

“Viranomaisyhteistyötä hallinnon eri konteksteissa”



Heli Koskinen

TIIVISTELMÄ

Sekä eläintautilaki että tartuntatautilaki ovat uudistuneet. Elintarvikelaki on uudistumassa. Tässä tutkimuksessa vertailin uutta eläintautilakia ja tartuntatautilakiesitystä sekä elintarvikelakia viranomaisyhteistyön näkökulmasta. Sosiaalisen konstruktionismin viitekehyksessä tulkitsin laki- ja lakiesitystekstiä 1) kysymys-vastaus- tekniikalla sekä 2) verbianalyysillä ottaen huomioon ne verbit, jotka kuvasivat viranomaisyhteistyötä. Eläintautilaissa ja elintarvikelaissa oli useita subjektiasemia. Viranomaisilla oli aktiivinen ja näkyvä rooli, mikä näkyi verbin aktiivimuotona sekä vastauksina ”kuka” ja ”kenelle”- tyyppiin kysymyksiin. Myös tartuntatautilakiesityksessä oli useita aktiivisia subjektiasemia. Laki- ja lakiesitysteksti vastasi pääasiasa ”kuka” ja ”kenelle”- tyyppiin kysymyksiin, mutta myös ”kenen kanssa”, ”mitä”, sekä useisiin ”miten”, ”milloin” ja ”kuinka nopeasti”- tyyppiin kysymyksiin. Lain velvoittava sisältö ei muuttunut uudistuksissa.

Avainsanat: Elintarvikelaki, eläintautilaki, kysymys-vastaus- tekniikka, sosiaalinen konstruktionismi, tartuntatautilaki, uudistus, verbianalyysi, viranomaisyhteistyö

ABSTRACT

“Co-operation in the different contexts of public administration”

My aim was to compare interpretations of new law on animal diseases, initiative of new law on contagious diseases and Food Act (under reform) from the perspective of co-operation between authorities. In a social constructionism

framework, I interpreted legal and preparatory legal text by 1) question-answer- technique and 2) by analyzing verbs. In all laws and preparatory legal text, I found several subject positions. Active role of authorities was emphasized by active verb forms and by “who” and “to whom” questions together with “what”, several “how”, “when” and “how quickly” questions. The content of law with obligations was not changed.

Keywords: Authorities, co-operation, Food Act, law on animal diseases, law on contagious diseases, question-answer technique, reform, social constructionism

JOHDANTO

Zoonoosit ja lait

Zoonoosit ovat ihmisen ja eläimen välillä tarttuvaa tauteja. Tartunta ihmiseen voi tapahtua suoraan ihmisen ja selkärangaisen eläimen välisessä kosketuksessa tai välillisesti esim. elintarvikkeiden, veden, ympäristön tai hyönteisten ja muiden niveljalkaisten välityksellä. Eläimet saavat tartunnan toisista eläimistä, ihmisistä, rehuista tai ympäristöstä. Zoonoosien merkitys väestön terveydelle on suuri, koska monet merkittävimmistä ihmisten tartuntataudeista ovat zoonooseja (Bauerfeind ym. 2016). Zoonoosit eivät muodosta yhtenäistä tartuntatautien ryhmää, koska zoonoosien aiheuttajia on monenlaisia. Siten myös havaitut tartuntatavat ja taudinkuvat poikkeavat toisistaan. Tartuntatautilaissa 583/1986 tartuntataudit jaetaan yleisvaarallisiin, ilmoitettaviin ja muihin tartuntatauteihin. Eläintautilaissa eläintaudit luokitellaan vastustettaviksi, ilmoitettaviksi ja muiksi eläintautideiksi. Eläintautien luokittelu perustuu tautien

tarttuvuuteen ja leviävyyteen, taudin aiheuttamisiin taloudellisiin vaikutuksiin sekä taudeista ihmisen terveydelle aiheutuvaan vaaraan. Vastustettavat taudit jaetaan edelleen helposti leviäviin, vaarallisiin ja valvottaviin eläintauteihin. Kaikkiin näihin sisältyy zoonooseja.

Euroopan parlamentin zoonosidirektiivin (2003/99/EY) mukaan jäsenmailla on velvollisuus seurata kuuden zoonosien aiheuttajan (salmonella, kampakyöbakteeri, listeria, EHEC/VTEC, brusella ja nautatuberkuloosia aiheuttava mykobakteeri) esiintymistä alueensa eläimissä, elintarvikkeissa ja rehuissa. Suomessa tärkeimmät zoonosit (salmonelloosi, kampakyöbakteerioosi, listerioosi, yersinioosi ja EHEC/VTEC) tarttuvat ihmisiin pääsääntöisesti eläinperäisten elintarvikkeiden välityksellä, joten zoonosien seuranta perustuu viranomaisveitoisiin ja lakisääteisiin elintarvikkeita ja rehuja koskeviin valvontaohjelmiin. Niistä tunnetuin on salmonellavalvontaohjelma, joka on saanut Euroopan komission hyväksynnän. Lisäksi kansallisissa elintarvikelaissa (23/2006) ja rehulaissa (86/2008) säädetään elintarvike- ja rehualan toimijoiden omavalvontavelvoitteesta, jonka avulla edistetään elintarvike- ja rehuruvallisuutta sekä elintarvikkeiden korkeaa laatua. Vastuu toiminnasta on toimijalla, mutta lakien noudattamisen valvontaan osallistuu viranomaisia niin kunnan kuin valtionhallinnostakin.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta edellyttää, että viranomaiset tuottavat tilastoja ja jakavat tietoa yhteiskunnallisista olosuhteista ja niiden kehittymisestä toimialallaan. Sellaisista viranomaisten julkaisemista raporteista, kuten Zoonosit Suomessa 2000–2010 (2012), Eläintaudit Suomessa 2015 (2016) ja Tartuntataudit Suomessa 2014 (2015) ilmenee, että Suomessa ei viimeisimmän kerätyn tiedon mukaan esiinny kotieläimissä ihmisille vaarallimpia zoonooseja, kuten raivotautia tai korkeapatogeenista lintuinfluenssaa eikä tartuntatauti-rekisteriin ole ilmoitettu yhtään ihmisen nautatuberkuloositapausta vuodesta 1995 alkaneella ajanjaksolla. Jos vaarallinen tai helposti leviävä eläintauti esiintyisi tai sitä epäiltäisiin esiintyvän, eläintautilaki velvoittaisi viranomaisia ryhtymään toimenpiteisiin taudin esiintymisen ja levinneisyyden selvittämiseksi, taudin leviämisen estämiseksi sekä taudin hävittämiseksi. Sekä

vuonna 2014 voimaan tullut uusi eläintautilaki että jossain määrin hallintolakikin velvoittavat viranomaiset yhteistyöhön tällaisissa tilanteissa. Vähimmillään se tarkoittaa ilmoituksen tekemistä toisille viranomaisille. Tällainen viranomaisen välinen ilmoitusketju sisältyy jo vanhaan, 1980-luvulta peräisin olevaan eläintautilakiin (Koskinen 2010; Koskinen 2012) eikä siitä ole luovuttu uudessakaan lainsäädännössä.

Eläintautiepidemioista alkunsa saaneet kansainväliset terveyskriisit ovat kuitenkin osoittaneet, että tiedonkulku eri viranomaisten välillä on ollut puutteellista (Uhlenhopp ym. 2004). Laki antaa toiminnalle puitteet eri hallintotason viranomaisille määriteltyjen selkeiden hierarkiaa ylläpitävien roolien muodossa (Koskinen 2010), kääntymättä kuitenkaan toisten viranomaisorganisaatioiden tai aktiivisten kansalaisten puoleen. Valtosen (2008) mukaan viranomaisyhteistyö on toimivaltaisen viranomaisen koordinoimaa viranomaisten ja *muiden yhteistyöhön velvoitettujen tai valtuutettujen toimijoiden toimintaa* yhdessä yhteistyön päämäärien saavuttamiseksi. Se on myös ketjureaktiota saman hallintoalan viranomaisten kesken (Koskinen 2010; Koskinen 2012). Sekä vanha että uusi suomalainen eläintautilaki korostavat viranomaisen toimintaa nimenomaan omassa roolissaan, jossa viranomaisyhteistyötä pitäisi tehdä viranomaisorganisaatioiden rajoja kunnioittaen ja toisen viranomaisen tehtäväkenttää täydentäen. Organisaation byrokratia estää tekemästä yhteistyötä yli hallinnon rajojen, mikä on ongelma erityisesti kriisitilanteissa (Huhtala & Hakala 2007).

