

Kriisiviestintä viranomaisten näkökulmasta

Valtioneuvoston kanslian kriisiviestintäkokemuksia
poikkeusoloissa keväällä 2020

Mona Zabihian

Helsingin yliopisto
Valtiotieteellinen tiedekunta
Politiikka ja viestintä
Maisterintutkielma
Toukokuu 2022

Tiivistelmä

Tiedekunta: Valtiotieteellinen tiedekunta

Koulutusohjelma: Poliitiikan ja viestinnän maisteriohjelma

Opintosuunta: Viestintä

Tekijä: Mona Zabihian

Työn nimi: Kriisiviestintä viranomaisten näkökulmasta. Valtioneuvoston kanslian kriisiviestintäkokemuksia poikkeusoloissa keväällä 2020

Työn laji: Maisterintutkielma

Kuukausi ja vuosi: 05/2022

Sivumäärä: 76

Avainsanat: kriisiviestintä, kriisinhallinta, haastattelututkimus, COVID-19, poikkeusolot

Ohjaaja tai ohjaajat: Esa Väliverronen

Säilytyspaikka: Helsingin yliopiston kirjasto

Muita tietoja: Haastattelut on toteutettu Helsingin yliopistolla yhteistyössä viestinnän professori Anu Kantolan johtaman Suomen akatemian STN-tutkimushankkeen ”Kansalaisuuden kuulut ja kuplat” (BIBU), koronakriisiä käsittelevän tutkimusosion kanssa. Haastatteluaineiston keruu on toteutettu yhteistyössä Salli Hakalan ja Anu Kantolan kanssa.

Tiivistelmä:

Tämä tutkielma käsittelee koronapandemiaa kriisiviestinnän kontekstissa viranomaisten näkökulmasta. Tutkielma on rajattu kevään 2020 poikkeusoloihin, jotka olivat voimassa Suomessa 16.3.–16.6.2020. Kriisi edellytti valtioneuvoston kanslialta aktiivista viestintää, jotta hallituksen päätökset saatiin jaettua kansalaisille ja muille viranomaisille. Tämä tutkielma tarkastelee valtioneuvoston kanslian viestintäosaston työntekijöiden kokemuksia kriisiviestinnästä poikkeusolojen aikana. Tutkielman tavoitteena on selvittää, miten valtioneuvoston kanslia teki kriisiviestintää ja millaiset viestinnän prosessit edelsivät viestinnän lopputuotteita kuten tiedotteita ja sosiaalisen media julkaisuja.

Tutkielma tarkastelee kriisiviestintää erityisesti IDEA-mallin näkökulmasta, joka on tarkoitettu tehokkaiden, ohjeistavien kriisiviestien suunnittelun työkaluksi. Tutkielma on laadullinen tutkimus, jossa analyysimenetelmänä toimii teoriaohjaava sisältöanalyysi, ja sen tukena teemoittelu. Aineisto koostuu kuudesta valtioneuvoston kanslian viestijän haastattelusta.

Tulosten perusteella ohjeistavat viestit olivat poikkeusolojen viestinnässä keskeisessä roolissa kriisiviestinnän ideaalin mukaisesti, mutta IDEA-mallin mukainen ohjeistava viestintä ei kaikilta osin toiminut kriisiviestinnässä. Kuitenkin haastattelujen perusteella kriisiviestintä sisälsi kaikki mallin neljä osa-aluetta eli sisäistämisen, selittämisen, toiminnan ja jakelun jollain tasolla.

Kriisiviestintää haastoivat erityisesti huono varautuminen pandemiaan alkaen harjoittelun puutteesta ja suunnitelman vanhentumisesta. Lisäksi haastateltavat kokivat yhteistyön sosiaali- ja terveystieteiden kanssa haastavaksi, joka ei halunnut valtioneuvoston kanslian vastaavan viestinnän koordinoimista. Myös sisäisen viestinnän ja lainsäädännön koettiin haastaneen sujuvaa kriisiviestintää. Viestintää ei myöskään otettu tarpeeksi ajoissa mukaan osaksi päätöksentekoa.

Haasteet vaikuttivat jonkin verran IDEA-mallin eri osa-alueisiin kuten selittämiseen ja toimintaan. Esimerkiksi alueelliset toimijat jäivät viestinnässä pienemmälle huomiolle. Kansalaisviestintä oli pääosin sujuvaa ja haastateltavat olivat erityisen tyytyväisiä yhteistyöhön Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa.

Tutkielman tulokset kuvasivat onnistuneesti kriisiviestintää valtioneuvoston viranomaisten näkökulmasta ja osoittivat keskeisiä kehityskohteita sen sisäisissä toimintamalleissa ja kriisinhallinnassa. Tulevaisuudessa viestintä on entistä tärkeämpää huomioida kriisinhallintasuunnitelmissa ja päätöksenteossa.

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
1.1 Luottamus kriisiviestinnän lähtökohtana	3
2. Teoreettinen viitekehys ja keskeiset käsitteet	5
2.1 Kriisit	5
2.2 Kriisinhallinta	7
2.3 Kriisiviestintä	8
2.4 Ohjeistavat viestit	11
2.5 IDEA-malli	13
2.6 Kriisiviestinnän ideaali	16
2.7 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset	17
3. Aineisto ja menetelmät	18
3.1 Laadullinen tutkimus ja analyysimenetelmän valinta	18
3.2 Haastattelu tiedonkeruumenetelmänä	20
3.3 Aineiston kuvaus	21
4. Analyysi	24
4.1 Teema 1: Riskiviestintä ja ennakointi	25
4.1.1 Varautuminen kriiseihin	25
4.1.2 Tilannekuva ja kansalaisten tiedontarve	28
4.2 Teema 2: Viestinnän koordinointi kriisin akuutissa vaiheessa	32
4.2.1 Sisäinen viestintä ja yhteistyö STM:n ja THL:n kanssa	32
4.2.2 Tiedonkulku ja viestintä sidosryhmille	36

4.2.3 Viestinnän rooli kriisinhallinnassa ja päätöksenteossa	40
4.3 Teema 3: Kriisiviestinnän suunnittelu ja prosessit	42
4.3.1 Viestinnän prosessit poikkeusoloissa	43
4.3.2 Kriisiviestinnän ideaali valtioneuvoston kanslian viestintäosaston näkökulmasta	48
4.4 Haasteet kriisinhallinnan ja kriisiviestinnän näkökulmasta	51
5. Tulokset ja johtopäätökset	53
5.1 Miten riski- ja kriisiviestinnän tutkimuksessa käytetyn IDEA-mallin mukainen <i>sisäistäminen, selitys, jakelu ja toiminta</i> toteutuivat kriisiviesteissä vuonna 2020?	53
5.2 Miten kriisiviestinnän käytännöt vuoden 2020 poikkeusoloissa poikkesivat kriisiviestinnän teoreettisesta ideaalista?	58
5.3 Tutkielman luotettavuus ja rajoitukset	60
5.4 Tulosten hyödyntäminen ja mahdollinen jatkotutkimus	62
6. Lähteet	64
7. Liitteet	70

1. Johdanto

Vuoden 2019 joulukuussa Kiinasta löydettiin epätavallinen keuhkokuume. WHO:n sähköiseen järjestelmään tuli ilmoitus taudista, josta se puolestaan saapui Suomeen Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) järjestelmään (OTKES, 2021, s. 5). Vielä tässä vaiheessa kukaan viranomainen ei osannut odottaa, että koronaviruksen aiheuttamasta taudista covid-19 tulisi maailmanlaajuinen pandemia ja poikkeuksellinen kriisi.

Suomessa valtioneuvoston tilannekeskus (VNTK) aloitti 24.1.2020 julkaisemaan tilannekatsausta viranomaisille, jonka mukaan THL vastasi viestinnästä STM:n tukemana. Vain muutama päivä myöhemmin 29.1. Suomessa todettiin ensimmäinen koronavirustartunta turistilla. (OTKES, 2021, s. 6). Parin päivän päästä THL julkaisi ensimmäiset koronavirukseen liittyvät ohjeet hyvästä käsihygieniasta sosiaalisessa mediassa (OTKES, 2021, s. 7). Helmikuun lopussa viranomaisten julkinen viesti oli, että Suomessa oli varauduttu hyvin ja terveydenhuolto on korkeatasoista (OTKES, 2021, s. 15). Koronavirus ei vielä vaikuttanut ihmisten arkeen Suomessa, mutta THL tehosti yskimis- ja käsihygieniaa koskevaa viestintää (OTKES, 2021, s. 14). Maaliskuussa tilanne kiihtyi ja tartuntoja alkoi ilmaantua niin Suomessa kuin muualla Euroopassa yhä enemmän. 11.3. WHO julisti koronaviruksen pandemiaksi (WHO, 2020). Valmiuslain käyttöönotto nousi viranomaisten ja poliitikkojen keskusteluissa ensimmäisen kerran esille ja 13.3. Suomen tasavallan presidentti totesi, että poikkeusolojen tunnusmerkit täyttyvät. Tästä seurasi viikonlopun yli kestävät neuvottelut, jonka seurauksena 16.3. järjestettiin valtioneuvoston yleisistunto. Istunnon aiheena oli poikkeusolojen toteaminen, ja ne astuivat voimaan välittömästi. (OTKES, 2021, s. 15–20; Valtioneuvoston tiedote, 140/2020.)

Tämä tutkielma käsittelee koronapandemiaa kriisiviestinnän kontekstissa viranomaisten näkökulmasta. Tutkielma on rajattu kevään 2020 poikkeusoloihin, jotka olivat voimassa Suomessa 16.3.–16.6. Kuten edellä esitettyjen tapahtumien kuvaus kertoo, siirryttiin normaalioloista poikkeusoloihin hyvin nopeasti. Tästä syystä myös kriisiä edeltävät vaiheet ovat kiinnostavia varautumisen näkökulmasta. En käsittele tässä tutkielmassa syvemmin vuosien 2021–2022 pandemian tilannetta, mutta on huomioitava kriisin jatkuneen vielä kevään 2020 poikkeusolojen jälkeen. Kesäkuussa tautitilanne saatiin kuitenkin hallintaan ja poikkeusoloista luovuttiin 16.6.2020 (Valtioneuvoston tiedote, 421/2020). Koen ensimmäisten

poikkeusolojen tutkimisen kiinnostavimmaksi viranomaisten näkökulmasta, koska tapahtumienkulusta voidaan erottaa selvästi kriisinhallinnan kolme vaihetta: kriisiä edeltävä vaihe, kriisin akuutti vaihe ja kriisin jälkeinen vaihe (Coombs, 2009).

Poikkeusolot vaikuttivat keskeisesti suomalaisten elämään, koska valmiuslain (2011/1552) avulla pystyttiin rajoittamaan ihmisten arkea merkittävästi. Esimerkiksi koulut suljettiin ja lapset joutuivat siirtymään etäopetukseen. Ylioppilaskirjoitusten aikataulua muutettiin ja julkiset kokoontumiset rajoitettiin kymmeneen henkilöön, kirjastot, liikuntatilat ja ravintolat suljettiin sekä vierailu hoitolaitoksissa kiellettiin. Myös liikkumisvapautta rajoitettiin, kun Uudenmaan rajaliikenne suljettiin huhtikuussa. (OTKES, 2021, s. 20–29). Valmiuslaki ei kuitenkaan tarjonnut täydellistä työkalua pandemian hillitsemiseksi, minkä seurauksena normaalilainsäädäntöön annettiin 48 hallituksen esitystä poikkeusolojen aikana (Deloitte, 2021, s. 7–14). Hallituksen esitykset, uudet rajoitukset ja suositukset edellyttivät erityisesti valtioneuvoston kanslialta viestintää, jotta hallituksen päätöksistä saatiin kerrottua kansalaisille ja muille viranomaisille. Esimerkiksi kaikki valtionhallinnon koronaan liittyvät tiedotustilaisuudet keskitettiin valtioneuvoston kanslian viestintäosaston hoidettavaksi (OTKES 2021, s. 24). Viestinnän koordinointi poikkeusolojen aikana on kirjattu tehostetun viestinnän ohjeissa valtioneuvoston kanslian tehtäväksi (Valtioneuvoston kanslia, 2019a; 2019b). Valtioneuvoston kanslia on ollut covid-19-pandemiassa keskeinen organisaatio kriisinhallinnassa. Sen verkkosivujen mukaan ”viestintäosasto vastaa valtioneuvoston yhteisestä viestinnästä pääministerin johdolla sekä sovittaa yhteen ministeriöiden ja valtionhallinnon ulkoista viestintää” (Valtioneuvoston viestintä, n.d.). Tässä tutkielmassa olen kiinnostunut juuri valtioneuvoston kanslian viestintäosaston työntekijöiden kokemuksista ja näkemyksistä kriisiviestinnästä poikkeusolojen aikana.

Tutkielma on laadullinen tutkimus. Aineisto koostuu kuudesta viestinnän ammattilaisen haastattelusta, jotka työskentelivät valtioneuvoston kansliassa vuosien 2020–2021 aikana. Aineisto on kerätty 24.9.–10.11.2021 ja haastattelijoina ovat toimineet minä, yliopistonlehtori Salli Hakala ja professori Anu Kantola. Haastattelut on toteutettu Helsingin yliopistolla yhteistyössä viestinnän professori Anu Kantolan johtaman Suomen akatemian STN-tutkimushankkeen ”Kansalaisuuden kuulut ja kuplat” (BIBU), koronakriisiä käsittelevän tutkimusosion kanssa. Tässä tutkimuksessa käytän haastatteluaineistoista ainoastaan osaa valtioneuvoston kansliassa tehdyistä haastatteluista. Lisäksi Kantola ja Hakala haastattelevat

muiden ministeriöiden, erityisesti STM:n ja THL:n viestinnän toimijoita. Tutkielman analyysimenetelmänä käytän Tuomen ja Sarajärven (2018) määrittelemää teoriaohjaavaa sisältöanalyysiä, jonka tukena olen käyttänyt teemoittelua. Tulkitseen aineistoa ja esitän keskeiset johtopäätökset peilaamalla aineistoa teoreettiseen viitekehykseen sekä OTKESin (2021) ja Deloitteen (2021) julkaisemiin raportteihin kriisinhallinnasta poikkeusoloissa. Analyysissä olen ensisijaisesti kiinnostunut haastateltavien kokemuksista ja ajatuksista kriisinhallinnan näkökulmasta. Tavoitteenani on selvittää, miten valtioneuvoston kanslia teki kriisiviestintää ja millaiset viestinnän prosessit edelsivät viestinnän lopputuotteita kuten tiedotteita ja sosiaalisen media julkaisuja. Tarkastelen kriisiviestintää erityisesti IDEA-mallin näkökulmasta, joka on tarkoitettu tehokkaiden, ohjeistavien kriisiviestien suunnittelun työkaluksi (Sellnow ym., 2017) ja pohdin kriisiviestinnän ideaalia teoriassa ja käytännössä. Minua kiinnostavat myös mahdolliset haasteet, joita viestijät kohtasivat kriisiviestinnässä.

Tutkielman rakenne koostuu kuudesta osasta. Johdannossa esittelen selkeän rajauksen tutkielmalle. Luvussa kaksi määrittelen keskeiset käsitteet, joiden pohjalta tutkielman teoreettinen viitekehys muodostuu (esim. Coombs, 2009; Huhtala & Hakala, 2007, Mileti & Peek, 2000; Sellnow ym., 2017). Esittelen luvun kaksi lopussa myös tutkimuskysymykset. Luvussa kolme käsittelen tutkimusmenetelmää ja aineistoa. Tämän jälkeen siirryn lukuun neljä, jossa analysoin haastatteluja. Viimeisessä luvussa esittelen analyysin pohjalta keskeiset tulokset ja johtopäätökset. Pohdin lopussa myös tutkielman mahdollisia rajoituksia ja luotettavuutta sekä jatkotutkimuksen mahdollisuuksia.

1.1 Luottamus kriisiviestinnän lähtökohtana

Ennen käsitteiden määrittelyä koen tärkeäksi avata hieman kriisiviestinnän ja viranomaisviestinnän kontekstia Suomessa. Tämä on myös tutkielman rajauksen kannalta oleellista.

Valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohjeessa todetaan, että kansalaisten luottamus viranomaisiin säilytetään avoimemman, riippumattomamman ja vastuullisemman toiminnan kautta ja Suomessa tässä on onnistuttu hyvin (Valtioneuvoston kanslia, 2019a, s. 9). Henkinen kriisinkestävyys on nostettu tehostetun viestinnän ohjeessa tärkeään rooliin ja sillä tarkoitetaan yksilöiden, yhteisöjen, yhteiskunnan ja kansakunnan kykyä kestää kriisitilanteiden aiheuttamia henkisiä paineita ja selviytyä niiden vaikutuksista (Turvallisuuskomitea, 2017, s. 22).

Kansalaisten luottamus viranomaisten toimintaan on olennainen osa henkistä kriisinkestävyyttä (Valtioneuvoston kanslia, 2019a, s. 9–10). Tämän perusteella luottamus viranomaisiin on huomioitu valtionhallinnon viestinnässä, ja se luo myös hyvän perustan kriisitilanteessa viestinnälle. Viranomaiset voivat luottaa antaessaan toimintaohjeita, että kansalaiset noudattavat ohjeita. Kriisiviestinnässä on tärkeää, että kansalaiset pitävät viranomaisia luotettavana tiedon lähteenä (Mileti & Peek, 2000, s. 186). Näin ehkäistään myös väärän tiedon leviäminen.

Suomessa kriisiviestinnän lähtökohdat olivat hyvät covid-19-pandemian alkaessa ja kansalaisten luottamus viranomaisiin säilyi poikkeusolojen läpi hyvänä. Jallinojan ja Väliwerrosen (2021) mukaan vuoden 2020 poikkeusolojen alussa ja lopussa kansalaiset arvioivat, että Suomen hallitus, tasavallan presidentti, THL ja sosiaali- ja terveysministeriö (STM) olivat onnistuneet koronakriisin käsittelyssä hyvin tai melko hyvin. Erityisesti Suomen hallituksen ja tasavallan presidentin arvioitiin suoriutuneen erittäin hyvin (emt.). Koska kansalaisten luottamusta viranomaisiin on jo tutkittu, koen mielekkääksi tässä tutkielmassa tarkastella viranomaisten näkökulmaa kriisiviestinnästä ja kriisinhallinnasta. Tutkielman kannalta on kuitenkin keskeistä tiedostaa, missä ympäristössä kriisiviestintää tehtiin ja miten kansalaiset ottivat ohjeet vastaan järeistä toimenpiteistä huolimatta. Kriisiviestintä olisi voinut olla hyvin erilaista viranomaisten näkökulmasta, jos kansalaisten luottamus viranomaisiin olisi todella heikko.

Huhtalan ja Hakalan (2007, s. 27) mukaan viranomaisviestinnässä tehdään usein työnjako: hallinnosta vastaava viranomainen toimii virkavastuulla ja perustaa toimintansa tosiasioihin, kun taas poliittisessa vastuussa oleva ministeri voi kertoa enemmän arvioita ja mahdollisia huonoja uutisia, joiden tietoa ei ole vielä varmistettu. Esimerkiksi koronapandemiassa pääministeri kertoi tiedotustilaisuuksissa tilanteen vakavuudesta ja hallituksen päätöksistä viruksen leviämisen hillitsemiseksi. Pääministeri toimi kriisin kasvoina ja symbolisena johtajana kansalaisille kriisinhallinnassa. Hakalan (2009a, s. 19–20) mukaan kriisit kutsuvat esiin johtajia, ja demokraattisessa yhteiskunnassa ihmisten katse kohdistuu julkisen vallan käyttäjien symboliseen johtajuuteen ja vapaaseen mediaan. Tässä tutkielmassa olen kuitenkin kiinnostunut enemmän viranomaisista, jotka työskentelivät pääministerin taustalla ja tukena kriisitilanteessa.

Korkeasta luottamuksesta hallitukseen ja viranomaisiin huolimatta koen kontekstin kannalta tärkeäksi nostaa esille kritiikin, jota Suomen valtionhallinto on saanut aikaisempien kriisien yhteydessä. Näitä ovat muun muassa valtionhallinnon organisaation byrokraattinen rakenne ja jäykkyys, tekniset ongelmat, huonosti organisoitu sisäinen viestintä, hidas tiedon liikkuminen organisaation sisällä ja organisaatioiden välillä sekä heikko vastaaminen kansalaisten ja median tiedontarpeeseen (Huhtala & Hakala, 2007; Huhtala, 2006). Kriiseistä olisi aina tärkeää oppia (Coombs, 2009, s. 114), minkä takia aikaisempien kehityskohteiden havaitseminen haastateltavien kokemuksista on myös mielenkiintoista.

2. Teoreettinen viitekehys ja keskeiset käsitteet

Kun kriisissä on käynnissä akuutti vaihe, ensisijainen keino saada ihmiset toimimaan on ohjeistava viestintä (Sellnow & Sellnow, 2010, s. 118-119). Koronapandemian kaltaisessa kriisitilanteessa viranomaisten on pystyttävä ohjeistamaan kansalaisia niin, että he pystyvät suojautumaan virukselta ja toimimaan oikein, jos sairastuvat.

Tässä luvussa käsittelen keskeisiä käsitteitä, joiden pohjalta luon teoreettisen viitekehysten tutkielmalle. Ensiksi käsittelen kriisejä, kriisinhallintaa ja kriisiviestintää. Huhtala ja Hakala (2007), Coombs (2009) sekä Milet ja Peek (2000) ovat näiden käsitteiden määrittelyn kannalta keskeisimmät lähteet tässä tutkielmassa. Käsitteiden määrittelyn jälkeen paneudun ohjeistavien viestien merkitykseen kriisiviestinnässä ja esittelen IDEA-mallin, joka on tarkoitettu tehokkaiden ohjeistavien kriisiviestien suunnitteluun kriisin akuutin vaiheen aikana (Sellnow ym., 2017; Sellnow ym., 2018). Näiden pohjalta määrittelen kriisiviestinnän ideaalin. Luvun kaksi lopussa esittelen tutkimusongelman, joka perustuu teoreettiseen viitekehykseen ja poikkeusolojen kriisiviestintään koronapandemian aikana valtioneuvoston kanslian viestintäosastolla.

2.1 Kriisit

2000-luvulla kriisitutkimus on lisääntynyt. Paikalliset kriisit voivat nousta nopeasti globaaleiksi uhiksi ja suuriksi mediatapahtumiksi. (Hakala, 2011a, s. 68.) Kriisi on tilanne, jossa jotain epätoivottua on jo ehtinyt tapahtua, mutta jossa on vielä suurempi menetyksen vaara (Forsberg ym., 2003, s. 9). Se voidaan ymmärtää dynaamisena prosessina, joka sisältää aina yllättävän käännekohdan mahdollisuuden (Huhtala, 2006, s. 23). Aikaisemmat kriisit

osoittavat, että vaikka kriiseihin varaudutaan, yllättävät ne usein kaikki ennakoinnista vastaavat toimijat (Hakala, 2011a, s. 74). Kriiseille ominaisia piirteitä ovatkin epävarmuus, kiireellisyys ja yllätetyksi tuleminen. Kriisitilanne edellyttää nopeaa päätöksentekoa, jotta tilanne ei pahenisi entisestään. (Huhtala & Hakala, 2007.)

Yhteiskunnallisissa siviilikriiseissä on usein kyse kansalaisten hengestä, turvallisuuden tunteesta ja perusoikeuksista. Lisäksi niissä on yleensä poliittinen ulottuvuus ja ne vaativat ratkaisuja ja viestintää. (Huhtala & Hakala, 2007, s. 13.) Jotta voidaan tehdä tarkoituksenmukaista kriisiviestintää, on tunnistettava, millainen kriisi on kyseessä. Kriisejä pitäisi aina analysoida niiden luonteen, seurausten ja olosuhteiden näkökulmasta (Quarantelli, 2005; Hakala, 2011a). Huhtala ja Hakala (2007) jakavat yhteiskunnalliset siviilikriisit kolmeen kriisityyppiin, jotka vaativat erilaisia kriisinhallinnan keinoja. Ensimmäinen kriisityyppi sisältää luonnononnettomuudet ja -katastrofit kuten tsunamit tai maanjäristykset. Tällaiset kriisit edellyttävät viranomaisilta nopeaa toimintaa ja pelastustoimia. Viestinnän on oltava avointa ja organisoitua. (Huhtala & Hakala, 2007, s. 16) Ensimmäistä kriisityyppiä on esiintynyt Suomessa harvemmin, mutta globalisoituneessa maailmassa kriisin ei tarvitse tapahtua fyysisesti tietyssä paikassa. Esimerkiksi vuonna 2004 tapahtunut Aasian hyökyaaltokatastrofi oli kuolleiden määrässä mitattuna yksi suurimpia suomalaisia koskettanut koettelemus (Hakala & Huhtala, 2007, s. 73).

Toinen kriisityyppi sisältää ihmisten aiheuttamat onnettomuudet kuten pommi-iskut tai teknisestä viasta alkaneet onnettomuudet. Kriisi vaatii pelastustoimien lisäksi välitöntä poliisitutkintaa, joka muuttaa kriisiviestintää suhteessa ensimmäiseen kriisityyppiin: tapahtuman kaikkia yksityiskohtia ei voida kertoa heti julkisuuteen. (Huhtala & Hakala, 2007, s. 16.) Ehkä tunnetuin esimerkki toisesta kriisityypistä on 11. syyskuuta 2001 tapahtuneet terrori-iskut World Trade Centerin rakennuksiin Yhdysvalloissa. Huhtalan ja Hakalan (2007, s. 61) mukaan tapahtuma muutti pysyvästi ihmisten käsitystä kriisistä, joka oli aikaisemmin nähty lähinnä sotana tai sodan uhkana.

Viimeinen eli kolmas kriisityyppi sisältää eläinten ja ihmisten välityksellä leviävät sairaudet. (Huhtala & Hakala 2007, s. 16.) Kolmannesta kriisityypistä esimerkkejä Suomessa tapahtuneista kriiseistä ovat sikainfluenssa (2009–2010), lintuinfluenssa (mm. 2016–2017) ja koronavirus (2020–). On huomioitava, että koronapandemian kaltaista tilannetta, jossa viruksen takia joudutaan siirtymään poikkeusoloihin, ei ole nähty Suomessa kahden edellisen

epidemian aikana. Huhtala ja Hakala (2007, s. 16) kuvailevat kolmannen kriisityypin vaativan erityisesti laajaa mediajulkisuutta jo ennen kriisin puhkeamista. Riskien ennakoiminen on tärkeää kriisinhallinnan näkökulmasta tällaisissa kriiseissä (Sellnow & Sellnow, 2010, s. 116).

Tässä tutkielmassa määrittelen covid-19-pandemian kolmannen kriisityypin alle edellä esitetyn kirjallisuuden perusteella. Seuraavaksi käsittelen kriisinhallinnan prosessia.

2.2 Kriisinhallinta

Kriisinhallinta on suunniteltua toimintaa, jossa organisaatio pyrkii minimoimaan vahingot (Huhtala & Hakala, 2007, s. 13). Coombs (2009, s. 100–113) määrittelee kriisinhallinnan prosessina, jossa on kolme vaihetta: kriisiä edeltävä vaihe, kriisin akuutti vaihe ja kriisin jälkeinen vaihe.

Ensimmäinen vaihe sisältää kaksi osaa: kriisin ennaltaehkäisyn ja kriisiin valmistautumisen. Kriisin ennaltaehkäisyllä pyritään estämään kriisin kehittyminen. Valmistautumisella puolestaan tarkoitetaan ihmisten valmistamista kohtaamaan kriisi. (Coombs, 2009, s. 100–101.) Coombsin (2009, s. 100) mukaan tehokkain tapa hallita kriisiä on estää se. Tämä on kuitenkin vaikeaa, koska riskejä voi olla etukäteen vaikea tunnistaa eikä niitä välttämättä voida poistaa, koska ne esiintyvät luonnollisesti. Tästä hyvä esimerkki on koronavirus. Coombs (2009, s. 101) toteaa, ettei mikään organisaatio voi välttyä täysin kriiseiltä.

