

SUOMEN MALLI

MURROKSESSA

- POLITIIKKA KAKSILLA SÄÄNNÖILLÄ



KONFERENSSIRAPORTTI
EDUSKUNTATUTKIMUKSEN KESKUKSEN
JULKAISUSARJA OSA 2



TURUN
YLIOPISTO

SUOMEN MALLI
MURROKSESSA
– politiikkaa kaksilla säännöillä

ISBN 978-951-29-8145-8

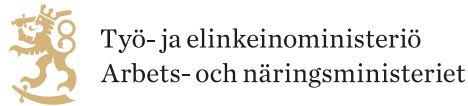
Eduskuntatutkimuskeskuksen julkaisusarja osa 2

Suomen malli muurossa -konferenssi Turussa

25.-26.2.2020

sites.utu.fi/reglob

YHTEISTYÖSSÄ



toimitustyö: VTT Anders Blom
taitto: Niklas Tuomola (mmdigital.dev)
painatus: Painosalama Oy

Toimitustyön aineistojen kokoamisessa avustivat opiskelijat:

Jaakko Hietarinta

Mia Holmberg

Taru Kangas

Väinö Kuusinen

Marko Mäkinen

Milla Ojalehto ja

VTM Aappo Pukarinen

SISÄLLYS

6 TOIMITTAJALTA - RAKKAUDESTA LAJIIN

Anders Blom

7 SUOMEN MALLI MURROKSESSA

Marko Joas, Louis Clerc

SUOMEN MALLI MURROKSESSA -KONFERENSSIN AINEISTOJA SUOMEN TALOUDEN JA POLITIIKAN NÄKYMÄ HELMIKUUSSA 2020

KESTÄÄKÖ SUOMEN MALLI?

9 Haasteena demografia, etuna taito.

Martti Hetemäki

11 Vaikutusvallan ostamista on mahdotonta estää - vallankäyttö 2020 -luvun Suomessa

Hanna Wass

12 Kolmikanta, yrittäjät ja politiikan tulevaisuus

Anssi Kujala

LUOTTAMUS PITKÄLLÄ JA LYHYELLÄ AIKAVÄLILLÄ

14 Eläkejärjestelmän tulevaisuus

Jaakko Kiander

15 Lobbausta vai luottamuksen rakentamista?

Suvi-Anne Siimes

16 Luottamuspääoman kasvattaminen tulevaisuudessa

Marjo Miettinen

AKATEEMISET TYÖPAJAT

18 Työpaja 1: Sääntelymallit

Tuomo Yli-Huttula, Paul Tiensuu, Tommi Niinimäki, Laura Nordström, Harri Järvinen

23 Työpaja 2: Poliittisen valmistelun läpinäkyvyys

Markku Jokisipilä, Kimmo Elo, Kimmo Collander, Rauli Rapeli, Aino Hirvola

26 Työpaja 3: Kolmikantaisen sopimisen tulevaisuus

Elina Kestilä-Kekkonen, Seppo Koskinen, Niklas Jensen-Eriksen, Maiju Wuokko, Matti Hirvola, Anders Blom

31 Työpaja 4: Suomalainen korruptiivisuus – miten sitä pitäisi mitata?

Catharina Groop, Tanja Tamminen, Erkki Laukkanen, Fredrik Malmberg

SITRA: MISTÄ PÄÄTÖKSENTEON AGENDA

33 Miten meihin vaikutetaan 2020-luvulla?

Jukka Vahti

34 Kansanvallan peruskorjaus: Kenen ehdoilla yhteiskuntaa vastedes uudistetaan?

Jouni Backman

35 Millainen digijälki meistä jää ja kuka hyötyy datastamme?

Riitta Vänskä

36 Mistä päätöksenteon agenda? – kokemuksia Brysselistä

Jyrki Katainen

38 Sitran paneelikeskustelu: Miten meihin vaikutetaan 2020-luvulla?

Jukka Vahti, Elina Moisio, Atte Jääskeläinen, Antti Kivelä

EDUSKUNTA JA SUOMEN MALLI – PÄIVITYS TULEVAISUUTEEN

- 39 **Suomen mallin tulevaisuus ja avoimuusrekisteri**
Matti Vanhanen
- 40 **Sääntelykokemuksia EU:sta ja Suomesta**
Piia-Noora Kauppi
- 41 **Parlamentaarinen paneeli: Millainen on hyvä edunvalvontatapa?**
Sofia Virta, Annika Saarikko, Arto Satonen, Aki Linden, Jani Mäkelä, Johannes Yrttiaho
- 42 **Avoimuusrekisteri osa demokratiaohjelmaa**
Niklas Wilhelmsson
- 43 **Viisas päättäjä ei voi elää umpiossa**
Tuomo Yli-Huttula
- 43 **Kaverikapitalismi on vaarallista ja saanut uusia muotoja**
Matti Putkonen
- 44 **Kuka tulevaisuudessa omistaa Suomen mallin?**
Olli Koski, Heli Puura, Philip Aminoff
- 46 **Sääntelyn uudet haasteet ja logiikka**
Antti Neimela
- 47 **Suomen malli Euroopassa - Fix It or Fixit? Remontti vai ero?**
Ari Niemi, Ville Kaunisto, Jani Mäkelä, Markku Jokisipilä

