ja ohjeistukset kriisitilanteita varten tulisi olla organisaatiossa jatkuvasti ajan tasalla. Pelkästään tällaisten dokumenttien olemassaolo ei kuitenkaan aina johda onnistumisiin. Huomionarvoista on esimerkiksi se, että Nokian kaupungilla kyllä oli tapahtuman aikaan olemassa esimerkiksi viestintäohje, joka täytti silloiset vaatimukset erilaisten kriisitilanteiden varalle. Kuitenkin vesikriisin viestinnän osalta näitä vaatimuksia ei täysin noudatettu. Viestintäohjeessa mainittu sidosryhmäviestintä puuttui lähes kokonaan (Seeck et al. 2008, 68; 86; 221). Toiseksi, Nokian kaupungin valmiussuunnitelmaa ei ollut hyväksytetty Nokian kaupunginhallituksessa (em. 31). Varautumista oltiin siis suunniteltu oletettavasti lain ja määräysten edellyttämällä tavalla, mutta suunnitelmat eivät olleet saaneet tuekseen riittävää koulutusta, toteutusta ja tehtävänjakoa. Aloilla, joilla varautumissuunnittelu on lakisääteistä, kuten kuntasektorilla, voivat organisaatiot tuudittautua jopa valheelliseen turvallisuuden tunteeseen omasta valmiudestaan kohdata kriisejä. Edes virallisesti hyväksytystä valmiussuunnitelmasta ei ole hyötyä, jos se on jalkauttamisen sijasta jäänyt niin sanotusti pöytälaatikkoon. Mikäli johto ja organisaatiokulttuuri eivät tue kriisinhallintaa, voi työntekijöidenkin asenne sitä kohtaan olla piittaamaton (Seeck & Lavento 2009, 49).

Ennen Äänekosken vesikriisiä energiayhtiöllä oli käytössään valmiussuunnitelma, jossa oli kuvattu toimintamallit taajama-alueille erilaisissa häiriö-, kriisi- tai sotatilanteissa. Äänekosken kaupungilla oli kaupunginvaltuuston hyväksymä vesihuollon kehittämissuunnitelma (Belinskij, & Saarinen 2019, 6). Toisin kuin Nokialla, kriisitoimintaa

oli myös harjoiteltu kyberturvallisuusharjoituksen yhteydessä marraskuussa 2015, eli kriisiä edeltävänä talvena. Silloin operatiivinen kriisitoiminta kohdistui valmiussuunnitelmassa käsiteltyihin sähköverkko-, kaukolämpö- ja vesitoimintoihin. Harjoitus kohdistui johtoryhmätyöhön sekä tilannekuvan muutoksiin toimintaympäristössä, ja myös kaupunki oli mukana harjoituksessa (Hänninen & Väänänen 2017, 5). Varautumistasoa voitaneen siis pitää vähintään kohtuullisena. Huomioon ottaen vesikriisin aiheuttaneen tekijän eli virheellisesti asennetun putken, voidaan todeta, että tilanteeseen varautuminen oli ylipäättään haastavaa. Oletus on, ettei tämän tyyppisiä suunnittelu- ja asennusvirheitä tapahdu. Tapaus herätteli muitakin organisaatiota varmistamaan, ettei vastaavaa pääsisi tapahtumaan.

Jokelan koulukeskuksella oli käytössä tapahtuma-aikaan vaadittava pelastussuunnitelma ja sitä kattavampi opetushallituksen vaatimusten mukainen kriisisuunnitelma. Pelastussuunnitelma oli päivitetty viimeksi vuotta ennen koulusurmaa ja se oli pelastuslaitoksen arvion mukaan kohtalaista tasoa verraten koulujen yleiseen tasoon tämän tyyppisissä suunnitelmissa (OM 2009, 53). Huomionarvoista toki on se, että tapaus oli Suomessa laajuudeltaan ensimmäinen laatuaan. Kenties ennen Jokelan tapausta ei edes täysin tunnistettu kuinka todennäköisesti tällainen teko voitaisiin Suomessakin toteuttaa, vaikka yksi kouluampumistapaus ennen Jokelaa oli Suomessa koettu⁶. Jokelan tapaus järkytti koko Suomea ennennäkemättömällä tavalla, sillä tällaisen joukkomurhan ei pitänyt olla mahdollista suomalaisessa koulussa, eikä se kuulunut myöskään valtion uuden kriisijohtamismallin uhkakuviin Suomessa ennen Jokelaa (Hakala 2009, 5). Tietynlaisen “lintukotoajattelun” voidaan sanoa päättyneen suomalaisessa yhteiskunnassa tämän tapauksen myötä. Päätäjät joutuivat arvioimaan turvallisuushkia uudelta kantilta ja päivittämään valtion antamia turvallisuussuosituksia. Uudenlainen todellinen uhkakuva oli syntynyt.

Samaan tapaan kuin Jokelassa, Kauhajoen kaupungilla oli käytössään valmiussuunnitelma, joka oli hyväksytty kaupunginhallituksessa muutama vuosi ennen koulusurmaa. Merkittävämpää varautumisen kannalta tapauksessa oli se, että Kauhajoella varautumissuunnittelu ennen koulusurmaa oli monipuolisesti huomioituna oppilaitoksen omassa toiminnassa. Myyrmannin kauppakeskuksessa vuonna 2002 tapahtunut räjähdys on nähty vauhdittavana tekijänä opiskelijoiden hyvinvoinnin turvaamisessa (OM 2010, 64). Kauhajoella ensimmäinen, koulun omasta aloitteesta laadittu kriisitoimintaohje hyväksyttiin

⁶ Raumanmeren koulusurmat vuonna 1989. Ks. esim. Mustranta, M. (2016) *Koulukiusaamisen lyhyt historia*.

vuonna 2004, eli neljä vuotta ennen koulusurmaa. Lisäksi koulukiinteistölle oli laadittu pelastuslainsäädännön tarkoittama pelastussuunnitelma. Kriisitoimintaohje päivitettiin sittemmin vielä maaliskuussa 2007, kenties Jokelan tapauksen seurauksena (em. 66). Voitaneen todeta, että Kauhajoella nopea reagointi lähiympäristössä ja muissa oppilaitoksissa tapahtuneisiin kriiseihin motivoi päivittämään sen omia valmiussuunnitelmia ja kokonaisvaltaista varautumistasoa. Kaiken kaikkiaan Oikeusministeriön (viitataan jatkossa OM) tutkintaraportti kuvailee Kauhajoen oppilaitoksen pelastus- ja kriisisuunnitelmien varautumistasoa hyväksi, sillä etukäteissuunnittelu, tilanteiden harjoittelu ja tilanteessa nopeasti annetut kuulutukset edesauttoivat tilanteessa opiskelijoiden ja henkilökunnan nopeaa poistumista ja helpottivat kokonaisvaltaisesti viranomaistoimenpiteiden aloittamista (em. 133). Koululla oltiin siis varauduttu erilaisiin tilanteisiin, vaikka koulusurman kaltaista tilannetta ei ollut suunnitelmissa tunnistettu riskiksi.

