



Eläintautitorjunnan viranomaisyhteistyö suomalaisessa ja venäläisessä lakitekstissä

Viranomaisen on toiminnassaan noudatettava lakia. Lakiteksti diskursseineen muodostaa kulloistakin viranomaisen toimintatilannetta määrittävän kontekstin. Lain kielenkäyttöä tutkimalla on mahdollista konstruoida se osa todellisuudesta, jonka viranomaiset kokevat ja jossa he työskennellessään toimivat. Tähän tutkimukseen valituilla suomalaisen ja venäläisen lakitekstin lauseilla oli merkitys, jota analysoitiin kysymys-vastaus-tekniikalla. Jokainen lause nähtiin vastaukseksi kysymykseen, joka oli pääteltävissä lauseen suhteesta muihin lauseisiin. Tutkimuksessa analysoitiin diskurssianalyttisesti Suomen eläintautilakia ja Venäjän eläintauti- ja elintarvikelainsäädäntöä viranomaisyhteistyön viitekehyksessä. Viranomaisyhteistyön todellisuutta rakennettiin sekä suomalaisessa että venäläisessä lainsäädännössä, mutta sen velvoittavuudessa ja toiminnan koordinoinnissa oli eroja. Suomalaisessa eläintautilaissa koordinointi on selkeää ja velvoittavaa, mutta venäläisessä lainsäädännössä oli mukana myös suosituksia.

Heli I. Koskinen

Suomen ja Venäjän lainsäädäntödiskurssit ovat erilaisia, ja muun muassa viranomaisyhteistyön todellisuus näyttäytyy niissä erilaisina. Lainsäädännön velvoittavuudessa ja toiminnan koordinoinnissa on eroja, joita havainnollistan tässä artikkelissa eläintautitorjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön osalta. Vertailussa on kummankin maan sisäinen, kansallisten viranomaisten välinen viranomaisyhteistyö.

Laki säätelee viranomaisen toimintaa esimerkiksi määräämällä viranomaiset yhteistyöhön. Viranomaisyhteistyö tunnetaan hyvän hallinnon yleisperiaatteena, mutta viranomaisyhteis-

työstä määrätään myös suomalaisissa yleis- ja erityislaeissa. Hallintolain lisäksi viranomaisyhteistyöstä säädetään eläintautilaissa, puolustusvoimista annetussa laissa ja valmiuslaissa. Hallinnosta vastaava viranomainen toimii virkavastuulla, jolloin viranomainen sekä itse vastaa siitä, että suoritettavat virkatoimet ovat lainmukaisia (valtion virkamieslaki 750/1994, laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003). Ihmisten välisissä aktiivisissa suhteissa rakentuvaan todellisuuteen ja todellisuuden sosiaaliseen alkuperään perustuvan sosiaalisen konstruktionismin (Berger & Luckmann 1994; Gergen 1997) näkökulmasta viranomainen voidaan tällaisessa tilanteessa nähdä aktiiviseksi subjektiksi, joka työkseen konstruoi haivaitsemaansa todellisuutta.

Hallintopäätöksiä tehdessään viranomaisilla on lain suoma tulkinta- ja harkintavapautta niin kauan, kun he pysyvät heitä sitovan lainsäädännön rajoissa. Viranomainen rakentaa todellisuutta ja liittyy siihen käyttämänsä oikeus- ja virkamieskielen kautta merkityksiä. Oikeuskieli on mahdollisimman neutraalia, persoonatonta ja objektiivista verbikantaisine substantiiveineen ja passiivirakenteisine verbeineen (Mattila 2010, 190–193). Laista haetaan yhtä varmaa ja yksittäistapauksessa sovellettavaa tulkintaa, minkä vuoksi laki on luoteeltaan normatiivinen ja kyseenalaistamaton (Niemi-Kiesiläinen, Honkatukia & Ruuskanen 2007). Lain kielen avulla lakitekstiin muodostuu diskursseja, todellisuutta muokkaavia kielellisiä käytäntöjä. Näin ollen lakikieli ei ainoastaan välitä neutraalia informaatiota, vaan muokkaa ja ylläpitää viranomaisten käsitystä todellisuudesta siten kuin kielellä on sosiokonstruktionistisesti ajateltuna tapana muokata yksilöiden käsitystä heitä ympäröivästä maailmasta (ks. Berger & Luckmann 1994).

Eläinlääkintäviranomaiset toimivat kukin omalla hallinnon tasolla ja sen muodostamassa toimintaympäristössä. Eri hallinnon tasot muodostavat yhdessä hierarkkisen viranomaisten välisen ohjaussuhteiden verkoston. Suomessa eläintautien vastustuksen kannalta tärkeimmät peruslinjaukset tehdään maa- ja metsätalousministeriössä, jossa esimerkiksi valmistellaan eläintautilainsäädäntöä. Näin ministeriö ohjaa ja johtaa eläintautien vastustustyötä Suomessa. Keskushallintoviranomaisena maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa toimii Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, joka ohjaa ja valvoo elintarvikkeiden turvallisuutta ja laatua sekä kasvien ja eläinten terveyttä. Apuna työssä ovat aluehallintovirastot, jotka valvovat alueellaan kunnallisia viranhaltijoita. Lisäksi eläintautien torjuntaan osallistuu erityiskoulutettuja kunnaneläinlääkäreitä (valmiuseläinlääkäreitä) sekä asiantuntijoita elintarviketeollisuuden ja tuottajien vuonna 1994 perustamasta eläintautien torjuntayhdistyksestä (ETT), jolla on vahvat verkostot sekä kansallisiin että kansainvälisiin toimijoihin.

Hallinnon tasosta riippumatta viranomaiset konstruivat maailmaa omasta vapaasta tahdostaan ja lähtökohdistaan, mutta heillä on myös velvollisuus toimia sosiaalisesti hyväksyttävällä tavalla. Bergerin ja Luckmannin (1994, 13) mukaan tutkijoiden tulisi selvittää prosesseja, joiden kautta mistä tahansa tiedosta voi tulla edellä kuvattua sosiaalisesti hyväksytyä todellisuutta. Voisiko esimerkiksi Valtosen (2008) määritelmä viranomaisyhteistyöstä toimivaltaisen viranomaisen koordinoimana viranomaisten ja muiden yhteistyöhön velvoitettujen tai valtuutettujen toimijoiden toimintana yhdessä yhteistyön päämäärien saavuttamiseksi olla sosiaalisesti hyväksytyä todellisuutta myös Suomen rajojen ulkopuolella toisenlaisessa kulttuurisessa kontekstissa? Viranomaisyhteistyö on käsitteenä ongelmallinen, koska yleisenä teoreettisena käsitteenä se ei vastaa käytännön todellisuutta ja usein yhteistyöllä tarkoitetaan vain tiettyjen toimijoiden yhteistyötä tietyssä toimintaympäristössä, missä toiminta perustuu rutiininomaiseen legitiimiin ohjeistukseen (Valtonen 2007, 7). Usein tällöin on kysymys pikemminkin kansallisesta kuin kansainvälisestä yhteistyöstä, joka vaatii jo laajempaa kulttuurista ymmärrystä.

Suomi on mukana pohjoismaisessa yhteistyössä, joka käsittää nykyisin lähes kaikki poliittiset alueet vero- ja turvallisuusasioista kulttuurikysymyksiin (Pohjoismaisen yhteistyön sihteeristö 2015). Samoin Euroopan unionin ja Venäjän rajaturvallisuutta koskevia sopimuksia ja ohjeistuksia on jo useita, konkreettisia yhteistyösopimuksia myöten (Heusala, Lohiniva & Malmi 2008). Niiden velvoittavuudessa on kuitenkin vaihtelua. Viranomaisyhteistyö Suomessa ja Venäjällä on todettu pohjimmiltaan samanlaiseksi, mutta kansainvälisessä ympäristössä viranomaisten yhteistyön tueksi tarvittaisiin tutkimuksen mukaan kuitenkin uudenlaista hallintoa, jonkinlaista kansallisten järjestelmien välistä monialaista organisaatiota, jonka puitteissa yhteistyötä olisi mahdollista kehittää (Heusala, Lohiniva & Malmi 2008; Heusala 2010, 179).

