

Viranomaiset ja kansalaiset yhteistyökumppaneina: sidosryhmäyhteistyön mahdollisuudet suomalaisessa ja ruotsalaisessa tartuntatautilaissa

Heli I. Koskinen

Koronapandemian aikana tartuntatautilaki on noussut keskeiseksi viranomaisten toimintaa ohjaavaksi välineeksi. Samalla viranomaiset ovat joutuneet tekemään yhteistyötä useiden sidosryhmien kanssa. Tässä tutkimuksessa selvitettiin, minkälaiset ovat ne lainsäädännölliset puitteet, ne lakitekstin kielelliset ja sanamuodoissa syntyneet kielelliset tulkinnat, jotka käytännön tasolla ohjaavat viranomaisten ja kansalaisten välistä yhteistyötä. Tutkimuksen kohteena on tartuntatautilainsäädäntö kahdessa Pohjoismaassa, Suomessa ja Ruotsissa, joissa on varsinkin koronapandemian alkuaikoina noudatettu erilaista kansalaisten ohjeistusta. Pohjoismaisen lähtökohdan lisäksi tarkastelussa otetaan huomioon epidemian kansainvälinen luonne ja maita sitovat ihmisoikeussopimukset. Aineistona hyödynnetään myös kansainvälistä terveyssäännöstöä ja Euroopan ihmisoikeussopimusta.

Aineistoa tarkasteltiin kysymys-vastaus-tekniikkaa käyttäen ja verbejä analysoiden. Kysymys-vastaus-menetelmällä tekstiä tarkasteltiin kokonaisuutena, joka perustuu kielelliselle vuorovaikutukselle tyypilliseen kysymys-vastaus-pariin. Teksti, ja erityisesti väitelause on aina vastaus johonkin kysymykseen. Lainsäädännön tapauksessa teksti voi vastata sellaisiin kysymyksiin, kuten kuka tekee päätöksen tai mistä päätös tehdään. Verbimuotoja (aktiivi/passiivi, käsky-muoto) analysoimalla täydennetään tulkintaa.

Lainsäädännön kielentutkimuksen avulla saatiin näkyväksi toimintaa säätelevä velvoittava puhetapa, joka ei anna sijaa erilaisille, kansalaisten omaa aktiivisuutta korostaville näkökulmille. Kansalaiset nähtiin enemmänkin viranomaisten toimenpiteiden kohteina, joille lankeaa velvollisuuksia suhteessa viranomaiseen. Havainnot olivat samanlaisia molemmissa Pohjoismaissa, mikä vahvistaa käsitystä siitä Pohjoismaille yhteisestä kulttuurista ja historiasta, jonka puitteissa lainsäädäntöä kirjoitetaan.

Sisältö

Tiivistelmä.....	3
Abstract.....	4
Johdanto.....	5
Viranomainen ja sidosryhmät.....	5
Lait ja diskurssit.....	6
Tutkimuskysymykset, aineisto ja analyysi.....	8
Tausta, tavoitteet ja tutkimuskysymykset.....	8
Aineisto	9
Analyysi	10
Laki ja kielen luoma todellisuus	12
Suomalainen tartuntatautilaki.....	12
Ruotsalainen tartuntatautilainsäädäntö	14
Yhteistä sääntelyä	15
Pohdinta.....	17
Kiitokset.....	18
Lähteet.....	19
Kirjallisuus	19

Tiivistelmä

Viranomaiset ja kansalaiset yhteistyökumppaneina: sidosryhmäyhteistyön mahdollisuudet suomalaisessa ja ruotsalaisessa tartuntatautilaissa

Tässä tutkimuksessa vertailtiin suomalaista ja ruotsalaista tartuntatautilakia sidosryhmäyhteistyön näkökulmasta. Viitekehyksenä oli sosiaalinen konstruktionismi ja menetelmänä lakitekstin diskurssin tutkimus. Lakitekstiä analysoitiin intertekstuaalisuuden huomioon ottavalla kysymys-vastaus -tekniikalla sekä verbianalyysillä ottaen huomioon ne verbit, jotka kuvasivat viranomais-kansalais -sidosryhmäyhteistyötä. Lait olivat Suomessa ja Ruotsissa samanlaisia kertoen aktiivisista subjekteista ja vastaten samalaiseen kysymyksiin (mitä, mistä, kuka, kenelle, milloin). Lain velvoittavassa diskurssissa kansalainen oli viranomaisen toimenpiteiden kohde, jolle ruotsalaisen lain mukaan tulee antaa taudin leviämisen ehkäisemiseksi sopiva ohjeita. Sidoryhmää tulee kuitenkin epidemiatilanteessakin kohdella kansainvälisen terveysturvallisuuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisella tavalla.

Avainsanat

Diskurssi, kysymys-vastaus- tekniikka, sidosryhmä, sosiaalinen konstruktionismi, tartuntatautilaki, verbianalyysi

Abstract

Citizens and authorities as collaboration partners: possibilities of stakeholder collaboration in legal texts in Finland and in Sweden

In this study, Finnish and Swedish legal texts were compared by approaching stakeholder collaboration and social constructionistic framework. Communicable diseases acts from both countries were analyzed by discourse analysis with question-answer -technique and with verb analysis. Similar interpretations came from Finnish and Swedish laws with active subjects and similar answers (what, about what, who, to whom, when). In imperative discourse constructed citizens were objects in relation to authorities, but in Swedish law suitable advices must be given to these objects. Even in pandemic situation, however, stakeholders must be treated according to international health regulations and European Convention of human rights.

Keywords

Authorities, collaboration, communicable diseases act, discourse, question-answer technique, social constructionism, stakeholder, verb analysis

Johdanto

Viranomainen ja sidosryhmät

Suomalainen viranomaisyhteistyö on lailla säädeltyä toimintaa. Viranomaisyhteistyöstä säädetään hallintolain (434/2003) kaltaisessa yleislaissa ja useammassa erityislaissa, kuten eläintautilaissa (76/2021), tartuntatautilaissa (1227/2016), valmiuslaissa (1552/2011) ja puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007). Lakitekstissä viranomaisyhteistyö on metaforinen ketjureaktio, jossa informaatio virtaa viranomaiselta toiselle viranomaisten hierarkiaa ylläpitävät roolit huomioon ottaen (Koskinen 2010, 2019). Näin on silloin, kun viranomaiset toimivat yhden sidosryhmänsä eli toisten viranomaisten kanssa. Käsitteenä ”sidosryhmä” on kuitenkin moniulotteinen ja luonteeltaan avoin (Miles 2017). Freemanin (1984) mukaan sidosryhmällä tarkoitetaan kaikkia niitä organisaatiolle olennaisia ympäristön muita toimijoita, joiden kanssa organisaatio on vuorovaikutuksessa. Sidosryhmäteorioita on useita ja niitä yhdistää se, että ne kaikki kiinnittävät huomiota ihmisten käyttäytymiseen sekä organisaation ja sidosryhmien väliseen vuorovaikutukseen (Jones 1995, 406). Myös sidosryhmiä on useita. Koskisen (2010) tulkitsemana laki antaa toiminnalle puitteet nimenomaan viranomaisten keskinäiseen vuorovaikutukseen kääntymättä kuitenkaan muun kuin oman organisaation viranomaisen tai aktiivisten kansalaisten puoleen.

Sidosryhmäajattelu ja sidosryhmäyhteistyö on tuttua erityisesti yritysmaailman toimijoille. Sidosryhmien avulla yritykselle haetaan pitkäkestoista menestystä. Nykyisin ajatellaan, että myös julkisen hallinnon viranomaisilla on asiakkaita ja viranomainen toimii sidosryhmäsuhteessa näihin asiakkaisiin nähden. Gomes (2006) on havainnut, että paikallisviranomaisten päätöksenteko on prosessi, johon sidosryhmät voivat prosessiin mukaan otettuina vaikuttaa. Sidosryhmiä osallistamalla hallintoa voidaan kehittää (Vitálišová ym. 2021). Suomi on tällaisen avoimen hallinnon edistäjä tavoitteenaan vahvistaa hallinnon kykyä aitoon vuorovaikutukseen yhteiskunnan eri osapuolten välillä (Kaunismaa ym. 2021).

