

Viranomaisyhteistyö ja eläintautien vastustaminen ympäristöterveydenhuollon hallinnossa

Heli I. Koskinen

heli.i.koskinen at helsinki.fi

hallinnon ja organisaatioiden tutkimus

ohjaaja Pertti Ahonen

Väitöskirja esitetään Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi yliopiston päärakennuksen auditoriossa XII, perjantaina 1. maaliskuuta 2019 klo 12.

Ohjaaja: professori Pertti Ahonen

Esitarkastajat: dosentti Marjo Suhonen, Oulun yliopisto ja

dosentti Jussi Sane, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos

Vastaväittäjä: professori Johanna Lammintakanen, Itä-Suomen yliopisto

ISBN 978-951-51-4850-6 (nid.)

ISBN 978-951-51-4851-3 (PDF)

Paino: Unigrafia, Helsinki 2019

Kansikuva:

afrikkalaisensikaruton uhka on työllistännyt suomalaisiakin eläinlääkintäviranomaisia
(lähde: afrikkalainen sikarutto (ASF) leviää Euroopassa – varaudu! Evira)

Tiivistelmä

Ympäristöterveydenhuollon tehtävänä on varmistaa elinympäristön turvallisuus. Turvallisessa elinympäristössä ei esiinny ihmisen terveydelle vaarallisia tarttuvia tauteja. Tarttuvien tautien ehkäisyyn ja vastustamiseen osallistuu useita eri hallinnonalan viranomaisia kaikilta hallinnon tasoilta. Usein tarvitaan myös näiden eri viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisyhteistyötä säätelevät useat kansalliset lait ja niitä täydentävät asetukset, joten viranomaisyhteistyötä on tarkasteltava säädöstekstien luomassa diskursiivisessa todellisuudessa. Säädöstekstin luoman todellisuuden tarkastelu on erityisen tärkeää maakuntauudistuksen yhteydessä, kun ympäristöterveydenhuollon lakisäätteisten tehtävien pitäisi siirtyä kunnilta maakunnille. Uudistuksessa useat lait muuttuvat ja joitakin jopa kumotaan. Se heijastuu viranomaisten toimintaan vielä tuntemattomalla tavalla. Tässä vaiheessa tiedetään ainoastaan, että nykyisin voimassa olevissa laeissa säädellyt kunnaneläinlääkäriin ja aluehallintoviraston läänineläinlääkäriin väliset ilmoituskäytännöt muuttuvat aluehallintovirastojen lakkauttamisen myötä, kun kuka tahansa eläintautia epäilevä tai sellaisen toteava ilmoittaa epäilyistään tai havainnostaan kunnaneläinlääkäriin sijaan suoraan maakunnalle.

Ympäristöterveydenhuollon strateginen taso (lainsäädäntö) ja ympäristöterveydenhuollon viranomaisten käytännön toiminnan taso muodostavat kaksi toisiinsa sidottua, mutta toisistaan poikkeavaa toimintatasoa. Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin viranomaisyhteistyötä sekä lainsäädännön että käytännön toimintaa edellyttävän tilanteen näkökulmasta. Tavoitteena oli tutkia, minkälaisena viranomaisyhteistyön todellisuus näyttäytyy entisten ja nykyisten ympäristöterveydenhuoltoa säätelevien lakien diskursseissa sekä minkälaista viranomaisyhteistyö ja -viestintä on eläintautivalvonnan ja -vastustuksen käytännön tilanteessa. Laeiksi valittiin sekä suomalaisia kansallisia lakeja (valtion sisäinen viranomaisyhteistyö) että venäläistä eläintauti -ja elintarvikelainsäädäntöä (valtioiden välinen viranomaisyhteistyö). Viranomaisyhteistyön tapaustutkimus toteutettiin lemmikkien maahantuonnin tehovalvontatilanteiden yhteydessä. Tutkimus tehtiin sosiaalisen konstruktionismin viitekehyksessä, jossa kielellä ja sen tuottamilla merkityksillä on keskeinen asema, mutta tutkimuksessa otettiin myös kuvien tuottamat symboliset merkitykset huomioon. Tutkimusaineistoksi kerättiin viranomaisyhteistyötä käsittelevää laki -ja lakiesitystekstiä sekä lakiin liittyviä asetuksia, ohjeita, yleiskirjeitä ja päätöksiä, viranomaisyhteistyön havainnoinnissa syntyneitä havaintopäiväkirja-aineistoa sekä viranomaisyhteistyötilanteista otettua, internetissä vapaasti saatavilla olevaa kuva-aineistoa.

Analyysi perustui kielen ja kuva-aineiston muodostamien tekstien laadulliseen analyysiin. Analyysin apuna käytettiin hermeneutiikan periaatteita täydentävä kysymys-vastaus -tekniikkaa, verbianalyysiä ja henkilösuhteiden analyysiä.

Viranomaisyhteistyö oli viranomaisten välistä tiedonvälitystä joko ketjussa alemmalta ylemmälle tai edestakaisin kahden viranomaisen välillä. Lakitekstit vastasivat kuka ilmoittaa ja kenelle ilmoitetaan -tyyppisiin kysymyksiin. Suomalaisten viranomaiset paikka ja asema ja siitä seuraavat vastuut ja toimivaltuudet oli tarkoin määritelty säädöstehtävissä. Venäläinen säädöstehtävä piti sisällään myös yhteistyötä koskevia suosituksia. Laki -ja asetustekstillä varmistettiin, että molempien maiden viranomaiset tiesivät, mistä ilmoittaa ja kuinka nopeasti ilmoittaa. Aktiivimuotoiset ja velvoittavat verbit hallitsivat kummankin maan säädösdiskurssia. Tuontivalvontatilanteissa viranomaisilla oli enemmän harkinnanvara muodostaa tilanteen kannalta tarkoituksenmukaisia tiedonvälityksen ketjureaktioita niistä muiden viranomaisen kanssa erikseen sopimatta ja viranomaisyhteistyö oli joidenkin viranomaisten ympärille tiivistynyttä. Viranomaisyhteistyö oli myös tarkastuksen kohteen eli maahantuotavan koiran ympärille tiivistynyttä. Yhteistyötilanteessa sopeuduttiin vallitsevaan tilanteeseen ja koettiin sen vuoksi ajoittaista aktiivisimman toiminnan keskuksesta syrjäytymistä.

Viranomaisyhteistyö on tilanteen mukaan elävää, dynaamista ja tulkinnanvaraista toimintaa, josta soisi edelleenkin muodostuvan yhtenäisempiä käytäntöjä. Se olisi erityisen tärkeää nyt hallinnon muutosvaiheessa. Suomalaisilla viranomaisilla on taustallaan yhteinen kieli ja kulttuuri ja erityisesti kulttuurin tarjoamia yhteisiä symboleita, joilla voi olla muutoksen aikoina yllättävänkin syvällistä merkitystä. Ennen kaikkea tulisi muistaa, että viranomaisyhteistyö ei ole vain ihmisolentojen välistä kielellistä toimintaa, joka tiivistyy joidenkin viranomaisten ympärille ja henkilöityy johonkin nimenomaiseen persoonaan, vaan viranomainen on vuorovaikutuksessaan sanattomassa ja symbolisessa vuorovaikutuksessa myös laajemman fyysisen ympäristönsä kanssa.

Abstract

The task of environmental health care is to ensure the safety of the living environment. Infectious diseases dangerous to health are not present in a safe living environment. Several authorities of different administrative sectors from all levels of government are involved in preventing and resisting infectious diseases. Often, cooperation between these different authorities is also needed. Cooperation between authorities is governed by several national laws and supplementary regulations, so cooperation between authorities must be considered in the discursive reality created by the statutory texts. Review of the reality created by the statutory text is particularly important in the context of regional government reform when the statutory tasks of environmental health care are transferred from municipalities to provinces. In the reform, many laws change and some are even abolished. It is reflected in the activities of the authorities in a way that is as yet unknown. At this stage, it is only known that the notification practices between municipal veterinarian and regional state administrative agency's provincial veterinarian regulated by the laws currently in force will change with the abolition of regional state administrative agencies when anyone suspecting an animal disease or observing such notifies about the suspicions or observation directly to the province instead of a municipal veterinarian.

The strategic level of legislation on environmental health care and the practical activity level of authorities form two interrelated activity levels which, however, deviate from each other. This study observed the cooperation between authorities from the point of view of legislation and a situation requiring practical activity. The aim was to study the way in which the reality of cooperation between authorities is manifested in the discourses of previous and current laws regulating environmental health care and what kind of cooperation and communication between authorities is in practice in the field of animal disease control and resistance. As laws were chosen both Finnish national laws (the state's internal cooperation between authorities) and Russian animal disease and foodstuffs legislation (cooperation between authorities of the states). A case study of cooperation between authorities was carried out in connection with intensive surveillance situations of pet imports. The study was conducted in the framework of social constructionism, in which the language and the meanings generated by it play a central role, but the study also observed the symbolic meanings generated by the images. The research material was a collection of legislative and law proposal text dealing with cooperation between authorities and regulations, instructions, circulars and decisions related to the law, the observation logs produced in the observation of the

cooperation between authorities, and the freely available image material on the Internet taken from cooperation situations between authorities. The analysis was based on the qualitative analysis of the texts formed by the language and image material. As an aid to the analysis, the question-answer technique, verb analysis and personal relationship analysis were used, complementing the principles of hermeneutics.

The cooperation between the authorities was communication between the authorities either in the chain from lower to upper or back and forth between two authorities. The legal texts answered to who notifies and who shall be notified types of questions. The position and status of the Finnish authorities and the resulting responsibilities and powers were clearly defined in the statutory text. The Russian statutory text also included recommendations concerning cooperation. The Act and the Regulation text were used to make sure that the authorities of both countries knew what to notify and how quickly to notify. Active and mandatory verbs dominated the two countries' statutory discourse. In import control cases, the authorities had more room for discretion to form communication chain reactions appropriate for the situation without separately agreeing on them with other authorities, and the cooperation between authorities was tightened around some authorities. The cooperation between the authorities was also tightened around the target of inspection, i.e. the dog to be imported. In the cooperation situation, adaptation to the prevailing situation was made and, therefore, intermittent exclusion from the center of the most active activity was experienced.

Cooperation between the authorities is, according to the situation, a live, dynamic activity open to various interpretations, which should continue to form more coherent practices. This would be particularly important now in the change phase of administration. In their background Finnish authorities have a common language and culture and, in particular, the common symbols provided by culture, which may have surprisingly profound meaning in times of change. Above all, it should be remembered that cooperation between authorities is not merely a linguistic activity between human beings, which is intensified around some authorities and personified in some specific person, but an authority in interaction is in a nonverbal and symbolic interaction also with the wider physical environment.

Esipuhe

Olin työskennellyt vasta kolme kuukautta Itä-Suomen aluehallintoviraston läänineläinlääkärimä ja osallistuin ensimmäistä kertaa työtehtäviini kuuluvaan valtakunnalliseen tautipäivystykseen.

Neljäntenä päivystysiltanani, lokakuuisena torstaina, 25.10.2018 iltayhdeksän aikaan puhelinmeni sitten soi tavalla, jonka tulen myöhemminkin elämässäni muistamaan.

Soittajana oli kunnaneläinlääkäri, joka ilmoitti metsästäjän löytämästä kuolleesta villisiasta Suomen itärajan tuntumassa. Samoilta alueilta oli löydetty toinenkin kuollut villisika muutamaa päivää aikaisemmin. Sen enempää selittämättä sekä minä että ilmoittava kunnaneläinlääkäri tiesimme, että kysymys ei ollut ainoastaan sikoja tappavan vakavan eläntaudin uhasta, vaan eläinten hyvinvointia laajemman yhteiskunnallisen poikkeustilanteen mahdollisuudesta. Eurooppaa 2010-luvulla maa kerrallaan valloittaneen afrikkalaisen sikaruton ensiesiintyminen suomalaisessa villisikapopulaatiossa ravistelisi laajasti suomalaista yhteiskuntaa, tietäen huomattavia vaikeuksia suomalaiselle sikataloudelle ja sianlihatuotteiden vientimarkkinoille.

Olin ammatillisesti elämäni tiukimmassa tilanteessa. Tautipuhelimessa päivystävän läänineläinlääkärimä pahin painajainen vuonna 2018 oli mahdollisesti todellistumassa siinä aivan silmiäni edessä. Tässä vaiheessa kaikki oli kuitenkin sujunut vielä niin kuin pitikin. Metsästäjä oli tuntenut eläintautilaissa määrätyn ilmoitusvelvollisuutensa ja toiminut sen mukaisesti. Kunnaneläinlääkäri oli viranomaisyhteistyökotijun ensimmäisenä lenkkinä käynnistänyt eläinlääkintäviranomaisia aktivoivan yhteistyöprosessin, jossa minä olin vuorossa seuraavana.

Olin valmistautunut päivystysvuorooni hyvissä ajoin tallentamalla itselleni Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran (1.1.2019 lähtien Ruokaviraston) iltapäivä - ja viikonloppupäivystysten yhteystiedot. Olin tarkistanut lainsäädännön muutokset ja eläintautikohtaisten asetustekstien toimenpideohjeet todennäköisimpien eläintautien varalta. Olin keskustellut tulevasta päivystyksestä kokeneemman työtoverin kanssa. En ollut kuitenkaan Eviran yhteystietoja tallentaessani tiennyt, että aluehallintoviraston valmiussuunnitelma oli odottanut jo pidempään ajan tasalle saattamistaan. Minulla oli ollut aikomus tarkistaa, että Eviran eläintautiviranomaisten yhteystiedot ovat viimeisimmän tiedon mukaiset, mutta työ oli jäänyt kesken kiireisempien virkatehtävien vuoksi. Evirasta oli myös yhteystietojen tarkastamispyyntöni vastauksena muistutettu, että tulevan Ruokavirastoksi muuttumisen yhteydessä yhteystiedot tulisivat joka tapauksessa jälleen muuttumaan vielä vuoden 2018 päättyessä.

Periaatteessa tiesin täsmälleen, kuinka toimia. Minulle ei ollut epäselvää, *mitä* tilanteessa pitäisi tehdä. Kysymys oli siitä, *miten* se tehtäisiin. Suunnitelmissa kaikki, viranomaisyhteistyö mukaan lukien, näyttää helpolta. Haastavaksi tilanteen muuttivat olosuhteet; Itä-Suomen pitkät välimatkat, villisian ruhon kuljetusta vaikeuttanut suuri koko, yöhön kääntyvä iltapäivä ja puhelinvastaaajan katkennut viranomaisyhteistyökotijun läänineläinlääkärimä ja keskushallintoviranomaisen välillä.

Afrikkalainen sikarutto on helposti leviävä, vastustettava eläintauti. Sitä todettaessa tai sen esiintymistä epäiltäessä on toimittava turhia viivyttämättä. Illan kääntyminen yöksi tarkoitti juuri tällaista viivytystä. Minulla ei ollut tietoa, kuinka saada villisika kuljetetuksi tarkempiin tutkimuksiin, koska en päässyt neuvottelemaan viranomaisstahojen kanssa asiasta.

Villisikaa olisi tuskin yöllä metsästä tutkimuksiin haettu, mutta tunsin, että se oli minun syytäni. Aamuun mennessä negatiiviset tunteet vain voimistuivat. Aamuseitsemältä lähimmät läänineläinlääkäritötoverini olivat valmistautumassa koulutuspäiväänsä Helsingissä ja pystyivät auttamaan minua niin, että jo aamukahdeksalta minusta tuli tapahtumien sivusta seuraaja. Se ei

kuitenkaan suinkaan tuntunut helpotukselta, vaan sai minut tuntemaan itseni epäpäteväksi ja monin tavoin syrjäytetyksi.

Ennen omakohtaista kokemusta en ollut pitänyt viranomaisyhteistyötä kovin tunnepitoisena tapahtumana. Olin yllättynyt siitä huolen, turhautumisen ja tilanteen hallinnan menettämisen tunteen määrästä, jonka kanssa jouduin elämään lähes kokonaisen vuorokauden ajan. Minusta tuntui, etteivät ihmiset ympärilläni ymmärtäneet tunteitani. Kaikkein vähiten sitä ymmärsivät esimiehet, jotka kiinnittivät huomionsa mielestäni toisarvoisiin, oikeille henkilöille tiedottamiseen liittyviin kysymyksiin aluehallintoviraston sisäisessä viestinnässä. En olisi siinä tilanteessa tarvinnut moitteita mukamas väärille henkilöille tiedottamisesta, vaan tukea niiden normaalien virka-ajan tehtävieni suorittamiseen, jotka nyt alkoivat uhkaavasti kasautua.

Pilates -tunti Helsingin yliopiston Kumpulan kampuksella oli juuri päättynyt. Tyytyväisenä tarkastin kellosta, että päivästyöajan alkuun oli vielä aikaa muutaman minuutin verran. Minusta tuntui, että olin viimeisen tunnin aikana hengittänyt enemmän kuin koko viimeisen vuorokauden tunteina yhteensä. Enää ei myöskään tuntunut aivan yhtä tyhjältä. Puhelimeeni saapuneiden Eviran tutkimustulosten perusteella todentuntuinen läheltä piti- harjoitukseni oli viimeinkin ohi. Huomasin, että viranomaisyhteistyössä hienoa on se, mikä on hienoa myös eläinlääkäriin työssä; sanaton yhteinen ymmärrys ja kokeneemman tuki, jolla katkennut viranomaisketju saadaan korjatuksi. Pudota voi myös pehmeästi ja yhtä elämänmakuista kokemusta rikkaampana.

Helsingissä 27. lokakuuta 2018

Läänineläinlääkäri Heli I. Koskinen

Timolle,

joka opetti minulle heikkojen signaalien tulkitsemisen merkityksen,

ja näinä viimeisenä kolmena vuotena on auttanut minua kasvamaan taas hieman eheämmäksi ihmiseksi sillä ainutlaatuisella tavalla, johon kukaan muu tapaamani ihminen ei olisi pystynyt.

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo	7
Taulukot ja kuvat.....	8
Alkuperäisartikkelit.....	9
1. YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLTOA JA VIRANOMAISYHTEISTYÖTÄ.....	10
2. VIRANOMAISYHTEISTYÖN OIKEUDELLISET PERUSTEET	15
3. HALLINNON TUTKIMUSTA JA VIRANOMAISYHTEISTYÖTÄ KONSTRUKTIONISTISESSA VIITEKEHYKSESSÄ.....	19
3.1 Sosiaalinen konstruktionismi	19
3.2 Sosiaalinen kenttä	21
3.3 Sosiaaliset representaatiot	23
4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	24
4.1 Tutkimuksen rajaus ja tutkimuskysymykset	24
4.2 Aineisto ja tutkimusmenetelmät.....	25
4.3 Tutkijan asema ja tutkimusetiikka.....	33
5. VIRANOMAISYHTEISTYÖN DISKURSSIT	34
5.1 Viranomaisyhteistyö ketjureaktionä.....	34
5.2 Viranomaisyhteistyö henkilöitymänä.....	39
5.3 Viranomaisyhteistyö aktiivisena veloitteena.....	42
5.4 Viranomaisyhteistyö kulttuuriin sopeutumisena	44
6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	46
6.1 Yhteenveto.....	46
6.2 Käsitteelliset ja teoreettiset johtopäätökset	48
6.3 Johtopäätökset uusista tutkimusaiheista.....	52
LÄHTEET	56
LAINSÄÄDÄNTÖ	64

Taulukot ja kuvat

Taulukko 1a. Päätökset vanhan eläintautilain voimassaoloaikana	26
Taulukko 1b. Ohjeet vanhan eläintautilain voimassaoloaikana	26
Taulukko 1c. Asetukset vanhan eläintautilain voimassaoloaikana	27
Taulukko 1d. Yleiskirjeet vanhan eläintautilain voimassaoloaikana	28
Taulukko 2. Analysoitavan lakitekstin sivumäärät rivivälillä 1	29
Taulukko 3. Viranomaisten vastuut ja velvollisuudet	35
Taulukko 4. Viranomaisten välinen lähettämismenettely venäläisessä säädöstehtävässä	36
Taulukko 5. Suositukset venäläisessä säädöstehtävässä	42
Kuvio 1. Tarttuvien eläintautien vastustustyö osana kunnallista ympäristöterveydenhuoltoa	11
Kuvio 2. Rabiestapaukset Euroopassa vuonna 2017	13
Kuvio 3. Viranomaisyhteistyön ketjureaktiot	37
Kuvio 4. Keskitetty viranomaisyhteistyön ketjureaktio	38
Kuvio 5a. Eläinlääkintäviranomaisten yhteistyö Torniossa	40
Kuvio 5b. Eläinlääkintäviranomaisten yhteistyö Helsingissä	40
Kuvio 6. Syrjäyttävä eläinlääkintäviranomaisten yhteistyö	45
Kuvio 7. Tarkastuksen kohde yhteistyöstä syrjäyttävänä tekijänä	46

Alkuperäisartikkelit

Tämä väitöskirja perustuu seuraaviin artikkeleihin:

I Koskinen, H.I. 2012. Co-operation between Finnish authorities in the event of animal disease: a rhetorical comparison of three laws from Finnish legislation. Teoksessa M.L. Pedersen & J. Christoffersen (Eds.), *Nordic Countries: Economical, Political and Social Issues* (ss. 155-165).

II Koskinen, H.I. 2017. Viranomaisyhteistyötä hallinnon eri konteksteissa. *Hallinnon Tutkimus* 36(1), 53–66.

III Koskinen, H.I. 2018. Eläintautitorjunnan viranomaisyhteistyö suomalaisessa ja venäläisessä lakitekstissä. *Idäntutkimus* (1), 39–53.

IV Koskinen, H.I. Suomalaista viranomaisyhteistyökulttuuria: tapaustutkimus eläinten maahantuonnin tuontivalvontayhteistyöstä. *Kulttuurintutkimus*, arvioitavana ¹

¹ Osa artikkelin aineistosta perustuu hyväksytyyn pro gradu -tutkielman aineistoon: Koskinen, H.I. 2018. Viranomaisyhteistyö ja ihmisten johtaminen: tapaustutkimus viranomaisten vuorovaikutuksesta ja viestinnästä eläinten maahantuonnin tuontivalvontatilanteissa. Lapin yliopisto

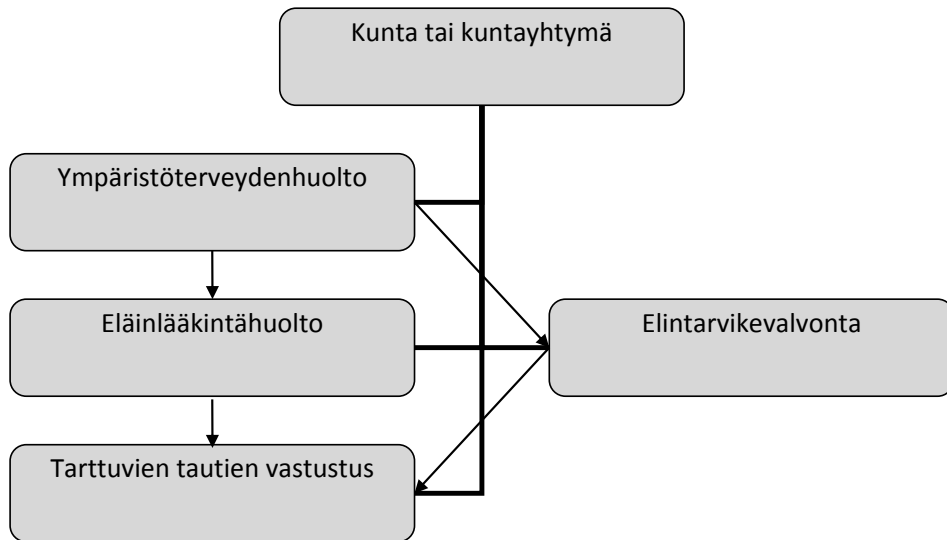
1. Ympäristöterveydenhuoltoa ja viranomaisyhteistyötä

Ihmisen terveyden edistäminen ja turvallisen elinympäristön varmistaminen on yhteiskunnan keskeinen tavoite (Aho & Henriksson, 2017, 5). Ympäristöperäisten terveystarkkailujen vähentämiseen, poistamiseen ja ehkäisemiseen liittyyvää toimintaa kutsutaan ympäristöterveydenhuolloksi (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, 2016). Ympäristöterveydenhuolto on osa elinympäristön terveystarkkailuja ehkäisevää perusterveydenhuoltoa (Aho & Henriksson, 2017; Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, 2016). Ympäristöterveydenhuollon valvottavaksi kuuluvat terveydensuojelun, elintarvikkeiden, tupakkalain ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, 2016).

