

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

RADIOAMATÖÖRITOIMINTA OSANA KRIISIVIESTINTÄÄ

Kandidaatintutkielma

Kadetti
Iiro Viitala

Kadettikurssi 93
Ilmavoimien johtamisjärjestelmälinja

Huhtikuu 2009

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi	Linja	
Kadettikurssi 93	Ilmavoimien johtamisjärjestelmälinja	
Tekijä		
Kadetti Iiro Viitala		
Tutkielman nimi		
Radioamatööri toiminta osana kriisiviestintää		
Oppiaine, johon työ liittyy	Säilytyspaikka	
Johtaminen	Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)	
Aika	Tekstisivuja	Liitesivuja
Huhtikuu 2009	29	0
TIIVISTELMÄ		
Tutkimuksen aiheena oli selvittää, miten radioamatööri toiminta soveltuu kriisiviestintään ja miten sitä voidaan käyttää kriisiviestinnän välineenä. Tutkimus oli aiheeltaan kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Pääasiallisina tiedonkeruumenetelminä olivat asiakirja- ja kirjallisuustutkimus sekä omat havainnot harjoituksesta. Lähdeaineistona on käytetty radioamatöörien Turva -harjoitusten raportteja, kriisiviestintään liittyvää aineistoa sekä palo- ja pelastustoimen oppaita viestinnän ja sen vaatimusten osalta. Tutkielman tarkoituksena oli tarkastella, mitkä ovat radioamatööri toiminnan keskeiset rajoitteet kriisiviestinnän osalta, mitkä ovat radioamatööri toiminnan edut, mitä mahdollisuuksia radioamatööri toiminta tarjoaa kriisiviestintään ja miten radioamatöörien kriisiviestintää koordinoidaan? Tutkimuksessa radioamatöörien kriisiviestintäharjoituksista löytyi viranomaisten kriisiviestintää tukevia seikkoja ja toimintoja rajoitteet huomioiden. Rajoitteena on harjoitusten vähäisyys sujuvan toiminnan takaamiseksi sekä viranomaisten ja radioamatöörien välisen kriisiviestintäsopimuksen puute osana valmiussuunnittelua. Tutkimus osoitti, että radioamatööreillä on valmius toimia osana vapaaehtoista kriisiviestintäorganisaatiota.		
Avainsanat		
Kriisiviestintä, radioamatöörit, pelastustoiminta, katastrofit, valmius, Turva		

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	4
1.1 Aiheen esittely ja ajankohtaisuus	4
1.2 Tutkimuksen keskeiset käsitteet.....	6
1.3 Sisältö, aihealue, näkökulma ja rajaukset	7
1.4 Tutkimustehtävä.....	8
1.5 Lähdeaineiston esittely ja arviointi	8
2 KRIISIViestintä JA RADIOAMATÖÖRITOIMINTA.....	10
2.1 Kriisiviestinnän taustaa	10
2.2 Radioamatööri toiminnan taustoja osana kriisiviestintää.....	12
2.3 Turva 2003 ja 2008 -harjoitusten tavoitteet	13
2.4 Johtopäätökset radioamatööri toiminnan soveltuvuudesta suunnitelmatasolla osaksi kriisiviestintää	15
3 RADIOAMATÖÖRITOIMINNAN RAJOITTEET KRIISIViestinnässä	16
3.1 Yleiset rajoitteet	16
3.2 Laitteistoon ja niiden toimintaan liittyvät rajoitteet	17
3.3 Muut rajoitteet.....	18
3.4 Harjoituksia haitanneet seikat	19
3.5 Johtopäätökset radioamatööri toiminnan rajoitteista kriisiviestinnässä.....	21
4 RADIOAMATÖÖRITOIMINNAN EDUT JA MAHDOLLISUUDET KRIISIViestinnässä	22
4.1 Radioamatööri toiminnan edut ja mahdollisuudet	22
4.2 Harjoitustoimintaa edesauttaneet tekijät	24
4.3 Johtopäätökset radioamatööri toiminnan eduista ja mahdollisuuksista kriisiviestinnässä..	26
5 TURVA -HARJOITUSTEN KOORDINOINTI	27
5.1 Yleistä	27

5.2	Turva 2003 -harjoituksen organisaatio ja koulutus	27
5.3	Turva 2008 -harjoituksen organisaatio ja koulutus	28
5.4	Johtopäätökset toiminnan koordinoinnista Turva -harjoituksissa.....	29
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	30
6.1	Havainnot ja päätelmät.....	30
6.2	Tarpeet jatkotutkimukselle.....	32

LÄHTEET

RADIOAMATÖÖRITOIMINTA OSANA KRIISIVIESTINTÄÄ

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen esittely ja ajankohtaisuus

Turvallisuus- ja puolustusasian komitean laatimassa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa (YETTS) on lueteltu uhkamallit, joihin tulee erityisesti varautua. Näitä ovat muun muassa sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen, väestön terveyden ja toimeentuloturvan vakava häiriintyminen, taloudellisen toimintakyvyn vakava häiriintyminen, suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet, ympäristöuhkat, terrorismi sekä järjestäytynyt muu vakava rikollisuus, väestöliikkeisiin liittyvät uhkat, poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus ja sotilaallisen voiman käyttö. (Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2006, 11). Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa ei tuoda esille sitä, miten esimerkiksi radioamatöörejä tulisi käyttää osana kriisiviestintää. Monet muutkaan valmiussuunnitteluun tai yhteiskunnan toimintojen ylläpitoon liittyvät suunnitelmat eivät mainitse radioamatöörejä, vaan vapaaehtoisia organisaatioita, jotka voivat auttaa viranomaisia. Radioamatöörit on huomioitu osana Vapaaehtoista pelastuspalvelua omana organisaationaan. Esimerkiksi Porvoon kaupungin viestintäohjeissa mainitaan, että poikkeusoloissa radioamatöörit voivat toimia poikkeusolojen tiedotusvälineenä (Viestintäohjeita, Porvoon kaupunki 2007, 21).

Monet edellä mainituista uhkamalleista ovat sellaisia, joissa on käytettävä kriisiviestintää. Niissä on myös mahdollista käyttää radioamatööritoimintaa pelastusviranomaisten viestien välittämiseen. Radioamatööritoiminnan käyttäminen on apukeino silloin, kun sähköinen infrastruktuuri häiriintyy ja monet viestintävälineet lakkaavat toimimasta. Radioamatöörien laitteita voidaan käyttää esimerkiksi akuilla tai sähkövoimakoneiden avulla, jolloin ne eivät ole riippuvaisia valtakunnan sähköverkosta. Vastaavista tilanteista on kokemuksia maailmalta. Tämän vuoksi Suomesakin on alettu tuomaan entistä enemmän esille vaihtoehtoa, jossa vapaaehtoiset radioamatöörit toimisivat pelastusviranomaisten tukena viestitystoiminnan osalta. Taustalla oli myös jo pitkään suunnitteluvaiheessa ollut sopimus, jonka vuoksi vuonna 1998 Kansainvälinen radioamatööriiliitto, International Amateur Radio Union (IARU) järjesti radioamatöörien kriisiviestintäkonferenssin, The Global Amateur Radio Emergency Communications Conference (GAREC) Tampereella. Sen tarkoituksena oli pohtia radioamatöörien roolia luonnonkatastrofeissa ja muissa hätätilanteis-

sa. Konferenssissa saatiin aikaiseksi yksimielinen sopimus (Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations eli niin sanottu Tampereen sopimus), joka käytännössä tarkoittaa yleissopimusta televiestinnän voimavarojen toimittamiseksi hätäapuoperaatioihin ja katastrofien lieventämiseksi. Tämä sopimus antaa sopimusvaltioiden radioamatööreille mahdollisuuden tarjota apua kriisiviestinnässä, mutta sopimus ei ohita valtion omia lakeja ja asetuksia. Sopimuksen kehittäminen alkoi 1990-luvun alussa yhteistyössä Kansainvälisen televiestintäliiton ja Yhdistyneiden kansakuntien kanssa. Sopimus ratifioitiin viimein 8. tammikuuta 2005 (The International Amateur Radio Union, Tampere Convention 2005).

Tutkittava aihe on harvinainen sen suhteen, että valtion viranomaisten viestintää harvoin annetaan vapaaehtoisten hoidettavaksi. Taustalla on kuitenkin voimavarojen ja osaamisen suomat edut. Esimerkkinä pelastusviranomaisia tukevasta vapaaehtoisjärjestöstä on Vapaaehtoinen pelastuspalvelu, joka on Suomen Punaisen Ristin (SPR) johtama järjestö. Myös radioamatöörejä on Vapaaehtoisen pelastuspalvelun toiminnassa mukana, mutta ei niin laajasti kuin tutkittavassa aiheessa. Mielenkiinnon herätti aikaisempi kokemus radioamatööritoiminnasta, mutta varsinkin se, miten vapaaehtoisorganisaatiota voidaan käyttää viranomaisten apuna isommassa mittakaavassa. On kiintoisaa selvittää, miten viranomaiset käyttäisivät radioamatöörejä apunaan ja miten vapaaehtoisorganisaatio soveltuu kriisiviestintään.

Aiheen ajankohtaisuus voidaan määritellä siten, että tulevaa ei voida koskaan ennustaa ja erilaisiin tilanteisiin on varauduttava ennakolta. Pitkiä sähkökatkoksia voi tulla varoittamatta ja ne voivat riippua inhimillisistä tekijöistä tai luonnonilmiöistä. Tästä syystä Turva 2003 ja Turva 2008 viestiliikenneharjoituksissa pyrittiin koestamaan vapaaehtoisvoimin radioamatöörien toimesta maanlaajuinen viestiverkko, joka auttaa viranomaisia viestinnässä. Harjoituksien tarkoituksena oli simuloida tilannetta, jossa valtion sähköverkko eikä viestintäverkko ole käytettävissä. Tällöin radioamatöörien on tuettava paikallisia viranomaisia välittämällä viestejä kunnan sisällä ja kunnan ulkopuolelle sovittujen toimenpiteiden mukaan.

1.2 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Tutkimuksen kannalta tärkeimmät käsitteet ovat kriisiviestintä ja radioamatööritoiminta.

Kriisi tarkoittaa normaalioloissa tai normaaliolojen häiriötilanteissa esiintyvää tehostettuja toimia edellyttävää tilannetta. Normaalioloissa esiintyviä kriisejä voidaan hoitaa ja niistä voidaan toipua käyttämällä olemassa olevia toimivaltuuksia ja voimavaroja. Normaaliolojen häiriötila on normaalioloissa tapahtuva poikkeava, odottamaton tai äkillinen turvallisuustilan muutos, josta aiheutuu uhkaa yhteiskunnan toimivuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Kriisit edellyttävät viranomaisilta tehostettuja toimia, joihin on mahdollisesti varauduttu henkilöstön määräämisellä palvelukseen, lisäämällä toimivaltuuksia tai määrärahoja. Kriisit voivat olla paikallisia, alueellisia, kansallisia tai kansainvälisiä. Esimerkiksi suuronnettomuuksissa, kansainvälisessä poliittisessa kriisissä tai sotilaallisessa kriisissä edellytetään tehostettua viestintää. (Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa 2007, 9.)

Kriisiviestintä on tavanomaista nopeampaa viestintää organisaatiossa, joka on määritelty kriisi johtamisen ohella seuraavasti:

Tehokas ja luotettava ulkoinen ja sisäinen viestintä ovat olennainen osa kriisin johtamista. Yhteiskunnan haavoittuvuuden lisääntyessä on välttämätöntä, että yllättäen ja nopeasti syntyvien erityistilanteiden hallinta, eri hallinnonalojen toimintojen yhteensovittaminen ja viestintä aloitetaan viipymättä. - - Kriisi johtamisen perusperiaate on, että viranomaisten ja eri toimielinten säädetty vastuu jako ja toimintamallit säilytetään mahdollisimman pitkään normaaliolojen kaltaisina. Tilanteen vakavuus ja laajuus määrittää sen, johdetaanko tilannetta paikallisesti vai johdetaanko ja koordinoitakoon sitä alueellisesti, ministeriö tai valtioneuvostotasoisesti. (Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa 2007, 11 - 12.)