Eläinten ja ihmisten terveyttä edistetään monen eri lain ja hallinnon alaisuudessa. Zoonosilainsäädännöllä tarkoitetaan kaikkia niitä lakeja, joissa säädetään zoonooseista. Suomen toisen zoonosistrategian (2013) mukaan tärkeimmät zoonooseja koskevat kansalliset lait ovat tartuntatautilaki (583/1986, uusi laki valmiina 2016), terveydensuojelulaki (763/2004), elintarvikelaki (23/2006), eläintautilaki (441/2013) ja rehulaki (86/2008). Lisäksi eläintautilain nojalla on säädetty myös suoraan eläimistä tarttuvien zoonosien torjunnasta (Suomen toinen zoonosistrategia 2013). Kansallista zoonosilainsäädäntöä ohjaa zoonosilainsäädäntöksi luettava zoonosidirektiivi, joka tuo EU-

jäsenmaille zoonooseihin liittyviä velvoitteita. Lainsäädäntöä tulisi harmonisoida ainakin EU-tasolla (Busani ym. 2006). Kansallisia lakeja ylempänä säädöksenä EU:n direktiivi 2003/99/EC eläinlääkintälainsäädännön ja kansanterveyslainsäädännön harmonisoinnista velvoittaa ottamaan terveysviranomaiset huomioon eläinperäisten elintarvikkeiden välityksellä leviävien tautien vastustustyössä. Tähän veloitetaan myös zoonosidirektiivissä, jossa edellytetään jäsenmaita huolehtimaan zoonooseihin, ruokamyrkytysepidemioihin ja mikrobilääkeresistenssiin liittyvästä yhteistyöstä eläinlääkintä-, elintarviketurvallisuus- ja terveydenhuoltotahojen välillä.

Zoonosiviranomaiset ja muut toimijat

Suomen toisessa zoonosistrategiassa (2013) otetaan huomioon Suomen oloissa merkittävimmät zoonosit ja mikrobilääkeresistenssi sekä esitetään ne yleiset ja erityiset toimenpiteet, jotka koskevat näitä zoonooseja. Toimenpiteiden toteuttamisesta vastaa verkostomainen, keskusorganisaatioiden välinen, vuonna 2007 perustettu Zoonosikeskus. Zoonosikeskus on Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) asiantuntijoiden yhteistyöelin, joka zoonosidirektiiviä seuraten koordinoi zoonosi-, ruokamyrkytys- ja mikrobilääkeresistenssiseurantaa, tiedon keräämistä ja seurantatulosten julkaisemista (Zoonosikeskus 2016). Zoonosikeskus tekee myös kansainvälistä yhteistyötä Euroopan Elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA) sekä Euroopan tautien ehkäisyn ja valvonnan keskuksen (ECDC) kanssa.

Toimenpiteiden toteutuminen ja toteuttaminen vaatii kuitenkin monen eri toimijatahon yhteistyötä. Zoonosistrategia on maa- ja metsätalousministeriön (MMM) sekä sosiaali- ja terveysministeriön (STM) hallinnonalojen yhteisstrategia, mikä tarkoittaa, että maa- ja metsätalousministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat tärkeimmät zoonosien torjuntatyötä ohjaavat ministeriöt. Keskusvirastot Evira ja THL ovat Zoonosikeskuksen perustamisen myötä jakaneet zoonosityötehtävänsä niin, että THL:ssä tehdään väestön tartuntatautien seurantaa ja tutkimusta, vertailulaboratorio-

toimintaa, epidemiaselvitystä ja tautitaakan arviointia sekä muuta asiantuntijatyötä, kun taas Evirassa keskitytään eläimiin, elintarvikkeisiin ja rehuihin. Alueilla zoonosityön merkittävimpiä toimijoita ovat aluehallintovirastot ja sairaanhoitopiirit. Aluehallintovirastoissa zoonooseihin liittyvää valvontatyötä hoitavat aluehallintoylilääkärit ja terveydenhuollon ylitarkastajat (terveydenhuollon yksiköt) sekä läänineläinlääkärit ja ympäristöterveydenhuollon ylitarkastajat (ympäristöterveydenhuollon yksiköt). Sairaanhoitopiireissä tartuntatautilääkärit ohjaavat ja koordinoivat zoonosien ja muiden tartuntatautien torjuntaa. Paikallistasolla zoonosityöstä vastaavat pääosin kuntien tai kuntayhtymien ympäristöterveydenhuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköt. Kuntien tehtäväkenttä zoonosien torjunnassa on laaja, samoin työhön osallistuvien viranhaltijoiden kirjo. Zoonosien torjuntaan kunnassa osallistuvat kunnaneläinlääkärit, elintarvike- ja terveystarkastajat, tartuntataudeista vastaavat lääkärit ja terveydenhoitajat.

Muita zoonosityöhön osallistuvia STM:n hallinnonalan virastoja ovat Työterveyslaitos, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea). Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on tehty myös zoonooseihin liittyvää tutkimusta (VTT). Valtionvarainministeriön hallinnonalalla tullin ja erityisesti tullilaboratorion toiminta liittyy zoonooseihin tuontivalvonnan ja siihen kuuluvien laboratoriotutkimusten kautta. Puolustusministeriön hallinnonalalla Puolustusvoimat (PV) on yhteistyössä siviilitoimijoiden (mm. THL, Evira) kanssa varautunut mahdolliseen zoonosien ja muiden biouhka-agenssien tahalliseen levitykseen. Tällaista yhteistyötä tehdään Biouhkien osaamiskeskussa.

Zoonosien moninaisuuden vuoksi niiden torjunta edellyttää laajan toimijakentän asiantuntemusta ja osallistumista. Yhteistyötä tarvitaan eri viranomaissektorien välillä (väestön terveys, elintarvike- ja rehuturvallisuus, eläinten terveys) sekä viranomaisten, tutkimuslaitosten ja elinkeinon välillä (Suomen zoonosistrategia 2013). Merkittävin viranomaistahojen ulkopuolinen toimija zoonosien vastustustyössä on elintarviketeollisuuden ja tuottajien vuonna

1994 perustama eläintautien torjuntayhdistys (ETT), jolla on vahvat verkostot sekä kansallisiin että kansainvälisiin toimijoihin Mukana zoonoosien kansainvälisessä vastustustyössä ovat myös Maailman terveysjärjestö (WHO), Maailman eläintautijärjestö (OIE) ja elintarvikkealan Codex Alimentarius, jotka tuottavat toimijoiden käyttöön erilaisia standardeja, koodeja ja ohjeita. Niillä on vaikutusta lainsäädäntöön sekä EU:ssa että kansallisesti.

Diskurssit, sosiaaliset representaatiot ja sosiaalinen konstruktionismi

Laki syntyy erilaisten asiantuntija- ja intressiryhmien vuorovaikutuksen tuotteena. Se on vuorovaikutustilanteiden diskurssien kautta syntynyt diskurssi, joka perustuu kielen käyttöön jossaakin määritellyssä kulttuuriympäristössä. Sanana diskurssi viittaa sekä merkityksiä tuottavaan kielenkäyttöön kielenkäyttötilanteesta että tästä kielenkäyttötilanteesta seuranneeseen, todellisuutta muokkaavaan ilmaisutapaan (Foucault 1972, 38–46, 131–132). Lakitekstin tapauksessa diskurssi voidaan määritellä Schiffrinin (1994, 31–39) ehdottamana funktionalistisena diskurssina, kielen käyttönä erityisessä kielenkäyttötilanteessa. Toisaalta oikeustieteellisessä kontekstissa diskurssi voi tarkoittaa merkitystä sisältävää tekstiä, koska lakiteksti muodostuu sanoista, jotka voidaan tulkita ja joilla on siten tulkitsijasta riippuvainen merkitys.