Kansallisten viranomaisten välinen yhteistyön tutkimus on aikaisemmin keskittynyt ensisijaisesti kahdenväliseen tai toimialakohtaiseen yhteistyöhön. Moniviranomaisyhteistyön tutkimus ja tallenteet ovat jääneet voittopuolisesti toimijoiden hiljaiseksi tiedoksi tai harjoituksista ja operaatioista laadittujen kertomusten sekä raporttien sivuille. (Valtonen 2007, 7.) Viranomaisyhteistyön tutkimuksessa (Amarasekara 2007; Koskinen 2010; Valtonen 2010; Koskinen 2012; Koskinen 2017; Koskinen arvioitavana) on analysoitu viranomaistoimintaa ja sitä säätelevää lakia niin Suomessa kuin ulkomailla tai kerätty viranomaisten kokemuksia viranomaisyhteistyöstä (Immonen 2016; Koskinen 2016). Näissä tutkimuksissa on ollut mukana saman tai eri hallinnonalan viranomaisia. Viranomaisyhteistyötä voikin sanoa tutkitun kahdella tasolla; kansallisesti (Amarasekara 2007; Koskinen 2010; Valtonen 2010; Koskinen 2012; Koskinen 2017; Koskinen arvioitavana) ja kansainvälisesti, kahden valtion viranomaisten väliseen yhteistyöhön keskittyen (Heusala, Lohiniva & Malmi 2008). Sekä kansallisissa että kansainvälisissä viranomaisyhteistyön tutkimuksissa on tarkasteltu saman tai eri hallinnonalan viranomaisia.

Tässä artikkelissa käsitellään viranomaisyhteistyötä sellaisena kuin se viranomaisia säätelevissä suomalaisissa ja venäläisissä eläintautitorjunnan säädöksissä ilmenee. WHO (2005) suosittelee kutakin maata valmistelemaan ja voimaansaattamaan sellaista lainsäädäntöä, joka takaa viranomaisen tarvitsemat toimintamahdollisuudet yllättävissäkin olosuhteissa. Tässä kontekstissa toiminta on ymmärrettävä ensisijaisesti kansallisesti, kunkin valtion omien viranomaisten keskinäisenä toimintana. Suomalaisen ja suomalais-ruotsalaisen lainsäädäntövertailun perusteella tiedetään jo jotain suomalaisesta ja pohjoismaisesta eläintautitorjunnan viranomaisyhteistyöstä (Koskinen 2017; Koskinen, arvioitavana). Näissä tutkimuksissa kuvataan käsillä olevaa tutkimusta enemmän eläintauteja koskevaa keskeistä lainsäädäntöä ja viranomaiskenttää. Aiemman Venäjään suuntautuneen tutkimuksen perusteella tiedetään myös, että esimerkiksi Euroopan neuvoston rikosoikeuden alan yleissopimusten täytäntöönpanon institutionaalisenä ongelmana Venäjällä on kuuden keskusviranomaisen välisen koordinaation heikkous (Norros 2004). Samalla tavoin Suomen ja Venäjän rikostorjuntayhteistyön oikeusvertailevassa tapaustutkimuksessa on havaittu, että rikosasioita sääntelevä lainsäädäntö on vaikea saada sovitetuksi yhteen erilaisten hallintorakenteiden kanssa (Heusala & Koistinen 2014). Toisaalta sekä Suomen että Venäjän hallinnolliset rakenteet ovat olleet muutosvaiheessa, mikä on vaikeuttanut rajat ylittävän viranomaisyhteistyön pitkäkestoista suunnittelua (Heusala, Lohiniva & Malmi 2008, 19–20).

Tutkimuskysymys, aineisto ja analyysi

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli vertailla suomalaista eläintailakia Venäjän vastaavaan lainsäädäntöön. Vertailun tavoitteena oli selvittää, minkälaisena viranomaisyhteistyön todellisuus näyttäytyy eri oikeuskulttuuria edustavien Suomen ja Venäjän lainsäädäntödiskursseissa eli konstruoida viranomaistoiminta säädöstekstien pohjalta. Tein vertailua eläintautitorjunnan viranomaisyhteistyön viitekehyksessä siten, että valitsin vertailuun kummankin maan sisäisen, kansallisten viranomaisten välisen viranomaisyhteistyön. Jatkoin aiempaa tutkimustani (Koskinen 2017; Koskinen arvioitavana) suomalaisen ja ruotsalaisen eläintautitorjunnan viranomaisyhteistyön lakidiskurssista laajentamalla tutkimusasetelmaa Pohjoismaille yhteisestä oikeuskulttuurista venäläiseen oikeuskulttuuriin.

Tutkimusaineistoksi lakivertailuun valitsin lakitekstin, jonka kokosin suomalaisesta ja venäläisestä säädöstekstistä. Suomalaisesta eläintailainsäädännöstä otin mukaan 1) uuden eläintailain 441/2013 (voimassa 1.1.2014 lähtien) ja 2) uudesta eläintailaista lausunto-kerrokselle lähetetyn ehdotusluonnoksen (ks. myös Koskinen 2017; Koskinen arvioitavana).¹

Venäläistä lainsäädäntöä vuonna 2015 aineistoksi kerätessäni tein haun venäjänkielisiin sähköisiin säädöslähteisiin käyttämällä eläinsairauksiin liittyvää hakusanaa *zabolevanija životnyh* (eläintauti) ja elintarvikelainsäädäntöön viittaavaa hakutermiä *pištševoje zakonodatelstvo* (elintarvikelainsäädäntö). Löytämästäni säädöstekstistä otin mukaan 1) säädöksen jyrksijätorjunnan ja luontoperäisten, erityisen vaarallisten infektioitautien ennaltaehkäisytoimenpiteistä Venäjän federaatiossa, 2) asetuksen ihmisten ja eläinten infektioitautien aiheuttajien ja potentiaaliselta vaarallisuusasteeltaan III ja IV luokan geenimuunneltujen organismien käytön alalla suljetuissa järjestelmissä harjoitettavan toiminnan lupamenettelyistä, 3) asetuksen ihmisten, eläinten ja kasvien taudinaiheuttajien (patogeenien), niiden geenimuunneltujen muotojen, geneettisen materiaalin osien ja laitteiden, joita voidaan käyttää bakteriologisten (biologisten) ja toksiiniaseiden valmistamiseen Venäjän federaatiosta viennin valvontamenettelyistä, 4) asetuksen huonolaatuisten ja vaarallisten elintarvikeraaka-aineiden ja elintarvikkeiden tarkastamista ja niiden hyötykäyttöä tai tuhoamista koskevan asetuksen vahvistamisesta sekä 5) asetuksen Venäjän federaation maatalousministeriön eläinlääkintäosastosta.

Säädökseen (1) sisältyi Venäjän federaation alueen suojelemiseen erityisen vaarallisten ihmisten, eläinten ja kasvien infektioitautien sekä myrkyllisten aineiden tuonnilta ja leviämislähtävältä tähtäävän vuosien 1994–1997 tavoiteohjelman vahvistaminen. Asetukseen (5) sisältyivät nautakarjan ihovaurioita aiheuttavan, ihmisiinkin tarttuvan nautakiillaisen levittämän ihosairauden (*hypoderman*) ennaltaehkäisylle asetetut vaatimukset, eläinpidemiologinen valvonta koskien kyseisen ihosairauden hävittämistä, rajoittavat toimenpiteet taudista kärsivissä pisteissä, eläinlääkinnälliset toimenpiteet ihonalaisten kiilliaisten torjunnassa ja taudin ennaltaehkäisyssä, tautia koskeva raportointivelvollisuus ja säännöt teurastuksenjälkeisten tutkimusten järjestämisestä nautakarjalle, joka on tuotu maista, ja joissa on todettu naudan *spongiformista enkefalopatiaa* (BSE) eli hullun lehmän tautia.