Radioamatöörien harrastamaa toimintaa voidaan selventää seuraavasti. Viestintävirasto on asettanut radioamatööreille tutkintovaatimuksia, jotta radioamatööri voisi käyttää radioamatööriasemaa itsenäisesti sekä voidakseen hakea radioamatöörilupaa ja omaa radioamatööritunnusta. Siksi hakijalla on oltava radioamatöörin pätevyystodistus. Viestintävirasto myöntää radioamatöörin pätevyystodistuksen hyväksytysti suoritettua tutkinnon jälkeen. Tutkinto on moduulipohjainen, jonka vuoksi siitä voi suorittaa vain tietyn osan joka oikeuttaa tiettyihin luokkiin, sillä jokainen tutkintomoduuli on itsenäinen tutkinto. Tutkintokokonaisuuden voi suorittaa joko moduuli kerrallaan

tai tarvittavat moduulit yhdellä kertaa. Radioamatöörien hyväksytyillä tutkintomoduuleilla ei ole vanhenemisaikaa. (Viestintävirasto, Radioamatööriutkinnot ja -todistukset 2008.)

Radioamatöörien toimintaa johtaa Suomen Radioamatööriiitto ry. (SRAL), joka on Suomen radioamatöörien kansallinen keskusjärjestö. SRAL on kansainvälisen radioamatööriiiton IARU:n (The International Amateur Radio Union) ja pohjoismaisten radioamatööriiittojen yhteistyöeliimen NRAU:n (Nordic Radio Amateur Union) jäsen.

Radioamatööriasema koostuu pääasiallisesti lähetin vastaanottimesta, antennista ja muista laitteista, jotka vaihtelevat asemasta ja käyttäjästä riippuen. Radioamatööriaseman liikennöinti tapahtuu kansainvälisesti ja maakohtaisesti sovitulla taajuusalueilla sekä tehoilla. Tekniikasta ja toteutustavasta riippuen radioamatööriasema voi olla yhteydessä jopa tuhansien kilometrien päässä olevaan asemaan.

Turva 2003 ja 2008 viestiliikenneharjoitukset ovat radioamatöörien toteuttamia kriisiviestintäharjoituksia, joissa on mukana muun muassa Sisäasianministeriön pelastusosasto, sen alainen Pelastusopisto ja Huoltovarmuuskeskus. Turva -viestiliikenneharjoitusten taustalla on edellä mainittu Tampere Convention, kokemukset ulkomaisista kriiseistä, joissa radioamatöörit ovat olleet auttamassa ja radioamatöörien osallistuminen Vapaaehtoiseen pelastuspalveluun sekä mittava suunnittelutyö radioamatöörien potentiaalin esiintuomiseksi kriisiviestinnässä.

1.3 Sisältö, aihealue, näkökulma ja rajaukset

Tutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa radioamatööriitoiminnan soveltuvuutta kriisiviestintään kotimaisten kokemusten perusteella. Radioamatööriitoiminnan ja kriisiviestinnän yhteensovittamisessa esimerkkeinä toimivat Turva 2003 ja Turva 2008 -harjoitukset ja niistä saadut kokemukset. Tutkimus pyrkii löytämään yleisiä asioita, joiden pohjalta voidaan tarkastella sopiiko radioamatööriitoiminta osaksi kriisiviestintää. Tarkoituksena on löytää radioamatööriitoiminnan tuomia rajoitteita ja mahdollisuuksia osana kriisiviestintää sekä viranomaisten tukea. Merkittävin este syvälliselle tutkimukselle on selkeästi se, että varsinaisia harjoituksia on Suomessa ollut vain kaksi kertaa. Näin luotettavia tutkimustuloksia on vaikea saada. Ulkomaisia kokemuksia ei tutkimuksessa käsitellä tarkemmin.

1.4 Tutkimustehtävä

Tutkimuksen aiheena on selvittää radioamatööritoiminnan soveltuvuutta kriisiviestintään ja miten radioamatööritoimintaa voidaan käyttää kriisiviestinnän apuna. Tutkimus pyrkii kartoittamaan kriisiviestinnän ja radioamatööritoiminnan suhdetta toisiinsa. Tutkimuksessa pyritään löytämään vastaus pääkysymykseen eri asioiden kautta, jotka ovat rajoitteet, edut, mahdollisuudet ja toiminnan koordinointi.

Tutkimus on aiheeltaan kvalitatiivinen eli laadullinen. Pääasiallisena tiedonkeruumenetelmänä käytetään asiakirja- ja kirjallisuustutkimusta. Lähdeaineistona tutkimuksessa on käytetty tieteellisten tutkimusten lisäksi valtionhallinnon määräyksiä, asetuksia ja eri viranomaisten muistioita sekä asiakirjoja. Tutkimuksen tavoitetta palvelee parhaiten Turva 2003 ja Turva 2008 -harjoitusten loppuraportit, joihin on koottu havainnot harjoituksien valmistelusta, toteutuksesta ja lopputuloksista. Myös tutkijan omat havainnot vuoden 2008 harjoituksesta täydentävät tutkimusta.

Tutkielman päätutkimuskysymys on: Miten radioamatööritoiminta soveltuu kriisiviestintään? Alakysymykset ovat seuraavia: Mitkä ovat radioamatööritoiminnan keskeiset rajoitteet kriisiviestinnän osalta? Mitkä ovat radioamatööritoiminnan edut ja mitä mahdollisuuksia radioamatööritoiminta tarjoaa kriisiviestintään? Miten radioamatöörien kriisiviestintää koordinoidaan?

1.5 Lähdeaineiston esittely ja arviointi

Lähdeaineistona on radioamatööritoiminnan osalta Turva 2003 ja Turva 2008 viestiliikenneharjoitukset, jotka on toteutettu yhteistyössä viranomaisten kanssa. Turva -harjoituksiin liittyvät raportit ovat merkittävässä osassa lähteiden kannalta, koska radioamatööritoiminnan sovittamisesta kriisiviestintään ei ole löytynyt aikaisempaa tutkimusta. Muuna aineistona on käytetty Hannele Huhtalan ja Salli Hakalan kirjaa aiheesta kriisi ja viestintä sekä Valtioneuvoston, Sisäasiainministeriön, Pelastushallinnon ja Viestintäministeriön julkaisuja. Kriisiviestinnästä ei ole löytynyt merkittävästi julkaisuja jotka, palvelisivat tarkasti tämän tutkimuksen päämääriä ja auttaisivat tarkassa analysoinnissa. Harjoitusten loppuraportit ovat kuitenkin merkittävä tietolähde ja ne tuovat esille järjestelmän heikkoudet ja vahvuudet. Käytettyjen lähteiden osalta tutkija on pyrkinyt löytämään tiettyjä vaatimuksia aiheeseen liittyen, vaikka kaikki lähteet eivät suoraan sovellu esi-

merkiksi radioamatööritoimintaan. Syynä on se, että ei ole aineistoa, joka kertoisi yksiselitteisesti, miten mikäkin organisaatio toimii osana kriisiviestintää ja mitä vaatimuksia sillä on.

Pelastushallinnon viestiliikenne kertoo Pelastushallinnon viestiliikenteeseen liittyvistä laitteista, toiminnasta ja liikennöinnistä. Osa kirjassa olevista laitteista on poistunut käytöstä, mutta toimintatavat liikennöinnin suhteen ovat pysyneet lähes samoina. Tukena on Rainer Alhon kirjoittama Pelastustoimen operaatiosuunnittelu ja pelastustoiminnan johtaminen, joka kertoo pelastustoiminnan suunnittelusta päivittäisessä toiminnassa, mutta myös suuronnettomuuksien sattuessa. Alhon kirja on erittäin seikkaperäinen ja toimii myös opetuskäytössä monipuolisuutensa vuoksi. Alho on pelastusalan ammattilainen ja kansainvälinen asiantuntija sekä toiminut myös Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön puheenjohtajana. Kolmantena pelastusalan julkaisuna on käytössä suuronnettomuusopas, joka käsittää lääkinnällisen pelastustoiminnan, viranomaisyhteistyön ja varautumisen, pelastustoiminnan eri onnettomuustilanteissa sekä valmiustietouden. Edellä mainitut kirjat antavat tiettyjä suuntaviivoja kriisiviestinnän toteuttamiselle sekä pelastustoiminnan tarvitsemalle viestinnälle.

Harjoitusten loppuraportit ovat varsinaisesti ainoa keino tutkia, miten toiminta on onnistunut ja mitä kehitettävää toiminnasta löytyy. Loppuraporteissa on koottuna yhteenveto kaikesta harjoitukseen liittyvästä. Loppuraportit ovat noin 20 - 30 sivun pituisia ja ne on koottu siten, että niissä käsitellään harjoituksen tausta ja tavoitteet, valmistelu, esiharjoitukset, varsinainen harjoitus, aluevastaavien kommentit ja johtopäätökset sekä suositukset. Näkemykset eivät ole pelkästään yhden ihmisen havaintoja, sillä esimerkiksi jokaisen pelastusalueen aluevastaavat ovat keränneet osallistuneilta henkilöiltä palautteen. Aluevastaavat ovat myös tehneet havaintoja ennen harjoitusta sekä harjoituksen aikana toiminnan sujuvuudesta. Nämä havainnot on kerätty, koottu ja raportin laatija on analysoinut ja tuottanut niiden perusteella loppuraportin. Raportti tuo hyvin esille erinäisiä seikkoja harjoitusten onnistumisesta ja antaa niiden pohjalta suosituksia mahdollisesti tuleville harjoituksille sekä mahdolliselle yhteistyölle radioamatöörien ja viranomaisten välillä.

2 KRIISIVIESTINTÄ JA RADIOAMATÖÖRITOIMINTA

2.1 Kriisiviestinnän taustaa

Huhtalan ja Hakalan (2007, 14) mukaan kriisi -sana tarkoittaa kohtalokasta häiriötä, äkillistä muutosta tai ratkaisevaa käännettä. Kriisi voidaan ymmärtää dynaamisena prosessina joka sisältää sekä uhkan että mahdollisuuden. Kaikki kriisit eivät kuitenkaan uhkaa ihmishenkiä tai terveyttä, mutta ne voivat muuten aiheuttaa levottomuutta tai turvattomuutta. Kriisiviestintä on osa organisaatioviestintää.

Kriisi vaatii aina ratkaisua ja viestintää. Kuten lääkärin, jolla on kuoleva potilas käsissään, kriisijohtajan on tehtävä päätökset nopeasti. Tiedon on kuljettava joustavasti, ja siihen on voitava luottaa. Kriisi testaa johtajan kyvyt. Joskus kriisin seuraukset voivat olla vakavia ja niiden vaikutukset kauaskantoisia. Yhteiskunnallisissa siviilikriiseissä on usein kysymys kansalaisten hengistä ja turvallisuuden tunteesta mutta myös perusoikeuksista. (Huhtala & Hakala, 2007, 14.)