Hallintolain toisessa luvussa säädetyt hyvän hallinnon periaatteet ohjaavat viranomaisia sidosryhmäsuhteessa hallinnon asiakkaaseen. Koronaviruspandemian aikaan erityisesti suhteellisuusperiaatteen merkitys on korostunut. Työterveyshuoltolaki (1383/2001) ja työturvallisuuslaki (738/2002) edellyttävät, että ihmisiä suojellaan elinympäristön haitallisilta aineilta ja mikrobeilta. Tartuntatautilaki ja -asetus sekä eläintautilaki ja -asetus valtuuttavat viranomaisen rajoittamaan yksilön oikeuksia niin sanotun yleisvaaralliseksi luokitellun taudin ja vaarallisen tai helposti leviävän eläintaudin vuoksi. Suhteellisuusperiaate kuitenkin velvoittaa mitoittamaan viranomaisen keinot siten, ettei kenenkään etuja tai oikeuksia rajoiteta enempää kuin on haitan tai vaaran poistamiseksi välttämätöntä. Vain poikkeusoloissa viranomaiset saavat lisätoimivaltuuksia. Näistä poikkeusolojen toimivaltuuksista säädetään valtioneuvoston käyttöottoasetuksella ja niitä voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Tällöin poikkeustilanteen todellisuutta rakennetaan tartuntatautilain lisäksi poikkeusoloja määrittävän valmiuslain kontekstissa.

Koskinen (2010, 2012a, 2012b, 2019) on aikaisemmin tarkastellut vain viranomaisten keskinäistä vuorovaikutusta. Tartuntatautilakia Koskinen (2019) on tarkastellut ihmisten ja eläinten välillä tarttuvien tautien eli zoonoosien sääntelyyn liittyvän zoonoosilainsäädännön (eläintautilaki, elintarvikelaki, terveydensuojelulaki) kontekstissa. Tuori & Kotkas (2016, 577-584), Räisänen (2018) ja Ketola (2020) sen sijaan näkevät tartuntatautilain osana sosiaalioikeudellista ja terveyshallinnollista sääntelyä, jolla pyritään paitsi varautumaan tarttuviin tauteihin nykyisessä modernissa riskiyhteiskunnassa, myös turvaamaan yksilön perusoikeudet pakkokeinoihin oikeuttavassa tartuntatautilanteessa. Tällöin kysymys on viranomaisten välisen suhteen sijaan viranomaisen ja kansalaisen välisestä suhteesta.

Räisänen (2018) tekemässä epidemian hallinnan foucault'laisessa analyysissä tartuntatauti-asiantuntijat näyttäisivät saavan resilientin asiantuntijan subjektiposition suhteessa siihen tieteelliseen tietoon, jolla uhkia hallitaan. Tiedolla hallitaan riskejä, mutta myös kansalaisia. Kansanterveydellisiin toimiin ryhtyessään asiantuntijat ovat mukana käyttämässä lainsäädännön suomaan valtaa ja harjoittamassa elämän politiikkaa, joilla on vaikutuksensa kansalaisten elämään. Tavallisenkin ihmisen elämä on politisoitunut (Foucault 2010, 105; Helen 2016, 8). Nykyisellä biovallan aikakaudella kehon hallinta ja alistaminen on arkipäiväistynyt (Foucault 2010, 102-103). Yksilön oikeusasemaan kajoavat toimenpiteet on tartuntatautilaissa porrastettu suhteellisuusperiaatteen mukaisesti (Tuori & Kotkas 2016, 583), mutta harjoitettu vallankäyttö perustuu kuitenkin hallinnan kohteen eli väestön ohjaamiseen, kaitsemiseen ja elämän muokkaamiseen, ihmisten kurissa pitämiseen (Foucault 2010, 101-105) elämän muuttuessa täsmällisesti laskettavaksi ja kontrolloitavaksi väestötason biopolitiikaksi (Foucault 2010, 105).

Lait ja diskurssit

Yhteiskuntatieteellinen kielellinen käänne on kääntänyt tutkijoiden huomion kieleen ja sen todellisuutta rakentavaan luonteeseen. Aikaisempi suomalaisen eläintautilain, eläinlääkinnällisen rajatarkastuslain ja rehulain viranomaisyhteistyöhön keskittynyt kielentutkimus (Koskinen 2010, 2012a, 2012b), on osoittanut, että kielen avulla lakitekstissä muodostuvat ne hierarkiset ja viranomaisyhteistyön kannalta merkitykselliset diskurssit, joiden varassa kriisitilanteen todellisuus sosiokonstruktionistisesti ajatellen muodostuu. Lakitekstissä diskurssi on funktionaalista diskurssia eli kielen käyttöä erityisessä kielenkäyttötilanteessa (Schiffrin 1994, 31-39). Suomalaisia lain diskursseja onkin tutkittu erilaisissa yhteiskunnallisesti tärkeissä yhteyksissä. Useimmiten ne ovat liittyneet sosiaali- ja terveysalaan, koulutukseen sekä näitä koskevien lakien uudistukseen (sosiaalihuoltolakiesityksen diskurssianalyysi Mero 2015, diskurssianalyysi varhaiskasvatuksesta ja sen määrittelystä varhaiskasvatuslain säätämisen yhteydessä Gröhn 2015, varhaiskasvatuslain valmistelevien lausuntojen diskurssin tutkimus Onnismaa ym. 2014 ja vankilakoulutuksen diskurssit vankeuslaissa sekä hallituksen esityksessä vankeuslaiksi Meratanen 2013). Toisaalta jotkut ovat tutkineet säädöstekstien kielellistä suhdetta toisiinsa (hallintolain, jätelain, nuorisolain, passilain, kielilain, lastensuojelulain ja miesten ja naisten välisen tasa-arvolain intertekstuaalisuus Hämäläinen 2013) tai pyrkineet osoittamaan diskurssien leviämistä lakitekstien välisessä suhteessa (uudentyyppisten hallinnan rationaliteettia toteuttavien käsitteiden ja diskurssien leviäminen kahteen nuoria hallinnoivaan instituutioon eli lastensuojelun ja nuorisorikollisuuden toimintakäytäntöihin Harrikari & Hoikkala 2008).

Diskurssin tutkimus on verrattain uusi lain tutkimusmenetelmä. Suomalaisia esimerkkejä on löydettävissä pääasiassa 2010-luvulta ja silloinkin enimmäkseen opinnäytetöistä (Aitta 2019; Gröhn 2015; Hämäläinen 2013; Koivisto 2011; Koskinen 2019; Mero 2015; Mertanen 2013). Ruotsissa vaikuttaisi olevan samanlainen tilanne (ks. opinnäytetyöt Bodin & Röed 2014 seksinostolain lainvalmistelutöiden diskurssianalyysistä ja Lukka 2018 prostituutioon liittyvien lakitekstien diskurssianalyysistä). Diskurssianalyysin mahdollisuuksista huolimatta lain tutkimus on perustunut pitkään perinteisempään empiiriseen tutkimukseen, mikä saattaa johtua lain normatiivisesta ja kyseenalaistamattomasta luonteesta (Niemi-Kiesiläinen ym. 2007). Toisaalta diskurssianalyysin vähäinen käyttö on voinut johtua tieteenalalle tyypillisistä tietokäsityksistä ja lakiammattilaisten sisäistämien moitteettomuuden, kohtuullisuuden, asianmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden periaatteista (Breeze, 2011).

Vaikka lailla ja diskurssilla on sellaisia yhteisiä nimittäjiä, kuten teksti ja siihen sisältyvä merkitys, diskurssianalyttinen tapa lähestyä tekstiä sosiaalisen ympäristön tuotteenä eroaa perustavalla tavalla oikeustieteellisestä, lakia konkreettisesti tilanteesta tulkitsevasta lähestymistavasta, jossa todellisen maailman tosiasiat eivät ole lakitekstistä riippuvaisia. Diskurssianalyysi paljastaa laista erilaisia, jopa toisilleen vastakkaisia diskursseja, kun normaalissa lainkäyttötilanteessa laista haetaan yhtä varmaa ja yksittäistapauksessa sovellettavaa tulkintaa. Ero ei kuitenkaan tarkoita, etteikö diskurssianalyysi voisi olla käyttökelpoinen lakidiskurssin analysointimenetelmä tutkittaessa sitä, kuinka todellisen elämän tosiasiat vaikuttavat lakiin sen normatiivisella tasolla. Tällöin on kysymys nimenomaan tekstien välisistä intertekstuaalisista suhteista (Niemi-Kiesiläinen ym. 2007).

Aitta (2019, 32) tuo esiin, että diskurssianalyttinen lähestymistapa tuo oikeudellisille teksteille laajempaa yhteiskunnallista näkökulmaa. Vallitsevasta yhteiskunnan tilasta ja kulttuurista muodostuu se laajempi konteksti, jossa tekstiä tulkitaan. Sitä nimenomaan tulkitaan (konstruktionistisesti) eikä oteta realistisesti ulkopuolisen maailman sanatarkkana heijastumana. Erityisesti kriittinen diskurssianalyysi paljastaa vaihtoehtoisten diskurssien puuttumisen tärkeitä sidosryhmiä koskevasta sääntelyratkaisusta (Aitta 2015) ja yhteiskunnalliset ristiriidat, jotka lakitekstissä sen diskussin kautta legitimoidaan eli selitetään näkymättömiin (Aitta 2019). Toisaalta diskurssianalyysi tuo esiin joidenkin käsitteiden, kuten hyvän hallinnon käsitteen, moninaisuuden ja diskurssiriippuvuuden auttamalla näkemään erilaiset merkityksen muodostumisen tavat sekä tiedon ja vallan suhteet (Koivisto 2011).