Kieli on vuorovaikutuksen väline ihmisen ja maailman välillä. Kieli ei kuitenkaan ainoastaan välitä ideologisesti neutraalia informaatiota, vaan muokkaa ja ylläpitää yksilön käsitystä todellisuudesta. (Berger & Luckmann 1966/1994.). Laki on kirjallista tekstiä, kieltä, joka on tuotettu tietyssä aikana tietyssä kulttuuriympäristössä ja siihen ovat vaikuttaneet tuona tietyssä aikana kulttuuriyhteisössä vaikuttavat yhteiset oletukset, uskomukset ja käsitykset todellisuudesta. Laki on sosiaalinen representaatio, Moscovicin (1984) tarkoittama ihmisyyteen yhteisesti neuvottelema ja hyväksymä todellisuuden määrittäjä. Sosiaaliset representaatiot ovat sekä diskursiivisia, merkityksiä sisältäviä tekstejä että merkityksiä kantavia vuorovaikutuksen osia puheessa. Kielen merkkijärjestelmää hyväksyen käytävillä sosiaalisilla representaatioilla on kieleen perustuvaa valtaa määritellä asioille

annettavia merkityksiä ja rakentaa symbolisesti ihmisten todellisuutta yksilöä laajemmalla yhteisöllisellä tasolla (Moscovici 1984). Sosiaaliset representaatiot velvoittavat myös viranomaisia. Lakia noudattamalla viranomainen paitsi ylläpitää omaa todellisuuttaan, myös toimii sosiaalisesti hyväksyttävällä tavalla eli juuri niin kuin yhteisö odottaa hänen toimivan.

Diskurssit tuotetaan vuorovaikutustilanteissa, joten ne ovat alkuperältään sosiaalisia. Sosiaalisen konstruktionismin mukaisesti tietäminen ja tieto ovat ihmisten välisissä suhteissa, kielessä ja kulttuurissa, joiden avulla saman kulttuurin jäsenet ylläpitävät toistensa todellisuutta. Bergerin ja Luckmannin (1966/1994, 13) mukaan tutkijoiden tulisi selvittää prosesseja, joiden kautta mistä tahansa tiedosta voi tulla tällaista sosiaalisesti hyväksyttyä todellisuutta. Yhteiskunta rakentuu samanaikaisesti sekä subjektiivista merkitystä ilmaiseville tulkinnoille että objektiivisille, institutionaalistuneille todellisuuksille, jotka mahdollistavat subjektiivisten merkitysilmausten irtautumisen välittömästi vuorovaikutustilanteesta (Berger & Luckman 1966/1994, 28, 45). Yksittäisillä sanoillakaan ei ole merkitystä ilman sitä kontekstia, jossa ne tuotetaan ja johon ne kuuluvat, vaan merkitys syntyy vasta suhteessa toisiin sanoihin, koko tekstiin ja kontekstiin. Tekstit ovat intertekstuaalisissa suhteissa toisiin teksteihin, jolloin tekstien ja sanojen merkitys voidaan ymmärtää ainoastaan suhteessa noihin toisiin teksteihin (Allen 2011). Diskursiiviset yksiköt sellaisenaan eivät ole yhtä tärkeitä kuin niiden väliset suhteet ja sosiohistorialliset kontekstit (Phillips & Hardy 2002, 4).

TUTKIMUSKYSYMYKSET, AINEISTO JA ANALYYSI

Tausta, tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Aikaisempi suomalaisen eläintautilainsäädännön diskurssin tutkimus (Koskinen 2010; Koskinen 2012a) on osoittanut, että lakitekstissä muodostuvat ne hierarkiset ja viranomaisyhteistyön kannalta merkitykselliset diskurssit, joiden varassa kriisitilanteen todellisuus oletettavasti muodostuu. Jokainen laki on rajoitunut omaan kontekstiinsä, joten lisäksi tarvitaan vielä selkeät ja käytännölliset laintasoiset

ohjeistukset, jotka ottavat huomioon myös muiden viranomaisten toimintaa koskevan lainsäädännön. Uusi eläintautilaki tuli voimaan vuonna 2014 ja uusi tartuntatautilaki on tullut voimaan 1.3.2017. Nykyinen eläintautilaki selkiyttää viranomaisten vastuita sekä täsmentää tehtävien ja toimivallan jakoa viranomaisten välillä. Eri toimijoiden on lain mukaisesti sitouttava edelleen välittämään informaatiota toisilleen, mutta ilmoitusvelvollisten toimijoiden joukko on laajentunut käsittäen muitakin kuin viranomaisia. Vanha tartuntatautilaki on säädetty vuonna 1986 (583/1986). Uuden tartuntatautilain tavoitteena on tartuntatautiin ja niiden leviämisen ehkäisy, sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän tartuntatautiin torjunnan ohjaava rooli alueellaan sekä entistä tarkempi, torjuntatyölle välttämätön viranomaisen tiedonsaanti. Lakiin on sisällytetty myös hallinnon kaikkien tasojen velvoite varautua poikkeukselliseen epidemiaan.

Vanhaa suomalaista eläintautilakia on aikaisemmin verrattu viranomaisyhteistyöteemalla muihin pohjoismaisiin eläintautilakeihin (Koskinen 2010; Koskinen arvioitavana) sekä sellaisiin muihin suomalaisiin lakeihin kuin rehulaki ja laki eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta (Koskinen 2012), mutta uutta eläintautilakia ei ole vielä analysoitu kansallisten lakien muodostamassa kontekstissa suhteessa muihin lakeihin ja erilaisiin lakidiskursseihin. Elintarvikelakia ja uutta tartuntatautilakia ei ole tähän mennessä myöskään tutkittu viranomaisyhteistyön ja erityisesti eri hallinnon alojen yhteistyön näkökulmasta. Suomen toisen zoonosisstrategian (2013) mukaan zoonosisilainsäädännön kehittyminen on hidastunut ja jopa taantunut EU:ssa. Siksi tutkimuksen kohteeksi valittiin lähiaikoina muuttuneita (eläintautilaki) tai muuttumassa olevia (tartuntatautilaki, elintarvikelaki) zoonosisilainsäädäntöön kuuluvia lakeja. Tämän tutkimuksen tavoitteena oli vertailla uutta eläintautilakia ja tutkimushetkellä saatavissa ollutta tartuntatautilakiesitystä sekä elintarvikelakia zoonosisien vastustamisen viitekehyksessä. Konaistavoitteena oli selvittää, minkälaisena viranomaisyhteistyön todellisuus näyttäytyy kansallisessa zoonosisilainsäädännössä (uudessa eläintautilaissa, uudessa tartuntatautilaissa ja elintarvikelaissa) vuonna 2016.

Aineisto

Tutkimusaineistona oli laki- ja lakiesitysteksti, jonka kokosin eläintautilaista (441/2013), tartuntatautilakiesityksestä ja elintarvikelaista (23/2006). Kokoamisen tein viranomaisyhteistyön teeman ohjaamana siten, että valitsin alkuperäisestä laki- ja lakiesitystekstistä viranomaisyhteistyötä käsittelevät osiot. Nämä osiot poimin muun tekstin joukosta ja liitin yhteen omaksi tekstitiedostokseen tekstinkäsittelyohjelman kopioi ja liitä- toiminnolla. Kaikki tekstit tulivat samaan tiedostoon lakikohtaisesti siten, että eläintautilaki, tartuntatautilakiesitys ja elintarvikelaki muodostivat kukin omat tiedostonsa.

Eläintautilakia tarkastellessani otin huomioon jo aikaisemmin toista tutkimusta varten tästä laista tekemäni tekstikoosteen. Tätä tutkimusta varten en tehnyt siihen mitään lisäyksiä tai muutoksia. Analysoitavaan tekstitiedostoon kertyi kuusi tekstinkäsittelyohjelman sivua alkuperäislähteiden mukaisesti. Tartuntatautilakiesitystä tarkastellessani otin huomioon tartuntatautilaista lausuntokierrokselle lähetetyn esitysluonnoksen (HE 13/2016), jolloin analysoitavaan tekstitiedostoon kertyi 3,5 sivua. Elintarvikelaista muodostui puolen sivun (21 riviä, 161 sanaa) pituinen tekstitiedosto.