Huhtala ja Hakala (2007, 16) ryhmittelevät yhteiskunnalliset siviilikriisit kolmeen päätyyppiin, jotka vaativat erilaisia toimenpiteitä:

1. *Luonnononnettomuudet ja katastrofit, kuten tsunami, vaativat heti pelastustoimintaa. Niissä viranomaisten nopea toiminta, hyvä kriisinhallinta ja viestintä vähentävät uhrien määrää ja muita menetyksiä. Viestinnän on kaikilta osin oltava avointa, nopeaa ja hyvin organisoitua.*
2. *Ihmisten aiheuttamat onnettomuudet voivat olla tahallisia, kuten pommi-iskut, tai tahattomia, kuten inhimillisestä virheestä tai teknisestä viasta alkunsa saaneet onnettomuudet. Nämä vaativat pelastustöiden ohella usein poliisintutkintaa heti alusta lähtien Tämä tekee kriisiviestinnästä erilaista: kaikkea ei voida kertoa heti julkisuuteen.*
3. *Kolmannen laajan yhteiskunnallisen kriisityypin muodostavat eläinten tai ihmisten välityksellä leviävät sairaudet, kuten sars tai lintuinfluenssa. Kriisijohtaminen tautiuhkatilanteessa edellyttää viestinnällisesti laajaa mediajulkisuutta jo ennen pandemian tai epidemian puhkeamista. Ennakoivassa viestinnässä viranomaiset joutuvat aina pohtimaan, mikä olisi viisain toimintatapa, jotta viesti vakavasta uhkasta saataisiin perille lietsomatta samalla turhia pelkoja.*

Sotilaallisen uhkan todennäköisyys Suomessa on hyvin pieni, mutta pienemmät kriisit kuten onnettomuudet, sähkönsaannin estyminen tai myrskytuhot voivat vaikeuttaa viranomaisten ja siviiliväestön toimintaa merkittävästi. Siksi suuret kriisit voivat koskettaa myös meitä ja siihen on varauduttava. Jotta kriisiviestinnän merkitys korostuisi, on syytä mainita suomalaisia kriisejä ja

evakuointitapauksia 1980-luvulta 2000-luvulle. Huhtalan & Hakalan (2007, 41 - 42) mukaan näitä ovat mm.:

- vuonna 1986 suomalaisten evakuointi Tšernobylin ydinonnettomuuden vuoksi,
- vuonna 1989 suomalaisten evakuointi Kiinasta Tian'anmenin poliittisten levottomuuksien vuoksi,
- vuonna 1990 suomalaisten evakuointi Persianlahdelta sodan uhkan takia,
- vuonna 1990 pohjoismainen evakuointi Somalian sisällissodan jaloista,
- vuonna 1998 suomalaisten evakuointi Jakartasta ympäristöonnettomuuden ja savusumun vuoksi,
- vuonna 2000 Jolon panttivankikriisi, jossa kaksi suomalaista oli pari kuukautta terroristien panttivankeina,
- vuonna 2001 New Yorkin terrori-iskut, joiden yhteydessä etsittiin kahtasataa suomalaista (yksikään heistä ei loukkaantunut),
- vuonna 2004 Aasian hyökyaaltokatastrofi, jossa kuoli 178 suomalaista (kaikkiaan katastrofi-alueella oli 3500 suomalaista) ja
- vuonna 2006 suomalaisten evakuointi Libanonista, missä yksi suomalainen YK-tarkkailija kuoli rauhanturvatehtävissä.

Vakavia poliisi- ja pelastustoimen kriisejä:

- vuonna 1994 Estonian uppoaminen Itämerellä kansainvälisillä vesillä, Suomen meripelastus-alueella
- vuonna 2002 Myyrmannin pommiräjähdys, jossa pommin räjäyttäneen lisäksi kuoli kuusi ja loukkaantui 80 henkilöä, ja
- vuonna 2004 Konginkankaan liikenneonnettomuus jossa kuoli 23 henkilöä perävaunullisen rekan ja linja-auton törmäyksessä.

Huhtalan ja Hakalan kirjan julkaisun jälkeen Suomessa on ollut muun muassa Jokelan koulusurma ja Nokian vesikriisi vuonna 2007 sekä Kauhajoen koulusurma vuonna 2008.

2.2 Radioamatööritoiminnan taustoja osana kriisiviestintää

Turva 2003 -harjoituksen johtajan Seppo Sisätön mukaan Turva 2003 -viestiliikenneharjoituksen idea syntyi syksyllä 2001, jolloin vaikuttimina toimivat terroriteot ja 1990-luvulla Tampereella tehty työ kansainvälisen kriisiviestintäsopimuksen ”Tampere Convention” aikaansaamiseksi. Sisätön mukaan Suomessa vaikuttimena olivat myös pitkät sähkökatkokset joita myrskyt olivat saaneet aikaiseksi. Näin koettiin, että on tarvetta korvaaville viestiverkoille, joilla voitaisiin ehkäistä pitkistä sähkökatkoksista seuraavat ongelmat. Perusideana oli vapaaehtoisten radioamatöörien organisoiminen kriisitilanteen viestiverkon ytimeksi. (Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 2.) Samoin vuoden 2008 harjoituksesta Timo Ärlig (Raportti Turva 2008 viestiliikenneharjoituksesta 2009, 4) mainitsee että monissa valtioissa radioamatöörejä käytetään tilanteissa kuten tulvissa, maanjäristyksissä, isoissa metsäpaloissa ja pyörremyrskytuhoissa. Hänen mukaan radioamatöörien käyttö tietyissä valtioissa on niin yleistä, että sitä kehitetään ohjaamalla varoja ja koulutusta, jotta tällainen resurssi voisi säilyä. Hän jatkaa, että Suomessa radioamatöörit ovat hyvin vähän viranomaisten apuna ja heitä hyödynnetään vähän. Ärlig painottaa, että huolimatta Suomessa olevien kriisien ja luonnonmullistusten vähydestä, on niihin varauduttava. Siksi esimerkiksi vuoden 2008 harjoitus loi hyvän pohjan kyseiselle toiminnalle ja etenkin suunnittelulle.

Suuronnettomuusopas (2006, 319) kertoo, että tulvat voivat katkaista liikenneyhteyksiä sekä energiansiirto- ja tiedonsiirtoyhteyksiä. Tämän seurauksena tulvan alle joutuneet alueet voivat jäädä eristyksiin useiksi päiviksi, pahimmillaan jopa viikoiksi. Myös myrskyn tuhot kohdistuvat lähinnä puustoon ja rakennuksiin, voimansiirtoverkkoihin, viesti- ja tiedonsiirtoverkkoihin sekä aluksiin. Suuronnettomuusoppaassa korostetaan myrskytuhojen lisääntymistä, joka johtuu osittain siitä, että yhteiskunnan toiminnot ovat entistä riippuvaisempia yhteiskunnan teknisistä rakenteista ja nämä taas ovat entistä alttiimpia vahingoille. (Suuronnettomuusopas 2006, 321.)

Tämä oli molempien harjoitusten lähtökohtana ja osoitti sen, että radioamatööritoiminnan käyttö merkittävänä resurssina viranomaisten apuna on huomattu ulkomailla ja myös Suomessa. Siksi myös Suomessa päädyttiin siihen, että on oltava jokin varajärjestelmä, joka voidaan pystyttää nopeasti. Sisättö (Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 3) mainitsee, että harjoituksen uhkakuvana oli tilanne, jossa maan sähköjakelu katkeaa ja tietoliikenneverkot kaatuvat. Sen uhkakuvan pohjalta radioamatöörit rakensivat valtakunnallisen viestiverkon, joka koostui

alue- ja solukeskuksista. Harjoitus toteutettiin yksinomaan harrastajien omien radiolaitteiden ja viestiliikennetaitojen avulla. Radiolaitteet oli kytkettyinä lähinnä autojen akkuihin ja generaattoreihin mikäli se oli mahdollista, mutta valtakunnan sähköverkkoon kytkeytyminen oli kiellettyä. Radioamatöörien asemat oli sijoitettu kuntien pelastuslaitoksien läheisyyteen, jotta viestit voisivat kulkea pelastustoimelta viestiverkkoon. Vuoden 2008 harjoituksessa oli lähes sama uhkakuva jonka perusteella radioamatöörit rakentavat omin laittein radioverkon, jotta kaikkien pelastusalueiden kunnat saavat sanomayhteyden valtakunnalliseen johtoasemaan (Raportti Turva 2008 viestiliikenneharjoituksesta 2009, 3).

2.3 Turva 2003 ja 2008 -harjoituksien tavoitteet

Vuoden 2003 harjoituksessa oli kolme tavoitetta:

- rakentaa irti valtakunnan sähköverkoista irti oleva koko maan (kaikki kunnat) kattava kaksisuuntainen viestiliikenneverkko,
- lisätä radioamatöörien valmiuksia toimia yhteiskunnan apuna kriisitilanteissa muun muassa harrastajien sanomaliikennetaitoja lisäämällä ja
- luoda pohja aikaisempaa säännönmukaisemmalle viranomaisyhteistyölle, tavoitteena saada radioamatöörit omaksi yhteistyöryhmäkseen viranomaisten valmissuunnitelmissa olevien yhteistyötahojen joukkoon. (Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 4).

Vuoden 2008 harjoituksessa oli opittu edellisestä harjoituksesta asioita, jotka oli lisätty tavoitteisiin. Näitä oli kaikkenaan kuusi. Timo Ärlig (Raportti Turva 2008 viestiliikenneharjoituksesta 2009, 5) on listannut seuraavat tavoitteet:

- lisätä radioamatöörien valmiuksia toimia yhteiskunnan apuna kriisitilanteissa,
- rakentaa valtakunnan sähkö- ja televerkosta irti oleva ja koko maan kattava kaksisuuntainen sanomaliikenneverkko,
- toteuttaa harjoitukseen organisoituminen pelastusaluejakoa noudattaen ja vuoden 2009 kunta- jaon mukaisesti,
- siirtää aiemmin ruuhkaisimmaksi koettu liikenne valtakunnalliselle asemalle dataliikenteeksi (digi-) ja rohkaista myös alueiden sisäisen liikenteen toteuttamista digitaalisena,

- tuottaa harjoituksen kautta sellainen pysyvä digitaalinen radioamatööriverkko valtakunnallisen johtoaseman ja pelastusalueiden väliseen sanomaliikenteeseen, joka olisi kriisitilanteissa helposti otettavissa viranomaisten avuksi ja
- tavoitteena oli myös tuottaa harjoituksen myötä osaava henkilöstö edellä mainittuun radioverkkoon siten, että radioamatöörit voidaan valmiussuunnitelmissa huomioida verkkoineen omana yhteistyöryhmänään muiden viranomaisten yhteistyötahojen joukkoon.

Molempien harjoitusten tavoitteista voidaan päätellä, että lähtökohtana oli palvella viranomaisia ja saada radioamatöörien toteuttama viestiverkko ja henkilöstö osaksi valmiussuunnitelmia. Merkittävää on myös se, että pyrittiin elämään vallitsevan tilanteen mukaisesti, kuten esimerkiksi kuntajakojen osalta. Valmisteluvaiheessa huomioitiin aikaisemmin esille tulleet ongelmat, jotta ne voitiin välttää ennalta. Harjoituksissa oli selkeät ja määrätietoiset päämäärät, jotka eivät asettaneet liikaa vaatimuksia radioamatööreille.

Seppo Sisättö (Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 3) kertoo miksi juuri radioamatöörit ovat sopivia henkilöitä viestiverkon perustaksi:

Radioamatööri on henkilö, joka on suorittanut viranomaisille radioamatööritutkinnon. Se oikeuttaa hänet mm. rakentamaan ja käyttämään radiolähetinlaitteita sekä tekemään niillä teknisiä kokeiluja. Kansainvälisin sopimuksin radioamatööreille on annettu omat taajuuskaistat läpi koko taajuusspektrin. Tämä käytettävissä olevien taajuuksien moninaisuus mahdollistaa radioyhteyksien aikaansaamisen hyvinkin vaikeissa oloissa harrastajavoimin.

Kriisiviestinnän kannalta oleellista on se, että radioamatöörit harrastavat radioliikennettä, siihen liittyviä kokeiluja ja ovat osoittaneet nämä taitonsa ja tietonsa tutkinnossa. Yhteiskunnalle radioamatöörit ovat siksi oleellinen kriisiviestinnän potentiaali.

Radioamatöörit ovat osallistuneet laitteineen ja taitoineen vapaaehtoiseen pelastuspalveluun jo pitkään. Samoin on puolustusvoimat järjestänyt viime vuosikymmeninä kertausharjoituksia, joissa harrastajat ovat olleet joskus mukana omine laitteineenkin. Toisin sanoen viranomaiset ovat tiedostaneet lähtökohtaisesti tarjolla olevan vapaaehtoisen viestittäjäpotentiaalin.