Talvivaarassa toteutettua riskienhallintaa voitaneen OTKES:in raportin (2012) mukaisesti kuvailla haavoittuvaiseksi siitä syystä, ettei patosortumia oltu tunnistettu merkittäviksi riskeiksi yhtiön omassa arvioinnissa. Kuitenkin samassa riskinarvioinnissa todettiin, että altaan sisältämä vesimäärä on niin suuri, että siitä aiheutuvat vahingot voivat olla huomattavia (em. 50). Vuonna 2012 poliisi tutki kaivosyhtiön ympäristövaikutusten arvioinnin pohjatietojen laadinnan, jonka mukaan ympäristöluvassa vesistön kuormitus oli aliarvioitu. Saman tapaan vuonna 2014 Suomen Akatemian julkaisemassa raportissa arvioitiin, että kaivosyhtiössä oltiin vähätelty ympäristö- ja vesiosaamisen tarvetta, ja että ympäristöviranomaisten resurssit olivat heikot. Ala vaatisi aivan uudenlaista asiantuntemusta ja lisää resursseja, jotta varautuminenkin voitaisiin järjestää paremmin. Mainittakoon silti, että kaivosyhtiö oli tehnyt ympäristöriskien arviointia useaan turvallisuuteen liittyvään suunnitelmaan ja vuonna 2007 myönnetyn ympäristöluvan myötä yhtiön oli huomioitava varautuminen normaalista poikkeavien tilanteiden ja onnettomuuksien varalta.

4.3.2 Varautumistoimenpiteiden kehittäminen kriisitapausten jälkeen - mitä tapauksista opittiin?

Tutkimuksessa on jo hieman sivuttu, miten tutkittavat tapaukset ovat osaltaan vaikuttaneet kriisien hallinnan toimintatapoihin kriisitapausten jälkeen ja millainen vaikutus tapauksilla on ollut myös kokonaisvaltaiseen turvallisuuden hallintaan alueellisella tai jopa valtakunnallisella

tasolla. Tämän osion tarkoitus on koota vielä yhteen tällaiset muutokset ja arvioida niiden vaikuttavuutta kriisinhallintaan kriisien jälkeisenä aikana. Vaikka vaikutuksia on niin yksittäisten organisaatioiden kuin laajempienkin verkostojen toimintaan, keskitytään tutkimuskysymyksen mukaisesti pääasiallisesti kunnan toiminnan tasolle.

Kouluampumistapausten osalta voidaan yhteisesti todeta, että vaikka tapahtumakouluilla oli tehty vähintäänkin kohtalaisen monipuolisesti turvallisuussuunnittelutoimenpiteitä, sitä koskeva normisto ei kouluja ajatellen ollut selkein ja yhtenäisin mahdollinen (OM 2010, 134). Omatoimisella varautumisella ja suunnitelmallisella ennaltaehkäisytyöllä on kuitenkin hyviä mahdollisuuksia parantaa oppilaitosten kokonaisturvallisuutta. OTKES:in selvityksissä (2009, 104; 2010, 134) molempien tapausten osalta todettiin, että koulun käyttämiä turvallisuuteen liittyviä suunnitelmia tuli edelleen selkiyttää ja yhteensovittaa sekä muuttaa monipuolisemmin erilaisiin muuttuviin tilanteisiin soveltuviksi. Vuoteen 2020 mennessä OTKES on antanut useita suosituksia koulujen turvallisuuden parantamiseksi kansallisella tasolla. Esimerkiksi "*Oppilaitosrakennusten turvallisuus*"-julkaisu (2009) tarjosi konkreettisia malleja sovellettaviksi kokonaisturvallisuuden suunnittelutyöhön, riskien tunnistamiseen ja niiden ennaltaehkäisyyn. Selkeämmät suunnitelmat tähtäävät helpompaan ylläpitoon, harjoittelun järjestämiseen ja käyttöönottoon. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettiin monia toimenpiteitä Jokelan ja Kauhajoen tapahtumien jälkeen. Opetushallitus järjesti muun muassa useita koulutustilaisuuksia ympäri Suomea, jotka käsitelivät kriisitilanteisiin varautumista kouluissa ja oppilaitoksissa. Tavoitteellinen koulutus oppilaitosten turvallisuustaitojen edistämiseksi sekä toimintavalmiuden lisäämiseksi erilaisia uhkatilanteita varten alkoi käynnistyä poikkihallinnollisesti. Opetushallituksen toimesta julkaistiin lisäksi ohjeita pommiuhkien varalle, lasten ja nuorten avuntarpeen tunnistamisesta ja väkivaltaisesta käyttäytymisestä, sillä uhkauksiin tai muuhun epäilyyn puuttuminen edellyttää suunnitelmallista vaaran tunnistamista ja nopeaa reagoitua - vaaran merkit voidaan nähdä jo kauaskantoisesti, jos oikeisiin merkkeihin osataan kiinnittää huomiota. Tätä varten on kehitetty valmiita toimintamalleja, joiden tulisikin olla sisällytettynä jokaisen koulun kriisisuunnitelmaan. Lisäksi alettiin kiinnittää huomiota pelastussuunnitelman mukaisen harjoittamisen tärkeyteen ja erityisesti siihen, että oppilaitoksia kohtaan tehdyt laittomat uhkaukset tulee aina ilmoittaa poliisille. (OM 2009, 115 - 119; OM 2010, 149 - 150.) Kouluampumistapausten myötä laittomien uhkausten määrä on noussut merkittävästi, mutta jokaiseen ilmoitukseen suhtaudutaan vakavasti. Varautumistoimenpiteissä alettiin Jokelan tapauksen jälkeen huomioida myös esimerkit kansainvälisistä koulusurmatapauksista, sillä

ampuja oli ihannoinut yhdysvaltalaisia koulusurmaajia ja osin imitoi heidän tekojaan. Kansainvälistymisen ja internetin vaikutus Jokelan tapauksen taustalla oli suuressa roolissa, mikä alettiin huomioida jatkossa kattavammin valtion ja kuntien julkaisemissa ohjeistuksissa (OM 2009, 55).

Yksi tärkeimmistä tavoitteista, joka koulusurmatapausten jälkeen tuli esiin, oli viranomaisten välisen yhteistyön perustaminen lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ja väkivallan vähentämiseksi. Massaväkivaltatapaukset horjuttavat koko yhteiskunnan turvallisuuden tunnetta, minkä vuoksi korjaavia toimenpiteitä tarvitaan poikkihallinnollisesti. Kumppanuuteen perustuva toiminta onkin alkanut lisääntyä kansallisesti ja alueellisesti, mutta jotkin annetuista suosituksista ovat jääneet keskeneräisiksi. Voimavarojen keskittämistä kaivattaneen edelleen. Koulusurmien kaltaisista poikkeuksellisen vakavista tilanteista tarvitaan lisäksi runsaasti systemaattista tietoa, jotta voidaan ryhtyä poikkihallinnollisesti kehittämään ennaltaehkäisevää toimintaa. Tapahtumien dokumentointi ja arviointi on arvokas osa kehittämistyötä.