Aineistoa muodostaessani luin analyysiin valitsemani lakitekstin läpi viranomaisyhteistyön teeman ohjaamana siten, että lukiessani valitsin alkuperäisestä tekstistä kaikki viranomaisyhteistyötä käsittelevät tai siihen viittaavat lainkohdat. Suomalaiseen tiedostoon kertyi lopullista analyysiä varten kuusi sivua (riviväli 1) uudesta eläintailaista ja kuusi sivua tämän uuden lain ehdotusluonnoksesta. Venäläiseen tiedostoon kertyi yhteensä kuusi sivua venäjältä suomennettua säädös- ja asetustekstiä.

Analyysimenetelmänä käytin diskurssianalyysiä, joka kielen ja merkityksen analyysimenetelmänä on tarkoituksenmukainen nimenomaan todellisuuden rakentumisen tutkimukseen (Phillips & Hardy 2002, 6). Lain tutkimusmenetelmänä diskurssianalyysiä ei ole käytetty vielä kovinkaan pitkään. Diskurssianalyysi on menetelmällisesti hajanainen ja siksi useasti kritisoitu, koska sillä voidaan tarkoittaa mitä tahansa kielen tutkimuksen menetelmää. Tässä tutkimuksessa tarkoitin diskurssianalyysillä sosiolingvististä lain kielen tutkimusta. Suosin funktionaalista mikrolähtökohtaa eli painotan tekstin kieltä sen sosiaalisessa käyttötilanteessa. Koska yksittäisen sanan tai tekstin merkitys syntyy vasta suhteessa toisiin sanoihin ja teksteihin (Allen 2011), konteksti ja laajempi tekstien (lain, asetuksen, lakiehdotusluonnoksen) yhdessä muodostama makrotaso on kuitenkin läsnä tutkimuksessani.

Diskurssianalyysi on siten luonteeltaan myös intertekstuaalinen, avoin ja näkyvästi toisiin teksteihin viittaava (vrt. Fairclough 1992, 104). Intertekstuaalisesti diskurssianalyysini on sekä horisontaalinen, jolloin teksti on tekstiketjussa ja sanat dialogissa keskenään, että vertikaalinen, jolloin teksti on suhteessa edeltävään ja samanaikaiseen kirjalliseen perinteeseen eli kontekstiinsa ja historiaansa (vrt. Kristeva 1986, 36–37). Diskurssianalyysini on siinä mielessä vertikaalista, että tarkastelin uutta lainsäädäntöä ja uudesta laista annettua ehdotusluonnosta rinnakkain. Analyysini on myös horisontaalista, koska tarkastelen, kuinka sanat ilmenivät lakitekstissä toistensa yhteydessä tekstiketjussa samanaikaisesti ja toisiaan edeltäen. Tekemäni diskurssianalyysi on jossakin mielessä myös kolmiulotteista, koska analyysin suorittamishetken laajempaa yhteiskunnallista ja historiallista kontekstia on mahdotonta rajata tutkimuksen ulkopuolelle (ks. Phillips & Hardy 2002, 19–20).

Säädöstekstit, kuten lait, asetukset ja muut velvoittavat tekstit muodostavat tekstilajin, genren, jossa tekstit ovat jollakin tavalla riippuvaisia toisistaan (Hämäläinen 2013, 1). Tällainen juridinen intertekstuaalisuus on keskeinen osa analyysiäni. Mattilan (2002, 103) mukaan juridinen intertekstuaalisuus ilmenee tekstissä ristiviittauksina, kun säädöksessä viitataan toiseen tekstiin ja ilmaistaan kahden tekstin välistä riippuvuutta. Tämä oikeusjärjestysten osien kuuluminen laajempaan yhteyteen tulee havainnollisesti ilmi silloin, kun säädetään uusi laki tai muutetaan entistä (Mattila 2002, 101–102). Näin on käynyt eläintautilain uudistamisen yhteydessä rikoslaille, johon on jouduttu lisäämään eläintaudin leviämiskaavan aiheuttamista koskeva kriminalisointi ja helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annetulle laille, joka on korvattu voimassa olevalla uudella eläintautilailla.

Ilmauksen merkitys määrittyy asiayhteydestä, jossa se esiintyy. Yhtä ilmaisua tulkittaessa on tulkittava niitä ilmaisuja, joiden yhteydessä se esiintyy. Kokonaisuus ymmärretään osiensa kautta ja osia kokonaisuuden kautta. (Kakkuri-Knuutila & Ylikoski 1999, 24, 30.) Analyysissä tarkastelin sanojen merkitystä osana lausetta sekä lauseiden merkitystä osana koko tekstiä. Tärkeää oli se ympäristö, johon sanat lauseketjussa liitettiin. Pehdyin näihin suhteisiin käyttämällä niin sanottua kysymys-vastaus -tekniikkaa. Kakkuri-Knuutilan (1999, 34–35) mukaan tällainen osien ja kokonaisuuden suhdetta tarkasteleva lähestymistapa on hermeneutiikan periaatteita täydentävä monenlaisiin tutkimus- ja tulkintatehtäviin soveltuva tekniikka, koska kaikki ajattelu ja viestintä voidaan pohjimmiltaan tulkita kysymys-vastaus -prosessina ja jokainen väitelause voidaan nähdä vastauksena yhteen tai useampaan kysymykseen. Kysymyksen ja vastauksen välisen suhteen avulla pyrin selvittämään, mihin kysymykseen tutkimani lause antoi vastauksen.

Konkreettinen esimerkki analyysistä näkyy lauseessa ”aluehallintovirasto tekee päätöksen tuotantotilan terveyslukituksesta”, jossa on vastaus kolmeen kysymykseen: 1) kuka tekee päätöksen tuotantotilan terveyslukituksesta, 2) mistä aluehallintovirasto tekee päätöksen, 3)

mitä aluehallintovirasto tekee. Kakkuri-Knuutilan (1999, 37, 41) mukaan oikein valittuihin kysymyksiin löytyy vastaus tekstistä, mutta joskus myös sen ulkopuolelta. Tekstiyhteyden tai laajemman yhteyden nojalla kaikkiin tekstin antamiin vastauksiin voidaan löytää oikea kysymys. Kysymys sisältää jo jotain tietoa, mutta joskus se antaa aiheita lisäkysymyksille ja tuo uutta tietoa, joten kysymys-vastausparit eroavat toisistaan uuteen ja jo olemassa olevaan tietoon nähden.

Olen rajannut analyysini kattamaan vain sellaiset kysymykset, joita vastaavat vastaukset olivat löydettävissä tekstistä tekstin muiden osien avulla. En myöskään lähtenyt jäljittämään vain yhtä oikeaa kysymystä lausetta tai suurempaa tekstikatkelmaa kohden, vaan halusin ilmaista eksplisiittisesti kaikki ne kysymykset, jotka tekstistä olivat muodostettavissa. Näin sain selville mahdolliset ristiriitaiset ja vastakkaiset diskurssit. Koska merkitykset eivät määrity vain suhteessa muihin tekstin kielellisiin ilmaisuihin, vaan myös tilanteisiin, henkilöihin ja esineisiin (Kakkuri-Knuutila & Ylikoski 1999, 25), otin jatkoanalyysissäni huomioon ne henkilöt tai organisaatiot, jotka tarkasteltavassa tekstissä vastasivat mikä- tai kuka-tyyppisiin kysymyksiin. Tämän tyyppiset kysymykset veivät siten kysymys-vastaus-analyysiä kohti Kakkuri-Knuutilan tarkoittamia lisäkysymyksiä, vaikka ne saatiinkin toisella, kysymys-vastaus-tekniikkaa täydentävällä tavalla.