Kun huomataan ettei kriisitilanteelta voida enää välttyä, luodaan suunnitelma. Ensimmäisessä vaiheessa luotu suunnitelma otetaan kriisinhallinnan toisessa vaiheessa käyttöön. Suunnitelmassa on tärkeää määritellä etukäteen vastuut ja tehtävät. (Coombs, 2009, s. 101–105.) Erityisen tärkeää on nopea reagointi: kriisiin pitää vastata nopeasti, johdonmukaisesti, tarkasti ja hiljaisuutta välttäen (Coombs, 2009, s. 101–103). Nopeudella ja tarkkuudella taataan, että tieto tulee oikeasta lähteestä. Johdonmukaisuudella puolestaan varmistetaan, että organisaatio puhuu yhdenmukaisesti ja samalla äänellä. (Coombs, 2009, s. 101–103.) Hiljaisuuden välttäminen on oleellista, koska jos ihmiset eivät saa tietoa viranomaisilta kriisitilanteessa, he etsivät sen muualta (Mileti, 1995, Coombs, 2009). Tätä ajatusta tukee Hakalan (2009a, s. 21) havainto, jonka mukaan hiljaisuus lisää epävarmuutta kriisitilanteessa.

Kaikilla edeltävillä toimilla ennaltaehkäistään väärän tiedon leviämistä, joka on kriisinhallinnan ytimessä (Coombs, 2009, s. 101–113). Huhut ja misinformaatio lähtevät

nopeasti leviämään erityisesti sosiaalisessa mediassa, jossa kuka vain voi jakaa tietoa (Wendling ym., 2013, s. 27). Väärän tiedon leviäminen haastaa kriisinhallintaa ja oikean tiedon jakamista, mikä voi olla kriisitilanteessa vahinkojen minimoimisessa ratkaisevaa.

Viimeinen kriisinhallinnan vaihe eli kriisin jälkeinen vaihe on Coombsin (2009, s. 113–115) mukaan tärkeä, koska tässä vaiheessa kriisistä opitaan ja seurantaviestintä aloitetaan. Viimeisessä vaiheessa selvitetään, miten sidosryhmät voivat ja kerrotaan heille, miten kriisistä elpyminen etenee (emt.). Hän korostaa, että tässä vaiheessa pitäisi luoda ilmapiiri, jossa ei syytellä yksittäisiä toimijoita (emt).

Erittäin korkean tason kriiseissä organisaatio voi julkaista oman raporttinsa toimenpiteistä kriisin aikana, joka sisältää korjaavia toimenpiteitä jatkoa ajatellen (Coombs 2009, 114). Tämä mahdollistaa kriisistä oppimisen. Esimerkiksi kevään 2020 poikkeusolojen jälkeen valtioneuvosto julkaisi oman selvityksensä kriisinhallinnasta ulkopuolisen tahon kautta (Deloitte, 2021). Myöhemmin on julkaistu myös esimerkiksi Onnettomuustutkintakeskuksen raportti, jossa selvitys kattaa valtioneuvoston lisäksi laajemmin myös muita kriisinhallinnan kannalta keskeisiä viranomaisia (OTKES, 2021).

Coombs (2009) on tutkinut kriisiviestintää ja kriisinhallintaa organisaatioiden näkökulmasta. Koska tämä tutkielma keskittyy erityisesti valtioneuvoston kanslian viestintäosastoon ja sen toimintaan poikkeusolojen 2020 aikana, toimii Coombsin käsitys kriisinhallinnasta prosessina mielestäni hyvin. Huhtala ja Hakala (2007, s. 169–171) jakavat saman näkemyksen kriisinhallinnasta prosessina. Kriisiviestintä on heidän mukaan olennainen osa jokaista kriisinhallinnan vaihetta (Huhtala & Hakala, 2007, s. 169–171; Coombs, 2009, s. 115). Seuraavaksi kuvailen prosessia kriisiviestinnän näkökulmasta ja määrittelen kriisiviestinnän käsitteen tässä tutkielmassa.

2.3 Kriisiviestintä

Ihmisten tiedontarve korostuu kriisitilanteessa (esim. Mileti, 1995; Coombs, 2009, Huhtala & Hakala, 2007). Kriisitilanteessa ihmiset eivät jää odottamaan lisätietoja passiivisesti, vaan useimmat alkavat ensimmäisen uutisen jälkeen etsimään toista lähdettä (Mileti, 1995, s. 2). Viestinnällä on keskeinen rooli kriisin johtamisessa, jossa oikean reaaliaikaisen tiedon ja sen pohjalta muodostettava tilannekuvan perusteella tehtävät päätökset ovat kriisinhallinnan

kannalta ratkaisevia (Huhtala, 2006, s. 29). Viestintä tarjoaa päätöksentekijöille tarvittavan tiedon tilannekuvasta (Coombs, 2009, s. 99).

Huhtalan ja Hakalan (2007, s. 16–17, 35) mukaan kriisissä tavoitteena on viestinnän avulla luoda kohtaamistilanne, jossa jokaisella olisi mahdollisuus saada tietoa siitä, mitä tehdä hätätilanteessa ja samalla tulla kuulluksi. Kohtaamisella tarkoitetaan psykologista kokemusta ja viestinnällistä tulkintaa. Toisin sanoen, miten ihminen kokee tullessa kohdatuksi ja ymmärretyksi kriisissä. (Emt., s. 163.) Tärkeintä kriisitilanteessa on luoda yhteys viestinnän avulla (emt., s. 16–17).

Huhtala ja Hakala (2007) jakavat kriisiviestinnän kolmeen vaiheeseen: varautumiseen, kriisitilanteeseen ja kriisin jälkeiseen vaiheeseen. Kriisin varautumisen vaiheessa varmistetaan kriisiviestinnän ohjeiden ja suunnitelmien olevan ajan tasalla. Tämä vaihe sisältää harjoittelua ja esimerkiksi etukäteen valmistellut kriisitiedote- ja verkkosivupohjat. (Huhtala & Hakala, 2007, s. 169.)

Toisessa vaiheessa on kyse kriisitilanteesta. Tässä vaiheessa ensimmäisessä vaiheessa tehdyt suunnitelmat otetaan käyttöön. Erityisen tärkeää on, että viestinnästä vastaava toimija osallistuu kaikkiin keskeisiin kriisinhallintaa käsitteleviin kokouksiin, jotta toimintaohjeet voidaan jakaa kansalaisille eri kanavien kautta mahdollisimman monipuolisesti. Kriisitilanteessa varmistetaan myös yhteistyön sujuminen sekä kotimaisten että kansainvälisten kumppaneiden kanssa. Lisäksi varaudutaan siihen, että kriisiviestintää ei voi tehdä vain suomeksi, vaan sitä tarvitaan myös muilla kielillä. (Huhtala & Hakala, 2007, s. 169–170.)

Kriisin jälkeisessä vaiheessa arvioidaan kriisiviestintää ja seurauksia, sekä analysoidaan kriisin aikana kerättyä aineistoa. Itsearviointi on kaiken arvioinnin pohjalla, vertaisarviointi tehdään niiden kesken, jotka ovat olleet kriisissä organisatorisesti vastaavassa asemassa ja ulkoisessa arvioinnissa pyritään saamaan arviointi organisaation ulkopuoliselta toimijalta. Keskeistä on, että viestintää arvioidaan kaiken muun toiminnan ohella. (Huhtala & Hakala, 2007, s. 170–171.)

Huhtalan ja Hakalan (2007) käsitys kriisiviestinnän prosessista ja sen vaiheista menee hyvin yhteen Coombsin (2009) kriisinhallinnan vaiheiden kanssa. Vastaavaa jaottelua käyttävät myös muun muassa Reynolds ja Seeger (2005), Karhu ja Henriksson (2008) ja Meriläinen ym.

(2020). Oleellista kaikkien edellä mainittujen määritelmässä on, että kriisiviestintä on osa kriisinhallintaa ja sitä tehdään ennen kriisiä, kriisin aikana ja kriisin jälkeen.

Mileti ja Peek (2000) määrittelevät muiden tavoin kriisiviestinnän keskeiseksi osaksi kriisinhallintaa. He ymmärtävät, että viestintä on hätätilanteessa keskeisessä roolissa johtuen ihmisten tavasta ymmärtää sosiaalipsykologisia prosesseja vakavan tilanteen tapahtuessa (Mileti & Peek, 2000, s. 181–182). Kriisiviestinnän prosessin avulla levitetään varoitusviestejä, jotka vaikuttavat siihen, miten ihmiset muodostavat tilannekuvan tapahtumasta ja määrittelevät vaaran vakavuuden (emt).

Hätätilanteessa viestit vaikuttavat merkittävästi ihmisten luottamuksen muodostumiseen (Mileti & Peek, 2000, s. 184). Viestinnän johdonmukaisuudella ja tarkkuudella on keskeinen rooli luottamuksen rakentamisessa (Coombs, 2009, s. 104–105). Se on ensisijaisen tärkeää kriisiviestinnän ja kriisinhallinnan näkökulmasta, koska ihmisten täytyy voida luottaa siihen, että viranomaiset antavat oikeaa tietoa kriisistä ja toimintaohjeita. Toimintaohjeet voivat olla ratkaisevia kriisin etenemisen näkökulmasta. (Esim. Seeger, 2006; Sellnow & Sellnow, 2010; Hakala, 2009; Huhtala & Hakala, 2007.) Luottamusta ja luotettavuutta korostetaan myös Valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohjeessa, ja näitä ominaisuuksia pidetään myös kaiken viestinnän lähtökohtana (Valtioneuvoston kanslia, 2019a, s. 9), kuten johdannossa toin esille.

Lähes jokainen 2000-luvun kriisi on noudattanut tuttua medialogiikkaa: ensimmäiset uutiset tapahtuneesta tulevat viranomaisille tietoon mobiilin median kautta, tiedot ja kuvat leviävät sosiaalisessa mediassa ja pian alkaa uutisten vyöry valtamediasta kaikille (Hakala, 2011a, s. 68). Haasion ym. (2018, s. 10–30) mukaan kriisiviestinnän mutkikasta luonnetta on kiihdyttänyt entisestään sosiaalisen median tulo perinteisen median rinnalle. Tämä on ymmärrettävä seuraus, sillä ihmisten tiedontarve korostuu kriisissä ja lähes jokaisella on mobiilipuhelin, jonka kautta voi seurata uutisia ajasta ja paikasta riippumatta. Usein sosiaalisesta mediasta löytää tietoa tapahtuneesta nopeammin, sillä perinteinen media haluaa varmistaa tiedon ennen julkaisua (Haasio ym., 2018, s. 10–30). Online-journalismissa nopeus ja oikean tiedon jakaminen on tärkeää kriisitilanteessa (Hakala, 2011a, s. 68). Kuitenkin perinteiseen mediaan kohdistuu painetta ja sekin voi tarttua huhuihin, minkä takia viranomaisten on tärkeä reagoida nopeasti sosiaalisessa mediassa liikkuvaan väärään tietoon (Wendling ym., 2013, s. 27). Sosiaalinen media olisikin tärkeä sisällyttää osaksi kriisiviestinnän strategiaa (emt., s. 26).

Tirkkosen ja Luoma-ahon (2011) mukaan kriisiviestinnän kirjallisuudessa korostetaan vuorovaikutuksen merkitystä luottamuksen parantamiseksi. Sellnow ja Sellnow (2010, s. 112–114) haastavat tätä käsitystä, koska heidän mukaansa kriisin nopea luonne ei aina mahdollista dialogia. Tämä onkin heidän mukaansa keskeinen ero riski- ja kriisiviestinnän välillä: riskiviestinnässä vuorovaikutuksen ylläpitäminen on helpompaa, kun taas kriisiviestinnässä se voi olla rajoittuneempaa yllättävästä tilanteesta johtuen (Sellnow & Sellnow, 2010, s. 112–114). Reynolds ja Seeger (2005, s. 48–49) ovat samoilla linjoilla, mutta pitävät riski- ja kriisiviestinnän välistä eroa hyvin pienenä. Kuitenkin heidän mukaansa merkittävä eroavaisuus on se, että kriisiviestit koskevat jotain tiettyä tapahtumaa ja riskiviestit eivät (emt.). Oleellista tässä tutkielmassa ei kuitenkaan ole riski- ja kriisiviestinnän käsitteiden välinen ero, vaan ymmärrys riskien tiivistymisestä kaoottiseksi kriisiksi, jossa dialogi joudutaan keskeyttämään hetkeksi (Sellnow ym., 2017, s. 553). Tällaisissa tilanteissa tehokkain tapa toimia on jakaa ohjeistavia viestejä, joita ilman sidosryhmät eivät välttämättä osaa toimia kriisinhallinnan kannalta toivotulla tavalla (Sellnow & Sellnow, 2010, s. 112–113). Seuraavassa luvussa käsitellän ohjeistavaa viestintää ja sen merkitystä kriisin akuutin vaiheen aikana tästä näkökulmasta.

2.4 Ohjeistavat viestit

Ohjeistavan viestinnän taustalla on Kolbin (1984) ehdottama tehokkaan oppimisen malli, joka perustuu Deweyn (1938) kokemuksellisen oppimisen teoriaan (Sellnow ym., 2012). Deweyn (1938, s. 32) mukaan kaikki ihmisen kokemukset ovat sosiaalisia ja niihin liittyy keskeisesti viestintä. Kolb (1984, s. 68–69) jakaa Deweyn (1938) kanssa saman käsityksen, että ihmiset ovat erilaisia oppijoita johtuen heidän kokemuksistaan. Tähän perustuen hän on määritellyt neliosaisen tehokkaan oppimisen mallin, joka sisältää (1) konkreettisen kokemuksen eli tunteet, (2) heijastavan havainnon eli katsomisen, (3) abstraktin käsitteellistämisen eli ajattelun ja (4) aktiivisen kokeilun eli tekemisen (Kolb, 1984, s. 68–69).

Sellnowin ja Sellnowin (2010, s. 123) mukaan tehokkaat ohjeet täytyy suunnitella tavalla, joka ottaa kaikki Kolbin (1984) neljä osa-aluetta huomioon. Näin ihmisten erilaiset kokemukset ja lähtökohdat voidaan huomioida. Sellnow ja Sellnow (2010, s. 123) ehdottavat, että ratkaisu tehokkaaseen kriisiviestintään ei välttämättä ole tiedon lisääminen tai edes sen jatkuva toistaminen, vaan tiedon kuvaaminen niin, että se käsittää kaikki neljä oppimisen ulottuvuutta.

Miletin (1995, s. 1) mukaan ihmiset ymmärtävät viestejä eri tavoin johtuen heidän lähtökohdistaan. Ihmisen aikaisemmat kokemukset, ennakkokäsitykset, uskomukset ja ympärillä olevien ihmisten käytös vaikuttaa tilannekuvan muotoutumiseen ja siihen, miten he ymmärtävät ohjeen (Mileti & Peek, 2000, s. 182). Mileti ja Peek (emt., s. 185) pitävät ohjeistamista tärkeänä osana varoitusviestin sisältöä. Varoitusviestin kuuluisi sisältää heidän mukaansa vaara (*hazard*), sijainti (*location*), ohjeistus (*guidance*), aika (*time*) ja lähde (*source*) (Mileti & Peek, 2000, s. 184). Ohjeistaminen on tärkeää, koska ei voida olettaa ihmisten tietävän itse, mikä on oikea tapa toimia vaaratilanteessa. On myös oleellista, että toimintaohjeet sisältävät tiedon siitä, miten vaaralta voidaan suojautua. Lisäksi annettujen ohjeiden tulee olla yksityiskohtaisia, vaikka ne voisivat tuntua itsestäänselvyyksiltä. (Mileti & Peek, 2000, s. 185; Mileti, 1995, s. 6.) Esimerkiksi kansalaisille ei riitä, että koronapandemian yhteydessä heitä ohjeistetaan ”välttämään lähikontakteja”, vaan heille täytyy määritellä, mikä on lähikontakti ja miksi sitä pitää vältellä. Tämä on tärkeää myös siksi, että ihmisille voi olla vaikeaa ymmärtää toimintaohjetta, jos he eivät tiedä, mistä vaarassa on edes kyse (Mileti, 1995, s. 1).

Pelkkä vaarasta kertominen ja tiedon vastaanottaminen viranomaisilta ei saa ihmisiä vielä toimimaan kriisissä, vaan viestin vastaanottajien täytyy ymmärtää viestin sisältö ja ohjeistavat viestit ovat tämän ytimessä (Coombs, 2009, s. 105; Mileti & Peek, 2000, s. 192; Sellnow & Sellnow, 2010, s. 115). Seegerin (2006, s. 242) mukaan sekä riskiviestinnän että kansanterveyden tutkimuksessa on korostettu sellaisten viestien merkitystä, jotka antavat ihmisille tarkkaa tietoa siitä, mitä he voivat tehdä kriisitilanteessa vähentääkseen vahinkoja. Toisin sanoen viestien on sisällettävä toimenpiteitä, jotka lisäävät ihmisten itseluottamusta ja kyvykkyyttä selviytyä itse (*self-efficacy action*) kriisitilanteessa. (Seeger, 2006, s. 242; Reynolds & Seeger, 2005, s. 45).

Coombs (2009) käyttää itsetehokkuus *self-efficacy* -termiä, jonka alun perin loi psykologi Albert Bandura (1997). Sillä tarkoitetaan yksilön uskoa kykyynsä toimia niin, että hän suoriutuu tarvittavista toimenpiteistä ja uskoo niillä olevan haluttu vaikutus (Bandura, 1997). Kriisitilanteessa itsetehokkuus ilmenee, kun ihmiset omaksuvat annetut toimintaohjeet, sisäistävät ne ja toimivat niiden mukaan itsenäisesti (Coombs, 2009, 102; Sellnow & Sellnow, 2010, s. 115). Ohjeistavien viestien avulla voidaan lisätä itsetehokkuutta (Frisby ym., 2014, s. 352). Esimerkiksi koronapandemian aikana kansalaisia voidaan ohjeistaa pitämään vähintään kahden metrin turvaväli muihin ihmisiin, koska korona tarttuu helpommin lähikontaktissa (VN,

2021). Vaikka turvaväliä ei voida valvoa täydellisesti, tavoitteena on, että ihmiset noudattavat annettua ohjetta ja omalla toiminnallaan voivat ehkäistä koronaviruksen leviämistä.

Kriisitilanteissa viestien tehokkuus voi olla ratkaisevaa kriisin etenemisen kannalta (Sellnow & Sellnow, 2012, s. 641). Sellnowin ym. (2012, s. 634) mukaan ohjeistavia viestejä kannattaa räätälöidä, jos halutaan parempia tuloksia. Tästä johtuen esimerkiksi jakamalla ohjeviestit TV-uutisissa äänenä ja kuvana, sosiaalisessa mediassa infograafina ja verkkouutisissa tekstinä saavutetaan paremmin eri kohderyhmät. Tätä näkemystä täydentävät Noar ym. (2009, s. 426), jotka pitävät viestien räätälöintiä erityisesti terveysviestinnässä kannattavana, kunhan huomioidaan yksilöiden omat uskomukset, tarpeet, mieltymykset ja asenteet.

Reynolds ja Seeger (2005, s. 45) tiivistävät, että suurin osa kansanterveyden alalla harjoitetusta riskiviestinnästä sisältää viestien räätälöinnin, itsetehokkuutta lisäävät viestit (*self-efficacy messages*) ja selkeät ohjeet. Keskeistä on, että kansalaisia ohjeistetaan muuttamaan käytöstään niin, että se suojelee ja parantaa heidän turvallisuuttaan (emt., s. 45). Vaikka käsittelen erityisesti koronakriisin akuuttia vaihetta, sisältyy siihenkin paljon ennaltaehkäisevää riskiviestintää, joissa kehoitetaan ihmisiä muuttamaan käytöstään kuten lopettamaan tupakointi tai huolehtimaan hyvästä käsihygieniasta. Toisaalta taas tällaisten ohjeistavien viestien suunnittelu ei ole helppoa, kun kyseessä on virus, jonka oireet ja tunnusmerkit vaihtelevat. Reynolds ja Seeger (emt., s. 50) tunnistivat saman haasteen, kun pernarutto levisi vuonna 2001 ja viranomaisten oli annettava täsmällistä tietoa, koska oireet olivat hyvin samanlaisia kuin yleisissä hengityselinsairauksissa. Myös koronaviruksessa on tämä ominaisuus: se voi naamioitua virheellisesti normaaliksi flunssaksi.

Olen tässä luvussa käsitellyt ohjeistavaa viestintää, jonka määrittelen edellä esitetyn kirjallisuuden perusteella keskeiseksi toimintatavaksi kriisiviestinnän akuutissa vaiheessa. Ohjeistavat viestit ovat erityisen hyödyllisiä silloin, kun dialogille ei ole riittävästi aikaa (Sellnow & Sellnow, 2010, s. 112–113). Seuraavaksi esittelen IDEA-mallin, joka on tarkoitettu työkaluksi tehokkaan kriisiviestinnän strategiseen suunnitteluun (Sellnow ym., 2017; Sellnow ym., 2018).

2.5 IDEA-malli

Edellisessä alaluvussa esittelin Kolbin (1984) tehokkaan oppimisen mallin. Lisäksi olen käynyt läpi kriisiviestinnän vaiheet ja kuvannut ohjeistavien viestien merkitystä kriisin akuutin

vaiheen aikana. IDEA-malli perustuu Deweyn (1938) käsitykseen oppimisesta ja Kolbin (1984) neliosaiseen tehokkaan oppimisen malliin, joista on jalostettu tehokas kokemuksellisen oppimisen suunnittelumalli (Sellnow ym., 2018). Sellnow ym. (2017, s. 552) ehdottavat mallia avuksi kriisiviestinnän suunnitteluun kriisitilanteissa, joissa täytyy antaa nopeita ja tehokkaita ohjeita ihmisille, jotta he voivat toimia asianmukaisesti. Malli sopii erityisesti kriisin akuutissa vaiheessa tarvittavien viestien suunnitteluun (emt., s. 553).

IDEA-malli koostuu neljästä osasta eli sisäistämisestä (*internalization*), jakelusta (*distribution*), selityksestä (*explanation*) ja toiminnasta (*action*) (Sellnow ym., 2017, s. 552). Malli perustuu ajatukseen, että tehokkaiden ohjeistavien riski- ja kriisiviestien sisältöjen täytyy sisältää selittämisen, sisäistämisen ja toiminnan ulottuvuudet (emt., s. 555). Lopuksi viestit, jotka sisältävät edellä mainitut kolme ulottuvuutta, on jaettava useissa eri kanavissa, jotta ne saavuttavat eri kohderyhmät (Sellnow ym., 2018, 104; Sellnow ym., 2017, s. 556).

Sisäistämällä (*internalization*) tarkoitetaan, että viestin on vastattava kysymykseen ”kuinka kriisi vaikuttaa minuun ja läheisiini?” Kun ohjeistava viesti sisältää sisäistämisen tulokulman, viestin vastaanottaja miettii, että onko se hänelle itselleen kannattavaa toimia ohjeistetulla tavalla. (Sellnow ym., 2017, s. 555.) Esimerkiksi koronapandemian tapauksessa kansalaisille voidaan kertoa koronaviruksen vakavuudesta: virus voi olla hengenvaarallinen. Sellnow ym. (2018, s. 104) mukaan sisäistämisen tapoja voi olla monia erilaisia, kuten seurausten kertominen tai huolen ja empatian ilmaiseminen, mutta myös pakottaminen. Sisäistämistä voisi kuvailla tilannekuvan muodostamiseksi.

Jotta voidaan tarjota selkeä selitys tapahtumasta, on kriisiviestijöillä ja johtajilla oltava jonkinlainen tilannekuva tapahtumasta ja toimiva sisäinen viestintä, joka auttaa sen muodostamisessa (Sellnow ym., 2018, s. 105). Selityksellä (*explanation*) vastataan kysymyksiin ”mitä tapahtuu, miksi ja mitkä ovat toimet, joilla viranomaiset vastaavat tapahtuneeseen?” Oleellista selityksen ulottuvuudessa on se, että viestit tulevat luotettavalta ja tarpeeksi vaikuttavalta lähteeltä sekä se, että viestin kieli on ymmärrettävää ja selkeää. Jos tarve vaatii, niin viesti myös käännetään. (Sellnow ym., 2017, s. 555.) Esimerkiksi koronapandemian aikana ohjeita voidaan tarjota suomen ja ruotsin lisäksi myös englanniksi tai saameksi. Ymmärrettävällä selityksellä tarkoitetaan myös sitä, että niin sanotun ei-tieteellisen yleisön on ymmärrettävä viestin sisältö, vaikka tapahtuma olisikin hyvin monimutkainen ja tieteellinen

(Sellnow ym., 2018, s. 105; Sellnow-Richmond ym., 2018, s. 140). Esimerkit ovat yksi keino, joiden avulla voidaan selittää monimutkaisiakin asioita (Sellnow-Richmond ym., 2018, s. 154).

Toiminnalla (*action*) tarkoitetaan, että viestien on vastattava kysymykseen ”mitä erityistä minun tai läheisteni täytyy tehdä, jotta voimme suojella itseämme?” Toimintaohjeiden täytyy olla tarkat, jotta viestin vastaanottajat osaavat toimia. (Sellnow ym., 2017, s. 556.) Toimintaohjeissa täytyy kertoa vaihe vaiheelta, miten tulee toimia kriisin aikana (Sellnow ym., 2018, s. 105). Esimerkiksi koronapandemian aikaan voidaan antaa tarkkoja toimintaohjeita siitä, mitä tulee tehdä jos altistuu koronavirukselle. Pelkkä ”pysy kotona, jos altistut koronavirukselle” ei vielä riitä toimintaohjeeksi, vaan vaiheet on selostettava tarkemmin, kuten ”pysy kotona 14 vuorokauden ajan, jos olet altistunut koronavirukselle”.

Tutkimukset ovat osoittaneet, että IDEA-mallin avulla suunnitellut ohjeistavat riski- ja kriisiviestit ovat tehokkaampia kuin perinteiset status quo -viestit (Sellnow ym., 2017; Sellnow ym., 2018; Sellnow-Richmond ym., 2018). Status quolla tarkoitetaan tässä yhteydessä kriisiviestintää, joka pitää sisällään vain osan IDEA-mallista kuten sisäistämisen ja toiminnan, mutta ei selittämistä ja jakelua (Sellnow-Richmond ym., 2018). Vastaanottajien kuormitus helpottuu ja he ymmärtävät viestien sisällön helpommin, kun viestit on suunniteltu mallin avulla (Sellnow ym., 2018).

Malli on osoittautunut toimivaksi myös erilaisissa riskikulttuureissa: Sellnow ym. (2018) testasivat IDEA-mallin toimivuutta Ruotsissa. Aikaisemmin IDEA-mallin toimivuutta on testattu lähinnä Yhdysvalloissa (esim. Sellnow ym., 2017; Sellnow-Richmond ym., 2018). Ruotsissa on valtiokeskeinen riskikulttuuri niin kuin monissa muissakin Pohjoismaissa. Valtiokeskeisessä riskikulttuurissa uskotaan, että kriisien seuraukset voidaan minimoida ehkäisevillä toimenpiteillä ja ehkäisyn puute on kriisien syytä. Lisäksi tällaisessa riskikulttuurissa on hyvin korkea luottamus viranomaisiin ja uskotaan, että valtiolla ja viranomaisilla on vastuu kriisin hoitamisessa. (Cornia ym., 2016, s. 301.) Tuloksissa kävi ilmi, että myös Ruotsissa IDEA-mallin avulla suunnitellut riski- ja kriisiviestit olivat tehokkaampia saamaan ihmiset toimimaan kuin status quo -viestit (Sellnow ym., 2018, s. 111). Yhdysvalloissa puolestaan on yksilökeskeisempi riskikulttuuri, jossa nähdään yksilön vastuu kriisin hoitamisessa oleellisempänä kuin valtion (Cornia ym., 2016, s. 301). Sellnowin ym. (2018) tulokset osoittivat, että IDEA-malli voi toimia erilaisissa ympäristöissä ja riskikulttuureissa.

IDEA-mallin avulla voidaan siis suunnitella entistä tehokkaammin ja paremmin ohjeistavia viestejä kriisitilanteessa. Viestien räätälöintiin se ei kuitenkaan ota kantaa selityksen ulottuvuutta enempää. Sellnow ym. (2017, s. 560) ja Sellnow ym. (2018) ovat huomioineet tämän, mutta heidän mukaansa viestien räätälöinti ei paranna merkittävästi IDEA-mallin tehokkuutta. Suhtaudun tähän kuitenkin kriittisesti. Monet tutkijat argumentoivat, että juuri räätälöinti terveysviestinnässä on todettu hyödylliseksi, kun kriisiviestejä suunnitellaan (Noar ym., 2009; Sellnow ym., 2012). Koronakriisin viestinnässä eri maissa toteutettiin monenlaista viestien räätälöintiä kunkin maan kulttuuriin sopivaksi (esim. McGure ym., 2020; Diers Lawson ym., 2021).