KAKSIEN SÄÄNTÖJEN EUROOPPA

– MISTÄ MALLIA SUOMELLE ?

- 50 **NÄKYMÄTTÖMÄN JÄLJILLÄ – POHDINTAA SUOMALAISESTA KORRUPTIOSTA JA LOBBAUKSESTA**
Salla Nazarenko
- 53 **KATSAUS AVOIMUUSREKISTERIHANKKEEN TAUSTOIHIN JA ETENEMISEEN**
Sami Demirbas
- 55 **LOBBAUS JA EDUSTUKSELLINEN DEMOKRATIA**
Markku Jokisipilä
- 58 **POLITIIKAN SUOMALAISET PÖYTÄTAVAT POHDINNASSA**
Anders Blom
- 62 **SUOSITUKSIA LOBBAUSTA KÄSITTELEVÄSTÄ KIRJALLISUUDESTA**
- 65 **LOBBAUSTA KÄSITTELEVÄÄ SANASTOA**
- 73 **TAULUKKO: ÄÄNESTYSAKTIIVISUUS 1907-2020**

TOIMITTAJALTA

- RAKKAUDESTA LAJIIN

Tämä julkaisu on esimerkki työelämäprofessorin arjen aherruksesta, kun käsissäsi on raportti helmikuussa pidetystä poliittisen vaikuttamisen konferenssista. Työelämäprofessoreista Turun yliopiston rehtori on antanut 19.2.2016 päätöksen (Dnro 56/00212016): ”Professor of Practice -rekrytointien tavoitteena on tuoda Turun yliopistoon uudenlaista ja monipuolista näkemystä yhteiskunnan eri osa-alueilta. Lisäksi tavoitteena on lisätä ja korostaa ymmärrystä yliopiston merkityksestä yhteiskunnallisena vaikuttajana.” Ja: ”Professor of Practice -tehtävässä toimiva henkilö edistää yliopiston ja yhteiskunnan vuorovaikutusta jakamalla ja siirtämällä käytännön ajankohtaista tietoa alan opetuksen ja tutkimuksen kehittämiseen, rakentamalla verkostoja yliopiston ja työelämän välillä sekä vahvistamalla yhteiskuntasuhteita.” (<https://www.utu.fi/fi/i ihmiset/anders-blom>)

Julkaisussa pyritään tuomaan tutkimus, yhteiskunnallinen tilanne ja siinä toimivat ihmiset yhteen. Toivottavasti julkaisu elää hetken käytännön käsikirjana politiikan ilmiöistä, joista kannattaa olla selvillä kampuksilla ja vallan käytävillä. Kansanedustajille tämä on tietopaketti lobbauksesta. Ja toimittajille tässä on taustaa sille, kuinka politiikka voi alkaa yhden sanan merkityksen tulkinnasta – esimerkiksi sanasta lobbaus. Julkaisun alaotsikossa on jo tulkinta ”Politiikkaa tehdään kaksilla säännöillä”. Toiset ovat kotimaisia, toiset EU-instituutioiden ja muiden jäsenmaiden. Joka ei ymmärrä tätä, ei kenties selviä 2020-luvun haasteissa.

Kun tieteellisen tutkimuksen tavoitteena on syventää tietomäärää ja tuoda usein kapeisiin ja tarkasti rajattuihin ilmiöihin ja tutkimuskohteisiin uutta tietoa, työelämäprofessorin yhtenä tehtävänä on yli oppisuuntien yhdistää yliopiston ja yhteiskunnan välistä vuorovaikutusta, keskustelua ja yhteistyötä. ”Suomen malli murroksessa” -konferenssi 25.-26.2.2020 oli tällainen ponnistus, josta tämä raportoi. Omasta puolestani kiitän kaikkia kumppaneitamme hyvästä yhteistyöstä ja merkittävästä panoksesta. Turun yliopistosäätiön Turun Sanomien rahastolle osoitan suuret kiitokset. Jag tackar också Åbo Akademis Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi för ett bra samarbete!