Tutkimuskysymykset, aineisto ja analyysi

Tausta, tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Koskisen (2010, 2012a, 2012b) lakitekstien tutkimusten jälkeen monet sosiaali- ja oikeudelliset, terveydenhuollolliset ja eläinlääkinnälliset lait ovat uudistuneet. Lainsäädäntö kehittyi myös EU-sääntelyn ansiosta ja muuallakin kuin Suomessa. Lainsäädännön kehitystyössä ei siksi tulisi tarkastella vain yksittäistä viranomaisorganisaatiota, vaan ottaa huomioon kaikki asianosaiset organisaatiot sekä aktiiviset ja osallistuvat kansalaiset (Pittman & Laddomada, 2008). Pandemiana koronavirusepidemia koskettaa Suomea laajempaa maantieteellistä aluetta ja sillä on vaikutuksensa Pohjoismaiseen yhteistyöhön, jolla on historiallisesti pitkät perinteet niin politiikan, kulttuurin kuin turvallisuusasioidenkin kentällä. Pohjoismaita yhdistävät yhteinen historia, samankaltainen kulttuuri ja yhteiskuntajärjestelmä sekä samankaltaiset arvot (Pohjoismaisen yhteistyön sihteeristö 2015). Pohjoismaista oikeusyhteistyötä on tehty yli 100 vuotta yhteispohjoismaisia lakeja säätäen ja kansainvälisoikeudellisesti sitovia sopimuksia solmien (Pohjoismaiden ministerineuvosto 2018, 8) pyrkimyksenä saavuttaa yhtenäinen lainsäädäntö pohjoismaisessa oikeuskulttuurissa.

Ennen vuoden 1986 tartuntatautilain (583/1986) voimaantuloa tartuntatautiin leviämisen ehkäisemistä koskevia säädot sisältyi useisiin eri lakeihin (Tuori & Kotkas 2016, 577). Uusin tartuntatautilaki on tullut Suomessa voimaan 2016, mutta Ketola (2020, 7) on havainnut, että tartuntatautilaista ja valmiuslainsäädännöstä on vieläkin saatavilla melko vähän tutkimuskirjallisuutta. Ketola itse on tarkastellut tartuntatautilainsäädäntöä ja muuta lainsäädäntöä, joka säätelee tautiepidemioiden torjuntaa normaali- ja poikkeusoloissa. Lainsäädäntöä on käsitelty sen sallivien rajoitustoimien näkökulmasta lakien sisältöä esitellen ja arvioiden, mutta ainoastaan kansallisista lähtökohdista. Lakia ei ole tutkittu pohjoismaisen julkisoikeudellisen yhteistyön näkökulmasta. Sitä ei ole myöskään tutkittu laajemmin ymmärretyn sidosryhmäyhteistyön (aktiiviset kansalaiset), vaan ainoastaan potilaan oikeuksien ja niiden toteutumismahdollisuuksien näkökulmasta.

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli vertailla Suomen ja Ruotsin lainsäädäntöä viranomais-kansalais-sidosryhmäyhteistyön näkökulmasta samalla arvioiden. Kokonaistavoitteena oli selvittää, minkälaisena sidosryhmäyhteistyön todellisuus näyttäytyy suomalaisessa ja ruotsalaisessa tartuntatautilaissa koronapandemiavuonna 2020. Tutkimuskohteena olivat lainsäädännön samanlaisuus ja erilaisuus Suomessa ja Ruotsissa (kuinka suomalainen ja ruotsalainen lainsäädäntö eroavat toisistaan) sekä millaisin verbein viranomais-kansalais-yhteistyöhön veloitetaan. Tutkimuksessa pyrittiin ymmärtämään lakien välisiä eroja eli tekemään oikeusvertailua tutkimusta kahden Pohjoismaan välillä sekä tuomaan uutta tietoa tartuntatautilaissa käytetystä kielestä erityisessä kielenkäytön tilanteessa. Tutkimus oli luonteva jatke Ketolan (2020) sinänsä ansiokkaaseen suomalaiseen säädösten esittelytekstiin, jossa vain esiteltiin lakeja jatkematta tekstin syvällisempään kielelliseen analyysiin.

Aineisto

Alkuvaiheessa aineisto edusti tartuntatautilainsäädäntöä omassa mikrotason kontekstissaan. Tutkimusaineistona oli säädöstekstiä ainoastaan suomalaisesta ja ruotsalaisesta tartuntatautilainsäädännöstä. Suomalaisesta säädöstekstistä kävin läpi tartuntatautilain (1227/2016) ja tartuntatautilain nojalla säädetyn valtioneuvoston asetuksen tartuntataudeista (146/2017). Ruotsalaisesta tartuntatautilainsäädännöstä kävin läpi tartuntatautilain (smittskyddslag 2004:168). Analysoitava tutkimusaineisto muodostui näistä säädösteksteistä siten, että aineistoon valikoituivat vain ne lainkohdat, joissa säädetään viranomaisen ja kansalaisen suhteesta tai yhteistyöstä.

Näin valikoivasti lukien ja karsien aineisto muodostui Suomen ja Ruotsin osalta hieman eritavalla. Aineistoon tuli mukaan 10 suomalaisen lain pykälää momentteineen, mutta vain 2 pykälää momentteineen ruotsalaisen tartuntatautilain neljännessä kappaleesta (1 §, 1-2 momentti, 2 §). Suomalaisessa tekstissä käsiteltiin pakollisia ja vapaaehtoisia kansalaisiin kohdistuvia terveystarkastuksia (15 § ja 16 §), työstä, koulusta tai päivähoidosta poissaoloa (57 §), karanteenia (60-62 §), eristämistä (63 §), varmuusvarastosta luovutettavia lääkkeitä ja poikkeavia ohjeita (73 §), sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviä (asetus 3 §) sekä kunnan tehtäviä (asetus 6 §). Ruotsalaisessa lakitekstissä viranomaisen ja kansalaisen välistä suhdetta tai yhteistyötä eli tutkimusaiheen kannalta olennaista aineistoa käsiteltiin vain kahdessa pykälässä tartuntatautilain neljännessä kappaleessa. Kyseessä oli lääkärin ja yksittäisen henkilön välinen suhde tartuntatautilanteessa. Suomalaisesta laista ja asetuksesta tiedostoon kertyi rivivälillä 1 kaksi sivua (laki) ja puoli sivua (asetus). Ruotsalaisen tiedostoon kertyi rivivälillä 1 yhteensä puoli sivua (224 sanaa).

Koska tartuntatautilaesta näin muodostunut aineisto on keinotekoisesti irrotettu yleislaeista ja kansainvälisoikeudellisesti sitovista sopimuksista (makrotasosta), aineiston keräämistä jatkettiin nämä sidokset huomioon ottavalla ja lisäarvoa tuottavalla tavalla. Silloin otettiin huomioon ns. juridinen intertekstuaalisuus eli se, että säädöstekstissä monesti viitataan konkreettisesti muihin säädösteksteihin ristiviittauksia riippuvuuden ilmaisijoina käyttäen (Hämäläinen 2012, 1; Mattila 2002, 103). Toinen teksti voi olla myös interdiskursiivisella tavalla intertekstuaalista eli piilevästi vaikuttavaa toisen tekstin läsnäoloa tutkimuksen kohteena olevassa tekstissä (Fairclough 1992b, 104). Tartuntatautilaki viittaa avoimesti paitsi valtioneuvoston asetukseen, myös useisiin sosiaali- ja terveysalan lakeihin, henkilötietoja ja rekistereitä koskeviin lakeihin, elintarvikelakiin, viranomaisten virka-avusta säätäviin lakeihin ja yleistä turvallisuutta ylläpitäviin lakeihin sekä Maailman terveysjärjestön kansainväliseen terveys-säännöstöön (84 §). Suomea velvoittaviin muihin kansainvälisiin sopimuksiin viitataan interdiskursiivisesti niiden olemassaolo todelliseksi olettaen, mutta näitä sopimuksia kuitenkin tarkemmin nimeämättä (84 §, 2 momentti).