Ympäristöterveydenhuollon viranomaiset valvovat ihmisten terveyteen vaikuttavaa elinympäristöä. Valvonta on riskiperusteista. (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, 2016.) Valvonnan ylimmästä johdosta vastaavat sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö (Aho & Henriksson, 2017, 5). Ympäristöterveydenhuollon valtakunnallinen valvonta on kahden keskushallintoviranomaisen, Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran (1.1.2019 lähtien Ruokaviraston) sekä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran vastuulla. Ne laativat yhdessä valvontaohjelman. Valvontaohjelma sisältää yhteiset periaatteet kunkin toimialan omalle valvontaohjelmalle sekä ympäristöterveydenhuollon kunnallisten valvontaviranomaisten valvonnalle. (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, 2016.) Alueellisesta ohjauksesta ja valvonnasta vastaavat aluehallintovirastot (Aho & Henriksson, 2017, 5), niin, että niillä on ohjauksen lisäksi myös valvontatehtäviä. Päävastuu ympäristöterveydenhuollon valvonnan toimeenpanosta on kunnilla aina siihen asti, kunnes se olisi tarkoitus saada siirtymään näillä näkymin vuonna 2021 perustettaville maakunnille.

Ympäristöterveydenhuollon järjestäminen on kunnan tai kuntayhtymän lakisääteinen velvollisuus. Tästä säädetään laissa ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009). Ympäristöterveydenhuollon eräällä toimialalla, eläinlääkintähuollossa, kunnan tai kuntayhtymän on huolehdittava eläinten terveyden- ja sairaanhoidosta, eläinlääkäripäivystyksen järjestämisestä, eläinsuojelulain edellyttämistä tehtävistä ja tarttuvien eläintautien vastustustyöstä (kuvio 1). Elintarvikevalvonnan toimialalla on huolehdittava eläimistä saatavien elintarvikkeiden alkutuotannon terveydellisestä valvonnasta. (Eläinlääkintähuoltolaki 765/2009.) Kunnallinen viranhaltija voi lisäksi olla velvoitettu tekemään muita, kunnan ja Eviran välisellä sopimuksella kunnan hoidettavaksi määrättyjä tehtäviä. Sellainen on esimerkiksi elintarvikelain (23/2006)

mukainen lihantarkastus. Ympäristöterveydenhuollon viranomaiset tekevät myös joissain tilanteissa tuontivalvontaa, joka edellyttää keskushallinnon antamaa valtuutusta. Evira tekee itse, mutta myös valtuuttaa eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta annetun lain 1192/1996 8 §:n nojalla kunnallisia viranhaltijoita tekemään eläinlääkinnällisiä rajatarkastuksia EU-alueiden ulkopuolisista eli kolmansista maista saapuville eläville eläimille ja eläinperäisille elintarvikkeille.



Kuvio 1. Tarttuvien eläintautien vastustustyö osana kunnallista ympäristöterveydenhuoltoa

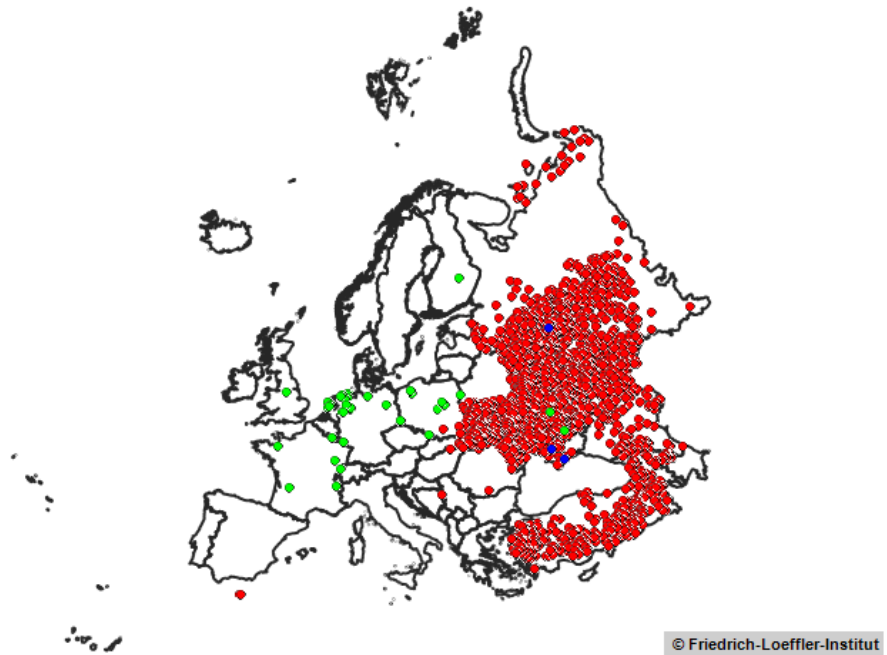
Joillain ympäristöterveydenhuollon toimialoilla myös poliisi, puolustusvoimat ja tullit osallistuvat valvontaan. Poliisi on yleinen eläinsuojeluviranomainen. Puolustusvoimien on järjestettävä ympäristöterveydenhuolto ja sen valvonta osana omaa toimintaansa (laki terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa 322/1987; asetus terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa 371/1987, elintarvikelaki 23/2006, terveysuojelulaki 763/2004), mutta puolustusvoimien tehtävänä on myös muiden viranomaisten toiminnan tukeminen (laki puolustusvoimista 551/2007). Ympäristöterveyden omaa valvontaa varten laaditaan valvontasuunnitelma (esim. vuosille 2015–2016) ja virka-aputehtävät voivat liittyä mihin tahansa ympäristöterveydenhuollon toimialaan. Tullin ympäristöterveydenhuollolliset tehtävät liittyvät elintarvikevalvontaan ja tarttuvien tautien vastustamiseen elävien eläinten maahantuonnissa. EU-alueelta saapuvista eläimistä ei tarvitse ilmoittaa tullille, mutta ne matkustajan mukana kulkevat,

EU:n ulkopuolelta Suomeen saapuvat lemmikkieläimet, joita ei tuoda maahan kaupallisessa tarkoituksessa ja joille ei tarvitse tehdä lain edellyttämää eläinlääkinnällistä rajatarkastusta, kuuluvat tullin valvontaan. Eläville eläimille ja eläinperäisille elintarvikkeille suoritettavissa tarkastustoimenpiteissä noudatetaan joko eläintautilakia (58 § - 68 §) tai eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta annettua lakia.

Tarttuvia tauteja vastustetaan viranomaisten yhteistyönä. Yhteistyö viranomaisen yleisenä velvollisuutena on kirjattu niin hallinnon toimintaa sääntelevään yleislakiin (hallintolaki 434/2003) kuin useampaan erityislakiinkin (eläintautilaki 441/2013, laki puolustusvoimista 551/2007, tartuntatautilaki 1227/2016, valmiuslaki 1552/2011). Viranomaisyhteistyö on toimivaltaisen viranomaisen koordinoimaa viranomaisten ja muiden yhteistyöhön velvoitettujen tai valtuutettujen toimijoiden toimintaa yhdessä yhteistyön päämäärien saavuttamiseksi (Valtonen, 2008, 27). Eläintautiasioissa on ensisijaisesti kysymys viranomaisten välisestä ilmoitusvelvollisuudesta todettaessa tai epäiltäessä lakisääteisesti määriteltyä vastustettavaa eläintautia. Lain määrittämistä eläintaudeista ilmoitetaan kuukausittain myös normaalitilanteissa. Eläintautilainsäädäntö korostaa ilmoituskäytännössään viranomaisten välistä hierarkiaa ja ketjussa viranomaiselta toiselle ilmoittamista (Koskinen, 2010, 2012), eivätkä suomalaiselle kunta-alan organisaatiokulttuurille ominaiset jäykät hierarkiat ja ammattiryhmien eristäytyminen omiin siiloihinsa suo mahdollisuutta mielekkääseen rajat ylittävään paikallistason toimintaan (Kalliola & Nakari, 1999). Samaan aikaan ympäristöterveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma kuitenkin pyrkii keskushallinnosta käsin edistämään eri valvontaviranomaisten keskinäistä yhteistyötä keskus-, alue -ja paikallistasolla sekä eri toimialoilla toimivien viranomaisten kesken.

Eläinlääkintähuollossa on suunnittelukausittain vaihtelevia valvonnan painopistealueita. Niihin kohdistettu valvonta vaatii useinkin useamman viranomaisen toimivaltuuksia. Näin on erityisesti Suomen rajoilla, joilla pyritään vastustamaan vaarallisia ja helposti leviäviä, ihmisten ja eläinten välillä tarttuvia tauteja eli zoonooseja. Sellaisia zoonooseja, kuten raivotautia (rabies) ja *Echinococcus multilocularis* -loisen aiheuttamaa ekinokokkoosia (myyräekinokokki) esiintyy Suomen naapurimaissa. Raivotautia esiintyy Itä-Euroopan maissa ja Venäjän pienpetokannassa (Suomen zoonoosistrategia, 2013, 46–47; WHO Rabies Bulletin Europe, 2017, kuvio 2), kun taas ekinokokkiloista (*E. multilocularis*) esiintyy yleisesti Keski -ja Itä-Euroopan maissa (Oksanen, Siles-Lucas, Karamon, Possenti, Conraths, Romig ym., 2016). Ekinokokkia esiintyy myös hyvin

pienessä määrin Ruotsissa ja Tanskassa, mutta ei lainkaan Suomessa, Irlannissa ja Brittein saarilla (Oksanen ym., 2016).



Kuvio 2. Rabiestapaukset Euroopassa vuonna 2017. Kotieläimissä ja luonnonvaraisissa maanisäkkäissä todetut rabiestapaukset punaisella, lepakkorabiestapaukset vihreällä ja ihmistapaukset sinisellä. (Lähde: WHO Rabies Bulletin Europe, Eviran päivitys 17.5.2018)

Euroopan parlamentin zoonosidirektiivi (2003/99/EY) velvoittaa Euroopan unionin jäsenmaita ja kansallisen zoonosilainsäädännön kautta kansallisia viranomaisia seuraamaan zoonosien aiheuttajien esiintymistä eläimissä, elintarvikkeissa ja rehuissa. Suomessa zoonosien vastustustyöhön osallistuu monia viranomaisia, jotka kuvataan yksityiskohtaisemmin artikkelissa II. Zoonosilainsäädäntö tarkoittaa Suomen zoonosistrategian (2013) määritelmän mukaan eläintautilakia (441/2013), tartuntatautilakia (1227/2016), terveydensuojelulakia (763/2004), elintarvikelakia (23/2006) ja rehulakia (86/2008). Jäsenmailla on velvollisuus seurata pääasiassa elintarvikevälikkeisesti leviävien zoonosien aiheuttajien esiintymistä, mutta valvonnan huolenaiheena ovat myös ne zoonosit, jotka tarttuvat muista lähteistä kuin elintarvikkeista, kuten luonnonvaraisista eläimistä ja kotieläimistä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2160/2003).

Maakuntaudistuksessa ympäristöterveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnille. Uusi ruokavirasto korvaa Eviran ja aloittaa toimintansa 1.1.2019. Terveysuojelu -ja tupakkalain valvonnan ohjaus-, valvonta -ja arviointitehtävät siirtyvät Valvirasta ja aluehallintovirastoista valtion lupa -ja valvontavirastoon samalla kun aluehallintovirastojen elintarvikevalvonnan ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin tehtävät jakautuvat maakunnan ja Eviran (Ruokaviraston) kesken (Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2015–2019, 11). Hallinnon rakenteelliset muutokset heijastuvat muutoksina lainsäädäntöön. Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta kumotaan maakuntaudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta annettavalla lailla. Eläinlääkintähuoltolaki kumotaan ja muutetaan eläinlääkäripalveluista annetuksi laiksi. Eläintautilaissa kunta ja aluehallintovirasto korvataan maakunnalla. Laissa eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta kunta ja aluehallintovirasto korvautuvat maakunnalla tai muulla valtion viranomaisella, jonka kanssa maa -ja metsätalousministeriö on tehnyt sopimuksen tarkastuksen suorittamisesta (laki eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta annetun lain muuttamisesta 4 §, 10 §).

Muutoksista huolimatta viranomaistehtävät pyritään hoitamaan EU:n ja kansallisen lainsäädännön vaatimusten mukaisesti. Eläintautilaissa säädetään edelleen eläintautien ennaltaehkäisystä, eläinten terveydentilan ja eläintautien esiintymisen seurannasta sekä eläintautien hävittämiseksi ja leviämisen estämiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Eläintautiepäilystä ei enää tulevaisuudessa ilmoiteta kunnaneläinlääkärille, vaan maakuntaan, jolla on velvollisuus ilmoittaa epäilystä eteenpäin Ruokavirastoon ja zoonosiepäilytapauksessa terveystieteiden keskukseseen (laki eläintautilain muuttamisesta 16 §). Maakunnan on myös ryhdyttävä toimiin taudin alkuperän ja levinneisyyden selvittämiseksi sekä taudin leviämisen estämiseksi (laki eläintautilain muuttamisesta 20 §, 22 § -23 §). Taudin leviämisen estämiseksi tehtävä päätös on maakunnan, käytännössä sen nimeämän virkasuhteisen eläinlääkärin vastuulla. Näistä ei ole poikkeusta. Tarttuvien tautien ehkäisyyn ja vastustamiseen liittyvät ympäristöterveydenhuollon tehtävät siirtyvät kokonaisuudessaan maakunnille, vaikka hallitus onkin esityksessään eduskunnalle esittänyt (HE 148/2017), että maakunta voisi määriteltävien edellytysten täytyessä sopimuksella siirtää eräiden ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämisvastuun kunnalle tai useamman kunnan muodostamalle kuntayhtymälle.

2. Viranomaisyhteistyön oikeudelliset perusteet

Ympäristöterveydenhuoltoa järjestäessään kunta tai kuntayhtymä toimii lakien sallimissa rajoissa eli lainsäädännön muovaamassa todellisuudessa. Lakia käytäntöön soveltava viranomainen on itse osa tuota todellisuutta. Tässä tutkimuksessa kiinnostus kohdistuu siihen, millainen on se viranomaisia ympäröivä, lain sanelema todellisuus, jossa eläintauteja vastustetaan. Tämä oletettavasti riippuu siitä, mitä lakeja valitaan tarkasteltavaksi. Määttä (2012, 8) mukaan lainsoveltajalla on oltava jokin käsitys ratkaistavana olevan tapauksen tosiasioista, jotta hän voi valita ja täsmentää tapauksessa olennaisia säännöksiä. Tapauksessa olennaisten tosiasioiden tunnistaminen ei kuitenkaan ole mahdollista ilman jotain ennakkokäsitystä mahdollisesti tilanteeseen soveltuvista säännöksistä. Viranomaisilla on oman hallinnonalansa koulutuksen kautta tietoa näistä tosiasioista ja tilanteeseen soveltuvista säännöksistä. Viranomaisten on myös tiedettävä, etteivät he voi tehdä mitään viranomaisroolissaan, jos toimenpiteen perustaksi ei voida yksilöidä jonkun lain jotain pykälää (Määttä, 2012, 9). Laki tai myös velvoittavaksi laskettava asetus on aina suhteessa tapauksen tosiasioihin ja niiden tuntemiseen. Tapauksen tosiasioiden tuntemus on erilaista eri viranomaisissa, minkä johdosta samastakin tapauksesta syntyy eri viranomaisissa toisistaan poikkeavia tulkintoja.

Viranomaisyhteistyössä ollaan suhteessa toiseen viranomaiseen ja suhteessa myös erilaisiin tosiasiatietoihin perustuviin tulkintoihin viranomaisille yhteisestä tapauksesta. Eri viranomaiset tulkitsevat paitsi tilannetta, myös lakia eri tavalla. Mihin lakiin ja säädöksiin viranomaisyhteistyössä viitataan ja mitä niistä sovelletaan, riippuu siitä, minkä viranomaisen näkökulma milloinkin valitaan. Ristiriitatilanteessa myös valintasäännöt vaikuttavat niin, että ylempi säännös syrjäyttää alemman, samantasoinen uudempi säännös syrjäyttää vanhemman ja erityissäännös syrjäyttää yleissäännöksen (Määttä, 2012, 13). Erityislakina eläintautilaki siis syrjäyttää hallintolain ja uusi, vuonna 2014 voimaan astunut eläintautilaki syrjäyttää vanhan, 1980-luvulla säädetyt eläintautilain. Jos viitataan viranomaisyhteistyöhön vain yleisesti, noudatetaan, mitä hallintolaissa sanotaan. Jos taas muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemasta (hallintolaki 5 §). Alkuperäisen ristiriitatilanteen ratkaisemisen lisäksi kysymys on lakien välisistä, tekstin tasolla ilmenevistä suhteista, kuten tässä tapauksessa hallintolain suhteesta muuhun voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Viranomaisten on tunnettava ja otettava toiminnassaan huomioon useita lakeja. Suomalaisen viranomaisen on sovitettava yhteen paitsi kansallista, myös kansallista ja EU:n lainsäädäntöä. Usean lain tutkiminen viranomaisyhteistyön viitekehyksessä edellyttää lakitekstin järjestelmällistä tulkintaa. Määttä (2012, 11) mukaan järjestelmällisessä tulkinnassa sovellettavaa säännöstä tarkastellaan osana laajempaa kokonaisuutta. Yksittäistä säännöstä sovellettaessa voidaan ottaa huomioon myös muut vastaavatyypiset säännökset muissa laeissa. Jos samantyyppisestä asiasta on hiukan eri tavoin muotoiltuja säännöksiä eri laeissa, järjestelmällinen tulkinta tarkoittaa pyrkimystä tulkita kaikkia samantyyppistä asiaa koskevia säännöksiä johdonmukaisesti (Määttä 2012, 11). Johdonmukaisuuden vaatimus voi tarkoittaa myös sitä, että useitakin vanhoja ja epätäydellisiä lakeja voidaan joutua muuttamaan lakiuudistusten yhteydessä (Mattila, 2002, 101–102). Vireillä olevien ja jo olleiden eläinten ja ihmisten terveyttä koskevien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä on ollut mahdollisuus tällaiseen eri hallinnonalojen lainsäädännön kehittämiseen, kuten harmonisointiin. Sitä on tehty nimenomaan EU-tasolla, kun Euroopan unionin direktiivi 2003/99/EC eläinlääkintälainsäädännön ja kansanterveyslainsäädännön harmonisoinnista on velvoittanut ottamaan eläinlääkintäviranomaisten lisäksi terveysviranomaiset mukaan eläinperäisten elintarvikkeiden välityksellä leviävien tautien vastustustyöhön.

Viranomaisyhteistyö on yksi hyvän hallinnon periaatteista. Yleensä hyvän hallinnon periaatteet liitetään viranomaisen ja asiakkaan välisiin suhteisiin, mutta myös viranomaisyhteistyötä voisi ajatella ihmisten välisenä suhteena, jossa noudatetaan hyvään hallintoon kuuluvia yhdenvertaisuuden, tarkoitussidonnaisuuden, objektiviteetin, suhteellisuuden ja luottamuksensuojan ihanteita. Tällöin julkishallinnon asiakasta (asianosaista) koskevien ulkoisten oikeussuojakeinojen, kuten muutoksenhakuoikeuden tilalle tulevat hallinnon sisäiset oikeussuojakeinot, hallintovalitus ja päätöksen alistaminen. Niistä puhutaan, kun puhutaan viranomaisten keskinäisestä toiminnasta. Tämä tulee esille erityisesti alistamisessa, kun ylemmälle viranomaiselle annetaan tilaisuus valvoa ja ohjata päätöksentekoa ottamatta kuitenkaan varsinaista päätösvaltaa hallinnon alemmalla tasolla. Viranomaiset ovat keskenään hierarkisissa suhteissa myös hallintovalitusasiassa siten, että valitusviranomainen voi yhtenä ratkaisuvaihtoehtona muuttaa viranomaisen päätöstä. Hallintovalitus on kyseessä silloin, kun kunnan viranomainen (esimerkiksi kunnaneläinlääkäri) on saanut toimivaltansa (kunnan delegeimana) ja tehnyt päätöksensä erityislain (esimerkiksi eläintautilain) nojalla.

Hyvät viranomaisyhteistyökäytännöt ovat puhuttaneet suunnittelijoita ja tutkijoita. Hyvien käytäntöjen kuvaukset ovat herättäneet ajatuksia yhteistyön tarkemmasta normiohjauksesta (Heusala, 2007, 25; Taitto, 2007, 6). Normiohjauksella voidaan oikeustieteellisessä mielessä tarkoittaa valtion virkamiesten ja kuntien tehtäviä hoitavien viranhaltijoiden normiohjausta niin, etteivät viranomaiset toiminnassaan loukkaa kansalaisten oikeuksia. Heusalan (2007, 25) mukaan normiohjaus tarkoittaisi kuitenkin vuonna 2007 voimassa olleen poliisi-, tull- ja rajaviranomaisten yhteistoimintaa ohjaavan asetustekstin, erilaisten yhteistyön järjestämistä koskevien määräysten ja alueellisten ja paikallisten sopimusten nostamista lain tasolle niin, että viranomaisyhteistyöstä tulisi lakisääteinen velvollisuus. Asetustasoista säätelyä korkeampaa normiohjausta on ollut kuitenkin jo tuolloin olemassa sekä erityislaeissa että hallintoa koskevassa yleislaissa (hallintolaki). Viranomaisyhteistyö on ollut lakisääteinen velvollisuus eläintautilaissa ja laissa puolustusvoimien virka-avusta poliisille jo 1980-luvulla. Viranomaisyhteistyövelvollisuuden nostaminen lain tasolle ei myöskään kokonaan poista asetusten ja viranomaisille suunnattujen, lain tulkitsemista helpottavien ohjeiden tarvetta. Esimerkiksi siitä, mitä tautia pidetään vaarallisena ja helposti leviävänä, säädetään eläintautilain 5 §:n 5 momentin nojalla annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (maa- ja metsätalousministeriön asetus vastustettavista eläintaudeista ja niiden luokittelusta 843/2013).