Talvivaaran osalta OTKES:in (2014) julkaisemassa raportissa suositeltiin varautumisen kehittämiseksi säädöksiä kehittämistä ministeriön toimesta siten, että teollisuuden ympäristövalvonnassa suurten ympäristöonnettomuusriskien tunnistaminen, niiden ennalta estäminen ja niihin varautuminen huomioidaan riittävästi ja yhdenmukaisesti viranomaisten ja yritysten toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa (em. 83). Lisäksi eri ministeriöiden tulisi yhdessä kehittää kaivos Hankkeiden valvontatyöhön uusia toimintamalleja yhteistyötoiminnan parantamiseksi. Tällöin sekä ympäristölupaa myönnettäessä, että myöhemmissä valvonnan vaiheissa viranomaistahot käsittelevät hanketta yhdessä ja varmistaisivat, ettei prosessin osia, kuten kunta, ole jäänyt viranomaisvalvonnan ulkopuolelle (em. 84). Raportissa mainittiin lisäksi, että tarpeen mukaan jopa lainsäädäntöä uudistamalla tulisi huolehtia kaikenlaisten vakavien vaara- ja onnettomuustilanteiden yleisjohtajuuden ja toimivaltasuhteiden toimivuudesta. Kiireettömissäkin tapauksissa on syytä, että toiminnalla on osaava yleisjohto, jolla varmistetaan kaikista tehtävistä huolehtiminen, sujuva yhteistoiminta, kokonaistilannekuvan ylläpito ja kattava viestintä. Yhteenvedona voidaan todeta Talvivaaran tapauksen tuoneen esiin ympäristövalvonnan kannalta yhdenmukaisuuden, yleisjohtajuuden sekä yhteistyön merkityksen osaksi jatkuvuudenhallintatoimia.

Äänekosken vesikriisi nostatti esiin huolen siitä, onko varautumiseen valmistauduttu

puutteellisesti muissakin kunnissa. Vesihuollon jatkuvuudenhallinnassa vesihuollon alueellisella kehittämisellä on tärkeä rooli, ja ELY-keskus sekä alueen suuret kunnat ovat tässä keskeisiä toimijoita. Tämän seurauksena esitettiin, että kaikki Suomen vesiverkostot täytyisi tarkastaa virheellisten rakenteiden varalta, jotta vastaavat kriisit voitaisiin varmuudella ennaltaehkäistä. Näin totesi erikoistutkija Tarja Pitkänen Terveys- ja hyvinvoinnin laitokselta (Lapin kansa, 2016). Lisäksi vesiosuuskuntien viestintään liittyviä ohjeistuksia ja häiriötilanteiden harjoittelua haluttiin parantaa kaikkien yhteistyötahojen kesken. Todettiin tärkeäksi, että yhteistyötä tehdään jatkuvasti, sillä tämä mahdollistaa toimivan yhteistyön myös häiriötilanteiden aikana. Tämä edellyttää muun muassa häiriötilannesuunnitelmien päivittämistä ja terveyskeskusten sisäisten ohjeistuksen tarkentamista. Kuntien osalta tämä tarkoitti huomion kiinnittämistä ja sitoutumista vesihuollon kehittämiseen vesihuoltolain mukaisesti. Kehittämisen suunnittelun tulisikin ohjata kunnan päätöksentekoa ja omistajaohjausta vesihuoltolaitoksen suuntaan, näin ollen kunnan rooli toiminnan valvojana ja ohjaajana on merkityksellinen osana sen yhteistyökumppanien varautumisen kehittämistä. Voitaisiin ajatella, että kunnan varautuminen on vain niin hyvä kuin sen ”osien summa” on - jos liikelaitosten varautumisessa on ongelmia, voi se heijastella laajempaa ongelmaa kunnan varautumistoiminnassa.

Kriisit voivat usein herätellä organisaatiota tarkastelemaan laajemmalti omaa varautumisen ja turvallisuuden hallinnan tasoa. Alueelliseen yleissuunnitteluun alettiin kiinnittää Äänekosken tapauksen jälkeen erityistä huomiota. Vesilaitosten välistä yhteistyötä turvallisen vesihuollon ja häiriötilanteista selviämisen takaamiseksi alettiin myös tarkastella ympäri Suomea. Erityisesti pienten vesihuoltolaitosten ammattitaito ja kokemus nähtiin tapauksen jälkeen haavoittuvaisina vesihuollon häiriötilanteille, ainakin jos ne joutuvat selviämään ilman laajemman verkoston tarjoamaa yhteistyötä (ks. Berninger et al. 2018). Vesihuollon häiriötilanteiden viestintäsuunnitelmat on todettu usein puutteellisiksi, tai ne eivät ole löytäneet paikkaansa häiriötilanteissa. Lisäksi vesihuoltolaitoksilta on puuttunut valmiudet asiakkaiden nopeaan tiedottamiseen tekstiviestien avulla, mikä tulikin ilmi viimeistään Äänekosken tapauksessa. Laitosten varautumissuunnitelmien sisältövaatimuksia on syytä tarkentaa asetuksella, arvioidaan vesikriisin jälkeen julkaistuissa suositusraporteissa (ks. myös Berninger et al. 2018). Sisältövaatimusten avulla on pyrittävä varmistamaan, että vesihuoltolaitos kartoittaa perusteellisesti varautumisen häiriötilanteisiin ja suunnittelee huolellisesti häiriötilannetoimintaa. Suunnitelma tulee olla otettavissa käyttöön häiriötilanteissa ja sen tulee sisältää esimerkiksi avaintahojen yhteystiedot. (ks. Huoltovarmuusorganisaatio 2019.)

Nokian vesikriisin jälkeen sisäasiainministeriölle annettiin suositus (OTKES B2/2007Y/S4), jonka mukaan sen tulisi yhdessä muiden toimijoiden kanssa huolehtia säädösten ja ohjeistusten ajantasaistamisesta siten, että kuntien varautuminen kattaisi saumattomasti tilanteet myös normaaliaikojen häiriötilanteista poikkeusoloihin. Suosituksen myötä Kuntaliitto ja Huoltovarmuuskeskus aloittivat yhteisen projektin kuntien varautumisen parantamiseksi, mutta kokonaisuudessaan suosituksen tila on edelleen keskeneräinen. Sen sijaan loppuun asti toteutettiin suositus viranomaistiedotteita koskevasta asetuksesta, jonka seurauksena uusi Vaaratiedotelaki (466/2012) valmistui vuonna 2012. Sen mukaan viranomaisen välittämä vaaratiedote voidaan antaa, jos se on välttämätöntä väestön varoittamiseksi. Välttämättömyydellä tarkoitetaan, että tapahtuman seurauksena voi aiheutua hengen- ja/tai terveysvaara kansalaisille tai merkittävä omaisuuden vaurioituminen. Suosituksen mukaan asetusta haluttiin muutettavan siten, että myös kunnilla olisi mahdollisuus pyytää hätäkeskusta välittämään viranomaistiedote. Mainittakoon lisäksi suositus “Ympäristöterveydenhuollon toimialan varautumis- ja valmiussuunnitelmien asianmukaisuus” (B2/2007Y/S3), jonka johdosta julkaistiin Huoltovarmuuskeskuksen, Kuntaliiton ja vesilaitosyhdistyksen yhteistyöllä *Vesihuoltolaitoksen opas häiriötilanteisiin varautumisesta*.