Karhun ja Henrikssonin (2008, s. 46) mukaan usein kriisiviestinnässä saatetaan tukeutua liian tiukkoihin ohjeisiin, mikä voi olla kohtalokasta. Kriisit ovat luonteeltaan arvaamattomia ja niitä on vaikea ennakoida, joten myös joustaminen suunnitelmia laatiessa on otettava huomioon. Toisaalta tästä huolimatta IDEA-malli tarjoaa mielestäni tarpeeksi joustavan toimintatavan kriisiviestintään, jolla ohjeistajia voidaan suunnitella.

2.6 Kriisiviestinnän ideaali

Jos mietin kriisiviestinnän ideaalia edellä esitettyjen tutkimusten (mm. Sellnow ym., 2017; Seeger, 2006; Coombs, 2009; Huhtala & Hakala, 2007) valossa, olisi sen valmistelu ja suunnittelu aloitettu jo ennen kriisiä alkua. Kriisiviestintä olisi vuorovaikutteista, mutta jos tälle ei jäisi aikaa käytettäisiin ohjeistavia viestejä. Niiden suunnittelussa käytettäisiin IDEA-mallia työkaluna. Ohjeviestit sisältäisivät itsetehokkuustoimenpiteitä, ja niiden tarkoitus olisi selitetty viestien vastaanottajille huolellisesti. Lisäksi ohjeviestit olisivat kirjoitettu selkeällä kielellä ja ne jaettaisiin monissa erilaisissa kanavissa kuten televisiossa, radiossa, verkkosivuilla, printtilehdessä ja sosiaalisessa mediassa. Ohjeet annettaisiin luotettavalta viranomaistaholta suoraan. Kriisin akuutin vaiheen loputtua kriisistä opittaisiin: seurantaviestintä käynnistettäisiin ja suunnitelmia parannettaisiin.

Sellnow-Richmond ym. (2018) esittelevät ideaalin tavan käyttää IDEA-mallia kriisiviestien suunnittelussa terveyttä uhkaavan kriisin yhteydessä: viesteissä kerrotaan ensiksi missä virusta on esiintynyt, tartunnan vaikutuksista ihmisiin, oireiden havaitsemisesta ja milloin pitää hakeutua lääkäriin (sisäistäminen). Viestit sisältävät myös selostuksen yksinkertaisella kielellä: mikä virus on ja miten se tarttuu (selitys). Lisäksi viesteissä ohjeistetaan erityistoimista, jotka

pitää tehdä viruksen leviämisen ja tarttumisen estämiseksi (toiminta). Viimeisenä nämä johdonmukaiset ohjeviestit viestintään useiden kanavien kautta (jakelu), jotta mahdollisimman moni ihminen saa oikean tiedon ja välttyään disinformaation leviämiseltä. (Sellnow-Richmond ym., 2018, s. 140.)

Kriisiviestien suunnittelussa voidaan myös epäonnistua. Usein kriisiviesteissä panostetaan enemmän sisäistämisen ja toiminnan ulottuvuuksiin (Sellnow-Richmond ym., 2018, s. 152). Sellnow ym. (2017) mukaan yhdenkin IDEA-mallin neljän kohdan laiminlyönti voi johtaa siihen, että ihmiset eivät tee mitään. Esimerkiksi ohjeviestit, jotka sisältävät vain selityksen mutta eivät sisäistämistä, eivät usein saavuta tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä (emt). Kriisiviestintään liittyy myös erilaisia myyttejä, jotka voivat vaikuttaa lopputulokseen. Esimerkiksi käsitys, että ihmiset menevät paniikkiin kriisin tapahtuessa ei usein pidä paikkaansa: ihmisillä saattaa olla kohonnut stressitila kriiseissä, mitä media kuvailee paniikkina (Mileti & Peek, 2000, s. 190). Kriisiviestinnän näkökulmasta on kuitenkin virhe kertoa vain osa totuudesta kansalaisille, koska ei haluta lietsoa paniikkia (emt.). Toinen myytti on, että viestien on oltava lyhyitä: harvoin kansalaiset saavat tapahtuneesta liikaa tietoa (emt.). Frisbyn ym. (2014, s. 352) mukaan pidemmät kriisiviestit voivat päinvastoin antaa ihmisille realistisemmän kuvan tapahtumasta. Muita myyttejä ovat esimerkiksi oletukset siitä, että ihmiset ryhtyvät toimintaan heti ensimmäisen varoitusviestin saatuaan, tai he seuraavat automaattisesti heille annettuja ohjeita kyseenalaistamatta niitä (Mileti & Peek, 2000, s. 191).

Olen esitellyt ymmärrykseni kriisiviestinnän ideaalista ja sitä varjostavista myyteistä tässä luvussa. Tutkimusongelmani kannalta tämä käsitys kriisiviestinnän ideaalista on oleellinen.

2.7 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Olen johdannossa taustoittanut kriisitilannetta, joka alkoi vuonna 2020 koronaviruksen levitessä ympäri maailmaa globaaliksi pandemiaksi. Suomessa koronavirustilanne aiheutti epävarmuutta ja pelkoa, kun taudista ei vielä tiedetty paljoa. Maaliskuussa Suomessa julistettiin poikkeusolot. Kriisinhallinnan kannalta vaikuttavia tekijöitä ovat kansalaisten luottamus viranomaisiin ja viranomaisten tapa toimia poikkeuksellisessa tilanteessa. Luvussa kaksi olen määritellyt tutkielman kannalta keskeiset käsitteet ja kriisiviestinnän ideaalin. Kriisiviestinnän ideaalissa olen huomionut kriisin luoman epäedullisen tilanteen, jossa viranomaisten voi olla

mahdotonta vastata kaikkiin kansalaisten esittämiin kysymyksiin. Esitän ohjeistavia viestejä ratkaisuksi ongelmaan ja niiden suunnittelun työkaluksi IDEA-mallia.

Tässä tutkielmassa selvitän valtioneuvoston kanslian viestintäosaston kokemuksia ja näkökulmia kriisiviestinnästä poikkeusoloissa keväällä 2020. Tutkimusongelman keskiössä ovat viestijöiden kokemukset siitä, millaista kriisiviestinnän ideaalissa tilanteessa pitäisi olla ja mitä haasteita kriisinhallinnassa kohdattiin. Minua kiinnostavat myös ohjeistavien viestien hyödyntäminen ja IDEA-mallin neljän ulottuvuuden toteutuminen haastateltavien näkökulmasta. Tämän perusteella tutkielman keskeiseksi tutkimusongelmaksi ovat muotoutuneet seuraavat kysymykset:

- Miten riski- ja kriisiviestinnän tutkimuksessa käytetyn IDEA-mallin mukainen *sisäistäminen, selitys, jakelu ja toiminta* toteutuivat kriisiviesteissä vuonna 2020?
- Miten kriisiviestinnän käytännöt vuoden 2020 poikkeusoloissa poikkesivat kriisiviestinnän teoreettisesta ideaalista?

Seuraavassa luvussa käsittelen tutkimusmenetelmää, jonka avulla pyrin löytämään vastauksia kysymyksiini ja selvittämään, miten valtioneuvoston kanslian viestijät tekivät kriisiviestintää.

3. Aineisto ja menetelmät

Tutkielman aineisto koostuu kuudesta asiantuntijahaastattelusta, jotka on toteutettu 24.9.–10.11.2021. Haastattelut on tehty yhteistyössä yliopistonlehtori Salli Hakalan ja professori Anu Kantolan kanssa.

Luvun kolme alussa käsittelen laadullista tutkimusta ja analyysimenetelmän valintaa. Tämän jälkeen syvennyn käsittelemään haastattelua tiedonkeruumenetelmänä ja kerron miten haastatteluja on hyödynnetty aikaisemmassa tutkimuksessa. Luvun lopussa kuvailen aineistoa ja sen hankintaa.

3.1 Laadullinen tutkimus ja analyysimenetelmän valinta

Tämä tutkielma on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Yksinkertaisimmillaan laadullinen tutkimus ymmärretään aineiston ja analyysin muodon kuvaukseksi (Eskola & Suoranta, 1998). Eskolan ja Suorannan (1998) mukaan laadullista tutkimusta määrittelevät aineistonkeruumenetelmä, tutkittavien näkökulma, harkinnanvarainen tai teoreettinen otanta,

aineiston laadullis-induktiivinen analyysi, hypoteesittomuus, tutkimuksen tyyli ja tulosten esitystapa. Heidän mukaansa haastattelut ovat tyypillinen esimerkki laadullisesta aineistosta (emt.).

Hirsjärven ym. (2007) määritelmä laadullisesta tutkimuksesta ei juurikaan eroa Eskolasta ja Suorannasta (1998). Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan tavoitteena on usein paljastaa jotain odottamatonta, eikä valmiita hypoteeseja ole. Valittava kohdejoukko on tarkoituksenmukainen eikä satunnaisotokseen perustuva. (Hirsjärvi ym., 2007, s. 160). Molemmat myös pitävät laadulliselle tutkimukselle tyypillisenä tutkimusprosessin liikkuvuutta ja muotoutumista matkan varrella (Eskola & Suoranta, 1998; Hirsjärvi ym., 2007, s. 160). Tutkimusongelmaa saattaa joutua muuttamaan kesken aineistonkeruun (Eskola & Suoranta, 1998). Myös tässä tutkielmassa keskeinen tutkimusongelma on muotoutunut lopulliseen muotoonsa vasta tutkimusprosessin loppumetreillä.

Laadullisessa tutkimuksessa aineistoa voidaan lähestyä hyvin puhtaalta pöydältä ilman ennako-oletuksia tai määritelmiä (Eskola & Suoranta, 1998). Tällaista lähestymistapaa kutsutaan aineistolähtöiseksi sisältöanalyysiksi. Analyysiä voi lähestyä myös teorian kautta, jolloin analyysissä käytetyt käsitteet tuodaan valmiina ja ”ilmiöstä” tiedetään jo etukäteen (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 133). Teorialähtöisen ja aineistolähtöisen sisältöanalyysin välissä on myös teoriaohjaava sisältöanalyysi (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 108–109). Teoriaohjaava sisältöanalyysi muistuttaa aineistolähtöistä, mutta erona on teorian liittäminen johtopäätöksissä empiriseen aineistoon (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 133). Teoriaohjaavassa sisältöanalyysissä on tunnistettavissa aikaisemman tiedon vaikuttavuus, mutta aikaisempi tieto ei niinkään ole teoriaa testaava, vaan enemmänkin tuo siihen uusia näkökulmia (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 108–109).

Sisältöanalyysin rinnalla toinen tämän tutkimuksen kannalta relevantti analyysimenetelmä on teemoittelu. Teemoittelussa aineistosta nostetaan esiin tutkimusongelman kannalta mielenkiintoisia teemoja (Eskola & Suoranta, 1998). Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 140–145) mukaan sisältöanalyysi ja temaattinen analyysi eivät eroa toisistaan paljoakaan. Eroavaisuus on heidän mukaan se, että sisältöanalyysi on usein kuvattu systemaattisesti taulukkona ja aineistossa ollaan kiinnostuneita tietyistä asioista, kun taas teemoittelussa aineistosta löydetään teemat, joiden ympärille analyysi rakennetaan.

Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 140–145) mukaan erot ovat kuitenkin pieniä ja molemmat analyysimenetelmät voisivat hyötyä toisistaan. Tässä tutkielmassa analyysimenetelmänä on teoriaohjaava sisältöanalyysi edellisten määritelmien perusteella, jota olen teemoittelun avulla jäsenellyt ja rajannut. Teemat ohjasivat haastattelurungon muodostumista ja toimivat myös selkeänä pohjana analyysille. Kuvailen aineistoa ja sen hankintaa tarkemmin seuraavissa alaluvuissa.

3.2 Haastattelu tiedonkeruumenetelmänä

1970- ja 1980-luvuilla yhteiskuntatieteissä tapahtui kielellinen ja kulttuurintutkimuksellinen käänne, jonka seurauksena huomattiin, että kieli rakentaa ilmiötä eikä vain esitä niitä. Tämän käänteen myötä suhtautuminen haastatteluaineistoihin muuttui ja lomakehaastattelut vaihtuivat laadullisiin haastatteluihin. (Alastalo & Åkerman, 2010.) Hyvärisen ym. (2010) mukaan elämme nykyään haastattelu yhteiskunnassa, jossa haastattelusta on tullut yleinen tiedonhankinnan muoto. Asiantuntijahaastattelulla tarkoitetaan yleensä tapaus- ja historiatutkimuksessa tilannetta, jossa tavoitteena on hankkia haastateltavilta tietoa tutkittavasta ilmiöstä tai prosessista (Alastalo & Åkerman, 2010). Hyvä esimerkki tällaisesta ilmiöstä tai historiallisesta tapahtumasta on covid-19-pandemia ja sen myötä seuranneet poikkeusolot.

Asiantuntijahaastatteluissa aineiston keruussa pyritään tuottamaan kuvaus tapahtumien kulusta, mutta usein haastattelut tarvitsevat tueksi muita lähteitä, kuten dokumentteja ja raportteja. Mitä vähemmän tietoa tapahtuman kulusta on valmiiksi dokumentoituna, sitä keskeisempi merkitys asiantuntijahaastatteluilla tutkimuksen kannalta on. Usein tällaisia tapahtumia ovat esimerkiksi ulkopuolisilta suljetut poliittiset prosessit. (Alastalo & Åkerman, 2010.) OTKESin (2021) ja Deloitteen (2021) raportit toimivat tästä syystä tapahtumien kulun tukena. Näistä materiaaleista eivät kuitenkaan selviä kriisiviestinnän prosessit, viestien suunnittelu tai viranomaisten kokemukset poikkeusolojen aikana työskentelystä, minkä takia haastateltavilta saatava tieto on erityisen tärkeää tutkimusongelman kannalta.

Haastatteluja on hyödynnetty aikaisemmin kriisiviestinnän tutkimuksessa. Huhtala ym. (2005) tutkivat Suomen valtionhallinnon tiedonkulkua Aasian hyökyaaltokatastrofissa ja tekivät 22 asiantuntijahaastattelua. Haastattelut olivat osa aineistoa, johon sisältyi myös esimerkiksi kyselyitä, lehtijuttuja ja tv-lähetyksiä. Lisäksi Seeck ym. (2008) ovat käyttäneet haastatteluja

Nokian vesikriisi -tutkimuksessa. Pedak (2018) on hyödyntänyt haastattelumenetelmää väitöskirjassaan, joka oli osa laajempaa kriisiviestinnän tutkimuksen hanketta (Hakala, 2009b; Pedak, 2009). Kantola (2011) ja Hakala (2011b) ovat hyödyntäneet haastatteluja myös vaalirahakohua koskevassa tutkimuksessa.

Kaikki edellä mainitut ovat hyviä esimerkkejä siitä, miten eri tavoin haastattelua on hyödynnetty kotimaisessa kriisiviestinnän tutkimuksessa. Tästä huolimatta myös sillä on omat heikkoutensa tiedonkeruumenetelmänä. Hyvärisen ym. (2010) mukaan haastatteluaineiston analysoimisessa ei koskaan voida saavuttaa täydellistä loppua, koska haastattelua voi analysoida ja tulkita yhtä vähän kuin toista ihmistä perinpohjaisesti. He toteavat, että olipa aineiston analyysi kuinka yksityiskohtaista tahansa, se ei koskaan tule tulkituksi loppuun asti. Tämän takia vuoropuhelu teoreettisen viitekehyksen kanssa on tärkeää. Toinen selkeä riski liittyy siihen, miten haastateltavat muistavat tapahtumat. Alastalo ja Åkerman (2010) huomauttavat kuitenkin, että dokumenttiaineisto ei usein yksinään riitä, kun tutkitaan keskeneräistä tapahtumaa, minkä takia haastattelulla on paikkansa aineistossa.

Haastattelututkimus vaikuttaa edellä esitettyjen ominaisuuksien takia perustellulta valinnalta tiedonkeruumenetelmäksi. Kun haastatteluissa huomioi riskit ja tapahtumien kulun peruspiirteistä on selkeä käsitys etukäteen, tarjoaa haastatteluaineisto todennäköisesti tutkimusongelmalle tarvittavat vastaukset. Lisäksi viranomaisten kokemuksia viestinnästä on vaikea kenenkään muun kuin viestijöiden kertoa. Tiedotteet ja sosiaalisen median julkaisut näyttävät vain viestinnän suunnittelun tuloksena syntyneet lopputuotteet, ei työvaiheita niiden takana.

3.3 Aineiston kuvaus

Yhteiskunnallisia prosesseja tutkittaessa haastatteluilla on usein kaksi tavoitetta: (1) luoda mahdollisimman tarkka kuvaus tapahtumien kulusta ja (2) analysoida haastateltavien tuottamia tulkintoja ja merkityksiä tapahtuman kululle. Haastateltava on siis tutkimuksen kohteena olevan ilmiön asiantuntija. (Alastalo & Åkerman, 2010.) Kun poikkeusoloihin siirryttiin vuonna 2020, valtioneuvoston kanslian viestintäosasto koordinoi valtionhallinnon viestintää. Viestintäosastolla työskentelevillä asiantuntijoilla ja suunnittelijoilla on todennäköisesti paras käsitys siitä, miten kriisiviestintää tehtiin ja miten ohjeistavia viestejä toteutettiin kriisin akuutissa vaiheessa.

Tämän tutkielman aineisto koostuu kuudesta valtioneuvoston kanslian viestinnän ammattilaisen haastattelusta, joista kaksi on viestintäpäällikköjä ja neljä on viestinnän asiantuntijoita. Kaikki haastattelut olivat yksilöhaastatteluja ja ne kestivät noin 1,5–2,5 tuntia. Haastattelut on anonymisoitu, eikä niistä voi tunnistaa haastateltavia.

Haastattelut on toteutettu Helsingin yliopistolla yhteistyössä viestinnän professori Anu Kantolan johtaman Suomen akatemian STN-tutkimushankkeen ”Kansalaisuuden kuilut ja kuplat” (BIBU), koronakriisin tutkimusosion kanssa. Kuudesta haastatteluista viisi olen tehnyt yliopistonlehtori Salli Hakalan kanssa ja yhden haastattelun ovat tehneet Salli Hakala ja Anu Kantola. Hakala rekrytoi yhdessä sovitut haastateltavat ja järjesti litteroinnin, joka maksettiin BIBU-hankkeen kuluista. Suunnittelin itse teemat ja haastattelukysymykset, jotka halusin esittää haastateltaville. Hakalan ja Kantolan kysymysten teemat ovat osittain samoja tai risteävät omaa tutkimustani, minkä vuoksi haastattelujen tekeminen yhdessä oli mielekästä. Hakala lähetti haastateltaville heidän hankkeensa haastatteluteemat ennen haastattelua, mutta omat lisäkysymykseni esitin haastattelutilanteessa. Haastattelutilanteessa Hakala ja minä esitimme kysymyksiä pääasiassa vuorotellen. Kantolan ja Hakalan tekemästä haastattelusta poimin aineistoista teemat, jotka vastaavat omaan tutkimusongelmaani. Haastattelun sisällöllisen laadun eli kvalifikaation näkökulmasta useamman samanaikaisen haastattelijan haastatteluilla saadaan autenttisempaa kuvausta ilmiöistä kuin siten, että eri tutkijat kävisivät vuoron perään haastattelemassa samoja ihmisiä, erityisesti kun haastattelut tehtiin keskellä kiireistä koronapandemian kriisiviestintää syksyllä 2021.

Haastattelut olivat teemahaastattelun ja avoimen haastattelun yhdistelmiä (Tuomi & Sarajärvi, 2003, s. 76–83). Tämä tarkoittaa sitä, että aihepiirit ja teemat ovat etukäteen määriteltyjä, mutta menetelmästä puuttuu strukturoiduille haastatteluille ominainen kysymysten tarkka muoto ja järjestys. Kysymykset toimivat haastattelun tukena, mutta ne vaihtelevat riippuen haastateltavasta. (Eskola & Suoranta, 1998.) Teemahaastattelu toimi tiedonkeruumenetelmänä tässä tutkielmassa, koska haastateltavilla on ollut valtioneuvoston kanslian viestintäyksikössä erilaisia rooleja viestinnän suunnittelussa.

Taustamateriaalina kysymysten suunnittelussa toimivat OTKESin (2021) ja Deloitteen (2021) raportit, valtioneuvoston kanslian julkaisemat viestinnän tuotteet poikkeusolojen aikana vuonna 2020 ja valtioneuvoston kanslian tehostetun viestinnän ohjeet (Valtioneuvoston kanslia, 2019a; 2019b). Haastattelurungon muodostivat neljä teemaa, jotka ovat (1)

riskiviestintä ja ennakointi, (2) viestinnän koordinointi kriisin akuutissa vaiheessa, (3) kriisiviestien suunnittelu ja prosessit sekä (4) haasteet kriisinhallinnan ja kriisiviestinnän näkökulmasta. Teemat muotoutuivat teoreettisen viitekehyksen pohjalta.

Ensimmäisen teeman kysymykset käsittelevät riskiviestintää ja viestinnän ennakointia. Kriisinhallinnan näkökulmasta toimenpiteet, jotka tehdään ennen kriisin akuutin vaiheen puhkeamista, ovat tapahtumien kulun ja viestinnän suunnittelun kannalta oleellisia. Kysymysten tarkoituksena on selvittää, mikä tilanne valtioneuvoston kansliassa ja sen viestintäosastolla oli ennen poikkeusolojen julistamista.

Toinen teema käsittelee valtioneuvoston kanslian viestintäyksikön koordinoivaa roolia covid-19-pandemian akuutin vaiheen aikana. Viestintäosastolla oli tärkeä rooli kriisinhallinnan ja sisäisen tiedonkulun näkökulmasta. Haastattelukysymysten tarkoituksena on selvittää haastateltavien kokemuksia tästä roolista poikkeusolojen aikana.

Kolmas teema käsittelee kriisiviestien suunnittelua ja prosessia. Kriisiviestinnän lopputuotteen kuten tiedotteen tai kampanjan takana on useita työvaiheita, joista vain viestinnän asiantuntijat ja suunnittelijat tietävät. Kysymysten tavoitteena tässä teemassa on selvittää esimerkkien avulla, miten kriisiviestinnän prosessi eteni ja synnytti lopulta valmiin tuotteen, joka julkaistiin kansalaisille, kunnille, virastoille ja muille viranomaisille.

Viimeinen teema käsittelee haasteita, joita viestintä kohtasi kriisin akuutin vaiheen aikana. Covid-19-pandemia on ollut poikkeuksellinen kriisi, jonka hallinnassa on ollut haasteita niin viestinnän kuin muidenkin osa-alueiden näkökulmasta. Vuoden 2020 alussa varmaa tietoa koronaviruksesta ei ollut paljoakaan, vaan sitä kertyi pandemian etenemisen myötä. OTKESin (2021) raportista käy ilmi, että lainsäädäntöä jouduttiin muuttamaan jatkuvasti, jotta tarvittavat rajoitustoimet voitiin ottaa käyttöön ja näin saada tartuntatilanne hallintaan. Samaan aikaan kansalaisten tiedontarve oli suuri ja toimintaohjeita selviytymiseen tarvittiin. Neljännen teeman kysymysten tavoitteena on selvittää haastateltavien kokemuksia haastavasta tilanteesta ja ratkaisuksista, joita viestinnän avulla tehtiin, jotta kriisi saataisiin hallintaan. Haastattelukysymykset ja haastattelurunko löytyvät tutkimussuunnitelman lopusta liitteistä (Liite 1).

Aineistossa kaikki osa-alueet IDEA-mallista ovat kiinnostavia kriisinhallinnan näkökulmasta. Erityisen mielenkiintoista on, mikä viestinnän rooli oli kriisinhallinnassa ja miten kriisiviestinnän ideaali toteutui käytännössä.

4. Analyysi

Tässä luvussa analysoin aineistoa jakamalla sen kolmeen teemaan, jotka muodostivat myös haastattelurungon. Ensimmäinen teema käsittelee ennakoitua ja riskiviestintää. Toinen teema koskee viestinnän koordinoitua kriisin akuutissa vaiheessa ja kolmas teema kriisiviestinnän suunnittelua ja prosesseja. Teemat toimivat laajan aineiston rajaamisen työkaluna. Lisäksi jokaisen teeman alta nousi haastatteluissa tietyt aihealueet esille.

Taulukossa 1 olen kuvannut analyysin rakenteen, teemat ja aihealueet. Koska haastateltavat tunnistivat viestinnän haasteita lähes jokaisella osa-alueella, kokoaan luvun lopussa haasteet yhteen tiivistelmään kolmen teeman analyysin pohjalta. Analyysin keskiössä ovat valtioneuvoston kanslian viestintäosaston kokemukset kriisiviestinnästä.

Taulukko 1.

Teema 1: Riskiviestintä ja ennakointi	<ol style="list-style-type: none">1. Varautuminen kriiseihin2. Tilannekuvan hahmottaminen ja kansalaisten tiedontarve
Teema 2: Viestinnän koordinointi kriisin akuutissa vaiheessa	<ol style="list-style-type: none">1. Sisäinen viestintä ja yhteistyö STM:n ja THL:n kanssa2. Tiedonkulku ja viestintä sidosryhmille3. Viestinnän rooli kriisinhallinnassa ja päätöksenteossa
Teema 3: Kriisiviestinnän suunnittelu ja prosessit	<ol style="list-style-type: none">1. Viestinnän prosessit poikkeusoloissa2. Kriisiviestinnän ideaali valtioneuvoston kanslian viestintäosaston näkökulmasta

Yhteenveto: Haasteet kriisinhallinnan ja kriisiviestinnän näkökulmasta

4.1 Teema 1: Riskiviestintä ja ennakointi

Vaikka tässä tutkielmassa tutkimuskysymykset painottuvat kriisin akuuttiin vaiheeseen, on riskiviestinnällä keskeinen rooli kriisinhallinnassa. Tästä syystä riskiviestintä ja ennakointi muodostavat ensimmäisen teeman. Haastateltavien vastauksissa korostuivat kokemukset ja arviot 1) kriiseihin varautumisesta sekä 2) tilannekuvan hahmottamisesta ja kansalaisten tiedontarpeesta.

4.1.1 Varautuminen kriiseihin

Kriiseihin varautuminen on kriisinhallinnan kannalta keskeistä, koska akuutissa vaiheessa eri toimijat eivät ehdi suunnittelemaan samalla tasolla toimenpiteitä ja viestintää kuin normaalioloissa. Haastateltavat kertoivat, ettei covid-19-pandemiaan ollut varauduttu tarpeeksi hyvin alkaen kriisiviestintä- ja pandemiasuunnitelmasta.

H1: – – kohtalon ivaa on se, että kun tehtiin se tehostetun viestinnän ohje, ja ku se edellinen 2013, niin se oli häiriötilanteiden poikkeusolojen viestintäohje. Nyt tehtiin sit ihan strateginen päätös, että otetaan ne poikkeusolot siitä pois kokonaan, että tehään vaan tämmönen normaaliolojen häiriötilanteiden ohje. – – Että meil on toki valmiussuunnitelmat ja kaikki muut, mut että niin ku mä viittaan tähän henkiseen kriisiin ja kestävyyteen ja 2020, mitä kaikkea täs pitää miettiä. – – Me ehittiin pitää yks vai kaks kokousta, ku poikkeusolot tuli. Sit vaan todettiin, että "puts", käytännöstä teoriaan sitte.

Valtioneuvoston kanslia ehti tuottaa vuoden 2019 lopussa dokumentin ”Työryhmän ehdotus valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohjeeksi: viestintä normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa” (Valtioneuvoston kanslia, 2019b). Tämä dokumentti jäi kuitenkin vain ehdotukseksi ja uutta poikkeusolojen viestintäohjetta ei ehditty tuottamaan. Vuonna 2019 julkaistiin uusi tehostetun viestinnän ohje (Valtioneuvoston kanslia, 2019a) ehdotuksen pohjalta, mutta tästä jätettiin pois tietoisesti poikkeusolot: tarkoituksena oli tehdä myöhemmin täysin oma viestintäsuunnitelma poikkeusoloja varten. Kun covid-19-pandemia julistettiin maaliskuussa, ei uuden ohjeen suunnittelua ollut ehditty vielä kunnolla aloittaa.