Harrasteen liki satavuotias historia sisältää lukemattoman määrän tapauksia, jolloin radioamatöörin tarjoama yhteysapu on ollut ratkaisevassa asemassa esimerkiksi luonnonkatastrofien ja erilaisten onnettomuuksien yhteydessä. Esimerkiksi helmikuun alussa 2003 tuhoutuneen avaruussukkula Columbian osien etsinnässä radioamatööreillä oli näkyvä rooli Teksasissa ja piiritetystä Sarajevosta radioamatöörit välittivät sanomia 1990-luvun alussa. Tunnustuksena annetusta avusta on mm. USA:n radio-

amatööriliitto ARRL saanut vuoden kuluessa yhteiskunnalta ja lahjoittajilta noin puoli miljoonaa dollaria katastrofiviestinnän valmiuskoulutukseen ja valmiustason yleiseen nostamiseen.

Suomalaisille radioamatööreille 7. kesäkuuta toteutettu Turva 2003 oli harrasteen historian suurin yhteinen ponnistus sekä tietojen ja taitojen esittely. Harjoitus toteutettiin yhteistyössä sisäasiain-ministeriön pelastusosaston alaisen Pelastusopiston kanssa.

Myös vuoden 2008 harjoituksen raportista (2009, 4) käy ilmi samoja asioita. Lisäksi korostetaan sitä, että Suomessa on noin 6 000 radioamatööriä, joista 4500 on Suomen Radioamatööriliitto ry:n jäseniä ja he muodostavat laitteineen ja taitoineen voimavaran, jota voidaan hyödyntää myös kriisitilanteissa, viranomaisten ja yhteiskunnan apuna. Myös Vapaaehtoisen pelastuspalvelun suosion lisääntymistä tuodaan esille mainitsemalla radioamatöörien osallistumista 300 hengen voimin 59 tehtävään vuonna 2007. Näistä kahdesta eri harjoituksen johtajan kommenteista voidaan päätellä, että radioamatööreillä on sopivia valmiuksia viestiverkon rakentamiselle, ylläpidolle ja käyttämiselle. Heillä on Viestintäviraston antama lupa toiminnalleen, heillä on tietotaitoa omasta toiminnastaan sekä toiminnasta osana muita organisaatioita, kuten Vapaaehtoinen pelastuspalvelu. Siksi viranomaiset ovat tiedostaneet, että radioamatööreissä on potentiaalia kriisiviestintään ja heidän tukemiseen.

2.4 Johtopäätökset radioamatööritoiminnan soveltuvuudesta suunnitelmatasolla osaksi kriisiviestintää

Pohdittaessa radioamatööritoiminnan ja kriisiviestinnän roolia voidaan päätellä, että kansainvälisesti ja myös Suomessa on päädytty tuloksiin, joissa radioamatöörit ovat toimineet merkittävänä viranomaisten apuna kriisiviestinnässä. Huomionarvoista on se, että myös yksittäisiä tapauksia on ollut paljon. Näistä tapauksista voidaan havaita radioamatöörien kyky välittää informaatiota muille harrastajille, vaikkei kukaan ohjaisikaan heidän toimintaansa. Kuten Seppo Sisättö totesi vuoden 2003 loppuraportissa, niin radioamatööreillä on kokemusta radioliikenteestä ja he ovat osoittaneet taitonsa ja tietonsa tutkinnossa. He ovat vahvoja osajia ja heillä on halua ja potentiaalia osallistua oman toimintansa ohella ja ehdoilla esimerkiksi Vapaaehtoiseen pelastuspalveluun, joissa heidän taidoistaan on hyötyä myös muille osapuolille. Myös viranomaiset ovat päätyneet vastaaviin johtopäätöksiin kuin harjoitusten johtajat: radioamatöörejä kannattaa käyttää voimavarana, koska he ovat tässä mittakaavassa ainutlaatuinen vapaaehtoisorganisaatio, joka voi toteut-

taa kriisiviestintää viranomaisten tukena. Näiden seikkojen lisäksi on pohdittava radioamatööri-toiminnan ja kriisiviestinnän sovittamista käytännössä yhteen. Taustojen kannalta radioamatöörit sopivat osaksi kriisiviestintää, mutta sen perusteella ei voida tehdä täydellisiä johtopäätöksiä sopivuudesta. Siksi vaaditaan käytännön tilanteita joissa radioamatöörit ovat toimineet osana kriisiviestintää. Tästä syystä Turva -harjoitukset antavat paljon tietoa, siitä miten toiminta on sujunut. Kyseessä on teorian ja käytännön yhteensovittaminen, jolloin voidaan tehdä tarkempia johtopäätöksiä toteutuksesta huomioiden hyvät ja huonot puolet sekä kehittämistarpeet.

3 RADIOAMATÖÖRITOIMINNAN RAJOITTEET KRIISIVIESTINNÄSSÄ

3.1 Yleiset rajoitteet

Kun ajatellaan radioamatööri-toiminnan soveltumista kriisitilanteisiin, on muistettava että radioamatööri-toiminta on täysin harrastuspohjaista ja vapaaehtoista toimintaa. Siihen ei voida pakottaa ketään eikä radioamatööreille ole asetettu lakisääteistä määräystä avunannosta viranomaisille pois luettuna Vapaaehtoinen pelastuspalvelu. Viranomaiset toimivat Suomessa ensisijaisina avunantajina ja heidän toimintansa on laissa säädeltyä. Ongelmaksi muodostuu juuri vapaaehtoisuus, jolloin radioamatöörejä ei voida pakottaa suorittamaan toimintaansa kriisin aikana. Heidän toimintaansa voi rajoittaa oma ammatti tai muu toimi.

Kirjassa Pelastushallinnon viestiliikenne (1999, 160 - 161) mainitaan pelastustoimen viestiyhteyksistä muiden viranomaisten ja vapaaehtoisten kanssa, että vapaaehtoisten organisaatioiden edellytykset avustaa viranomaisia koskevat viestitoiminnassa lähes ainoastaan radioyhteyksien luomista ja viestityksen hoitamista. Kirjassa mainitaan myös, että esimerkiksi onnettomuustilanteissa vaaditaan suunnitelman, koulutuksen, harjoittelun ja aikaisemman kokemuksen edellyttämää toimintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että toiminnan on oltava hyvin harjoiteltua ja koordinoitua, jolloin se palvelee parhaiten tavoitetta. Suomessa valtakunnanlaajuisia kriisiviestintää on radioamatöörin osalta harjoiteltu kaksi kertaa, mutta harjoitukset kestivät vain muutamia tunteja. Valmisteluun kului kuukausia ja jopa vuosia. Huomionarvoista on se, että radioamatöörit harjoittelevat omaa toimintaansa lähes päivittäin harrastuksenaan, mutta suuren organisaation osana olemista ei voida harjoitella kuin varta vasten suunnitelluissa harjoituksissa.

Turva 2003:n raportissa (2003, 7) otetaan kantaa sanomaliikennekoulutukseen. Sitä annettiin 17 pelastusalueella ja koulutukseen osallistui noin 330 radioamatööriä. Materiaali oli Suomen Radioamatööriliitto ry:n Vapaaehtoisen pelastuspalvelun ohjaajan Timo Ärlogin valmistamaa ja huolellisesti laadittua. Johtoryhmä myös ennakoii sanomaliikenteen olevan yksi harjoituksen ongelmista jo alustavan palautteen perusteella. Syynä oli liian mutkikas, hidas ja käytännölle vieras sanomaliikenneprotokolla vaikka se oli tositilanteiden kokemusten perusteella saatu. Vuoden 2008 harjoituksen alueellinen koulutus jäi pääosin aluevastaavien välittämän tiedon ja www-sivustolta saatavan tiedon varaan, kerhojen yhteistyönä. Syynä oli lopulta lyhyt valmistautumisaika ja rahoituksen puuttuminen tällaiseen laajaan koulutustoimintaan. (Raportti Turva 2008 viestiliikenneharjoituksesta 2009, 9.) Edelliseen harjoitukseen verrattuna myös vuoden 2008 harjoituksen sanomaliikennekoulutuksessa oli pieniä ongelmia. Useimpien mielestä oltiin tekemisissä jo entuudestaan tutun asian kanssa, vaikka edellisestä harjoituksesta oli kulunut viisi vuotta. Timo Ärlog painotti myös palauttavan harjoituksen merkitystä, vaikka moni koki asian jo tutuksi. Toiseksi mahdolliseksi syyksi hän mainitsee sanomaliikennemateriaalin odottelun, jonka viivästyminen johtui vastaavan henkilön sairastumisesta. (Raportti Turva 2008 viestiliikenneharjoituksesta 2009, 11.) Koulutuksen voidaan todeta olevan hyvin tärkeää ja myös riittävän yksinkertaista, jotta jokainen osaa toimia sen mukaan. Myös koulutusmateriaalin sisäistäminen voi viedä aikaa ja on mahdollista, että se aiheuttaa suuren määrän kysymyksiä ja niihin vastaaminen voi viedä oman aikansa.

3.2 Laitteistoon ja niiden toimintaan liittyvät rajoitteet

Nykyaikana Viranomaisverkon ollessa pääjärjestelmänä, radioamatööri-toiminta ei toteuta sitä mahdollisuutta, joka oli olemassa 1980-luvulla. Silloin tavoitteena oli, että radioverkot suunnitellaan toimimaan yhteistyössä eri osapuolien kesken. Tällöin käytettiin yhteisiä taajuuksia ja kanavia sekä samaa liikennöintimuotoa. Tuona aikana havaittiin, että radioverkko on yhteistoiminnan kannalta vaikea, koska silloin käytettiin kahden taajuuden liikennemuotoa. (Pelastushallinnon viestiliikenne 1999, 154.) Tämä voidaan nähdä myös hyödyksi, mutta tämä asettaa vaatimuksia sen suhteen, että jokaisella pelastuslaitoksella on oltava yksi radioamatöörien asema joko kiinteänä tai mahdollisimman nopeasti pystytettävissä. Siksi osa radioamatöörien asemista sijoitettiin pelastuslaitosten yhteyteen tai välittömään läheisyyteen (Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 3.) On muistettava että radioamatöörien viestiverkko on suunniteltu olemaan varaverkko, joka mahdollisesti korvaisi olemassa olevat viranomaisyhteydet. Jos esimerkiksi Vi-

ranomaisverkko eikä puhelinyhteydet toimi, kulkevat viranomaisten viestit lähes ainoastaan radioamatöörien omassa verkossa. Se myös asettaa rajoitteet viestin kululle viranomaisilta radioamatöörien verkkoon ja sen kautta tarvitsijoille. Suuronnettomuusoppaan (2006, 109 - 110) mukaan poikkeusoloja varten on oltava varattuna riittävästi Viranomaisverkon radioita ja pelastuslaitokset tukevat omaan toimialaansa kuuluvia vapaaehtoisia toimijoita viestivälineiden hankinnassa sekä käyttökoulutuksessa. Tässä tarkoitetaan lähinnä Suomen Punaista Ristiä ja Vapaaehtoista pelastuspalvelua, mutta vapaaehtoisjärjestöt on joka tapauksessa otettu huomioon tiedonkulussa.

Laitteisto voi myös rikkoutua, jolloin korvaavaa laitetta ei välttämättä ole radioamatöörillä itsellään ja se on korjautettava tai ostettava uusi laite. Ei voida myöskään olettaa, että jokaisella radioamatöörillä on niin paljon akkuja tai aggregaatti käytössään, jotta hän voisi toimia laitteistollaan erittäin pitkiä aikoja. Viestiyhteyksien tulee olla toimintavarmoja ja niitä on oltava käytössä riittävästi. Toimintavarmuus riippuu muun muassa viestiverkon perussuunnittelusta, antennien sijoituksesta sekä käytetyistä antennityypeistä, kaluston käyttötaidosta sekä kaluston huolto- ja korjaustoiminnasta. (Pelastushallinnon viestiliikenne 1999, 161.) Tähän varauduttiin vuoden 2003 harjoituksessa pitämällä kaikki tekniset ratkaisut mahdollisimman yksinkertaisina. (Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 7). Turva 2008 viestiliikenneharjoituksessa merkittäviä laitteistoon liittyviä ongelmia ei esiintynyt. Raportissa (2008, 19) mainitaan, että vain muutamia pieniä ongelmia tuli esille ja nekin korjattiin hyvin nopeasti.