Eläintaudeista ilmoittamisesta, eläinten terveystarkastuksesta, eläinten kuljetusajoneuvojen desinfioinnista sekä eräiden tärkeimpien eläintautien vastustamisesta ja leviämisen ehkäisemisestä säädetään myös asetuksissa. Näitä noudattaessaan alempi viranomainen noudattaa ylemmiltä saamaansa hallinnon sisäistä ohjausta juuri niin kuin lain tasolla lausutaan. Asetukset on yleensä annettu eläintautilain nojalla, mutta myös rehulain (86/2008), lääkelain (395/1987) ja eläinten lääkitsemisestä annetun lain (387/2014) nojalla. Eläintautilakia ei puolestaan voida panna täytäntöön ottamatta huomioon eräitä muita säädöksiä. Eläintautilaki on suhteessa paitsi lukuissaan joukkoon Euroopan unionin säädöksiä, myös sellaisiin kansallisiin lakeihin, kuten elintarvikelakiin (23/2006), tartuntatautilakiin (1227/2016), luonnonsuojelulakiin (1096/1996), metsästyslakiin (615/1993) sekä kalastuslakiin (286/1982) (eläintautilaki 4 §). Eläintautiasioita hoitaessaan valvontaviranomaisilla ja valtuutetulla tarkastajalla on salassapitosäädösten estämättä oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot eläinten omistajilta ja haltijoilta sekä kunnan ja valtion viranomaisilta. Eläintautilain määräysten laiminlyönti- ja rikkomistapauksessa noudatetaan, mitä rikosasioita koskevassa rikoslaissa (39/1889) säädetään.

Yksittäisellä viranomaisella on eläintautilaissa itsenäistä päätösvaltaa siitä päättäessään, milloin on syytä epäillä välittömästi ilmoitettavaa eläintautia. Kaikki epäilyt eivät johda viranomaisyhteistyötä vaativaan toimintaan. Viranomaisyhteistyötä vaatinut eläintautitapaus kuitenkin muistetaan Suomen historiassa, kun naudat BSE-tautia vuonna 2001 todettiin pohjoissuomalaisella lypsykarjatilalla. Naudan spongiforminen enkefalopatia (BSE-tauti, hullun lehmän tauti) on eläintautilain nojalla annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen 843/2013 mukaan vastustettava ja vaarallinen eläintauti (4 §). Sen vastustamisesta säädetään tiettyjen tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden ehkäisyä, valvontaa ja hävittämistä koskevista säännöistä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 999/2001 (TSE-asetus). Kansallisesti annettua maa- ja metsätalousministeriön asetusta (20/2013) nautaeläinten BSE-taudin vastustamisesta sovelletaan TSE-asetusta täydentävästi toimenpiteisiin BSE-taudin leviämisen estämiseksi epäilyissä nautaeläinten BSE-tapauksissa ja taudin hävittämiseksi todetuissa nautaeläinten BSE-tapauksissa sekä nautaeläinten BSE-taudin seurantaan. TSE-asetuksen täytäntöönpanoon liittyvästä viranomaistoimivallasta säädetään eläintautilaissa.

Vastustettava eläintauti aiheuttaa esiintyessään normaaliolojen erityistilanteen. Normaaliolojen erityistilanteissa noudatetaan normaaliolojen lainsäädäntöä ja vasta poikkeusoloissa annetaan viranomaisille tilanteen vaatimat lisätoimivaltuudet (ympäristöterveyden erityistilanneopas, 2014, 36). BSE-tauti aiheuttaisi yksittäiseltä maatilalta koko Suomeen levitessään valmiuslain (1552/2011) 3 §:n tarkoittaman poikkeusolotilan, joka vaatisi viranomaisilta poikkeusolojen toimintaa. Silloin viranomaisten toimivaltuuksista säädetään uudelleen. Poikkeusolojen toimivaltuuksia voidaan kuitenkin käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin (4 §). Silloin säädetään valtioneuvoston käyttöönottoasetuksella, miltä osin poikkeusolojen toimivaltuuksia voidaan soveltaa (6 §). Erityistilanteessa viranomaisten todellisuutta rakennetaan ensisijaisesti eläintautilain, elintarvikelain ja terveydensuojelulain kontekstissa. Eläintautilaissa (84§-85 §) edellytetään, että sekä keskushallintoviranomaiset että alueelliset viranomaiset varautuvat eläintautien esiintymiseen ja laativat valtakunnallisia ja alueellisia valmiussuunnitelmia. Ne toimivat yksittäisen viranomaisen ohjauksen ohella viranomaisten välisen yhteistoiminnan ohjaajina, koska niissä kuvataan, kuinka viranomaiset toimivat suhteessaan oman hallinnonalansa viranomaisiin ja niihin viranomaisiin, joille mahdollinen virka-apupyyntö eläintautitilanteessa osoitetaan.

3. Hallinnon tutkimusta ja viranomaisyhteistyötä konstruktionistisessa viitekehyksessä

3.1 Sosiaalinen konstruktionismi

Konstruktionismi, ja sen eräs suuntaus sosiaalinen konstruktionismi, on syntynyt vaihtoehtona positivistiselle tieteenfilosofialle ja norminmukaisuuden ihanteelle. Kirjallisuudessa näkee käytettävän sekä konstruktionismin että konstruktivismin käsitteitä ja erilaisia näiden kahden välisiä jaotteluja. Konstruktivismi voi olla radikaalin yksilöllistä tai sosiaalisesti ymmärrettyä (Steffe & Gale, 1995). Radikaaleimmassa muodossa ei ole olemassa absoluuttista kaikille yhteistä todellisuutta, vaan ainoastaan suhteellisia, yksilöllisiä tulkintoja siitä (von Glasersfeld, 2003). Steffe ja Gale erottavat konstruktivismissa radikaalin konstruktivismin, sosiaalisen konstruktivismin, sosiaalisen konstruktionismin ja konstruktivismin sosiokulttuuriset suuntaukset. Kuusela (2002, 52–53) puolestaan tekee eron konstruktionismin ja konstruktivismin välillä. Konstruktionismi tarkoittaa yhteiskunnan sosiaalisten rakenteiden ja yksilön välistä todellisuuden vuorovaikutteista rakentumista, kun taas konstruktivismi tulisi liittää oppimiseen eli tilanteisiin, joissa yksilö aktiivisesti rakentaa omaa maailmaansa joko individualistisesti tai kulttuurin tarjoamiin sosiaalisiin tilanteisiin osallistuen (Kuusela, 2002, 52–53). Näin ollen kulttuurihistoriallinen, yhteisöllistä tiedonrakentamista korostava koulukunta ei kielen ja kulttuurin tärkeyttä painottavasta lähtökohdastaan huolimatta kuuluisi sosiaaliseen konstruktionismin, vaan sosiaalisen konstruktivismin määritelmään.

Sosiaalinen konstruktionismi on tieteiden välisten rajojen ylittäjä, koska se yhdistää monia yhteiskuntatieteellisesti merkittäviä teorioita. Niin Pierre Bourdieun kulttuurisosiologia, Peter Bergerin ja Thomas Luckmannin tiedonsosiologia kuin George Herbert Meadin symbolinen interaktionismikin kohtaavat sosiaalisen konstruktionismin viitekehyksessä. (Kuusela, 2002, 49.) Niitä kaikkia yhdistää tapa, jolla tieto ja todellisuus nähdään sosiaalisesti, ihmisten välisissä suhteissa rakentuneiksi. Sosiaalinen konstruktionismi suorastaan kritisoi individualistista maailmankuvaa (esim. Gergen, 1997) liiallisesta yksilön motiivien korostamisesta. Sosiaalisessa konstruktionismissa todellisuuden rakentuminen tulee nähdä ihmisten välisen kielen käytön ja keskustelun tuloksena (Berger & Luckmann, 1966/1994). Merkitykset syntyvät kielellisessä vuorovaikutuksessa aktiivisen osallistumisen seurauksena. Laajasti ymmärrettynä merkitykset syntyvät missä tahansa symbolien välittämässä vuorovaikutuksessa (Mead, 1967). Mitkä tahansa

kulttuuriset eleet välittävät merkityksiä ja auttavat niiden tulkinassa, koska merkitys on taltioituna toiminnassa itsessään, ei niinkään toiminnan kohteissa (Mead, 1932, 1967).

Hallinnon tutkimuksessa on perinteisesti lähestytty organisaatioita toimijoina, jotka joutuvat sopeutumaan ulkoisiin olosuhteisiin. Tällainen mekanistinen, ulkoista vaikutusta ja kausaalisuhteita korostava lähestymistapa on hallinnut institutionaalista teoriaa (Suddaby & Greenwood, 2009). Sosiaalinen konstruktionismi tuo tutkimuksen keskiöön organisaatioissa toimivat ihmiset ja ihmisten väliset suhteet. Tutkimuksen kohteena voivat olla organisaation ja sen sidosryhmien väliset suhteet tai organisaation sisäinen dynamiikka. Usein kielellä on ollut tutkimuksessa tärkeä asema. Tutkijat ovat esimerkiksi halunneet tietää, miten viranomaiset puhuvat itsestään asiakkailleen osoittamissa virkakirjeissä (Tiililä, 1993) sekä miten he puhuvat asiakkaita (Iisa, 1993). Toisaalla on selvitetty, kuinka viranomaisia ohjaava lainsäätävä käyttämänsä lakikielen avulla puhuu varhaiskasvatuksesta ja sen uudelleen määrittelystä (Gröhn, 2015) tai vankeusrangaistusta suorittavan vangin subjektiudesta (Mertanen, 2013).

Kielelliset käytännöt legitimoivat viranomaisyhteistyötä. Viranomaisyhteistyön merkitystä voidaan rakentaa globalisaatio-, sektori-, resurssi- tai turvallisuusretoriikalla. (Kotilainen, 2009.) Yhteistyön osapuolilla onkin useimmiten yhteinen näkemys viranomaisyhteistyön periaatteista (Mounier-Jack & Coker, 2006; Toner ym., 2015), joka ilmenee sekä kirjallisista valmiussuunnitelmista (Mounier-Jack & Coker, 2006) että osapuolten omista kertomuksista (Toner ym., 2015). Sanojen ja kieliopin sisältämät merkitykset ymmärtämällä toimijat ymmärtävät omat virallisissa asiakirjoissa määritellyt tehtävänsä ja velvollisuutensa (Andersen, Frederiksen, Kolbæk & Beedholm, 2017). Se näkyy erityisesti verbien aktiivi -ja passiivimuotojen ja mahdollisuutta ilmaisevan modaaliteetin suhteen. Toisaalta saman kielen avulla muodostuvat hierarkiat, jotka rajoittavat toimijuutta ja vähentävät velvollisuutta toimia yhteistyössä toisten viranomaisten kanssa (Butler, 2015). Näissä viranomaisyhteistyön vaatimusten ja hallinnon hierarkian noudattamisen ristipaineissa viranomaiset yrittävät työskennellä.

Kielen keskeistä asemaa todellisuuden sosiaalisen rakentumisen välineenä on myös kritisoitu. Tutkijoiden tulisi ymmärtää, että kieli ei suoraan kuvaa maailmaa sellaisena kuin se on, vaan ainoastaan välittää merkityksiä (Alvesson & Kärreman, 2000, 138). Kieltä korostamalla unohdetaan ei-kielelliset kokemukset, sanaton todellisuus ja eettinen elämä (Koopman, 2011). Viranomaiset tarvitsevat yhteistä kieltä ja terminologiaa (Valtonen, 2010), mutta kieli ei ole ainoa yhteistyön edellytys. Yhteisen kielen puuttuessaakin saman valtion viranomaiset jakavat saman kulttuurin ja

samat kulttuuriset oletukset tavoista, joilla yhteistyötä tehdään. Kulttuuriset eleet ovat kaikille yhteistä, jaettua todellisuutta. Esimerkiksi suomalaisessa viranomaisyhteistyön kulttuurissa näyttäisi siltä, että viranomaisten on keskityttävä tehtäviinsä kasvot peruslukemilla tunteita suuremmin ilmein tai elein näyttämättä (Wilkins, 2005). Viranomaisten on yhteistyötä tehdessään seisottava toistensa läheisyydessä, mutta oltava mahdollisimman eleettömiä ja vältettävä katsomasta toisiaan (Koskinen, 2017, 2018).

3.2 Sosiaalinen kenttä

Ihmisten välinen vuorovaikutus on organisaatioiden arkipäiväistä toimintaa. Juuri tämä mikrotason vuorovaikutus on merkityksellistä, sosiaalista todellisuutta ylläpitävää toimintaa (Garfinkel, 1967; Goffman, 1981). Vuorovaikutus on rituaali, jossa minää esitetään jollekin yleisölle (Goffman, 1971) ja pelataan jonkinlaista vaikuttamisen peliä vastaanäyttelijät ja katsojat huomioon ottaen. Sosiaalisen konstruktionismin viitekehyksessä nojataan myös pelin metaforaan, kun peliä pelataan ”pelaajien välillä vallitsevien asemien välisten objektiivisten suhteiden verkostossa” eli kentällä (Bourdieu & Wacquant, 1992, 16). Näyttämömetaforan sijasta tämä peli käydään sosiaalisella kentällä, joka on jatkuvassa muutoksen tilassa. Toisin kuin näyttämöllä, jossa vuorovaikutus perustuu onnistuneeseen roolisuoritukseen, sosiaalisella kentällä pyritään vuorovaikutukseen, joka tuottaa pelaajalle mahdollisimman paljon kentällä arvokasta pääomaa. Näin ollen kentällä on aina pelaajia, jotka toimivat aktiivisesti ja päämäärähakuisesti ja kilpailevat keskenään kentällä tarjolla olevasta pääomasta ja kentän rajoista (Bourdieu & Wacquant, 1992, 16–19).

Kentän käsitettä käytetään myös yhteyksissä, joilla ei ole yhteyttä tässä tutkimuksessa omaksuttuun sosiaalisen konstruktionismin viitekehykseen. Ihmisten käyttäytyminen on Bourdieun esittämällä tavalla tavoitteisiin suuntautunutta Kurt Lewinin 1950-lukulaisessa kenttäteoriassa, joka perustuu luonnontieteelliseen ihmisen käyttäytymisen selittämiseen ja fysiikasta tuttuun voimakentän käsitteeseen. Lewinin mukaan tavoitteelliset yksilöt toimivat sosiaalisella kentällä, jossa yksilön tavoitteiden ja sosiaalisella kentällä vaikuttavien voimien välinen läheinen suhde aiheuttaa jatkuvaa jännitettä vahvistaen tavoitteen saavuttamisen kannalta merkityksellistä käyttäytymistä (Lewin, 1951, 39, 131). Kulttuurisosiologiaa edustava Bourdieu (1984, 226) ei puolestaan usko kaikille yhteisen sosiaalisen kentän olemassaoloon, sillä hänen mukaansa ihmiset toimivat useilla yhteiskuntaelämän kentillä. Kenttäteoria edustaa myös sosiaaliselle konstruktionismille ja Bourdieulle vierasta yksilöllistä ajattelua, koska teorian mukaan ympäristötekijöiden lisäksi myös yksilöiden tunteet ja kokemukset säätelevät heidän käyttäytymistään (Lewin, 1951, 75).

Viranomaisorganisaatiot samoin kuin koko niitä ympäröivä todellisuus on jatkuvan muutoksen tilassa. Organisaatiot ovat kuin Bourdieun sosiaalinen kenttä, joka on jatkuvassa liikkeessä suhteessaan toisiin kentän toimijoihin. Institutionalisoituneen kentän pelisäännöt määräävät, millä tavoin yhteistyötä voidaan organisaatioiden välillä toteuttaa, mistä puolestaan seuraa, että yhteistyö käytännössä uusintaa ja ylläpitää vallitsevaa institutionaalista kenttää (Phillips, Lawrence & Hardy, 2000). Yhteistyö voi kuitenkin myös haastaa ja muuttaa kentän sääntöjä. Muutos voi tulla sekä organisaation sisä -että ulkopuolelta (Drori, 2008; Phillips ym., 2000). Se voi olla osa suurempaa kulttuurista murrosta, jonka ymmärtäminen auttaa luomaan uudenlaisia, paremmin toimivia hallinnon rakenteita. Muutos saattaa olla hyvinkin odottamaton tai suunnittelematon, suorastaan kaoottinen. Siinä ei ole sijaa viranomaisyhteistyölle. Rajaturvallisuuden edistämisyhdistämisistä on tähän mennessä opittu, että silloin kun kummankin osapuolen hallinnolliset rakenteet ovat muutosvaiheessa, viranomaisyhteistyön pitkäkestoinen suunnittelu käy hankalaksi (Heusala, Lohiniva & Malmi, 2008).

Maakuntien perustamiseen liittyvä uudistus tuo oman merkittävän muutoksensa suomalaisen julkishallinnon kentälle. Muutoksen tulisi näkyä lisääntyvänä toimijuutena sosiaali -ja terveydenhuollon kentällä (Vuolukka, 2017, 2). Aluehallintovirastojen lakkauttamisen vuoksi uudistus tulee horjuttamaan eläinlääkintäviranomaisten institutionalisoitumisen vuoksi rutiininomaisiksi jäykistyneitä ja lakisäätteisiä ilmoituskäytänteitä kunnan virkaeläinlääkäreiden ja aluehallintovirastojen läänineläinlääkäreiden välillä. Näin voi käydä myös zoonosi-ilmoitusvelvollisuudelle kunnan virkaeläinlääkäreiden ja terveyskeskuslääkäreiden välillä. Yhteistyö maakunnan kanssa tuo kentälle uuden toimijan ja muuttaa bourdieulaisen pelin kulkua. Käytännön esimerkein on osoitettavissa, että yhteistyö luo toimijoiden välille uusia sääntöjä ja käytänteitä, jotka muodostavat uusia instituutioita (Lawrence, Hardy & Phillips, 2002). Se, joka voi käyttää kieltä, esimerkiksi keskeyttää toiset ja puhua itse yhteistyötilanteessa keskeytyksettä, dominoi auktoriteetillaan näiden instituutioiden muodostumista (Bourdieu & Wacquant, 1992, 57–58). Olosuhteista, kuten useiden institutionaalisten kenttien välisistä valta -ja riippuvuussuhteista - ei niinkään asemasta yhdellä sosiaalisella kentällä - siten viime kädessä riippuu, muodostuuko näitä jaettuja uusia instituutioita (Furnari, 2016).

3.3 Sosiaaliset representaatiot

Viranomaisia ohjaavat ja velvoittavat lait, suositusten kaltaiset, lain tulkintaa selventävät ohjeet ja viranomaisten itsensä laatimat valmiussuunnitelmat ovat useiden viranomaisten yhteisen suunnittelun ja neuvottelun tulosta. Niissä todellistuu se, mitä yhteiskunnassa pidetään tärkeänä ja noudattamisen tai suojaamisen arvoisena. Ne ovat sosiaalisessa vuorovaikutuksessa syntyneitä, yleisesti ja yhdessä hyväksytyjä, dynaamisia, jatkuvan muutoksen tilassa eläviä jonkin yhteisön jäsenten todellisuuden jäsentäjiä eli Moscovicin (1961) tarkoittamia sosiaalisia representaatioita. Sosiaaliset representaatiot muodostuvat arvoista, ajatuksista, mielikuvista ja käytännöistä, jotka sekä auttavat yksilöitä sopeutumaan maailmaan ja hallitsemaan sitä että viestimään toisten samaan maailmaan kuuluvien kanssa (Moscovici, 1973, xiii). Sosiaaliset representaatiot perustuvat kieleen ja sen käyttöön sosiaalisissa tilanteissa. Kielen merkkipjärjestelmään perustuvat sosiaaliset representaatiot määrittävät yksilön todellisuutta niin, että kielellä voidaan esimerkiksi osoittaa ihmisen paikka sosiaalisessa hierarkiassa (Moscovici, 1984). Moscovicille ei ole olemassa tietoa, joka olisi olemassa ainoastaan yksilöiden mielissä, vaan se on aina sosiaalisen ympäristön käytänteissä ja rakenteissa (Moscovici, 1961/2008, 3-6), kuten lainsäädännössä ja institutionaalisissa käytännöissä (Elcherth, Doise, & Reicher, 2011). Juuri tällainen sosiaalisesti muodostunut, yhteinen tieto on sosiaalisen representaation käsitteen ytimessä (Sakki, Mäkinieniemi, Hakoköngäs, & Pirttilä-Backman, 2014, 319).

Sosiaalisten representaatioiden teoria on sosiaaliseen konstruktionismiin perustuva teoreettis-metodologinen lähestymistapa (Sakki & Cottier, 2012). Se korostaa kieltä ja viestintää sekä yksilöllisen ja sosiaalisen puolen erottamattomuutta (Sakki ym., 2014, 318, 319). Sosiaaliselle konstruktionismille ominainen käsitys sosiaalisesti rakentuvasta tiedosta on kuitenkin sisällynyt sosiaalisten representaatioiden teoriaan jo ennen kuin Berger ja Luckmann julkaisivat tiedonsosiologisen tutkielmansa (Sakki ym., 2014, 319). Kriittisesti tarkastellen sosiaalisten representaatioiden teoria ei olekaan pelkkä metodologinen lähestymistapa, vaan paradigma, jolla on omat vahvat tutkimuserinteensä (Sakki ym., 2014, 317). Sitä ei aina hyväksytä osaksi sosiaalisen konstruktionismin teoriaa, koska se korostaa vain vallitsevan todellisuuden havaitsemista ja maailman haltuun ottamista, eikä ota huomioon toimintaa, neuvottelua, puhetta ja tekstiä osana sitä aktiivista vuorovaikutusprosessia, jossa todellisuutta rakennetaan (Potter & Edwards, 1999).

Vaikka viranomaisilla eri Euroopan maissa on valmiussuunnitelmissaan yhteinen, valtioiden rajat ylittävä käsitys koordinoinnista ja viestinnästä viranomaisten välillä (Mounier-Jack & Coker, 2006), saman maan viranomaisilla ei ole aina keskenään yhteistä näkemystä yhteistyön esteistä ja mahdollisuuksista (Felton & Golbeck, 2011). Vaikka maailman terveysjärjestön (WHO) kansainvälinen terveyssäännöstö (IHR) viranomaisten välistä monikansallista yhteistyötä tartuntatautien torjunnassa ja raportoinnissa edellyttääkin, Mounier-Jack ja Coker (2006) osoittavat, että harvoissa maissa on suunniteltu, kuinka influenssan valmiussuunnitelma viedään konkreettisesti kentälle ja kuinka tehdään yhteistyötä naapurimaiden kanssa. Yhteisten käytäntöjen eli sosiaalisten representaatioiden luonne tulee näkyviin erityisesti kriisien ja muutosten yhteydessä (Moscovici, 1984). Yhteinen näkemys on edellytys kriisistä tai muutoksesta selviytymiselle. Viranomaisyhteistyön sosiaaliset representaatiot ovat erityisen tärkeitä tutkimuksen kohteita juuri nyt suomalaisen maakuntaudistuksen kontekstissa. Kaikkien toimintaan osallistuvien olisi tärkeää tietää, minkälaista todellisuutta ne nykyisin voimassa olevan lainsäädännön kautta rakentavat.

4. Tutkimuksen toteutus

4.1 Tutkimuksen rajaus ja tutkimuskysymykset

Teoriaosassa kuvattiin, millaisessa hallinnollisessa kontekstissa ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvaa eläintautien vastustamista toteutetaan. Kirjallisuudesta kävi myös ilmi, että tautien vastustaminen edellyttää erilaisten lakien noudattamista sekä saman ja eri hallinnonalojen viranomaisten välistä yhteistyötä. Lainsäädännön strateginen taso ja viranomaisten käytännön toiminnan taso muodostavat kaksi toisiinsa sidottua, mutta myös toisistaan poikkeavaa kontekstia, joiden saumaton yhteistoiminta olisi syytä ottaa tarkemman tutkimuksen kohteeksi. Esimerkiksi aikaisemman kokemuksen perusteella tiedon kulku eri viranomaisten välillä saattaa tautiepidemian aikana olla puutteellista (Uhlenhopp ym., 2004) ja viranomaisten roolit tautikriisitilanteessa saattavat herättää keskustelua (Johansson, Jendel, & Ottestig, 2013).