Analyysi

Analyyssimenetelmänä käytin diskurssianalyysiä. Se on sosiokonstruktionistinen, kielen ja merkityksen analyyssimenetelmä, joka on tarkoitukseenmukainen nimenomaan todellisuuden rakentumisen tutkimusmenetelmänä (Phillips & Hardy 2002, 6). Diskurssianalyysi on menetelmällisesti hajanainen ja siksi useasti kritisoitu, koska sillä voidaan tarkoittaa mitä tahansa kielen tutkimuksen menetelmää. Tässä tutkimuksessa tarkoitan diskurssianalyysillä sosiolingvististä tekstin kielen tutkimusta. Suosin funktionaalista mikrolähtökohtaa eli painotin tekstin kieltä sen sosiaalisessa käyttötilanteessa. Faircloughin (1992) mukaan tutkija voi tekstintutkimuksessa käyttää tällaista lingvististä tai vaihtoehtoisesti tekstien välisen suhteen huomioon ottavaa intertekstuaalista näkökulmaa. Koska yksittäisen sanan tai tekstin merkitys syntyy vasta suhteessa toisiin sanoihin ja teksteihin (Allen 2011), kon-

teksti ja laajempi tekstien kokoelman makrotaso oli kuitenkin läsnä tutkimuksessani. Eri tekstien käytöstä johtuen en voinut täysin välttää tekstien välille syntyvää intertekstuaalista suhdetta ja tekstien kontekstia. Tekemäni diskurssianalyysi oli jossakin mielessä myös kolmiulotteista, koska laajempaa sosiaalis-historiallista kontekstia on mahdotonta rajata tutkimuksen ulkopuolelle (ks. Phillips & Hardy 2002, 19–20).

Analyysissä tarkastelin sanojen merkitystä osana lausetta sekä lauseiden merkitystä osana koko tekstiä. Perehdyin näihin suhteisiin käyttämällä ns. kysymys-vastaus- tekniikkaa. Kysymyksen ja vastauksen välisen suhteen avulla pyrin selvittämään, mihin kysymykseen tutkimani lause antoi vastauksen. Konkreettinen esimerkki analyysistä näkyy lauseessa ”aluehallintovirasto tekee päätöksen tuotantotilan terveysluokituksesta” jossa on vastaus kolmeen kysymykseen: 1) kuka tekee päätöksen tuotantotilan terveysluokituksesta, 2) mistä aluehallintovirasto tekee päätöksen, 3) mitä aluehallintovirasto tekee.

Lauseen osana verbit ovat toimintaa ilmaisevia ja siten aktiivista yhteistyötä parhaiten kuvaavia, joten otin käyttöni myös lauseissa ilmenevien verbien analyysin. Otin havaitsemani aktiivi- ja passiivimuotoiset verbit toisistaan erilleen nähdäkseni, minkälaisilla (aktiivisilla vai passiivisilla) verbimuodoilla yhteistyöhön viitattiin. Lisäksi keräsin tekstistä niitä nimikkeitä (kunnaneläinlääkäri, tarttuviin tauteihin erikoistunut toimija), joilla viranomaisiin viitattiin ja niitä verbejä (ilmoittaa, ylläpitää, päättää), joilla nämä viranomaiset yhdistettiin yhteiseen toimintaan. Näiden avulla sain muodostetuksi ne subjektiasemat, jotka lain myötä viranomaiselle ja muille valtuutetuille muodostuivat.

LAKI JA KIELEN LUOMA TODELLISUUS

Eläintautilaki

Viranomaiset ja muut valtuutetut toimijat saivat laissa useita subjektiasemia. Ne määrittivät viranomaisen taustalla vaikuttavan organisaation mukaan siten, että laissa joko viitattiin suoraan organisaatioon, kuten maa- ja metsätalousministeriöön, Eviraan, aluehallintovirastoon tai kuntaan tai yleisesti organisaatiosta riippumattomasti valvontaviranomaiseen. Eläintautilaki

valtuutti myös muita toimijoita, kuten laboratorioden henkilökuntaa ja muita kuin virassa toimivia eläinlääkäreitä. Ilmoitusvelvollisuus tarttuvasta taudista tai sen epäilystä ulottui koskemaan kaikkia eläinten parissa työskenteleviä riippumatta heidän asemastaan viranomaisena tai muuna toimijana.

Eläinlääkintäviranomaisen roolissa toimiva työskenteli yhdessä muiden viranomaisten, mutta myös erikseen valtuutettujen tarkastajien kanssa. Tarkastajilla oli eläinten terveyteen liittyvää asiantuntemusta, jonka perusteella Evira antoi heille heidän toimivaltansa. Muina viranomaisina laissa mainittiin kunnan terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaava lääkäri, ylikansalliset viranomaiset, poliisi ja tullit. Lisäksi laissa viitattiin yhteistyöhön teurastamojen, eläintarhojen, keinosiemennysasemien, rajatarkastusasemien sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa, mikä tarkoitti yhteistyötä Eviran tarkastus- ja rajaeläinlääkäreiden, kunnaneläinlääkäreiden sekä terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen henkilökunnan kanssa. Viranomaiset edustivat siis eri organisaatioita ja instituutioita. Lain mukaan nämä toiset kansalliset viranomaiset, valtuutetut tarkastajat ja laboratorionhenkilökunta olivat velvoitettuja avustamaan eläinlääkintäviranomaisia ja toimimaan eläinlääkintäviranomaisten ohjauksen alaisena. Eläinlääkintäviranomaisilla tarkoitettiin Eviran ja aluehallintoviraston virkamiehiä.

Eläintautilaissa oli 55 viranomaisyhteistyöhön liittyvää verbiä (taulukko 1). Erityisesti siellä oli velvoittavia verbejä. Niihin liittyi pakkoa, koska useimmiten ne ilmaistiin pakottavassa ja käskevässä muodossa (on ilmoitettava, on laadittava, on tutkittava, on tehtävä, on ryhdyttävä). Verbit olivat pääsääntöisesti aktiivimuotoisia ja niillä oli selkeä subjekti (viranomainen tai muu valtuutettu). Passiivimuotoiset lauseet viittasivat löydökseen (”jos uusi vakava eläintauti on todettu”). Lauseet vastasivat kuitenkin jatkuvasti kuka- kysymykseen niin, että vastuussa olevat viranomaiset olivat lauserakenteista tunnistettavissa:

”Kunnaneläinlääkärin ja aluehallintoviraston on ilmoitettava asianomaiselle terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaavalle lääkärille sellaisista eläintaudeista, joista voi aiheutua vaaraa ihmisten terveydelle.” → kenen/keiden on

ilmoitettava asianomaiselle terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaavalle lääkärille

”Jos eläinlääkäri epäilee tai toteaa eläimellä olevan vastustettava, ilmoitettava tai uusi vakava eläintauti, hänen on salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoitettava asiasta kunnaneläinlää-

kärille tai aluehallintovirastolle.” → kuka epäilee/kenen on ilmoitettava/kenelle on ilmoitettava

”Aluehallintovirasto määrää kunnaneläinlääkärin huolehtimaan...” → kuka määrää kunnaneläinlääkärin huolehtimaan/kenet aluehallintovirasto määrää huolehtimaan

Taulukko 1. Viranomaisyhteistyön verbit eläintautilaissa.

tehdä, toteuttaa, voida, epäillä, todeta, vastaanottaa, sulkea, laatia, määrätä, kieltää, rajoittaa, asettaa, vastata, hyväksyä, antaa, valvoa, suorittaa, päättää, myöntää, saada, nimetä, arvioida, järjestää, pitää, ylläpitää, kuulua, esiintyä, perustua, toimia, johtaa, ohjata, edellyttää, ottaa, vaarantua, säätää, käyttää, julkaista, maksaa, korvata, ilmoittaa, toimittaa, saattaa, seurata, tutkia, huolehtia, ryhtyä, kumota, alistaa, jäljittää, tiedottaa, tallettaa, tarkastaa, velvoittaa, jatkaa, osoittaa

Laki kertoi kattavasti, kuka ilmoittaa ja kenelle. Laki myös saneli ehdot sille, kuka toimii ja kuka velvoitetaan osallistumaan. Laissa tehtiin työnjako viranomaisten välillä kuvaamalla, kuka voi antaa määräyksen ja kuka voi antaa kieltoja ja rajoituksia. Laista voitiin päätellä, kuka johtaa ja kenen pitäisi toimia ensimmäisenä, kun joku velvoitetaan johonkin:

”Aluehallintovirasto/maa- ja metsätalousministeriö/Evira voi kieltää...” → kuka voi kieltää

”Vastustettavan ja uuden vakavan eläintaudin taudinpurkauksissa aluehallintovirasto johtaa...” → kuka johtaa

1) ”Jos kunnaneläinlääkäri... hänen on ilmoitettava asiasta aluehallintovirastolle.” → kenen on ilmoitettava/kenelle kunnaneläinlääkärin on ilmoitettava