3.3 Muut rajoitteet

Rajoitteita luo myös kuuluminen tiettyihin organisaatioihin. Suomen Radioamatööriliitolla ei ole velvoittavia sopimuksia kuten esimerkiksi Vapaaehtoisella pelastuspalvelulla (VAPEPA). Vapaaehtoinen pelastuspalvelu on hyvä esimerkki siitä, miten se toimii vapaaehtoisjärjestönä, joka on eri järjestöjen ainutlaatuinen yhteenliittymä koko maailmassa. Sen tarkoituksena on palvella viranomaisia eri yhteistyötavoilla. Toimintaa koordinoi Suomen Punainen Risti (SPR) ja aluetasolla yhteyshenkilöinä toimivat SPR:n piiritoimistojen valmiuspäälliköt (Suuronnettomuusopas, 2006, 189.) Myös Suomen Radioamatööriliitto kuuluu Vapaaehtoiseen pelastuspalveluun ja toimii näin osana organisaatiota, jolloin osallisena olevat radioamatöörit varautuvat yhteistoimintaan ja toimivat organisaation johtamina. Vapaaehtoisen pelastuspalvelun joukot hälytetään hätäkeskuksen kautta käyttäen Vapaaehtoisen pelastuspalvelun valmiuspäivystysjärjestelmää. Sisä-

asiainministeriö on antanut ohjeen Vapaaehtoisen pelastuspalvelun ja viranomaisten yhteistoinnasta, jossa mainitaan vapaaehtoisorganisaatioiden käytöstä yleisiä periaatteita. Tehtävät eivät saa esimerkiksi sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Organisaatioita ja sen henkilöitä voidaan käyttää etsintä- ja pelastustehtävissä poliisin toimialaan kuuluvien tehtävien yhteydessä syntyvissä avustamistehtävissä. Syynä tähän on se, ettei Vapaaehtoiseen pelastuspalveluun kuuluva henkilö saa joutua vaaralle alttiiksi tehtävää suorittaessaan. (Sisäministeriön ohje SM-2002-02673/Tu-313, 2) Siksi on ymmärrettävä se seikka, että Turva-harjoituksissa radioamatöörit eivät toimineet Vapaaehtoisen pelastuspalvelun osana, vaan oman liittonsa alaisuudessa. Siitä huolimatta, että Turva 2003 -harjoituksessa tukeuduttiin osaltaan Vapaaehtoisen pelastuspalvelun organisaatioon. Vapaaehtoisen pelastuspalvelun toiminta viranomaisten kanssa on hyvä esimerkki siitä, ettei vastaavassa tilanteessa radioamatöörien toimintaa voida nostaa sellaiseen asemaan, jolloin heille koituisi siitä vaaraa tai he joutuisivat käyttämään julkista valtaa.

3.4 Harjoituksia haitanneet seikat

Turva 2003 -harjoituksen loppuraportissa tulee esille aluevastaavien huomioita, jotka heikensivät toimintaa. Taulukkoon on poimittu sellaiset seikat, jotka olivat vaikutukseltaan negatiivisia:

Aluevastaavien palaute	Kyllä %	Ei %
Kaikki ennakkoilmoittautuneet osallistuivat	50	50
Yhteydet valtakunnalliseen johtokeskukseen toimivat	76	24
Välitimme kaikki (sanomat) valtakunnalliseen johtokeskukseen	50	50
Huonojen kelien vuoksi kierrätimme sanomia	38	62
Sairastumisen tms. syiden vuoksi tarvittiin järjestelyjä	42	58

(Taulukko 1. Turva 2003 loppuraportti 2003, 12)

Vuoden 2003 raportin (2003, 13) mukaan prosenttilukuja tarkasteltaessa on huomioitava, että noin 5 prosenttia vastaa yhtä tapausta, sillä kaikki aluevastaavat eivät vastanneet kysymyksiin. Vastauksista ilmenee, että puolet pelastusalueista sai kaikki sanomansa perille valtakunnalliseen johtokeskukseen. Liikenne myös ruuhkautui ja syntyi jonoja. Erikoista oli sanomien kierrättäminen. Ennakkoon vaikutti siltä, että kaikki kunnat saadaan aktiivisiksi, mutta itse harjoitustilanteessa jäi 3 - 4 kuntaa hoitamatta. Syynä mainitaan yllättävät peruutukset ja tapaukset, joissa yhteyksiä ei saatu aikaiseksi.

Turva 2003:n raportissa (2003, 13) mainitaan myös, että sanomaliikenne valtakunnalliseen johtokeskukseen ruuhkautui pahasti. Vuoden 2008 harjoituksesta ei tullut esille merkittäviä ongelmia. Syynä on todennäköisesti Turva 2008 viestiliikenneohjeen yksiselitteisyys, joka ottaa tarkasti kantaa viestitoimintaan. Turva 2008 viestiliikenneharjoituksessa yksi pelastusalue ei saanut yhteyttä ollenkaan valtakunnalliseen johtokeskukseen ja toinen pelastusalue joutui ottamaan yhteyden toisella keinolla. Myös esityön kanssa tuli kiire 50 prosentilla vastanneista ja 49 prosenttia oli epäileviä digitaalisen tiedonsiirron toimivuudesta alueellisen ja valtakunnallisen johtokeskuksen välillä, sillä digitaalinen tiedonsiirto koettiin epävarmaksi ohjelmiston ja laitteiston osalta. Laitteisto ja ohjelmisto toimitettiin harjoitusta varten ja ohjelmistoversion oli oltava sama jokaisella asemalla, jotta viestit kulkisivat. Vuoden 2008 loppuraportista tulee ilmi myös se, että sanomien generointi tapahtui asemilla, jolloin siitä tuli kielteistä palautetta. Osallistujat halusivat, että he saavat valmiita sanomia tai viranomaiset laativat niitä sekä antavat viestitettäviksi. Palautteen mukaan haluttiin myös vastaanottajan olevan viranomainen. Raportin laatija Timo Ärlig mainitseekin, että nykyisellä tunnettavuudella ja nykyisillä resursseilla, viikonloppuna ja virka-ajan ulkopuolella eivät ainakaan esitetyt viranomaistoiveet ole mahdollisia. Tätä voidaan pitää myös rajoitteena, kun ei voida harjoitella niin sanotusti oikeassa ympäristössä, vaikka sitä on pyritty simuloimaan. On hyvin todennäköistä, että viestien itse keksiminen vie aikaa ja viesti ei sisällä sellaista informaatiota, joka lisäisi viestittäjän tarvetta lähettää se kiireesti eteenpäin. (Raportti Turva 2008 viestiliikenneharjoituksesta 2009, 20.)

Tuloksista voidaan päätellä, että vuonna 2003 ongelmia oli enemmän kuin vuonna 2008. Suurimpana ongelmana oli sanomien välittäminen valtakunnalliseen johtokeskukseen, johon tilaston mukaan meni vain puolet viesteistä. Myös yhteyksien saaminen valtakunnalliseen johtokeskukseen ei onnistunut kaikilta pelastusalueilta, joka on kriittistä. Mutta mikäli yhteyttä ei saada, on mahdollista lähettää tärkeä viesti toisen aseman kautta joka välittää sen perille, kuten vuoden 2008 harjoituksessa kävi. Esimerkiksi yhdessä esiharjoituksessa koko Ahvenanmaa jäi pois, sillä alueelle lähetettiin vahingossa suomenkielinen sanomamateriaali (Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 9 - 10.) Tämän kaltaisissa tapauksissa voidaan huomata miten kaksikielisyys saattaa muodostaa ongelmia valtakunnallisessa viestiverkossa. Tutkija oli seuraamassa Turva 2008 harjoituksen toimintaa Kymenlaakson aluejohtokeskuksessa, jossa oli myös Etelä- ja Pohjois-Kymenlaakson solujohtokeskukset. Toiminnasta ei tullut negatiivisia asioina esille mitään muuta merkittävää kuin jo esille tullut sanomalomakkeiden paljous sekä johtoaseman ja johtokeskuksen väliset odottelut digitaali-liikennöinnin suhteen. Sanomalomakkeiden kirjoitus kuor-

mitti varsinkin solujohtokeskuksia. Aluejohtokeskuksen ja valtakunnallisen johtokeskuksen välinen liikennöinti oli ajoittain ongelmallista: välillä joutui odottelemaan taajuuden vapautumista viestin lähettämiseksi, ja muutamia kertoja viestit vaikuttivat kulkevan perille lähetystehoylivoinaan sekä lähettäjän nopeiden toimien myötä. Tilannetta on vaikea hallita, koska vastaanottavia asemia on valtakunnallisessa johtokeskuksessa rajoitetusti.

3.5 Johtopäätökset radioamatööritoiminnan rajoitteista kriisiviestinnässä

Kuten Huhtala ja Hakala toteavat kriisiviestinnän toteutuksesta, sen on oltava nopeaa ja hyvin organisoitua, jotta se olisi tehokasta ja palvelisi tarkoitustaan. Se on olevan melko vaativa tavoite ajatellen radioamatööritoimintaa laajempaa kokonaisuutena. Myös Pelastushallinnon viestiliikenne -kirjan mukaan viestin kululla on monia eri vaatimuksia verkon, laitteiden ja käyttäjien suhteen. Radioamatöörien toiminta nojaa pitkälti harrastuneisuuteen ja varsinkin henkilökohtaisiin resursseihin, eikä toiminnan luonne ole jokapäiväisessä toiminnassa sellainen, että muodostetaan suuria verkkoja viestin välittämiseksi. Siksi muutamien tuntien harjoitukset viiden vuoden välein eivät ole riittäviä antamaan täydellistä valmiutta toiminnalle kriisitilanteessa. Haittapuolelta voidaan nähdä tietyiltä osin pelastusviranomaisten ja radioamatöörien toiminnan yhteensovittaminen teknisesti sekä sopimusten kautta. Radioamatöörin on oltava pelastusviranomaisen lähellä, jotta heiltä saadut ja heille toimitettavat viestit kulkisivat verkossa nopeasti. Radioamatööreillä ja pelastusviranomaisilla ei ole yhteisiä viestivälineitä, mikäli Viranomaisverkon päätelaitteita ei jaeta osalle radioamatööreistä. Huomioitava on myös se, että radioamatöörien viestiverkko täydentää tai korvaa Viranomaisverkon kriisitilanteissa. Taustalta heijastuu myös se seikka, että harjoituksiin on saatava avuksi enemmän viranomaisia tukemaan toimintaa, jolloin tilanne on mahdollisimman totuudenmukainen ja aito. Mahdollisesti tämä myös vähensi osallistujien määrää alkunnostuksen jälkeen. Vuoden 2003 harjoituksessa oli selkeästi enemmän ongelmia varsinkin viestien välittämisessä. Yleisesti ottaen esteenä on radioamatöörien ja viranomaisten väliltä puuttuvat tarkat suunnitelmat sekä sopimukset, joilla toiminta voitaisiin vakioda ja saada radioamatöörit pysyvästi viranomaisten tueksi.