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin viranomaisyhteistyötä sekä lainsäädännön että käytännön tilanteen näkökulmasta. Artikkelit I, II ja III analysoivat eläintautien vastustamisen kannalta tärkeää lainsäädäntöä ja artikkeli IV toi esiin, millaiseksi viranomaisyhteistyö eläinten maahantuonnin tuontivalvontatilanteissa muodostuu. Lain osalta vertailtiin uutta ja vanhaa eläintautilakia (artikkelien I ja II välillä), kansallista lainsäädäntöä (uutta eläintautilakia ja lakia eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta artikkeleiden I ja II välillä; rehlukia ja lakia eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta artikkelissa I; uutta eläintautilakia, tartuntatautilakia ja

elintarvikelakia artikkelissa II) ja sekä kansallista ja kansainvälistä lainsäädäntöä (uutta suomalaista eläintautilakia ja venäläistä eläintauti -ja elintarvikelainsäädäntöä artikkelissa III). Koska pohjoismaisella lainsäädännöllä on yhteinen kulttuuri -ja arvoperustansa, oletettavasti tuttuja merkityksiä tuottavan ruotsalais-suomalaisen lainsäädäntövertailun sijaan vertailuun otettiin kulttuurisesti erilaista suomalaista ja venäläistä lainsäädäntöä.

Tutkimuksen tavoitteena oli vastata seuraaviin kysymyksiin:

1. Minkälaisena viranomaisyhteistyön todellisuus näyttäytyy kansallisessa lainsäädännössä vanhassa eläintautilaissa, rehulaissa ja laissa eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta? (Artikkeli I)
2. Minkälaisena viranomaisyhteistyön todellisuus näyttäytyy kansallisessa lainsäädännössä uudessa eläintautilaissa, hiljattain voimaan astuneessa tartuntatautilaissa ja elintarvikelaissa? (Artikkeli II)
3. Minkälaisena viranomaisyhteistyön todellisuus näyttäytyy suomalaisessa ja venäläisessä eläintauteja käsittelevässä lainsäädännössä? (Artikkeli III)
4. Minkälaista viranomaisyhteistyö ja -viestintä on eläintautivalvonnan ja -vastustuksen käytännön tilanteessa? (Artikkeli IV)

4.2 Aineisto ja tutkimusmenetelmät

Tutkimusaineiston keräämisessä noudatettiin aineistotriangulaation periaatetta eli kerättiin erilaisia samaan tutkimuskysymykseen vastaavia aineistoja. Tutkimusaineistoksi kerättiin viranomaisyhteistyötä käsittelevää laki -ja lakiesitystekstiä, viranomaisyhteistyötä havainnoiden syntyntä havaintopäiväkirja-aineistoa sekä viranomaisyhteistyötilanteista otettua, vapaasti saatavilla olevaa kuva-aineistoa. Laki -ja lakiesitystekstiä kerättiin tutkimuksen aineistoksi artikkeleissa I, II ja III. Eläintautilaista, eläintautilakiesityksestä, tartuntatautilakiesityksestä, elintarvikelaista, rehulaista ja laista eläinlääkinnällisessä rajatarkastuksessa valittiin analysoitavaksi ne lakitekstikatkelmat, joissa käsiteltiin viranomaisyhteistyötä. Eläintautilaista otettiin huomioon sekä vanha, 1980-luvulta peräisin oleva laki (55/1980) että uusi, vuonna 2014 voimaan astunut laki (441/2013). Muun vanhan lakitekstin lisäksi mukaan valittiin jo kumottu laki helposti leviävien eläintautien vastustamisesta (488/1960) ja kaikki vanhan lain voimassaollessa annetut asetukset ja päätökset sekä laaditut ohjeet ja yleiskirjeet (taulukot 1a, 1b, 1c ja 1d). Aineisto rajattiin eläinlääkintäviranomaisten kannalta tärkeisiin erityislakeihin, vaikka viranomaisyhteistyöstä säädetään myös kaikkia viranomaisia sitovissa yleislaeissa. Venäläisestä säädöstekstistä valittiin

mukaan kaikki se viranomaisyhteistyötä käsittelevä lainsäädäntöteksti, joka löytyi venäjänkielisillä hakusanoilla ”eläintauti” ja ”elintarvikelainsäädäntö”, koska etukäteen ei ollut tiedossa, minkä lakien ja alemman asteisten säädösten alaisuudessa eläintautiasioita Venäjällä käsitellään.

Taulukko 1a. Päätökset vanhan eläintautilain voimassaoloaikana

Vastustettavat eläintaudit ja eläintautien ilmoittaminen. MMM EEOp 1346/1995
Newcastlen taudin ja lintuinfluenssan vastustaminen MMMp 3/EEO/1996
Viestikyyhkysten rokottaminen Newcastlen tautia vastaan MMM EEOp 33/EEO/1995
Klassisen sikaruton vastustaminen MMM EEOp 1/EEO/1995
Swine vesicular -taudin vastustaminen MMM EEOp 31/EEO/95
Suu- ja sorkkataudin vastustaminen MMM EEOp 5/EEO/96
Raivotaudin eli rabieksen leviämisen ennaltaehkäiseminen, MMMEEOp n:o 148/50-89
Koirien ja kissojen kuljetuksen rajoittaminen raivotaudin eli rabieksen leviämisen ehkäisemiseksi manner-Suomesta Ahvenanmaan maakuntaan. MMM EOp n:o 387/512-88
Afrikkalaisen hevosruton vastustaminen MMM EEOp 13/EEO/96
BSE-taudin vastustaminen MMM EEOp 15/EEO/1998
Nautaeläinten tuberkuloosin vastustaminen MMM EEOp 2/EEO/1995
Peuratarhojen terveysvalvontaohjelma MMM EEOp 16/EEO/1997
Nautaeläinten bruselloosin vastustaminen MMM EEOp 14/EEO/1995
Lampaiden ja vuohien bruselloosin vastustaminen MMM EEOp 7/EEO/1997
Lampaiden ja vuohien scrapien vastustaminen MMM EEOp 27/EEO/1997
Aujeszkyyn taudin vastustaminen sikaloissa MMM EEOp 8/EEO/1997
PRRS-taudin vastustaminen sikaloissa MMM EEOp 18/EEO/1998
Sikojen vapaaehtoinen terveysvalvontaohjelma MMM EEOp 24/EEO/1997
Salmonelloosin vastustaminen naudoissa ja sioissa MMM EEOp 23/EEO/1995
Broilereiden ja kalkkunoiden salmonellavalvonta MMM EEOp 19/EEO/1995
Jalostus- ja siitoskanaloiden salmonellavalvonta MMM EEOp 20/EEO/1995
Munintakanaloiden salmonellavalvonta MMM EEOp 21/EEO/1995

Taulukko 1b. Ohjeet vanhan eläintautilain voimassaoloaikana

Desinfektio-toimenpiteet eläintautien vastustamisessa MMM EEO ohje 17/EEO/1995

Taulukko 1c. Asetukset vanhan eläintautilain voimassaoloaikana

Eläintautiasetus 601/1980
Asetus eläintautien vastustamisesta eläinten kuljetuksessa 1363/1994
Maantiekuljetuksiin käytettävien kuljetusajoneuvojen desinfiointi eläintautien leviämisen estämiseksi MMMa 3/EEO/2001
Maantiekuljetuksiin käytettävien kuljetusajoneuvojen desinfiointi eläintautien leviämisen estämiseksi MMMa 4/EEO/2006
Luonnonvaraisissa linnuissa esiintyvän lintuinfluenssan leviämisen estäminen MMMa 226/2006
Varoitoimenpiteistä lintuinfluenssan leviämisen ehkäisemiseksi luonnonvaraisten lintujen ja siipikarjan välillä MMMa 386/2006
Suu- ja sorkkataudin vastustaminen MMMa 27/EEO/2006
Suu- ja sorkkatautia koskevan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpano MMMa 7/EEO/2004
Eläimistä saatavien elintarvikkeiden eräitä eläintauteja koskevat vaatimukset tuotannossa, jalostuksessa ja jakelussa MMMa 13/EEO/2004
Afrikkalaisen hevosruton vastustaminen MMMa 28/EEO/2006
Lampaiden bluetongue-taudin vastustaminen MMMa 33/EEO/2001
Komission asetus (EY) N:o 1266/2007 neuvoston direktiivin 2000/75/EY täytäntöönpanosäännöistä bluetongue-taudin torjunnan, seurannan ja valvonnan sekä tiettyjen bluetongue-taudille alttiiden lajien eläinten siirtoja koskevien rajoitusten osalta, D 55:1 (EU) N:o 1142/2010
EU:n parlamentin ja neuvoston asetus tiettyjen tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden ehkäisyä, valvontaa ja hävittämistä koskevista säännöistä (EY) N:o 999/2001 (konsolidoitu), D 56:1
komission asetus (EU) 2016/27
Lampaiden maedi-visnan ja vuohien CAE:n vastustaminen MMMa 15/EEO/2001
Lampaiden maedi-visnan ja vuohien CAE:n vastustaminen MMMa 12/EEO/2006
Maa- ja metsätalousministeriön asetus PRRS-taudin vastustamisesta sikaloissa annetun maa- ja metsätalousministeriön eläinlääkintä- ja elintarvikeosaston päätöksen muuttamisesta 30/EEO/2006
Nautojen virusripulin vastustaminen (BVD/MD) MMMa 2/EEO/2004
Nautojen virusripulin vastustaminen (BVD/MD) MMMa 4/EEO/2008
Tenojoen, Näätämojoen, Paatsjoen, Tuulomajoen ja Uutuanjoen vesistöalueiden suojaamisesta <i>Gyrodactylus salaris</i> -loisen leviämiseltä MMMa 1376/2004
Kalojen VHS-taudin vuoksi Ahvenanmaan maakuntaan perustettava rajoitusalue MMMa 727/2010

Taulukko 1d. Yleiskirjeet vanhan eläntautilain voimassaoloaikana

Pernarutto ja ritinärutto. Yleiskirje N:o 180, 1.9.1980
Raivotaudin vastustaminen. Yleiskirje 185, 19.9.1980
Dourine. Yleiskirje n:o 190/1980
Hevosen näivetystauti Yleiskirje n:o 195/1981
Sikojen trikiinooosi. Yleiskirje 184, 10.9.1980
Teschenintauti. Yleiskirje n:o 188, 19.9.1980
Naudan tarttuvan leukoosin vastustaminen MMM EEO:n yleiskirje n:o 2/93
Naudan tarttuvan rinotrakeiitin/pustulaarisen vulvovaginiitin (IBR/IPV) vastustaminen MMM EEO:n yleiskirje n:o 1/93

Analysoitavaksi tarkoitettu laki -ja asetusteksti erotettiin muun lakitekstin joukosta siirtämällä viranomaisyhteistyöteksti word-tekstinkäsittelytiedostoon. Kaikki viranomaisyhteistyötä käsittelevät tekstikatkelmat yhdistettiin samaan tiedostoon kuitenkin siten, että jokaisella lailla oli oma tiedostonsa. Vanhaa eläntautilakia ja siihen liittyvää asetustekstiä oli yhteensä kuuden sivun verran. Uudesta eläntautilaista ja eläntautilakiesityksestä muodostui kummastakin kuuden sivun tekstiaineisto (yhteensä 12 sivua). Tartuntataulakiesityksestä muodostui kolme ja puoli sivua tekstiä ja elintarvikelaista puolen sivun (21 riviä, 161 sanaa) aineisto. Lisäksi mukana olivat laki eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta (12 sivua) ja rehulaki (seitsemän sivua). Venäläinen, suomennettu säädös -ja asetusteksti ² mahtui kuudelle sivulle. Lakiaineistojen määrät kuvataan lakien mukaan eroteltuina taulukossa 2.

² Tämä koskee nimenomaan suomennettua säädös -ja asetustekstiä, joka saattaa olla pidempi tai lyhyempi kuin alkuperäinen venäjänkielinen teksti.

Taulukko 2. Analysoitavan lakitekstin sivumäärät rivivälillä 1

Vanha eläintautilaki 55/1980	6 sivua
Uusi eläintautilaki 441/2013	6 sivua
Eläintautilakiesitys	6 sivua
Tartuntatautilakiesitys	3,5 sivua
Elintarvikelaki 23/2006	0,5 sivua
Laki eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta 1192/1996 muutoksineen (1479/2009)	12 sivua
Rehulaki 86/2008	7 sivua
Venäläiset säädökset	6 sivua

Päiväkirjan muotoon kirjoitettu viranomaisten toiminnan havainnointiaineisto syntyi osallistumalla viranomaisyhteistyötä edellyttäviin eläinten maahantuonnin tuontivalvontatilanteisiin Helsingissä 20.5.2016 ja Torniossa 17.6.2016. Näiden havaintojen varaan rakennettu viranomaisyhteistyön tapaustutkimus kuvataan artikkelissa IV. Havaintopäiväkirja-aineistosta puolitoista tekstinkäsittelyohjelman sivua (kirjoitettuna rivivälillä 1) kuvasi Helsingin ja kolme ja puoli sivua Tornion tapahtumia. Havaintojen lisäksi aineistoa rikastettiin kuva-aineistolla, joka kerättiin internetistä hakusanoja käyttäen. Hakusanoilla ”aluehallintovirasto-tulli-Evira”, ”Länsisatama-tehovalvonta-aluehallintovirasto” ja ”länsiraja” sai vuonna 2016 analysoitavaksi kolme viranomaisyhteistyön teemaan sopivaa, Turun, Helsingin ja Tornion tuontivalvontatilanteista otettua uutiskuvaa. Näistä Turun tuontivalvontatilanteen kuva jätettiin analyysiin ulkopuolelle, koska tutkimus ei sisältänyt tätä tuontivalvontatilannetta koskevaa ja kuva-analyysiä täydentävää havaintopäiväkirja-aineistoa.

Yhteiskunta -ja sosiaalitieteissä tapahtuneen, luonnontieteellisiä kokeellisia tutkimusmenetelmiä kritisoivan ns. kielellisen käänteen vaikutukset näkyvät aineiston analyysissä. Kieli on merkityksellinen ihmisten välisen vuorovaikutuksen väline ja todellisuuden muokkaaja (Berger & Luckmann, 1994), joten se on nimenomaan kieli, jota kaikissa artikkeleissa analysoidaan. Kielen avulla syntyy kielellisiä tapoja puhua asioista eli diskursseja. Esimerkiksi oikeustieteellinen

diskurssi on kielen käyttöä erityisessä lakikielenkäyttötilanteessa (Schiffrin, 1994, 31–39). Määritelmänsä mukaisesti diskurssi tarkoittaa sellaista keskustelua, jossa puheena oleville kohteille annetaan merkityksiä. Samalla diskurssi on tämän vuorovaikutuksen lopputulos. (Foucault, 1972, 38–46, 131–132.) Laki on eräs monien yhteiskunnallisten tahojen neuvottelun kautta syntynyt diskurssi. Käyttämänsä kielen avulla laki muotoilee ja pitää yllä käsitystä todellisuudesta. Toisaalta ihmiset voivat neuvotella lain merkityksistä. Vuorovaikutusta havainnoimalla voidaan osoittaa, minkälaisia diskursseja, todellisuutta muokkaavia kielellisiä käytäntöjä eli puhetapoja ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa käytetään. Sillä tavoin saadaan konkreettista tietoa siitä, millä tavoin merkityksistä neuvotellaan (ks. esim. Koskinen, 2018). Vuorovaikutuksen, ja erityisesti puheen merkityksen ymmärtäminen vaatisi kuitenkin tilanteen vuorovaikutusdiskurssin kuvailun lisäksi vuorovaikutuskontekstin huomioon ottamista (Tracy & Muller, 1994).

Laki on kirjoitettua tekstiä. Teksti voi olla mikä tahansa vuorovaikutuksen yksikkö, joka kantaa merkitystä (Kress, 1995, 122; Parker, 1999, 3–4). Laki on kirjoitus, jolla on merkitys. Merkitys syntyy paitsi tekstin sisältämistä sanoista ja lauseista ja näiden välisistä intertekstuaalisista suhteista (Allen, 2011; Phillips & Hardy, 2002, 4), myös tekstin sosiaalisesta käyttötilanteesta (Fairclough, 1992). Faircloughin (1992) mukaan diskurssin tutkimus voi olla intertekstuaalista tai lingvististä. Säädötekstit, kuten lait, asetukset ja muut velvoittavat tekstit muodostavat tekstilajin, genren, jossa tekstit ovat jollakin tavalla riippuvaisia toisistaan (Hämäläinen, 2013, 1). Kysymys on juridisesta, ristiviittaukset huomioon ottavasta intertekstuaalisuudesta (Mattila, 2002, 103) ja sen oivaltamisesta, että oikeusjärjestyksessä jokainen osa kuuluu osana laajempaan yhteyteen (Mattila, 2002, 101–102). Tästä johtuen lain kieltä sosiolingvivistisesti tutkittaessa (artikkeleissa I, II ja III) ei voitu täysin välttää lakitekstien välille syntyvää samanaikaista intertekstuaalista suhdetta ja tekstien kontekstia eikä siten tehdä Faircloughin tarkoittamaa eroa lingvistisen ja intertekstuaalisen diskurssianalyysin välille.

Kielen todellisuutta rakentavaan voimaan perustuva sosiaalinen konstruktionismi antoi mahdollisuuden tarkastella viranomaisyhteistyötä samanaikaisesti sekä lainsäädännön strategisella että käytännön toiminnan tasolla. Tämä johtuu diskurssin määritelmästä sekä vuorovaikutusprosessina (toiminta) että tämän vuorovaikutuksen lopputuotteena (laki). Niemi-Kiesiläisen, Honkatukian ja Ruuskasen (2007) mukaan lailla ja diskurssilla on sellaisia yhteisiä nimittäjiä, kuten teksti ja siihen sisältyvä merkitys, mutta diskurssianalyttinen tapa lähestyä tekstiä sosiaalisen ympäristön tuotteena eroaa perustavalla tavalla oikeustieteellisestä, lakia konkreettisesti

tilanteesta tulkitsevasta lähestymistavasta, jossa haetaan yhtä varmaa ja yksittäistapauksessa sovellettavaa tulkintaa. Jos diskurssianalyysiä käytetään, pitäisi tutkia nimenomaan tekstien välisiä intertekstuaalisia suhteita (Niemi-Kiesiläinen ym., 2007). Tässä tutkimuksessa ei ollut kysymys lain oikeasta tulkinnasta, vaan lakien, lakiesitysten, havaintopäiväkirjan ja kuvien intertekstuaalisista suhteista. Analyyseissani sovelsin laajaa käsitystä tekstistä minä tahansa vuorovaikutuksen yksikkönä, joka sisältää merkitystä (Parker, 1999, 3-4), mikä toi myös käyttämäni kuvat osaksi tekstin käsitettä. Tutkimuksessani oli intertekstuaalisuutta sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti Kristevan (1986, 36–37) määritelmällä tavalla. Se tarkoitti, että tutkin sekä tekstin sisäisiä että tekstin ja sitä ajallisesti edeltäneen tai sitä seuraavan tekstin välisiä suhteita.

Aineiston analyysi perustui olettamukseen, että aineistolla on jotakin sanottavaa tutkittavasta ilmiöstä. Keskeistä ei ollut, *miten* aineisto asiansa kertoi ja kuinka tarkasti se siitä kertoi, vaan *mitä* se siitä kertoi omista lähtökohdistaan. Aineiston analyysi oli tekstien merkitysten tulkintaa. Sen tavoitteena oli sellainen eläytyvä ymmärtäminen, joka hermeneuttisen filosofian perustajan, Wilhelm Diltheyn mukaan erottaa ihmistieteet luonnontieteistä (Bulhof, 1980, 17–18, 23). Aineiston analyysimenetelmäksi valittiin kaikissa artikkeleissa hermeneutiikan periaatteita täydentävä menetelmä, Kakkuri-Knuutilan ja Kuschin (1991, 171) sekä Kakkuri-Knuutilan (1999, 34–59) esittelemä kysymys-vastaus -tekniikka, jossa lauseen merkitys on suhteessa kysymykseen, johon lause antaa vastauksen (Gadamer, 1960, 352). Se tarkoittaa, että jokainen väitteen muotoon puettu lause on vastaus yhteen tai useampaan kysymykseen (Kakkuri-Knuutila, 1999, 35) ja lauseen merkitys voidaan täsmentää osoittamalla, mihin kysymykseen lause vastaa (Kakkuri-Knuutila, 1999, 39). Lause voi vastata useampaan kuin yhteen kysymykseen (Kakkuri-Knuutila, 1999, 37) ja joihinkin kysymyksiin saa vastauksen tekstin ulkopuolelta (Kakkuri-Knuutila, 1999, 41). Tässä tutkimuksessa pyrittiin löytämään kaikki kysymykset, joihin lakiteksti tai havaintopäiväkirjateksti antoi vastauksen. Vastaavasti kuva-aineistolta kysyttiin, mihin kaikkiin kysymyksiin kuvat antoivat vastauksia. Tausta-ajatuksena oli, että yhtä ainoaa oikeaa kysymys-vastaus -paria ei ollut olemassa eikä kysymys-vastaus -tekniikkaa lähdetäisi soveltamaan aineistona käytetyn tekstin ulkopuolelle.

Esimerkiksi lakitekstin lauseessa, joka alkaa ”aluehallintovirasto määrää kunnaneläinlääkäriin huolehtimaan...” vastataan kahteen kysymykseen. Ne ovat suoraan tekstistä luettavissa. Toisaalta lause vastaa kysymykseen, kuka määrää kunnaneläinlääkäriin huolehtimaan ja toisaalta se kertoo, kenet aluehallintovirasto määrää huolehtimaan. Kokonaisessa lauseessa ”aluehallintovirasto määrää kunnaneläinlääkäriin huolehtimaan... tarkoitettua tutkimisesta, rokottamisesta, lääkitsemisestä ja käsittelystä”, saadaan myös vastaus kysymykseen, mistä aluehallintovirasto määrää kunnaneläinlääkäriin huolehtimaan ja mitä aluehallintovirasto tekee suhteessaan kunnaneläinlääkäriin. Vastaavalla tavalla havaintopäiväkirja-aineistossa lause ”SH seiso sivummalla ja jutteli TL:n kanssa” vastaa kysymykseen, kuka seiso sivummalla ja kuka jutteli tai kenen kanssa SH jutteli. Lause vastaa myös kysymykseen, mitä SH teki havaitussa tilanteessa.

Artikkeleissa II ja III lakikielen analyysiä syvennettiin vielä verbianalyysillä eli ottamalla huomioon, millaisilla verbeillä laki velvoittaa viranomaisia yhteistyöhön. Verbeistä erotettiin aktiiviset ja passiiviset muodot (viranomainen tai muu valtuutettu ilmoittaa, vrt. jos uusi vakava eläintauti on todettu), mutta verbien tunnesävyjä (positiivinen, negatiivinen, neutraali) ei lähdetty analysoimaan, koska viranomaisyhteistyössä ilmenevien verbien emotionaalisuutta ja neutraaliutta on jo tutkittu toisaalla (Koskinen, arvioitavana). Verbejä ei ollut myöskään tarkoituksenmukaista erotella sen mukaan, kuinka hyvin ne äänneasullaan kuvasivat tarkoitettaan (ns. ekspressiiviset, deskriptiiviset tai onomatopoeettiset verbit) tai sisältykö toiminnan kohde verbin ilmaisemaan toimintaan (transitiiviverbit).