Lauseen osana verbit ovat toimintaa ilmaisevia ja siten aktiivista yhteistyötä parhaiten kuvaavia, joten otin käyttööni myös lakitekstin lauseissa ilmenevien verbien analyysin. Tarkastelin verbejä perusmuodossaan, mutta otin havaitsemani aktiivi- ja passiivimuotoiset verbit toisistaan erilleen nähdäkseni, minkälaisilla (aktiivisilla vai passiivisilla) verbimuodoilla yhteistyöhön viitattiin. Lisäksi keräsin tekstistä niitä nimikkeitä, joilla viitattiin viranomaisiin: esimerkiksi kunnaneläinlääkäri, tarttuviin tauteihin erikoistunut toimija; toisin sanoen ne henkilöt tai organisaatiot, jotka vastasivat tekstissä mikä tai kuka-tyyppisiin kysymyksiin. Keräsin myös verbejä, kuten ilmoittaa, ylläpitää, päättää, lähettää, esittää, joilla nämä viranomaiset yhdistettiin yhteiseen toimintaan. Näiden avulla sain muodostetuksi ne subjektiasemat, jotka lain myötä viranomaiselle ja muille valtuutetuille muodostuivat.

Kielen luoma todellisuus

Viranomaiset ja muut valtuutetut toimijat saivat suomalaisessa laissa useita subjektiasemia. Ne määrittyivät viranomaisen taustalla vaikuttavan organisaation mukaan siten, että laissa joko viitattiin suoraan kansalliseen organisaatioon, kuten maa- ja metsätalousministeriöön, Elintarviketurvallisuusvirasto Eviraan, aluehallintovirastoon tai kuntaan tai yleisesti organisaatiosta riippumattomasti valvontaviranomaiseen. Uusi suomalainen eläintautilaki valtuutti tekstissään myös muita toimijoita, kuten laboratorioiden 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.

Suomalaisen eläinlääkintäviranomaisen roolissa toimiva työskenteli tekstien perusteella yhdessä muiden kansallisten viranomaisten, mutta myös erikseen valtuutettujen tarkastajien kanssa. Teksteissä 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 tulli. Lisäksi laissa viitattiin yhteistyöhön teurastamojen, eläintarhojen, keinosiemennysasemien, rajatarkastusasemien sekä terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa, mikä

tarkoitti yhteistyötä Eviran tarkastus- ja rajaeläinlääkäreiden, kunnaneläinlääkäreiden sekä terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen henkilökunnan kanssa. Laissa mainitut viranomaiset edustivat siis eri organisaatioita ja instituutioita Suomessa. Lain mukaan nämä toiset kansalliset viranomaiset, valtuutetut tarkastajat ja laboratoriohenkilökunta olivat velvoitettuja avustamaan eläinlääkintäviranomaisia ja toimimaan eläinlääkintäviranomaisten ohjauksen alaisena. Eläinlääkintäviranomaisilla tarkoitettiin Eviran ja aluehallintoviraston virkamiehiä.

Viranomaisten yhteistyöllä tarkoitettiin suomalaisessa laissa sekä yksittäisten viranomaisten (kunnaneläinlääkäri, terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaava lääkäri) että viranomaisorganisaatioiden (aluehallintovirasto, Evira) yhteistyötä. Tekstianalyysin perusteella yksittäisellä viranomaisella oli julkisia tehtäviä hoitaessaan lain suomaan itsenäistä päätösvaltaa eli vapaus tulkita lainsäädäntöä tilanteen edellyttämällä tavalla. Näin ollen yksittäinen viranomainen oli toimivaltainen ensivaiheen viranomainen. Ilmoitusvelvollisuuden myötä viranomaisesta tuli kuitenkin itseään ylemmälle kansalliselle viranomaiselle alisteinen. Lakiin sisältyvä vastustettava eläintautia koskeva ilmoitusvelvollisuus ei jättänyt virkahierarkiassa alemmalle viranomaiselle sellaista tulkinta- ja harkintavaraa, joka olisi ilmaissut viranomaisen tilanteesta riippumatonta vapaata tahtoa. Eläintautilain 20 §:ssä ja 22 §:ssä ilmaistiin hyvin yksiselitteisesti, että tautiepäilytapauksessa viranomaisen toimintaa ohjataan maa- ja metsätalousministeriön antamalla asetuksella.

Suomalaisessa eläintautilaissa oli 55 viranomaisyhteistyöhön liittyvää verbiä (taulukko 1). Erityisesti velvoittavat verbit esiintyivät runsaslukuisena. Useimmiten ne ilmaistiin pakottavassa ja käskevässä muodossa (on ilmoitettava, on laadittava, on tutkittava, on tehtävä, on ryhdyttävä). Tällaisilla verbivalinnoilla ja verbin muotojen valinnoilla saatiin aikaan tottelemista ja johtamista vaativia diskursseja. Verbit olivat pääsääntöisesti aktiivimuotoisia ja niillä oli selkeä tekevä subjekti (viranomainen tai muu valtuutettu). Passiivimuotoiset lauseet viittasivat löydökseen, kuten esimerkiksi ”jos uusi vakava eläintauti on todettu”. Lauseet vastasivat kuitenkin jatkuvasti kuka-kysymykseen niin, että vastuussa olevat viranomaiset olivat lauserakenteista tunnistettavissa. Esimerkiksi sääöstekstistä löytyvä lause ”kunnaneläinlääkärin ja aluehallintoviraston on ilmoitettava asianomaiselle terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaavalle lääkärille sellaisista eläintauodeista, joista voi aiheutua vaaraa ihmisten terveydelle” ilmaisee, kenen/keiden on ilmoitettava asianomaiselle terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaavalle lääkärille. Lause ”jos eläinlääkäri epäilee tai toteaa eläimellä olevan vastustettava, ilmoitettava tai uusi vakava eläintauti, hänen on salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoitettava asiasta kunnaneläinlääkärille tai aluehallintovirastolle” puolestaan kertoo, kuka epäilee/kenen on ilmoitettava/kenelle on ilmoitettava. Ilmaisuu ”Aluehallintovirasto määrää kunnaneläinlääkärin huolehtimaan” kertoo, kuka määrää kunnaneläinlääkärin huolehtimaan/kenet aluehallintovirasto määrää huolehtimaan.

Suomalainen lakiteksti kertoi kattavasti, kuka ilmoittaa ja kenelle. Laki myös saneli ehdot sille, kuka toimii ja kuka velvoitetaan osallistumaan. Laissa tehtiin työnjako kansallisten

Taulukko 1. Viranomaisyhteistyön verbit suomalaisessa 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
--

viranomaisten välillä kuvaamalla, kuka voi antaa määräyksen, kieltoja ja rajoituksia. Laista voitiin päätellä, kuka johtaa ja kenen pitäisi toimia ensimmäisenä, kun joku velvoitetaan johonkin. Esimerkiksi ilmaisu ”aluehallintovirasto/maa- ja metsätalousministeriö/Evira voi kieltää” kertoo, kuka voi kieltää; ilmaisu ”vastustettavan ja uuden vakavan eläntaudin taudinpurkauksissa aluehallintovirasto johtaa” kertoo, kuka johtaa; ilmaisu ”jos kunnaneläinlääkäri (...) hänen on ilmoitettava asiasta aluehallintovirastolle” kertoo, kenen on ilmoitettava/kenelle kunnaneläinlääkäri on ilmoitettava; ja ilmaisu ”aluehallintoviraston on saatettava vastaanottamansa ilmoitukset Elintarviketurvallisuusviraston tietoon” kertoo, kenen on saatettava Elintarviketurvallisuusviraston tietoon/kenen tietoon aluehallintoviraston on saatettava vastaanottamansa ilmoitukset.