Myös pandemiasuunnitelma oli vanhentunut. Haastateltavat kertoivat, että suunnitelma olisi pitänyt päivittää aikaisemmin. Pandemia ei ollut heidän mukaan yllätyksellinen kriisi, vaan

tiedossa oleva turvallisuusriski, jonka aika jossain vaiheessa koittaisi. Kun ensimmäiset poikkeusolot alkoivat vuonna 2020, pandemiasuunnitelmaa ei tunnettu hyvin. Edellinen pandemiasuunnitelma oli laadittu vuonna 2012 ja tartuntatautilaki oli ehtinyt muuttua vuonna 2016 (OTKES, 2021, s. 83). Suunnitelma oli siis vanhentunut.

H1: Onhan se julkisuudessakin sanottu, että se pandemiasuunnitelman esim. ois pitäny päivittää. Ja ei tätä pandemiaa voi ajatella, että se ois mikään semmonen musta joutsen, mikä ois ykskaks tullu eteen. Että kylhän se oli nähtävissä ja tiedossa, että joskus se sieltä tulee. Että kyl mä oon herättäny kysymyksiä siitä ja siitä ennakoinnista.

H2: Ett suoraan sanottuna ei oltu koskaan aateltu, että olis sotatila ja poikkeusolot, että mitä semmoses tilantees tulee. Ett on tietysti monenlaisia kriisejä. – – meidän normaali tapa on listata tiedotteita, koska se on se, mitä siellä tuotetaan. Niin nyt hyvin pian se ett jos sul on 40 tiedotetta, niin se ei, mitä se ihmiselle sitte tarjoaa? Eipähän oikein mitään.

Haastateltavien vastaukset osoittavat, miten valtioneuvostossa ei todennäköisesti pidetty kriisiä tai poikkeusoloja todellisena uhkakuvana, vaikka se oltiinkin luokiteltu turvallisuusriskiksi. Tehostetun viestinnän ohje tai pandemiasuunnitelma eivät olleet ainoat osa-alueet, joissa varautuminen jäi puutteelliseksi. Haastateltavien mukaan valtioneuvoston kanslian verkkosivut eivät taipuneet poikkeusolojen viestintään, vaikka niiden on ajateltu toimivan kriisitilanteissa valtioneuvoston yhteisenä kriisisivustona.

H1: Ja sit ku otettiin valtioneuvoston uudet verkkosivut käyttöön 2015–2016, niin ajateltiin, että tää uus julkasujärjestelmä YJA mitä me käytetään nyt monissa erissä viranomaisissa, ett se ratkasee sen ongelman ja myös sen, että kun on vaan yhteinen, on valtioneuvoston verkkosivut, niin se toimii tämmösenä kriisisivustona. Se toimii ehkä semmosessa – en mä vois sanoo perusmuodossa, mut sit niin ku suppeemmissa häiriötilanteessa kyllä – – Mut sit on ihan oikeesti, ku tämmönen massiivinen, ku mennään poikkeusoloihin, niin ei se sivusto siihen taivu.

Yhdenmukaisempaa valtionhallinnon viestintää on mietitty aikaisemmin luomalla yhteinen verkkojulkaisualusta YJA, joka otettiin käyttöön vuonna 2015 valtioneuvoston kanslian, STM:n, valtiovarainministeriön (VM) ja maa- ja metsätalousministeriön toimesta. Myöhemmin se on laajentunut useiden ministeriöiden käyttöön. YJA:n ajateltiin ratkaisevan

myös kriisiviestinnällisiä ongelmia, koska kuka tahansa viestintää valtionhallinnossa tekevä osaisi käyttää sitä. Tämä osoittautui haastateltavien mukaan myös koronapandemiassa hyödylliseksi, kun lisäresursseja saatiin muista ministeriöistä auttamaan viestinnässä: kun julkaisualusta oli etukäteen tuttu, ei perehdyttämiseen mennyt ylimääräistä aikaa.

Jo ennen YJA:n perustamista haastateltavat kertoivat, miten he olivat pohtineet yhteisen valtionhallinnon kriisisivuston perustamista. Tämä hanke kaatui kuitenkin siihen, ettei valtionhallinnossa ole tarvittavia resursseja sivuston ylläpitämiseen vuorokauden ympäri normaalioloissa. Uuden kriisisivuston perustamista kesken kriisitilanteen ei koettu myöskään kannattavaksi, koska sivua pitäisi mainostaa kansalaisille, jotta he osaisivat löytää sieltä tarvittavaa tietoa. Kriisitilanteessa tällaiselle toiminnalle ei kuitenkaan ole aikaa, vaan tehokkuuden kannalta on järkevämpää käyttää viestintäkanavia, jotka ihmiset tuntevat jo etukäteen. Tästä syystä kriisisivuston olisi tärkeää olla toiminnassa myös normaalioloissa. Haastateltavat pohtivat, miten covid-19-pandemian myötä ajatus yhteisestä valtionhallinnon kriisisivustosta oli noussut uudelleen harkintaan. Heidän mukaansa Ruotsissa vastaava sivu on käytössä ja se toimii myös normaalioloissa vuorokauden ympäri (ks. krisinformation.se, n.d.).

Useampi haastateltava kertoi, miten kriisitilanteita harjoitellaan säännöllisesti, mutta ne eivät vastaa todellista tilannetta kovinkaan hyvin. Poikkeusolojen rajoitusten seurauksena valtionhallinnossa siirryttiin etätyöhön, eikä harjoituksia ollut aikaisemmin järjestetty vastaavissa olosuhteissa.

H5: Ja näitähän siis harjoitellaan totta kai. Poikkeustilanteita harjoitellaan. Mutta ne harjoitukset tehdään aina sillä tavalla, että me ollaan kaikki jossain samassa tilassa, samassa tilanhuoneessa. Koskaan ei oo ainakaan mun tiedon mukaan harjoiteltu sillä tavalla, että samaan aikaan koko valtio siirtyy etäyhteyksien päähän.

H3: Mut eihän se nyt ollu, se harjoitus oli silleen, no, se oli semmonen, mitä nyt kriisiviestintäharjoitukset aina on, että on joku kuvitteellinen tilanne, joka yritetään, että miten organisoit joukon ja tulee leikisti jotain syötettä, ett nyt Twitterissä on jotku trolli liikkeellä. Ett sen jälkeen mä olin lähinnä sillai, ett en tiedä yhtään, en osaa yhtään mitään ja olen aivan, että itken –.

Vaikka kriisiviestintää harjoitellaan, oli haastattelujen mukaan tilanne uudenlainen. Uusia toimintamalleja otettiin käyttöön ja haastateltavat kertoivat, miten viestintäosastolla tehtiin

ratkaisuja todella nopeasti. He kertoivat, miten etätyöhön siirtyminen harjoittelun puutteesta huolimatta tapahtui tehokkaasti, vaikka ennen koronapandemiaa etätöitä ei ollut tehty juuri lainkaan. Nopeaan siirtymiseen vaikutti todennäköisesti Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen (Valtori) ennakointi etätyöhön siirtymisestä (OTKES, 2021, s. 31). Täysin ongelmattomana haastateltavat eivät kuitenkaan pitäneet etätyöskentelyä, vaan useat viestintäkanavat ja tietoturva-vaatimukset haastoivat viranomaisten välistä viestintää.

H1: Toki tässä kriisissä on oma haasteensa toi sit, ku ei voitu olla fyysisesti saman katon alla. Ett mä luulen, että osa näistä ristiriidoistaki ois pystytty välttämään nimenomaan sillä, että ois päästy kasvokkain istumaan alas sun muuta.

H2: – – ehkä ne haasteet enemmän liittyy sit siihen, että vaikka että sit ku on viisi tai kahdeksan erilaista järjestelmää, jossa samaan aikaan tulee viestejä, ett mitä sä priorisoi ja minkälaiset asiat hoidetaan missäki kanavas, ja tämmöset on.

Valtioneuvoston kanslian viestintäosasto ei siirtynyt sataprosenttisesti etätyöhön, koska osastolla päätettiin, että puolet ovat läsnä ja puolet ovat etänä, koronavirustartunnan varalta. Lisäksi viestintäosasto vastasi tiedotustilaisuuksien järjestämisestä. Monet muut ministeriöt kuitenkin siirtyivät täysin etätyöhön, mihin jotkut haastateltavat vaikuttivat suhtautuvan kriittisesti: monilta väärinymmärryksiltä oltaisiin säästyty, jos olisi työskennelty läsnä.

4.1.2 Tilannekuva ja kansalaisten tiedontarve

Seuraavaksi käsittelemme konkreettisemmin haastateltavien kokemuksia tilannekuvasta ja kansalaisten tiedontarpeesta. Haastateltavien mukaan riskiviestintää kansalaisille ei ennen poikkeusoloihin siirtymistä valtioneuvoston kanslian toimesta juuri tehty, vaan kansalaisviestintä on ministeriöissä ymmärretty pääasiassa olevan kuntien vastuulla. Poikkeusoloissa STM halusi siirtää koronakriisiä koskevan kansalaisviestinnän THL:lle. Valtioneuvoston kanslian ymmärrys koronakriisin viestinnästä oli, että vastuu kansalaisviestinnästä oli myös ministeriöillä.

H2: – – alettiin käynnistää sitä toimintaa oikeestaan aika samal tavalla ku yleensä, ett okei, nyt katotaan, että kuka täst viestinnästä vastaa, ja mihin me voidaan meidän sivuilta ohjata. – – päädyttiin siihen, että THL hoitaa kansalaisviestinnän. Meidän rooli on ainoastaan tämmönen ylätasoin, niin ku se nyt normaalistiki on, että hallituksen

viestintää – –. Sitte tietysti siin aika nopeasti sit, ku se tilanne eteni hyvällä vauhdilla, niin sitte tuli nää poikkeusolot olikse se 16.3, ja siinä alettiin.

H1: Se oli aikalailla STM:n ja THL:n hoidossa. Ett en mä muista. Ett me seurattiin sitä tilannetta ja vähän kyseltiin STM:nki perään, miten te aiotte nyt tästä viestiä.

H2: Ois voinu tietysti ajatella, STM:hän vastas tästä koordinaatiosta, ennen ku ne poikkeusolot käynnisty. Mut ett mitään sellasta koordinaatioryhmään ei kokoontunu sillon tammi-helmi, kun se tilanne pikkuhiljaa sieltä sit, niin sillon STM ei koonnu mitään viestintäryhmään – –.

Valtioneuvoston kanslian viestintäosasto seurasi tilannetta, mutta luotti STM:n ja THL:n hoitavan tilanteen. Kuitenkin tilannekuva oli haastateltavien mukaan viestintäosastolla epäselvä. Ennakkovaroituksia ei saatu, vaan tiedot seuraavista toimenpiteistä tulivat hallituksen tiedotustilaisuuksissa. Uusi tilanne aiheutti epävarmuutta ja tilannekuvan hahmottaminen oli haastavaa, kun koronaviruksesta ei ollut vielä paljoa tutkimustietoa saatavilla.

H1: Ei me tiedetä, miten se virus toimii. Että sotilaallisen joukon etenemistä ja toimintaa pystytään arvioimaan strategisesti, mut mistä me tiedettiin, että deltavariantti ykskaks pompahtaa, ja miten me tiedetään, mitä on edessä jatkossakaan.

H2: Se covid-ryhmä ja sen alla oli tämmönen operaatiokeskus ehkä, joka ensin, kun mä kuulin, ett tulee operaatiokeskus, mä aattelin, ett no niin, täältäähän me saadaan se kaikki. Jollain on varmaan joku excel, missä ne on ne, mitkä rajotukset on nyt voimassa, koska ne loppuu. Ja sit me vaan viestitään, me katotaan, ett miten se muotoiltas parhaiten. Niin tämmöstähän ei ollut kenelläkään.

Haastateltavat kertoivat, miten tilannekuvan muodostamisen haasteisiin vaikutti tiedon pirstaloituminen, viruksen arvaamaton luonne ja oikea-aikaisen tiedon saanti. Erilaisia koordinaatioryhmiä perustettiin poikkeusolojen aikana, mutta ajantasaista tietoa ei koottu minnekään. Tiedon saaminen oli haastateltavien mukaan ongelmallista ja valmiita toimintamalleja tiedon tuottamiseksi ei ollut etukäteen valmiina.

Kun tietoa ei saatu kootusti mistään, joutuivat haastateltavat improvisoimaan kesken kriisitilanteen. Haastateltavat kertoivat, miten viestintäosasto keksi kansalaisille suunnatut pääviestit, koska niitä ei saatu ylemmältä johdolta.

H5: – – mun mielest se on ihan ok, että viestintä muotoilee ne pääviestit, mut se että ylhäältä pitäis tulla se, mitkä on strategiset tavoitteet ja mihin prioriteettiin. Jos on ristiriitoja, niin mitkä on niiden prioriteetit?

H1: – – uskon, että viestinnässäkin ois auttanu enemmän se, ett ois pystytty sanomaan ulos, ett nää on ne vaihtoehdot, skenaariot. Ett pandemia etenee vaihtoehdon a, b, c mukaan. Jos toteutuu vaihtoehto a, näitä rajoituksia otetaan.

Viestintäosasto olisi kaivannut yhdenmukaisempaa linjausta siitä, mitkä ovat tavoitteet, joiden mukaan pääviestejä suunnitellaan. Yksi haastateltava arvioi, että huonosta tilannekuvasta huolimatta he olisivat voineet viestiä paremmin esimerkiksi kertomalla mahdollisista skenaarioista kansalaisille. Kansalaisten tiedontarve kasvoi maaliskuussa 2020, mikä asetti haasteita viestintäosastolle: viestijät työskentelivät osastolla kellon ympäri. Haastateltavat ymmärsivät kansalaisten tiedontarpeen kriisissä, mutta kokivat ettei siihen pystytty puuttuvan tiedon takia vastaamaan riittävällä tasolla. Viestintä oli koko poikkeusolojen ajan hyvin tilannekohtaista.

H5: Ja kyllähän se oli sellasta, että heräät aamulla kasilta ja laitat tietokoneen kiinni 11 illalla. Että koska tää alkuvaihe oli se, että meillä niitä lisäresursseja ollut muista ministeriöistä vielä tullut. Ja se alkuvaihe oli myös se, että koska päätöksiä tulee tsap-tsap-tsap, koko ajan. Ja myöskin ihan ymmärrettävistä syistä ihmisten kysymysten tulla on ihan valtava, että mitä tää käytännös tarkoittaa. Tottakai niihin pitää olla resurssien puitteissa vastailemassa. Kaikkiin kysymyksiinhän ei tietysti pysty vastaamaan, koska ei oo resurssit siinä kohtaa riittäny.

Lainsäädäntö aiheutti haastateltavien mukaan omat haasteensa kriisiviestinnälle ja toimintaohjeiden jakamiselle. Oikea-aikaista viestintää oli haastavaa tehdä, kun toimintaa ohjasi tiukka hankintalaki. Lisäksi hallituksen esitykset ja uudet lainsäädännölliset muutokset aiheuttivat tarpeen lukuisille tiedotteille. Korona-aiheisia valtioneuvoston kanslian tiedotteita oli julkaistu vuoden 2021 loppuun mennessä noin sata ja kaikkiaan ministeriöissä noin 1 500. (Liite 2). Haastateltavat kertoivat, miten lakimiehet tarkistivat usein tiedotteet, jotta ne ovat lain puolesta kunnossa. Yleisesti haastateltavat arvostelivat lainsäädäntöön liittyviä kankeita toimintatapoja, jotka tekivät oikea-aikaisen viestinnän ja kansalaisten tiedon tarpeeseen vastaamisen haastavaksi. Toisaalta taas yksi haastateltava totesi suoraan, miten uusia toimintamalleja luotiin lennosta matkan varrella ja joustoa tehtiin paljon. Esimerkiksi

tiedotustilaisuudet saatiin järjestettyä nopeasti etänä, mikä mahdollisti tiedon jakamisen kansalaisille ja medialle oikea-aikaisesti.

H1: Mut ett sit jos sä rupeet poikkeusoloissa kilpailuttamaan, ett sun pitäis saada viestintäkampanja nyt, ja se alittaa sen 60 000 euroo, niin sun pitää ruveta pyytämään tarjous. Ja ku sä tiedät, ett sä tarttet hyvän toimiston ja heti siihen kampanjaan, niin siinä ku rupeet kilpailuttamaan ja tekeen perustellun muistion, pitää tarjouksia pyytää, ja se pitää olla tietyn aikaa jne. auki, niin me ollaan auttamattomasti myöhässä.

H3: Meil on tosi paljo jouduttu tekeen semmosii juttuja, ett nyt pitää äkkii pystyttää joku juttu, kuka voidaan ottaa. Ett tän valtionhallinnan kankee byrokratia missä kilpailutat asioita ja keneltä me voidaan ostaa niitä, niin sitähän ollaan jouduttu koko aika koronan aikana oikomaan.

Haastateltavat kuvailivat, miten henkilöstöresurssit ja rahalliset resurssit olivat liian pienet vastaamaan kansalaisten tiedontarpeeseen poikkeusolojen alkaessa. Haastateltavat kertoivat, miten he ymmärsivät viestintäosastolla todella nopeasti, että kriisistä tulee pitkä ja resurssit eivät tule riittämään. Normaalioloissakin resurssit ovat tiukat ja esimerkiksi valtioneuvoston ja valtioneuvoston kanslian verkkosivuista on vastannut aikaisemmin yksi henkilö. Viestintäosasto haki lisäresursseja henkilöstöpulaan muualta valtionhallinnosta muun muassa verkkoviestintään ja sosiaaliseen mediaan. Haastateltavat kertoivat, miten osasta ministeriöistä oltiin yhteistyöhaluisempia kuin toiset auttamaan.

H1: – – ku tuli ensimmäisen kerran poikkeusolot, ja meillä alko porukka, tehtiin 24-7 meijän osaston henkilökunnalla, niin toivo, ett saatasko lisää käsiä meille viestintään töihin. Niin osa, muutamat ministeriöt asettu vastustamaan sitä, ett ei missään nimessä, ettehän te ole edes eturintaman ministeriö, ettehän ole edes toimivaltainen ministeriö. Hetkonen, valtioneuvoston kanslia. Ja sit taas toiset ministeriöt on sanonu, että meil on pieni yksikkö, mut kyllä me sopeudutaan, että te tarttette apua. Ett se jakautu kahtia.

Keväällä 2020 poikkeusolojen aikana valtioneuvoston kanslian viestintäosastolle tuli avuksi ulkopuolelta yhteensä 14 henkilöä ja kanslian sisältä kuusi henkilöä (Liite 3). Haastateltavat olivat kiitollisia saamastaan avusta ja kertoivat, miten lisäresurssit mahdollistivat paremmat mahdollisuudet edes jonkinlaiselle viestinnän suunnittelulle. Seuraavassa alaluvussa käsittelen

valtioneuvoston kanslian viestintäosaston yhteistyötä muiden kriisinhallinnan kannalta keskeisten toimijoiden kanssa.

4.2 Teema 2: Viestinnän koordinointi kriisin akuutissa vaiheessa

Tässä alaluvussa käsittelen valtioneuvoston kanslian koordinoivaa roolia valtionhallinnon viestinnässä, ja pohdin mitä se käytännössä poikkeusolojen aikana tarkoitti. Tähän teemaan liittyen haastateltavat korostivat seuraavia aiheita vastauksissaan: 1) sisäinen viestintä ja yhteistyö STM:n ja THL:n kanssa, 2) tiedonkulku ja viestintä sidosryhmille, 3) viestinnän rooli kriisinhallinnassa ja päätöksenteossa.

Viestinnän koordinointi poikkeusolojen aikana on kirjattu tehostetun viestinnän ohjeissa valtioneuvoston kanslian tehtäväksi (Valtioneuvoston kanslia, 2019a; 2019b). Lainsäädännön näkökulmasta valtioneuvoston kanslian viestintäosastolla ei ole tällaista velvollisuutta, ellei valmiuslain pykälää 106 oteta käyttöön, jonka mukaan valtioneuvoston kanslia voi antaa viestinnän sisältöä koskevia määräyksiä valtionhallinnon viranomaisille (Valmiuslaki 2011/1552 § 106). Vuoden 2020 poikkeusoloissa pykälää 106 ei otettu käyttöön, mikä johti haastateltavien mukaan viestintäosaston haastavaan tilanteeseen: osa viranomaisista odotti heidän ottavan vastuun kriisiviestinnän johtamisesta ja koordinoinnista, mutta samaan aikaan osa ministeriöistä ei pitänyt asiaa valtioneuvoston kanslian tehtävänä.

H1: -- ku [sille VNK:n] osastolle tuli tää koordinaatorooli tehdä tätä kriisiviestintää, niin huomattiin hyvin nopeesti, että sillä ei käytännössä ollu semmost mandaattia tehdä sitä työtä. Ett jos joku viranomainen ei halunnu leikkiä sen kanssaan, niin hän ei sitten leikkiny --.

H4: Että vaikka VNK:lla on ollu se koordinaatiovastuu, niin jos se koordinaatio on kaunis kirjain, mut sillä ei oo mitään valtaa käskää STM:ää, että nyt teidän pitää tehdä viestintäsuunnitelma ens viikon perjantaiksi ja siinä pitää olla nämä ja nämä osat alueet. Ja jos ne sanoo, ett ei tehdä, keskustelu loppuu siihen.

4.2.1 Sisäinen viestintä ja yhteistyö STM:n ja THL:n kanssa

Seuraavaksi analysoin haastateltavien kokemuksia yhteistyöstä erityisesti STM:n ja THL:n kanssa kriisin aikana. Useat haastateltavat kokivat, että viranomaisten välisessä yhteistyössä oli keväällä 2020 haasteita. Haasteita aiheutti erityisesti yhteistyö sosiaali- ja

terveysministeriön (STM) kanssa, jota osa haastateltavista kuvaili lähes mahdottomaksi. Haastateltavat kertoivat, miten STM valvoi omaa vastuualuettaan todella tarkasti. Tämän seurauksena koordinointi ja yhteisten viestien suunnittelu kansalaisille ja muille viranomaisille oli vaikeaa.

H1: Ett tää on vähän semmonen niin ku ikuisuusky symys, ja sit on tiettyjä ministeriöitä, valitettavasti pandemiassa STM, joka vahtii tonttiaan kyllä todella tarkkaan. – – Ett yhteistyö sen lafkan kaa on ollu vaikeeta ja ristiriitoja täynnä, ja se että ku iteki on kattonu, miten ne on ns. kurmuuttanu THL:ää, niin ne ottaa päähän ja syvästi. – – Ja sillon ku puhuttiin, että kanslialle tulis tää koordinaatorooli sillon puoltoist vuotta sitte, niin STM haras kovasti vastaan sitä, ett ne halus pitää siitä tontistaan kiinni.

H3: Ihan helvettiähän se oli, siis järkyttävää. – – tiedonsaanti sieltä oli toivotonta, ihan mahdotonta. He hankaloittivat joka tilanteessa, pistivät kitkaa rattaisiin. – – Mut se oli tosi vaikeeta se, että STM:ssä selkeesti koettiin jatkuvasti niin, että tää koordinaatio oli semmosta, että me hyppyytämme, vaikka oli vaan pyrkimys saada tietoa jakaa sitä, toimia yhtenäisesti.

Yhteistyöstä STM:n kanssa teki haastavaa esimerkiksi vastuunjaon epäselvyys. Hallituksen neuvotteluissa 18.3.2020 päätettiin, että valtioneuvoston kanslian viestintäosasto koordinoi koronatilannetta koskevaa valtioneuvostotason viestintää, koska se on sen tehtävä normaalioloissakin (OTKES, 2021, s. 24). Viestijät olivat haastateltavien mukaan valmiita ottamaan koordinoituvastuun valtioneuvoston kansliassa, mutta STM koki sen kuuluvan heidän vastuulleen. Haastateltavat kertoivat, että tällaisessa järjestelyssä ei olisi ollut mitään ongelmaa – kunhan jollain on vastuu koordinoinnista. Kävi kuitenkin ilmi, että STM ei ollut koordinoitunut viestintää riittävällä tasolla, minkä seurauksena valtioneuvoston kanslian viestijät joutuivat tekemään paljon nopeita ratkaisuja, jotta rajoituksista ja suosituksista saataisiin kerrottua kansalaisille. Osa haastateltavista arvioi, että STM:n viestinnän haasteet eivät välttämättä johdu yksistään viestintäosastosta, vaan esimerkiksi STM:n organisaatiokulttuurista tai liian pienistä henkilöstöresursseista. Toisaalta STM:llä on yksi valtionhallinnon suurimpia viestintäosastoja.

H1: Siis vaikeuksii siitä, ett me ei oo saatu tietoja, vaik on pyydetty ja haluttu, ja meil ois ollu velvollisuus ja oikeus pyytää, nii ei oo vastattu, ei oo toimitettu, tapauksesta huolimatta matskuja ei oo toimitettu. Ja sit kun me ollaan tehty jotain, niin sit he, jos

on esite... – – Sanotaan jotain näit viestintäkampanjoita, niin ku ensiks he sanoo, ett he ei tee kansalaisviestintää, että hoitakaa te THL:n kanssa tää juttu. Ja ku me ollaan nappia vaille valmis menemään kampanjalla ulos, niin sieltä tulee, ett hetkonen, onko meillä ihmiset nähneet tätä näin, että nyt meidän pitää...

Muiden ministeriöiden kanssa ei koettu vastaavia haasteita kuin STM:n, mutta haastateltavat nostivat esille yhteisten pääviestien suunnitteluun liittyvät haasteet. Yksi haastateltava arvioi haasteiden johtuvan ministeriöiden erilaisista intresseistä: valtioneuvoston kanslia edustaa hallitusta, minkä takia se ei voi suunnitella pääviestejä vain tietystä näkökulmasta, kun taas esimerkiksi ulkoministeriölle (UM) tärkein intressi on pitää Suomen kansainvälisistä suhteista huolta ja STM:lle tärkein tavoite on ihmisten terveys. Ristiriitoihin vaikutti myös joidenkin haastateltavien mukaan etätyöskentely, josta arvioitiin koituneen epäjohtonmukaisuutta sisäisessä viestinnässä. Myös valtionhallinnon viestinnän johtajat kokoontuivat koko kevään 2020 ajan etänä, minkä haastateltavat arvelivat johtaneen turhiin ristiriitoihin.

Haastateltavat kokivat, että STM ymmärsi valtioneuvoston kanslian viestintäosaston tarkoituksen väärin. Tavoitteena oli poikkeusoloista ja koronasta kansalaisille viestiminen ja selkeiden toimintaohjeiden jakaminen — ei muiden ministeriöiden viestinnän kontrollointi tai sensurointi. Toisaalta kontrolli kriisitilanteessa voi olla perusteltua, jotta saadaan viestittyä ulospäin johdonmukaisesti. Haastateltavat kokivat turhautumista STM:n haluttomuudesta tehdä kansalaisviestintää, jonka haastateltavat olivat kokeneet kriisinhallinnan kannalta tärkeäksi. Esimerkiksi THL ja valtioneuvoston kanslia kokosivat verkkosivuille Usein kysytyjä kysymyksiä -osion, josta kansalainen löysi vastauksia tavallisimpiin kysymyksiin tai tuli ohjatuksi oikean tiedon äärelle. Haastateltavien mukaan STM ei tehnyt vastaavanlaista osiota poikkeusolojen 2020 aikana tai osallistunut yhteistyöhön, koska se piti kansalaisviestintää THL:n vastuuna.

H5: – – hehän ovat sanoneet kriisin aikana, että he eivät tee kansalaisviestintää, mikä taas luo sen, ett tottakai he sitten, jos ei he tee kansalaisviestintää, mikä ylipäättänsä se heidän viestinnän lähtökohta on, niin ehkä sitä vois kysyä heiltä.

H1: – – THL:n kanssa tehtiin koko ajan erittäin hyvää yhteistyötä ja järjestettiin disinformaatioon liittyen paljo tilaisuuksia kuntaviestijöille jne. Ja päivittäin kyseltiin toisiltamme ja tehtiin yhdessä kampanjoita. Ett jos katotte niin ku Viis valttia -kampanjaki, niin se eli monessa, valtioneuvosto kaa valtioneuvoston logo ja THL:n,

mut ei STM:n, koska he eivät tee kansalaisviestintää. Niin me oltiin sit, me kaks tehtiin niitä kampanjoita.

H3: Ja se on niin, ett mä en tajua sitä, että mikä on ministeriön viestintä, joka ei tee kansalaisviestintää.