Ruotsalaisessa tartuntatautilaissa, sen ensimmäisessä kappaleessa määritellään, että lakia sovelletaan ainoastaan ihmisiin (2 §, 1 momentti). Selkeä osoitus intertekstuaalisuudesta on nähtävillä välittömästi määritelmän jälkeen (2 §, 2 momentti), kun laki viittaa avoimesti ihmisten ja eläinten, elintarvikkeiden tai muiden tartunnanlevittäjien välillä tarttuvien tautien osalta ympäristölakiin, elintarvikelakiin, eläinten näytteenottoa koskevaan lakiin, eläintautilakiin ja

zoonosilakiin. Myöhemmin (9 §) on vielä viittaus terveysterveys- ja sairaanhoitolakiin. Hämäläistä (2012, 1) mukaillen nämä lait ristiviittauksineen ovat paitsi intertekstuaalisessa suhteessa toisiinsa, muodostavat myös yhdessä tietyn tyyppisen genren, jonka sisällä lait ovat toisistaan riippuvaisia.

Intertekstuaalisuuden huomioon ottamiseksi sekä tekstin systemaattisemmaksi kontekstuaalisuudeksi lainsäädännön makrotasolle lisäaineistoksi otettiin mukaan Maailman terveysjärjestön kansainvälinen terveyssäännöstö (2005) (SopS 51/2007) ja Euroopan ihmisoikeussopimus, jotka molemmat sitovat tutkimuksen laajempaan kansainväliseen ja yhteispohjoismaiseen kontekstiin. Kansainvälisestä terveyssäännöstöstä tekstiä kertyi 4 sivua rivivälillä 1, kun mukaan otettiin määritelmät, periaatteet, suositukset ja niiden kriteerit, toimivaltaisten viranomaisten osuus, kansanterveydelliset toimet, kuljetusoperaattorit (henkilöt), matkustajia koskevat erityismääräykset, kontit ja tavarat, terveydentilaa koskevat vaatimukset sekä yleiset määräykset. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta sovellettavaksi tuli 5 artiklan ensimmäisen kappaaleen johdantoteksti ja alkuteksti sen alakohdasta e eli 28 sanaa.

Analyysi

Viranomaisen ja kansalaisen välistä suhdetta käsittelevien säädöstekstien osia analysoidessani tein tekstintutkimusta, jota voidaan kutsua tekstin diskurssin tutkimukseksi eli diskurssianalyysiksi. Käyttämässäni sosiokonstruktionistisessa viitekehyksessä diskurssianalyysillä tarkoitetaan analyysimenetelmää, jolla voidaan tarkastella kielen avulla tapahtuvaa merkitysten ja todellisuuden rakentumista (Phillips & Hardy 2002, 6). Diskurssianalyttinen tekstintutkimus voi tarkoittaa mitä tahansa kielen tutkimuksen menetelmää, joko lingvististä, tekstin kielen tutkimusta sen sosiaalisessa käyttötilanteessa tai tekstien välisen suhteen intertekstuaalista tutkimusta (Fairclough 1992a). Vaikka omassa analyysissäni oli pääsääntöisesti kysymys sosiolingvistisestä tekstin kielen tutkimuksesta, jossa painotetaan tekstin kieltä sen sosiaalisessa käyttötilanteessa, en voinut jättää huomiotta tekstien välille syntyvää intertekstuaalista suhdetta ja laajempaa sosiaalis-historiallista kontekstia. Siksi analysoin myös Maailman terveysjärjestön kansainvälistä terveyssäännöstöstä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta valittua aineistoa.

Intertekstuaalisuus tarkoittaa analyysivaiheessa sen huomioon ottamista, että yksittäisen sanan tai tekstin merkitys syntyy vasta suhteessa toisiin sanoihin ja teksteihin (Allen 2011). Intertekstuaalisuus on horisontaalista, tekstien välistä dialogia tekstien ketjussa tekstien seurauksessa toisiaan tai vertikaalista, tekstien välistä suhdetta suhteessa edeltävään ja samanaikaiseen kirjalliseen perinteeseen eli kontekstiinsa ja historiaansa (Kristeva 1986, 36–37). Tässä tutkimuksessa en tarkastellut melko hiljattain (2016) säädetyt uuden tartuntatautilain historiallista kehittymistä, joten lainsäätämisen perinteistä kontekstia lukuun ottamatta en ottanut huomioon vertikaalista intertekstuaalisuutta. Sen sijaan tutkimuksessani oli horisontaalista intertekstuaalisuutta, koska tarkastelin, kuinka sanat ilmenivät toistensa yhteydessä tekstiketjussa samanaikaisesti ja toisiaan edeltäen. Se tarkoittaa, että tein analyysia, jossa sanoilla on merkitystä osana lausetta ja lauseella on merkitystä osana koko tekstiä. Analyysiäni tein kontekstuaalisesti, siinä laajemmassa tekstin luomassa sosiohistoriallisessa ympäristössä, johon sanat lauseketjussa liittyivät.

Sanojen ja lauseiden välisiin suhteisiin perehdyin käyttämällä ns. kysymys-vastaus-tekniikkaa. Se on hermeneutiikan periaatteita täydentävä tekstintutkimuksen tekniikka, jonka perustana on ajatus viestinnästä yksinkertaisena kysymys-vastaus-prosessina (Kakkuri-Knuuttila 1999, 34–35). Olennaista on ymmärtää, että kokonaisuus muodostuu osiensa kautta ja osat kokonaisuuden kautta (Kakkuri-Knuuttila & Ylikoski 1999, 24, 30). Jokaisen ilmauksen merkitys määrittyy asiayhteydestä, jossa se esiintyy (Kakkuri-Knuuttila & Ylikoski 1999, 24, 30), ja jokainen väitelause voidaan nähdä vastauksena yhteen tai useampaan kysymykseen (Kakkuri-Knuuttila 1999, 34–35). Tekstiyhteyden tai laajemman yhteyden nojalla kaikkiin tekstin antamiin vastauksiin voidaan löytää oikea kysymys, joko tekstistä tai sen ulkopuolelta (Kakkuri-Knuuttila 1999, 37, 41) ottaen kielellisten ilmaisujen keskinäisten suhteiden lisäksi myös tilanteet, henkilöt ja esineet huomioon (Kakkuri-Knuuttila & Ylikoski 1999, 25).

Kysymys-vastaus- suhteen avulla pyrin selvittämään, mihin kysymykseen suomalaisessa ja ruotsalaisessa säädöstekstissä olevat lauseet antoivat vastauksen. Esimerkiksi karanteenia koskevassa 60 pykälässä olevassa lauseessa ”Jos yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä taudin leviämistä voida muulla tavoin estää, virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää henkilön karanteenista enintään yhden kuukauden ajaksi”, on vastaus viiteen kysymykseen: 1) kuka voi päättää (henkilön karanteenista), 2) mistä virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää, 3) kenen karanteenista virkasuhteinen lääkäri voi päättää, 4) kuinka pitkäksi ajaksi virkasuhteinen lääkäri voi päättää, 5) milloin (missä tilanteessa) virkasuhteinen lääkäri voi päättää henkilön karanteenista enintään yhden kuukauden ajaksi.

Analyysissä käytin hyväksi tietoa, että tekstin antamaan vastaukseen liittyvät kysymykset voidaan konstruoida myös tekstin ulkopuolelta teksti laajempaan kontekstiinsa samalla liittäen. Kun siis tiedetään, että ”lääkäri voi päättää henkilön karanteenista enintään yhden kuukauden ajaksi” (ks. edellä), ja kansainvälisen terveyssäännösten perusteella ”toimivaltaisen viranomaisen tulee vastata henkilöihin kohdistuvista hygieniatoimenpiteistä”, rinnakkain asetettu teksti vastaa siihen, kuka on toimivaltainen viranomainen ja mistä tämän tulee vastata. Toisaalta en lähtenyt jäljittämään vain yhtä oikeaa kysymystä lausetta tai suurempaa tekstikatkelmaa kohden (lääkäri *voi päättää* vai toimivaltaisen viranomaisen *tulee vastata*), vaan halusin ilmaista eksplisiittisesti kaikki ne kysymykset, jotka tekstistä olivat muodostettavissa. Näin sain selville mahdolliset ristiriitaiset ja vastakkaiset diskurssit.