2) ”Aluehallintoviraston on saatettava vastaanottamansa ilmoitukset Elinarvike turvallisuu- viraston tietoon.” → kenen on saatettava Elinarvike turvallisuu- viraston tietoon/kenen tietoon aluehallintoviraston on saatettava vastaanottamansa ilmoitukset

Viranomaiset tekivät päätöksiä, ottivat vastaan ilmoituksia, kokosivat ja välittivät yhteenvetoja, seurasivat eläinten yleistä terveydentilaa, val-

mistelivat suunnitelmia, epäilivät vastustettavaa eläintautia, ryhtyivät välittömiin toimenpiteisiin, ottivat näytteitä, toteuttivat tarkastuksia, hyväksyivät eläinsuojia, ylläpitivät eläintautivalmiutta, pitivät rekistereitä, myönsivät oikeuksia, johtivat tarttuvien tautien vastustustyötä ja järjestivät kiireelliset asiat virka-ajan ulkopuolella, joten laissa vastattiin mitä- tyyppiin kysymyksiin. Niitä oli kuitenkin vähemmän kuin vastauksia kuka- ja kenelle-tyyppiin kysymyksiin. Vielä vähemmän laki antoi vastauksia milloin-, kuinka usein- ja kuinka nopeasti- tyyppiin kysymyksiin. Laissa kerrottiin ainoastaan, että kunnaneläinlääkärin ja aluehallintoviraston yhteenvedot on toimitettava kuukausittain ja toimenpiteisiin on ryhdyttävä välittömästi. Ilmoituksia on tehtävä tilanteesta riippuen välittömästi tai seuraavana arkipäivänä silloin jos kunnaneläinlääkäri epäilee tai toteaa eläimellä olevan vastustettava, ilmoitettava tai uusi vakava eläintauti tai jos hän vastaanottaa lakipykälissä tarkoitetun ilmoituksen.

Eläintautilaki toisti ja vahvisti viranomaisten subjektiasemia vastaamalla kysymykseen kuka on viranomainen ja kenelle laissa tarkoitetut ilmoitukset annetaan. Informaatio virtasi ketjussa viranomaiselta toiselle, mutta myös eläinlääkäriltä toiselle. Ilmoitusvelvollisuus oli laissa selkeästi ilmaistuna kattaen muutkin kuin lain pykälien mukaan määritellyt eläinlääkärit (kuka tahansa eläinlääkäri):

”Jos *eläinlääkäri* epäilee tai toteaa eläimellä olevan vastustettava, ilmoitettava tai uusi vakava eläintauti, hänen on salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoitettava asiasta kunnaneläinlääkärille tai aluehallintovirastolle.”

Tartuntatautilakiesitys

Viranomaiset saivat lakiesityksessä useita subjektiasemia. Viranomaiset sijoittuivat valtion ja kunnan hallintoon osin päällekkäin menevin nimikkein (valtion viranomaiset, kunnat ja kuntayhtymät, sosiaali- ja terveysministeriö, aluehallintovirasto, sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköt, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, kunnan ja valtion terveydenhuolto-, terveyden- suojele-, eläinlääkintä- ja elintarvikevalvontaviranomainen, lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, Elintarviketurvallisuusvirasto). Muina apua ja tukea antavina viranomaisina kyseeseen tulivat poliisi, pelastusviranomainen ja puolustusvoimat.

Lääkärin rooli oli lakiesityksessä keskeinen, koska lakiesitystekstissä oli useita erilaisia lääkäreitä kuvaavia subjektiasemia (lääkäri, taudin toteava lääkäri, hoitava lääkäri ja kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri). Myös hammaslääkäri mainittiin kerran. Lääkärin asema ei määrittynyt aina taustalla vaikuttavan organisaation mukaan, eivätkä kyseessä aina olleet viranomaistehävää suorittavat lääkärit, vaan kaikki lääkärit. Tartuntatautilakiesityksessä viitattiin yleisesti *tartuntatautiin torjunnasta vastaaviin viranomaisiin, terveydenhuollon ammattihenkilöihin tai tartuntatautiin torjuntaan perehtyneisiin terveydenhuollon ammattihenkilöihin*, joita ei tekstissä liitetty tarkemmin viranomaisorganisaatioon tai muuhun organisaatioon kuuluviksi. Tällaisiin yleisiin viranomaisiin lukeutuivat myös Maailman terveysjärjestön ja Euroopan tautien ehkäisy- ja torjuntakeskuksen ja niiden muodostamien verkostoiden toimivaltaiset viranomaiset.

Valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisia sitovan toimintavelvollisuuden lisäksi tartuntatautilakiesitys valtuutti laboratorioita ja asiantuntijalaitoksia kertoessaan kenen tai keiden on järjestelmällisesti torjuttava tartuntatauteja:

”Tässä laissa tarkoitettujen valtion viranomaisten ja *asiantuntijalaitosten* sekä kuntien ja kuntayhtymien on järjestelmällisesti torjuttava tartuntatauteja.”

Asiantuntijalaitoksista keskeiseen rooliin nousi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos:

”Tartuntatautiin torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena toimii Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, joka tukee asiantuntemuksellaan sosiaali- ja terveysministeriötä ja aluehallintovirastoja ... sekä ohjaa ja tukee tartuntatautiin torjuntatyötä kunnissa, sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä ja sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköissä.”

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos oli tiiviisti mukana myös viranomaisten välisessä ilmoitusketjussa, jossa ilmaistiin selkeästi ja vastavuoressi, kuka ilmoittaa ja kenelle tai kenen avustuksella yhteistyö on mahdollista:

”Elintarviketurvallisuusviraston on ilmoitettava epäilyistä tai todetusta ihmisen terveyttä vaarantavasta eläintautitapauksesta Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle.”

”Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen on ilmoitettava Elintarviketurvallisuusvirastolle epäilyistä tai todetusta ihmisen terveyttä vaarantavasta vakavasta zoonoosista.”

”Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukseen on luovutettava haittavaikutusrekisterin tiedot rokotteen tai rokotuksen todetuista tai epäilyistä haittavaikutuksista Terveyden- ja hyvinvoinnin laitokselle.”

”Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen on luovutettava kansallisesti tai kansainvälisesti saamansa tiedot rokotteen tai rokotuksen todetuista tai epäilyistä haittavaikutuksista Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuselle.”

”Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimintayksiköiden on toimitettava tiedot Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle...”

”Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ilmoittaa Maailman terveysjärjestölle, Euroopan tautien ehkäisy- ja torjuntakeskukselle ja niiden verkostoiden toimivaltaisille viranomaisille...”

”Aluehallintoviraston on pyydettävä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta lausunto ennen toimiluvan myöntämistä laboratorioille”

”Aluehallintovirasto valvoo laboratorioita käyttäen hyväksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntemusta.”

”Yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaaraa aiheuttavien mikrobien tai niiden osien maahantuonnista on ilmoitettava ennen maahantuontia Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle.”

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella oli merkittävä rooli viranomaisten päätöksenteossa:

”Sosiaali- ja terveysministeriön on ennen aseuksen antamista kuultava Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta.” → kenen on kuultava Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta/ketä ministeriön on kuultava

”Aluehallintoviraston on pyydettävä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta lausunto ennen toimiluvan myöntämistä laboratorioille.” → kenen on pyydettävä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto/keneltä aluehallintoviraston on pyydettävä

Joissain tilanteissa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella oli melko itsenäinen päätöksentekovalta suhteessa ylempiin viranomaisiin:

”Terveyden ja hyvinvoinnin laitos päättää muista rokotehankinnoista ilmoitettuaan etukäteen hankinnasta sosiaali- ja terveysministeriölle.”