Yksi haastateltava määritteli kansalaisviestinnän viestinnäksi, jonka lähtökohtana on, että lopputuotteen tulee lukemaan ja näkemään kansalainen. Kansalaisviestintää voi tehdä mediankin kautta, mutta silloinkin pitäisi ottaa huomioon, että lopulta viesti tulee kansalaiselle ja että myös toimittajat ovat tavallisia ihmisiä. Haastateltava piti tärkeänä viestinnän suunnittelussa selkeyden, tehokkuuden ja ymmärrettävyyden huomioimista, kun kohderyhmänä ovat kansalaiset. Hän kuitenkin totesi, että myös hallinnollisemmalle jargonille on välillä paikkansa. Moni haastateltava huomautti, ettei valtioneuvoston kansliakaan normaalioloissa tee kansalaisviestintää, mutta koronapandemia on muuttanut tilannetta.

Haastatteluissa korostui yhteistyö THL:n viestintäosaston ja asiantuntijoiden kanssa, mitä kaikki haastateltavat pitivät onnistuneena. THL aloitti kansalaisviestinnän jo ennen poikkeusolojen alkua ja teki yhteistyötä valtioneuvoston kanslian kanssa poikkeusolojen läpi ja sen jälkeen.

H1: – – meidän yhteistyö THL:n kans on ollu mielettömän hyvää. Siel on ollu ihan huikeet työkaverit töissä. – – Ja THL:n linja on aina ollu se avoin aktiivinen viestintä.

H4: – – ministeriöiden välinen koordinaatio STM:n osalta ei toiminu. Joidenki osalta toimi ihan loistavasti ja on toiminu koko ajan. THL on 10 pistettä ja papukaijamerkki. Ett siel on oikeesti ihan mahtava porukka. Heidän kanssaan siis me on tehty suoraan. Me on tehty ohi STM:n sit THL:n kans suoraan, koska siit ei tuu mitään.

Useampi haastateltava tunnisti STM:n ja THL:n välillä olleen kitkaa poikkeusolojen ja koronapandemian aikana. Haastateltavat suhtautuivat kriittisesti STM:n julkisesti esittämään kritiikkiin THL:ää kohtaan. Tämä johtui todennäköisesti osaksi haastateltavien erilaisista kokemuksista yhteistyöstä organisaatioiden kanssa ja THL:n kansalaisviestinnästä, jota moni haastateltava piti esimerkillisenä.

Kaikki haastateltavat muistelivat valtioneuvoston kanslian viestintäosaston sisäistä yhteistyötä ja viestintää positiivisesti. Töitä tehtiin keväällä 2020 vuorokauden ympäri ja koko osasto

joutui venymään. Tietopyyntöjä, sosiaalisen median kommentteja, median yhteydenottoja ja hallituksen päätöksiä rajoitustoimista tuli jatkuvasti, mikä edellytti aktiivista reagointia ja viestintää sidosryhmille. Useat haastateltavat kuvailivat, miten luottamus työtovereihin oli tärkeässä roolissa kriisin akuutin vaiheen aikana.

H3: Ihmiset on venyny. Meil on pari ihmist sellasii, jotka on aina ollu valmiina, ett voin jäädä, voin striimata, voin päivystää yöhön saakka. Ihmisiä joilla ei ole lapsia ja perhettä. Sellaset ihmisetkin joilla on lapsia ja perhettä – –.

H5: Että mä pystyin luottamaan niihin, että ne pystyy hoitamaan sen tilanteen, että ei mee sormi suuhun siinä, jos tulee vähän kinkkisempi kysymys, tai reagoimaan, jos tulee joku tiedote, niin pysty luottamaan siihen, että nää tyypit kuitenkin pystyy hoitamaan sen.

Sisäinen viestintä on keskeisessä osassa kriisinhallintaa ja sillä on keskeinen vaikutus viestinnän johdonmukaisuudessa ja kansalaisviestinnässä (Coombs, 2009, s. 104; Huhtala, 2006, s. 30). Seuraavassa alaluvussa analysoin tiedonkulkua valtioneuvoston kanslian viestintäosaston sidosryhmien välillä.

4.2.2 Tiedonkulku ja viestintä sidosryhmille

Valtioneuvoston kanslian viestintäosastolla on paljon eri sidosryhmiä, jotka sen täytyy huomioida viestinnässä, kuten muut ministeriöt, alueelliset viranomaiset ja toimijat sekä median edustajat. Lisäksi valtioneuvoston kanslia tekee kansainvälistä yhteistyötä aktiivisesti esimerkiksi muiden EU-maiden ja Pohjoismaiden kanssa. (Liite 4.) Haastateltavat kertoivat, miten erityisesti Ruotsin kanssa vaihdettiin paljon ideoita tehokkaista tavoista viestiä kansalaisille.

H1: Mut seki että hyvin pohjoismaisten kollegoidenki kans on keskusteltu, niin hyvin samantyyppiset toimintatavat viestinnässä me ollaan omaksuttu ja otettu käyttöön ja myös kansalaisviestinnässä nyt keinovalikoimaa käytetty.

Koronapandemia oli kaikille uusi tilanne, joten parhaiden käytäntöjen vaihto eri maiden välillä oli tervetullutta ja kansalaisten tiedontarve paikasta riippumatta suurta. Koska STM haastateltavien mukaan kieltäytyi tekemästä kansalaisviestintää, joutuivat valtioneuvoston kanslia ja THL tekemään sitä ensisijaisesti. Haastatellut kertoivat, miten tietoa oli vaikea saada STM:stä ja miten se vaikutti ohjeistavien viestien suunnitteluun.

H1: Ja sit ainaki itteeni ku mä mietin kansalaisten näkökulmastaki silloin, että kun tehtiin päätöksiä rajoituksista, hallitus teki päätökset, niin sit siinä meni monta päivää esim. tai päivä, kaks, ennen ku toimivaltaset viranomaset kerto, ett mitä ne tarkoittaa ihmisten arjen tasolla. Ja kyl ku hallitus kerto ne yleiset linjat, niin välittömästi sit ihmisten tiedontarve oli suunnaton.

Tiedon saaminen ei ollut haastavaa vain STM:stä, vaan tietoa oli vaikea saada ylipäänsä mistään, kuten alaluvussa 4.1.2 toin esille. Toimintaohjeiden suunnittelulle ei juurikaan jäänyt aikaa, kun tiedotustilaisuudet toimivat myös viestintäosaston tiedon lähteenä. Esimerkiksi sosiaaliseen mediaan nostettiin haastateltavien mukaan tiedotustilaisuuksien tärkeimmät pointit ja valtioneuvoston kanslian viestintäosaston graafikko teki ohjeista visualisoinnin samaan aikaan.

Haastateltavien mukaan THL:n ja STM:n välillä oli ristiriitaista viestintää, mikä johtui huonosta tiedon liikkumisesta organisaatioiden välillä ja STM:n kontrollointitarpeesta. Esimerkkinä useampi haastateltava mainitsi kasvomaskeihin käydyin vilkkaan keskustelun mediassa keväällä 2020.

H1: Ja olihan sit siinä, että THL:ltä tuli suositus, ett se oli kans ristiriitasta viestintää, että THL:n asiantuntijoilta ja pääjohtajan suullakin muistaakseni jo puhuttiin maskien puolesta, ja STM:stä jyrähdetään, voi ottaa, otetaan suunnilleen puhutteluun, niin eihän sekään mun mielestä kansalaisten näkökulmasta.

H4: Kyllä. Se maskivideohan oli, kun se tehtiin silloin 2020 keväällä, niin siitähän oli, niin kun VNK:ssa sanottiin, ett maskit pitää olla, ja STM sano, että ei saa. Ei ku se meni niin päin, ett se video piti muuttaa nii, ett siin ei ollu maskeja.

Kasvomaskien käytöstä syntyneet ristiriitaiset mielipiteet ovat esimerkki siitä, miten epäjohtonmukainen viestintä vaikuttaa kansalaisten luottamukseen. Maskeista syntynyt ristiriitainen keskustelu mediassa aiheutti epäluottamusta ja todennäköisesti vaikutti kansalaisten päätökseen aloittaa maskien käyttö heti. Kansalaisviestintään panostettiin kuitenkin huomattavasti enemmän kuin esimerkiksi viranomaisten ohjeistamiseen. Yksi haastateltava kuvaili, miten muun muassa alueviestintä on selkeä kehityskohta tulevaisuudessa.

H1: Alueil ja kunnil on niin vahva rooli, ja sit se, ett meillä ihmiset yritti tosissaan sitä koko alueviestintää, ett se oli meillä koko ajan sen koordinaation kehittäminen ja

parantaminen. Ja itse asias jos mieltii, ett se alueviestintä on aina ollu vähän semmonen, ett jos meitä Avejakin ett seittemän ministeriöö ohjaa, niin seittemän ministeriöö ohjaa heitä myös viestinnällisesti. Aina välttämättä ne ohjeet ei oo sit yhdenmukaisia. Voi olla ristiriitasia ohjeita ja ku ei oo ketään semmosta ylintä, joka sanois.

Johdonmukainen viestintä on keskeisessä roolissa kriisiviestinnässä, vaikka kohderyhmä vaihtelisikin. Tiedotustilaisuuksien avulla valtioneuvoston kanslia jakoi tietoa monille sidosryhmille tulevista rajoituksista. Tiedotustilaisuudet tarjosivat myös perinteisen median toimijoille tilaisuuden esittää kysymyksiä päättäjille. Haastateltavat kokivat yhteistyön mediatalojen ja toimittajien kanssa pääosin onnistuneeksi ja korostivat avoimen viestinnän merkitystä kriisiviestinnässä tärkeäksi. Erityisesti yhteistyö Yleisradion (Yle) kanssa nousi haastatteluissa esille. Yle lähetti poikkeusolojen aikana tiedotustilaisuudet vapaaehtoisesti suorana lähetyksenä.

H3: Mut en mä tiää, mä en osaa vastata siihen kysymykseen, miks Yle suostu siihen. Mut ett tietysti heil on oma velvollisuutensa kans toimijana. – – Ja siis se oli mun mielestä, se on ollu ilahduttavaa, miten hyvin se yhteistyö heidän kanssaan on toiminu, ett kyl he on tosi hyvin näyttäny niitä.

H1: Meijän linja on aina se, että avoimuus on se mahdollisimman, koska se että kylhän sä aattelet, ett asioista pitää kertoa avoimesti, ja se on se alkeellinen kriisiviestinnän oppiki – –.

Toimittajat pääsivät katsomaan tiedotustilaisuuksia aluksi paikan päälle, mutta myöhemmin vain välttämättömät henkilöt eli puhujat ja järjestäjät saivat tulla paikalle johtuen etätyösuosituksesta. Haastateltavat kertoivat, miten toimittajat olivat aluksi tyytymättömiä järjestelyyn, mutta myöhemmin poikkeusolojen loputtua monet halusivat edelleen jatkaa etänä. Tiedotustilaisuuksien järjestäminen etänä oli uusi toimintamalli, joka otettiin käyttöön kesken kriisin akuutin vaiheen. Yksi haastateltava kertoi, miten tiedotustilaisuuden järjestäminen vaati kutsujen lähettämisen toimittajille, striimaajan ja valokuvaajan. Zoom-videopalvelun käyttöönotto edellytti ensimmäisellä kerralla ulkopuolisen henkilön apua ja paljon tietoturvaselvityksiä. Lisäksi aina ennen tilaisuuden alkua joku viestintäosastolta päivitti sosiaaliseen mediaan ja verkkosivujen etusivulle keskeiset tiedot tilaisuudesta.

Tiedotustilaisuudet vaativat erityisesti poikkeusolojen alussa monen ihmisen apua haastateltavan mukaan.

Haastateltavat pohtivat perinteisen median roolia sosiaalisen median rinnalla. He nostivat esille, miten kriisitilanteessa kansalaiset seuraavat edelleen perinteistä mediaa, vaikka sosiaalisen median on puhuttu jo useamman vuoden syrjäyttävän sanomalehdet ja television. Tilastokeskuksen Kansalaispulssoi-kyselystä käykin ilmi, mistä suurin osa suomalaisista sai poikkeusolojen aikana ensisijaisesti tietoa koronaviruksesta: 1) televisiosta (86 %), sanomalehdistä (81 %) ja radiosta (52 %) (Tilastokeskus, 2020a). Haastateltavat pitivät myös tästä syystä suhteita mediaan erityisen tärkeinä.

Haastateltavat puhuivat sananvapauden puolesta, mutta kertoivat tuhansien tietopyyntöjen aiheuttaneen heille paljon lisätyötä. Tietopyynnöt käsitellään järjestyksessä, mikä ei haastateltavien mukaan tuntunut olevan kaikille toimittajille selkeä toimenpide.

H3: Media on kuitenkin niin iso ilmatilan täyttäjä tossa, että sen suhteen ylläpitäminen hyvässä hengessä ois aika tärkeää, vaikka, välillä tuntuu, että välillä mua niin paljo kysyy se. Ja sit oon tajunnu sen, miten tietämättömiä pitkäaikaiset politiikantoinittajatki on siitä, miten täällä asioita päätetään esimerkiks. Sehän on paljastunu täs tosi voimakkaasti.

H1: – – että ku meil on tullu puoltoistuhatta tietopyyntöä vuoden alustakos se oli tähän mennessä. Ja jokainen tietopyyntö käsitellään siinä järjestyksessä, kun ne on tullu. Ja sit se, että tuntu ainaki sille, että mediassa haluttiin nähdä se, että me jollain tavalla spinnattais, että jolleki asiakirjoja annettais julkisuuteen sillä perusteella, että sopiiko se meidän julkikuvaan vai eikö se sovi. Eihän se pidä paikkaansa.

Kuten edellä olevista haastateltavien lainauksista voi päätellä, viestintäosasto koki mediasuhteet tärkeiksi mutta välillä haastaviksi. Tämä johtui haastateltavien mukaan toimittajien tietämättömyydestä valtioneuvoston kanslian viestinnän prosesseista tai ennakkoluuloista valtioneuvoston kanslian organisaatiota kohtaan. IDEA-mallin näkökulmasta on mielenkiintoista, miten hyvät mediasuhteet vaikuttivat ohjeistavien viestien jakeluun.

4.2.3 Viestinnän rooli kriisinhallinnassa ja päätöksenteossa

Seuraavaksi käsittelemme valtioneuvoston kanslian viestintäosaston roolia osana päätöksentekoa ja kriisinhallintaa. Haastateltavien kokemukset suhteessa teoreettiseen viitekehykseen ovat mielenkiintoisia, koska kaikki kriisiviestinnän teoriat pitävät kriisinhallinnan kannalta oleellisena, että viestintä ja johtaminen toimivat yhdessä (Pedak, 2018, s. 41).

Haastateltavat kertoivat, että poikkeusoloissa kriisijohtamisessa ja viestinnän johtamisessa valtionhallinnossa oli haasteita. Valtionhallinnon viestintäjohtajat kokoontuivat säännöllisesti poikkeusolojen aikana, mutta haastateltavien mukaan yhteydenottoja ja erimielisyyksiä esiintyi paljon. Monet arvioivat yhdeksi syyksi sen, että valtionhallinnon viestintäjohtajat eivät voineet tehdä omien valtuuksiensa puitteissa enempää kuin he jo tekivät. Tämä johtui haastateltavien mielestä siitä, että viestinnän asiantuntijoita ei kuunneltu päätöksenteossa tarpeeksi.

H4: – ne ihmiset joiden kans oon keskusteltu, niin se palautuu taas siihen johtamiseen. Ett viestintää ei voi tehdä erikseen varsinki, ku se on hajautettu. Ett jokainen ministeriö tässäki tilanteessa vastaa omasta viestinnästään, niin se tavallaan hajautuu siitä johtamisesta erikseen, ja sit se myös hajautuu vielä ministeriöitten välillä. Eli siin on kaks sellasta haastetta.

H5: Nii, kun niitten asioiden viestiminen on olennainen osa sitä epidemian hallintaa, niin sitten tällasia epidemian hallinnan peruskäsitteet on käytännössä sellaiset, jotka tekevät sen viestimisestä ei nyt mahdotonta, mutta katkasee ainakin toisen jalan siltä juoksulta. Tää on varmaan keissi ihan kaikissa ministeriöissä, että viestijät ei pääse vaikuttamaan tarpeeks aikasin niihin käsitteisiin, millä puhutaan julkisesti, – –

Huolimatta siitä, että Valtioneuvoston kanslian viestintäjohtaja oli mukana covid-19-koordinaatioryhmän kokouksissa, moni haastateltava arvioi ettei viestintää huomioitu riittävällä tasolla. Tämä vaikutti haastateltavien mukaan kansalaisviestintään ja esimerkiksi ohjeiden muotoiluun. Yhtenä esimerkkinä yksi haastateltava kuvaili, miten olisi ollut tehokkaampaa ja kansalaisen kannalta selkeämpää, että 1–2 metrin turvavälin sijasta oltaisiin puhuttu joko 2 metristä tai 1 metristä. Näin ohje olisi ollut helpompi viestiä ja kansalaiset sisäistäisivät ohjeen paremmin. On mielenkiintoista pohtia, olisiko esimerkiksi tätä ohjetta osattu yksinkertaistaa, jos viestintää olisi kuunneltu päätöksenteossa enemmän.

Haastateltavat kuvailivat myös yhteistyötä hallituksen kanssa. Yleisesti he kokivat asetelman paikoittain haastavaksi, mutta yhteistyön varsin onnistuneeksi. Vaikka tiedotteiden kirjoittamisessa ja tiedotustilaisuuksien järjestämisessä ei itsessään prosesseina ole juurikaan haasteita, vievät ne oman osuutensa työajasta. Esimerkiksi tiedotustilaisuuden järjestäminen vaatii muun muassa ilmoituksen medialle, tulkkien järjestämisen ja tiedon jakamisen eri kanaviin. Lyhyimmillään varoitusaika tiedotustilaisuuden järjestämisestä tuli vain puolen tunnin varoituksella. Myöhemmin viestintäosasto linjasi, että ilmoitus mahdollisesta tiedotustilaisuudesta pitää ilmoittaa vähintään tunti etukäteen, jotta median edustajat ehtivät saapua paikalle.

H2: Tavallaan joo, mutta sitten käytännössä vaikka nyt täs koronassa, niin mä en tiää, liittyyks se siihen ennakoimattomuuteen, kiireeseen tai mihin, ett kyllähän ne tiedot tulee meille ihan samaan aikaan ku medialle.

H3: Ja sit ku pääministeri päättää kolme varttii ennen h-hetkee, ett nyt mä haluun infon, niin sit me sekoillaan ja järjestetään se. Sillon alkuunhan se oli varsinki sitä. – – Kyllä, pääministeri päätti, ja mitä hän halus, niin se tehtiin. Ett kyl ollaan siis todellakin toteutettu toiveita semmosis tilanteis, mitkä tuntuu jälkeinpäin ajatellen, että missä ei oo silleen jatkuvasti.

Haastateltavat kertoivat, miten yhteistyö hallituksen kanssa toimii normaalioloissakin melko hyvin, mutta pääministeri voisi käyttää viestintäosastoa enemmän hyödyksi päivittäisviestinnässä esimerkiksi antaessaan lausuntoja medialle. Kuitenkin yksi haastateltava totesi, miten pääministerin tapa viestiä ensimmäisten poikkeusolojen aikana oli esimerkillistä kansalaisviestintää ja sen tyylistä viestintää myös odotettiin. Hän kuvaili pääministeriä positiivisesti ”rautaiseksi viestijäksi”.

Haastateltavat kuvailivat viestintäjohtajan roolia tärkeäksi viestintäosaston ja hallituksen välillä. Suurin osa koki, että vuonna 2020 virassa toiminut valtioneuvoston kanslian viestintäjohtaja suoriutui tehtävässään hyvin ja oli hyvä esihenkilö, mutta työnkuva on mahdoton. Mahdottomalla haastateltavat tarkoittivat valtioneuvoston kanslian viestintäjohtajan työnkuvaa, joka sisältää useita erilaisia tehtäviä, kuten hallituksen neuvotteluissa istumista, tiedotteiden kirjoittamista, kokouksissa istumista, viestintäosaston työntekijöiden esihenkilönä toimimista sekä kriisiviestintää ja -johtamista. Näitä tehtäviä haastoivat poikkeusolojen aikana haastateltavien mukaan esimerkiksi disinformaatio,

viestinnän arvostuksen puuttuminen valtionhallinnossa, yhteistyöhön liittyvät haasteet muiden ministeriöiden kanssa sekä tietopyyntöjen ja sosiaalisen median kommenttien tulva. Haastateltavat pohtivat myös, miten viime vuosina kaikki valtioneuvoston kanslian viestintäjohtajat ovat jättäytyneet tehtävästä pois ennen viran päättymistä.

Viestinnän arvostus valtionhallinnossa herätti myös ajatuksia. Haastateltavat arvioivat, että valtioneuvostossa arvostetaan viestintää yleisellä tasolla, mutta ylin virkamiesjohto ei välttämättä ymmärrä viestinnän käytäntöjä tai muutosta kovinkaan syvällisesti. Haastateltavat kokivat, että tämä saattoi olla yksi syy sille, miksi ensimmäisissä poikkeusoloissa viestinnän koordinoimista ei ymmärretty keskittää Valtioneuvoston kanslialle.

H5: Mä veikkaan, ett sinällään arvostetaan, mutta mä en usko, että he kovinkaan paljon, jos miettii alivaltiosihteeriä ja valtiosihteeriä, välttämättä ymmärtää sitä syvällisesti ja myöskään viestinnän haasteita, mikä nyt näkyy ehkä suurelta osin, että ei nyt pelkästään meidän talossa vaan ylipäätänsä valtion hallinnossa, kun ehkä sieltä ylimmästä johdosta puuttuu sellainen viestinnän ymmärrys.

Haastateltavat eivät kokeneet, että valtioneuvon kansliassa heidän ammattitaitoa tai pätevyyttä tehdä viestintää olisi kyseenalaistettu. Ymmärtämättömyys viestinnän toiminnasta kuitenkin vaikutti todennäköisesti siihen, miksi viestintää ei otettu mukaan päätöksentekoon tarpeeksi aikaisessa vaiheessa. Haastateltavat kokivat myös, että tämä oli yksi syy haasteisiin suunnitella ja tehdä oikea-aikaista viestintää. Seuraavassa alaluvussa käsittelen haastateltavien kokemuksia viestinnän prosesseista tarkemmin.

4.3 Teema 3: Kriisiviestinnän suunnittelu ja prosessit

Kolmantena teemana käsittelen kriisiviestinnän suunnittelua ja prosesseja poikkeusolojen aikana. Haastateltavat kertoivat erilaisista viestinnän käytännöistä ja prosesseista, kuten tiedotteiden julkaisuprosessista. Haastateltavat jakoivat ajatuksiaan siitä, millaista toimivan kriisiviestinnän heidän mielestään pitäisi olla ja miten kansalaisille viestittiin kampanjoiden, tiedotustilaisuuksien, sosiaalisen median, perinteisen median ja verkkosivujen avulla rajoituksista. Tutkimuskysymysten kannalta kolmas teema antaa vastauksia erityisesti siihen, miten IDEA-mallin selitys ja toiminta toteutuivat kriisiviesteissä ja millainen käsitys haastateltavilla on kriisiviestinnän ideaalista.

Luku on jaoteltu kahden edellisen teeman tavoin osiin: 1) viestinnän prosessit poikkeusoloissa ja 2) kriisiviestinnän ideaali valtioneuvoston kanslian viestintäosaston näkökulmasta.

4.3.1 Viestinnän prosessit poikkeusoloissa

Valtioneuvoston kanslian viestijät tiedostivat tehostetun kriisiviestinnän tarpeen poikkeusoloissa. Merkittävä ero normaaliolojen viestintään olivat nopeammat viestinnän prosessit ja kansalaisille kohdennettu viestintä. Haastateltavat kuvailivat poikkeusolojen päivittäistä viestintää nopeaksi, jossa tilanteet vaihtuivat jatkuvasti. Aikaa kului muun muassa tiedotustilaisuuksien järjestämiseen, median informointiin ja koordinoointiin, mediaseurantaan, tiedotteiden kirjoittamiseen, verkkosivujen päivittämiseen ja sosiaalisen median päivystykseen. Yksi haastateltava kuvaili viestinnän prosesseja toimiviksi, mutta virheherkiksi. Hän selitti, miten poikkeusolojen myötä viestintäosastolla opittiin toimimaan nopeasti ja lopputuotteet olivat aina virheettömiä. Lopputuote harvemmin kävi kuitenkaan monen henkilön kommentoitavana, ja kiireessä tarkistaminen jäi huomattavasti vähemmälle kuin aikaisemmin. Toisaalta haastateltava koki, että niin kauan kuin virheitä ei tule, prosessi toimii hyvin.

H4: Me nähdään se, mikä sen ennakoivan ja selkeen viestinnän tarve on ja miten se vaikuttaa ylipäänsä siihen, miten ihmiset noudattaa rajoituksia.

Haastateltavat kokivat, että kaikessa viestinnässä on pyrittävä viestimään selkeästi kansalaisille siitä, mitä tapahtuu seuraavaksi ja vastattava kansalaisten tiedontarpeeseen. Haastateltavat kuvailivat yksittäisiä viestinnän prosesseja yksityiskohtaisesti. Käyn seuraavaksi läpi keskeiset prosessit kansalaisviestinnän näkökulmasta: tiedotteen julkaisu, sosiaalinen media ja verkkoviestintä. Tiedotustilaisuuksien järjestäminen, tietopyynnöt ja perinteisen median yhteydenotot veivät viestinnän työaikaa myös huomattavasti.

Tiedotteet ja informaatio verkkosivuilla ovat haastateltavien mukaan valtioneuvoston kanslian viestinnän päätuotteita, joita sosiaalisen median julkaisut tukevat. Poikkeusolojen aikana tiedotteen kirjoittaminen alkoi usein hallituksen neuvotteluista, joissa valtioneuvoston kanslian viestintäjohtaja oli paikalla. Viestintäjohtaja kirjoitti tiedotteesta ensimmäisen version neuvottelun materiaalien pohjalta. Kun hallituksen neuvottelut päättyivät, hän tai joku muu viestintäosastolta kirjoitti tiedotteen puhtaaksi. Usein tiedote kävi kommenttikierroksella STM:ssä ja juristeilla. Sosiaalisen median julkaisut ja infograafit suunniteltiin samaan aikaan

tiedotteen pohjalta. Lopulta tiedote julkaistiin valtioneuvoston kanslian verkkosivuilla suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Ideaalitilanteessa haastateltavien mukaan tiedote julkaistaan eri kielillä yhtä aikaa, mutta aina tälle ei ollut mahdollisuutta. Edellisten kielten lisäksi tiedote saatetaan kääntää myös kolmella eri saamen kielellä, viroksi, venäjäksi, arabiaksi ja farsiksi. Valtioneuvoston kanslian kääntäjät olivat haastateltavien mukaan nopeita ja usein käännöstyö alkoi vielä tiedotteen ollessa luonnosvaiheessa. Tiedotteiden julkaisun yhteydessä hallituksella oli usein tiedotustilaisuus, jonne viestintäosasto järjesti ruotsinkielisen simultaanitulkkauksen ja viittomakielen tulkkauksen.

H1: – – oli rajattu siinä tiedotustilassa, ketkä fyysisesti sai olla paikalla. Viittomakielen tulkkaus, ett oli ruotsinkielinen viittomakielinen tulkkaus Ylen studiolla aina. Ja sit oli tietenki kolme saamenkieltä, eli käännöspuolella sitten ruvettiin sisältöön, niihinkin kielivalikoimaan otettiin. Ja tietenki tietyissä tilanteessa tuli viron kieli ja farsin, arabi, kaikki. Se vaan korosti sen, ett miten Suomessa asuu paljon henkilöitä, joiden äidinkieli on muu kuin suomi – –. Mutta mun nyt täytyy sanoo, ett miten nopeesti nää kaikki hommat kuitenkin ratkes,

H3: – – ensimmäinen se korona – – ku poikkeusoloihin oltiin menos, oli sillai, ett me ei saatu niit viittojia. Niistä tuli hirvee rutina jälkikäteen. Mut sen jälkeen joka ikiseen infoon ehkä yhtä lukuunottamatta järjestettiin. Samoin ruotsin kielen simultaanitulkkaus – –. Ett maksettiin tulkit, ja Yle oli yhteistyössä edelleenki. Että meidän maksamat tulkit aina sovitussti meni Ylen tiloihin tulkkaamaan Yle Areenan suoraa striimiä.