Kakkuri-Knuuttilan ja Ylikosken (1999, 25) mukaan merkitykset eivät määrity vain suhteessa muihin tekstin kielellisiin ilmaisuihin, vaan myös tilanteisiin, henkilöihin ja esineisiin, joten otin tekstinsisäisessä jatkoanalyysissäni huomioon ne henkilöt tai organisaatiot, jotka tarkasteltavassa tekstissä mainittiin osana ”mikä” tai ”kuka”-tyyppistä kysymystä (edelliseen esimerkkiin viitaten lääkäri, joka voi päättää karanteenista). Näin sain muodostetuksi ne subjektiasemat, jotka säädöstekstin myötä viranomaiselle ja muille toimijoille (sidosryhmän jäsenelle) muodostuivat. Laki velvoittaa näitä henkilöitä ja organisaatioita tässä subjektiasemassaan jonkinlaiseen toimintaan, mikä tekstin tasolla ilmaistaan erilaisin verbimuodoin. Lauseen osana verbit ovat paitsi toimintaa ilmaisevia, myös yhteistä toimintaa eli yhteistyötä parhaiten kuvaavia, joten otin analyysiini mukaan lauseissa ilmenevien verbien analyysin. Verbeissä otin huomioon niiden esiintymistiheyden, aktiiviset ja passiiviset muodot sekä kaikkein velvoittavimmat käskymuodot.

Laki ja kielen luoma todellisuus

Suomalainen tartuntatautilaki

Viranomaiset saavat laki -ja asetustekstissä useita subjektiaseimia suhteessaan tavallisiin kansalaisiin. Subjektiaseimat määrittävät viranomaisen taustalla vaikuttavan organisaation mukaan siten, että laissa ja asetuksessa joko viitataan suoraan organisaatioon, kuten sosiaali- ja terveysministeriöön, aluehallintovirastoon tai kuntaan (kunnallinen toimielin) tai kunnalliseen virkasuhteiseen lääkäriin. Useimmiten viitataan virkasuhteiseen kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavaan lääkäriin. Tartuntatautilaissa (ttl 57 §, 60-63 §) annetaan tällaista virkasuhteista lääkäriä koskien vastaus kysymykseen, minkä virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri voi tehdä (päättöksen), mistä virkasuhteinen lääkäri voi tehdä päättöksen (karanteenista, eristämisestä, työstä, päivähoitopaikasta tai oppilaitoksesta poissaolosta), kenen karanteenista tai poissaolosta virkasuhteinen lääkäri voi päättää tai tehdä päättöksen (henkilön), minkä karanteenista virkasuhteinen lääkäri voi päättää tai tehdä päättöksen (matkatavaran, kontin tai muun tavarán), kuinka pitkäksi ajaksi virkasuhteinen lääkäri voi päättää tai tehdä päättöksen karanteenista (enintään yhden kuukauden ajaksi, enintään kahden kuukauden ajaksi) ja milloin (missä tilanteessa) virkasuhteinen lääkäri voi päättää henkilön tai tavarán karanteenista (jos tartuntataudin leviämisaara on ilmeinen eikä sitä voida muilla keinoin estää).

Kunnallisen virkasuhteisen lääkärin keskeisestä asemasta huolimatta jokaisella tekstissä mainitulla viranomaisella on oma tehtävänsä tartuntatautilain ja sen nojalla annettujen säännösten tarkoittamassa taudintorjuntatilanteessa:

Aluehallintovirasto voi määrätä... aluehallintovirasto voi päättää... (ttl 15-16 §)

Sosiaali -ja terveysministeriö päättää... sosiaali -ja terveysministeriön on huolehdittava... (ttl 73 §, asetus 3 §)

Tartuntatautiin torjunnasta vastaavan kunnallisen toimielimen on huolehdittava... (asetus 6 §)

Tartuntatautilaissa (15 §) ilmaistiin, *minkä* aluehallintovirasto voi määrätä järjestettäväksi (terveystarkastuksen) ja *missä oleskeleville* aluehallintovirasto voi määrätä terveystarkastuksen (toimialueensa jollakin paikkakunnalla tai tietyssä työpaikassa, laitoksessa, kulkuneuvossa tai vastaavassa paikassa oleskeleville). Jos -alkuisessa sivulauseessa määritellään, *milloin* (missä tilanteessa) aluehallintovirasto voi määrätä tällaisesta tarkastuksesta (jos tarkastus on yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi tarpeen). Terveystarkastuksen vapaaehtoisesta luonteesta huolimatta aluehallintovirasto voi kuitenkin päättää, *milloin* terveystarkastukseen osallistuminen on pakollista (jos se on yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi välttämätöntä).

Tartuntatautilaissa (73 §) säädetään, *mistä* sosiaali -ja terveysministeriö voi päättää (varmuusvarastoon hankittujen lääkkeiden, terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden ja suojainten käyttöönotosta ja jakelusta). Samalla säädetään siitä, *milloin* näin voidaan päättää (yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin uhatessa,

poikkeuksellisen epidemian uhatessa ja aikana). Asetuksessa (3 §) sosiaali -ja terveysministeriön on kahden muun tehtävänsä ohella huolehdittava väestölle suunnatun tartuntatautien torjunnan edellyttämän terveysneuvonnan ja valtakunnallisen tiedottamisen toteutumisesta eli asetuksessa kerrotaan, *mistä* ministeriön on huolehdittava. Myös kunnallisen toimielimen (tai kunnan tartuntataudeista vastaavan lääkärin) on asetuksen perusteella huolehdittava tartuntatautien ehkäisyyn liittyvästä terveysneuvonnasta (6 §). Kunnallisella tasolla ei määritellä, *kenen* terveysneuvonnasta kunnan pitäisi huolehtia, kun taas sosiaali -ja terveysministeriön on asetuksen mukaan huolehdittava *väestölle* suunnatun terveysneuvonnan ja tiedottamisen toteutumisesta.

Tartuntatautilaissa kuvataan, *mitä* viranomaisen tekee suhteessa toimenpiteiden kohteeseen eli kansalaiseen. Tartuntatautilaki sanelee ehdot sille, *kuka* (jossakin paikassa oleskeleva, tautiin sairastunut tai perustellusti sairastuneeksi epäilty henkilö) veloitetaan ja missä olosuhteissa tämä joku veloitetaan viranomaisen toimenpiteiden kohteeksi. Henkilöä koskevan karanteenipykälän 2 momentissa ja eristämistä koskevan pykälän 2 momentissa säädetään erikseen siitä, *miten* päätös karanteenista ja eristämisestä voidaan tehdä, mikäli toimenpiteen kohde vastustaa sitä (lääkäri voi tehdä päätöksen myös 1 momentissa tarkoitetun *henkilön tahdosta riippumatta*). Eristämissä päätöksen antaneen lääkärin on kuitenkin annettava jollekin (eristettävälle henkilölle ja häntä hoitaville työntekijöille) jotakin (*tartunnan leviämisen ehkäisemiseksi välttämättömät ohjeet*).

Tartuntatautilakiin sisältyneet verbit kertovat, mitä viranomaisen *tekee* (määrää, päättää, estää) toimintaa vaativassa tilanteessa. Verbit ovat pääsääntöisesti aktiivimuotoisia ja niillä on selkeä tekevä subjekti (viranomaisen) ja passiivinen alistuvaksi oletettu toiminnan kohde (kansalainen). Passiivimuotoiset lauseet viittaavat löydökseen (jos henkilön *on todettu* tai voidaan perustellusti *epäillä aiheuttavan*) tai henkilöön toiminnan kohteena (hänen työssä poissaolostaan *voidaan tehdä* päätös [myös henkilön tahdosta riippumatta]). Asioiden esittämiseen käytetään useimmiten päättää -verbiä sen eri ilmenemismuodoissa (kahdesti päättää -verbi perusmuodossaan, voida -verbiin liittyvä voi päättää -muoto kuudesti ja tehdä -verbiin liittyvä voi tehdä päätöksen -muoto viidesti).

Tartuntatautilaissa on 14 viranomaisten ja kansalaisten yhteistyöhön liittyvää verbiä (taulukko 1). Näinkin vähäisellä verbimäärällä ja juuri näillä verbeillä syntyy velvollisuuden ja toteuttamisen henkeä ylläpitävä diskurssi, jota vielä korostetaan pakottavalla ja käskevällä verbimuodolla (on annettava, on huolehdittava, on tehtävä, on lopetettava). Tämä tulee erityisesti ilmi asetustekstissä, jossa ei ollut muita kuin tässä muodossa ilmaistuja verbejä (on huolehdittava, on seurattava, on edistettävä) ja jossa huolehtia -verbi ilmenee kaikkein useimmin (kolme kertaa). Koko säädöstekstissä viranomaisen esiintyy neutraalissa asiantuntijadiskurssissa, jossa viranomaisen päättää tai voi päättää tehdä päätöksen. Viranomaisen ei kiellä (vain kaksi havaittua verbin kieltomuotoa), mutta huolehtii. Viranomaisen ei esimerkiksi pyydä, neuvottele tai keskustele.