4 RADIOAMATÖÖRITOIMINNAN EDUT JA MAHDOLLISUUDET KRIISIViestinnässä

4.1 Radioamatööritoiminnan edut ja mahdollisuudet

Huhtalan ja Hakalan (2007, 16) kriteerejä viestinnän avoimuudesta, nopeudesta ja organisoinnista voidaan soveltaa myös lähtökohdaksi tutkittaessa radioamatööritoiminnan etuja osana kriisiviestintää. Radioamatööreistä myös mainitaan heidän kykynsä luoda pitkäaikaisissa tilanteissa suuriakin yhteysetäisyyksiä (Pelastushallinnon viestiliikenne 1999, 160.) Tämä on suuri etu yhteysvälin ollessa satoja kilometrejä, jolloin viestiverkko voi olla hierarkkinen kuten Turva-harjoituksissa. Tällöin viestin kulku nopeutuu merkittävästi. Myös Pelastushallinto on määritellyt tiettyjä kriteerejä viestinnälle, jotka muodostuvat eri tekijöistä. Näitä ovat muun muassa sanoman lähettäjän huono ulosanti, joka vaikuttaa viestin selkeyteen. Viesti voi olla sekava, liian pitkä tai vaikeaselkoinen, jolloin viestin sisältöä on vaikea tulkita. Toinen seikka on vastaanottajan omaksumiskyky tai tulkinta, jolloin viesti voidaan tulkita väärin vahingossa tai huomion keskittyessä johonkin muuhun. Siksi vaaditaan, että lähettäjällä ja vastaanottajalla on samanlainen käsitys viestiin sisältyvien sanojen sisällöstä ja merkityksestä eli on pysyttävä yleisesti käytetyssä ammattisanastossa (Pelastushallinnon viestiliikenne 1999, 85 - 86.) Radioamatöörien keskuudessa tästä ei muodostu merkittävää ongelmaa, sillä heillä on yhtenäinen tutkinto, koulutus ja tutkintovaatimukset, jotka Viestintävirasto on asettanut. Myös ohjeistus Turva-harjoituksien osalta pyrkii välttämään nämä ongelmat. Puheradioliikenteen viestiliikenneohjeessa mainitaan, että suuressa verkossa on monenlaista osaajaa ja slangit voivat olla erilaisia, jonka vuoksi on kuvattava yksiselitteinen liikennesanasto. Vuoden 2003 harjoituksesta löytyy myös kokemuksia:

2003 -harjoituksessa aivan omilla liikennetavoillaan toimineet asemat söivät osaltaan koko verkon sanomien läpimenoaikaa rajusti. Tämä oli sitten muiden asemien liikenneajasta pois! Samoin erottuivat liikennettä harjoitelleet asemat joukosta erityisen selvästi. Näillä liikenne sujui, eikä erityisiä takkuiluja ollut harminakaan. Nämä asemat erottuivat, edukseen, erityisesti johtoaseman suunnasta seuraten. (Puherradioliikenteen viestiliikenneohje, Turva 2008, 9).

Tilanne voisi olla toinen jos viestittäjä olisi täysin kokematon henkilö, jolta ei vaadita minkäänlaista tutkintoa tai hänellä ei ole koulutusta viestitustoimintaan. Harrasteliijoillakin on välillä ongelmia viestityksen kanssa. Pelastushallinnon viestiliikenne -kirja (1999, 86) toteaa, että sanoma ei pääsääntöisesti mene sellaisenaan perille, vaan lähes aina syntyy vääristymiä, väärinymmär-

ryksiä. Tämä aiheuttaa informaatiohukkaa, joka olisi estettävä ”informaatioylijäällä”. Keinona ovat viestin toistaminen, saman asian ilmaiseminen kahteen kertaan ja selventävät lisäsanat. Tehokkaita keinoja ovat vastaanottajan suorittama asiasisällön toistaminen ja perillemenon tarkistaminen kysymyksillä. Tämä ongelma on vältetty esimerkiksi Turva -harjoituksissa käyttämällä sanoman takaisinlukua ja kuittaussanomaa, kun viesti on mennyt eteenpäin (Turva 2008 viestiliikenneohje, 19 - 20). Tähän seikkaan ottaa kantaa Turva 2008 -harjoituksen radioliikenteen viestiliikenneohje. Se määrittää, että tavoitteena on kehittää asemahenkilöstön taitoa välitettävän tiedon muokkauksessa, sillä usein viestitettäväksi annettavat sanomat ovat liian monisanaisia. Viestiliikenneohjeen mukaan radiotien käytölle on tärkeää liikenteen minimointi unohtamatta sitä seikkaa, että tieto siirtyy oikein. Viestiliikenneohje on myös perusta tuleville tositilanteille ja harjoituksille, jolloin voidaan todeta, että radioamatööritoiminta ja radioamatöörien kriisiviestintäharjoitukset tuovat mahdollisuuksia toiminnan kehittämiseen harjoittelun ja suunnittelun myötä. Viestiliikenneohjeessa tämä todetaan seuraavasti:

Tämä ohje on tarkoitettu sanomaliikenteen rungoksi Turva 2008 -harjoitukseen ja sitä edeltävien kokeiluharjoitusten digi- ja puheradioliikenteeseen. Viranomaisten käskiessä, käytämme tätä ohjetta toistaiseksi myös tositilanteiden yllättävissä, hälytysluonteisissa puheradion sanomaliikennetehtävissä. Turva 2008 -harjoituksen kokemusten perusteella SRAL kehittää tästä edelleen itselleen ja tarvittaessa Vapaaehtoiselle pelastuspalvelulle (VAPEPA) hälytystehtävien sanomaliikenneohjeen. Ennestään Vapepa:lla ei tällaista ohjetta ole. Suomen Radioamatööriliitto ry on edelleen Vapaaehtoisen pelastuspalvelun ainoa viestijärjestö. Tässä pyritään kuvaamaan kaikki kyseessä olevan puheradioverkon liikennekuviot mahdollisimman tarkoin. Tarkoituksena on tuottaa yhteiset ja yksiselitteiset toimintamallit sanomaliikenteeseen. (Puheradioliikenteen viestiliikenneohje, Turva 2008, 4.)

Suomen kaksikielinen väestö aiheuttaa vaatimuksia viestiliikenteelle. Siksi esimerkiksi Turva 2003 -harjoituksessa yksi radioamatööri käänsi suuren määrän viestiliikenneohjeistusta ruotsiksi (Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 5). Tämä osoittaa sen, että myös harrastajat voivat edesauttaa yhteistä päämäärää. Edellisessä luvussa haittapuolena esille tuli se, että ruotsinkielinen viestiliikennemateriaali ei mennyt Ahvenanmaalle esiharjoitusta varten, jolloin koko Ahvenanmaa jäi harjoituksesta pois. Siksi on erittäin tärkeää saada jokainen henkilö mukaan kielestä tai sijainnista riippumatta. Henkilöstön toimintaa helpottaa myös laitteiston toimivuus ja varsinkin laitteiston helppokäyttöisyys. Jo vuoden 2003 harjoituksessa otettiin huomioon se, että laitteet voivat mennä rikki. Yksinkertaiset ratkaisut toimivat siis kaikkein parhaiten ja teknisten ratkaisujen on oltava mahdollisimman helppoja (Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 6).

4.2 Harjoitustoimintaa edesauttaneet tekijät

Vuoden 2003 harjoituksesta loppuraporttiin oli kerätty seuraavia havaintoja:

Aluevastaavien palaute	Kyllä %	Ei %
Kaikki sujui ennakkotietojen/suunnitelmien mukaan	76	24
Teknisesti kaikki sujui hyvin	90	10
Kaikki alueen sisäiset radioyhteydet toimivat	86	14
Yhteydet valtakunnalliseen johtokeskukseen toimivat	76	24
Välitimme kaikki sanomat alueen sisällä	91	9
Minulle on raportoitu laiterikosta	9	91
Alueeni osanottajille sattui haavereita	5	95
Alueeni pelastusviranomaisia oli seuraajina	57	43

(Taulukko 2. Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 12)

Taulukkoa tulkittaessa on muistettava Seppo Sisätön (Turva 2003 loppuraportti, 13) korostama asia siitä, että keskimäärin viisi prosenttiyksikköä vastaa yhtä tapausta. Hän myös mainitsee että kaiken kaikkiaan lopputulos on kiitettävä ja osallistujien sitoutumistaso oli hyvä, koska puolet pelastusalueista oli sellaisia joissa kaikki ennakkoon ilmoittautuneet lähtivät mukaan. Hyvänä asiana ilmenee viestien välittäminen alueen sisällä ja laitteiston toimivuus sekä tekninen toimivuus. Varsinaisen harjoituksen sujuvuuteen vaikutti mitä todennäköisimmin kaksi esiharjoitusta, joista ensimmäiseen osallistui kaikki johtokeskusasetat, 52 solujohtokeskusta ja 234 kunta-asemaa sekä noin 300 kuntaa. Radioamatöörejä osallistui noin 400. Toisen esiharjoituksen tavoitteet saavutettiin 22 pelastusalueella, jolloin johtokeskusasetat oli 22, solujohtokeskuksia 61, kunta-asemia 268 ja aktiivisia kuntia lähes 350. (Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 9 - 10.) Mainittavia haavereita ei sattunut. Harjoituksen asemien määrään suhteutettuna melko moni pelastusviranomainen oli seuraamassa toimintaa. Loppuraportin yhteenvedossa tulee esille se, että harjoitus onnistui yleisesti ottaen hyvin. Myös valtakunnallinen johtokeskus toimi harjoituksen seurannan näkökulmasta hyvin. Sanomaliikenne sujui alueiden sisällä kiitettävästi ja valtakunnallinen viestiverkko on toimiva ja varma saatujen kokemusten perusteella. Erityishuomion ansaitsevat sanomaliikennetaidot ja seikat, jotka vähentävät valtakunnallisen johtokeskuksen sanomaliikenteen ruuhkautumista. (Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 13.)

Vuoden 2008 harjoitus eteni huomattavasti paremmin tilastojen valossa:

Aluevastaavien palaute	Kyllä %
Tuliko mielestäsi esityölle kiire?	50
Oliko valmistautumisaika riittävä?	81
Toimitteko viranomaistiloissa?	37 asemaa
Miten hyvin onnistui kunta-asemien toteutus?	88
Arviosi digi-moden toimivuudesta?	49
Pidätkö kokeilemaamme verkkoa tarpeellisena?	93
Onnistuisimmeko huomenna rajatussa tositilanteessa?	87
Aluevastaavien palaute	kappaletta
Montako sanomaa saitte ala-asemiltanne?	508
Montako sanomaa lähetitte ala-asemillenne?	252
Montako sanomaa lähetitte valtakunn. johtokeskukseen?	65

(Taulukko 3. Raportti Turva 2008 viestiliikenneharjoituksesta 2009, 20)

Sanoma-aihioita oli tuotettu kaikkiaan 5729 kappaletta, jotka piti muokata tehokkaaksi sanomaksi. Tavoitteena oli kehittää asemahenkilöstön osaamista sanomamuokkaukseen viranomaisten tueksi. Palautteen mukaan valtakunnallinen johtokeskus ja 16 kysymyksiin vastannutta aluetta käsittelevä harjoituksen aikana 778 sanomaa eli 194 sanomaa tunnissa. Tämän lisäksi useat sanomat aiheuttivat lisäliikennettä vastauksien ja kuittaussanomien muodossa. Turva 2008 loppuraportissa korostetaan sanomaliikenteen kehittyneen ja rutinoituneen vuoden 2003 harjoituksen jälkeen merkittävästi. (Raportti Turva 2008 viestiliikenneharjoituksesta 2009, 20.) Voidaan todeta, että sanomien määrään suhteutettuna toiminta sujui hyvin ilman merkittäviä ongelmia.

Vuoden 2008 harjoituksen loppuraportti (2009, 20 - 21) mainitsee myös, että harjoitus toteutui ja se koettiin toimijoiden taholta hyvin onnistuneeksi. Valtakunnallinen johtokeskus toteutui ja toimi odotetulla tavalla sekä johtokeskuksen ulkopuolinen HF-asema (High Frequency) toimi ja paransi johtokeskuksen toimintaedellytyksiä niin merkittävästi, että vastaavaan menettelyyn turvaututaan jatkossakin. Suurin osa vastanneista alueista piti kokeiltua radioverkkoa tarpeellisena ja noin 90 prosenttia vastanneista alueista uskoi verkon toimivan odotetusti äkillisessä ja rajatussa ongelmatilanteessa. Kyselyn mukaan verkon toimijat odottivat pääsevänsä kokeilemaan verkkoa yhdessä viranomaisten kanssa. Harjoituksesta saatiin paljon kokemusta ja se antoi perusmallin Turva-verkon digi-liikennettä (digitaalinen lähetelaji) varten. Se toi esille myös teknisiä ja toiminnallisia kehityskohteita. Merkittävin kehityskohde on valtakunnalliseen johtokeskukseen

suunnatun digi-liikenteen parempi hallinta, sillä se ruuhkautui harjoituksessa ohjeistuksesta huolimatta. Tärkeimpänä mainitaan se, että nykyisessä muodossa radioamatöörien toteuttama Turva 2008 radioverkko pystyisi jo nyt auttamaan viranomaisia kriisitilanteessa.