5. YHTEENVETO JA POHDINTA

Tutkimuksen pääasiallisena tavoitteena oli selvittää valikoitujen kriisitapausten sekä valitun aineiston avulla, miten kunnissa käytettävät kriisinhallinnan toimintamallit ovat kehittyneet 2000-luvulla. Tutkimussuunnitelmaa sekä teoreettista viitekehystä kirjoittaessa pääasiallisena oletuksena oli, että kokonaisvaltainen turvallisuuden hallinta olisi toimintatavoiltaan edennyt 2000-luvun aikana perinteisestä huoltovarmuusajattelusta kohti kokonaisvaltaisempaa, normaalioloissakin hyödynnettävää jatkuvuudenhallintaa. Oletuksena tässä vaiheessa oli, että tällainen muutos on havaittavissa sekä valtiollisen että kunnallisen tason toiminnassa, ja että tämä kävisi ilmi tutkimukseen valituista kriisitapauksista.

Tutkimuksen toissijaisena tarkoituksena oli muodostaa yleiskuva kuntien turvallisuuden hallinnasta ja sen kehityskaaresta, mutta aiheen laajuus huomioon ottaen tutkimussuunnitelmaa muodostaessa päädyttiin keskittymään vain tietyn tyyppisten kriisien käsittelyyn. Näin ollen laajan yleiskuvan kuvaamisen sijaan tutkimus on luonteeltaan enemmänkin keskustelua herättävä ja jatkotutkimuksiin kannustava. Tutkimus päättyi keskittymään vain tietyn tyyppisiin kriiseihin, eli ihmisen aiheuttamiin kriiseihin. Jatkotutkimusta voitaisiin tehdä tutkimalla tarkemmin muunlaisia kriisejä ja niiden vaikutuksia, kuten esimerkiksi kuntien kokemia luonnonkatastrofeja, taloudellisia kriisejä sekä mainekriisejä.

Tutkimuksen suurimmat löydökset kirjallisuusaineiston pohjalta teemoitettiin kolmen pääaiheen, viestinnän, verkostoyhteistyön ja varautumisen, ympärille. Teemat olivat tutkimusaineiston keskeisiä näkökulmia, jotka edustivat kriisinhallintatilanteessa käytettyjä toimintamalleja. Analyysivaiheessa arvioitiin näihin kolmen pääteemaan liittyviä kriisinhallinnan toimenpiteitä ja niiden vaikutuksia kuntien turvallisuuden hallintaan myös kriisin jälkeisenä aikana. Toisin sanoen, minkälaisen vaikutuksen juuri nämä kriisit ovat jättäneet osaksi kokonaisvaltaista turvallisuuden hallintaa? Ja miten niissä käytettyjä toimintakeinoja on kehitetty tapausten myötä?

Yhteenvetona valittujen kriisitapausten aikana toteutetusta viestinnästä voitaneen todeta, että viestintää ja kriisinhallintaa ei voida erottaa toisistaan, ja että epäonnistunut viestintä voi olla se tekijä, joka on omiaan tekemään suuronnettomuudesta organisaation mainekriisin. Kun normaalista poikkeava tilanne kohdataan, on avainasemassa erillisen viestintä- tai kriisiryhmän

perustaminen. Ryhmän jäsenillä tulee olla riittävä osaamistaso tiedotuksessa ja vastuunjaon tulee olla selkeästi järjestetty. Kouluampumistapauksissa nämä osa-alueet oli hoidettu kirjallisuusaineiston mukaan hieman paremmin kuin esimerkiksi vesikriiseissä, mutta kehitettävää löytyi silti kaikista tarkasteltavista tapauksista. Kauhajoen tapauksessa oltiin kuitenkin jo selkeästi otettu oppia aiemmista oppilaitoksissa tapahtuneista vaaratilanteista. Nokian ja Äänekosken tapauksissa viestinnällisiä ongelmakohtia löytyi puutteellisesta osaamisesta, johtovastuun puuttumisesta kriisitilanteen alkuvaiheessa, tiedon jakamisesta sekä viestintäkanavien suppeasta hyödyntämisestä. Talvivaaran tapauksessa taas tietoa annettiin medialle, mutta sitä ennen tietoa ei jaettu vaikutusalueiden kuntien viranomaisille. Tieto kulki siis väärässä järjestyksessä, mikä johti epäselvään tilannekuvaan toimijoiden välillä. Viestinnällisistä säännöistä poikkeaminen on yksi tekijä, joka johtaa epäonnistuneeseen kriisinhallintaan. Konkreettisenä esimerkkinä viestinnän toimintamallien kehittymisestä voidaan mainita massatekstiviestisovelluksen käyttöönoton edistäminen. Nokian ja Äänekosken vesikriisit toivat esiin, ettei vesilaitoksilla ollut käytettävissään asiakasrekisteriä, jonka avulla saataisiin yhteys nopeasti asukkaisiin vaaratilanteen sattuessa. Näin ollen kuntalaiset saivat tiedon vaihtelevista lähteistä, mikä osaltaan johti epätietoisuuteen kriisin laajuudesta ja vakavuudesta.

Verkostoyhteistyö on olennainen osa kuntien turvallisuuden hallintaa ja tärkeässä roolissa kriisinhallinnassa, sillä kunnan organisaatiossa mukana useita eri viranomaisia, liikelaitoksia ja yhteistyökumppaneita. Näiden lisäksi yhteyksiä on valtionhallintoon, kolmannen sektorin toimijoihin sekä yrityksiin. Verkostoyhteistyön tärkeys kriisin selvittämistyössä tuli esiin kirjallisuusaineistossa kaikkien tapausten kohdalla, mutta se, mikä kunnan rooli oli osana yhteistyötä, vaihteli tapausten välillä. Esimerkiksi Äänekosken tapauksessa kunnan rooli osana kriisinhallintaa jäi epäselväksi. Tapaus toi esiin sen, että kunnan roolia tulisi vahvistaa osana turvallisuuden hallinnan komentoketjua, jotta voidaan varmistaa sujuva tiedonkulku ja kunnan resurssien hyödyntäminen. Myös vesiosuuskuntien häiriötilanteiden harjoittelua haluttiin parantaa kaikkien yhteistyötahojen kesken. Todettiin tärkeäksi, että yhteistyötä tulisi harjoittaa jatkuvasti normaalioloissakin, sillä se mahdollistaisi toimivamman yhteistyön häiriötilanteiden aikana. Poikkeusoloihin varautumisen sijaan pyrittäisiin jatkuvamman ja säännöllisen yhteistyön kehittämiseen. Talvivaaran ympäristöonnettomuuden selvitystyössä tultiin samankaltaiseen lopputulemaan: kunta on pidettävä ajan tasalla erilaisten ympäristöonnettomuuksien sattuessa, sillä kunnan ympäristöviranomaiset ovat usein se taho, johon ollaan ensimmäisenä yhteydessä asukkaiden ja median toimesta. Vaikutusalueiden

asukkaat luottavat usein kuntien hallinnoimaan tiedotukseen ja näin ollen hakevat poikkeustilanteissa tukea juuri kunnalta. Talvivaaran onnettomuuden seurauksena ympäristövalvonnassa alettiinkin kiinnittää jatkossa enemmän huomiota siihen, että viranomaistahot käsittelevät hanketta yhdessä ja varmistaisivat, ettei prosessin osia ole jäänyt viranomaisvalvonnan ulkopuolelle. Lisäksi jatkossa tulisi varmistaa, että yleisjohton toiminnalla pyritään jatkuvuudenhallintaan, eli esimerkiksi kiireettömissäkin tapauksissa tarvitaan yleisjohto, joka varmistaa yhteistyön sujuvuuden kaikkien toimijoiden välillä.