Taulukko 1. Verbit suomalaisessa tartuntatautilaissa.

määrätä, olla, voida, päättää, tehdä, todeta, epäillä, estää, lopettaa, antaa, huolehtia, seurata, edistää, suorittaa

Ruotsalainen tartuntatautilainsäädäntö

Toisin kuin suomalaisessa tartuntatautilaissa, ruotsalaisessa tartuntatautilaissa viranomaisten suhteen ei tuoda esiin kuin yksi hallitseva, hoitavan lääkärin (den behandlande läkaren) subjektiasema. Ensisijaisesti tämän hoitavan lääkärin tehtävänä on antaa potilaalle tarvittavat ohjeet ja tuki ja huolehtia ohjeiden noudattamisen seurannasta:

Den behandlande läkaren skall ge... (1 §)

Sådant stöd kan ges av den behandlande läkaren... (1 §, 1 momentti)

Läkaren skall se till att förhållningsreglerna följs... (2 §, 2 momentti)

Tuen antamiseen voi kuitenkin osallistua muutakin riittävän koulutuksen saanutta henkilökuntaa:

Sådant stöd kan ges av den behandlande läkaren eller av annan hälso- och sjukvårdspersonal med särskild kompetens för uppgiften...

Lääkäri (kuka tahansa lääkäri, ei vain hoitava lääkäri, mutta ei myöskään muu hoitohenkilökunta) huolehtii ohjeiden noudattamisen seurannasta:

Läkaren skall se till att förhållningsreglerna följs...

Ohjeiden noudattamisen seurannassa on kuitenkin lääkärin todellisiin mahdollisuuksiin liittyvä lievennys:

Läkaren skall så långt det är möjligt se till att förhållningsreglerna följs.

Suomalaiseen lainsäädäntöön verrattuna ruotsalaisen lääkärin osalta kerrotaan, *mitä* hän tartuntatautitapauksessa antaa (individuellt utformade medicinska och praktiska råd), *mistä* ohjeet annetaan (råd om hur han eller hon skall undvika att utsätta andra för smittrisk), *kenelle* ohjeet annetaan (den som bär på eller misstänks bära på en smittsam sjukdom), *millä tavalla* (skriftligt) ja *kuinka nopeasti* (så snart det är möjligt) ohjeet annetaan.

Hoitavan lääkärin on myös päätettävä yleisvaaralliseen tautiin sairastuneen tai sellaiseksi epäiltyyn henkilöön (för den som bär på eller misstänks bära på en allmänfarlig sjukdom) liittyvistä varotoimenpiteistä, työhön, koulutukseen tai muuhun toimintaan osallistumisen rajoituksista, kielloista ja velvollisuuksista eli laissa ilmaistaan, *mistä* toimenpiteistä ja *keneen liittyvistä* varotoimenpiteistä lääkärin on päätettävä. Laissa ilmaistaan selkeästi, *kenen* näistä asioista on päätettävä (lääkärin) ja *kenellä* on tilanteeseen liittyviä velvollisuuksia (yleisvaaralliseen tautiin sairastuneella tai tällaiseksi epäilyllä). Sairastuneella tai sellaiseksi epäilyllä on 2 §:n mukaan velvollisuus ylläpitää säännöllisesti yhteyttä hoitavaan lääkäriin, noudattaa erityisiä rutiinimaisia hygieniakäytäntöjä, kertoa hoitohenkilökunnalle tartuntariskistä, kertoa sukupuolikumppanilleen tautiriskistä ja käyttäytyä seksuaalisissa kontakteissaan siten, että tartunnan leviämiskahva jää mahdollisimman vähäiseksi, joten laissa säädetään melko yksityiskohtaisesti (listan muodossa), *mihin* sairastuneella tai sellaiseksi epäilyllä on velvollisuus.

Lääkärin velvollisuus ilmaistaan aktiivimuotoisin verbein (skall ge, skall se, skall besluta), vaikka myös passiivirakennetta käytetään (kan ges [av den behandlande läkären], skall meddelas). Passiivirakenteessa on kuitenkin selkeä tekevä subjekti, tai muu yhteys, joka viittaa hoitavaan lääkäriin. Muuhun riittävän pätevään hoitohenkilökuntaan viitataan samanlaisella av den -alkuisella passiivirakenteella. Sairastunut tai sairastuneeksi epäilty pyrkii ohjeet saatuaan aktiivisesti ja aktiiviverbein välttämään muiden altistamista (skall undvika att utsätta andra för smittrisk) tai hänen ilmoitetaan olevan velvollinen toimimaan jollakin tavalla (skyldighet att informera, skyldighet att iakttä, skyldighet att hålla kontakt). Niille, jotka tarvitsevat psykososiaalista apua sairaudestaan selviämiseen ja elämäntapojensa muuttamiseen, sitä velvoitetaan joltain määrittelemättömältä taholta tarjoamaan (skall erbjudas). Tämä auttava taho määritellään (kan ges av den behandlande läkaren eller av annan hälso- och sjukvårdspersonal), mutta vasta psykososiaalista tukea käsittelevässä seuraavassa lauseessa.

Verbivalinnat (taulukko 2) muistuttavat suomalaisen lain verbivalintoja (päättää/besluta, antaa/ge, estää/hindra, seurata/följa) ja näillä 26 teonsanalla saadaan aikaan samanlainen velvollisuuksien ja tottelemisen diskurssi, jossa ei ole sijaa vastakkaisille tai vaihtoehtoisille diskursseille. Ruotsalaisessa tartuntatautilaissa esiintyy vähemmän verbien käskymuotoja (on tarjottava, on ilmoitettava) kuin suomalaisessa vastineessaan (skall erbjudas yhden kerran ja skall meddelas yhden kerran), koska verbit ilmaistaan useimmiten perusmuodossaan preenssiä aikamuotona käyttäen. Samaa verbiä ei käytetä saman sisältöisessä tekstissä kovinkaan monta kertaa (poikkeuksena bära -verbi neljä kertaa, ge -verbi kaksi kertaa ja informera- verbi kaksi kertaa).

Taulukko 2. Verbit ruotsalaisessa tartuntatautilaissa.

ge, bära, omfatta, undvika, utsätta, hantera, kunna, ändra, erbjuda, besluta, hindra, få, avse, gälla, donera, låna, överlåta, informera, iakttä, minimera, hålla, meddela, vara, ta, se, följa

Yhteistä sääntelyä

Sekä suomalaisen että ruotsalaisen tartuntatautilain diskurssit näyttävät toistuvan kansainvälisen terveyssäännösten kontekstissa. Selväksi käy, kuka tekee ja ketkä ovat toimenpiteiden kohteita. Virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri voi tehdä päätöksen (tartuntatautilaki) ja tarvittaessa vaikutuksen kohteeksi joutuneet henkilöt eristetään (terveyssäännöstö). Epäillyiltä tai vaikutuksen kohteeksi joutuneilta henkilöiltä kielletään maahanpääsy, (mistä viranomaisen on luonnollisesti tehtävä päätös). Viranomaisen tulee vastata ”vaikutuksen kohteeksi joutuneista”, tukeutumalla määritelmään siitä, ketkä tai mitkä ovat vaikutuksen kohteeksi joutuneita (henkilöt, matkatavarat, rahti, kontit, kulkuvälineet, tavarat, postipaketit, vainajat tai ihmisen jäännökset, jotka ovat saaneet tartunnan tai kantavat tartuntaa). Kansalliset lait ja kansainvälinen säännöstö asettuvat rinnakkain merkitystä ja ymmärrettävyyttä lisäävällä ja- rinnastuskonjunktioilla. Samalla tavalla ihmiset rinnastetaan terveyssäännöstössä tavaraan (henkilöt ja matkatavara ja rahti), jonka eristämisestä tai karanteenista ja muista niihin kohdistetuista toimenpiteistä toimivaltaisen viranomaisen tulee vastata.

Toimivaltaisen viranomaisen *tulee vastata* toimenpiteistä, jotka kohdistuvat kehen tai mihin tahansa tartuntavaaralliseen (henkilöön tai tavaraan) sekä valvonnasta, joka kohdistuu palveluntarjoajiin. Toimivaltaisen viranomaisen *tulee ilmoittaa* kuljetusoperaattoreille (luonnolliset henkilöt) aikomistaan torjuntatoimista ja tarvittaessa viranomaisen *antaa* näistä toimistaan kirjallista tietoa. Terveys säännöstö määrittelee erikseen ne laivojen ja ilma-alusten henkilökuntaan kuuluvat (laivan tai ilma-aluksen päällikkö tai tämän edustaja), jotka veloitetaan ilmoittamaan kulkuvälineessä havaituista tautitapauksista toimivaltaiselle viranomaiselle ja asettaa ehdot sille, mitä kulkuvälineen läheisyydessä ei saa tehdä (*poistua, siirtää*) ilman viranomaisen lupaa.