Suomessa viranomaiset tekivät *päätöksiä*, ottivat vastaan *ilmoituksia*, kokosivat ja välittivät *yhteenvetoja*, seurasivat *eläinten yleistä terveydentilaa*, valmistelivat *suunnitelmia*, epäilivät *vastustettavaa eläntautia*, ryhtyivät *välittömiin toimenpiteisiin*, ottivat *näytteitä*, toteuttivat *tarkastuksia*, hyväksyivät *eläinsuojia*, ylläpitivät *eläntautivalmiutta*, pitivät *rekistereitä*, myönsivät *oikeuksia*, johtivat *tarttuvien tautien vastustustyötä* ja järjestivät *kiireelliset asiat* virka-ajan ulkopuolella. Näin ollen laissa vastattiin mitä-tyyppisiin kysymyksiin, joskin niitä oli vähemmän kuin vastauksia kuka- ja kenelle-tyyppisiin kysymyksiin. Vielä vähemmän lakiteksti antoi vastauksia sellaisiin kysymyksiin kuin milloin, kuinka usein ja kuinka nopeasti. Laissa kerrottiin ainoastaan, että kunnaneläinlääkäri 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 eläntauti* tai *jos hän vastaanottaa* lakipykälissä tarkoitetun *ilmoituksen*.

Venäläisessä säädöstekstissä puolestaan kaikki osallistumaan velvoitetut kansalliset toimijat nimettiin luettelemalla varsinaisen säädöstekstin jälkeen. Luettelo erotettiin muusta tekstistä kaksoispisteellä. Luettelointi tehtiin kahdella rakenteeltaan samanlaisella, mutta sanamuodoltaan erilaisella tavalla, joista ensimmäinen toistui kaksi kertaa ja jälkimmäinen kahdeksan kertaa osiokohtaisine viranomaisineen analysoitavana olevassa tekstikorpuksessa. *Ohjelman toimeenpanoon osallistuvat*: Venäjän federaation (VF) maatalous- ja elintarvikeministeriö, VF:n liikenneministeriö, VF:n puolustusministeriö, VF:n terveys- ja lääke- ja sairaalatarviketeollisuuden ministeriö, VF:n valtiollinen tullikomitea, VF:n siviilipuolustusasiain, hätätila- ja luonnonkatastrofien seurausten poistamisen ministeriö, VF:n kuljetusministeriö, Venäjän liittovaltiollinen siirtolaisvirasto, VF:n talousministeriö, VF:n valtiovarainministeriö, Liittovaltiollinen rajavalvontavirasto ja VF:n rajajoukkojen komentaja. *Tämän osion toimeenpanijoita ovat*: VF:n terveys- ja epidemiologisen tarkastuksen valtioneuvoston komitea, VF:n maatalous- ja elintarvikeministeriö, VF:n terveys- ja lääke- ja sairaalatarviketeollisuuden ministeriö, Venäjän lääketieteen akatemia, VF:n liikenneministeriö, VF:n puolustusministeriö.

Säädöstekstin perusteella venäläisessä lainsäädännössä oli monia kansallisia viranomais-toimijoita (taulukko 2) ja siten monia viranomaisten subjektiasemia. Asetuksessa ihmisten ja eläinten infektioautien aiheuttajista ja potentiaaliselta vaarallisuusasteeltaan III ja IV luokan geenimuunneltujen organismien käytön alalla suljetuissa järjestelmissä harjoitettavan toiminnan lupamenettelystä mainittiin lupaviranomainen erotettuna valtiollisista tai kunnallisista palveluita tuottavista viranomaisista, muista valtion viranomaisista ja paikallisen itsehallinnon viranomaisista. Subjektiasemat muodostuivat kuitenkin enemmän kansallisten organisaatioiden, lähinnä ministeriöiden ja virastojen, kuin hallinnon tasojen perusteella. Nämä organisaatiot velvoitettiin sääntelyllä yhteistyöhön kertomalla, kuka (tai ketkä) suorit-

Taulukko 2. Kansalliset viranomaiset ja viranomaisten yhteistyötahot venäläisessä lainsäädännössä.

Lupaviranomainen	Liikenneministeriö
Valtiollinen palveluita tuottava viranomainen	Rajajoukkojen komentaja
Kunnallinen palveluita tuottava viranomainen	Venäjän lääketieteen akatemia
Muu valtion viranomainen	Venäjän liittovaltiollinen siirtolaisvirasto
Paikallisen itsehallinnon viranomainen	Kuljetusministeriö
Valtion valvontaviranomainen	Siviilipuolustusasiain, hätätila- ja luonnonkatastrofien seurausten poistamisen ministeriö
Toimeenpanoviranomaiset	Talousministeriö
Tarkastusviranomaiset	Valtiovarainministeriö
Muu asianomainen liittovaltion toimeenpanoval- lan viranomainen	Taloudellisen kehityksen ja kaupan ministeriön alaisen kaupan, tavaroiden laadun ja kuluttajan- suojaajikeuksien valtion tarkastusvirasto
Taloudellisen kehityksen ja kaupan ministeriö	Standardisoinnin ja metrologian valtionkomitea
Puolustusministeriö	Venäjän federaation hallituksen alainen valtion viljantarkastusvirasto
Ulkoministeriö/ulkoasiainministeriö	Liittovaltiollisten kuluttajansuoja- ja ihmisten hyvinvoinnin tarkastusvirasto
Teollisuus-, tiede- ja teknologiaministeriö	Liittovaltiollisen rangaistusten täytäntöönpa- novirasto
Ampumatarviketoimisto	Liittovaltion veroviranomainen
Maatalousministeriö	Liittovaltiollinen turvallisuuspalvelu
Maatalous- ja elintarvikeministeriö	Liittovaltiollinen suojeluvirasto
Terveysministeriö	Liittovaltiollinen huumekaupan valvontavirasto
Valtiollinen tullikomitea	Liittovaltiollinen rajavalvontavirasto
Vastaava tulliviranomainen	Liittovaltiollisen biologis-lääketieteellisen toi- miston valtiolliset hygienia- ja lääketieteen Eläinlääkintäosasto
Vientivalvontakomissio	Valtiollinen eläinlääkintätarkastusvirasto
Ulkomaan taloussuhteiden ministeriö	Valtion eläinlääkintävirasto
Venäjän liittovaltion valuutta- ja vientivalvon- tavirasto	Valtiollinen pääläinlääkintätarkastaja
Terveys- ja epidemiologiatarkastuskomitea	Presidentin erityisohjelmien päävirasto
Terveys- ja epidemiologisen tarkastuksen valti- onkomitea	
Terveys- ja epidemiologiatarkastusviranomainen	
Terveys- ja epidemiologiakeskusten ylilääkärit	
Terveys- ja epidemiologian virasto	
Terveys- ja lääke- ja sairaalaraviketeollisuuden ministeriö	

taa/järjestää tarkastuksen ja kenen kanssa järjestetään tai tarkastus suoritetaan. Esimerkiksi säädöstekstistä löytyvä ilmaisu ”tämän tarkastuksen suorittaa säädetyssä järjestyksessä mainittu ministeriö yhdessä VF:n puolustusministeriön, VF:n ulkoasiainministeriön, VF:n teollisuus-, tiede- ja teknologiaministeriön, VF:n ampumatarviketoimiston ja tarvittaessa VF:n maatalousministeriön, VF:n terveysministeriön ja muiden asianomaisten liittovaltion toimeenpanoviranomaisten kanssa” kertoo, kuka suorittaa tarkastuksen/kenen kanssa yhdessä säädetyssä järjestyksessä mainittu ministeriö suorittaa. Sen sijaan ilmaisu ”VF:n terveys- ja epidemiologisen tarkastuksen valtionkomitea ja VF:n maatalous- ja elintarvikeministeriö järjestävät yhdessä VF:n subjektien toimeenpanoviranomaisten ja paikallisen itsehallinnon viranomaisten kanssa (...)” kertoo, ketkä järjestävät/kenen kanssa yhdessä järjestävät vi-
ranomaisyhteistyötä.