Varautumissuunnittelun järjestämisen osalta tapauksissa oli eroavaisuuksia. Nokian vesikriisi nosti esiin ongelman varautumissuunnittelun tuomasta näennäisestä turvallisuuden tunteesta: suunnitelmia oltiin kyllä tehty, mutta niitä ei oltu jalkautettu organisaation sisälle riittävästi. Varautuminen on vain näennäisesti onnistunutta, jos siitä on sovittu asiakirjoin. Jos kuitenkin organisaation jäseniä ei saada vakuuttuneeksi toimenpiteiden tarpeellisuudesta, tositilanteessa ei ymmärretä tai osata toimia suunnitelmien vaatimalla tavalla. Tästä syystä johdon ja organisaatiokulttuurin tulee olla varautumistoimia ja kokonaisvaltaista turvallisuuden hallintaa tukevana voimavarana. Kauhajoen oppilaitoksella etukäteinen toiminta edesauttoi opiskelijoiden ja henkilökunnan nopeaa poistumista vaara-alueelta, mikä auttoi myös viranomaistoimenpiteiden aloittamisen. Kauhajoen varautumiseen vaikutti olennaisesti se, että vastaavanlainen tilanne oli koettu Jokelassa vain vuosi aikaisemmin, ja tapahtuneen myötä tällaiset tilanteet osattiin ottaa riskienhallinta- ja varautumistoimenpiteissä huomioon. Varautumissuunnittelussa onkin tärkeää tunnistaa ne uhat, jotka ovat kohdanneet samanlaisia organisaatioita. Lisäksi oman toimintaympäristön kohtaamat riskit on hyvä tiedostaa ja kehittää omaa toimintaa niiden mukaisesti. Erilaiset varautumissuunnitelmat eivät ole koskaan valmiita, vaan niitä tulee jatkuvasti kehittää ajantasaisen tiedon mukaan.

On tärkeää muistaa, ettei varautumista voida koskaan järjestää täydelliseksi. Kriisit harvoin toistuvat täysin samanlaisina, joten niiden luonteeseen kuuluu aina ennalta arvaamattomuus. Sen sijaan varautumisen tarkoitus on tunnistaa mahdollisia, todennäköisiä ja epätodennäköisiäkin riskejä. Menestyksekkäs varautuminen vaatii sitoutumista, päivittämistä sekä nopeaa reagointikykyä ja johtajuutta. Kyseessä on kompleksinen kokonaisuus, ja siksi tarvitaan tutkimustietoa kaikista eri tyyppisistä ja eri laajuisista onnettomuuksista: tutkimalla ja aiemmin tapahtuneesta oppimalla voidaan toteuttaa paremmin kokonaisvaltaista turvallisuuden hallintaa. Olennaista on lisäksi tunnistaa ne tekijät, jotka ovat johtaneet onnettomuuden syntyyn ja puuttua niihin. Laajoihin toimenpiteisiin turvallisuuden hallinnan

kehittämiseksi tulee ryhtyä tarvittaessa kaikilla hallinnon tasoilla, jotta voidaan varmistaa toimintapolitiikan yhtenäinen muutos.

Tätä tutkimusta kirjoittaessa koko maailma toimii poikkeusolosuhteissa taistellakseen viruspandemiaa vastaan. Pandemia on nostanut kriisinhallinnan, huoltovarmuuden ja poikkeusolojen teemat päivittäisiksi uutisotsikoiksi. Kiinassa todettiin joulukuussa 2019 keuhkkokuumeetapauksia, joiden aiheuttajaksi on todettu uusi, aiemmin tuntematon koronavirus. Nopeasti levinnyt ja herkästi tarttuva koronavirus sulki tammikuun 2020 aikana osan Kiinasta, ja vain muutama kuukausi myöhemmin tauti alkoi levitä muihin maihin matkailijoiden mukana. Vaikka koronavirus johti nopeasti massiivisiin poikkeusoloihin Kiinassa, ei vielä alkuvuodesta virusta koettu suureksi uhaksi esimerkiksi Pohjoismaissa. Jo helmikuussa viruksen nopea leviäminen pääsi järkyttämään päättäjiä ja kansalaisia ympäri maailmaa: se, mikä aluksi oli monien mielestä vain Kiinaan rajattava uhka, olikin nyt useissa maissa poikkeusolojen käyttöönottoa vaativa laajamittainen ja erittäin vakava kriisitilanne.

Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronavirusepidemian pandemiaksi 11.3.2020. Suomen mittakaavassa kriisin poikkeuksellisesta luonteesta kertoo se, että valmiuslaki on jouduttu ottamaan käyttöön ensimmäisen kerran rauhan aikana. Ihmisten kokoontumista, liikkumista sekä palveluiden käytettävyyttä on jouduttu rajoittamaan valtioneuvoston määräyksillä taudin leviämisen hidastamiseksi, jottei terveydenhuollon kantokyky kuormitu liiaksi ja näin vaaranna riskiryhmissä olevien henkeä. Valtioiden päämiehiltä on vaadittu nopeaa päätöksentekokykyä ja vahvaa johtajuutta, jotta epidemian etenemistä saataisiin hidastettua ja kontrolloitua poliittisilla toimenpiteillä. Tämän lisäksi myös kuntien toiminnalta on vaadittu turvallisuuden hallinnan kannalta merkittäviä toimenpiteitä ja nopeaa päätöksentekoa.

Kun tarkastellaan koronaviruksen aiheuttamia poikkeusoloja, tuntuu tämän tutkimuksen aihe varsin ajankohtaiselta. Mikä on kuntien rooli osana laajempaa turvallisuuden hallinnan toimijakenttää? Millaiset työkalut kunnilla on käytettävissään kriisinhallintaan, ja miten niitä osataan käyttää? Kun koronaviruksen nopea eteneminen alkoi näyttäytyä uhkaavana Suomessa maaliskuun alussa, joutuivat kunnat tekemään osaltaan merkittäviä päätöksiä muun muassa oppilaitosten toiminnan järjestämiseen. Valtion antama ohjeistus oli epidemian leviämisen alkuvaiheissa vain suuntaa-antavaa. Kuitenkin esimerkiksi Tampereen kaupunki teki nopeasti itsenäisen päätöksen yliopistojen ja muiden oppilaitosten siirtymisestä kokonaan etäopetukseen, minkä seurauksena lähiopetus keskeytettiin nopealla aikataululla vain

muutamassa päivässä. Pian tämän jälkeen hallitus antoi vastaavanlaisen pakottavan ohjeistuksen käyttöön koko maahan, pois lukien varhaiskasvatuksen järjestämisen ja peruskoulun 1-3 vuosiluokkien lähiopetuksen. Lisäksi kunnat ovat joutuneet miettimään lakisääteisten palvelujen ja toimien järjestämistä uudelleen poikkeusoloihin sopiviksi. Miten järjestetään kouluruokailu etänä opiskeleville lapsille ja nuorille? Entä miten järjestetään kunnallisten toimielimien kokoukset? Yllättävät poikkeusolot ovat pakottaneet kunnat käyttämään luovuutta ja ketteryyttä toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi.