Toimivaltaisen viranomaisen rinnalla terveys säännöstö konstruoi uuden toimijan, sopimusvaltion, jolle ei toimivaltaista viranomaista lukuun ottamatta löydy vastinetta kansallisista lakeista. Sopimusvaltioiden *tulee ryhtyä* terveys säännöstön kanssa yhdenmukaisiin toimiin varmistaa kuljetusoperaattorien, lastinantajien ja laivaajien asianmukainen toiminta. Sopimusvaltioiden tulee ryhtyä nimenomaan terveys säännöstön, ei kansallisen lainsäädännön kanssa yhdenmukaisiin toimiin. Sopimusvaltio *voi vaatia* matkustajilta tietoja ja ryhtyä muihinkin terveys säännöstön mukaisiin terveystoimiin. Terveystoimet koskevat nimenomaan matkustajaa. Terveys säännöstön kontekstissa epäilyksenalainen on henkilö, jota sopimusvaltio (ei virkasuhteinen lääkäri) pitää altistuneena tai mahdollisesti altistuneena.

Lain mikrotasolla Suomen tai Ruotsin näkökulmassa pysytellen lääkäri voi tehdä päätöksen. Lääkäri katsoo, että ohjeita noudatetaan. Kansalliset lait kertovat, mistä lääkäri voi tehdä päätöksen ja mitä lääkäri katsoo. Ihmisoikeussopimuksen päälauseen tasolla keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan eikä kajoavia terveystarkastuksia, rokotuksia tai muuta ehkäisyä tule terveys säännöstön mukaan asettaa matkustajien sopimusvaltion alueelle pääsyn ehdoksi. Sopimusvaltiot tunnustavat, että terveys säännöstö ja muut kansainväliset sopimukset tulisi tulkita yhteensopiviksi, joten kysymys on siitä, mitä ei saa riistää, mitä ei saa asettaa alueelle pääsyn ehdoksi ja mitkä pitäisi tulkita yhteensopiviksi. Yhteensopiviksi nämä säännökset tulkitaan poikkeussuhdetta määrittävin sivulausein (keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan, *paitsi* seuraavissa tapauksissa...) sekä esittämällä sopimusvaltioiden veloitteet velvoittavin verbi-muodoin (*tulee panna* toimeen kunnioittaen täysimääräisesti ihmisarvoa, ihmisoikeuksia ja yksilön perusvapauksia, *on käytettävä* kaikkein vähiten tunkeilevaa ja kajoavaa terveystarkastusta...).

Sopimusvaltioilta myös kielletään joidenkin asioiden tekeminen (...*ei saa suorittaa* ilman henkilön nimenomaista tietoista suostumusta, kansainvälisessä liikenteessä *ei tule vaatia* terveydentilaa koskevia asiakirjoja, toimien *ei tule olla* kajoavampia tai tunkeilevampia henkilöä kohtaan kuin...). Poikkeussuhteen ilmauksena käytetään jälleen sivulauseen aloittavaa lukuun ottamatta -sanaparia (...lukuun ottamatta 31 artiklan 2 kohdan mukaisia tapauksia, lukuun ottamatta tässä terveys säännöstössä määrättyjä tai WHO:n antamissa suosituksissa mainittuja asiakirjoja), jossa kerrotaan mitä lukuun ottamatta. Yleisesti terveys säännöstön määrittämiin terveystoimiin *tulee ryhtyä* ja ne *tulee suorittaa* viipymättä, läpinäkyvästi ja ketään syrjimättä, joten terveys säännöstö ilmaisee myös, miten terveystoimiin tulee ryhtyä. Sopimusvaltio *voi pakottaa* matkustajan tai *neuvoa* tätä *suostumaan* vähiten kajoavaan ja tunkeilevaan tutkimukseen, rokotukseen tai muuhun ehkäisyyn tai muihin vakiintuneisiin terveystoimiin mukaan lukien eristäminen ja karanteeni, mutta ainoastaan jos jos -alkuisen sivulauseen määrittämä tilanne on voimassa (...jos on olemassa näyttöä välittömästä kansanterveysuhkasta).

Pohdinta

Sekä suomalainen että ruotsalainen tartuntatautilainsäädäntö antoi vastauksia kuka ja kenelle -tyyppisiin kysymyksiin. Lisäksi vastauksia saatiin mistä- tai minkä -tyyppisiin kysymyksiin. Tällaista samanlaista kieltä on käytetty myös suomalaisessa eläintautilainsäädännössä (Koskinen 2010, 2012a, 2012b, 2019), jossa viranomaisyhteistyön selkeä ohjeistaminen on ollut tarpeen. Samoin kuin näissä kielen todellisuutta rakentavaan voimaan perustuvissa analyyseissä, tartuntatautilain tutkimuksessa havaittiin, että lakitekstin diskurssissa määritetään, mitä viranomaiset ja kansalaiset tekevät, miten ja missä roolissa he tekevät. Tekemisestä ei synny epäselvyyttä, kun käskevät ja aktiivimuotoiset verbit ilmaisevat selkeästi tekijänsä.

Sekä suomalaisessa että ruotsalaisessa säädöstekstissä kansalainen nähdään viranomaisen aktiivisten toimenpiteiden kohteena. Ruotsalaisessa säädöstekstissä kansalainen kuitenkin nähdään kohteena, jonka on niin nopeasti kuin mahdollista saatava toimintaohjeet (jolla on oikeus saada toimintaohjeet) ja joka voi säädösten ja ohjeiden mukaan toimiessaan edistää tartunnan leviämisen ehkäisemiseksi tärkeitä toimenpiteitä. Kriisitilanteessa, kuten koronaviruspandemian aikana, tarvitaan yhteistä tilannekuvaa ja yhteisesti jaettua sosiaalista todellisuutta. Tällaisen todellisuuden saavuttaminen ei ole vain viranomaisten, vaan kaikkien yhteiskunnan jäsenten etu ja sen saavuttamiseksi tarvitaan kaikkien, ei vain viranomaisten aktiivista toimintaa. Tartuntatautilainnetta koskeva lainsäädäntö ei Ketolan (2020) mukaan vastaa tilanteen vaatimuksia eikä se tässä tarkastellun tutkimuksen mukaan ota huomioon sellaisia kansalaisten osallistumisen ja osallistamisen muotoja, joista säädetään perustuslaissa, kuntalaissa, nuorisolaissa, laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä laissa potilaan asemasta ja oikeuksista.

Sekä suomalainen että ruotsalainen tartuntatautilaki näyttäytyivät tekstianalyyseissä samantyyppisiksi, vain yhtä eli velvoittavaa ja tottelemista edellyttävää diskurssia rakentavina teksteinä. Säädösteksteistä ei noussut esiin vastakkaisia ja kriittisiä diskursseja, mikä on diskurssianalyyseissä tavallista tai jopa tavoiteltavaa (ks. esim. Aitta 2019). Velvoite -ja tottelemisdiskurssi sai legitimizeettinsä jopa laajemmassa, yksilön perusoikeuksien tarkastelussa, sillä argumenteille löytyivät perustelut laajemmassa väestönsuojelun kontekstissa. Kansallinen lainsäädäntö ei siis tarjonnut vaihtoehtoja sidosryhmän mukaan tulon diskurssia, mutta se ei ollut ristiriidassa kansainvälisesti velvoittaviin sopimuksiin nähden.

Sen sijaan lainsäädännön strategisen tason ja toiminnan operatiivisen tason välille syntyvä ristiriita ruotsalaisessa, vähäisempää kontrollia harjoittavassa yhteiskunnassa herättää kysymyksen tarpeesta ottaa lain laajempi, usein politisoitunut konteksti huomioon. Sekä suomalaisessa että ruotsalaisessa kontekstissa tehdään jatkuvia subjektiivisia tulkintoja eri lakien intertekstuaalisessa suhteessa, viittaamalla moniin lakeihin ja säädösteksteihin, hyvän hallinnon periaatteisiin sekä poliittiseen ilmastoon. Diskurssien tutkimuksessa ei voi jättää huomiotta laajempaa sosiaalis-historiallista kontekstia (Phillips & Hardy 2002, 19-20). Uusissa tutkimuksissa tartuntatautilaki tulisi nähdä osana laajempaa poliittista diskurssia, jossa käydään keskustelua sekä ihmisten loukkaamattomista perusoikeuksista, kuten liikkumisvapaudesta että kansanterveydellisestä tarpeesta rajoittaa taudin leviämistä. Tällöin ei pitäisi tutkia ainoastaan lainsäädännön diskursseja, vaan diskurssianalyyseihin tulisi ottaa mukaan poliittisten päättäjien puheita ja sidosryhmille (kansalaisille) suunnattuja asiantuntijaohjeita, joita kansalaisten

oletetaan noudattavan. Analyysissä tulisi ottaa huomioon, että asiantuntijat, viranomaiset ja poliittiset päättäjät katsovat asioita kukin omasta näkökulmastaan ja että mukana saattaa olla muutakin kuin asiantuntijuuteen liittyviä intressejä.