Tutkijan havainnot Kymenlaakson aluejohtokeskuksesta olivat yleisen toiminnan suhteen positiivisia ja toiminnassa näkyi radioamatöörien kokemus viestitoiminnasta sekä rauhallisuus viestien välittämisessä. Viestien välittämien vei paljon aikaa takaisinlukuineen, mutta silti viestit välittyivät tehokkaasti solujohtokeskuksista aluejohtokeskuksen kautta valtakunnalliseen johtokeskukseen aina, kun taajuus vapautui. Harjoitusten menestyksestä kertoo hyvin Turva 2008 loppuraportissa oleva suositus. Harjoituksen johtaja Timo Ärlik suosittelee kahden radioamatöörien valtakunnallisen kriisiviestintäharjoituksen perusteella, että pelastusviranomaiset nimeävät radioamatöörit yhdeksi yhteistyökumppanikseen kriisitilanteiden valtakunnallisiin ja alueellisiin valmiussuunnitelmiin. Hän myös suosittelee huomioimaan suunnitelmissa pelastusalueille hankitun digitaaliliikenteen kaluston. (Turva 2008 loppuraportti 2009, 26.) Sama asiaa ehdotettiin Turva 2003 loppuraportissa, mutta silloin ei ollut vielä digitaaliliikenteen kalustoa käytössä pelastusalueilla (Turva 2003 loppuraportti 2003, 19).

4.3 Johtopäätökset radioamatööritoiminnan eduista ja mahdollisuuksista kriisiviestinnässä

Molempien harjoitusten perusteella voidaan todeta, että viestintä on ollut sellaista, jota kriisiviestintä edellyttää eli nopeata, selkeätä ja tehokasta. Ilman ongelmia harjoitukset eivät sujuneet, mutta esimerkiksi vuoden 2008 harjoitus meni erittäin hyvin palautteen ja tutkijan omien havaintojen perusteella Kymenlaakson johtokeskuksen osalta. Radioamatöörit osaavat toimia osana kriisiviestintäverkkoa ja käyttää taitojaan sekä laitteita tehokkaasti hyödykseen. Kriisiviestintäharjoituksissa oli mukana paljon kiinnostuneita radioamatöörejä ja se voimavara täytyy hyödyntää. Tämän kaltaista potentiaalia on vaikea löytää mistään muualta, kuten harjoituksien johtajat ovat todenneet ja siksi sitä kannattaa hyödyntää. Radioamatöörit myös harjoittelevat toimintaa päivittäin harrastuksenaan ja pitävät huolta laitteistostaan sekä taidoistaan. Se on muistettava, kun verrataan vapaaehtoisorganisaatiota esimerkiksi viranomaisiin; molemmat suorittavat tehtäviään päivittäin, mutta vain viranomaiset voivat tehdä oikeita pelastustehtäviä. Siksi radioamatöörienkin on saatava harjoituksissa mahdollisimman totuudenmukainen tuntuma toimintaan, jotta mielenkiinto säilyy ja voidaan mallintaa mahdollisimman hyvin se todellinen tilanne, jolloin radioamatöörejä oikeasti tarvitaan viranomaisten avuksi.

5 TURVA -HARJOITUSTEN KOORDINOINTI

5.1 Yleistä

Turva -harjoitusten kannalta on tärkeää myös tutkia harjoitusten koordinointia koulutuksen ja osaltaan myös johtamisen kannalta, jotta voidaan todeta miten vapaaehtoinen organisaatio toimii kriisiviestinnän osana ja viranomaisten tukena. Lähteenä ovat muun muassa molempien harjoitusten loppuraportit, joissa on tuotu esille myös edellä mainitut seikat. Koulutukseen ottaa kantaa Pelastushallinnon viestiliikenne (1999, 106). Siinä todetaan, että varsinkin alueellisissa verkoissa ennakkovalmistelut ja niiden tunteminen ovat liikenteen sujuvuuden perusedellytys. Näitä valmisteluja ovat muun muassa kutsut, sanonnat, kanavat ja asiakirjat. Radioliikenne on suunniteltava vähintään hälytysalueen, mieluummin koko läänin alueen kattavana, toteutusvalmiiksi. Pelastustoimissa on aina muistettava viestinnän olevan johtamisen väline ja viestiliikennekaavion olevan johtamisjärjestelmän kuva (Pelastushallinnon viestiliikenne 1999, 86).

5.2 Turva 2003 -harjoituksen organisaatio ja koulutus

Raportista ilmenee, että harjoituksen valmistelu aloitettiin peruslinjauksista ja organisoitumista miettimällä. Lähtökohtana oli periaate, että rakennetaan mahdollisimman vähän ja tukeudutaan jo olemassa olevaan radioamatöörien Vapaaehtoiseen pelastuspalveluorganisaatioon. Harjoitusta valmistelemaan ja johtamaan perustettiin johtoryhmä, jossa oli puheenjohtajan lisäksi yhdeksän muuta jäsentä. Jäsenet koostuivat esimerkiksi Suomen Radioamatööriliitto ry:n puheenjohtajasta ja toiminnanjohtajasta sekä Suomen Radioamatööriliitto ry:n Vapaaehtoisen pelastuspalvelun ohjaajasta. Ryhmä kokoontui syyskuusta 2002 alkaen suunnilleen kerran kuukaudessa ja asioita hoidettiin runsaasti sähköpostin välityksellä. Ryhmä jakautui pienempiin osiin, jotka keskittyivät yhden osa-alueen ongelmien ratkaisemiseen, jotta toiminta olisi tehokasta ja organisoitua. Esimerkiksi sanomaliikennetyöryhmä tuotti marraskuusi CD:n, jolle sijoitettiin kaikki oleellinen tämän harjoituksen sanomaliikenteeseen liittyvä informaatio. Harjoituksen kantavana voimana toimivat aluevastaavat, joita valittiin kaikkiaan 23. Harjoituksen onnistuminen riippui heidän aktiviteetistaan, innostuksestaan ja kyvystään ratkaista ongelmia. Aluevastaavat olivat mukana vapaaehtoisesti ja hoitivat vaikeatkin tehtävät loppuun asti, vaikka sanoivat olevansa mukana viimeistä kertaa, sillä työt jouduttiin tekemään oman ajan kustannuksella. Myös yksilösuorituksia

nähtiin sanomaliikenteen kääntämisessä ruotsin kielelle sekä internetsivujen tekemisessä. (Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 5 - 6.)

Koulutuksia järjestettiin lähes 30:ssä eri tilaisuudessa sekä kymmenissä kerhojen omissa tilaisuuksissa. Sanomaliikennekoulutusta annettiin kaikkiaan 17 pelastusalueella, joihin osallistui noin 330 radioamatööriä. Materiaalina käytettiin Suomen Radioamatööriliitto ry:n Vapaaehtoisen pelastuspalveluohjaajan Timo Ärlogin valmistamaa ohjeistusta sekä erikseen koostettua CD:tä. Kaikki materiaali oli ladattavissa myös verkkosivuilta. Vaikkakin ohjeistus oli tarkkaa ja perinpohjaista, johtoryhmä ennakoi jo ensimmäisissä alustavissa kokouksissaan sanomaliikenteen olevan radioamatöörien ongelma Turva 2003:ssa. Arvio oli paikkansa pitävä, sillä suurin harjoitusta kohtaan osoitettu kritiikki koski juuri sanomaliikennebyrokratiaa. Suuri osa radioamatööreistä koki laaditun sanomaliikenneprotokollan liian mutkikkaaksi, hitaaksi ja käytännölle vieraaksi. Kuitenkin se oli laadittu niiden kokemusten pohjalta, joita tositilanteista oli saatu. (Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 7.)

Aluevastaaville tehtiin kysely harjoituksen valmisteluista. Kyselyistä ilmeni, että koulutus meni keskimäärin kaikkein parhaiten. Puolestaan radioamatöörien mukaan saamisessa oli ongelmia sekä myös alueellisen johtoryhmän tuessa oli puutteita (Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 9). Kaksi esiharjoitusta antoi paljon tietoa varsinaisen harjoituksen varalle. Ne liittyivät häiriöiden poistamiseen ja taajuustaulukoiden sekä viestiverkkojen rakenteen tarkistuksiin. Toisessa esiharjoituksessa huomattiin samoja seikkoja sekä tarve viestin kierrättämisestä, jos viestiä ei saada perille HF-taajuuksilla (High Frequency). (Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 11.) Erityisenä huomiona raportista ilmeni, että koulutusta organisoineilla pelastusalueilla sanomaliikenneongelmat jäivät pieniksi (Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta 2003, 9).

5.3 Turva 2008 -harjoituksen organisaatio ja koulutus

Peruseriaate oli sama kuin vuoden 2003 harjoituksessa, mutta johtoryhmän kokoa muutettiin. Organisoituminen tapahtui pelastusalueiden mukaan ja johtoryhmään otettiin mukaan viranomaisedustajat. Näitä olivat muun muassa Huoltovarmuuskeskusten, Sisäasiainministeriön, Puolustusvoimien, Pelastusopiston ja Liikenneministeriön edustajat. Toiminnassa ei ollut merkittäviä

eroja vuoden 2003 harjoitukseen kuin digitaalisen lähetelajin mukaantulo ja sen varmuuteen liittyvät seikat. (Raportti Turva 2008 harjoituksesta 2009, 6.)

Aluevastaavien ja johtoryhmän koulutustilaisuudet järjestettiin Pelastusopistolla ja Turva-koulutusta annettiin noin 30 paikkakunnalla. Erinäisiä koulutustilaisuuksia oli kuitenkin melko paljon ja jopa yksityiskohtaiselle koulutukselle koettiin olevan tarvetta. Kokonaisuudessa kertyi noin 1000 henkilökoulutuskertaa. (Raportti Turva 2008 viestiliikenneharjoituksesta 2009, 9 - 10.) Edellisen harjoituksen palautteen ja tämän harjoituksen perustamissanojen myötä tavoitteena oli sanomaliikenteen paperibyrokratian minimoiminen, jota aluevastaavat pohtivat laajasti toisessa koulutustilaisuudessa Pelastusopistolla. Sanomaliikenteen varmuustavoite ja kirjanpitomenettely olivat edelleen samat kuin aikaisemmin. Tavoitteena oli myös mahdollisen sanomakaaoksen jälkeinen verkon nopea palautuminen. Näillä ehdoilla ei aikaisempaa asiakirjamallia parempaa menettelyä kuitenkaan löytynyt ja toiminta perustui vuoden 2003 harjoituksen menettelyihin. Mahdollisesta sanomakaaoksesta toipumisen nopeuttamiseksi ehdotettiin hallinnollisen kuntanumeron lisäämistä sanomanumeron osaksi. Tämän soveltamisessa päätettiin kriisitilanteen menettelyksi se, että sanoma toimitetaan kuntanumeron varassa kyseessä olevan kunnan radioverkon ylimmälle asemalle. Raportissa mainitaan myös, että yllättävän monilla alueilla valmistautuminen jäi melko myöhäiseen vaiheeseen. Ajoissa olleilla alueilla puolestaan olivat valmiit suunnitelmat jo vuodenvaihteessa. Hyvissä ajoin tapahtunut valmistelu ja kouluttautuminen näkyivät sanomaliikenteen ja yhteyksien laadussa myönteisesti. (Raportti Turva 2008 viestiliikenneharjoituksesta 2009, 15.)