Merkitykset syntyvät jossain kontekstissa. Henkilösuhteet olivat osa sitä kontekstia, jossa eläinten maahantuonnin tuontivalvontatilanteen diskurssit ja merkitykset syntyivät. Tämä otettiin huomioon artikkelissa IV. Havaintopäiväkirjan tekstistä ei kysymys-vastaus -tekniikan rinnalla analysoitu toimintaa kuvaavia verbejä, vaan piirrettiin viranomaisten välistä vuorovaikutusta ja tiedonkulkua selkiyttäviä graafisia karttoja eli sosiogrammeja. Lopputuloksena oli osallistujien välisten henkilösuhteiden muodostama informaatioverkosto, joka kuvasi viranomaisten toimintaa ryhmänä. Kuviot antoivat viranomaisyhteistyölle suunnan (reuna-alueelta keskusta-alueelle tai keskustasta reunoille) ja muodon (ketjussa viranomaiselta toiselle, keskushenkilön välittämänä tai kehässä kaikilta kaikille) ja täydensivät intertekstuaalisesti, toista visuaalista aineistoa, yhteen kuvaushetkeen jähmettynyttä viranomaisyhteistyön uutiskuva-aineistoa.

4.3 Tutkijan asema ja tutkimusetiikka

Hyvään tieteelliseen käytäntöön kuuluu, että tutkija käyttää eettisesti kestäviä tiedonhankinta-, tutkimus- ja arviointimenetelmiä. Tutkimuseettiset kysymykset tulivat pohdittaviksi artikkelissa IV, jossa tutkittiin ihmisten käyttäytymistä luonnollisessa toimintatilanteessa. Osallistuvalla havainnoinnilla on vaikutuksensa tarkkailtavien ihmisten toimintaan eikä tutkittavia saa harhauttaa tai provosoida käyttäytymään tutkijan haluamalla tavalla. Artikkelissa IV kuvattu lemmikkien tuonnin tehovalvonta oli luonnollinen osa eläinlääkintäviranomaisten työtä eikä tiedonhankintaa varten tarvinnut rakentaa laboratorion kaltaista käyttäytymisen tutkimisen koeasetelmaa. Tällainen luonnollinen tapaustutkimus on Balesin ja Cohenin (1979, 6) mukaan laboratorionkoeetta eettisempi vaihtoehto tutkittaessa ryhmien käyttäytymistä. Luonnollisessa tilanteessa tutkittavilla on mahdollisuus vaikka poistua tilanteesta niin halutessaan, sillä tapahtumat määräytyvät tilanteen, eivät tutkijan intressien perusteella.

Viranomaisten toiminta on pääsääntöisesti erityisiä poikkeuksia lukuun ottamatta julkista, joten tapahtumien seuraamiselle viranomaisen ulkopuolisena yksityishenkilönä ei ollut lainsäädännöllistä estettä. Tarkkailijan vaikutuksen lieventämisessä oletettavasti auttoi myös ammatillinen sisäpiirijäsenyys. Läsäolostaan huolimatta tarkkailija ikään kuin sulautui osaksi tilanteen muuta kontekstia. Tarkkailijalle sisäpiirijäsenyydestä oli hyötyä sekä yksittäisten havaintojen ymmärtämisessä että niiden sijoittamisessa tautivastustuksen kontekstiin. Tarkkailijalla oli riittävä etukäteiskäsitys havaintojensa ja tulkintojensa tekemiseen, mutta myös objektiivista tulkintaa vaikeuttava omakohtainen suhde tutkimaansa ilmiöön. (Ks. myös Koskinen, 2018.) Se on otettava tulosten arvioinnissa huomioon. Sosiaalinen konstruktioismi merkityksineen ja tulkintoineen sijoittuu osaksi sosiaalitieteiden tulkinnallista tutkimusdiskurssia, jossa havaitsijan ja havainnon välinen suhde tulee esiin uudella tavalla (Deetz, 2009). Kieli ei suoraan kuvasta todellisuutta sellaisena kuin se on, vaan havaittua tekstiä ja puhetta pidetään havaitsijan henkilökohtaisina tulkintoina todellisuudesta.

Havaintopäiväkirja-aineiston kerääminen ja aineiston tulkinta oli yksinomaan havaintoja tehneen tutkijan vastuulla. Havaintoja ei annettu muiden tulkittavaksi edes validiteetin parantamistarkoituksessa, mikä lisäsi havaintojen subjektiivisuutta. Toisaalta se samalla lisäsi tutkimuksen eettisyyttä tutkittavien anonyymiteettiä suojaamalla. Vapaasti saatavilla oleva kuva-aineisto sitä vastoin tulkittiin julkiseksi aineistoksi, vaikka se koskikin yksittäisiä henkilöitä ja heidän toimintaansa viranomaistehtävissä (vrt. tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2009, 19). Kuvien

suhteen viranomaisten oletettiin antaneen medialle itseään koskevan, tästä tutkimuksesta riippumattoman kuvausluvan.

Henkilöllisyyden paljastumisen tulisi kaikessa tutkimuksessa olla mahdollisimman vaikeaa, mutta tapaustutkimuksissa tähän ei läheskään aina päästä (Kuula, 2006, 201–207). Vaikka viranomaisiin viitattiin nimikirjaimin artikkelissa IV, se ei taannut täyttä anonymiteettiä Etelä-Suomen ja Lapin aluehallintoviraston läänineläinlääkäreille, jotka ovat internet-haun avulla löydettävissä ja käytettyihin nimikirjaimiin yhdistettävissä. Erityisesti tämä koski Lapin aluehallintoviraston läänineläinlääkäreitä, jotka ovat harvalukuisuutensa (kolme virkamiestä) vuoksi helposti etsittävässä ja saatuihin tuloksiin yhdistettävissä. Koska yksikään heistä ei haussa sattunut mukaan vapaasti saatavilla olevaan kuva-aineistoon, eikä heidän siten voinut automaattisesti olettaa antaneen itseään koskevan aineiston käyttö lupaa, ennen tutkimukseen ryhtymistä heiltä varmistettiin sähköpostitse mahdollisuus havaintoaineiston käyttämiseen. Mitään sellaista henkilökohtaista, arkaluontoista tai salassa pidettävää tietoa tutkimusta varten ei kerätty, jonka vuoksi olisi tarvittu kirjallista tutkimuslupaa ja kerätyn aineiston käyttökin rajattiin vain tutkimuksen kannalta olennaisten havaintojen tekemiseen. (Ks. myös Koskinen 2018.)

5. Viranomaisyhteistyön diskurssit

5.1 Viranomaisyhteistyö ketjureaktiona

Viranomaisyhteistyöstä säädettiin eläintautilaissa, tartuntatautilaissa ja sitä edeltäneessä tartuntatautilakiesityksessä, elintarvikelaissa, rehulaissa ja laissa eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta. Viranomaisyhteistyöstä säädettiin sekä vanhassa että uudessa eläintautilaissa. Viranomaisyhteistyöstä säädettiin sekä suomalaisessa että venäläisessä eläintauteja ja elintarviketurvallisuutta koskevassa lainsäädännössä. Suomalaisessa eläintautilaissa kuvattiin viranomaisyhteistyön koordinoitavastuut ja viranomaisten velvollisuudet suhteessa toisiinsa viranomaisiin (artikkelit I, II ja III). Lainsäädännössä kerrottiin toistuvasti, kuka on vastuussa, kuka on velvollinen toimimaan ja ilmoittamaan ja kenelle tämä velvollinen on velvollinen ilmoittamaan (taulukko 3). Viranomaisten välinen hierarkia ja työnjako osoitettiin laissa selkeästi, niin, että viranomaiset tiesivät, kenen on toimittava ensimmäisenä ja kuka toimii ketjussa heidän jälkeensä. Laissa muodostettiin rajat sille, kuka ylipäättään on viranomainen ja kuka muista syistä ilmoitusvelvollinen. Tiedon oli virrattava ketjussa viranomaiselta toiselle, mutta myös yksityishenkilöltä viranomaiselle.

Taulukko 3. Viranomaisten vastuut ja velvollisuudet (valvontaviranomaisen ilmoitusvelvollisuus, uusi eläintautilaki 16 §)

Jos kunnaneläinlääkäri toteaa eläimellä olevan vastustettava, ilmoitettava tai uusi vakava eläintauti, hänen on ilmoitettava asiasta aluehallintovirastolle...

Aluehallintoviraston on saatettava vastaanottamansa ilmoitukset Elintarviketurvallisuusviraston tietoon.

Elintarviketurvallisuusviraston on ilmoitettava vastustettavien ja uusien vakavien eläintautien esiintymisestä maa- ja metsätalousministeriölle.

Uusi eläintautilaki valtuutti tarkastajia toimimaan toimivaltaisena viranomaisena ja osoitti vanhaa lakia eksplisiittisemmin viranomaisten väliset käsky -ja ohjaussuhteet sekä suhteessa valtuutettuun että toisiin viranomaisiin. Lain perusteella oli selvää, ketkä avustavat, ketä he avustavat ja kenen ohjauksen alaisena valtuutetut tarkastajat avustavat. Valtuutettujen ja viranomaisten käsky -ja ohjaussuhteet muodostuivat joko suhteessa yksittäiseen viranomaiseen (kunnaneläinlääkäri, läänineläinlääkäri) tai viranomaisen edustamaan viranomaisorganisaatioon (aluehallintovirastoon, Eviraan). Ilmoitusketjun aloittaneella viranomaisella oli vastuun lisäksi toimivaltaa, mutta tämä toimivalta oli ylemmälle kansalliselle viranomaiselle alisteista. Toisin kuin venäläisessä eläintauti - ja elintarvikesäädösteissä artikkelin III mukaan todettiin, uudessa suomalaisessa eläintautilaissa ei ainoastaan lueteltu yhteistyöhön osallistuvia viranomaisia, vaan määriteltiin selkeästi heidän paikkansa viranomaisten välisessä ilmoitusketjussa.

Suomalaisen eläintautilain tavoin venäläinen eläintauti -ja elintarvikesäädösteiksi velvoitti venäläisiä viranomaisia välittämään tietoa viranomaiselta toiselle (taulukko 4). Venäläinen viranomaisyhteistyö oli suomalaisen yhteistyön tavoin yhteistyötä, jossa viranomaiset toimivat ketjussa toisiaan seuraten ja yhteistä toimintaa koordinoiden (artikkeli III). Lainsäädännön diskurssin perusteella viranomaiset tiesivät, kuka ilmoittaa ja kenelle. Suomalaisesta säädösteistä poiketen venäläisissä säädöksissä ei ollut ainoastaan viranomaisia velvoittavia pakotteita, vaan myös yhteistyötä koskevia suosituksia (artikkeli III). Säädösten mukaan venäläinen viranomaisyhteistyö oli vastavuoroista reaktiota toisen viranomaisen toimintaan silloinkin, kun suora käskyä tai pakotetta tällaiseen toimintaan ei vaadittu lainsäädännön tasolla tai velvoite koski vain yhteistyön toista osapuolta.

Taulukko 4. Viranomaisten välinen lähettämismenettely venäläisessä säädöstehtävässä

- 1) Venäjän liittovaltion valuutta- ja vientivalvontavirasto lähettää sen VF:n ulkomaantaloussuhteiden ministeriöön (...). VF:n ulkomaantaloussuhteiden ministeriö lähettää (sovitussa muodossa) Venäjän liittovaltion valuutta- ja vientivalvontavirastolle tiedot...
- 2) VF:n terveys- ja epidemiologiatarkastuskomitea tai VF:n maatalous- ja elintarvikeministeriö lähettää Venäjän liittovaltion valuutta- ja vientivalvontavirastolle (...). Venäjän liittovaltion valuutta- ja vientivalvontavirasto lähettää (...). VF:n ulkomaantaloussuhteiden ministeriöön.

Tartuntatautilakiesityksessä terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) oli vahvasti mukana viranomaisten välisessä ketjureaktiossa (artikkeli II). Lakiesityksessä THL esiintyi ketjureaktiolla ylläpitävänä organisaationa, jonka kautta tiedon on kuljettava. Elintarviketurvallisuusviraston, lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen sekä terveyden- ja sosiaalihuollon toimintayksiköiden on ilmoitettava, luovutettava ja toimitettava tietoa terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle ja terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen on vastavaroisesti ilmoitettava ja luovutettava tietoa edellä mainituille virastoille ja yksiköille. Ketjureaktio ei muistuttanut eläintautilain ketjussa alemmalta viranomaiselta ylemmälle etenevää reaktiota, vaan venäläisen lainsäädännön kaltaista edestakaisin ketjussa etenevää vastavaroista reaktiota. THL pystyi joissakin tilanteissa toimimaan myös ketjureaktion vaikutusalueen ulkopuolella tehdessään omia päätöksiään. Joidenkin viranomaisten, kuten Elintarviketurvallisuusviraston oli turvauduttava THL:n asiantuntemukseen, sillä joitakin lupia ei voitu myöntää ilman THL:n kuulemista ja lausuntoa.

Eläintautilaissa veloitetaan kunnaneläinlääkäri ja aluehallintovirasto ilmoittamaan terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaavalle lääkärille eläintaudista, josta voi aiheutua vaaraa ihmisten terveydelle (16 §, 3 mom.). Tartuntatautilakiesityksessä (ja myöhemmin voimaan astuneessa tartuntatautilaissa 31 §) veloitetaan kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäriä ilmoittamaan kunnan eläinlääkintäviranomaiselle epäillyistä, todetuista tai muutoin tietoon tulleista zoonooseista. Näin viranomaisten välinen, venäläisestä lainsäädännöstä esiin nouseva edestakaisin ketjussa etenevä reaktio nousee vaihtoehtoisena ketjureaktiona hallinnossa ylöspäin etenevän ketjureaktion rinnalle myös suomalaisessa eläintauti- ja tartuntatautilainsäädännössä.



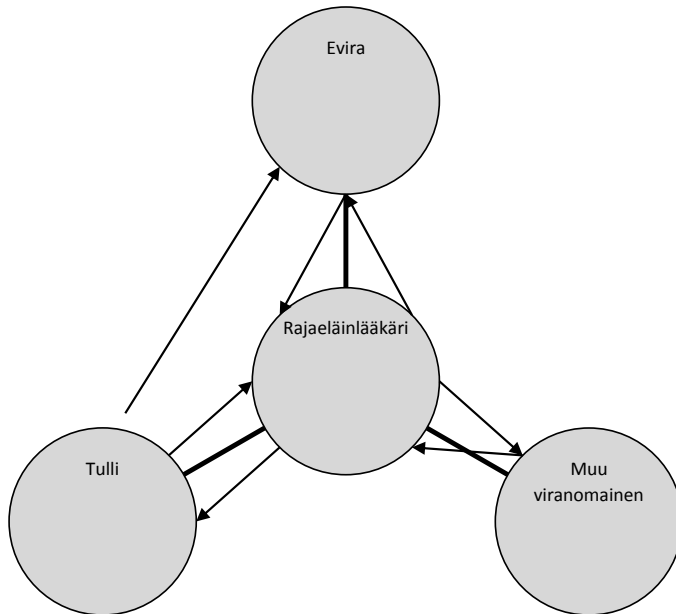
Kuvio 3. Viranomaisyhteistyön ketjureaktiot

Elintarvikelaissa oli eläintautilaista poikkeavia ristiviittauksia tartuntatautilakiin, kun laissa määriteltiin viranomaisyhteistyön osapuolia. Elintarvikelaki vastasi tartuntatautilakiin viitaten, kenen kanssa yhteistyössä vireille tullutta tapausta koskeva selvitys on tehtävä. Elintarvikelaki vastasi eläintautilain ja tartuntatautilakiesityksen tavoin kysymykseen, kenen on ilmoitettava ja kenelle on ilmoitettava, ja tuki diskurssillaan viranomaisten välisen alempi-ylempi -tyyppisen ketjureaktion syntymistä. Valvontaviranomaisen ”on ilmoitettava aluehallintovirastolle ja Elintarviketurvallisuusvirastolle”, mutta lisäksi myös ”*tartuntatautilaissa tarkoitetuille viranomaisille*”. Elintarvikelaki ei tyytynyt vain määrittelemään viranomaisten välistä ketjureaktiota, vaan otti myös kantaa siihen, kuinka nopeasti kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen tai Eviran on tehtävä selvitys tai päätöstä koskeva ilmoitus.

Myös uuden ja vanhan eläintautilain, tartuntatautilakiesityksen sekä rehulain perusteella viranomaiset tiesivät, kuinka nopeasti heidän on laissa määritellyt ilmoituksensa tehtävä. Taulukossa 3 esitelty kunnaneläinlääkäriltä läänineläinlääkärin kautta Eviraan ulottuva ketjureaktion kaava toistui samanlaisena vanhan eläintautilain nojalla annetuissa asetuksissa ja päätöksissä. Niissäkin korostettiin ilmoittamisen ajallista ulottuvuutta (viipymättä, välittömästi). Lisäksi sekä uudessa että vanhassa eläintautilaissa määrättiin, kuinka usein kunnaneläinlääkärin on toimitettava aluehallintovirastolle yhteenveto kaikista virka-alueellaan todetuista vastustettavista, ilmoitettavista ja uusista vakavista eläintaudeista.

Rehulaki ja eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta annettu laki rakensivat edellä kuvatun vaihtoehdoisen ketjureaktion diskurssia (artikkeli I). Rehulaissa ilmoittaminen oli sekä keskushallinnon viranomaisen, Eviran että alueellisen ja paikallisen viranomaisen velvollisuus. Näiden viranomaisten piti ilmoittaa vastavuoroisesti nimenomaan toisilleen kuvion 3 alaosassa kuvatulla tavalla. Eläinlääkinnällisessä rajatarkastuksessa ilmoitusketjussa on edellisten viranomaisten lisäksi mukana toisen hallinnonalan viranomainen, tullitulli, jonka valvontavastuulla ovat niin elävät eläimet, rehut kuin elintarvikkeetkin. Viranomaisyhteistyössä tulliviranomaiset tietävät, kenelle tai minne ilmoittaa. Tullilla oli velvollisuus ilmoittaa Eviraan tai Eviran rajaeläinlääkärille, mutta rajaeläinlääkärin oli ilmoitettava myös tullille. Rajaeläinlääkäri työskentelee Eviran

ohjauksen alaisena ja on velvollinen ilmoittamaan Eviraan, mutta lisäksi rajaeläinlääkäri oli tarvittaessa ilmoitettava teurastamon valtiolliselle tarkastuseläinlääkärille tai kunnalliselle viranhaltijalle, jonka oli ilmoitettava takaisin rajaeläinlääkärille (kuvio 4). Ilmoitusvelvollisuuden lisäksi laissa säädettiin, kuinka ja milloin asioista ilmoitetaan.



Kuvio 4. Keskitetty viranomaisyhteistyön ketjureaktio

Eläintautivalvonnan -ja vastustuksen tuontivalvontatilanteissa viranomaiset ottivat käyttöön useita tiedon välittämisen tapoja (artikkeli IV). Eläinlääkintäviranomaiset suosivat viestinnässään keskitettyä ketjureaktiota (kuvio 4), jossa tiedettiin, kenen kautta viestit kulkivat ja kenelle ne kulkivat. Keskitetystä viestinnästä huolimatta viranomaiset huolehtivat siitä, että tieto virtasi kehässä viranomaiselta toiselle. Tieto ei virrannut ketjussa ainoastaan ylemmältä alemmalle, vaan myös alemmalta ylemmälle (kuvio 3 alaosa). Tulliviranomaiset sen sijaan siirsivät tietoa yhdeltä viranomaiselta toiselle suorassa ketjussa eteenpäin kuvion 3 yläosan osoittamalla tavalla. Eläinlääkintäviranomaisten ja tulliviranomaisten välillä kävi sanattomin viestein selväksi, ketkä

tekivät (tarkkailivat ja pysäyttivät ajoneuvoja) ja ketkä odottivat pysäytyksen jälkeen välittömästi alkavaa toimintaa eli ketjussa seuraavaa omaa vuoroaan.

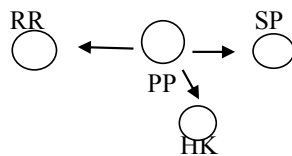
5.2 Viranomaisyhteistyö henkilöitymänä

Laki-, lakiesitys-, päätös -ja asetusteksti antoi eniten vastauksia kuka- ketä -, kenelle- ja kenen kanssa -tyyppiin kysymyksiin (artikkelit I, II ja III). Suomalaiset viranomaiset olivat tekstissä joko yksittäisiä, tunnistettavissa olevia henkilöitä (kunnaneläinlääkäri, läänineläinlääkäri, rajaeläinlääkäri, terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaava lääkäri, yksittäinen poliisi), valvontaviranomaisia tai kansallisia viranomaisorganisaatioita (Evira, THL, aluehallintovirasto, tulli, poliisi organisaationa). Uudessa eläintautilaissa oli näiden lisäksi ”ylikansallisia viranomaisia”. Venäläiset viranomaiset olivat kahta poikkeusta lukuun ottamatta kansallisia organisaatioita, lähinnä ministeriöitä ja virastoja. Niiden yksityiskohtaisen luetteloinnin yhteydessä ei ollut viittausta yksittäiseen virkamieheen tai ylikansalliseen viranomaiseen. Sekä Suomessa että Venäjällä viranomaisyhteistyöhön osallistui säädöstekstin mukaan monia eri viranomaisia (ja viranomaishenkilöitä) ja viranomaisyhteistyötilanteessa viranomaiset saivat lakien valtuuttamina useita subjektiasemia. Ne olivat joko toiselle viranomaiselle alisteisia, organisaatiolle alisteisia tai ylempiä, toisista viranomaisista riippumatonta päätösvaltaa nauttavia subjektiasemia.

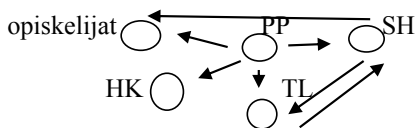
Suomalainen viranomaisyhteistyö tiivistyi eräiden tunnistettavissa olevien subjektiasemien ympärille. Jotkut lainsäädännön perusteella muodostuvat asemat (kunnaneläinlääkäri, tulli) jättivät viranomaiset toimimaan yhteistyön reuna-alueille ja kohdistamaan toimintansa vuorovaikutuksen keskelle jääviin viranomaisiin. Näitä vuorovaikutuksen keskuksia olivat erityisesti rajaeläinlääkäri ja aluehallintoviraston läänineläinlääkäri. Vuorovaikutuksen keskuksena rajaeläinlääkäriin oli tiedettävä, milloin antaa apuaan tulliviranomaisille ja milloin lähettää tietojaan Eviraan tai toiselle viranomaiselle (vrt. kuvio 4). Tulliviranomaisten oli tiedettävä, milloin rajaeläinlääkäriltä saattoi pyytää laissa määriteltyä virka-apua. Läänineläinlääkäriin oli asemassaan tietovirran risteyskohtana sekä otettava vastaan toisten viranomaisten ilmoituksia että välitettävä niitä ilmoitusketjussa eteenpäin (vrt. taulukko 3). Vastaavasti läänineläinlääkärille tietojaan lähettävän kunnaneläinlääkäriin oli tiedettävä, mitä lähettää läänineläinlääkärille ja milloin lähetettäväksi tarkoitettu tieto tuli lähettää. Jossakin vuorovaikutusketjun loppupäässä (ei koskaan keskellä) odotti ei-henkilöitynyt byrokraattinen organisaatio (Evira, THL), joka ei suoraan osallistunut yhteistyöhön, mutta joka subjektiasemansa vuoksi tiesi, mitä toisilta viranomaisilta odottaa ja milloin sitä odottaa.