Analysoidun tekstin perusteella yhteistyötä tekevät Venäjän kansalliset viranomaiset olivat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta (rajajoukkojen komentaja, valtiollinen pääläinlääkin-
tätarkastaja) erilaisia virastoja, ministeriöitä ja komiteoita, näiden organisaatioiden yksittäisten viranomaisten sijaan. Yksittäiset viranomaiset olivat säädöstekstissä näkymättömiä ja siitä

päätellen päätöksenteossaan organisaatioilleen alisteisia. Toimivalta oli tarkastelun kohteena olevalla alemman tasoisella sääntelyllä (asetuksilla) jätetty hallinnolle, jolloin itsenäisyyden sijaan yksittäiset virkamiehet toimivat organisaatioidensa käskyvallan alaisina.

Venäläisessä lainsäädännössä oli 46 viranomaisyhteistyöhön liittyvää verbiä (taulukko 3). Ne esiintyivät sekä aktiivi- että passiivimuodoissaan (lupaviranomainen *pyytää*, tiedot *pannaan*). Viranomaisten välisen yhteistyön onnistumiseksi nimettyjen viranomaisten ”tulee viipymättä ilmoittaa” (luvassa edellytettyjen ehtojen rikkomisesta) ja viranomainen ”on velvollinen ilmoittamaan” (teurastettavaksi tuoduissa eläimissä havaituista hypodermaitautitapauksista), mutta muutoin lauseiden muotoilu ei ilmaissut pakkoa, vaan useimmissa tapauksissa enemmänkin verbin aktiivimuodolla ilmaistua itsestään selvää asiantilaa, kuten seuraavissa esimerkeissä havainnollistetaan:

Tämän tarkastuksen suorittaa...

VF:n terveys- ja epidemiologisen tarkastuksen valtionkomitea ja VF:n maatalous- ja elintarvikeministeriö järjestävät...

Eläinlääkintöosasto toimii yhteistyössä terveys- ja epidemiologiatarkastusviranomaisten kanssa...

Lupaviranomainen pyytää tiedot valtiollisia tai kunnallisia palveluita tuottavilta viranomaisilta, muilta valtion viranomaisilta sekä paikallisen itsehallinnon viranomaisilta.

Tiedot pannaan lupaviranomaisen viralliselle Internet-sivustolle sekä lupaviranomaisen tiloissa olevalle ilmoitustaululle...

Taulukko 3. Viranomaisyhteistyön verbit venäläisessä lainsäädännössä.

pyytää, panna, saada, olla, suojella, turvata, koskea, määritellä, kuulua, sisältyä, suorittaa, laatia, hyväksyttää, lähettää, ilmoittaa, tulee/pitää, voida, pidentää, määrätä, esittää, huolehtia, käyttää, antaa, valmistella, rakentaa, luoda, kehittää, solmia, osallistua, suositella, suunnitella, kerätä, käsitellä, säilyttää, päivittää, siirtää, velvoittaa, ottaa, vaatia, toteuttaa, varata, järjestää, noudattaa, valvoa, omistaa, toimia

Velvoituksen ohella venäläisessä lainsäädännössä olikin myös yhteistyötä koskevia suosituksia:

Suosittelaa, että Venäjän federaation subjektien toimeenpanoviranomaiset suunnittelevat yhdessä tämän asetuksen kohdassa 2 mainittujen liittovaltion toimeenpanoviranomaisten kanssa (...).

Suosittelaa, että Venäjän federaation subjektien toimeenpanoviranomaisten johtajat (...) velvoittavat vastaavien virastojen ja organisaatioiden johtajat (...).

VF:n subjektien toimeenpanoviranomaisten suositellaan: (...) laativan yhdessä VF:n terveys- ja epidemiologisen tarkastuksen valtionkomitean ja VF:n maatalous- ja elintarvikeministeriön kanssa.

Suoran käskyn tai pakotteen puuttumisesta huolimatta venäläinen viranomaisyhteistyö kuvattiin vastavuoroisena reaktiona toisen viranomaisen toimintaan:

Venäjän liittovaltion valuutta- ja vientivalvontavirasto lähettää sen VF:n ulkomaantaloussuhteiden ministeriöön (...). VF:n ulkomaantaloussuhteiden ministeriö lähettää (sovitussa muodossa) Venäjän liittovaltion valuutta- ja vientivalvontavirastolle tiedot (...).

Suora käsky tai pakote saattoi kuitenkin koskea toista vastavuoroisen yhteistyön osapuolta:

VF:n taloudellisen kehityksen ja kaupan ministeriö lähettää luvan kopion VF:n valtiolliselle tullikomitealle (...). VF:n valtiollisen tullikomitean *tulee viipyvästi ilmoittaa* VF:n taloudellisen kehityksen ja kaupan ministeriölle luvassa tai lisenssissä edellytettyjen ehtojen rikkomisesta.

Valtiollisen eläinlääkintätarkastusviraston lihanjalostustehtaan osasto *on velvollinen ilmoittamaan* teurastettaviksi tuoduissa eläimissä havaituista hypodermatapauksista piirikunnan (kaupungin) valtiolliselle pääeläinlääkintätarkastajalle sekä eläimen lähettäneen tilan eläinlääkintäasiantuntijalle ja johtajalle.

Venäläinen viranomaisyhteistyö oli myös yhteistyötä, jossa viranomaiset toimivat ketjussa toisiaan seuraten:

VF:n terveys- ja epidemiologiatarkastuskomitea tai VF:n maatalous- ja elintarvikeministeriö lähettää Venäjän federaation valuutta- ja vientivalvontavirastolle (...). Venäjän federaation valuutta- ja vientivalvontavirasto lähettää (...). VF:n ulkomaantaloussuhteiden ministeriöön.

Viranomaisten yhteistyötä myös koordinoitiin. Asetus huonolaatuisten ja vaarallisten elintarvikeraaka-aineiden ja elintarvikkeiden tarkastamista ja niiden hyötykäyttöä tai tuhoamista koskevan asetuksen vahvistamisesta määrittä, kuka Venäjällä huolehtii eri viranomaisten toiminnan koordinoinnista seurannan järjestämisessä ja suorittamisessa:

Venäjän federaation terveysministeriö huolehtii liittovaltion toimeenpanoviranomaisten ja Venäjän federaation subjektien toimeenpanoviranomaisten toiminnan koordinoinnista seurannan järjestämisessä ja suorittamisessa.

Vastaavanlainen yhteistyön järjestelyä koskeva työnjako määriteltiin asetuksessa. Kyseessä oli asetus, jossa säädettiin ihmisten, eläinten ja kasvien taudinaiheuttajista (*patogeenista*), niiden geenimuunnelluista muodoista ja geneettisen materiaalin osista ja laitteista, joita voidaan käyttää bakteriologisten (biologisten) ja toksiniaseiden valmistamiseen. Asetuksessa säädettiin näihin tekijöihin liittyvästä Venäjän federaatiosta viennin valvontamenettelystä.