Haastateltavat kuvailivat tiedoteprosessia sujuvaksi. Useille kommentti- ja tarkastuskierroksille ei kuitenkaan ollut yhtä hyvin aikaa kuin normaalioloissa. Haastateltavien mukaan kommentit laitetaan usein sähköpostilla, mikä vaikutti jakavan mielipiteitä. Osa koki sähköpostilla kommentoinnin toimivaksi, kun tiedotteen viimeisimmän versionumeron merkitsee selkeästi. Osa haastateltavista puolestaan kommentoi sähköpostia kankeaksi ja virheille herkäksi kanavaksi, koska usein kommentit laitetaan eri tiedoteversioihin. Tämän seurauksena riski, ettei lopullisessa versiossa ole huomioitu kaikki kommentteja kasvaa.

H3: Kerran kävi niin, ett meni viimestä edellinen versio, muistan silloin, kun oli puolul. Niin siitä kyllä pääministeri oli erittäin pahoillaan. – – Mä en muista enää, mikä se oli. Joku koronatiedote. Se oli sillai, ett joku viimeinen lause, ei siel ollu ees mitään hirveen

isoja. Pieni virhe, mut että lähti ulos semmonen, mis oli joku yks tai kaks lausetta jääny vanhasta versiosta.

Yhtenä syynä tiedotteiden sähköpostitteluun haastateltavat pitivät tietoturvaa. Toisaalta valtionhallinnolla on olemassa yhteinen intrakampus, jossa tiedotteita voisi kirjoittaa tietoturvallisesti yhden haastateltavan mukaan.

Verkkosivut ovat tiedotteiden ohella kansalaisviestinnän, median ja muiden sidosryhmien tiedonsaannin kannalta keskeinen viestintäkanava. Lähes kaikilla valtioneuvoston kanslian verkkosivuille sisältöä tuottavilla henkilöillä on haastateltavien mukaan oikeudet julkaisujärjestelmään. Kun poikkeusolot alkoivat, verkkosivuihin liittyi useita haasteita, kuten alaluvussa 4.1.1 käsittelin. Yksi haastateltava kertoi, miten verkkosivuille saatiin näistä haasteista huolimatta etusivulle punainen huomiolaatikko, johon myöhemmin päivitettiin esimerkiksi ajantasaiset linkit tiedotustilaisuuksiin. Lisäksi viestintäosasto rakensi nopeasti verkkosivuille ministeriöiden ja virastojen kanssa yhteistyössä Usein kysytyjen kysymysten - osion (UKK), josta löytyy ajantasaista tietoa rajoituksista ja suosituksista. Haasteita verkkoviestinnälle aiheutti kiire, tiedon pirstaloituminen ja puutteet varautumisessa.

H2: Mut että sanotaanko, että kaikkihan mekin kuultiin samana päivänä, että tämmönen on tulossa, ett nyt on info. Ja sitte kuunneltiin, että aha, no tämmöstä asiaa. Ett siihen myös kilpistyy sen, ett infot on hyvii, ja tiedottajat on hyvii. Mut jos tehdään kansalaisviestintää, ja se ministeri kertoo linjaukset, niin seuraavaks kansalainen menee sinne verkkoon ja kattoo, että missäs ne mun käytännönohjeet on.

Sosiaalisen median avulla ohjattiin kansalaisia, mediaa ja sidosryhmiä ajankohtaisten tiedotteiden ja verkkosivujen äärelle. Kuten edellisestä lainauksesta käy ilmi, haastateltavat ymmärsivät kansalaisten tarpeen saada varmistus uudelle tiedolle. Sosiaalisen median avulla viestejä pystyttiin toistamaan ja kansalaisia voitiin ohjata oikean tiedon äärelle. Haastateltavat kuvailivat sosiaalisen median tärkeimmiksi tavoitteiksi vahvistaa luottamusta valtionhallintoa kohtaan ja viestiä Valtioneuvoston kanslian ajankohtaisista aiheista.

H5: Myös luottamuksen vahvistaminen hallintoon, siinä tietysti on tällaisia strategisia tavoitteita, miten esim. koronan hoidossa on se, että tauti ei leviäisi, että viestinnän keinoin vaikuttaminen siihen, ja ihmiset noudattaisivat näitä suojautumiskeinoja, niin

se on jo koronaviestinnässä ihan selkeä tavoite siinä. Että puhutaan strategisesta viestinnästä, niin nää on meillä niitä tavoitteita.

Valtioneuvoston kanslian viestintäosastolla oli poikkeusolojen aikana kaksi graafikkoa. Haastateltavat kertoivat, miten infograafeilla ja rajoitusten visualisoinneilla pyrittiin tehostamaan kansalaisviestintää. Esimerkiksi uusista rajoituksista viestiessä infograafit visualisoitiin sinisiksi valkoisella tekstillä ja rajoituksia purkaessa värit vaihdettiin toisinpäin.

H2: On graafikko, kyllä. Ja nää kaikki sit improvisoitiin siin matkan varrella, ett mikä se vois olla se ilme. Ja siihen myös ideoitiin sellanen myöhemmäs vaihees, ett ku meil oli ne tumman-siniset, nii sit ku tuli tää, ett alettiin keventää rajoituksia, niin se vaihtu negaväriks, että se oli sit vaaleella pohjalla. Ett tämmöstä. Mutta tavallaan ne hahmot ja muut tällaset, ne on semmoset, ja ne mikrogrammit ja muut, niin sit ne vaan keksittiin siin matkan varrella.

Perinteisen päivittäisviestinnän rinnalla poikkeusolojen aikana valtioneuvoston kanslian viestintäyksikössä tehtiin kansalaisviestintää strategisella tasolla. Haastateltavat kertoivat, miten poikkeusolojen alussa viestintäosastolla pohdittiin kansalaisten jaksamista pitkällä aikavälillä. Viestintäosastolla oli halu auttaa suomalaisia voimaan paremmin ja henkistä kriisinkestävyyttä lähdettiin aluksi edistämään puolustusvoimien kanssa yhteistyössä neljän suuntaviivan avulla, jotka olivat toimeliaisuus, talous, turvallisuus ja terveys. Hankkeen nimeksi tuli Suomi toimii, ja Turvallisuuskomiteasta saatiin apua sen toteuttamiseksi. Rahoituksen saannissa kesti kuitenkin kauan eikä vastaavaa viestintää ollut tehty sitten sota-ajan. Useampi haastateltava koki henkisen kriisinkestävyuden huomioimisen viestinnässä kuitenkin tärkeäksi.

H6: Mä ehkä ajattelen sen niin, ett me jaksetaan tämmösenä aikana, niin me tarvitaan tietenkä sitä oikeet tietoo, tilannetietoo ja mitä nyt tapahtuu, miten mun tulee toimia tässä. Mutta se ei yksistään riitä, – – että ihmisil on kuitenkin tarve tulla kuulluks ja nähdyks, että mun tunteita ymmärretään ja joku välittää niistä ja mä en oo yksin näiden mun tunteitteni kanssa, että nää kokemukset on jaettu ja kokemuksia. Ja jollainlailla ehkä semmonen empatia ja jos me pystytään tämmösenä valtiollisenä toimijana sitä edistämään, niin se on mun mielestä ainaki osa tätä vastausta.

Suomi toimii -hankkeessa sisällöt ja viestinnän tuotteet olivat haastateltavien mukaan suureksi osaksi erilaisia viestintäkampanjoita kuten Viisi valttia -kampanja. Useampi haastateltava kuvaili Viisi valttia -kampanjaa onnistuneeksi ja vaikuttavaksi. Kampanja lisäsi myös maskien käyttöä vuoden 2020 lopussa.

H5: Suomi toimii puitteissa on tehty tosi monta onnistunutta yksittäistä viestinnän kampanjaa niin ku Viis valttia -kamppis, niin se on onnistunu ja vaikuttavin viestintäkampanja, mis mä oon ikinä ollu mukana ihan niin kun heittämällä, jos vertaa sitä ja tätä Faktaa koronasta -hanketta, niin Viis valttia hakkaa Faktaa koronasta ihan mennen tullen, vaikka mediassahan siitä Faktaa koronasta -hommasta on puhuttu paljon enemmän ja sitä on ylistetty ihan kv-mediaa myöten.

Viisi valttia -kampanja toteutettiin vasta poikkeusolojen jälkeen 19.11.2020 (Valtioneuvoston kanslian tiedote, 725/2020). Suurin osa Suomi toimii -hankkeen kampanjoista toteutettiin haastateltavien mukaan vasta poikkeusolojen jälkeen, koska rahoituksen saamisessa kesti kauan. Monet kokivat, että poikkeusoloissa olisi ollut hedelmällisin aika tehdä kampanjoita, mutta oikea-aikaisuus hukattiin byrokratian takia. Kriisiviestinnän kuuluisi haastateltavien mukaan olla oikea-aikaista ja Suomi toimii -hanke käynnistyi liian hitaasti suhteessa pandemian etenemiseen. Tämä vaikutti monien haastateltavien mukaan siihen, miksi media ei tarttunut Suomi toimii -kampanjaan.

H5: Mutta mikä sen Suomi toimii suurin ongelma mun silmissä on, että sen etsikkoaika hukattiin tosi pahasti. – – Niin se luo sen ongelman, ku se brändi ei oo tunnettu ollenkaan, niin sä et niin hyvin voikaan myös puhutella mitään suurta yleisöä. Ku sä et oo puhutellu suurta yleisöä, sun on tosi hankala tehdä vaikuttavaa viestintää.

H3: Siis se jää varmasti hahmottomaks kuitenkin. Ja ehkä siin on jotain sellasta, must tuntuu, että mä en itekää voi jotenki allekirjottaa niitä juttuja. Mä en osaa sanoin sitä selittää. Mut mä tiän, ett esim. pääministerihän ei oo halunnu olla mitenkään mukana nimellensä suojelijana. – – Jotenki must vaan tuntuu, että se ei oo semmost, mitä ihminen tarvitsee, että ihminen tarvitsee vaan siis tietoa siitä tulevaisuudesta, ihan faktaa siitä, miten mennään.

Kuten edeltävästä lainauksesta voi päätellä, haastateltavista kaikki eivät ymmärtäneet täysin Suomi toimii -hankkeen tarkoitusta. Tämä johtui osittain siitä, että päivittäisessä viestinnässä

oli vielä paljon kehitettävää. Osa haastateltavista koki, että ensiksi pitäisi saada perusasiat kuntoon ja sitten vasta miettiä markkinointiviestinnän kampanjoita. Faktaa koronasta -kampanja ei aiheuttanut samanlaista kritiikkiä, mutta se toimi ohjeiden jakamisen tukena. Kampanjassa valtioneuvoston kanslia teki yhteistyötä sosiaalisen median vaikuttajien kanssa, jotka vapaaehtoisesti jakoivat tietoa koronaviruksesta.

Seuraavassa aluvussa käsittelem haastateltavien kokemuksia siitä, mitä kriisiviestinnän ideaali poikkeusoloissa heidän mielestä on ja mitä kehityskohteita he tunnistivat.

4.3.2 Kriisiviestinnän ideaali valtioneuvoston kanslian viestintäosaston näkökulmasta

Määrittelin luvussa kaksi kriisiviestinnän ideaalin. Tässä aluvussa käsittelem valtioneuvoston kanslian viestintäosaston ajatuksia siitä, miten poikkeusolojen kriisiviestintää voisi kehittää. Haastateltavat kuvailivat, miten ideaalissa tilanteessa tieto ja tavoitteet koottaisiin yhteen paikkaan, mistä viestintä saisi ne helposti käyttöönsä. Tiedon pitäisi olla todella yksityiskohtaista, jotta ihmisiä voitaisiin ohjeistaa oikein ja kohderyhmät voitaisi huomioida viestinnässä. Haastateltavien mielestä tiedon tuottamisen prosessia ja koordinoitua tulisi kehittää jatkossa.

H2: -- ku tullaan siihen, että pitää ohjeistaa ihmisiä terveydellisissä asioissa, niin sen pitää olla todella spesifiä sen tiedon. Ja sen jälkeen pitää ku ajatellaan vielä, että päästään vielä pidemmälle siinä, että ymmärtää, ett miten sairaanhoitopiirit toimivat, mikä on niiden rooli täs kokonaisuudessa ja koko tää kakku oli niin iso, että sen hahmottaminen, siis meni meillä ainaki aikaa.

Haastateltavien mukaan viestien jakelu oli toimivaa ja yhteistyö median kanssa toimi hyvin. Pohdintaa aiheuttivat kuitenkin toimintatavat, joilla he jakoivat viestejä. Esimerkiksi infograafit tukivat tiedotteita ja sosiaalisen median julkaisuja, mutta yksi haastateltava koki, että viestinnän pitäisi olla muutakin kuin rajoitusten listaamista.

H3: -- mehän ollaan tehty tosi paljo erilaisii kaikkii visuja ja graafeja näistä erilaisista, näistä taulukko siitä, mitkä rajoitukset mistäkin maasta tulevalle ja/tai nii, ett tämmösii karttoja, että ravintolarajoitukset, katso kartasta ja näitä.

H2: Mut sit yleisesti jos ajatellaan koronaviestintää, niin mun mielest siin ois pitäny tehä enemmän työtä siinä vaihees, ett se ei jää semmoseksi listaamiseksi, ett viedä sitä pidemmälle.

Se miten viestitään ja miten viestejä jaetaan, vaikuttaa muun muassa siihen, miten viestit saavuttavat kaikki kohderyhmät. Koronapandemiassa viestinnän kohderyhmiä oli todella paljon, koska pandemia kosketti jokaista sidosryhmää. Useampi haastateltava koki kaikkien kohderyhmien huomioimisen kriisitilanteessa tärkeäksi mutta ei täysin mahdolliseksi. Yksi haastateltava kertoi, miten kriisin alkuvaiheissa riskiryhmien suojaamista korostettiin ohjeistuksissa enemmän, mutta pian todettiin etteivät perinteiset viestinnän keinot kuten, verkkoviestintä, saavuta hoitokotien asukkaita. Haastateltava totesi, että monet riskiryhmään kuuluvat henkilöt ovat hyvin pitkälti muiden toiminnan varassa eivätkä voi itse vaikuttaa täysin siihen, miten koronavirus leviää esimerkiksi hoitokodissa. Kuitenkin haastateltavat pohtivat erilaisia keinoja, miten he voisivat saavuttaa erilaiset kohderyhmät jatkossa paremmin.

H6: Sit ku kysyt Kelasta ja THL:stä aikasemmin, niin heijänki kanssa sit on tää yhteistyö, ett ku heilhän on aika hyvii keinoja tavottaa esim. sitte ei suomea tai ruotsia puhuvia ihmisiä. Että meillä eri kieliryhmien tavottaminen on iso haaste. Ja täs me ollaanki tehty paljo yhteistyötä, että siinäki on käytetty kyllä kohdennettuuki mainontaa. Mutta sitte niissä on nää erilaiset kaikenlaiset verkostot on ihan kaiken a ja o.

Yksi haastateltava kertoi, miten he tekivät infograafeja monikielisiksi ja sellaiseen muotoon, että niitä voisi jakaa helposti Whatsappissa eteenpäin. Näin tietoa levisi mahdollisimman monelle organisaation sisällä. Suunnittelu oli kuitenkin nopeaa ja käytännössä kaikki ideat ja ohjeet syntyvät lennosta samaan aikaan tiedotteiden julkaisun yhteydessä. Haastateltava totesi, että ihanteellisessa tilanteessa ohjeiden suunnittelemiseen olisi enemmän aikaa ja he voisivat käyttää viestit asianmukaisilla kommenttikierroksilla, mutta käytännössä tämä ei ole kriisitilanteessa mahdollista. Uusien rajoitusten ja päätösten rytmi oli niin nopea, että kaikki ylimääräiset toimenpiteet karsiutuivat prosessista pois.

Haastateltavilla oli ajatuksia siitä, mitä he olettivat kansalaisten haluavan viranomaisviestinnältä poikkeusoloissa. Yksi haastateltava kuvaili odotuksia seuraavasti:

H1: Musta se on, ehkä myös näkyy se, että minkätyyppistä viestintää ihmiset on ehkä odottanu ja halunnu, niin se on hyvin tämmönen asiapohjanen. Ett se on se

pääministeri, televisiossa paukuttaa "nyt on paha paikka". Ja sit chap-chap, hallitus on päättäny näin ja näin. Niin se on se, mitä on ehkä haluttu ja odotettu kanssa ja se selkee viestintä ja asiantuntijakärki. Ja kylhän se kattoo sen, varsinki ensimmäisen viime vuoden aikana, niin kyllähän se viestintä oli hyvin tämmöstä asiapainotteista, ja se on faktat kärjelle ja asiantuntijat eetteriin ja näin.

Haastateltavan pohdinta on osuva, koska poikkeusolojen julistuksen jälkeen suomalaiset alkoivat toimia nopeasti rajoitusten ja suositusten mukaan. Viestintä oli hyvin henkilöitynyttä pääministeriin ja tiedotustilaisuuksissa hallitus ja eri asiantuntijat kertoivat, miten tulee toimia. Ensimmäisten poikkeusolojen jälkeen viestintää hajautettiin valtionhallinnossa, eikä kansalaisviestintä enää ollut niin keskitettyä, mikä myös näkyi Kansalaispulssi-kyselyn tuloksissa joulukuussa 2020: poliittisen johdon antamia tietoja piti luotettavana tai melko luotettavana 69 prosenttia vastaajista, kun huhtikuussa vastaava luku oli 84 prosenttia (Tilastokeskus, 2020a; 2020b).

Yksi haastateltava totesi, että ohjeiden tulisi olla todella yksinkertaisia ja selkeitä, jotta kansalaiset ymmärtäisivät varmasti toimintaohjeet. Haastatteluiden perusteella viestintäosastolla oli selkeä käsitys siitä, miten ihmiset sisäistävät ohjeet. Haastateltavat korostivat myös oikea-aikaisen viestinnän merkitystä ja sen kehittämistä tulevaisuudessa.

H3: Ihminen haluaa tietää aikataulun, koska. Me ei saatu tavallaan sitä, että me ei voida viestiä sellaista, mitä ei ole päätetty. Me ei voida keksii sitä sisältöä, jos sitä ei täältä tule. Ja siis ihan näitten asioitten kertominen. Selkeästi kerrotaan, miten mennään eteenpäin.

Kuten edellisessä lainauksessa haastateltava kertoo, kansalaiset haluavat tietää heti ensimmäisen ohjeen kuultuaan kauanko he joutuvat noudattamaan rajoituksia, kauanko pandemia kestää, ja koska rajoitukset puretaan. Yksi haastateltava kuitenkin pohti, että ministeriöissä vaikuttavan viestinnän ymmärrys tuntuu yleisesti olevan huono. Hän puhui viestinnän mittaamisen puolesta, koska se mahdollistaa vaikuttavan viestinnän tekemisen ja tiedon jakamisen siellä, missä ihmiset myös ovat.

Osa haastateltavista puhui myös henkisen kriisinkestävyuden huomioimisesta viestinnässä ideaalissa tilanteessa. Suomi toimii -hankkeen tapainen markkinointiviestintä ei ole aikaisemmin ollut osa valtioneuvoston kanslian viestintää. Yksi haastateltava koki, että

ideaalissa tilanteessa markkinointiviestintä tukisi päivittäisviestintää, mutta muutos vanhoihin toimintatapoihin ei tapahdu hetkessä.

H6: – – niin ehkä täs on kuitenkin vielä vähän matkaa siihen, että ku on se virallinen viestintä ja tämmönen markkinointiviestinnällinen viestintä siinä, jonka pitäisi tukee, niin niiden pitäis kulkee tosi käsi kädessä. Ja tää ei oo pelkästään viestintäosaston asia, vaan tää on koko ministeriön asia, ett miten asiat pitäsi oikea-aikaisesti, jotta voidaan se ihmisten henkinen kriisinkestävyys, niin me voidaan osiltaan vahvistaa – –.

H4: – – voi olla, ett se on mun oman pienen pään harha, mut edelleenkin on sellanen vallalla osalla ihmisistä ja medialla, käsitys että viranomaisviestinnän ei tulisi vaikuttaa, tai sitä ei tulisi suunnitella, vaan ett se on sitä teknistä tiedottamista. Ett me kerrotaan, että asia on tapahtunut, tai se tulee tapahtumaan. Ja siinä päästään siihen viestinnän strategisuuteen ja siihen, että jotta me pystytään oikeesti vaikuttamaan ja ohjaamaan ihmisten käytöstä, niin meil on pakko olla ne työkalut käytössä.

Ideaalissa tilanteessa haastateltavien näkökulmasta poikkeusoloissa olisi ehditty suunnittelemaan viestintää paremmin ja viestintä olisi ollut oikea-aikaisempaa. Tieto olisi tuotettu yhdessä paikassa, ja se olisi ollut helposti saatavilla. Viestintä olisi monikanavaista ja asiantuntijalähtöistä. Päivittäisviestinnän prosessit, joita markkinointiviestinnän kampanjat tukisivat, olisi suunniteltu etukäteen. Viestinnän johtaminen ja kriisijohtaminen olisivat osa kriisinhallintaa ja koordinoitivastuu olisi selkeästi keskitetty yhdelle toimijalle. Valtioneuvoston kanslian viestintäosasto saavutti monet näistä osa-alueista poikkeusolojen aikana, mutta monissa osa-alueissa oli myös haasteita. Seuraavaksi kokoon nämä haasteet yhteen edellisten kolmen teeman pohjalta.

4.4 Haasteet kriisinhallinnan ja kriisiviestinnän näkökulmasta

Haastatteluisissa korostuivat erityisesti ensimmäisestä teemasta varautuminen ja toisesta teemasta koordinointi osa-alueina, jotka muodostuivat keskeisiksi haasteiksi valtioneuvoston kanslian viestintäosastolle poikkeusoloissa keväällä 2020. Varautumisesta haastateltavat nostivat esille vanhentuneen pandemiasuunnitelman ja puutteellisen harjoittelun. Kriisiviestintäharjoituksia ei ollut tehty pandemian ja etätyöskentelyn näkökulmasta riittävästi. Sujuvan viestinnän kannalta oleellista on, että kaikki kriisinhallinnan kannalta keskeiset toimijat tietävät, mitä he tekevät ja mitä muut tekevät. Haastateltavat kokivat, etteivät muualla

valtionhallinnossa viestintäosastojen ulkopuolella työskentelevät virkamiehet ymmärrä riittävällä tasolla viestinnän merkitystä kriisinhallinnassa. Tämä voi olla yksi syy sille, miksi varautuminen jäi puutteelliseksi ja miksi kriisiviestintää ei ollut harjoiteltu riittävästi. Ymmärtämättömyys viestinnän prosesseista voi olla myös syy sille, miksi viestintää ei otettu mukaan päätöksentekoon tarpeeksi aikaisessa vaiheessa. Haastateltavat kokivat tämän yhdeksi haasteeksi, koska se vaikutti ohjeistavien viestien suunnitteluun merkittävästi.

Haastateltavat tunnistivat viestinnän koordinoituvastuun puuttumisen keskeiseksi kriisiviestinnän haasteeksi. Viestintäosasto ymmärsi koordinoinnin tarpeen, jotta kansalaisille saataisiin viestittyä johdonmukaisesti, riittävästi ja oikea-aikaisesti. Erityisesti yhteistyö STM:n kanssa koettiin haastavaksi. Koordinointia haastoivat myös heikko tilannekuva, lainsäädäntö, hallituksen nopea päätöksentekorytmi ja tiedon koordinointi. Haastateltavat kertoivat, miten he saivat tiedon usein suoraan tiedotustilaisuuksista ja miten pääviestit toteutettiin niiden pohjalta.

Heikko varautuminen ilmeni myös haastateltavien kertomuksissa verkkosivuista ja niihin liittyvistä haasteista. Lisäksi haastateltavat kertoivat uusista toimintamalleista, joita improvisoitiin ja keksittiin poikkeusolojen aikana, koska suunnitelmia ei ollut etukäteen tehty. Myös taloudelliset ja henkilöstöresurssit olivat niukat erityisesti poikkeusolojen alussa, mikä haastoi viestintää.

Epätietoisuus koronaviruksesta ja sen käyttäytymisestä aiheutti haasteita tilannekuvan muotoutumiselle. Tämä puolestaan vaikutti siihen, millaista viestintää voitiin tehdä eri kohderyhmille. Haastateltavat ymmärsivät oikea-aikaisen viestinnän merkityksen, mutta kokivat byrokratian haastavan sitä. Kolmannesta teemasta nousi esille huomattavasti vähemmän haasteita kuin kahdesta ensimmäisestä. Haastateltavat olivat prosesseihin suurimmaksi osaksi tyytyväisiä, vaikka he löysivät kehityskohteita esimerkiksi tiedotteiden julkaisuprosessista ja kohderyhmien huomioimisesta.

Olen analysoinut haastateltavien kokemuksia neljännessä luvussa vuoden 2020 poikkeusoloissa kolmen teeman avulla: 1) riskiviestintä ja ennakointi, 2) viestinnän koordinointi kriisin akuutissa vaiheessa, ja 3) kriisiviestinnän suunnittelu ja prosessit. Kuluneessa alaluvussa olen koonnut yhteen keskeiset haasteet kriisinhallinnassa ja -

viestinnässä, jotka korostuivat vastauksissa. Näiden alustavien johtopäätösten saattamana tulkitseen analyysin tuloksia ja esittelen keskeiset johtopäätökset seuraavassa luvussa.

5. Tulokset ja johtopäätökset

Neljännessä luvussa analysoin valtioneuvoston kanslian viestintäosaston neljän viestinnän asiantuntijan ja kahden viestintäpäällikön kokemuksia kriisiviestinnästä poikkeusoloissa vuonna 2020. Kokosin luvun lopussa aineiston perusteella keskeiset haasteet, jotka vaikuttavat merkittävästi molempiin tutkimuskysymyksiini. Tässä luvussa esittelen johtopäätökset ja vastaan tutkimuskysymyksiin peilaten haastateltavien vastauksia teoreettiseen viitekehykseen sekä OTKESin (2021) ja Deloitteen (2021) raportteihin. Tutkimuskysymyksiini ovat:

1. Miten riski- ja kriisiviestinnän tutkimuksessa käytetyn IDEA-mallin mukainen *sisäistäminen, selitys, jakelu ja toiminta* toteutuivat kriisiviesteissä vuonna 2020?
2. Miten kriisiviestinnän käytännöt vuoden 2020 poikkeusoloissa poikkesivat kriisiviestinnän teoreettisesta ideaalista?

5.1 Miten riski- ja kriisiviestinnän tutkimuksessa käytetyn IDEA-mallin mukainen *sisäistäminen, selitys, jakelu ja toiminta* toteutuivat kriisiviesteissä vuonna 2020?

Ohjeistavat viestit olivat koronapandemiassa kriisiviestinnän keskiössä. Uusista rajoituksista ja hallituksen lakimuutoksista oli viestittävä aktiivisesti kansalaisille ja sidosryhmille, jotta he toimisivat niiden mukaan. Aineiston perusteella IDEA-mallin mukainen ohjeistava viestintä ei kaikilta osin toiminut kriisiviestinnässä. Kuitenkin haastattelujen perusteella kriisiviestintä sisälsi kaikki mallin neljä osa-aluetta eli sisäistämisen, selittämisen, toiminnan ja jakelun jollain tasolla.

Sisäistäminen. Valtioneuvoston kanslian viestintäosasto ymmärsi nopeasti kriisitilanteen vakavuuden ja lähti toteuttamaan kansalaisviestintää poikkeusolojen alettua. Viestijät sisäistivät kansalaisten tiedontarpeen nopeasti, minkä ansiosta viestintä oli nopeaa ja oikea-aikaista. Tietoa tavoitteista tai pääviesteistä eri sidosryhmille ei tullut johdolta viestintäosastolle etukäteen, joten viestintäosasto keksi pääviestit itse tiedotustilaisuuksien pohjalta. Haastattelujen perusteella valtioneuvoston kanslian viestintäosasto sisäisti hyvin,

millaista viestintää kansalaiset tarvitsevat, ja he suunnittelivat pääviestit nopeasti ja jakoivat toimintaohjeita kansalaisille yhteistyössä THL:n kanssa.