Läänineläinlääkäriin keskeinen asema viranomaisten välisessä yhteistyössä kävi ilmeiseksi molemmissa havainnoiduissa tuontivalvontatilanteissa (artikkeli IV). Sekä havaintopäiväkirja-aineisto että kuva-aineisto tukivat tulkintaa keskeisestä asemasta. Helsingin Länsisatamassa otettu uutiskuva kertoi katsojalle, kuka puhuu (läänineläinlääkäri SH puhuu), ketkä kuuntelevat (valvontaeläinlääkäri TL, tarkastuksiin osallistuvat eläinlääketieteen opiskelijat kuuntelevat) ja kenen kanssa tilanteessa ylipäättään puhutaan (viranomaisten, opiskelijoiden). Kuva siis osoitti, missä asemassa puhutaan ja missä kuunnellaan ja millä tavalla läänineläinlääkäriin puhetta kuunnellaan (keskittyneesti, ryhdikkäästi ja lähekkäin seisten).

Havaintopäiväkirja-aineisto puolestaan osoitti läänineläinlääkäri PP:n pitävän valvontatilanteissa yllä näkyvää ja kuuluvaa vuorovaikutusta sekä Helsingin että Tornion tuontivalvontatilanteissa. Läänineläinlääkäri PP puhui ja muut kuuntelivat tai puhumisen sijasta suuntasivat aktiivisuutensa käsillä olevaan tehtävään. Viestintää voi luonnehtia yksisuuntaiseksi. Läänineläinlääkäri RR, kunnaneläinlääkäri SP, viranomaisten avustaja HK ja opiskelijat osallistuivat hiljaiseen yhteistyöhön PP:n kanssa vuorovaikutusverkoston niiltä reuna-alueilta, joilla toimitaan, mutta joilta tieto ei enää kulje ketjussa seuraavalle (kuviot 5a ja 5b). Myös läänineläinlääkäri SH oli verbaalisesti aktiivinen. Läänineläinlääkäri SH puhui ja valvontaeläinlääkäri TL kuunteli, mutta he seisoivat sivummalla näkyvimmästä ja kuuluvimmasta vuorovaikutuksen keskuksesta (kuvio 5 b). Valvontaeläinlääkäri TL myös osallistui vastavuoroisen keskustelun rakentamiseen, koska hän ei ainoastaan kuunnellut, vaan sen lisäksi toi omat näkemyksensä osaksi vastavuoroista ja kaksisuuntaista viranomaisten välistä vuorovaikutusta.



Kuvio 5a. Eläinlääkintäviranomaisten yhteistyö Torniossa



Kuvio 5b. Eläinlääkintäviranomaisten yhteistyö Helsingissä

Tuontivalvontatilanteiden viranomaisyhteistyö oli henkilöitynyttä. Viranomaisyhteistyötä ei tehty persoonattomista ja kasvottomista organisaatioista käsin, vaan sitä tekivät nimettävissä ja tunnistettavissa olevat ihmiset. Mikä-sanana sijaan analyysi toi esiin kuka-sanana ja sen eri muotoja. Havaintopäiväkirjateksti vastasi kysymykseen, ketkä olivat pysäyttäneet ajoneuvoja (*tullimiehet* olivat pysäyttäneet ajoneuvoja), ketkä lähtivät hoitamaan paperitöitä (*RR ja PP* lähtivät hoitamaan paperitöitä) ja ketkä käännöttivät maantien varresta puutteelliset tapaukset läänineläinlääkäreiden hoidettavaksi (*me muut* käännötimme...). Selväksi kävi myös, kuka otti vastuun tilanteesta (*RR* otti heti vastuun tilanteesta) ja kuka seisoivat sivummalla (*SH* seisoivat sivummalla). Havaintopäiväkirja kuvasi, kuinka nopeasti läänineläinlääkäri *RR* otti vastuun tilanteesta (*heti*) ja mistä hän otti vastuuta (*tilanteesta*).

Toinen henkilöitymiseen rinnastettavissa oleva subjektiivinen muoto löytyi lauseista, jotka annettiin vastauksina mitä -tyyppisiin kysymyksiin (mitä viranomaiset tarkastavat, mitä viranomaiset katsovat). Tarkastuksen ja huomion kohteena oleminen loi tarkastettavalle eläimelle subjektiivisen vuorovaikutuksen keskustassa. Eläin oli näkyvästi ja konkreettisesti keskellä vuorovaikutusta, koska yhteistyötä tekevät viranomaiset kerääntyivät sen ympärille ja kohdistivat siihen jakamattoman huomionsa. Havaintopäiväkirjateksti osoitti selkeästi, mitä kohti viranomaiset tarkastustilanteessa lähtivät ja minkä ympärille he jäivät seisomaan tarkastusta tehdessään.

... Lähdimme kaikki kohti sitä autoa, josta oli löytynyt jotain koiraan viittaavaa...

... Jäimme kaikki seisomaan yhtenä rykelmänä auton ympärille...

(Havaintopäiväkirja, Helsinki)

Tuontivalvontatilanteissa tarkastettavalle eläimelle muodostui mihin tahansa inhimilliseen olentoon verrattavissa oleva subjektiivinen, joka olemassaolollaan ohjasi viranomaisten toimintaa. Tarkastettavasta eläimestä riippui, mitä viranomaiset seuraavaksi tekivät, esimerkiksi mitä tarkastuksen suorittanut viranomainen (*PP*) pyysi häntä avustavaa kirjaavaa viranomaista (*SP*) tekemään ja millaista viranomaisten välistä toimintaa siitä seurasi. Näissä tilanteissa viranomaisyhteistyötä ei voinut ymmärtää pelkästään suorana, ihmisten välisenä yhteistyönä, vaan yhteistyönä, joka välittyy tarkastuksen kohteen kautta.

PP vastasi. Selitti taas. SP kysyi, täydensi samalla lomaketta. PP selitti, vaikka SP ei enää mitään kysynytäkään. PP varmisti, että tarkastuslomake oli loppuun asti täytetty.

(Havaintopäiväkirja, Tornio)

5.3 Viranomaisyhteistyö aktiivisena veloitteena

Laki velvoitti viranomaisia käyttämällä säädöstekstissään velvoittavaksi tulkittavia verbejä. Sellaiset eläintautilaissa esiintyvät verbit, kuten vastaanottaa, sulkea, laatia, määrätä, kieltää, rajoittaa, vastata, valvoa, säätää, ilmoittaa, seurata ja ryhtyä velvoittivat viranomaisia ja ohjasivat heidän toimintaansa. Käyttämällä muutenkin velvoittavista verbeistä vielä niiden pakottavaa ja käskevää muotoa (on ilmoitettava, on laadittava) lainsäädäntöteksti muodosti viranomaista hyvin tiukasti velvoittavan todellisuuden (artikkelit II ja III). Se velvoitti viranomaisten lisäksi muitakin. Suomalainen avoimen velvoittava diskurssi hallitsi myös venäläistä säädöstekstiä siellä missä säädettiin eläintaukeista ja niistä ilmoittamisesta. Venäläisen asetustekstin mukaan viranomainen *on velvollinen ilmoittamaan* hypodermahotautitapauksista. Verbi ”ilmoittaa” oli siis rakentamassa sekä suomalaisen että venäläisen säädöstekstin velvoittavaa diskurssia.

Viranomaiset ilmoittavat, toimivat, laativat, määräävät, valvovat, suorittavat, toteuttavat, saavat, antavat ja järjestävät sekä Suomessa että Venäjällä. Yhteisistä verbeistä huolimatta suomalainen eläintautilaki poikkesi velvoittavuuden ilmaisussaan venäläisestä eläintauti -ja elintarvikesäädöstekstistä. Venäläisissä eläintauti -ja elintarvikesäädöksissä viranomaisten velvollisuus osoitettiin useimmiten tosiasiana vailla suoraa käskyä tai pakotetta (ohjelman toimeenpanoon osallistuvat: ..., tämän osion toimeenpanijoita ovat: ... , tämän tarkastuksen suorittaa) ja toisin kuin Suomessa, velvoitteita lievennettiin suosituksin (taulukko 5):

Taulukko 5. Suositukset venäläisessä säädöstekstissä

- | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none">1) Suositellaan, että Venäjän Federaation subjektien toimeenpanoviranomaiset suunnittelevat yhdessä ... liittovaltion toimeenpanoviranomaisten kanssa2) Suositellaan, että ... velvoittavat3) VF:n subjektien toimeenpanoviranomaisten suositellaan... laativan yhdessä ...komitean ja ministeriön kanssa |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Eläintautilain tavoin tartuntatautilakiesitys ja elintarvikelaki käyttivät verbejä pakottavassa ja käskevässä muodossaan (artikkeli II). Elintarvikelaissa viranomaisen on ilmoitettava, tehtävä, toimitettava ja annettava. Tartuntatautilakiesityksessä viranomaisen on ilmoitettava, tehtävä ja toimitettava, mutta myös luovutettava, pyydettyvä, sovitettava ja kuultava. Tartuntatautilakiesitys ei

velvoittanut viranomaisia ilmoittamaan toisen hallinnonalan viranomaiselle kuin tarkasti määritellyssä tilanteessa eikä toisella hallinnonalan viranomaisella ollut velvollisuutta antaa virka-apua kuin tarkasti määritellyssä tilanteessa. Viranomaisten välisestä työnjaosta säädettiin tarkemmin erikseen annetussa asetuksessa. Yleensä viranomaistoimiin vain ryhdyttiin oman hallinnonalan viranomaisten kesken toisen hallinnonalan viranomaisiin turvautumatta.

Viranomaisyhteistyötä kuvattiin laki -, lakiesitys -ja asetusteksteissä pääsääntöisesti aktiivimuotoisilla, aktiivisen subjektin olemassaolon osoittavilla verbeillä. Suomessa aluehallintovirasto määrää, aluehallintovirasto johtaa ja maa -ja metsätalousministeriö, aluehallintovirasto tai Evira voi kieltää. (Virka)eläinlääkäri epäilee. Venäjällä lupaviranomainen pyytää tiedot, Venäjän liittovaltion valuutta -ja vientivalvontavirasto lähettää tiedot ja Venäjän Federaation terveysministeriö huolehtii toiminnan koordinoinnista seurannan järjestämisessä ja suorittamisessa. Aktiivista toimintaa ilmaisevat verbit, kuten ryhtyä, ilmoittaa, toteuttaa, seurata, jäljittää ja tiedottaa toistuivat paitsi samassa suomalaisessa laissa sen eri luvuissa, myös useassa tutkimuksen kohteena olleessa laissa. Verbit ”ilmoittaa”, ”epäillä” ja ”toimittaa” kuuluivat erottamattomana osana lakidiskurssiin suomalaisessa eläintautilaissa, tartuntatautilakiesityksessä ja elintarvikelaissa. Kaikki elintarvikelain verbit (yhdeksän verbiä) olivat löydettävissä eläintautilaista tai tartuntatautilakiesityksestä tai molemmista. Sen sijaan tartuntatautilakiesityksessä oli sellaisia muualla laissa ja säädöksissä julki tulemattomia viranomaisyhteistyön aktiivisuutta korostavia verbejä, kuten kuulla, torjua, varautua ja estää.

Elintarvikelain verbejä lukuun ottamatta laki -, lakiesitys -ja asetusteksti sisälsi jonkin verran myös passiivirakenteisia verbejä. Näkymättömästä tekijästään huolimatta verbit olivat viranomaisia velvoittavia. Tartuntatautilakiesityksessä (aktiivisen) viranomaisen *on ryhdyttävä* välittömiin toimiin, kun taas tartuntataudin leviämisen vaaraa aiheuttavien mikrobien tai niiden osien maahantuonnista *on ilmoitettava* terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle. Jälkimmäisessä tapauksessa lakiesityksessä ei kuitenkaan yksilöity viranomaiseen tai viranomaisorganisaatioon viitaten, kenen tai minkä tahon on ilmoitettava terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle. Aina passiivirakenteella ei ollut tarkoitukseen viitata mihinkään viranomaiseen, vaan sivulauseen määrittelemään tilanteeseen, jossa viranomaisyhteistyötä edellytetään (jos uusi vakava eläintauti *on todettu*). Venäläisessä säädöstekstissä passiivilla ilmaistiin samanlaista velvoitetta kuin aktiivillakin (tiedot *pannaan* lupaviranomaisen viralliselle Internet -sivustolle). Muun aktiivisia verbimuotoja

käyttävän tekstin perusteella viranomaisille ei jäänyt epäselväksi, kuka panee tiedot lupaviranomaisen viralliselle Internet -sivustolle.

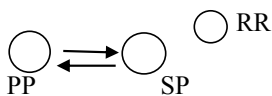
5.4 Viranomaisyhteistyö kulttuuriin sopeutumisenä

Artikkelissa IV kuvatut tuontivalvontatilanteet toivat näkyviin viranomaisyhteistyön kaksijakoisen luonteen. Kummassakin tuontivalvontatilanteen tapauksessa toimittiin kahdella samanaikaisella tasolla joko virallista toiminnanohjausta noudattaen tai epävirallista, viranomaisten henkilökohtaisten suhteiden varaan rakentuvaa vakiintunutta toimintatapaa ylläpitäen. Tulliviranomaiset toimivat virallisesti suhteessaan eläinlääkintäviranomaisiin. He sitoutuivat yhteiseen sopimukseen ajoneuvojen pysäyttämisestä ja jättivät sen jälkeen eläinlääkintäviranomaiset tekemään yhteistyötä keskenään. Eläinlääkintäviranomaiset toimivat keskinäisessä yhteistyössään epävirallisemmin. He joko huolehtivat tasa-arvoisen yhteistyön edellytysten täyttymisestä pitämällä toisensa ajan tasalla tai tiivistivät kahden henkilön välistä yhteistyötään niin, että tiivistymisen hetkillä yhteistyö muuttui muut yhteistyön osapuolet syrjään jättäväksi yhteistyöksi.

Kahdesta tuontivalvontatilanteesta muodostui viranomaisyhteistyölle kaksi erilaista kontekstia. Viranomaiset tekivät yhteistyötä joko satamassa (Helsingissä) tai maantien varrella (Torniossa). Tiivistynyttä ja syrjäyttävää yhteistyötä oli havaittavissa ainoastaan Torniossa. Siellä läänineläinlääkäri (PP) ja kunnaneläinlääkäri (SP) osoittivat sanattomin viestein fyysisesti lähellä toisiaan seisomalla ja kahdenkeskeiseen, muut ulkopuolelleen jättävään keskusteluun uppoutumalla, etteivät he sillä hetkellä olleet valmiita tekemään yhteistyötä kuin ainoastaan toistensa kanssa (kuvio 6). Tämän osasi tilanteesta lukea myös toinen läänineläinlääkäri (RR), joka ensin jäi ja sitten tarkoituksella jättäytyi hiljaisena läänineläinlääkäriin ja kunnaneläinlääkäriin selkien taakse seisomaan.

... RR seurasi jonkin aikaa PP:n ja SP:n tiivistä työskentelyä. RR ei sanonut mitään, ei yrittänyt puuttua tilanteeseen. PP ja SP seisoivat selin RR:aan nähden eivätkä kiinnittäneet tähän mitään huomiota. RR: n apua ei mitä ilmeisimmin kaivattu siinä silloin. RR osasi lukea sen tilanteesta itsekin, ja mitään sanomatta hän poistui paikalta hoitamaan muita tehtäviä...

(Havaintopäiväkirja, Tornio)

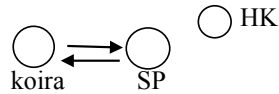


Kuvio 6. Syrjäyttävä eläinlääkintäviranomaisten yhteistyö

Vähäisempi verbaalinen toiminta ja hiljainen, eleetön taustalla seisominen osoitti alemmaa ja marginaalisempaa sosiaalista asemaa viranomaisten välisessä vuorovaikutusverkostossa. Se osoitti yhteistyötilanteesta syrjäytymistä, mutta myös tilanteeseen ja sen kulttuurisiin olosuhteisiin sopeutumista. Vetäytymisellään ja sopeutumisellaan läänineläinlääkäri RR edisti toisten osapuolten yhteistyön sujumista, joten ajoittainen toiseuden kokemus yhtäällä verkostossa oli erottamaton osa menestyksekkästä viranomaisyhteistyötä toisaalla. Viranomaisyhteistyö oli vallitseviin torniolaisiin kulttuurisiin olosuhteisiin sopeutumista ja siitä seuraavaa ajoittaista toiseuden tunteen sietämistä.

Yhteistyön tiivistyminen ja siitä ulkopuolelle jääville seuraava toiseuden tunne oli mukana rakentamassa myös tulliviranomaisten ja eläinlääkintäviranomaisten välistä yhteistyötä silloin, kun Tornion tulliviranomaiset suorittivat omia tullin sisäisiä tarkastuksiaan kesken yhdessä sovittua tuontivalvontaa. Vain tulliviranomaiset tiesivät, mitä silloin tehtiin. Eläinlääkintäviranomaisille jäi ainoastaan tilanteeseen sopeutuvan, tilanteen ennalleen palaamista odottavan yhteistyöosapuolen rooli. Toisin kuin läänineläinlääkäri RR:n tilanteessa, tulliviranomaisten tiivistyneeseen keskinäiseen toimintaan sopeutuminen ei suoraan edistänyt viranomaisyhteistyötä. Toisaalta tulliviranomaisten keskinäinen yhteistyö ei haitannut yhteistyötä tulliviranomaisten ja eläinlääkintäviranomaisten kesken, jolloin tulliviranomaisten menettelyyn sopeutumisesta ja kärsivällisestä odottelusta ei ollut haittaakaan.

Kolmanneksi kulttuurisiin olosuhteisiin sopeutuminen oli nähtävillä siellä, missä viranomaisyhteistyön osapuolet sietivät ajoittaista toiseuden tunnetta suhteessa fyysiseen ympäristöönsä. Tarkastustilanteissa se ei tarkoittanut niinkään toisia tarkastusta suorittavia viranomaisia ja heidän muodostamaansa fyysistä ympäristöä, vaan tarkastuksen kohdetta eli eläintä. Aktiivisessa tarkastustilanteessa yhden viranomaisen yhteistyö tarkastuksen kohteen eli eläimen kanssa syrjäytti yhteistyön toisen viranomaisen kanssa (kuvio 7). Uutiskuva Tornion tuontivalvontatilanteesta näytti, mitä viranomaiset eläimen läsnä ollessa tekivät (tarkastavat, kirjaavat), mutta myös minkä puoleen he kääntyivät (eläimen, ei toisen viranomaisen) ja mitä he katsoivat (eläintä, ei toista viranomaista).



Kuvio 7. Tarkastuksen kohde yhteistyöstä syrjäyttävänä tekijänä

6. Yhteenveto ja johtopäätökset

6.1 Yhteenveto

Viranomaisyhteistyölle on monta määritelmää. Viranomaisyhteistyö on ketjureaktio, jossa viranomaiset ilmoittavat tietoaan ja havaintojaan lain määräämässä järjestyksessä joko ylemmälle viranomaiselle tai toisen hallinnonalan viranomaiselle. Tieto ei aina välity lain määräämällä tavalla suoraan viranomaiselta toiselle, vaan viranomaisyhteistyö on tarkastuksen kohteen kautta välitynyttä. Viranomaisyhteistyöllä on taipumus tiivistyä joidenkin viranomaisten välillä niin, että samalla se syrjäyttää muut viranomaisyhteistyön osapuolet vuorovaikutuksen keskukselta. Näin voi käydä myös silloin, kun tarkastusta suorittava viranomaisinen on tiiviissä vuorovaikutuksessa tarkastuksen kohteen eli eläimen kanssa. Näissä tilanteissa viranomaisyhteistyö on kulttuurisiin olosuhteisiin sopeutumista ja ajoittaista toiseuden tunteen kokemista.

Lakien perusteella viranomaisyhteistyöstä muodostuu ketjureaktio, johon osallistuvat viranomaiset tietävät, kuka ilmoittaa ja kenelle. Tieto etenee ketjussa joko suoraan eteenpäin alemmalta viranomaiselta ylemmälle tai edestakaisin ketjussa kahden viranomaisen välillä. Edestakaisin etenevää, vaihtoehtoista ketjureaktiota ilmenee erityisesti venäläisissä asetuksissa, mutta jonkin verran myös suomalaisessa lainsäädännössä, kuten rehulaissa ja eläinlääkinnällistä rajatarkastusta koskevassa laissa. Lainsäädännössä muodostuu viranomaisen paikan (keskellä tai reuna-alueella) osoittavia subjektiasemia, mikä tuo jotkut viranomaiset keskeemmälle viranomaisten välistä vuorovaikutusverkostoa. Viranomaisyhteistyö keskittyy joidenkin henkilöiden ympärille sekä lakitekstissä että yhteistyötä edellyttävässä käytännön tilanteessa. Venäläisten säädösten kasvottomista ja persoonattomista organisaatioista poiketen nämä keskeiset suomalaiset viranomaiset ovat luonnollisia, tunnistettavissa olevia henkilöitä.

Tuontivalvontatilanteissa muodostuu erilaisia tiedon välittämisen tapoja. Ketjureaktio toimii saman hallinnonalan viranomaisten, mutta myös kahden eri hallinnonalan viranomaisten välillä.

Viranomaisyhteistyöllä on tuontivalvontatilanteissa viralliset ja epäviralliset ulottuvuutensa, mikä vaikuttaa useiden erilaisten tiedonvälitystapojen käyttöönottoon ja viranomaisyhteistyön

dynamiikkaan. Viranomaisyhteistyö on joinakin hetkinä tiiviimpää, kahden henkilön välistä yhteistyötä, jossa ei ole sijaa useammalle kuin kahdelle viranomaiselle. Viranomaisten välisestä yhteisestä tavoitteesta huolimatta viranomaisyhteistyö vain saman alan viranomaisten kesken syrjäyttää toisen alan viranomaisia.

Viranomaiset tietävät, mitä heidän tulee tarkastaa ja mihin kiinnittää huomionsa. Ilmoittamisen ohella laki velvoittaa kohdistamaan huomion määriteltyihin asioihin tarkastuksen kohteessa ja tekemään siitä samalla keskeisen osan viranomaisten välistä yhteistyötä. Eläimellä on asema viranomaisten fyysisesti ympäröimänä tarkastuksen kohteena. Sen tilanteesta riippuu, mitä viranomaiset lomakkeisiinsa kirjaavat ja kuinka he eläimeen ja sen omistajaan tarkastuksen jälkeen suhtautuvat. Eläimeen keskittyminen, sen katsominen ja sen suhteen toimiminen vaikuttaa toimintaan suhteessa toiseen viranomaiseen. Viranomaiselle välittyy eläimestä tietoa, joka pitää välittää toiselle viranomaiselle. Ilman eläintä ei olisi tätä tietoa, mutta ei myöskään tarvetta viranomaisten väliselle ilmoittamiselle ja yhteistyölle.