Yhteistyön järjestelyä koskeva työnjako näissä asioissa koski ainoastaan poikkeustilannetta ja kiireellisen avun antamista ulkomaille, jolloin:

Venäjän vientivalvonta valmistele lausunnon taudinaiheuttajien tai toksiinien bakteerikantojen viennin (luovutuksen) mahdollisuudesta ja VF:n ulkomaantaloussuhteiden ministeriö laatii niiden toimitusluvut kiireellisessä järjestyksessä.

Näissä tapauksissa venäläisessä lainsäädännössä ilmaistiin myös, *mistä terveysministeriö huolehtii, mistä Venäjän vientivalvonta valmistele lausunnon, mitä ministeriö laatii ja missä järjestyksessä*. Kokonaisuutena venäläinen lainsäädäntö muodosti viranomaisille käsityksen siitä, mihin he osallistuvat (ohjelman toimeenpanoon), minkä toimeenpanijoita he ovat (tämän osion), mitä he suorittavat ja järjestävät (tarkastuksen), mitä he lähettävät (tiedot, luvan kopion), minne he lähettävät (ulkomaantaloussuhteiden ministeriöön) ja mistä he ovat velvollisia ilmoittamaan (teurastettavaksi tuoduissa eläimissä havaituista ihotautiltapauksista, luvassa edellytettyjen ehtojen rikkomisesta). Lisäksi lakia noudattavat Venäjän viranomaiset tietävät tekstin perusteella, kuinka nopeasti ilmoittaa luvassa edellytettyjen ehtojen rikkomisesta (viipymättä). Tarkentamatta jää, milloin ja miten he näihin valtion sisäistä kansallista viranomaisyhteistyötä edistäviin toimenpiteisiin ryhtyvät.

Tiedon kulkua ja koordinoitua

Viranomaisyhteistyön todellisuus näyttäytyy sekä suomalaisessa että venäläisessä lainsäädännössä tiedon kulkuna eri viranomaisten välillä. Viranomaisyhteistyö on ketjureaktio, jossa asioista ilmoitetaan ketjussa seuraavalle tai vastavuoroisesti kahden eri viranomaisen välillä. Säädösteksteissä ilmaistaan selkeästi aktiivisia subjekteja korostaen ja aktiivisia verbimuotoja käyttäen, kuka ilmoittaa ja kenelle tai minne ilmoitetaan. Teksteissä käytetään myös verbien passiivirakenteita, mutta ne eivät hallitse lakitekstiä niin, että sitä voisi sanoa käyttäjistään etäännytettyksi ja objektivoiduksi. Tällainen Mattilan (2010) mukaan yleinen passiivirakenteisiin perustuva oikeuskielen persoonattomuus saattaisi kriisitilanteessa tehdä eläintautien vastustamisesta vaikeaa, koska selkeiden toimija-asemien puutteessa viranomaisten olisi helpompaa vetäytyä vastuustaan. Nyt viranomaisten vastuut ja velvollisuudet ovat kriisitilanteita varten valmiiksi lainsäädännöissä määriteltyinä niin, että WHO:n vuonna 2005 antamaa suositusta voi katsoa molemmissa maissa noudatettavan.

Yleisesti ottaen viranomaisyhteistyö Suomessa ja Venäjällä on todettu pohjimmiltaan samanlaiseksi (Heusala, Lohiniva & Malmi 2008). Tämä näyttäisikin pitävän paikkansa, kun tarkastellaan tiedon vaihtoa ja välitystä säädöstekstin tasolla. Molempien maiden lainsäädännöissä myös veloitetaan viranomaisia toimimaan yhdessä toistensa kanssa. Suomen säädöksistä poiketen Venäjällä kuitenkin otetaan mukaan viranomaisyhteistyötä koskevia suosituksia. Lainsäädäntö ei ole kaikilta osiltaan samalla tavoin normatiivista ja velvoittavaa kuin Suomessa, mikä voi selittää viranomaistoiminnassa nähtävää useiden erilaisten toimintatapojen olemassaoloa. Se voi heijastua erityisesti viranomaisyhteistyön yhtenäiseen koordinointiin, mikä on nähtävissä paikallistasolla käytännön toiminnassa siellä missä viranomaisten väliset henkilökohtaiset suhteet painavat lainsäädäntöä enemmän. Venäläisten keskusviranomaisten välinen koordinointi sekä yhteistyön koordinointi Suomen ja Venäjän rajalla onkin todettu rikosoikeuden alan tutkimuksissa heikoksi (Heusala & Koistinen 2014; Norros 2004).

Valtosen (2008) mukaan viranomaisyhteistyö on toimivaltaisen viranomaisen *koordinointia* viranomaisten ja muiden yhteistyöhön velvoitettujen tai valtuutettujen toimijoiden toimintaa yhdessä yhteistyön päämäärien saavuttamiseksi. Nyt tutkitussa venäläisessä lainsäädännössä viranomaisyhteistyötä koordinoitiin kahdessa asetuksessa. Toinen oli asetus huonolaatuisten ja vaarallisten elintarvikeraaka-aineiden ja elintarvikkeiden tarkastamista ja niiden hyötykäyttöä tai tuhoamista koskevan asetuksen vahvistamisesta. Toinen käsitteli vientiin liittyvää poikkeustilannetta (asetus ihmisten, eläinten ja kasvien taudinaiheuttajien, niiden geenimuunneltujen muotojen, geneettisen materiaalin osien ja laitteiden, joita voidaan käyttää bakteriologisten ja toksiiniaseiden valmistamiseen Venäjän federaatiosta viennin valvontamenettelystä).

Koordinoinnin vaikeus korostuu monitoimijaisessa viranomaisyhteistyössä. Venäjän eläintauti- ja elintarvikelainsäädännössä on lukuisia toimijoita, joiden saumaton yhteistyö vaatisi tarkkaa laintasoista koordinoitua. Siihen ei riitä osallistumaan velvoitettujen luettelointi. Koordinointia vaikeuttaa entisestään selkeiden säädettyjen menettelytapojen puuttuminen. Viranomaisille ei ole tutkittujen säädösten tasolla määräyksiä, miten he viranomaisyhteistyötä edistäviin toimenpiteisiin ryhtyvät. Tämän tutkimuksen rajoittuessa kattamaan lähinnä hakuun osuneita asetustekstejä ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida, onko jossain venäläisessä laissa tai hallinnonalan omista ohjesäännöissä näitä viranomaisia ohjaavia määräyksiä. Venäjän federaation terveysministeriö huolehtii toiminnan koordinoinnista huonolaatuisten ja vaarallisten elintarvikeraaka-aineiden ja elintarvikkeiden tarkastamisen suhteen olettavasti omine ohjesääntöineen. Muut asetustekstit eivät puolestaan kerro, onko Venäjälle muodostunut muun bioturvallisuuden koordinoinnista vastaavia organisaatioita. Kansainväliseen yhteistyöhön ja sen kehittämiseen viitattaessa asetustekstit eivät myöskään kerro, onko Venäjälle muodostunut Heusalan (2010, 179) tarkoittamaa uudenlaista hallintoa, jonkinlaista kansallisten järjestelmien välistä monialaista organisaatiota, jonka puitteissa Suomen ja Venäjän välistä yhteistyötä olisi mahdollisuus kehittää.