Tartuntatautilaki antoi vastauksia sellaisiin milloin -tyyppisiin kysymyksiin, joihin aikaisemmissa eläintautilain tutkimuksissa ei saatu eksplisiittisesti ilmaistua vastausta. Ihmisten perusoikeuksien kannalta milloin -tyyppisten kysymysten vastaukset ovat olennaisia. Sekä Suomen että Ruotsin säädösten diskurssissa hoitavalle tai virkasuhteiselle lääkärille rakentuva valta määrätä sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn yksilön elämästä sekä siitä, kuinka pitkäksi aikaa tällaisen yksilön elämää rajoitetaan, on nähtävissä nimenomaan yksittäisen lääkärin, ei lääkärin edustaman organisaation valtana. Laintutkimuksessa lakikielen ja diskurssin tutkimus ei ole vielä vakiintunut tutkimusmenetelmä, mutta tässäkin tapauksessa se paljastaa valtarakenteita, jotka ovat samanlaisia eri Pohjoismaissa ja lisää käsitystämme Pohjoismaille yhteisestä kulttuurista. Lisäksi tartuntatautilain diskurssin tutkimus vahvistaa käsitystä kielen todellisuutta rakentavasta luonteesta muuallakin kuin vain jo aikaisemmin tutkitussa lakitekstissä. Lähestymistapaa voi pitää onnistuneena, koska tehdyt tulkinnat ovat samassa linjassa aikaisempiin tulkintoihin nähden.

Kiitokset

Tätä tutkimusta on rahoittanut Pohjoismaiden hallinnollisen liiton Suomen osasto.

Lähteet

Kirjallisuus

- Aitta, Piia (2015). Osakeyhtiöoikeuden yhteiskuntavastuullisuus – diskurssianalyttisiä huomioita 1. *Oikeus*, 44(4), 426-443.
- Aitta, Piia (2019). Osakeyhtiölain yhteiskuntavastuullisuus. Diskurssianalyttisiä tarkasteluja. Väitöskirja. Aalto-yliopisto.
- Allen, Graham (2011). *Intertextuality*. 2. painos. New York: Routledge.
- Bodin, Berit & Röed, Katarina (2014). [Att konstruera en lag – en diskursanalys av förarbeten till sexköpslagen. Examensarbete](#). Linneuniversitetet.
- Breeze, Ruth (2011). Disciplinary values in legal discourse: a corpus study. *Ibérica*, 21, 93-116.
- Fairclough, Norman (1992a). Discourse and text: linguistic and intertextual analysis within discourse analysis. *Discourse and Society*, 3(2), 193-217.
- Fairclough, Norman (1992b). *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.
- Foucault, Michel (2010). *Seksuaalisuuden historia: tiedontahto, nautintojen käyttö, huoli itsestä*. 2. painos. Helsinki: Gaudeamus.
- Freeman, R Edward (1984). *Strategic management. A stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- Gomes, Ricardo (2006). Stakeholder management in the local government decision-making area: evidences of a triangulation study with the English local government. *Brasilian Administration Review*, 3(1), 46-63.
- Gröhn, Mikko (2015). Varhaiskasvatus on lapsen oikeus. Kriittinen diskurssianalyysi varhaiskasvatuksesta ja sen määrittelystä varhaiskasvatuslain säätämisen yhteydessä. Pro gradu- tutkielma. Oulun yliopisto.
- Harrikari, Timo & Hoikkala, Susanna (2008). Nuorten hyvinvointipolitiikka – pahoinvointiin puuttumista ja riskien hallinointia? Teoksessa Autio, Minna, Eräranta, Kirsi & Myllyniemi, Sami (toim.), *Polarisoituva nuoruus? Nuorten elinolot vuosikirja* (s. 150-160). Helsinki: Hakapaino.
- Helen, Ilpo (2016). *Elämän politiikat: yhteiskuntatutkimus Foucault'n jälkeen*. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Hämäläinen, Hanna (2013). Säädöstekstin intertekstuaalisuudesta. Pro gradu-tutkielma. Helsingin yliopisto.
- Jones, Thomas (1995). Instrumental stakeholder theory: A synthesis of ethics and economics. *Academy of Management Review*, 20(2), 404-437.
- Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (1999). Kysymys-vastaus-menetelmä analyysin apuna. Teoksessa Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (toim.), *Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot* (s. 34-59). Tampere: Tammer-Paino.
- Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa & Ylikoski, Petri (1999). Merkitys ja tulkinta. Teoksessa Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (toim.), *Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot* (s. 24-33). Tampere: Tammer-Paino.
- Ketola, Henriikka (2020). Perusoikeuksien rajoittaminen tartuntatauteihin liittyvissä poikkeusoloissa. Pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto.
- Kaunistmaa, Eeva, Nerg, Päivi, Karhunen, Minna & Majava, Jaakko (2021). Julkisen hallinnon strategia: Näin suomalaista julkista hallintoa uudistetaan 2020-luvulla. *Hallinnon tutkimus*, 40(2), 69-77.
- Ketola, Henriikka (2020). Perusoikeuksien rajoittaminen tartuntatauteihin liittyvissä poikkeusoloissa. Pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto.

- Koivisto, Ida (2011). Hyvän hallinnon muunnelmat: julkisoikeudellinen tutkimus. Väitöskirja. Helsingin yliopisto.
- Koskinen, Heli I (2010). Prevention of zoonotic animal diseases: a step towards co-operation among Nordic authorities. *Journal of Public Health*, 18(4), 385–390.
- Koskinen, Heli I (2012a). Co-operation between Finnish authorities in the event of animal disease: a rhetorical comparison of three laws from Finnish legislation. Teoksessa Pedersen Mathias L. & Christoffersen Jakob. (toim.), *Nordic Countries: Economical, Political and Social Issues* (s. 155-165). New York: Novapublisher.
- Koskinen, Heli I (2012b). 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, Heli I (2019). Viranomaisyhteistyö ja eläintautien vastustaminen ympäristöterveydenhuollon hallinnossa. Väitöskirja. Helsingin yliopisto.
- Kristeva, Julia (1986). *The Kristeva Reader*. New York: Columbia University Press.
- Lukka, Hannah (2018). [Brott utan målsägande. En diskursanalys av lagtexter om prostitution](#). Examensarbete. Linneuniversitet.
- Mattila, Heikki (2002). *Vertaileva oikeuslingvistiikka*. Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus.
- Mero, Milla (2015). Uusliberaalia sosiaalityötä? Retorinen diskurssianalyysi sosiaalihuoltolakesityksestä. Pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Mertanen, Katariina (2013). Vankilakoulutus marginalisaation hallintana? Diskurssianalyttinen tutkimus naisille vankilassa järjestettävästä koulutuksesta. Pro gradu-tutkielma. Helsingin yliopisto.
- Miles Samantha (2017). Stakeholder theory classification: A theoretical and empirical evaluation of definitions. *Journal of Business Ethics*, 142(3), 437-459.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna, Honkatukia, Päivi & Ruuskanen, Minna (2007). Legal texts as discourses. Teoksessa Gunnarsson, Åsa, Svensson, Eva-Maria & Davies, Margaret (Eds.), *Exploiting the Limits of Law* (s. 69-88). Routledge.
- Onnismaa, Eeva-Leena, Paananen, Maiju & Lipponen Lasse (2014). Varhaiskasvatusjärjestelmän polkuriippuvuuksien äärellä. *Kasvatus ja Aika*, 8(2), 6-21.
- Phillips Nelson & Hardy Cynthia (2002). (Eds), *Discourse analysis. Investigating process of social construction*. California: Sage.
- Pittman, Maria & Laddomada, A (2008). Legislation for the control of avian influenza in the European Union. *Zoonoses and Public Health*, 55(1), 29-36.
- [Pohjoismaisen yhteistyön sihteeristö \(2015\)](#).
- Pohjoismaiden ministerineuvosto (2018). [Vahvempaa pohjoismaista oikeusyhteistyötä. Haasteita ja mahdollisuuksia](#).
- Räisänen, Helmi (2018). Varautuminen vääjämättömään. Tulevan influenssapandemian hallinta Suomessa. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto.
- Schiffrin, Deborah (1994). *Approaches to discourse*. Oxford: Blackwell.
- Tuori, Kaarlo & Kotkas Toomas (2016). *Sosiaalioikeus*. 5. uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.
- Vitálišová, Katarina, Murray-Svidroňová, Mária & Jakuš-Muthová, Nikoleta (2021). Stakeholder participation in local governance as a key to local strategic development. *Cities*, 118, 103363.