Ketjureaktion periaatteita noudattava viranomaisyhteistyö on suomalaisessa säädöstehtävissä velvoite, josta ei ole poikkeuksia. Samanlaista velvoittavaa diskurssia lievennetään venäläisessä asetustekstissä suosituksilla. Molempien maiden säädöksissä kuitenkin edellytetään, että viranomaiset ovat yhteistyössään aktiivisia toimijoita. Se ilmaistaan verbien aktiivimuodoilla. Passiivimuotoisten verbien käyttö on harvinaisempaa eikä esimerkiksi suomalaisessa elintarvikelaissa ole yhtään passiivimuodossa ilmaistua verbiä. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta passiivia käytetään lähinnä sivulauseissa tai tilanteissa, joissa aktiivisesta toimijasta ei synny epäselvyyttä. Vaikka tekijä passiiviverbeissä katoaakin, verbi on yhä käskesytydessään ja pakottavuudessaan viranomaista velvoittava.

Eläintautilainsäädäntö velvoittaa viranomaisia ilmoittamaan, toimittamaan, tutkimaan, jäljittämään, seuraamaan, kieltämään, valvomaan, päättämään ja tiedottamaan. Tartuntataulakiesitys velvoittaa lisäksi kuulemaan, estämään, torjumaan ja varautumaan. Useammassa kuin yhdessä laissa kuvataan, mitä viranomaiset ilmoittavat, mihin ilmoittavat tai mihin viranomaisten aktiivinen toiminta suuntautuu. Sen sijaan ainoastaan eläinlääkinnällistä rajatarkastusta koskevassa laissa kerrotaan selkeästi, kuinka viranomaiselta toiselle ilmoitetaan. Viranomaisilla onkin tuontivalvontatilanteissa konkretisoituvia toisistaan poikkeavia ilmoittamisen tapoja. Ne ovat viranomaiskohtaisia ja sidoksissa siihen kontekstiin, jossa niitä käytetään.

6.2 Käsitteelliset ja teoreettiset johtopäätökset

Lainsäädännön strategisella tasolla viranomaisyhteistyö on ketjureaktio, jossa tieto etenee ketjussa viranomaiselta toiselle. Samanlainen metaforinen ketjureaktio on hallinnut eläintautilain diskurssia jo vanhan, 1980-luvulla säädetyn eläintautilain voimassa ollessa (Koskinen, 2010). Ketjureaktion määritelmässä on samaa kuin Valtosen (2008, 27) käsitelmämääritelmässä, jossa viranomaisyhteistyö on toimivaltaisen viranomaisen koordinoimaa viranomaisten ja muiden yhteistyöhön velvoitettujen tai valtuutettujen toimijoiden toimintaa yhdessä yhteistyön päämäärien saavuttamiseksi.

Ketjureaktiossa on samanlaista koordinointia, velvoitettuja ja valtuutettuja sekä aktiivista toimintaa kuin Valtosen edustamassa puolustusvoimien toimintaympäristössä. Ketjureaktio on mitä ilmeisimmin perinteinen, byrokraattista organisaatiota, hierarkiaa ja hallinnon tasoja ylläpitävä toimintatapa, joka on säilyttänyt asemansa julkisella sektorilla.

Yksinkertainen ketjureaktio oli tässä tutkimuksessa nähtävissä myös toiminnan tasolla siellä missä tulliviranomaiset työskentelivät. Tähän on varmasti monia syitä. Tullissa epäilemättä tunnetaan lakisääteinen, yhdensuuntainen ilmoitusvelvollisuus suhteessa eläinlääkintäviranomaisiin. Tullissa saattaa myös vallita toimintakulttuuri, jossa ketjussa viranomaiselta toiselle ilmoittaminen on muodostunut institutionalisoituneeksi tavaksi, jopa suorastaan hyväksi käytänteeksi ainakin suhteessa poliisiin ja rajaviranomaisiin (vrt. Heusala, 2007). Kolmanneksi, tuontivalvontatilanteiden viranomaisyhteistyö perustui tulliviranomaisten ja eläinlääkintäviranomaisten neuvotteluun ja sopimukseen, jossa vain sovittiin ajoneuvojen pysäyttämistä ja eläinlääkintäviranomaisten työn mahdollistamisesta, ei sen tarkemmasta tavasta, jolla viranomaisten välistä viestintää hoidetaan.

Lainsäädännössä ei määritellä kaikki lait kattavasti, kuinka viranomaiselta toiselle ilmoitetaan.

Joitain lakeja hallitsee vaihtoehtoinen ketjureaktio, jossa viranomaiset ilmoittavat vastavuoroisesti ja vuorotellen toisilleen. Joskus ilmoittaminen on laissa tarkoin määritellyn henkilön tai organisaation vastuulla, jolloin kaikkien viranomaisten toiminta on tämän henkilön tai organisaation ympärille keskittynyttä. Ilmoittamisketjuja ja niistä syntyviä ketjureaktiota voi siis olla monenlaisia. Tarkemmat ilmoituskäytännöt jäävät toimintaan osallistuvien osapuolten neuvoteltaviksi.

Monenlaiset ilmoitusketjut ja ketjureaktiot eivät välttämättä tule esiin vain yhtä lakia ja sen diskurssia tutkimalla. Ne eivät välttämättä tule esille lakitekstissä lainkaan, koska ilmoitusketjulle tärkeä viranomaisen neuvottelu-, sopeutumis- ja toimintakykyisyys tulee näkyviin vain strategiselle tasolle alisteisessa toiminnan tilanteessa.

Ilmoituskäytäntöjen ja ketjureaktioiden erilaista kirjoa selittävät paikallisesti sovitut käytännöt. Niitä on yritetty yhtenäistää valtakunnallisilla ja alueellisilla valmiussuunnitelmilla. Erot johtuvat myös viranomaisista, jotka toimivat yhteistyötilanteessakin eri lakien ja asetusten ohjaamina. Eläinlääkintäviranomaiset (kunnaneläinlääkäri, läänineläinlääkäri, Evira, maa -ja metsätalousministeriö) toimivat saman eläintautilain kontekstissa, jossa viranomaisten keskinäistä yhteistyötä käsitellään monissakin tilanteissa. Uudessa laissa säädetään selkeästi näiden viranomaisten välisestä eläintaudeista tai niiden epäilystä ilmoittamista (luku 3) sekä työnjaosta ryhdyttäessä taudinpurkauksen edellyttämiin toimenpiteisiin joko paikallisesti tai alueellisesti (luvut 4 ja 5). Lisäksi viranomaisyhteistyöstä on lausuttu luvussa 13, jossa kuvataan eläintautilain kannalta olennaiset viranomaiset, niiden tehtävät sekä taudintorjunnan johtaminen ja ohjaus. Eläinlääkintäviranomaisten, poliisin, pelastusviranomaisen ja tulliviranomaisen välisestä virka-avusta säädetään vain yhdessä kohdassa omassa erillisessä pykälässään (94 §). Tavoitteena näyttäisi olevan, että erityistilanteessakin taudintorjunta hoidetaan ensisijaisesti vain omien, samaa lakia seuraavien viranomaisten voimin.

Viranomaisten tehtävistä ja työnjaosta voidaan antaa tarkempia määräyksiä asetuksella. Näin on menetelty tartuntatautilakiesityksen (ja myöhemmin voimaan astuneen tartuntatautilain) suhteen. Asetustekstiä ei ole nostettu lain tasolle. Lääkintäviranomaisten, poliisin, pelastusviranomaisen ja puolustusvoimien välisestä virka-avusta on kuitenkin laissa oma pykälänsä (89 §) niin, ettei tällaisesta virka-avusta säädetä erikseen asetuksella. Tartuntatautilain - kuten muidenkin tässä tutkimuksessa tarkasteltavien lakien - tavoitteena on mitä todennäköisimmin taata viranomaisten toimintakykyisyys toimintaa vaativassa tilanteessa. Eri aikoina ja eri tarkoituksiin laadittuja lakeja ja niitä tarkentavia asetuksia luultavammin samaan tavoitteeseen päästäisiin alueellisilla ja paikallisilla valmiussuunnitelmilla. Niillä saavutettaisiin eri alojenkin viranomaisille yhteinen käsitys menettelytavoista ja heiltä edellytettävästä toimintakyvystä. Aikaisempi tutkimus on paljastanut, että valmiussuunnitelmat rakentavat EU:n sisäistä yhteistä näkemystä viranomaisyhteistyön periaatteista influenssapandemian aikana (Mounier-Jack & Coker, 2006). Lainsäätäjän tavoittelema toimintakykyisyys on havaittu suomalaisten valmiussuunnitelmien yhteisesti hyväksytyksi todellisuuden jäsentäjäksi, koska todellisessa ilmoitustilanteessa toimintakykyisyydellä on viranomaisten välistä virallista hierarkiaa enemmän merkitystä (Koskinen, 2012).

Viranomaisyhteistyö on yhteistä toimintaa yhteisten päämäärien saavuttamiseksi. Yhteiseen toimintaan tarvitaan toimivaltaisia viranomaisia ja yhteistyöhön velvoitettuja. Laki -ja sääöstekstin tasolla tästä tuskin syntyy epäselvyyttä. Valtosen määritelmä käsittää kuitenkin vain viranomaisten muodostaman sosiaalisen ja oikeushallinnollisen ympäristön, ei kulloisessakin tilanteessa läsnä olevaa fyysistä ympäristöä. Viranomainen on vuorovaikutuksessaan vuorovaikutuksessa myös laajemman fyysisen ympäristön kanssa, joten viranomaisyhteistyö on tämän ympäristön kautta välittyntä. Viranomaisyhteistyöllä on myös aina jokin Valtosen mainitsema päämäärä, kohde, joka olemassaolollaan muovaa yhteistyötä. Sosiokonstruktionistisesti ajatellen viranomaisyhteistyö on sosiaalisen ympäristönsä tuote, ainutlaatuinen tapaus jossakin olosuhteiden määrittämässä kontekstissa. Se tekee viranomaisyhteistyön kattavan määrittämisen vaikeammaksi. Olosuhteet saattavat olla poikkeukselliset, jolloin viranomaisyhteistyölle tärkeät koordinointi -ja toimivaltasuhteet joudutaan määrittämään uudelleen. Tällöin viranomaisyhteistyö on tilanteen mukaan elämistä ja vallitseviin olosuhteisiin sopeutumista.

Vallitseviin olosuhteisiin sopeutuminen on eräänlaista strategista päätöksentekoa, jopa viisautta. Viranomaisyhteistyössä nähdään helposti esteitä (Heusala ym., 2008; Kalliola & Nakari, 1999; Valtonen, 2010), joiden seurauksena kaikki viranomaisyhteistyön osapuolet eivät työskentele yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Viranomaisyhteistyötä tehdään kuitenkin bourdieulaisella sosiaalisella kentällä, joka on jatkuvassa liikkeessä. Yhteistyö luo toimijoiden välille uusia sääntöjä ja käytänteitä, jotka muodostavat uusia instituutioita (Lawrence ym., 2002). Ne voivat olla tavoitteen kannalta tarkoituksenmukaisia, vaikka ne joissain tilanteissa olisivatkin toimijoita hetkellisesti syrjäyttäviä. Tärkeintä on se, että tuontivalvontatilanteissa viranomaisyhteistyölle ei ole virallista lainsäädännön luomaa estettä. Vain yhtenä hetkenä ja yhdessä tapauksessa esiin tulevaa toimintaa ei voi yleistää koskemaan kaikkia tapauksia. Kentän pelaajien välisten voimasuhteiden taas hetken kuluttua muuttuessa viranomaisyhteistyölle ei välttämättä ole epävirallisempaakaan henkilösuhteisiin perustuvaa estettä.

Lait kertovat viranomaisille, kuka tekee ja mitä lainsoveltamistilanteessa tehdään. Niemi-Kiesiläisen ym. (2007) mukaan laista etsitään yhtä varmaa ja yksittäistapauksessa sovellettavaa tulkintaa. Laki ei siis näin ajatellen tarjoaisi vaihtoehtoista tulkintaa. Laista ei kuitenkaan koskaan löydy valmista, kaikkiin tilanteisiin sopivaa vastausta, vaan siitä on tehtävä tilannekohtaisia tulkintoja. Tulkintoja tekevät niin lainsäätäjät kuin soveltajatkin. Lain kielen muodostama kuvaus ei ole koskaan sanatarkka todellisen maailman kuvaus, vaan lainsäätäjän tulkinta maailmasta. Tämä

tulkinta ei ole realistisen tutkimusparadigman keinoin saavutettavissa. Sosiokonstruktionistisen lähestymistavan mukaan kieli rakentaa todellisuutta. Mikä tahansa kieleen perustuva tekstiaineisto - lakiteksti mukaan lukien - sisältää merkityksiä ja tarjoaa analyysiin ryhtyvälle vaihtoehtoisia tulkintoja. Sosiokonstruktionistinen viitekehys myös mahdollistaa tekstien välisen merkityksen tutkimuksen ja tekee mahdolliseksi Kakkuri-Knuutilan (1991, 1999) esittelemän hermeneutiikan periaatteita täydentävän kysymys-vastaus -tekniikan käytön. Sellaisen tekniikan käyttö ei ole vielä ollut kovin yleistä suomalaisen lainsäädännön tutkimuksessa.

Lain ja valmiussuunnitelmien perusteella viranomaiselle syntyy subjektiasemia osana viranomaisten välistä ketjureaktiota. Virallisten asiakirjojen sanojen, asiakirjoissa käytetyn kielen sekä sanojen ja kielen sisältämien merkitysten ymmärtäminen auttaa ymmärtämään oman aseman viranomaisten välisessä yhteistyössä (Andersen ym., 2017). Siksi viranomaisyhteistyön tutkimuksessa on perusteltua käyttää kielen keskeisyyttä korostavaa sosiokonstruktionistista lähestymistapaa. On kuitenkin syytä muistaa, että se on vain yksi, kieleen perustuva tapa rakentaa todellisuutta. Kieltä korostamalla unohdetaan ihmisten ei-kielelliset kokemukset, sanaton todellisuus ja eettinen elämä (Koopman, 2011). Merkitykset syntyvät missä tahansa symbolien välittämässä vuorovaikutuksessa (Mead, 1967), kuten kuvan ja tulkitsijan välisessä suhteessa. Laajasti tulkiten myös kuva on ymmärrettävä tekstinä, koska kuva sisältää tekstille ominaisia merkityksiä. Tämän tutkimuksen kuva-aineisto oli rajallista, mutta sitäkin kuvaavampaa ja ennen kaikkea se vahvisti muuta tulkintaa. Kuva-aineiston avulla päästiin kiinni organisaatioiden arkipäiväiseen toimintaan, joka voi olla muutakin kuin säädöstekstin tiukasti ohjaamaa.

Kielen avulla muodostuu hierarkioita, jotka rajoittavat toimijuutta ja vähentävät velvollisuutta toimia yhteistyössä toisten viranomaisten kanssa (Butler, 2015). Tämä olisi sosiokonstruktionismin mukainen johtopäätös. Kielellä voidaan todella osoittaa ihmisen paikka sosiaalisessa hierarkiassa (Moscovici, 1984). Sanattomasti ilmaistu, tiivistynyt ja toiset vuorovaikutuksen osapuolet ulkopuolelle jättävä läänineläinlääkärin ja kunnaneläinlääkärin välinen vuorovaikutus kuitenkin osoittaa, että myös kahden henkilön välinen fyysinen läheisyys ja selin toisiin seisominen voivat rajoittaa muiden toimijuutta. Seisoma-asennolla ja katseen suuntaamisella on merkitys osana viranomaisyhteistyötä. Se on merkitys, jota ei saada esiin kieleen perustuvissa strategisen tason asiakirja-analyyseissä (ks. Koskinen, 2012; Mounier-Jack & Coker, 2006). Se on merkitys, joka ei synny kielen avulla edes vuorovaikutustilanteissa, vaan hienovaraisemmin sanattomin vihjein osallisille yhteisessä kulttuurissa.

Suomalaisten lakien ja asetustekstien kieli ei millään tavoin vähentänyt viranomaisten velvollisuutta toimia toisten viranomaisten kanssa. Aktiivisine verbimuotoineen säädösteksti päinvastoin osoitti, kuinka eri asemista käsin (aktiivisesti) edistetään viranomaisyhteistyötä. Velvoittavaa diskurssia ei päässyt pakenemaan persoonattomien passiivirakenteiden suojiin eivätkä ainakaan eläinlääkintäviranomaisille laissa muodostuneet asemat hierarkkisen luonteensa vuoksi rajoittaneet toimijuutta. Venäläisissä säädöksissä oli hieman toisin. Periaatteessa suomalainen ja venäläinen viranomaisyhteistyö on samanlaista (Heusala ym., 2008), mikä tuli esiin samanlaisista ketjureaktioista, samanlaisesta aktiivisten verbimuotojen suosimisesta ja tavasta, jolla aktiiviset subjektit osoitettiin ja nimettiin. Venäläisen säädöstekstin kieli kuitenkin vähentää viranomaisen velvollisuuksia ainoastaan suosittelemalla yhteistyötä joidenkin viranomaisten välille. Tutkimuksen asetustekstiaineistolla arvattavaksi jää, onko viranomaisyhteistyöstä säädetty jossakin tarkemmin ja velvoittavammin (lain tasolla), vai onko kysymys kulttuurista, jossa viranomaisella ylipäättään on enemmän harkinnanvaraa viranomaisyhteistyöhön liittyen.

6.3 Johtopäätökset uusista tutkimusaiheista

Tämä tutkimus tarjoaa yhden näkökulman viranomaisyhteistyön tutkimiseen. Siinä näkökulmassa korostetaan tulkinnallisuutta, suhteellisuutta ja aineistolähtöisyyttä. Tulkintoja on ollut tekemässä vain yksi ihminen, joka tuontivalvontatilanteiden osalta on ollut itse vaikuttamassa tulkitsemaansa ilmiöön (ks. myös Koskinen, 2018). Tutkimusta ei voi tarkastella objektiivisten ja toistettavissa olevien tulosten löytämisen toivossa, vaikka se perinteisen organisaatioiden kausaalisuhteiden osoittamisen näkökulmasta olisikin toivottavaa. Elävässä elämässäkin virkamies tai viranhaltija joutuu päätöksensä yhteydessä tekemään omia tulkintojaan ottamatta huomioon, kuinka toiset samaa lainkohtaa tulkitsevat. Valittu lähestymistapa on valittu käytännönläheisesti tutkittavan kohteen olemusta ja todellisen elämän tilanteita kunnioittaen, jolloin tutkimuksella voi sanoa olevan kenttäuskottavuutta ja sisäistä validiteettia.

Todellisen elämän tilanteiden etsiminen tutkimuksen kohteiksi johtaa usein tapaustutkimus - tyyppisten tutkimusasetelmien käyttöön. Eläinlääkintäviranomaisten viranomaisyhteistyön tapaustutkimusten tulosten avulla ei voi sanoa mitään varmaa toisista, eri konteksteihin sijoittuvista viranomaisyhteistyötilanteista. Yhteistyön paikallisesta tiivistymisestä seuraava yhteistyötilanteista syrjäytyminen näyttäisi tässäkin olleen tyypillistä vain yhden tilanteen kontekstissa eikä syrjäytyminen leimannut yleisti kaikkia eläinlääkintäviranomaisten viranomaisyhteistyötilanteita.

Syrjäytymisen havainto oli havaittajalleen todellinen, mutta sillä ei huonon kontekstista toiseen siirrettävyytensä vuoksi ollut korkeaa ulkoista validiteettia.

Viranomaisorganisaatioiden ja niiden toimintaympäristön muuttuessa tutkimustulokset saattavat ruveta menettämään merkitystään. Lakeja kumotaan ja uusia annetaan eivätkä viranomaiset tulevaisuudessa enää toimi entisten hallinnon rakenteiden muodostamassa institutionaalisessa todellisuudessa. Uusista laeista ja viranomaisorganisaatioista riippuu, onko nyt esitetyillä tuloksilla ennustevaliditeettia. Vasta maakuntien perustamisen jälkeen olisi nähtävissä, säilyykö nykyinen aukoton ilmoitusketju eläinlääkintäviranomaisten ja eläinlääkintäviranomaisten sekä muiden viranomaisten välillä. Muutos voi olla suurempi kuin maakuntauudistuksesta seuraava aluehallintovirastojen lakkauttaminen ja muutoksenalaisessa lakitekstissä havaittu kunnan -ja läänineläinlääkäriin nimen muuttuminen maakunnaksi. Uusilla tapaustutkimuksilla ja niiden samansuuntaisilla tuloksilla voidaan lisätä nykyisten tutkimustulosten siirrettävyyttä ja ulkoista validiteettia, mutta muutosten jälkeiseen aikaan ajoitettuna parantaa myös tällä hetkellä epäselvää ennustevaliditeettia.

Laki -ja asetustekstien tulkinnan osalta tässä tutkimuksessa on päädytty joihinkin samanlaisiin tulkintoihin kuin aikaisemmissa tutkimuksissa (Koskinen, 2010, 2012). Vaikka eläintautilaki ja tartuntatautilaki ovat uudistuneet, ketjureaktioissa, aktiivisissa subjektiasemissa ja verbimuodoissa ei ole tapahtunut muutoksia. Tutkimuksella on korrelatiivista, edellisiin tutkimuksiin nojaavaa validiteettia ja tutkimuksen tulkinnat ovat toisten tutkimusten avulla vahvistettavissa. On myös olettavissa, että seuraavakin näihin lakeihin kohdistuva tulkitseva tutkimus tuottaa samanlaisia ketjureaktion ja aktiivisen osallistumisen metaforia eli näiden ilmiöiden osalta tutkimuksella on vahvistuvuutta ja laadullisessa tutkimuksessa yleensä heikkoa reliabiliteettia. Tässä yhden kulttuurin kontekstissa ei ole kuitenkaan mahdollista sanoa, johtuuko samanlaisuus ja yhtäpitävyys vain samassa kulttuurisessa ympäristössä tehdystä samanlaisesta kulttuurisesta tulkinnasta ja olisiko diversiteetin lisäämisen nimissä lakeja syytä tulkita jostain toisenlaisesta oikeuskulttuurista käsin.

Kuva-aineisto toi vahvistusta sekä havaintopäiväkirjan havaintoihin että Koskisen (2017) ja Wilkinsin (2005) aikaisempiin havaintoihin sanattoman viranomaisyhteistyön luonteesta. Konvergenssivaliditeetin ansiosta voidaan nyt hieman varmemmin todeta, että suomalainen viranomaisyhteistyö on yleensä neutraalia ja eleeöntä eivätkä viranomaiset välttämättä tarvitse työskennellessään keskinäistä katsekontaktia. Mielenkiintoista olisi myös tietää, olisiko jokin toinen kuva-aineisto johtanut samaan johtopäätökseen. Uutiskuva-aineisto osoittaa uutiskuvaajan tulkintaa

tuontivalvontatilanteista, jolloin tutkijan uutiskuvista tekemä tulkinta on toisen henkilön (kuvaajan) tulkinnan tulkintaa. Konstruktionismi perustuu kielen todellisuutta rakentavaan voimaan, mutta keskusteluanalyysin ja kielellisen diskurssianalyysin rinnalle tarvitaan mitä ilmeisimmin organisaatioiden symbolisen viestinnän analyysiä (vrt. Koskinen, 2018).