Monissa kunnissa valtion ohjeistukset koettiin alkuvaiheessa liian tulkinnanvaraisina, minkä vuoksi osa kunnista halusi tehdä alueellisesti nopeampia päätöksiä kuntalaisten hyväksi. Voitaneen todeta pandemian tuoneen esiin yhden tämän tutkimuksen pääajatuksista: kuntien on tehostetusti tunnistettava tehtävänsä kansalaisten turvallisuuden takaajana muuttuneiden uhkakuvien varalle, ja huolehdittava valmiudestaan ottaa erilaiset häiriö- ja kriisitilanteet hallintaansa. Vaikka koronavirukseen liittyvä päätöksenteon ja ohjeistusten antamisen päävastuu on valtiolla, on kunnilla merkittävä tehtävä alueellisessa koordinoituvuudessa. Esimerkiksi naapuriavun tarve on korostunut pandemian aikana, ja sen koordinoimisessa kunnilla on parhaat edellytykset. Osassa kunnista on alettu soittaa riskiryhmiin kuuluville, kuten yli 70-vuotiaille, ja tiedusteltu heidän avun tarpeitaan pandemian aikana. Lisäksi tiedon jakamisessa kunnan verkkosivut ovat tärkeässä asemassa. Esimerkiksi Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK) ja Eläkeliitto ovat antaneet suosituksen kunnille, että tieto paikkakunnalla välitettävästä avusta lisättäisiin kunnan verkkosivujen etusivulle. Tämä helpottaisi valtakunnallista koordinaatiota ja mahdollistaisi myös valtakunnallisen neuvontapuhelimen toiminnan. Tiivistetysti voitaneen todeta kuntien palvelujen olevan kriittisen tärkeitä koronaviruspandemian hoidossa, sillä kunta on etulinjassa toteuttamassa niitä palveluja, joita akuutti kriisi vaatii. Etenkin poikkeustilanteessa, jossa turvataan yhteiskunnan toiminnan kannalta vain välttämätön toiminta, huomataan että monet näistä toiminnoista ovat kytköksissä kuntiin.

Koronavirustilanne on jo ehtinyt vaikuttaa laajasti moniin totuttuihin toimintatapoihin, ja sen uskotaan jättävän pysyviä jälkiä osaan niistä. Kun tarkastellaan tilanteen vaikutuksia kriisinhallintaan, voi koronaviruspandemia tuoda oman sysäyksensä toimintatapojen kehittämiseksi pysyvästi. Kriisitilanteet herättelevät usein organisaatioita ja yksilöitä arvioimaan omaa varautumisen tasoaan ja päivittämään toimimattomiksi havaittuja toimintamalleja. Lisäksi mitä pidempään koronaviruksen aiheuttamat suorat toimenpiteet

jatkuvat, sitä pidempään varautuminen pysyy “trendinä” ihmisten mielessä ja median käyttämänä ajankohtaisaiheena. Tuntuu todennäköiseltä, että jatkuvasti ja ajoittain nopeastikin muuttuvassa maailmassa ennakoinnin merkitys tulee tulevaisuudessa entisestään kasvamaan - myös kuntien toiminnassa.

LÄHTEET

- Aaltola, M., Fjäder, C., Innola, E., Käpylä, J. & Mikkola, H. (2016) *Huoltovarmuus muutoksessa - Kansallisen varautumisen haasteet kansainvälisessä toimintaympäristössä*. Ulkopoliittinen instituutti. FIIA report 49. ISBN 978-951-769-508-4.
- Aine, A., Nurmi, V-P, Ossa, J., Penttilä, T., Salmi, I. & Virtanen, V. (2011) *Moderni kriisilainsäädäntö*. WSOYpro, Helsinki.
- Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynänen, A. & Siitonen P. (2007) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Kunnallistutkimuksia, Tampere University Press. Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print, Tampere.
- Aveyard, H. (2014) *Doing a Literature Review in Health and Social Care : a Practical Guide*. Third edition. Maidenhead: Open University Press, 2014.
- Belinskij, A. & Saarinen, R. (2016) *Selvitys vesihuollon häiriötilanteista: Lainsäädännön mukaisten vaatimusten täyttäminen ja toimenpidesuosituks*. Maa- ja metsätalousministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö & Huoltovarmuuskeskus, selvitysraportti. Julkaistu 24.6.2016. Noudettu osoitteesta https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/selvitys-vesihuollon-hairioihin-varautumista-parannettava. Viitattu 28.3.2020.
- Branders, M. (2016) *Kokonaisten turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus*. Acta Universitatis Tamperensis 2124, Tampere University Press, Tampere.
- Branders, M. (2015) *Tutkimus ja tiedolla johtaminen valtionhallinnon kehittämisessä: esimerkkinä kokonaisturvallisuus*. Teoksessa: Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä, 259-290. Tampere University Press.
- Bruner J. (1991) *The Narrative Construction of Reality*. Critical Inquiry 18, 1–21.
- Coombs, T.W. (1999) *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Coombs, T.W. (2007) *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding*. 2nd edition. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Demokraatti Uutiset (2019) *Vatsataudin oireita sai ainakin 120 ja huono tiedottaminen pahensi Äänekosken vesikriisiä – syyttäjät vaatii virkamiehille sakkoja*. Noudettu osoitteesta <https://www.demari.fi/?p=617932>. Viitattu 15.4.2020.
- Drennan, L., McConnell, A., Stark, A. (2015) *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. London: Routledge. Noudettu osoitteesta <https://doi.org/10.4324/9781315816456>. Viitattu 15.1.2020.
- Eriksson P. & Koistinen K. (2005) *Monenlainen tapaustutkimus*. Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisu 4/2005. Savion Kirjapaino Oy, Kerava.

- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino, 1998. Print.
- Fellows, R. & Liu, A. (2015) *Research methods for construction*. 4th ed. Chichester, West Sussex, England: Wiley-Blackwell, 2015.
- Flinkman M. & Salanterä S. (2007) *Integroitu katsaus – eri metodeilla tehdyn tutkimuksen yhdistäminen katsauksessa*. Teoksessa K. Johansson, A. Axelin, M. Stolt & R-L. Ääri (toim.) Systemaattinen kirjallisuuskatsaus ja sen tekeminen. Turun yliopisto, Hoitotieteen laitoksen julkaisuja, Tutkimuksia ja raportteja A 51. Turun yliopisto, Turku.
- Freeman, M. (1984) *History, Narrative, and Life-span Developmental Knowledge*. *Human Development* 27, 1–19.
- Hakala S. (2009) *Koulusurmat verkostoyhteiskunnassa - Analyysi Jokelan ja Kauhajoen kriisien viestinnästä*. Viestinnän laitoksen tutkimusraportteja 2/2007. Viestinnän tutkimuskeskus CRC, Helsingin yliopisto.
- Hassel, H. & Cedergren, A. (2019) *Exploring the Conceptual Foundation of Continuity Management in the Context of Societal Safety*. *Risk Analysis*, Vol. 39(7), 1503-1519.
- Haveri, A., Majoinen K. & Jäntti, A. (2009) *Haastava kuntajohtaminen*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. 209-219.
- Hellenberg, T., Talvitie, H., Visuri, P. & Volanen, R. (2011) *Myrskyn silmässä - Suomi ja uudet kriisit*. WSOY Pro.
- Heuru, K., Mennola, E. & Ryyänen A. (2011) *Kunta - Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. Tampere University Press. Tampere.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009) *Tutki ja kirjoita*. 15., uudistettu painos. Helsinki: Tammi.
- Huhtala, H. & Hakala, S. (2007) *Kriisi ja viestintä: Yhteiskunnallisten kriisien johtaminen julkisuudessa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Juntunen, P., Nurmi V-P & Stenvall J. (2009) *Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Keskinen, M., Kantola, A., Mäkinen, J., & Salonen, A. O. (2017) *Miten yhteiskehittää kokonaisturvallisuutta? Tieteidenvälisiä näkemyksiä Winland-hankkeesta*. *Tiede Ja Ase*, 75. Noudettu osoitteesta <https://journal.fi/ta/article/view/67728>. Viitattu 20.1.2020.
- Korhonen, J. & Ström, M. (2012) *Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön*. Pelastusopiston julkaisu 2/2012. ISBN 978-952-5905-24-3. Noudettu osoitteesta https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/2017/02/34760_kunnan_valmiussuunnitelman_yleisen_osan_malli_ja_ohje_sen_kayttoon_netti.pdf. Viitattu 15.4.2020.

Korpiola, L. (2011) *Kriisiviestintää digitaalisessa julkisuudessa*. Infor. ISBN: 978-952-5928-10-5.

Kumpu, V. (2020) *Ympäristö, politiikka ja julkisuus - kolme tapaustutkimusta journalistisen julkisuuden rakentumisesta ja merkityksestä ympäristöpolitiikassa*. Tampere University Press.

Laine, J. (2014) *Large waterborne epidemic in Pirkanmaa, Finland 2007. Study on disease burden, health consequences and health-economic costs*. Research nr. 128. National institute for health and welfare. Juvenes Print – Finnish University Print Ltd Tampere, Finland 2014.

Laki huoltovarmuuden turvaamisesta 1992/1390. Annettu Helsingissä 18.12.1992. Noudettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921390>. Viitattu 14.1.2020.

Lapin kansa (2016) *Ää-ne-kos-ken ve-si-krii-sis-tä tuli va-roit-ta-va esi-merk-ki*. Julkaistu 24.11.2016. Noudettu osoitteesta <https://www.lapinkansa.fi/aanekosken-vesikriisista-tuli-varoitava-esimerkki/57293>. Viitattu 28.3.2020.

Lehtonen, J. (2009) *Ettei pahin tapahtuisi - Riski- ja kriisiviestinnän perusteet*. Mainostajien liitto, Ykkös-offset, Vaasa.

Meek, J.W. (2010) *Complexity Theory for Public Administration and Policy*. An International Transdisciplinary Journal of Complex Social Systems. Emergent Publications, USA. Volume 12, Number 1.

Mennen, M. G., & van Tuyl, M. C. (2015) *Dealing with future risks in the Netherlands: The national security strategy and the national risk assessment*. Journal of Risk Research, 18(7), 860–876.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013) *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet*. Publ.nr MSB597 - december 2013 ISBN 978-91-7383-373-8. Noudettu osoitteesta <https://www.msb.se/contentassets/d8fca23b124c4686a629970fd2c1aa31/handlingsplan-for-skydd-av-samhallsviktig-verksamhet.pdf>. Viitattu 15.1.2020.

Newman, J. (2005) *Remaking governance*. The Policy Press, University of Bristol.

Niemelä, P. (2000) *Turvallisuuden käsite ja tarkastelukehikko*. Teoksessa Niemelä, P. ja Lahikainen, A.-R. (toim.) *Inhimillinen turvallisuus*. Vastapaino. Tampere.

Oikarinen T., Voutilainen T, Mutanen, A. & Muukkonen M. (2018) *Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 107 © Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat. Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu.

Oikeusministeriö. (2009) *Jokelan koulusurmat 7.11.2007 - Tutkintalautakunnan raportti*. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:2. ISBN 978-952-466-805-7. Helsinki.

Oikeusministeriö. (2010) *Kauhajoen koulusurmat 23.9.2008 - Tutkintalautakunnan raportti*. Julkaisu 11/2010. ISBN 978-952-466-968-9. Multiprint Oy, Helsinki.

Ojasalo, K. Moilanen, T. & Ritakoski, J. (2015) *Kehittämistyön menetelmät*. Sanoma Pro Oy.

Onnettomuustutkintakeskus. (2009) *Puhdistetun jäteveden joutuminen talousvesiverkoston Nokialla 28.–30.11.2007*. Tutkintaselostus B2/2007Y. ISBN 978-951-836-248-0. Multiprint Oy, Helsinki.

Onnettomuustutkintakeskus. (2014) *Ympäristöonnettomuus Talvivaaran kaivoksella marraskuussa 2012*. Tutkintaselostus 5/2014. ISBN 978-951-836-425-5. Helsinki.

Onnettomuustutkintakeskus. (2017) *Tutkintaselostukset*. Noudettu osoitteesta <https://turvallisuustutkinta.fi/fi/index/tutkintaselostukset.html>. Viitattu 15.2.2020.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2015) *The Changing Face of Strategic Crisis Management*. OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris. Noudettu osoitteesta <https://doi.org/10.1787/9789264249127-en>. Viitattu 8.1.2020.

Pearson C. & Clair J. (1998) *Reframing Crisis Management*. The Academy of Management Review (Vol. 23, No. 1);

Peck, Jamie, and Nik Theodore (2015) *Fast Policy : Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. University of Minnesota Press. ProQuest Ebook Central. Noudettu osoitteesta <http://ebookcentral.proquest.com/lib/tampere/detail.action?docID=2050509>. Viitattu 15.1.2020.

Pelastuslaki 2011/379. Annettu Helsingissä 29.4.2011. Noudettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379>. Viitattu 8.1.2020.

Perry, R.W. (2007) *What Is a Disaster?* Artikkeliteoksessa Rodriguez, H.; Quarantelli, E. L. & Dynes, R.R. (toim.) (2007) *Handbook of Disaster Research*. Springer: New York.