Lakiesityksessä kerrottiin selkeästi, kenen kanssa yhteistyötä tehdään. Yhteistyössä toimivat viranomaiset edustivat useita eri organisaatioita ja instituutioita. Aluehallintovirasto vastasi yhdessä sairaanhoitokuntapiirien kuntayhtymien kanssa alueellisesta varautumisesta. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä selvitti epidemioita yhdessä kuntien kanssa. Puolustusvoimien ja rajavartiolaitai-

toksen oli oltava yhteistyössä alueen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän ja kunnan kanssa. Toimintayksikön johtajan oli sovittava toimintansa yhteen kunnan tai kuntayhtymän toteuttamien toimien sekä valtakunnallisten hoitoon liittyvien infektioiden torjuntaohjelmien kanssa. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri toteutti laajalle levinneen epidemian selvittämistä yhteistyössä kuntien kanssa. Aluehallintoviraston ja sen toimialueen sairaanhoitopiirin kuntayhtymien oli ylipäätään tehtävä yhteistyötä tartuntatautiin torjunnassa. Käskevilla ja pakottavilla verbeillä (on ilmoitettava, on luovutettava, on toimitettava, on pyydettävä, on kuultava, on oltava, on sovittava, on tehtävä) ilmaistu velvollisuus ei kuitenkaan tarkoittanut viranomaisyhteistyötä yli hallinnon rajojen. Ainoastaan yhden kerran käskyillä velvoitettiin kunnan terveysviranomaisia kääntymään eläinlääkintäviranomaisten ja yhden kerran poliisiin, pelastusviranomaisten tai puolustusvoimien puoleen:

”Kunnan tartuntataudeista vastaavan lääkärin on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava kunnan eläinlääkintäviranomaiselle epäilemistään, toteamastaan tai tietoonsa tulleesta zoonoosista.”

”Jos Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, aluehallintovirasto, tartuntatautiin torjunnasta vastaava kunnan toimielin, kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri toteaa, että yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämistä ei voida muulla tavoin estää, poliisiin, pelastusviranomaisen tai puolustusvoimien on annettava tämän pyynnöstä virka-apua.”

Velvoitteeseen sisältyi määritelmä siitä, milloin viranomainen voi pyytää toiselta viranomaiselta virka-apua. Yleensä toimiin ryhdyttiin kuitenkin ensisijaisesti omalla hallinnonalalla eikä muita viranomaisia edes mainittu:

”... on ryhdyttävä välittömiin toimiin saatuaan tiedon torjuntatoimia edellyttävän tartuntataudin esiintymisestä tai sellaisen vaarasta toimialueellaan.”

Tartuntatautilakiesityksessä ei kuvattukaan selkeästi suhdetta kaikkiin yhteistyöviranomaisiin, sillä esityksessä viitattiin erilliseen valtioneuvoston asetukseen, jolla voidaan tarvittaessa säätää sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja aluehallintovirastojen tarkemmasta työnjaosta. Lakiesityksen lopussa viitattiin elintarvikelakiin ja eläintautilakiin, mutta esityksessä ei ollut viitasta yhteistyöhön eri hallinnonalojen viranomaisten välillä.

Tartuntatautilakiesityksessä oli 37 viranomaisyhteistyöhön liittyvää verbiä (taulukko 2). Aktiivimuotoiset verbit loivat selkeät tekevät subjektit eli viranomaiset ja muut valtuutetut, mutta lakiesitystekstissä oli myös passiivirakenteisia ilmauksia. Esityksessä esitettiin, että ”yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn

tartuntataudin leviämisen vaaraa aiheuttavien mikrobin tai niiden osien maahantuonnista on ilmoitettava ennen maahantuontia Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle” kertomatta kuitenkaan, kenen tulee tällaisesta maahantuonnista ilmoittaa. Toisaalla laissa viitataan ”ilmoitusvelvolliseen”, jonka on ”salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava myös epäilemästään tai toteamastaan juomaveden välityksellä leviävästä epidemiasta ja muusta elinympäristön mikrobin aiheuttamasta tai eläinten levittämästä tartunnasta kunnan terveydensuojeluviranomaiselle sekä elintarvikkeiden välityksellä leviävästä epidemiasta kunnan elintarvikevalvontaviranomaiselle” määrittelemättä tällaista ilmoitusvelvollista.

Taulukko 2. Viranomaisyhteistyön verbit tartuntatautilakiesityksessä.

<p>torjua, varautua, ryhtyä, saada, esiintyä, vastata, johtaa, toimia, tukea, ylläpitää, ohjata, sovittaa, valvoa, selvittää, tehdä, käyttää, olla, ottaa, säätää, pyytää, toteuttaa, siirtää, ilmoittaa, tietää, voida, levitä, käsitellä, antaa, luovuttaa, todeta, edellyttää, saattaa, toimittaa, epäillä, päättää, kuulla, estää</p>

Kuten eläintautilaissa, tartuntatautilakiesityksessä vastattiin mitä-tyyppisiin kysymyksiin. Lakiesityksen perusteella tuli selväksi, mitä on torjuttava, mihin on varauduttava ja mistä viranomaiset omalla toimialallaan vastaavat. Lisäksi lakiesityksen lukijalle selvisi, missä asioissa Terveiden ja hyvinvoinnin laitos tukee kuntia, sairaanhoitopiirin kuntayhtymiä ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä. Erityisesti kaikenlainen viranomaisten keskinäinen tukeminen osana yhteistyötä oli havaittavissa useissa tartuntatautilakiesityksen kohdissa:

”Tartuntatautiin torjunnan kansallisena asian-
tuntijalaitoksena toimii Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, joka tukee asiantuntemuksellaan sosiaali- ja terveysministeriötä ja aluehallintovirastoja.”

”Jos epidemia on levinnyt usean sairaanhoitopiirin kuntayhtymän alueelle, tauti on erityisen vakava tai epidemiaselvitys on muutoin valtakunnallisesti tärkeä, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ohjaa ja tukee...”

”Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ohjaa ja tukee kuntia ja sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköitä.”

Eläintautilaista ja elintarvikelaista poiketen tartuntatautilakiesitystä hallitsi diskurssi, jonka mukaan viranomaisilla on oikeuksia myös toistensa hallussa pitämään tietoon:

”Sosiaali- ja terveysministeriöllä on oikeus saada tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisessa tarvittavat tiedot muilta viranomaisilta.” → mitä ministeriöllä on/mihin ministeriöllä on oikeus

”Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavalla lääkäriellä on oikeus saada kunnan ja valtion terveydenhuolto-, terveydensuojelu-, eläinlääkintä- ja elintarvikevalvontaviranomaisilta... epidemian havaitsemiseen, syyn selvittämiseen ja tartunnan jäljittämiseen tarvittavat tiedot.” → mihin terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavalla lääkäriellä on oikeus

Tästä seurasi, että näissä kohdin lakiesityksessä myös määriteltiin, miten ja kuinka nopeasti viranomaisilla on oikeus saada tarvitsemansa tieto:

”Tiedot on annettava viivytyksettä ja korvauksetta.”

Elintarvikelaki

Viranomaiset saivat laissa useita subjektiasemia. Kuten eläintautilaissa, ne määrittyivät viranomaisen taustalla vaikuttavan organisaation mukaan. Mukana oli sellaisia organisaatioita, jotka ovat myöhempien organisaatiouudistusten kautta muuttaneet nimeään (Kansanterveyslaitos → Terveyden ja hyvinvoinnin laitos) tai yhdistyneet suuremmiksi organisaatioiksi (Elintarvikevirasto → Elintarviketurvallisuusvirasto). Voimassa olevan lain eri pykälissä (§ 45 ja § 52) viitattiin kuitenkin samanaikaisesti sekä Elintarvikevirastoon että Elintarviketurvallisuusvirastoon. Muina viranomaisina mainittiin kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen (viitaten kuntaorganisaatioon tai yksittäiseen viranhaltijaan), aluehallintovirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, poliisi ja tullilaitos. Viranomaiseen myös viitattiin käyttämällä organisaatiosta riippumatonta yleistermiä ”valvontaviranomainen”. Lisäksi viranomaisen subjektiasema määrittyi toisen lain kautta (vanhassa tartuntatautilaissa säädetty viranomaiset), mikä poikkesi eläintautilaille tyyppillisestä diskursista.

Viranomaisyhteistyön yhteistyötahot eivät määrittyneet ainoastaan elintarvikelain, vaan myös tartuntatautilain kautta. Viranomaisyhteistyötä kuvatessaan elintarvikelaki vastasi selkeästi kysymykseen kenen kanssa yhteistyössä tapausta koskeva selvitys on tehtävä:

”... tehtävä tapausta koskeva selvitys asianmukaisine epidemiologisine ja mikrobiologisine tutkimuksineen yhteistyössä tartuntatautilaissa säädettyjen viranomaisten kanssa...”

Samalla laki määritteli, kenen on ilmoitettava ja kenelle on ilmoitettava:

”Kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen on... viipymättä tehtävä tapausta koskeva selvitys asianmukaisine epidemiologisine ja mikrobiologisine tutkimuksineen yhteistyössä tartuntatautilaissa säädettyjen viranomaisten kanssa sekä toimitettava tarpeelliset ilmoitukset Kansanterveyslaitokselle ja Elintarvikevirastolle.”