Lainsäädännössä kuvataan viranomaiset ja viranomaisten keskinäisen yhteistyön muodot yleisluontoisesti. Laki tai asetus ilmaisee tulevaisuuden strategiset tavoitteet ja on siten luonteeltaan strateginen. Laki on luonteeltaan myös normatiivinen ja kyseenalaistamaton (Niemi-Kiesiläinen, Honkatukia & Ruuskanen 2007). Viranomaiset toimivat kuitenkin nykyisyydessä. Strategian toimivuus tulee näkyviin käytännön toiminnassa, jossa laista tehdään erilaisia tilannekohtaisia tulkintoja. Kielen todellisuutta rakentavaan voimaan perustuva sosiaalinen konstruktionismi olisi antanut mahdollisuuden tarkastella viranomaisyhteistyötä samanaikaisesti sekä lainsäädännön strategisella että käytännön toiminnan tasolla, mikä ei tutkimusaiheen rajauksen vuoksi nyt tullut kyseeseen. Käytännön toiminnan tasolla käytetyllä kielellä on valtaa määritellä asioille annettavia merkityksiä ja rakentaa symbolista todellisuutta siinä missä säädestekstilläkin. Tulevassa tutkimuksessa olennaista olisi löytää käytännön toiminnan diskurssista selkeämmin viranomaisyhteistyön koordinoitua tukevia yhteisesti hyväksytyjä todellisuuden määrittäjiä.

Tämän tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä käytettiin sosiaalista konstruktionismia. Sosiaalisen konstruktionismin viitekehyksessä hyväksytään ajatus, että kieli ei suoraan kuvasta todellisuutta sellaisena kuin se on, vaan havaittu teksti ja puhe ovat havaittajan henkilökohtaisia tulkintoja todellisuudesta. Se tekee aineiston analyysistä ja tutkimustuloksista tulkinnanvaraisia ja subjektiivisia. Äärimmilleen vietynä tämä johtaa relativismiin ja useiden henkilökohtaisten todellisuuksien muodostumiseen, mikä tekee yhteistyötilanteessa viranomaisten välisen yhtenäisen tilannekuvan muodostamisesta vaikeaa. Subjektiivisuus

on kuitenkin mukana jo lain luonteessa. Lain kirjain on lakitekstinä aina relativistinen siinä mielessä, että se on jonkun tai joidenkin tulkinta todellisuudesta. Se on sekä lainlaatijan strategisen tason tulkintaa että niiden viranomaisten tulkintaa, jotka lakia käytännön tilanteissa noudattavat. Relativismin välttämiseksi viranomaisyhteistyötä voisi tulevaisuudessa tarkastella myös ottamalla huomioon ne kausaaliset viranomaisten väliset suhteet, jotka ovat olemassa viranomaisista riippumatta. Silloin lakitekstin kieli tulisi ymmärtää todellisuuden tarkkana, objektiivisena kuvauksena ja viranomaisen tulisi nähdä rationaalisen tavoitteisiin pyrkivänä toimijana.

Viitteet

1 Vanhaa suomalaista eläintautilakia 55/1980 olen analysoinut aiemmassa tutkimuksessani (Koskinen 2010; Koskinen 2017).

Lähteet

- Allen, Graham (2011), *Intertextuality*. London & New York: Routledge.
- Amarasekara, Sri Kamal (2007), Cooperation between Veterinary and Fisheries Authorities in Aquatic Animal Management in Sri Lanka. – *Developments in Biologicals (Basel)*. Ed. Betty Dodet. Basel: Karger Publishers, 13-19.
- Berger, Peter & Luckmann, Thomas (1994 [1966]), *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Fairclough, Norman (1992), *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Gergen, Kenneth (1997), Sosiaalisen konstruktionismin liike modernissa psykologiassa. – *Psykologia* 32:6, 14–24.
- Heusala, Anna-Liisa, Lohiniva, Anja & Malmi, Antti (2008), *Samalla puolella – eri puolilla rajaa: rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä*. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Heusala, Anna-Liisa (2010), Professional Calling of the Finnish Soldier of Late Modernity. – *Toimintakykyä kehittämässä: Jarmo Toiskallion juhlakirja*. Toim. Juha Mäkinen & Juha Tuominen. Helsinki: Edita, 177–186.
- Heusala, Anna-Liisa & Koistinen, Jarmo (2014), Suomen ja Venäjän rajat ylittävän rikostorjunnan oikeudelliset ja hallinnolliset rajoitteet. – *Oikeus* 43:2, 147–171.
- Hämäläinen, Hanna (2013), Säädöstekstin intertekstuaalisuudesta. Pro gradu-tutkielma. Helsingin yliopisto.
- Immonen, Minna (2016), Moniammatillisen viranomaisyhteistyön hyödyt ja haasteet ympäristöriskosten ehkäisy- ja torjuntatyössä. Pro gradu- tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (1999), Kysymys-vastaus-menetelmä analyysin apuna. – *Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot*. Toim. Marja-Liisa Kakkuri-Knuuttila. Helsinki: Gaudeamus, 34–59.
- Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa & Ylikoski, Petri (1999), Merkitys ja tulkinta. – *Argumentti ja kritiikki*.

- Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot*. Toim. Marja-Liisa Kakkuri-Knuutila. Helsinki: Gaudeamus, 24–33.
- 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. – *Nordic Countries: Economical, Political and Social Issues*. Ed. Mathias Pedersen & Jakob Christoffersen. New York: Nova Science Publishers, 155–165.
- Koskinen, Kirsi (2016), Kehittämishaasteet verkostoyhteistyössä. Viranomaisyhteistyö lapsiin kohdistuvien väkivalta- ja seksuaalirikosten tutkintaprosessissa. Pro gradu- tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Koskinen, Heli (2017), Viranomaisyhteistyötä hallinnon eri konteksteissa. – *Hallinnon Tutkimus* 36:1, 53–66.
- Koskinen, Heli (arvioitavana), Uudesta laista uuteen viranomaisyhteistyöhön? – *Hallinnon Tutkimus*.
- Kristeva, Julia (1986), *The Kristeva Reader*. New York: Columbia University Press.
- Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003.
- Mattila, Heikki (2002), *Vertaileva oikeuslingvistiikka*. Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus.
- Mattila, Heikki (2010), Suomalaisen oikeuskielen ominaispiirteet. – *Oikeuskieli ja säädöstieto. Suomenkielinen lakikirja 250 vuotta*. Toim. Heikki Mattila Heikki, Aino Piehli & Sari Pajula. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 181–213.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna, Honkatukia, Päivi & Ruuskanen, Minna (2007), Legal Texts as Discourses. – *Exploiting the Limits of Law*. Ed. Åsa Gunnarsson, Eva-Maria Svensson & Margaret Davies. Farnham: Ashgate, 69–88.
- Norros, Merja (2004), Kansainvälisen rikosoikeusavun järjestelmä Venäjällä. Euroopan neuvoston yleissopimukset rikosoikeuden alalla ja niiden täytäntöönpano Venäjällä. Lisensiaatin tutkielma. Helsingin yliopisto.
- Phillips, Nelson & Hardy, Cynthia (2002), *Discourse Analysis. Investigating Process of Social Construction*. Thousand Oaks, London & New Delhi: Sage.
- Pohjoismaisen yhteistyön sihteeristö (2015), Pohjoismainen yhteistyö. – Ulkoministeriö. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=49554>
- Valtion virkamieslaki 750/1994.
- Valtonen, Vesa (2007), Käsitteitä viranomaisyhteistyöstä. – *Viranomaisyhteistyö – hyvät käytännöt*. Pelastusopiston julkaisu 1/2007, 7–11. http://www.pelastusopisto.fi/download/35605_taitto_al2007.pdf.
- Valtonen, Vesa (2008), Käsiteanalyysi viranomaisyhteistyöstä. 9. turvallisuusjohdon koulutusohjelma. Teknillinen korkeakoulu.
- Valtonen, Vesa (2010), *Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta*. Tohtorin väitöskirja. Taktiikan laitos. Julkaisusarja 1:3. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- WHO (2005), Responding to the Avian Influenza Pandemic Threat: Recommended Strategic Actions. Communicable Disease Surveillance and Response Global Influenza Programme. World Health Organization. http://www.who.int/csr/resources/publications/influenza/WHO_CDS_CSR_GIP_05_8-EN.pdf