5.4 Johtopäätökset toiminnan koordinoinnista Turva -harjoituksissa

Edellisten lukujen ja tämän luvun perusteella voidaan todeta, että koulutuksella on ollut iso rooli osana valmisteluprosessia ja koulutuksella on saavutettu tavoitteet hyvin. Osallistujamäärään verrattuna moni oli tavalla tai toisella mukana koulutuksessa, vaikka vuoden 2008 harjoituksessa ilmeni, että kyseessä oli jo tuttu asia. Molemmista raporteista tulee ilmi varsinkin se, että niillä pelastusalueilla, joilla harjoiteltiin aktiivisesti, myös varsinainen harjoitus meni hyvin. Harjoittelun ja varsinaisen harjoituksen perustaksi työryhmä oli tehnyt koulutusmateriaalia ja ohjeistuksen, jotta toiminta oli yhtenäistä. Kuten todettu, ennakkovalmistelut ja niiden tunteminen ovat liikenteen sujuvuuden perusedellytykset. Ne seikat toteutuivat molemmissa harjoituksissa, sillä esi-harjoitukset ja kokemukset hyvistä sekä huonoista asioista pystyttiin havaitsemaan ennen varsi-

naista harjoitusta. Myös tekniset ratkaisut pystyttiin testaamaan sekä havaitsemaan niiden aiheuttamat rajoitteet ajoissa.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Havainnot ja päätelmät

Tutkimuksessa ilmeni, että radioamatööritoimintaa voidaan käyttää osana kriisiviestintää tietyin rajoittein muodostamalla vapaaehtoisorganisaatiosta hierarkkinen kriisiviestintäorganisaatio. Se tukee pelastusviranomaisia omien laitteiden, tietotaidon ja organisaation avulla. Radioamatööreillä on riittävästi kokemusta ja harjoitusta harrastuksensa puolesta, että heitä voidaan pienellä lisäkoulutuksella ja organisoinnilla käyttää merkittävänä viranomaisten apuna, kun muiden viestijärjestelmien käyttö on mahdotonta. Tutkimus osoitti, että jos tämän kaltainen organisaatio otetaan osaksi valmiussuunnitelmia, niin se parantaa joka tapauksessa viranomaisten viestintämahdollisuuksia kuntien, pelastusalueiden ja valtakunnan tasolla. Kahden Turva -harjoituksen perusteella voidaan perustella, ettei vapaaehtoisen organisaation valjastaminen osaksi kriisiviestintää ole mahdotonta ja se on onnistunut kaikin puolin hyvin, vaikka harjoittelua on ollut melko vähän.

Tutkimuksessa esille tuli muutamia rajoitteita. Ei ole vielä täysin selvää viranomaisten ja radioamatöörien välillä, miten toiminta tulisi järjestää ja yhtenäistää. Siksi olisi tärkeää, että harjoituksia olisi enemmän. Niissä tulisi olla viranomaiset mukana viestiketjun alku- ja loppupäässä, kuten tositilanteessakin tulisi toimia. Radioamatöörit ovat viestiketjussa viestin välittäjiä, kun taas viranomaiset ovat viestiketjun tarvitsijoita. Harjoittelu menettää merkityksensä, jos toinen näistä puuttuu. Tutkimuksen mukaan ongelma olisi ratkaistavissa ottamalla radioamatöörit toimintaan mukaan suuremmassa mittakaavassa. Turva 2003 ja Turva 2008 -harjoituksissa tuli ilmi, että mielenkiinto loppuu nopeasti alkuinnostuksen laannuttua, jos toiminnasta puuttuu niin sanottu tekemisen meininki. Rajoitteena voidaan pitää myös radioamatöörien vapaaehtoisuutta. Monella radioamatöörillä on kriisin aikana ammatin tai muun tehtävän velvoitteet hoidettavanaan, jolloin hän ei voi toimia osana kriisiviestintäorganisaatiota, mikäli häntä ei ole varta vasten osoitettu siihen tehtävään.

Etuja, joita tutkimuksessa tuli ilmi, on lukuisia. Tärkeimpänä on radioamatöörien potentiaali ja resurssit, joita he voivat tarjota. Molemmissa harjoituksissa harjoitusten johtajat korostivat sitä, että radioamatöörejä kannattaa käyttää osana kriisiviestintää. He myös mainitsivat, miten radioamatöörit ovat kansainvälisesti osoittaneet kykynsä toimia kriiseissä viestin välittäjinä ja viranomaisten tukena. Radioamatöörit ovat myös tutkinnon suorittaneita ja ylläpitävät taitojaan lähes päivittäin, mikä tarkoittaa heidän olevan koko ajan valmiina toimimaan. Etuna on pidettävä myös sitä, että viranomaiset ovat aktiivisesti mukana toiminnassa ja tukevat radioamatöörien kriisiviestintäharjoituksia. Se on merkittävä tunnustus kahden harjoituksen perusteella, että viranomaiset ovat tiedostaneet radioamatöörien potentiaalin. Tutkijan seurattessa harjoitusta vuonna 2008 Kymenlaaksossa esille tuli samoja asioita. Radioamatöörit ovat neuvokkaita ja itseohjautuvia tekijöitä. He myös tietävät hyvin paljon omasta toiminnastaan varsinkin, kun puhutaan vähän vanhemmasta ikäpolvesta. Jos heillä on hyvät ohjeet ja tieto siitä miten toimitaan, niin hyviä tuloksia syntyy varmasti.

Toiminnan koordinointi on harjoitusten perusteella ollut hyvin suunniteltua ja harjoitukset ovat sujuneet hyvin. Suunnittelu on parantunut harjoitusten myötä. Se on selvää, sillä kaikkia ongelmia ei voi tietää kokeilematta. Näin mittavissa harjoituksissa on muistettava, että kyseessä on täysin vapaaehtoinen toiminta, joka on vaatinut mittavia panoksia organisaatiolta ja myös yksilöiltä. Jos toimintaa verrataan muihin vapaaehtoisorganisaatioihin, niin radioamatöörit ovat osoittaneet toiminnassaan johtamiseen, kouluttamiseen ja toiminnan koordinointiin liittyviä positiivisia suorituksia. Nopea ja sujuva viestintä vaatii isolta organisaatiolta paljon, mutta harjoitusten valossa radioamatöörit ovat onnistuneet myös harjoitusten valmistelussa ja koordinoinnissa hyvin. Esille on tullut myös se, että kyseessä on hyvin oppiva organisaatio, joka kykenee korjaamaan havaitut virheet ja puutteet nopeasti.

Yleisesti ottaen radioamatöörit pystyvät suorittamaan Turva -harjoitusten ja kriisiviestinnän vaatimuksien mukaisia toimia. Toimintaa on kuitenkin harjoiteltu melko vähän eikä vielä ole olemassa yhtä muuttia, jonka mukaan viranomaiset ja radioamatöörit toimisivat yhteistyössä. Siksi olisi tarpeen harjoitella lisää viranomaisten kanssa ja muodostaa yhteiset suunnitelmat, joiden perusteella toiminta saataisiin vastamaan mahdollisimman paljon sitä tilannetta, mitä se todellisuudessa olisi. Toiminnassa on otettava huomioon myös se, millaisissa kriisitilanteissa radioamatöörejä voisi sitouttaa tämän kaltaiseen toimintaan. Merkittävässä osassa tutkimusta oli se, että

missä viranomaisten asiakirjoissa otetaan kantaa radioamatöörien kriisiviestintään ja onko sitä koskaan suunniteltu tarkemmin.

6.2 Tarpeet jatkotutkimukselle

Tämän tutkimuksen keskeisenä rajoitteena oli se, ettei lähdemateriaalia ollut olemassa, mutta siitä huolimatta tietoa kertyi runsaasti tutkittavaksi harjoitusraporttien myötä. Harjoitusten raportit olivat hyvin laadittuja ja siksi myös tärkeässä osassa tutkimusta. Siten oli mahdollista tutkia asiaa tarkemmin. Koska yleisesti materiaalia on hyvin vähän, tämä osoittaa sen, että jatkotutkimukselle on merkittävää tarvetta. Siksi olisi tärkeää, että radioamatöörien harjoittamalle kriisiviestinnälle olisi olemassa jokin analysointityökalu. Sillä voitaisiin selvittää täyttääkö kriisiviestintä annetut tavoitteet ja miten toimintaa tulee kehittää. Olisi myös tarpeellista selvittää, mitä suunnitelmia viranomaisten puolesta tarvitaan, miten radioamatöörit huomioidaan valmiussuunnitelmissa, jos siihen tavoitteeseen päästään sekä miten toiminta olisi tehokkainta organisoida, kouluttaa ja johtaa? Lisätietoa harjoituksen sujuvuudesta saisi haastatteleamalla harjoituksen johtoryhmää, kuntavastaavia ja toimijoina olevia radioamatöörejä sekä myös viranomaisia. Tässä tutkimuksessa ei näitä keinoja käytetty, koska tutkimus olisi muodostunut laajaksi ja kyseisiä keinoja voi käyttää jatkossa Pro Gradu tutkielmassa tiedon syventämiseen ja analysointiin.

Tämä tutkimus herätti myös muita kysymyksiä: miten näin iso organisaatio pystytään laittamaan toimintakuntoon, kun oikeasti tilanne sitä vaatii? Miten viranomaisyhteistyö toteutetaan käytännössä eli pitäisikö pelastuslaitoksilla olla kiinteät laitteet ja tilat radioamatöörejä varten sekä vastaavat henkilöt ohjaamassa toimintaa? Tulisiko toiminnan kouluttaminen toteuttaa yhteistyössä jonkin muun organisaation kanssa kuten Maanpuolustuskoulutusyhdistys tai Puolustusvoimat? Tärkein kysymys on, koska laaditaan asiakirja, joka määrittää tarkasti radioamatöörien toiminnan kriisitilanteissa osana pelastusviranomaisten viestintää ja miten se tulee muuttamaan valmistautumista ja radioamatöörien kriisiviestintäorganisaatiota?

LÄHTEET

Aaltonen Jukka & Kalervo Järvensivu, 1999. Pelastushallinnon viestiliikenne, Tammer-Paino Oy, Tampere.

Castrén Maaret, Ekman Simo, Martikainen Matti, Sahi Timo, Söder Jouko (toim.), 2006. Suuronnettomuusopas, Kustannus Oy Duodecim.

Hannele Huhtala & Salli Hakala, 2007. Kriisi ja viestintä. Gaudeamus, Helsinki.

Puheradioliikenteen viestiliikenneohje, Turva 2008. Materiaali tekijän hallussa.

Rainer Alho, 1999. Pelastustoiminnan operaatiosuunnittelu ja pelastustoiminnan johtaminen. Tammer-Paino Oy, Tampere.

Raportti Turva 2003 viestiliikenneharjoituksesta, 2003. Laatija Seppo Sisättö. Materiaali tekijän hallussa.

Raportti Turva 2008 viestiliikenneharjoituksesta, 2009. Laatija Timo Ärlig. Materiaali tekijän hallussa.

Sisäministeriö, 2008. Sisäministeriön ohje Poliisin ja Vapaaehtoisen pelastuspalvelun yhteistoiminnasta, SM-2002-02673/Tu-313. Viitattu 10.1.2009

[http://www.yhteispalvelu.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/391587c6bdc23d2dc22574f80033b707/\\$file/2002-02673%20vapepa_jatkaminen.pdf](http://www.yhteispalvelu.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/391587c6bdc23d2dc22574f80033b707/$file/2002-02673%20vapepa_jatkaminen.pdf)

The International Amateur Radio Union, 2005. Tampere Convention. Viitattu 15.3.2009

<http://www.iaru.org/emergency/tc-hams.html>

Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa, 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2007, Yliopistopaino, Helsinki.

Viestintäohjeita, Porvoon kaupunki 2007. Materiaali tekijän hallussa.

Viestintävirasto, 2008. Radioamatööritutkinnot ja -todistukset. Viitattu 14.8.2008.

<http://www.ficora.fi/index/luvat/tutkinnotjatodistukset/radioamatoorit.html>

Viestintävirasto, 2008. Radioamatööritutkinnot ja -todistukset, moduulit. Viitattu 14.8. 2008.

<http://www.ficora.fi/index/luvat/tutkinnotjatodistukset/radioamatoorit/tutkintomoduulit.html>

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea, 2006. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Viitattu 14.8.2008.

http://www.yett.fi/content/common/yett_strategiadokumentti.pdf