”Valvontaviranomaisen on ilmoitettava aluehallintovirastolle ja Elintarviketurvallisuusvirastolle todetuista terveysvaaroista.”

Viranomaiset olivat aktiivisia toimijoita, koska kaikki havaitut verbit (saada, epäillä, tehdä, toimittaa, ilmoittaa, olla, päättää, arvioida, antaa) esiintyivät aktiivimuodoissaan. Verbit esiintyivät myös pakottavassa ja käskevässä muodossa (on ilmoitettava, on tehtävä, on toimitettava, on annettava), joten ne olivat toimijoita velvoittavia. Sen lisäksi, että laissa ilmaistiin selkeästi, kuka tekee (aktiivisesti), kenen vastuulla tekeminen on ja kenelle tehdään, laissa määriteltiin, mitä on tehtävä, mistä on tehtävä, millaisista seikoista on tehtävä ja milloin on tehtävä. Laissa ilmaistiin myös kaksi kertaa, kuinka nopeasti jotain on tehtävä.

Velvoittavuus takaa, että informaatio virtaa ketjussa viranomaiselta toiselle:

”Valvontaviranomaisen on ilmoitettava aluehallintovirastolle ja Elintarviketurvallisuusvirastolle...lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten on ilmoitettava kunnan elintarvikevalvontaviranomaiselle... Valvontaviranomaisen on lisäksi ilmoitettava tartuntatautilaissa tarkoitetuille viranomaisille...” → kenen on ilmoitettava/kenelle on ilmoitettava

Informaation virtauksen lisäksi virtauksen nopeus on määritelty:

”Elintarvikeviraston on *viipymättä* ilmoitettava 1 ja 2 momentin nojalla tekemistään päätöksistä asianomaisille kunnille.” → kenen on ilmoitettava/kenelle on ilmoitettava/millaisille kunnille on ilmoitettava/mistä on ilmoitettava/*kuinka nopeasti on ilmoitettava*

POHDINTA

Lakiuudistusten yhteydessä eläintautilaki ja tartuntatautilakiesitys ovat kehittyneet uudistuksille asetettujen tavoitteiden suuntaisesti. Eläintautilaki selkiyttää viranomaisten vastuita sekä täsmentää tehtävien ja toimivallan jakoa viranomaisten välillä. Eri toimijoiden on lain mukaisesti sitouttava edelleen välittämään informaatiota toisilleen, mutta ilmoitusvelvollisten toimijoiden joukko on laajentunut käsittäen muitakin kuin viranomaisia. Tartuntatautilakiesityksessä näkyy entistä tarkempi, torjuntatyölle välttämätön viranomaisen tiedonsaanti. Sen piiriin kuuluvat nekin viranomaiset, jotka edustavat muita organisaatioita ja instituutioita. Kriisitilanteita silmällä pitäen organisaation byrokratian ei pitäisi enää estää tekemästä yhteistyötä yli hallinnon rajojen, koska laki velvoittaa viranomaiset ylittämään näitä rajoja.

Tulkitseva tutkimusote kiinnittää huomiota sanojen merkitykseen, joka on altis subjektiivisille tulkinnoille. Se on diskursiivisen tutkimustavan haittapuoli. Jotkut tulkinnot kuitenkin toistuvat laista toiseen siirryttäessä, mikä tuo yhtenäisyyttä analyyseihin ja antaa luotettavamman kuvan koko tutkimuksesta. Sanoja käytetään hieman eri tavalla eri laki- ja lakiesitysdiskursseissa, mutta niistä voi rakentaa itselleen käsityksen siitä, mikä viranomaisyhteistyössä on laista riippumatta tärkeää. Viranomaisten välisestä ilmoitusketjusta tehdyt aikaisemmat havainnot (Koskinen 2010; Koskinen 2012) tukevat omalta osaltaan näitä tulkintoja. Viranomaisyhteistyö on tiedon vaihtoa. Juuri puutteellinen tiedon kulku pahentaa ja syventää eläintautiepidemioista alkavia terveyskriisejä (Uhlenhopp ym. 2004), joten esteettömään tiedonvaihtoon tulisi jatkossakin kiinnittää huomiota.

Pelkkä tiedonvaihto voi riittää kattamaan tehokkaan viranomaisyhteistyön tarpeet. Jokaisella viranomaisella on tällöin oma tehtävänsä ja vastuualueensa eikä tarvetta hallinnonrajojen ylittämiseen ole. Suomalaisessa lainsäädännössä näyttäisi olleen pyrkimys nimenomaan tällaiseen ko-operatiiviseen (co-operation) yhteistyöhön. Siitä saattaisi olla kysymys myös käytännön tilanteissa eläinlääkintäviranomaisten ja tullin

järjestäessä lemmikkien tuonnin tehovalvontaa keväällä ja kesällä 2016. Ko-operatiivisessa yhteistyössä viranomaiset tarjoavat toisilleen vain toiminnan mielekkään jatkumisen kannalta olennaisen tuen ja informaation, mikä lisää toiminnan tehokkuutta. Toisaalta se tuo mukaan myös byrokraattisen organisaation aineksia. Yhteistyö on tarkkaan suunniteltua ja koordinoitua, jopa jäykkää. Todellisuus rakentuu sellaisissa ihmisten välisissä suhteissa, kielessä ja kulttuurissa, jossa organisaation tarpeet ja yksilön inhimilliset tarpeet on tiukasti erotettu toisistaan.

Viranomaisyhteistyötä voidaan tehdä myös sellaisella postmodernimmalla tavalla, jossa jokainen toimija on enemmän vastuussa yhteisestä lopputuloksesta ja sopeuttaa omaa toimintaansa yhteisten tavoitteiden hyväksi. Tällainen kollaboratiivinen (collaboration) lähestymistapa sopii paremmin kokonaisturvallisuuskustelun pohjaksi. Kollaboratiivisesti ajateltuna Huhtalan ja Hakalan (2007) esittämä kritiikki organisaatioista, jotka eivät tee yhteistyötä yli hallinnon rajojen, on oikeutettua. Toisaalta kriisitilanteissa tulisi pidättäytyä käyttämään tuttuja ja hyväksi havaittuja toimintatapoja. Valtosen (2008) mukaan viranomaisyhteistyö on toimivaltaisen viranomaisen *koordinoimaa* viranomaisten ja muiden yhteistyöhön veloitettujen tai valtuutettujen toimijoiden toimintaa yhdessä yhteistyön päämäärien saavuttamiseksi, mikä tämän tutkimuksen kontekstissa mielestäni tarkoittaa, että jonkun täytyy kuitenkin toimia toimintaa johtavana ja koordinoivana viranomaisena. Tämä tulee esille erityisesti eläintautilaissa.

Kollaboratiivinen yhteistyö voi äärimmillään tarkoittaa yhteistyön tiivistymistä siten, että toimijat sulautuvat yhteen. Suomalaisessa zoonoosien vastustustyössä on lukuisia toimijoita eikä merkkejä tällaisesta sulautumisesta, koska Zoonoosikeskuksessakin tehtävät jaetaan ko-operatiivisesti Eviran ja THL:n kesken. Kuitenkin yhteistyön tiivistyessä suomalaistenkin viranomaisten välillä jaetaan yhä enemmän niitä yhteisiä todellisuuden määrittäjiä, jotka eri lakitekstien kautta ohjaavat viranomaisten toimintaa samaan suuntaan. Silloin sosiaalisilla representaatioilla on merkitystä. Sulautumiseen johtavalla kokonaisvaltaisella yhteistyöajattelulla saavutetaan ihmisten välinen konsensus, kun

taas Moscovicin (1984) mukaan sosiaalisilla representaatioilla rakennetaan symbolisesti ihmisten todellisuutta yksilöä laajemmalla yhteisöllisellä tasolla. Nykyiset turvallisuuden uhkakuvat ulottuvat yli hallinnon rajojen, mikä tarkoittaa viranomaisyhteistyön todellisuuden siirtymistä yhden hallinnon alan viranomaisten todellisuudesta kaikkien viranomaisten ja viranomaisorganisaatioiden välisten verkostojen todellisuuksiin. Yksittäisten turvallisuusuhkien ehkäisyn ja torjunnan sijasta viranomaisten tehtävänä on osallistua kokonaisturvallisuudesta huolehtimiseen monimutkaisissa viranomaisten ja muiden toimijoiden muodostamissa verkostoissa.