Viranomaiset antavat yhteistyössä kokemalleen merkityksiä. Esimerkiksi kulttuurisiin olosuhteisiin sopeutumisella on kokemuksellinen ulottuvuutensa. Se mikä ulkopuolisen havainnoitsijan silmissä näyttää syrjäytymiseltä ja toiseudelta, voi tarkoittaa jotain muuta viranomaiselle itselleen. Vastaavasti syrjäytymisen kokemuksia voi olla siellä, missä tutkijan silmä ei niitä erota. Ihmisten välisissä vuorovaikutustilanteissa yksilöt sekä osallistuvat sosiaalisiin tilanteisiin vuorotellen niihin vaikuttaen ja niistä vaikutteita poimien että reagoivat yksilöllisesti vuorovaikutustilanteissa havaitsemiinsa ärsykkeisiin (Mead, 1932, 1967). Kokemusten merkitys on kuitenkin enemmän sosiaalisesti ja tilanteellisesti tuotettua kuin kokijan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin perustuvaa (Mead, 1932, 1967), joten tavanomainen tapa lähestyä viranomaisten kokemuksia heitä haastatellen ei ehkä tuo täyttä selvyyttä syrjäytymisen kokemukseen. Koska Meadin mukaan merkitys syntyy minän ja ”tuon toisen” osapuolen riippuvuussuhteessa symboleja käyttävän vuorovaikutuksen seurauksena, olisi järkevämpää tutkia niitä symboleja, joilla on vuorovaikutustilanteissa valtaa luoda tällaisia syrjäytymisen kokemuksia.

Symbolien tutkimisella voi olla käytännön merkitystä. Kun tärkeät symbolit tunnetaan ja tunnistetaan, niillä voidaan vaikuttaa ns. hyvien käytäntöjen syntymiseen ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen myös viranomaisten välisessä hallintotyöskentelyssä. Toisaalta symboleita voidaan käyttää väärinkin oman valta-aseman pönkittämiseen. Symbolit tulisi purkaa ja tehdä kaikille näkyviksi niin, ettei niihin pääsisi liittymään piilotettua ja tunnistamatonta vallan käyttöä. Menettelytapojen parantamiseksi tulevassa tutkimuksessa tärkeää ei olisi niinkään se, mitä mahdollisuuksia ja esteitä viranomaisyhteistyössä on, vaan se, millä tavalla viranomaisyhteistyön (symbolisia) esteitä tietoisesti tai tiedostamatta rakennetaan.

Symbolisen tutkimuksen kohdeorganisaatioksi sopii mikä tahansa julkinen tai yksityinen organisaatio, mutta viranomaisyhteistyön viitekehyksessä olisi luontevaa lähteä liikkeelle puolustusvoimista. Syitä on useita. Viranomaisyhteistyö on puolustusvoimien lakisääteinen velvollisuus (laki puolustusvoimista 551/2007; laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 781/1980). Myös ympäristöterveydenhuolto on osa puolustusvoimien lakisääteistä toimintaa (laki terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa 322/1987; asetus terveydenhuollon

järjestämisestä puolustusvoimissa 371/1987, elintarvikelaki 23/2006, terveydensuojelulaki 763/2004). Viranomaisyhteistyötä on tutkittu aikaisemmin puolustusvoimien (esim. Kotilainen, 2009; Valtonen, 2010) tai rajaviranomaisten (Heusala ym., 2008) toimintaympäristössä, jonne jatkotutkimuksetkin olisi luontevaa sijoittaa.

Puolustusvoimien ympäristöterveyden valvontasuunnitelman (2015–2016, 3-4) mukaan ympäristöterveydenhuollon lakien noudattamisen eräänä tavoitteena on toimia yhteistyössä muiden ympäristöterveydenhuollon toimivaltaisten viranomaisten, kuten kuntien kanssa. Puolustusvoimien ympäristöterveyden valvonnan tavoitteena on kansallisesti kattava keskus-, alue -ja paikallistason valvonta. Tavoitteena on saada eri valvontaviranomaiset toimimaan yhteistyössä keskenään ja ympäristöterveydenhuollon toimijoiden kanssa (s. 5). Puolustusvoimien ympäristöterveysvalvonnan viranhaltijat pitävät yhteyttä ensisijaisten valvontakohteidensa alue- ja paikallistason viranomaisiin sopimalla asianomaisen kunnan kanssa ne varuskuntien alueella sijaitsevat kohteet, jotka lakien mukaan kuuluvat kyseisen kunnan valvontaan. Puolustusvoimien käyttämien tilojen sisäilman terveellisyyteen liittyvissä asioissa ympäristöterveysvalvonnan viranhaltijat osallistuvat yhteistyöhön puolustusvoimien omien käyttäjien ja tarvittaessa myös kunnan terveydensuojeluviranomaisen kanssa. Tulevaisuus tuo kuitenkin tullessaan jossakin muodossa toteutuvan maakuntaudistuksen muotoisen muutoksen. Puolustusvoimatkaan eivät enää silloin välttämättä tukeudu toiminnassaan kunnan, vaan maakunnan toimivaltaisiin viranomaisiin.

Hallinnon uudistuksen jälkeenkin on tärkeää kysyä, minkälaista viranomaisyhteistyö ja -viestintä on viranomaisyhteistyötä edellyttävissä tilanteissa. Symboleina ja tutkimuksen kohteina toimisivat silloin Meadille tärkeät kulttuuriset eleet, joiden avulla yritetään sovittaa yhteen kahden tai useamman henkilön välistä toimintaa. Ne ovat eleitä, jotka välittävät merkityksiä ja joiden kautta tulkintoja tehdään. Puolustusvoimien tapauksessa voisi olla kysymys sisäisten tai ulkoisten tai sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien toiminnan yhteensovittamisesta. Pääkysymyksenä voisi esittää, minkälaista viranomaisyhteistyö ja -viestintä on puolustusvoimien ympäristöterveydenhuollossa. Alakysymyksissä haettaisiin vastausta kysymyksiin, minkälaista viranomaisyhteistyö ja -viestintä on puolustusvoimien eri tulosyksiköiden ympäristöterveysvalvonnan viranhaltijoiden välillä tai minkälaista viranomaisyhteistyö ja -viestintä on puolustusvoimien eri tulosyksiköiden ympäristöterveysvalvonnan viranhaltijoiden ja johtavien kansallisten (siviili)viranomaisten, kuten maa -ja metsätalousministeriön, sosiaali -ja terveysministeriön, Eviran ja Valviran, välillä.

Tutkimusta voisi jatkaa joko edellä julki tuodun Meadin symbolisen interaktionismin tai muutosta korostavan Moscovicin sosiaalisten representaatioiden näkökulmasta. Sosiaaliset representaatiothan muodostuvat arvoista, ajatuksista, mielikuvista ja käytännöistä, jotka sekä auttavat yksilöitä sopeutumaan maailmaan ja hallitsemaan sitä että viestimään toisten samaan maailmaan kuuluvien kanssa (Moscovici, 1973, xiii). Sosiaaliset representaatiot perustuvat nimenomaan kieleen ja sen käyttöön sosiaalisissa tilanteissa. Pohdittavaksi jää, voivatko myös symbolit olla sosiaalisiksi representaatioiksi miellettyjä yhteisiä todellisuuden jäsentäjiä ja voiko symboleilla ilmaista käsityksiä hyvästä viranomaisyhteistyöstä sekä viranomaisyhteistyön esteistä ja mahdollisuuksista.

Lähteet

- Aho, M., & Henriksson, M. (2017). Esipuhe. Teoksessa Evira & Valvira (toim.), *Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2015–2019, päivitys vuosille 2018–2019* (s. 5).
- Allen, G. (2011). *Intertextuality*. 2. painos. New York: Routledge.
- Alvesson, M., & Kärreman, D. (2000). Taking the linguistic turn in organizational research. Challenges, responses, consequences. *Journal of applied behavioral science*, 36(2), 136-158.
- Andersen, A.B., Frederiksen, K., Kolbæk, R., & Beedholm, K. (2017). Governing citizens and health professionals at a distance: A critical discourse analysis of policies of intersectorial collaboration in Danish health-care. *Nursing Inquiry*, 24(4), e12196.
- Bales, R.F., & Cohen, S.P. (1979). *SYMLOG: A system for the multiple level observation of groups*. New York: Free Press.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1966/1994). *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Tiedonsosiologinen tutkielma*. Kääntäjä V. Raiskila. Helsinki: Like.
- Bourdieu, P. (1984). *Distinction: a social critique of the judgement of taste*. Kääntäjä R. Nice. Cambridge: Harvard University Press.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. J. D. (1992). *An invitation to reflexive sociology*. Great Britain: Polity Press.
- Bulhof, I.N. (1980). *Wilhelm Dilthey: a hermeneutic approach to the study of history and culture*. Nijhoff: Hague.

- Butler, R. (2015). *Organisational scapegoats and hierarchical constraints: A critical discourse analysis of inter-agency collaboration within New Zealand's public sector*. (Väitöskirja). Massey-yliopisto, Manawatu.
- Deetz, S. (2009). Organizational research as alternative ways of attending to and talking about structures and activities. Teoksessa D. Buchanan & A. Bryman (toim.), *The Sage Handbook of Organizational Research Methods* (ss. 21-38). London: Sage.
- Drori, G.S. (2008). Institutionalism and globalization studies. Teoksessa R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (toim.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (ss. 449-472). London: Sage.
- Elchereth, G., Doise, W., & Reicher, S. (2011). On the knowledge of politics and the politics of knowledge: how a social representations approach helps us rethink the subject of political psychology. *Political Psychology*, 32(5), 729-758.
- Fairclough, N. (1992). Discourse and text: linguistic and intertextual analysis within discourse analysis. *Discourse and Society*, 3(2), 193-217.
- Felton, J., & Golbeck, A.L. (2011). Interjurisdictional collaboration: local public health officials versus county commissioners. *Journal of Public Health Management & Practice*, 17, E14-21.
- Foucault, M. (1972). *Vetandets arkeologi*. Kääntäjä C. G. Bjurström. Lund: Cavefors.
- Furnari, S. (2016). Institutional fields as linked arenas: Inter-field resource dependence, institutional work and institutional change. *Human Relations*, 69(3), 551-580.
- Gadamer, H-G. (1960). *Wahrheit und Methode: Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik*. Tübingen: Mohr.
- Garfinkel, H. (1967). *Studies in ethnomethodology*. USA: Prentice-Hall.
- Gergen, K. (1997). Sosiaalisen konstruktionismin liike modernissa psykologiassa. *Psykologia*, 32, 14-24.
- von Glasersfeld, E. (2003). An exposition of constructivism: why some like it radical? Haettu 5.6.2018. <http://www.oikos.org/constructivism.htm>
- Goffmann, E. (1971). *Arkielämän roolit*. Kääntäjä E. Puranen. Porvoo: WSOY.
- Goffmann, E. (1981). *Forms of talk*. USA: University of Pennsylvania Press.

Gröhn, M. (2015). *"Varhaiskasvatus on lapsen oikeus"*. *Kriittinen diskurssianalyysi varhaiskasvatuksesta ja sen määrittelystä varhaiskasvatuslain säätämisen yhteydessä*. (Pro gradu - tutkielma). Oulun yliopisto, Oulu.

HE 148/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämisvastuun siirtämisestä maakunnalta kunnalle.

Heusala, A-L. (2007). Hyvät käytännöt poliisin toimintaohjauksessa. Teoksessa P. Taitto, A-L. Heusala & V. Valtonen (toim.), *Viranomaisyhteistyö – hyvät käytännöt* (ss. 21–26). Pelastusopiston julkaisu 1/2007. Haettu 14.6.2018. <http://docplayer.fi/10503209-Viranomaisyhteistyö-hyvät-kaytannot.html>

Heusala, A-L., Lohiniva, A., & Malmi, A. (2008). Samalla puolella – eri puolilla rajaa: rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia. Tampere.

Hämäläinen, H. (2013). *Säädöstekstin intertekstuaalisuudesta*. (Pro gradu-tutkielma). Helsingin yliopisto, Helsinki.

IHR (International Health Regulations), kansainvälinen terveyssäännöstö.

<https://www.laakarilehti.fi/ajassa/ajankohtaista/who-n-yleiskokous-hyvakysi-uuden-kansainvalisen-terveyssaannoston/> Haettu 25.11.2018

Iisa, K. (1993). Näkyykö virkakirjeissä vastaanottajaa? Kielikello 3. Haettu 5.6.2018. <https://www.kielikello.fi/-/nakyyko-virkakirjeissa-vastaanottajaa->

Johansson, C., Jendel, L., & Ottestig, A. (2013). Nätverk för kriskommunikation – om myndigheters informationssamordning vid krisen. Haettu 27.6.2017. <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/26575.pdf>

Kakkuri-Knuutila, M-L., & Kusch, M. (1991). LSP-research, philosophy of science and the question-theoretical approach – some tentative suggestions. Teoksessa H. Schröder (toim.), *Subject-oriented texts: languages for special purposes and text theory* (ss. 167-198). Berlin & New York: Walter de Gruyter.

Kakkuri-Knuutila, M-L. (1999). Kysymys-vastaus-menetelmä analyysin apuna. Teoksessa M-L. Kakkuri-Knuutila (toim.), *Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot* (ss. 34-59). Tampere: Tammer-Paino.

- Kalliola, S., & Nakari, R. (1999). (toim.) *Resources for renewal. A participatory approach to the modernization of municipal organizations in Finland*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company.
- Koopman, C. (2011). Rorty's linguistic turn: why (more than) language matters to philosophy? *Contemporary Pragmatism*, 8(1), 61.
- Koskinen, H.I. (2010). Prevention of zoonotic animal diseases: a step towards co-operation among Nordic authorities. *Journal of Public Health*, 18, 385–390.
- Koskinen, H.I. (2012). Social representations about co-operation between authorities: an example from Finnish legislation concerned with some serious poultry diseases. *International Journal of Interdisciplinary Social Sciences*, 6(6), 171-178.
- Koskinen, H.I. (2017). Nonverbal communication between Finnish authorities in animal disease emergency exercise and in public health border control measures. Teoksessa Celia D. Park (toim.), *Nonverbal communication: Insights, importance in healthcare settings and social influences* (ss. 55-70). New York: Nova Science Publishers.
- Koskinen, H.I. (2018). *Viranomaisyhteistyö ja ihmisten johtaminen: tapaustutkimus viranomaisten toiminnasta eläintautivastustuksen kontekstissa*. (Pro gradu -tutkielma). Lapin yliopisto, Rovaniemi.
- Koskinen, H.I. Viranomaisyhteistyön rakentuminen mediateksteissä. *Kulttuurintutkimus*, arvioitavana.
- Kotilainen, J. (2009). *Viranomaisyhteistyön merkityssysteemi ja hegemonia: ”ministerien puheet diskurssianalyysin kourissa”*. (Diplomityö). Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki.
- Kress, G. (1995). The social production of language: History and structures of domination. Teoksessa P. Fries & M. Gregory (toim.), *Discourse in society: Systemic functional perspectives* (ss. 115-140). Norwood, NJ: Ablex.
- Kristeva, J. (1986). *The Kristeva reader*. New York: Columbia University Press.
- Kuula, A. (2006). *Tutkimusetiikka: aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys*. Tampere: Vastapaino.
- Kuusela, P. (2002). *Sosiaalipsykologian maailmanhypoteesit. Tieteenalan historia ja sosiaalisen konstruktionismin muodot*. Kuopio: Unipress.

- Lawrence, T.B., Hardy, C., & Phillips, N. (2002). Institutional effects of interorganizational collaboration: the emergence of proto-institutions. *Academy of Management Journal*, 45(1), 281-290.
- Lewin, K. (1951). *Field theory in social science. Selected theoretical papers*. New York: Harper Brothers Publishers.
- Mattila, H. (2002). *Vertaileva oikeuslingvistiikka*. Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus.
- Mead, G. H. (1932). *The philosophy of the present*. Chicago: Open Court.
- Mead, G. H. (1967). *Mind, self, & society. From the standpoint of social behaviorist*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mertanen, K. (2013). *Vankilakoulutus marginalisaation hallintana? Diskurssianalyttinen tutkimus naisille vankilassa järjestettävästä koulutuksesta*. (Pro gradu -tutkielma). Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Moscovici, S. (1961/2008). *Psychoanalysis: its image and its public*. Kääntäjä D. Macey. Cambridge: Polity.
- Moscovici, S. (1973). Introduction. Teoksessa C. Hertzlich (toim.), *Health and illness: a social-psychological analysis* (s. xiii). London: Academic Press.
- Moscovici, S. (1984). The phenomenon of social representations. Teoksessa R.M Farr & S. Moscovici (toim.), *Social representations* (ss. 3-70). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mounier-Jack, S., & Coker, R. (2006). How prepared is Europe for pandemic influenza? Analysis of national plans. *Lancet*, 367(9520), 1405–1411.
- Määttä, T. (2012). (toim.) *Oikeudellisen ajattelun perusteita. Oikeustieteiden pääsykoekirja 2012*. Oikeustieteiden laitos. Joensuu. Haettu 13.6.2018. http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-0766-0/urn_isbn_978-952-61-0766-0.pdf
- Niemi-Kiesiläinen, J., Honkatukia, P., & Ruuskanen, M. (2007). Legal texts as discourses. Teoksessa Svensson, Gunnarsson & M. Davies (toim.), *Exploiting the limits of law* (ss. 69-88). Ashgate.
- <https://www.utu.fi/en/units/law/faculty/people/Documents/Legal%20Texts%20as%20Ds.pdf>

Oksanen, A., Siles-Lucas, M., Karamon, J., Possenti, A., Conraths, F.J., Romig, T., Wysocki, P., Mannocci, A., Mipatrini, D., La Torre, G., Boufana, B., & Casulli, A. (2016). The geographical distribution and prevalence of *Echinococcus multilocularis* in animals in the European Union and adjacent countries: a systematic review and meta-analysis. *Parasites & Vectors*, 9, 519.

Parker, I. (1999). Introduction: varieties of discourse and analysis. Teoksessa I. Parker (toim.), *Critical textwork. An introduction to varieties of discourse and analysis* (ss.1-12). Philadelphia: Open University Press.

Phillips, N., Lawrence, T.B., & Hardy, C. (2000). Inter-organizational collaboration and the dynamics of institutional fields. *Journal of Management Studies*, 37(1), 0022-2380.

Phillips N., & Hardy C. (2002). (toim.), *Discourse analysis. Investigating process of social construction*. California: Sage.

Potter, J., & Edwards, D. (1999). Social representations and discursive psychology: from cognition to action. *Culture & Psychology*, 5, 447-458.

Puolustusvoimien ympäristöterveyden valvontasuunnitelma (2015–2016)

Sakki, I., & Cottier, P. (2012). Kansakunnan sosiaalipsykologiaa – sosiaalisen konstruktionismin näkökulma. *Psykologia*, 47, 369–382.

Sakki, I., Mäkinen, J.-P., Hakoköngäs, E., & Pirttilä-Backman, A.-M. (2014). Miten tutkia sosiaalisia representaatioita? *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti*, 51, 317–329.

Schiffirin, D. (1994). *Approaches to discourse*. Oxford: Blackwell.

Sosiaali -ja terveysalan lupa -ja valvontavirasto Valvira. (2016). Haettu 10.6.2018.

<http://www.valvira.fi/ymparistoterveys/ymparistoterveydenhuolto>

Steffe, L., & Gale, J. (1995). Preface. Teoksessa L. Steffe & J. Gale (toim.), *Constructivism in education* (ss. xi-xviii). Hillsdale: Lawrence Erlbaum.

Suddaby, R., & Greenwood, R. (2009). Methodological issues in researching institutional change. Teoksessa D. Buchanan & A. Bryman (toim.), *The Sage Handbook of Organizational Research Methods* (ss. 176-195). London: Sage.

Suomen zoonoosistrategia 2013-2017 (2013).

- Taitto, P. (2007). Tavoitteena hyvät käytännöt. Teoksessa P. Taitto, A-L. Heusala & V. Valtonen (toim.), *Viranomaisyhteistyö – hyvät käytännöt* (ss. 4-6). Pelastusopiston julkaisu 1/2007. Haettu 14.6.2018 <http://docplayer.fi/10503209-Viranomaisyhteistyö-hyvät-käytännöt.html>
- Tiililä, U. (1993). Virkakielikö persoonatonta? Virkakirje on monen kokin soppa. Kielikello 2. Haettu 5.6.2018. <https://www.kielikello.fi/-/virkakieliko-persoonatonta-virkakirje-on-monen-kokin-soppa>
- Toner, E., Ravi, S., Adalja, A., Waldhorn, R.E., McGinty, M., & Schoch-Spana, M. (2015). Doing good by playing well with others: exploring local collaboration for emergency preparedness and response. *Health Security*, 13(4). <https://doi.org/10.1089/hs.2015.0003>
- Tracy, K., & Muller, N. (1994). Talking about ideas: academics' beliefs about appropriate communicative practices. *Research on Language and Social Interaction*, 27, 319-349.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2009). Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämiseksi. http://www.mv.helsinki.fi/home/niskanen/ihmistiet_eettiset_periaatteet.pdf Haettu 7.2.2018.
- Uhlenhopp, E., Ibarra, B., Brown, C., Rodezno, L. E., Padilla, E.G., & Slack, G. (2004). Food supply veterinary medicine: Creating an awareness of livestock security risks. *Journal of Veterinary Medical Education*, 31, 391–400.
- Valtonen, V. (2008). *Käsitemaalyysi viranomaisyhteistyöstä*. 9. turvallisuusjohdon koulutusohjelma. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Valtonen, V. (2010). *Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta*. (Väitöskirja). Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki. Taktiikan laitoksen julkaisusarja 1:3/2010
- Vuolukka, A. (2017). *Palvelujen kilpailutus suomalaisten sosiaali -ja terveystalvelujen järjestämiskäytäntönä*. (Pro gradu -tutkielma). Lapin yliopisto, Rovaniemi.
- WHO Rabies Bulletin Europe (2017). <https://www.who-rabies-bulletin.org/site-page/queries> Haettu 17.5.2018.

Wilkins, P. (2005). The optimal form: inadequacies and excessiveness within the *asiallinen* [matter of fact] nonverbal style in public and civic settings in Finland. *Journal of Communication*, 55(2), 383–401.

Ympäristöterveyden erityistilanteet. Opas ympäristöterveydenhuollon työntekijöille ja yhteistyötahoille. (2014). Sosiaali -ja terveysministeriö. Sosiaali -ja terveysministeriön julkaisuja 2014:21. Haettu 15.6.2018 <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/70333>

Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2015–2019, päivitys vuosille 2018–2019.

Lainsäädäntö

Asetus terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa 371/1987

Elintarvikelaki 23/2006

Eläinlääkintähuoltolaki 765/2009

Eläintautilaki 441/2013

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 999/2001 (TSE-asetus)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2160/2003

Euroopan unionin direktiivi 2003/99/EC eläinlääkintälainsäädännön ja kansanterveyslainsäädännön harmonisoinnista

Hallintolaki 434/2003

Kalastuslaki 286/1982

Laki eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta 1192/1996

Laki eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta annetun lain muuttamisesta, lakiehdotus

Laki eläintautilain muuttamisesta, lakiehdotus

Laki eläinten lääkitsemisestä 387/2014

Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 781/1980

Laki puolustusvoimista 551/2007

Laki terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa 322/1987

Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta 410/2009

Luonnonsuojelulaki 1096/1996

Lääkelaki 395/1987

Maa- ja metsätalousministeriön asetus nautaeläinten BSE-taudin vastustamisesta 20/2013

Maa -ja metsätalousministeriön asetus vastustettavista eläintaudeista ja niiden luokittelusta 843/2013

Metsästyslaki 615/1993

Rehulaki 86/2008

Rikoslaki 39/1889

Tartuntatautilaki 1227/2016

Terveydensuojelulaki 763/2004

Valmiuslaki 1552/2011

Zoonosidirektiivi (2003/99/EY)