Puolustusneuvosto. (1999) *Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin*. Oy Edita AB, Helsinki. ISBN 951-25-1094-4.

Rhodes, R.A.W. (2016) *Recovering the Craft of Public Administration*. Public Administration Review, July 2016, Vol.76(4), pp.638-647.

Saaranen-Kauppinen A. & Puusniekka A. (2009) *Menetelmäopetuksen tietovaranto KvaliMOTV. Kvalitatiivisten metodien verkko-oppikirja*. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja 2009. Tampereen yliopisto. Noudettu osoitteesta <https://courses.helsinki.fi/sites/default/files/course-material/4453723/kvalitatiivisten%20menetelmien%20verkko-oppikirja.pdf>. Viitattu 15.4.2020.

Sanastokeskus TSK ry. (2017) *Kokonaisturvallisuuden sanasto*. ISSN 1795-6323 (verkkojulkaisu). Noudettu osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden_sanasto.pdf. Viitattu 14.1.2020.

Savon Sanomat. (2014) *Turvallisuustutkinta vahvisti sen, minkä jokainen näki*. Pääkirjoitus, julkaistu 3.4.2012. Noudettu osoitteesta <https://www.savonsanomat.fi/paakirjoitukset/Turvallisuustutkinta-vahvisti-sen-mink%C3%A4-jokainen-n%C3%A4ki/489156>. Viitattu 21.3.2020.

Seeck, H. (2009) *Kriisit ja työyhteisöt – kriisijohtaminen työyhteisöjen tukena*. Research report, 37. Finnish Institute of Occupational Health, Helsinki, Finland. ISBN 9789518029017.

Seeck H. & Lavento H. (2009) *Nokian vesikriisin johtoryhmätyöskentely: jälkibyrokraattisen toimintamallin anti*. LSE Research Online Documents on Economics, Federal Reserve Bank of St Louis. United States, St. Louis.

Seeck H., Lavento H. & Hakala S. (2008) *Kriisijohtaminen ja viestintä. Tapaus Nokian vesikriisi*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. Acta nro 206.

Shank G. (2002) *Qualitative Research. A Personal Skills Approach*. Prentice Hall. Upper Saddle River, NJ.

Siirtola, R. & Palm, A. (2018) *Yhdessä enemmän: kriisien hallintaa kokonaisvaltaisesti*. Aksidenssi Oy, Helsinki. ISBN 978-951-9150-41-3.

Silvasti, M. (2017) *Turvuus – kohti uutta turvallisuusymmärrystä*. Tiede Ja Ase 74, pp. 265-299. Noudettu osoitteesta <https://journal.fi/ta/article/view/60628>. Viitattu 27.1.2020.

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2014) *Ympäristöterveyden erityistilanteet - Opas ympäristöterveydenhuollon työntekijöille ja yhteistyötahoille*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2014:21. Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere 2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2019) *Äkillisiin traumaattisiin tilanteisiin liittyvän psykososiaalisen tuen kehittäminen. Työryhmän loppuraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:46. ISBN: 978-952-00-4090-1. Helsinki.

Suomen Kuntaliitto. (2009) *Varaudu - Opas kunnan viestintään kriisi ja erityistilanteissa*. ISBN 978-952-213-506-3 (verkkojulkaisu).

Suomen Kuntaliitto. (2016) *Rajapinnoilta yhdyspintoihin - Kehittämisaioite kunnan ja maakunnan yhteistyöstä*. ISBN 978-952-293-462-8 (verkkojulkaisu).

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö, SPEK. (2007) *Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto*. Sanastokeskus TSK ry, Savion kirjapaino Oy, Kerava.

Talvitie, R., Rantanen H. & Hämäläinen, E. (2018) *Kunnan rooli tulevaisuudessa korostuu*. Kunnallisanalan kehittämissäätiön julkaisu 20. ISBN 978-952-349-016-1. Noudettu osoitteesta https://kaks.fi/wp-content/uploads/2018/09/tutkimusosio_kunnan-rooli-turvallisuudessa-korostuu.pdf. Viitattu 19.12.2019.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tiedote (2016) *Äänekoskella selvitetään edelleen vatsatauti-epidemian syitä.* Noudettu osoitteesta <https://www.aanekoskenenergia.fi/hairiotiedotteet/terveyden-ja-hyvinvoinnin-laitoksen-thl-tiedote-21-11-2016/>. Viitattu 21.3.2020.

Tervo, V-P. (2016) *Kuntien jatkuvuudenhallintaprojekti - KUJA.* Kuntaliitto, Helsinki. Noudettu osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/KUJA%20projektikertomus_net.pdf. Viitattu 15.12.2019.

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö. (2012) *Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa.* ISBN: 978-951-25-2335-1. Noudettu osoitteesta https://www.defmin.fi/files/2088/Varautuminen_ja_jatkuvuudenhallinta_kunnassa_fi.pdf. Viitattu 15.1.2019.

Valmiuslaki 29.12.2011/1552. Finlex. Noudettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>. Viitattu 29.1.2020.

Valtioneuvoston kanslia. (2007) *Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2007. Yliopistopaino, Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia. (2009) *Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa - Työryhmän loppuraportti.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2009. Yliopistopaino, Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia. (2016) *Avoimesti, rohkeasti ja yhdessä - Valtionhallinnon viestintäsuositus.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2016. ISBN verkkojulkaisu 978-952-287-315-6. Noudettu osoitteesta <https://vnk.fi/documents/10616/3541383/Valtionhallinnon-viestintasuositus-2016.pdf>. Viitattu 12.4.2020.

Valtioneuvoston periaatepäätös. (2017) *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia.* Turvallisuuskomitea. ISBN 978-951-25-2958-2. Noudettu osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf. Viitattu 8.1.2020.

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista 2008/539. Annettu Helsingissä 21.8.2008. Noudettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2008/20080539>. Viitattu 8.1.2020.

Virta, S. (2002) *Local Security Management. Policing Through Networks.* Policing: An International Journal of Police Strategies and Management. Vol 25., Nr.1,s. 190–200.

Virta, S. (2011) *Turvallisuuden tutkimus - Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia.* Tiede Ja Ase, 69. Noudettu osoitteesta <https://journal.fi/ta/article/view/7470>. Viitattu 8.1.2020.

Winland-hankkeen lausunto YTS:n luonnoksesta. (2017) *Kytkökset keskeisiä YTS:n toimeenpanolle.* Noudettu osoitteesta <http://winlandtutkimus.fi/wp-content/uploads/2016/09/Winland-hankkeen-lausunto-yhteiskunnan-turvallisuusstrategian-luonnokseen.pdf>. Viitattu 29.1.2020.

Yle Uutiset (2016) *Äänekosken vesikriisi: kaikki alkoi vääränlaisesta kaivosta – ja niitä voi olla ympäri Suomen*. Noudettu osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-9313106>. Viitattu 15.4.2020.

Yle Uutiset (2019) *Vesikriisi piinasi Äänekoskea kuukausia – syyttäjä vaatii kahdelle virkamiehelle sakkoja*. Noudettu osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-10777111>. Viitattu 21.3.2020.