Organisaatioiden rajoja hämärtävä kokonaisturvallisuusajattelu edellyttäisi intertekstuaalisuutta myös viranomaisten toimintaa säätelevien lakien osalta. Elintarvikelain (23/2006) teksti on intertekstuaalisessa suhteessa vanhaan 1980-luvun tartuntatautilakiin ja tartuntatautilakiesitykseen, mutta myös tämän analyysin ulkopuolelle jääneen. Vuoden 2017 alussa voimaan astuneeseen tartuntatautilain tekstiin, koska elintarvikelaissa määritetty tapaus koskeva selvitys on tehtävä yhteistyössä (minä tahansa vuonna voimaan tullessa) *tartuntatautilaissa* säädettyjen viranomaisten kanssa. Analyysitasolla tekstien ja sanojen merkitys voidaan ymmärtää ainoastaan suhteessa toisiin teksteihin (Allen 2011), mikä tässä tapauksessa tarkoitti eri lakidiskurssien muodostamaa suhdetta. Elintarvikelaki on siten tulkittavissa osin tartuntatautilain kontekstissa siitä riippumatta, että lakitekstit on tuotettu eri aikoina ja erilaisessa lainlaadintaa ohjanneessa kontekstissa. Zoonoosilainsäädännön kehittyminen EU:ssa ei ehkä olekaan hidastunut ja taantunut, kuten Suomen toinen zoonoosistrategia (2013) väittää, koska näissä kahdessa laissa on otettu useat terveysviranomaiset huomioon eläinperäisten elintarvikkeiden välityksellä leviävien tautien vastustustyössä ja saatu aikaa toivottua lainsäädännön harmonisointia. Toisaalta zoonoosilainsäädännön ei voi kehua kehittyneenkään, koska

vuonna 2006 voimaan tullessa elintarvikelaissa on täytynyt viitata 1980-luvun tartuntatautilakiin ja aikaan ennen kansallista lainsäädäntöä ohjaavia EU:n direktiivejä.

Elintarvikelaki on uudistumassa. Muutettu elintarvikelaki olisi lakiesityksen mukaan tulos voimaan 1.1.2017 (HE 104/2016). Näin ei näytä kuitenkaan käyneen, joten toimijoiden on edelleen noudatettava tässä tutkittua elintarvikelakia. Painotus on sanalla ”toimijoiden”, sillä se tuo mukaan viranomaisten ohella muut yhteistyöhön velvoitetut ja valtuutetut. Kielen ja diskurssin tutkimus tuo näkyviin kielen todellisuutta muokkaavan vallan ja antaa mahdollisuuden keskustella lakisidonnaisen virkamieskulttuurin itseäänselvyyksistä, mitä voidaan pitää menetelmän etuna. Samalla käytetty menetelmä jättää kuitenkin huomiotta toiset, vähemmän dominoivat diskurssit. Keskeistä olisi kysyä, kenen diskurssista loppujen lopuksi puhutaan. Uutta elintarvikelakia voisi tulevaisuudessa tarkastella kahden tulkitsijan näkökulmasta. Silloin olisi olennaista, että lakia tulkittaisiin muustakin kuin viranomaisten välisestä näkökulmasta ja moniäänisyyden turvaamiseksi tulkintoja tekemässä olisi useampia henkilöitä.

Diskurssianalyysi tuo mahdollisuuden monenlaisiin jatkotutkimuksiin zoonoosilainsäädännön tai jonkun muun lainsäädännön alueella. Moniäänisyyden saavuttamiseksi diskurssianalyysiä voisi hyvin käyttää lainvalmistelun lausuntopyyntöjen yhteydessä. Diskurssianalyttinen lähestymistapa suhteessa lakitekstien väliseen intertekstuaalisuuteen olisi erityisen mielenkiintoinen sellaisissa tilanteissa, joissa lain tai lakiesityksen tekstissä viranomaisten toimivallan säätely perustuu osin toiseen lakiin tai jopa jonkin lain nojalla annettuun asetukseen. Intertekstuaalisuuden ajatusta voisi soveltaa direktiivien ja kansallisten lakien väliseen suhteeseen tutkimalla, kuinka velvoittavat direktiivit yhdenmukaistavat zoonoosi- tai muuta lainsäädäntöä ja millaisilla kielellisillä, merkitystä luovilla rakenteilla vaadittu yhdenmukaisuus ilmaistaan.

LÄHTEET

- Allen, Graham. (2011). *Intertextuality*. 2. painos. New York: Routledge.
- Bauerfiend, Rolf, von Graevenitz, Alexander, Kimming, Peter, Schiefer, Hans Gerd, Schwarz, Tino, Slenczka, Werner & Zahner, Horst. (2016). *Zoonoses. Infectious diseases transmissible from animals to humans*. 4. painos. Kältn: Deutcher Ärzte-Verlag.
- Berger, Peter. L. & Luckmann, Thomas (1966/1994). *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen*. Kääntäjä Vesa Raiskila. Helsinki: Like.
- Busani, Luca, Caprioli, Alfredo, Macri, Agostino, Mantovani, Adriano, Scavia, Gaia & Seimenis, Aristarco. (2006). Multidisciplinary collaboration in veterinary public health. *Annual First Super Sanita*, 42(4), 397–400.
- Elintarvikelaki 23/2006
- Eläintautilaki 441/2013
- EU:n direktiivi 2003/99/EC eläinlääkintälainsäädännön ja kansanterveyslainsäädännön harmonisoinnista
- Evira (2016). Eläintaudit Suomessa 2015. Eviran julkaisuja 3/2016.
- Fairclough, Norman (1992). Discourse and text: linguistic and intertextual analysis within discourse analysis. *Discourse and Society*, 3(2), 193–217.
- Foucault, Michel (1972). *Vetandets arkeologi*. Kääntäjä Carl G. Bjurström. Lund: Cavefors.
- Hallintolaki 434/2003
- HE 104/2016 hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elintarvikelain muuttamisesta
- Huhtala, Hannele & Hakala, Salli (2007). *Kriisi ja viestintä*. Helsinki: Hakapaino.
- Koskinen, Heli (2010). Prevention of zoonotic animal diseases: a step towards co-operation among Nordic authorities. *Journal of Public Health*, 18(4), 385–390.
- Koskinen, Heli (2012). Co-operation between Finnish authorities in the event of animal disease: a rhetorical comparison of three laws from Finnish legislation. Teoksessa Pedersen Mathias L. & Christoffersen Jakob. (Eds.), *Nordic Countries: Economical, Political and Social Issues* (s. 155–165). New York: Novapublisher.
- Koskinen, Heli. Uudesta laista uuteen viranomaisyhteistyöhön? Arvioitavana.
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.
- Moscovici, Serge (1984). The phenomenon of social representations. Teoksessa Farr Robert M. & Moscovici Serge. (Eds.), *Social representations* (s. 3–70). Cambridge: Cambridge University Press.
- Phillips, Nelson & Hardy, Cynthia (2002). *Discourse analysis. Investigating process of social construction*. California: Sage.
- Rehulaki 86/2008
- Schiffrin, Deborah (1994). *Approaches to discourse*. Oxford: Blackwell.
- Suomen zoonoosistrategia 2013–2017 (2013).
Haettu sivulta
<http://mmm.fi/documents/1410837/1723887/MMM-TRM-2013-1/b3419885-4c38-4275-8a43-a6d0ce7662a8>. 30.5.2016.
- Tartuntatautilaki 583/1986
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2015). Tartuntataudit Suomessa 2014. Raportti 11/2015.
- Uhlenhopp, Eldon, Ibarra, Pamela, Brown, Corrie, Rodezno, Luis E., Padilla, Everardo G. & Slack, Glenn. (2004). Food supply veterinary medicine: Creating an awareness of livestock security risks. *Journal of Veterinary Medical Education*, 31(4), 391–400.
- Valtonen, Vesa (2008). Käsitemallit viranomaisyhteistyöstä. 9. turvallisuusjohdon koulutusohjelma. Teknillinen korkeakoulu.
- Zoonosidirektiivi (2003/99/EY)
- Zoonoosikeskus. Haettu sivulta
<http://www.zoonoosikeskus.fi/portal/fi/zoonoosikeskus/> 31.5.2016.
- Zoonoosit Suomessa 2000–2010 (2012). 2. painos. Helsinki: Zoonoosikeskus.