Sisäistämistä haastoivat heikko tilannekuva ja kriisitilanteen luoma paine viestiä mahdollisimman nopeasti. Suunnittelulle ei jäänyt paljoa aikaa, ja suunnitelmat olivat vanhentuneita alkaen pandemiasuunnitelmasta. Tämä todetaan myös OTKESin (2021, s. 83) raportissa. Raportissa arvioidaan suunnitteluprosessin olevan varautumisen tärkein osuus, jossa kriisinhallinnasta vastaaville henkilöille muodostuu käsitys kokonaisuudesta, toimintamallit kehittyvät ja osallistuneet henkilöt tuntevat suunnitelman sisällön (emt.). Nyt edellinen suunnitelma oli laadittu vuonna 2012, jonka jälkeen pandemia oli sisällytetty yhteiskunnan riskiarvioon vuonna 2018, ja tartuntatautilaki oli muuttunut vuonna 2016 (emt.). Varautumisen kannalta tärkein suunnitelma ei ollut ajan tasalla (emt.), mikä haastoi viestintää ja tilannekuvan sisäistämistä. Haastatteluaineiston ja muiden raporttien rinnalla vaikuttaisi kuitenkin siltä, että sisäistäminen osa-alueena täyttyi IDEA-mallin mukaisesti heikosta varautumisesta huolimatta. Deloitten (2021, s. 7) raportin mukaan viranomaiset olivat tyytyväisiä pääosin kansalaisviestintään, ja kokivat sen olleen avointa ja selkeää. Ihmisten tietoisuudessa oli kriisin vakavuus, mikä vaikutti merkittävästi tautitilanteeseen (emt.). Kriisiviestinnällä osattiin vastata kysymykseen ”kuinka vakava tilanne on, ja miten se vaikuttaa minuun” (Sellnow ym., 2017, s. 555).

Selittäminen. Aineiston perusteella voidaan päätellä, että haastateltavat viestivät aktiivisesti tapahtuneesta, mutta selitys jäi joidenkin mukaan selkeiden ohjeiden sijasta rajoitusten listaamiseksi. Kuitenkin tietoa jaettiin useilla eri kielillä ja luotettavasta lähteestä, mikä on selityksen ulottuvuudessa keskeistä. Hallitus piti myös tiedotustilaisuuksia ja mediainfoja kriisin alusta alkaen lähes päivittäin, jossa se selitti tilannekuvaa ja kriisin vakavuutta. Kun toimintaohje ja tieto tulevat luotettavasta lähteestä, kansalaiset ovat valmiimpia toimimaan ohjeiden mukaan (Sellnow ym., 2017, s. 555).

Haastatteluiden perusteella vaihteleva tilannekuva ja heikko tiedon koordinointi haastoivat mahdollisesti eniten kaikista IDEA-mallin osa-alueista selittämistä. Tätä päätelmää tukee myös Deloitten (2021, s. 30) raportti, jossa todetaan ohuen tilannekuvan vaikuttaneen kansalaisviestinnän tarkkuuteen. Sellnow ym. (2018, s. 105) mukaan järkevä selitys vaatii toimivan sisäisen viestinnän ja jonkinlaisen tilannekuvan tapahtumasta. Riittämätön tiedon koordinointi oli todennäköisesti yksi syy THL:n ja STM:n ristiriitaisille ohjeille esimerkiksi

kasvomaskien käyttöön liittyen. Epäjohdonmukaiset ohjeet viranomaisilta aiheuttivat haastateltavien mukaan hämmennystä ja johtuivat osittain STM:n tarpeesta kontrolloida kansalaisviestintää. Myös OTKESin (2021, s. 87) raportista käy ilmi, että STM pyrki kontrolloimaan viestintää liikaa, mikä vaaransi viestinnän uskottavuuden. Coombsin (2009, s. 104) mukaan johdonmukainen viestintä ei tarkoita sitä, että kaikki toimijat puhuisivat samalla äänellä. Oleellista kriisinhallinnan kannalta on, että tieto on yhdenmukaista. Yhdenmukainen tieto taas luo yhtenäisiä viestejä ja sen edellytyksenä on organisaation hyvä sisäinen viestintä. (emt.). Kun valtionhallinnon sisäisessä tiedonkulussa oli haasteita, jäi selittämisen ulottuvuus poikkeusoloissa vähäisemmälle kuin muut IDEA-mallin ulottuvuudet. Myös koronaviruksen arvaamattomuus haastoi selittämistä.

Toiminta. Haastateltavien vastauksista nousi esille viestintäosaston ymmärrys toimintaohjeiden tarpeellisuudesta. Valtioneuvoston kanslian viestintäosasto ja THL tekivät kansalaisviestintää yhteistyössä ja jakoivat toimintaohjeita. Yhteistyö organisaatioiden välillä sujui hyvin. Oikea-aikaisen ja aktiivisen viestinnän merkitys korostuu erityisesti toiminnan ulottuvuudessa, koska kriisinhallinnan kannalta on oleellista, että kansalaiset saavat ajantasaiset ja oikeat toimintaohjeet. Aineistosta kävi ilmi, että myös haastateltavat ymmärsivät tämän ja kansalaisten tavan toimia kriisitilanteessa: kun ihminen saa ensimmäisen tiedon uusista rajoituksista, hän menee seuraavaksi Internetiin ja etsii tiedolle varmistusta. Jos valtioneuvoston kanslia tai muu luotettava viranomainen ei viesti tarpeeksi nopeasti, kasvaa väärän tiedon leviämisen riski merkittävästi ja muut voivat hallita kriisistä käytävää keskustelua (Coombs, 2009, s. 103). OTKESin (2021, s. 83) raportissa todetaan, että yksi merkittävä syy poikkeusoloihin nopeaan siirtymiseen ja ihmisten itsetehokkuuteen vaikutti THL:n tammikuussa aloittama riskiviestintä kansalaisille hyvästä yskimis- ja käsihygieniasta.

Jotkut haastateltavista kokivat, että ohjeet olisivat voineet olla yksinkertaisempia. Suhtaudun tähän kuitenkin kriittisesti, sillä liian yksinkertainen sisältö herättää todennäköisesti viestin vastaanottajassa vain lisäkysymyksiä. Toisaalta yksinkertaistaminen ei välttämättä tarkoita, että annettava tieto olisi epätarkempaa. Hyvä esimerkki tästä oli yhden haastateltavan esimerkki turvaväleista. Sen sijaan, että ohjeena oli pitää yhden tai kahden metrin turvaväli, olisi sitä voitu yksinkertaistaa ja ohjeistaa pitämään vähintään yhden metrin turvaväli. Tämä olisi voitu mahdollisesti huomata aikaisemmassa vaiheessa, jos viestintä olisi ollut aktiivisemmin mukana päätöksenteossa.

Toiminnan ulottuvuus rajoittui suureksi osaksi kansalaisviestintään niin aineiston kuin sitä täydentävien raporttien perusteella ja esimerkiksi Aluehallintovirastoille ohjeistaminen jäi vähemmälle. AVIt kokivat, että kansalaisille oli epäselvää, mikä oli suositus ja mikä velvoittava päätös (OTKES, 2021, s. 45). Deloitte-raportista (2021, s. 17) käy ilmi, että päätöksenteossa keskityttiin enemmän terveysturvalliseen näkökulmaan kuin alueelliseen tai taloudelliseen. Tämä voi olla yksi syy sille, miksi alueelliset toimijat unohdettiin IDEA-mallin toiminnan näkökulmasta.

Jakelu. Haastatteluiden mukaan, Valtioneuvoston kanslian viestintäosasto ja THL jakoivat kansalaisille tietoa monipuolisesti mahdollisimman monen kanavan kautta poikkeusolojen aikana. Näitä olivat muun muassa sosiaalinen media ja sen eri vaikutuskeinot, verkkosivut ja siellä julkaistut tiedotteet, viestintäkampanjat THL:n kanssa ja Suomi toimii -hanke yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa. Lisäksi Yleisradio lähetti suorana tv-lähetysenä valtioneuvoston kanslian linnasta tiedotustilaisuuksia. Perinteisen median tuottamat tv-lähetykset, radiouutiset, ajankohtaisohjelmat ja uutiset sanomalehdissä jakoivat myös tietoa koronaviruksesta. Näiden lisäksi valtioneuvoston kanslian viestintäosasto teki yhteistyötä muiden ministeriöiden, virastojen ja järjestöjen kanssa, jotta tieto saavuttaisi mahdollisimman monet.

Valtioneuvoston kanslian viestintäosastolla oli hyvä ymmärrys monikanavaisen viestinnän merkityksestä viestinnän tehokkuudessa: jos halutaan tehdä mahdollisimman vaikuttavaa viestintää, on kaikki ohjeet jaettava heti mahdollisimman monessa muodossa ja kanavassa sidosryhmille. Lisäksi viestintäkanavien täytyy olla tunnettuja etukäteen. Esimerkiksi valtioneuvoston kanslian sosiaalisen median tileiltä ohjeiden jakaminen oli kannattavaa, koska niillä oli valmiiksi jo runsaasti seuraajia. Poikkeusolojen aikana seuraajien määrät kasvoivat kuitenkin kaikilla sosiaalisen median tileillä reilusti (Liite 5). Suuri kasvu kertoo muun muassa viestinnän vaikuttavuudesta.

Jakeluun vaikutti merkittävästi myös median halu tehdä yhteistyötä. Tämä ei kuitenkaan ole yllätys, sillä kaupallinen media elää kriiseistä (Huhtala & Hakala, 2007, s. 172). Hyvien mediasuhteiden ylläpitäminen on tärkeää erityisesti normaalioloissa, jotta varmistetaan oikean tiedon leviäminen median kautta kriisitilanteessa (Horsley, 2016, s. 156; 162–163). Haastateltavat kokivat hyvät mediasuhteet keskeiseksi kriisiviestinnässä.

Jakeluun liittyi tästä huolimatta myös puutteita. STM:n haluttomuus tehdä kansalaisviestintää saattoi vaikuttaa jakelun tehokkuuteen: on todennäköistä, että STM:n kautta olisi saatu jaettua ohjeita vielä tehokkaammin erityisesti sen hallinnonalaisten organisaatioiden kautta kunnille, sairaanhoitopiireille ja muille kansalaisia lähellä oleville organisaatioille. THL:llä ei ollut tätä roolia asiantuntijaorganisaationa, vaan senkin piti rakentaa nämä viestintäverkostot pitkälti ad hoc -periaatteella. Toisaalta poikkeusoloihin siirtyminen tapahtui nopeasti, minkä takia on vaikea arvioida kuinka suuresta asiasta kokonaisuuden kannalta on kyse. Tämän lisäksi tiedon koordinointiin liittyvät haasteet vaikuttivat jakeluun. Myös jakelun ulottuvuudessa alueelliset toimijat olisi voitu huomioida kriisiviestinnässä paremmin. OTKESin (2021) raportissa on tuotu sama havainto esille. Esimerkiksi Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) lähetti varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja opetuksen järjestäjille tietoa koronapandemian vaikutuksista ja teki tiivistä yhteistyötä Opetushallituksen kanssa. Tieto saavutti koulut, mutta AVI:t eivät saaneet ohjeita. Seurauksena AVI:lla oli vaikeuksia ohjeistaa kouluja toimimaan rajoitusten mukaan. (OTKES, 2021, s. 14.)

Olen koonnut tässä luvussa esitellyt keskeiset tulokset ja johtopäätökset taulukkoon (Taulukko 2). Aineiston perusteella ja IDEA-mallin näkökulmasta kaikki neljä osa-aluetta toteutuivat kriisiviesteissä, ja ohjeistaminen oli kriisiviestinnän ytimessä. Ohjeistavia viestejä ei suunniteltu IDEA-mallin mukaan tietoisesti, ja esimerkiksi selittämisen ulottuvuus jäi vajaaksi. Tähän vaikuttivat muun muassa varautumiseen ja koordinointiin liittyvät haasteet. Haastateltavilla oli kuitenkin selkeä käsitys kriisiviestinnän taustalla olevista haasteista, ja he tunnistivat kehityskohteita niin sisäisessä kuin ulkoisessa viestinnässä.

Taulukko 2

IDEA-mallin toiminto	Toteutuminen kriisiviestinnässä
Sisäistäminen	Valtioneuvoston kanslian viestintäosasto ymmärsi kansalaisten tiedontarpeen. Viestijät suunnittelivat ohjeistavat viestit hallitusten tiedotustilaisuuksien pohjalta ja sisäistivät niistä kansalaisille suunnatut pääviestit. Viestintäosastolla ymmärrettiin oikea-aikaisen viestinnän merkitys ohjeistavien viestien suunnittelussa.

IDEA-mallin toiminto	Toteutuminen kriisiviestinnässä
Selitys	Heikko tilannekuva ja tiedon koordinointi vaikeuttivat selkeiden ohjeistavien viestien tekemistä. Ohjeet jaettiin suomalaisille luotettavista lähteistä kuten hallitukselta ja THL:n asiantuntijoilta muun muassa tiedotustilaisuuksien kautta. Ohjeet jaettiin useilla kielillä ja visuaalista viestintää käytettiin pääviestien tukena. Kohderyhmien syvällisemmälle huomioimiselle ei jäänyt aikaa.
Toiminta	Toimintaohjeita jaettiin, mutta välillä oli epäselvää oliko kyse rajoituksesta tai suosituksesta. Tuotettu tieto ei ollut tarpeeksi yksityiskohtaista, mikä haastoi toimintaohjeiden sisällöllistä tarkkuutta. Ohjeet sisälsivät itsetehokkuutta lisääviä viestejä kansalaisille. Alueelliset toimijat eivät saaneet riittävällä tasolla toimintaohjeita.
Jakelu	Viestejä jaettiin kattavasti eri kanavissa ja yhteistyö median kanssa toimi hyvin. Perinteisen median kautta jaettiin paljon tietoa rajoituksista kansalaisille ja sidosryhmille. STM haastoi jakelua, koska se ei halunnut tehdä kansalaisviestintää. Alueelliset toimijat saivat tiedon uusista rajoituksista lähinnä tiedotustilaisuuksien kautta.

5.2 Miten kriisiviestinnän käytännöt vuoden 2020 poikkeusoloissa poikkesivat kriisiviestinnän teoreettisesta ideaalista?

Määrittelin kriisiviestinnän ideaalin teoreettisessa viitekehyksessä (ks. s. 21). Ideaalissa tilanteessa kriisiin oltaisiin varauduttu riittävällä tasolla. Kriisiviestit suunniteltaisiin käyttäen IDEA-mallia työkaluna, kun dialogille ei olisi aikaa. Kaikki mallin neljä ulottuvuutta huomioitaisiin tasapuolisesti ohjeistavissa viesteissä. Ohjeet sisältäisivät itsetehokkuutta lisääviä viestejä, ja luotettava viranomainen jakaisi ne. Kun vertailen haastateltavien kertomuksia tähän teoreettiseen määritelmään kriisiviestinnän ideaalista, havaitseen kolme keskeistä johtopäätöstä kriisiviestinnästä poikkeusoloissa keväällä 2020.

Ensinnäkin kriisiviestinnän käytännöt poikkesivat kriisiviestinnän ideaalista teoriassa merkittävästi varautumisessa ja kriisiviestinnän johtamisessa. Heikko varautuminen pandemiaan osoittautui yhdeksi keskeiseksi viestinnän haasteeksi. Suunnitelmat eivät olleet ajan tasalla eikä kriisiviestintää ollut harjoiteltu riittävästi. Myös Deloitten (2021, s. 38) raportista käy ilmi, että useat viranomaiset kokivat ettei laajalle levinnyttä tartuntatautia oltu harjoiteltu Valtioneuvostossa. Huhtalan ja Hakalan (2007, s. 6) mukaan harjoittelu ei määrittele yksistään hyvää kriisiviestintää, vaan viestinnän pitää olla nopeaa, monimuotoista ja poliittisen johdon on kannettava vastuu alusta alkaen. Harjoittelun puutteesta huolimatta poikkeusoloihin siirryttiin todella nopeasti ja valmiuslain toimivaltuudet otettiin käyttöön ilman merkittävää viivettä (OTKES, 2021, s. 84). Heikko varautuminen ei siis todennäköisesti huonontanut kriisiviestinnän tuloksia merkittävästi, mutta se selvästi haastoi viestintää.

Aineiston perusteella viestintää ei huomioitu päätöksenteossa riittävällä tasolla. Tämä on ristiriidassa kriisiviestinnän ideaalin kanssa teoriassa. Lisäksi viestinnän koordinointi ja yhteistyö STM:n kanssa aiheuttivat haasteita Valtioneuvoston kanslian viestintäosastolle. Myös Deloitten (2021) ja OTKESin (2021) raporteissa todetaan koordinointi ja poikkihallinnollinen yhteistyö kehityskohteena. Jos viestinnässä eri valtionhallinnon organisaatioiden välillä on normaalioloissa haasteita, korostuvat ne todennäköisesti kriisitilanteessa entisestään: kriisit paljastavat sisäiset ongelmakohdat lähes poikkeuksetta (Forsberg ym., 2003, s. 18; Karhu & Henriksson, 2008, s. 49).

Toiseksi lainsäädäntö ja kankeat toimintamallit haastoivat kriisiviestinnän ideaalin toteutumista käytännössä. Haastateltavat kokivat, että viestintä olisi voinut olla oikea-aikaisempaa esimerkiksi Suomi toimii -kampanjan kohdalla, jossa ajoitus meni pieleen. OTKESin (2021, 38) raportti tukee haastateltavien kokemuksia, jonka mukaan hankintaan liittyvät säännöt hidastivat viestintäkampanjoiden käynnistämistä. Byrokraattista hallintoa ja sen vaikutusta valtionhallinnon kriisiviestintään on tutkinut aikaisemmin muun muassa Huhtala (2006) Aasian hyökyaaltokatastrofin yhteydessä. Huhtalan (2006, 34–35) mukaan valtionhallinnon byrokraattinen järjestelmä on haastava kriiseissä, jotka vaativat nopeita ja uusia toimintatapoja. Haastatteluiden perusteella valtioneuvoston kanslian viestintäosasto halusi luoda uusia toimintatapoja poikkeusolojen aikana, ja tiedotustilaisuuksien järjestäminen etänä on yksi esimerkki tällaisen toiminnan onnistumisesta. Suomi toimii -kampanjan ajoitusta puolestaan voidaan pitää esimerkkinä siitä, missä on vielä kehitettävää. Hankintajärjestelmän

lainsäädäntö olisi tärkeä päivittää niin, että se tukisi kriisinhallintaa ja viestintätarpeita paremmin tulevaisuudessa.

Kolmanneksi, vaikka IDEA-mallia ei käytetty tietoisesti ohjeistavien viestien suunnittelun lähtökohdana, täyttyivät sen kaikki neljä osa-aluetta kriisiviestinnässä. Haastateltavat löysivät kehityskohteita erityisesti selittämisen ja toiminnan osa-alueista. Esimerkiksi erilaisia kohderyhmiä huomioitiin jakamalla viestejä monikanavaisesti ja useammalla kielellä. Kuitenkin erilaisten kulttuurien huomioiminen jäi vähäisemmälle, ja toimintaohjeet kohdistettiin ensisijaisesti kansalaisille. Muut viranomaiset ja alueelliset toimijat saivat huomattavasti vähemmän toimintaohjeita, mikä ei vastaa ideaalia tilannetta teoriassa. Kriisitilanteessa organisaation tulisi viestiä aktiivisesti sen kaikille sidosryhmille (Sellnow & Sellnow, 2010, s. 112). Nyt Valtioneuvoston kanslian viestintäosasto keskittyi selvästi enemmän kansalaisiin, ja muut sidosryhmät jäivät pienemmälle huomiolle, koska sille ei annettu legitimizeettiä johtaa kriisiviestintää kunnolla poikkeusoloissa.

Ristiriidoista ja koordinoinnin haasteista huolimatta viranomaiset ja kansalaiset arvioivat kansalaisviestinnän onnistuneeksi (Deloitte, 2021, s. 29; Jallinoja & Väliverronen, 2021). Tästä voidaan päätellä, että vaikka organisaatiossa tai viestinnän prosesseissa olisi vaikeuksia, eivät vaikeudet välttämättä ole esteitä sujuvalle kriisiviestinnälle. Kuitenkin kriisiviestinnän ideaalin näkökulmasta varautumista ja viestinnän mukaan ottamista osaksi päätöksentekoa ja johtamista tulisi kehittää tulevaisuudessa.

5.3 Tutkielman luotettavuus ja rajoitukset

Tutkimusaineiston ja aikaisemman tutkimuksen valossa arvioisin viranomaisten tehneen tehokasta ja tuloksellista kansalaisviestintää. Tutkielman aineisto painottuu enemmän kansalaisviestintään, minkä takia olen analyysissä ja tulosten tarkastelussa keskittynyt enemmän siihen. Kuitenkin myös muille sidosryhmille tehty kriisiviestintä on huomioitu tutkielmassa aineistoon suhteutettuna. Koska alueellisten toimijoiden laiminlyönti kriisiviestinnässä on nostettu esille sekä haastatteluissa että aineistoa tukevissa raporteissa (Deloitte, 2021; OTKES, 2021), mielestäni sen käsittely on ollut relevanttia tutkimusongelman kannalta. Olen kuitenkin rajannut tutkielmasta viranomaisille kohdistetun viestinnän analysoinnin laajemmassa mittakaavassa pois. Tulevaisuudessa tämä osa-alue vaatisi mielestäni enemmän tarkastelua kriisiviestinnän tutkimuksen ja IDEA-mallin yhteydessä.

Haastatteluaineiston perusteella valtioneuvoston kanslian viestintäosastolla on pitkälti samanlainen käsitys kriisiviestinnän ideaalista poikkeusoloissa kuin esittelemässäni teoreettisessa määritelmässä. Haastateltavat kokivat varautumisen tärkeäksi osaksi kriisiviestintää. He korostivat selkeiden toimintaohjeiden antamista kansalaisille ja viestinnän monikanavaisuuden tärkeyttä. Lisäksi he pitivät tärkeänä, että viestintä on oikea-aikaista ja että tieto jaetaan asiantuntijalähtöisesti. Ideaalissa tilanteessa viestintää ehdittäisiin suunnitella, ja se olisi huomioitu päätöksenteossa. Haastateltavat kokivat kriisiviestinnän ideaalissa kuitenkin myös henkisen kriisinkestävyuden huomioimisen tärkeäksi. Henkisen kriisinkestävyuden perusta luodaan normaalioloissa (Turvallisuuskomitea, 2017, s. 22), ja kansalaisten luottamus on siinä tärkeässä roolissa. Kuten johdannossa totesin, kriisiviestintä olisi varmasti hyvin erilaista, jos kansalaisten luottamus viranomaisiin ei olisi samalla tasolla kuin se Suomessa on ollut. Tutkielmassa kriisiviestinnän ideaali nojaa vahvasti siihen oletukseen, että 1) kansalaiset luottavat viranomaisiin ja 2) viranomaiset ovat luotettava tiedonlähde kriisissä. Tämä tekee kriisiviestinnän ideaalin määritelmän soveltamisesta muissa yhteiskunnissa ja kulttuureissa huomattavasti rajoitetumpaa. Kuitenkin IDEA-mallin soveltuvuutta on tutkittu aikaisemmin erilaisissa riskikulttuureissa (Sellnow ym., 2018). Koen silti jatkossa henkisen kriisinkestävyuden huomioimisen tärkeäksi osa-alueeksi kriisiviestinnän ideaalin määrittelyssä erityisesti kriiseihin varautumisessa.

STM:llä oli monien viranomaisten mielestä liikaa johtajuutta ja vallankäyttöä poikkeusolojen 2020 aikana (Deloitte, 2021, s. 34). Haastattelujen perusteella STM ei ollut halukas tekemään kansalaisviestintää, koska se ei tee sitä normaalisti. Valtioneuvoston kanslian viestintäosaston ennakoasetelma oli selvästi samanlainen, mutta he olivat valmiita muuttamaan toimintatapojaan. On mahdollista, että sen organisaatiokulttuuri ja sisäiset käytännöt ovat valmiimpia tällaiselle muutokselle kuin STM:n. Sellnow ym. (2017, s. 553) mukaan riski- ja kriisiviestinnän ydin on ”vuorovaikutteinen tietojen ja mielipiteiden vaihto yksilöiden, ryhmien ja instituutioiden välillä” (National Research Council, 1989, s. 21). IDEA-mallin näkökulmasta STM:n yhteistyöhaluttomuus on haastava, kun mallin lähtöoletuksena on, että kaikilla toimijoilla on samat tavoitteet. Toisaalta tämän tutkielman aineisto koostuu vain valtioneuvoston kanslian viestintäosaston haastateltavien kokemuksista, mikä rajoittaa vastauksen löytämistä tälle pohdinnalle. STM:n osuutta tutkivat tutkimushankkeessaan muun muassa Anu Kantola ja Salli Hakala, joiden kanssa olen haastattelut tehnyt.

Tämän tutkielman analyysin päätavoitteena oli saada selkeä ja totuudenmukainen kuva viestinnän toimenpiteistä ja prosesseista haastateltavien kokemusten kautta. Haastateltavien vastaukset ja aineiston muodostuminen riippuvat paljon haastateltavien asemasta, henkilöhistoriasta, muistista, tapahtumien kulkuun liittyvistä jännitteistä ja siitä, miten haastatteli toimii haastattelutilanteessa (Alastalo & Åkerman, 2010). Tämän tutkimuksen haastateltavat kertoivat mielellään tapahtumista vuosien 2020–2021 ajalta, ja kaikki kuusi haastateltavaa osallistuivat tutkimukseen mielellään. Haastatteluihin osallistuminen oli täysin vapaaehtoista, ja haastattelut on anonymisoitu tutkielmassa, jotta niistä ei voi tunnistaa vastaajia. Tämä kerrottiin haastateltaville myös ennen haastatteluiden alkamista. Useimmat haastateltavat varmistivat myös haastatteluiden aikana, että heidän jakamansa tieto anonymisoidaan varmasti. Haastattelujen rekryointivaiheessa yksi henkilö ei halunnut antaa haastattelua anonymiteetistä huolimatta.

Haastateltavat tarkastelivat mielestäni viestintää hyvin itsekriittisesti. Tähän voi vaikuttaa merkittävästi se, että aineiston keruuvaiheessa poikkeusoloista oli kulunut jo yli vuosi, ja haastateltavilla oli ollut aikaa pohtia tapahtumia eri näkökulmista. Välillä haastateltavilla oli vaikeuksia muistaa tapahtumien tarkkaa aikataulua. Tämä ei kuitenkaan vaaranna tutkielman luotettavuutta, koska tutkimusongelmien kannalta keskeiset tapahtumat ovat olleet etukäteen tiedossa ja ne tukevat haastateltavien kuvauksia tapahtumista (esim. OTKES, 2021). Edellä esitettyjen perustelujen valossa arvioin tutkielman luotettavaksi ja aineiston tutkimusongelman kannalta validiksi.

5.4 Tulosten hyödyntäminen ja mahdollinen jatkotutkimus

Tässä tutkielmassa olen käsitellyt valtioneuvoston kanslian viestintäosaston kuuden työntekijän ajatuksia ja kokemuksia kriisiviestinnästä keväällä 2020 poikkeusoloissa. IDEA-mallin soveltuvuutta todellisessa kriisitilanteessa on syytä tarkastella mielestäni kriittisesti. Mallin käyttö viestinnän suunnittelun työkaluna on kenties kannattavaa ideaalissa tilanteessa, mutta käytännössä en näe sen orjallista noudattamista välttämättömänä. Kriisiviestinnän ideaalin teoreettista määritelmää voi varmasti hyödyntää kehityskohteiden löytämiseksi viestinnästä, mutta sen toteutuminen käytännössä kaikilla osa-alueilla vaikuttaa hieman epärealistiselta. Kriisit muuttuvat jatkuvasti ja haasteilta on todennäköisesti mahdotonta välttyä täysin. Näistä havainnoista huolimatta mielestäni kriisiviestinnän ideaalin tavoittelua ei pitäisi lopettaa, ja IDEA-malli vaikuttaa työkalulta, josta varmasti on viestinnän suunnittelussa apua.

Heikko varautuminen on aikaisemmissa raporteissa (Deloitte, 2021; OTKES, 2021) nostettu esille, mutta haastateltavien kokemukset vahvistivat tilanteen epäedullisen lähtöasetelman. Lisäksi viestinnän huomioiminen päätöksenteossa oli aineiston perusteella heikkoa ja myös yllättävää: lähes kaikki kriisiviestinnän teorit ja oppaat korostavat viestinnän tärkeää roolia johtamisessa ja kriisinhallinnassa (esim. Coombs, 2009; Seeger, 2006). Viestinnän arvostuksen puuttuminen voi olla suurempi ilmiö ongelmien taustalla. Tämän tutkielman perusteella arvioisin kriisiviestinnän taustalla olevien vaikeuksien johtuvan kuitenkin enemmän valtionhallinnon viranomaisten ymmärtämättömyydestä siitä, mitä vaikuttava viestintä vaatii ja millainen tämän päivän viestinnän toimintakenttä on. Olisi tärkeää, että tulevaisuudessa viestinnän asiantuntijoita kuunneltaisiin enemmän kriisijohtamisen yhteydessä, jotta varmistetaan sujuva viestintä eri sidosryhmille. Tästä vastuu on myös viestinnän asiantuntijoilla, päälliköillä ja johtajalla varautumisvaiheessa. Viime kädessä viestijöillä on paras käsitys siitä, miten tehdä vaikuttavaa viestintää ja mitkä ovat tarpeelliset osa-alueet perehdyttää myös muille virkamiehille.

Tutkielma antaa hyvät lähtökohdat jatkotutkimukselle. Sisäinen viestintä ja tiedon koordinoimien haasteet ovat kriisistä toiseen valtionhallinnossa esiintyviä haasteita, jotka on tunnistettu kehityskohteiksi. Näiden taustalla olevia syitä olisi hyvä tutkia tulevaisuudessa enemmän. Lisätutkimusta vaativat myös STM:n ja THL:n viestintäosastojen kokemukset kriisiviestinnästä. Näin yhteistyöhön liittyvät haasteet saisivat uusia näkökulmia ja työkalut poikkihallinnollisen viestinnän kehittämiseksi paranisivat. Lisäksi IDEA-mallin näkökulmasta lisätarkastelua vaatisivat itse lopputuotteet, kuten sosiaalisen median julkaisut ja tiedotteet, jotta voitaisiin analysoida mallin ulottuvuuksien toteutumista itse kriisiviesteissä tarkemmalla tasolla. Samoin henkisen kriisinkestävyden tarkastelu kriisiviestinnän ideaalin kontekstissa osana kriiseihin varautumista olisi mielenkiintoinen jatkotutkimuksen kohde.

6. Lähteet

- Alastalo M. & Åkerman M. (2010). Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa M. Hyvärinen, P. Nikander, & J. Ruusuvoori (toim.) *Haastattelun analyysi*. Vastapaino, Tampere. Verkkoaineisto.
- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. (4. uud. p.). VastapainoVerkkoaineisto.
- Bandura, A. (1997). *Self-efficacy. The Exercise of Control*. Stanford University. W.H. Freeman and Company, New York.
- Coombs, T. W. (2009). Conceptualizing crisis communication. Teoksessa R.L. Heath & H.D. O’Hair (toim.), *Handbook of risk and crisis communication* (s. 99–118). Routledge.
- Cornia, A., Dressel, K., & Pfeil, P. (2016). Risk cultures and dominant approaches towards disasters in seven European countries. *Journal of Risk Research*, 19(3), 288–304.
<https://doi.org/10.1080/13669877.2014.961520>
- Deloitte. (2021). Valtioneuvoston selvityksiä. Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista. Valtioneuvoston selvitys 2021:1. <https://vnk.fi/-/selvitys-kartoitti-valtioneuvoston-covid-19-kriisijohtamisen-kokemuksia>
- Dewey, J. (1938). *Experience and education*. The Macmillan Publishing Company.
- Diers-Lawson, A., Johnson, S., Clayton, T., Kimoto, R., Xuan Tran, B., Hoang Nguuyen, L. & Park, K. (2021). Pandemic Communication: Information Seeking, Evaluation, and Self-Protective Behaviors in Vietnam and the Republic of Korea. *Frontiers in Communication*.
<https://doi.org/10.3389/fcomm.2021.731979>
- Forsberg, T., Pursiainen, C., Lintonen, R. & Visuri P. (toim.) (2003). *Suomi ja kriisit. Vaaran vuosista terrori-iskuihin*. Gaudeamus.
- Frisby, B. N., Veil, S. R., & Sellnow, T. L. (2014). Instructional messages during health-related crises: Essential content for self-protection. *Health Communication*, 29, 347–354.
<https://doi:10.1080/10410236.2012.755604>

- Eskola, J., & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino. Verkkoaineisto.
- Haasio, A., Mattila, M., Ojaranta, A. & Kannasto, E. (2018). Terrori-isku tiedontarpeiden virittäjänä: Turun puukotusten aiheuttamat tiedontarpeet. *Informaatiotutkimus*, 37 (2) <https://doi.org/10.23978/inf.71157>
- Hakala, S. (2009a). Symbolisen johtajuuden kriisi: koulusurmat ravisuttavat verkostoyhteiskuntaa. *Media & Viestintä*, 32(2), 19–30. <https://doi.org/10.23983/mv.62958>
- Hakala, S. (2009b). Koulusurmat verkostoyhteiskunnassa: analyysi Jokelan ja Kauhajoen kriisien viestinnästä. (Viestinnän laitoksen tutkimusraportteja / Helsingin yliopisto; Nro 2/2009). Viestinnän tutkimuskeskus CRC, Helsingin yliopisto.
- Hakala, S. (2011a). Kriisien maailma – analyttinen katsaus kriisitutkimukseen. *Media & Viestintä* 34(2), 68–81. <https://journal.fi/mediaviestinta/article/view/62910>
- Hakala, S. (2011b) Notkistuva politiikka. Teoksessa A. Kantola (toim.), *Hetken hallitsijat – Julkinen elämä notkeassa yhteiskunnassa* (1. ed.). Gaudeamus.
- Horsley, J. S. (2016). Media Framing of Disasters. Implications of Disaster Response Communicators. Teoksessa A. Schwarz, M.W. Seeger, & C. Auer (toim.), *The Handbook of International Crisis Communication Research*. John Wiley & Sons, Inc.
- Huhtala, H., Hakala, S., Laakso, A. & Falk, A. (2005) Tiedonkulku ja viestintä Aasian hyökyaaltokatastrofissa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 7. http://eprints.lse.ac.uk/49966/1/Seeck_Tiedonkulku_ja_viestinta_Aasian_2005.pdf
- Huhtala, H. (2006). Max Weberin byrokratia ja kriisiviestintä: Suomen viranomaisten toiminta Aasian hyökyaaltokatastrofissa. *Media & Viestintä*, 29(3), 22–37 <https://doi.org/10.23983/mv.62387>
- Huhtala, H. & Hakala, S. (2007). *Kriisi ja viestintä: yhteiskunnallisten kriisien johtaminen julkisuudessa*. Gaudeamus.
- Hyvärinen, M., Nikander, P., & Ruusuvoori, J. (toim.) (2010). *Haastattelun analyysi*. Vastapaino. Verkkoaineisto.

Jallinoja, P., & Väliaverronen, E. (2021). Suomalaisten luottamus instituutioihin ja asiantuntijoihin COVID19-pandemiassa. *Media & Viestintä*, 44(1), 1–24.

<https://doi.org/10.23983/mv.107298>

Kantola, A. (toim.) (2011). *Hetken hallitsijat – Julkinen elämä notkeassa yhteiskunnassa*. Gaudeamus.

Karhu, M. & Henriksson, A. (2008). *Skandaalit ja katastrofit käytännön kriisiviestintäopas*. Management Institute of Finland MIF.

Kolb, D. K. (1984). *Experiential Learning: Experience as The Source of Learning and Development*. Prentice Hall P T R, Englewood Cliffs. New Jersey.

Krisinformation.se N.d. Krisinformation från svenska myndigheter. Haettu 24.4.2022 osoitteesta <https://www.krisinformation.se>

McGuire, D., Cunningham, J. E., Reynolds, K., & Matthews-Smith, G. (2020). Beating the virus: an examination of the crisis communication approach taken by New Zealand Prime Minister Jacinda Ardern during the Covid-19 pandemic. *Human Resource Development International*, 23(4), 361–379. <https://doi.org/10.1080/13678868.2020.1779543>

Meriläinen, E., Nikkanen, M., Räsänen, A. & Silvast, A. (2020). Katastrofitutkimuksen käsitteistöä suomeksi ja Suomessa: kimmoisasti vaaroja kohti? *Alue ja Ympäristö*, 49(2), 92–109. <https://doi.org/10.30663/ay.95614>

Mileti, D. S. (1995). Factors related to flood warning response. U.S.-Italy research workshop on the *Hydrometeorology, Impacts, and Management of Extreme Floods*. Perugia, Italy.

Mileti, D. S. & Peek, L. (2000). The social psychology of public response to warnings of a nuclear power plant accident. *Journal of Hazardous Materials*, 75 (2–3), 181–194. [https://doi:10.1016/S0304-3894\(00\)00179-5](https://doi:10.1016/S0304-3894(00)00179-5)

National Research Council. (1989). *Improving risk communication*. Washington DC: National Academy Press.

Noar S. M., Harrington N.G., Aldrich R.S. (2009). The role of message tailoring in the development of persuasive health communication messages. *Communication Yearbook*, 33, 73–133. <https://doi:10.1080/23808985.2009.11679085>

OTKES. (2021). Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020. P2020-01. <https://turvallisuustutkinta.fi/fi/index/tutkintaselostukset/poikkeuksellisetapahtumat/p2020-01koronaepidemianensimmainenvaihesuomessavuonna2020.html>

Pedak, M. (2009). Uhrien ja omaisten tukikeskuksen johtaminen kriisissä. *Media & Viestintä*, 32(2). <https://journal.fi/mediaviestinta/article/view/62956>

Pedak, M. (2018). Kompleksinen yhteisökriisi: Sisäinen kriisiviestintä kuntaorganisaation resilienssitekijänä Jokelan ja Kauhajoen koulusurmissa. Helsingin yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3294-9>

Quarantelli, E. L. (2005). A social science research agenda for the disasters of the 21st century. Teoksessa R. W. Perry, & E. L. Quarantelli, (toim.) *What is Disaster? New answers to old questions*. (s. 325–396). Xlibris.

Reynolds, B. & Seeger, M. W. (2005). Crisis and emergency risk communication as an integrative model. *Journal of Health Communication*, 10, 43–55. <https://doi:10.1080/10810730590904571>

Seeck, H., Lavento, H. & Hakala, S. (2008). Kriisijohtaminen ja viestintä. Tapaus Nokian vesikriisi. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2008/1269-kriisijohtaminen-ja-viestinta-tapaus-nokian-vesikriisi-acta-nro-206>

Seeger, M. W. (2006). Best practices in crisis communication: An expert panel process. *Journal of Applied Communication Research*, 34(3), 232–244. <https://doi:10.1080/00909880600769944>

Sellnow, T. L. & Sellnow, D. D. (2010). The instructional dynamic of risk and crisis communication: Distinguishing instructional messages from dialogue. *The Review of Communication*, 10(2), 112–126. <https://doi:10.1080/15358590903402200>

Sellnow, T. L., Sellnow, D. D., Lane, D. R., & Littlefield, R. S. (2012). The value of instructional communication in crisis situations: Restoring order to chaos. *Risk Analysis*, 32(4), 633–643. <https://doi:10.1111/j.1539-6924.2011.01634.x>

Sellnow, D. D., Lane, D. R., Sellnow, T. L. & Littlefield, R. S. (2017). The IDEA Model as a Best Practice for Effective Instructional Risk and Crisis Communication. *Communication Studies*, 68(5), 552–567 <https://doi.org/10.1080/10510974.2017.1375535>

Sellnow, D.D., Johansson, B., Sellnow, T. L. & Lane, D.R. (2018). Toward a global understanding of the effects of the IDEA model for designing instructional risk and crisis messages: A food contamination experiment in Sweden. *Contingencies and Crisis Management*, 27(2), 102-115. John Wiley & Sons Ltd. <https://doi:10.1111/1468-5973.12234>

Sellnow-Richmond, D. D., George, A. M., & Sellnow, D. D. (2018). An IDEA model analysis of instructional risk communication in the time of Ebola. *Journal of International Crisis and Risk Communication Research*, 1(1), 135–165. <https://doi.org/10.30658/jicrcr>

Tilastokeskus. (2020a). Kansalaispulssi 1/2020, suorat jakaumat. Haettu 3.4.2022 osoitteesta <https://www.stat.fi/tup/htpalvelut/tutkimukset/kansalaispulssi.html>

Tilastokeskus. (2020b). Kansalaispulssi 14/2020, suorat jakaumat. Haettu 23.4.2022 osoitteesta <https://www.stat.fi/tup/htpalvelut/tutkimukset/kansalaispulssi.html>

Tirkkonen, P. & Luoma-aho, V. (2011) Online authority communication during an epidemic: A Finnish example. *Public Relations Review* 37(2), 172–174. <https://doi:10.1016/j.pubrev.2011.01.004>

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisältöanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Turvallisuuskomitea. (2017). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös, 2.11.2017. Haettu 20.3.2022 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf

Valmiuslaki 2011/1552. Annettu Helsingissä 29.12.2011. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>

Valtioneuvoston kanslia. (13.9.2019a). Valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohje. Viestintä normaalioloissa ja häiriötilanteissa. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:23.

Valtioneuvoston kanslia (20.12.2019b). Työryhmän ehdotus valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohjeeksi. Viestintä normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:20.

Valtioneuvoston kanslian tiedote 725/2020. Viisi valttia koronan torjuntaan - muista nämä!

Julkaistu 19.11.2020. Haettu 20.3.2022 osoitteesta <https://vnk.fi/-/viisi-valttia-koronan-torjuntaan-muista-nama>

Valtioneuvoston viestintä. N.d. Valtioneuvoston kanslia. Verkkosivu. Haettu 23.4.2022

osoitteesta <https://vnk.fi/valtioneuvoston-viestinta>

Valtioneuvoston tiedote 140/2020. Hallitus on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Julkaistu

16.3.2020 Haettu 27.4.2021 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-totesi-suomen-olevan-poikkeusoloissa-koronavirustilanteen-vuoksi>

Valtioneuvoston tiedote 421/2020. Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytöstä luovutaan – poikkeusolot päättyvät tiistaina 16. kesäkuuta. Tiedote 421/2020 15.6.2020

Haettu 27.4.2021 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valmiuslain-mukaisten-toimivaltuuksien-kaytosta-luovutaan-poikkeusolot-paattuvat-tiistaina-16-kesakuuta>

Wendling, C., Radisch, J. & Jacobzone, S. (2013). The use of social media in risk and crisis communication. OECD Working Papers on Public Governance, 24. OECD.

<https://dx.doi.org/10.1787/5k3v01fskp9s-en>

WHO. (11.3.2020). WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on

COVID-19 - 11 March 2020. Haettu 21.4.2022 osoitteesta: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

7. Liitteet

Liite 1: Haastattelurunko ja -kysymykset

1. Alustus ja haastattelun teema

Onnettomuustutkintakeskuksen (OTKES, 2021) toimittaman raportin mukaan kevään 2020 aikana kansalaisten *luottamus* viestintään oli ensimmäisen Kansalaispulssi-kyselyn jälkeen 79 % ja viestinnän *selkeys* 75 %. Puolestaan 89 % vastaajista koki saaneensa hyvin tai melko hyvin tietoa koronakriisin vaikutuksista omaan arkeensa. Kysely tehtiin 2.–5. huhtikuuta ja sen toimitti Tilastokeskus valtioneuvoston kanslian toimeksiantona. Kevään aikana kyselyitä tehtiin kahden viikon välein ja vastaukset muuttuivat: luottamus poliittiseen johtoon ja heidän antamiin tietoihin laski, rajoitusten noudattamisessa näkyi herpaantumista ja viestinnän ominaisuuksista selkeys laski eniten. Vasta seitsemännessä Kansalaispulssi-kyselyssä, joka tehtiin 25.–28. kesäkuuta, viestintään suhtauduttiin taas positiivisemmin. (OTKES, 2021, s. 31–48.)

Haastattelut ja niistä syntyvä materiaali ovat tämän maisterintutkielman pääaineisto. Teoreettinen viitekehys tukee aineistoa ja sen analysointia. Teemana on kriisiviestintä poikkeusoloissa keväällä 2020.

Haastattelun neljää viestinnän asiantuntijaa ja kahta viestintäpäällikköä valtioneuvoston kansliasta, jotka ovat olleet keskeisessä roolissa suunnittelemassa ja tekemässä viestintää korona-pandemian aikana. Haastattelut ovat teemahaastatteluja ja niiden kesto on noin 1,5–2,5 tuntia. Haastattelut ovat yksilöhaastatteluja.

Haastattelut toteutetaan yhteistyössä Helsingin yliopistonlehtori Salli Hakalan ja professori Anu Kantolan kanssa. Viidessä haastattelussa haastattelijoina toimimme minä ja Hakala. Yhden haastattelun tekevät Hakala ja Kantola. Hakala rekrytoi haastateltavat ja järjestää aineiston litteroinnin. Litteroinnissa pyritään asialähtöisyyteen. Tämä tarkoittaa sitä, että haastattelujen tavoitteena on saada asiat ylös, mutta yksityiskohtiin, kuten äänenpainon muutoksiin tai huokauksiin, ei paneuduta.

Haastatteluja tukevien kysymysten suunnittelussa käytän OTKESin (2021) ja Deloitteen (2021) raportteja sekä valtioneuvoston kanslian julkaisemia viestinnän tuotteita poikkeusolojen aikana vuonna 2020 kuten tiedotteita ja Suomi toimii -kampanjoita.

2. Haastattelujen tavoitteet

Haastattelujen tavoitteena on edistää maisterintutkielman tavoitetta ja toimia sen pääaineistona. Tutkielman tavoitteena on saada vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Miten riski- ja kriisiviestinnän tutkimuksessa käytetyn IDEA-mallin mukainen *sisäistäminen, selitys, jakelu ja toiminta* toteutuivat kriisiviesteissä vuonna 2020?
- Miten kriisiviestinnän käytännöt vuoden 2020 poikkeusoloissa poikkesivat kriisiviestinnän teoreettisesta ideaalista?

Haastattelukysymysten avulla pyrin saamaan uutta tietoa koronapandemian kriisiviestinnästä poikkeusoloissa vuonna 2020 viranomaisten näkökulmasta. Huomioin kysymyksissä kriisin nykytilanteen: koronapandemia ei ole vielä ohi, vaikka tilanne on hyvin eri syyskuussa 2021 kuin keväällä 2020. Haastateltavat eivät välttämättä voi vastata kaikkiin kysymyksiin, koska kriisitilanne on yhä aktiivinen.

3. Teemat

Tässä tutkielmassa keskitytään valtioneuvoston kanslian viestintään koronakriisin alkuvaiheessa keväällä 2020. Teemat ohjaavat haastatteluja.

1. Riskiviestintä ja ennakointi

Kriisinhallinnan näkökulmasta on merkittävää, miten riskiviestintää ja ennakointia on tehty jo ennen kriisin akuutin vaiheen puhkeamista. Kysymysten tarkoituksena on selvittää, mikä tilanne valtioneuvoston kansliassa ja sen viestintäyksikössä oli ennen koronakriisin akuuttia vaihetta.

2. Viestinnän koordinointi kriisin akuutissa vaiheessa

Valtioneuvoston kanslian viestintäyksikkö koordinoi valtioneuvostotason viestintää koronapandemian aikana vuonna 2020 (OTKES, 2021, s. 63). Viestintäyksiköllä oli siis tärkeä rooli kriisinhallinnan ja sisäisen tiedonkulun näkökulmasta. Kysymysten tarkoituksena on selvittää haastateltavien kokemuksia tästä roolista kriisissä.

3. Kriisiviestien suunnittelu ja prosessi: toiminnasta tuotteeksi

Kriisiviestinnän lopputuotteen kuten tiedotteen tai kampanjan takana on prosessi, joka noudattaa huolellista suunnitelmaa tai pystyy muuten välittömästi vastaamaan tiedontarpeeseen. Kysymysten tavoitteena on selvittää esimerkkien avulla, miten kriisiviestinnän prosessi eteni ja synnytti lopulta tuotteen, joka näkyi kansalaisille, kunnille, virastoille ja muille viranomaisille.

4. Haasteet kriisinhallinnan ja kriisiviestinnän näkökulmasta

Koronapandemia on ollut poikkeuksellinen kriisi, ja se on ollut haastava niin viestinnän kuin muidenkin kriisinhallinnan osa-alueiden näkökulmasta. Tietoa koronaviruksesta ei vielä vuoden 2020 alussa ollut käytännössä yhtään, vaan se kasvoi pandemian etenemisen myötä. Suomessa lainsäädäntöä jouduttiin muuttamaan jatkuvasti, jotta tarvittavat rajoitustoimet saatiin käyttöön ja näin tartuntatilanne hallintaan. Samaan aikaan kansalaisten tiedontarve oli suuri ja toimintaohjeita selviytymiseen tarvittiin. Kysymysten tavoitteena on selvittää haastateltavien kokemuksia haastavasta tilanteesta ja ratkaisuista, joita viestinnän avulla tehtiin, jotta kriisi saataisiin hallintaan.

4. Kysymykset

Tausta ja esittelyt

1. Kuka olet? Taustatiedot: nimi, tehtävänimike, asema tai tehtävä koronakriisin viestinnässä.

Riskiviestintä ja ennakointi:

1. Millainen kokoonpano koronaviestintää teki Valtioneuvoston kansliassa poikkeusolojen aikana vuonna 2020? Osallistuivatko kaikki, vai tekikö osa jotain muuta?
2. Miten päätettiin roolituksesta? Oliko nimetyt varahenkilöt pitkittyneessä koronakriisin viestinnässä?
3. Kuinka monta henkilöä saitte muista ministeriöistä/valtionhallinnosta auttamaan valtioneuvoston kansliaa poikkeusolojen aikana? Millaisia teknisiä ongelmia oli avustavan henkilöstön osalta (lupajärjestelyt, järjestelmien yhteensopivuus (mm. näin raportoitu Verosta tulleiden avustajien osalta)?

4. Miten koronakriisiin varauduttiin viestintäyksikössä? (resurssit, sisäinen viestintä, koulutukset)
5. Miten valtioneuvoston etätyö määräys julkiselle sektorille 16.3. alkaen vaikutti viestinnän organisointiin?
6. Millaisia teknisiä alustoja käytettiin etätyössä? (Skype, Teams, ...) Saiko Zoomia käyttää? Käytittekö kokouksissa videoyhteyttä?
7. Millainen valtioneuvoston kanslian kriisiviestintäsuunnitelma oli pandemian alkaessa? Miten sitä pystyttiin toteuttamaan ja muuttuiko se matkan varrella?
8. Millaista riskiviestintää toteutettiin ennen poikkeusoloja? (ennakkovaroitukset, tiedotustilaisuudet, sisäinen viestintä, koordinointi, ohjeet)
9. Millaiset toimivaltuudet ja autonomia oli viestintäosastolla ja sen asiantuntijoilla?
10. Millainen valtioneuvoston kanslian koordinoiva rooli oli valtioneuvostotason viestinnässä jo ennen poikkeusoloihin siirtymistä?

Viestinnän koordinointi kriisin akuutissa vaiheessa

1. Valtioneuvoston viestintäyksiköllä oli vastuu viestinnän koordinoinnista. Mitä tämä tarkoitti käytännössä?
2. Miten koit tiedon liikkumisen eri sidosryhmien ja yhteistyökumppaneiden välillä?
3. Miten tiedonkulkua ja sen johdonmukaisuutta seurattiin?
4. Millaiset valtioneuvoston kanslian viestintäosaston resurssit olivat viestinnän koordinoimiseen?
5. Miten koit yhteistyön muiden toimijoiden kanssa esimerkiksi maskeihin liittyvässä viestinnässä tai ohjeiden laatimisessa? (valtioneuvosto, THL, STM, Huoltovarmuuskeskus, aluehallintovirastot)

Kriisiviestien suunnittelu ja prosessi: tarpeesta toiminnaksi ja tuotteeksi

1. Voitko kertoa esimerkin avulla, miten viestintäprosessi eteni ensin tarpeesta toiminnaksi ja sitten tuotteeksi? (tiedote, kampanja, some-postaus, infograafi)
2. Henkistä kriisinkestävyyttä varten käynnistettiin huhtikuussa 2020 Suomi toimii -hanke. Voitko kertoa siitä?
3. Millainen verkosto riskien hallitsemiseen luotiin ja mitä riskejä viestinnässä tunnistettiin?

4. Kohderyhmänä oli kaikki suomalaiset, mutta erityisesti riskiryhmät. Voitiinko kohderyhmiä huomioida? Jos joo, miten? (Esimerkiksi kieliversiot, ikäryhmät, kanavat jne.)
5. Mitkä olivat viestinnän mittarit poikkeusolojen aikana? Muuttuivatko ne kriisin edetessä?
6. Miten viestinnän toimia seurattiin? Teetettiinkö systemaattista seuranta jollain yrityksellä (esim. Retriever, Meltwater tms.) Ovatko nämä aineistot käytettävissämme?
7. Millaisena koet kriisiviestinnän ideaalin?

Haasteet kriisinhallinnan ja -viestinnän näkökulmasta

1. Miten valtioneuvoston kriisiviestintää pystyttiin toteuttamaan poikkeusoloissa?
2. Miten kriisi oli haastava viestinnän näkökulmasta? Voitko kertoa esimerkkejä?
3. Millä tavoin korona on poikkeuksellinen kriisi aikaisempiin Suomessa tapahtuneisiin kriiseihin verrattuna?
4. Valmiuslaki otettiin käyttöön. Miten varmistetaan, että tieto saavuttaa kaikki kansalaiset?
5. Koronakriisin aikana lainsäädäntöä muutettiin, vietiin uusia ehdotuksia, ne menivät läpi tai eivät menneet läpi. Miten lait ja niiden säätäminen koronan aikana vaikutti viestintään (sekä toimintana että yksikkönä)?
6. Olivatko tarvittavat viestintävälineet kunnossa, jotta voitiin reagoida tarpeeksi nopeasti sidosryhmien tiedontarpeeseen? Voitko kertoa esimerkkejä toimivista/ei-toimivista keinoista.

5. Haastattelujen kesto ja aika

Haastattelut ovat yksilöhaastatteluja. Haastattelujen kesto on noin 1,5–2,5 tuntia. Haastattelut järjestetään pääsääntöisesti kasvotusten, mutta tarvittaessa myös etänä. Haastateltavat allekirjoittavat etukäteen lomakkeen, jossa he antavat luvan haastattelujen käyttöön tätä tutkimusta varten. Haastatteluja ei saa käyttää muuhun kuin tutkimustarkoitukseen.

Haastattelujen aikataulu:

1. Henkilö 1: 6.10.2021
2. Henkilö 2: 11.10.2021

3. Henkilö 3: 26.10.2021
4. Henkilö 4: 22.9.2021
5. Henkilö 5: 4.11.2021
6. Henkilö 6: 10.11.2021

Liite 2: Korona-aiheiset tiedotteet

Valtioneuvoston kanslian tiedotteet, joita on viime vuosina julkaistu noin 800 kpl vuodessa, arkistoidaan asianhallintajärjestelmä Vahvaan.

- Korona-aiheisia hallituksen tiedotteita on vuoden 2021 loppuun mennessä julkaistu noin sata.
- Ministeriöt ovat julkaisseet vuoden 2021 loppuun mennessä noin 1 500 korona-aiheista tiedotetta ja verkkouutista.

Tieto toimitettu Valtioneuvoston kansliasta 27.1.2022 sähköpostitse.

Liite 3: Valtioneuvoston kanslian viestinnän lisäresurssit keväällä 2020

”Keväällä 2020 saimme viestintäosastolle lisäresursseja poikkeusolojen ajaksi yhteensä:

14 henkilöä kanslian ulkopuolelta. Lähettävät organisaatiot olivat: PLM, MMM, VM, SM, OKM, LVM, TEM, UM, OM ja YM. Kanslian sisältä muilta osastoilta tuli apuun 6 hlöä.”

Tieto toimitettu Valtioneuvoston kansliasta 27.1.2022 sähköpostitse.

Liite 4: Valtioneuvoston kanslian sidosryhmät (Deloitte, 2021, s. 47)



Liite 5: Valtioneuvoston kanslian sosiaalisen median lukuja: seuraajamäärät



Tieto toimitettu valtioneuvoston kansliasta 27.1.2022 sähköpostitse. Kuvat ovat kuvakaappauksia valtioneuvoston ja valtioneuvoston kanslian sosiaalisen median raportista. Kuvissa on esitetty seuraajamäärät ja niiden kasvu ajalla 1.2.2020–15.12.2021. Kaikista graafeista voi huomata seuraajamäärien nopean kasvupiikin helmikuun ja maaliskuun vaihteessa vuonna 2020. Sosiaalisen median raportin tiedot on kerätty Empilifi-työkalun avulla valtioneuvoston kansliassa.