Työni akateeminen tukikohta on Turun yliopiston Eduskuntatutkimuksen keskuksessa, joka on dynaaminen yhteisö osana Turun yliopiston yhteiskuntatieteellistä tiedekuntaa. Professori Markku Jokisipilän johdolla keskuksella on näkyvä rooli suomalaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa. Kiitän työyhteisöäni ja Markkua vahvasta tuesta.

Omat jatko-opintoni, väitöskirja ja sen jälkeinen työ ei olisi onnistunut ilman Liikesivistysrahastolta saamaani taloudellista tukea. LSR:lle lämpimät kiitokset. Monivuotinen työni poliittisen talouden ja sen tutkimisen piirissä kantaa nyt hedelmää. Julkaisu on esimerkki laajapohjaisesta yhteistyöstä. Tunnen mielihyvää, että olen saanut olla mukana akateemisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa – ja ”lentää tässä parvessa”.

Suomalainen poliittinen kulttuuri on ankkuroitunut vahvasti eurooppalaisiin traditioihin, joita globalisaatio nyt koettelee. Uusi perustuslakimme on rakennettu siten, että suomalaiset pystyvät mobilisoimaan omat kantansa Euroopan instituutioiden päätöksentekoon, jonka osa olemme olleet vuodesta 1995. Julkaisu kertoo, miten yhteiskunnan avainhenkilöt, tutkijat ja vaikuttajat näkivät Suomen talouden ja politiikan haasteet koro-nakriisin aattona helmikuulla Turun yliopiston täyttäessä 100 vuotta.

Sitten tuli korona. Sen jälkeen maailma ja Eurooppa eivät ole entisensä. Keskustelu kestävyysvajeesta kääntyi pääläelleen – hallitukset päättivät velkaantua lisää – Suomi arviolta 20 miljardia euroa. Työmarkkinajärjestöt sopivat ripeästi työttömyysturvamenettelyn nopeuttamisesta. EU:n huippukokouksessa heinäkuulla päätettiin ehdottaa jäsenmaille 1800 miljardin rahoituspaketin. Suomen malli on jälleen sopeutumisessa uuteen historialliseen vaiheeseen, josta keskustellaan elokuun lopulla mm. Eurooppa Foorumissa Turussa.

Julkaisun tehtävänä on lopulta kertoa opiskelijoille, kuinka kiehtovan monipuolinen, vaativa ja kansainvälinen työelämä voi odottaa yhteiskuntatieteellisen uran valinnutta. Julkaisu löytyy verkosta osoitteesta sites.utu.fi/reglob

Anders Blom

valtiotieteiden tohtori, työelämäprofessori

SUOMEN MALLI MURROKSESSA

Suomen malli murroksessa-konferenssi nosti esiin keskeisen kysymyksen, jota tarkasteltiin monesta eri näkökulmasta. Kysymys esitettiin aikana, jolloin maailma, toimintaympäristö Suomessa ja sen ympärillä on pitkään muuttunut epävarmemmaksi. Vanhat kestävät poliittiset rakenteet ovat heikentyneet populististen ja kansallismielisten voimien vahvistuessa kasvavien talousongelmien paineessa. Konferenssi oli myös yksi viimeisistä tapahtumista, joka järjestettiin Turun yliopiston ja Åbo Akademin toimesta ennen korona-pandemian mukanaan tuomia rajoituksia. Pandemia on vain vahvistanut kansallista päätöksentekoa kansainvälisen yhteistyön kustannuksella.

Suomen malli on tietenkin abstrakti käsite, toimintatapa, joka voidaan vain osaksi yleistää malliksi joka olisi aina nähtävissä jokaisessa päätöksentekotilanteessa. Suomen poliittinen järjestelmä (eli vaalilainsäädäntö ja siitä osin johtuva heterogeeninen puoluejärjestelmä) tuo mukanaan laajat koalitionhallitukset. Tämä taas on luonut poliittisen kulttuurin, jossa lähes kaikki puolueet pääsevät mukaan päätöksentekoon ja myös joutuvat samalla antamaan periksi keskeisistä tavoitteistaan voidakseen edes hieman vaikuttaa hallitusohjelman sisältöön.

Suomen aikaisemmin hyvinkin vahvasti raskaaseen teollisuuteen keskittynyt talous toi mukanaan rajatun joukon vahvoja toimijoita. Nämä ryhmät pystyivät pitkään sopimaan talouspolitiikan suuret linjat, yhdessä keskeisten poliittisten toimijoiden kanssa.

Tätä konsensuseseen perustuvaa Suomen mallia on kritisoitu useasta suunnasta. Mallin suurimmat puutteet ovat kriitikoiden mukaan puuttuva dynaamisuus, tehokkuus, demokraattinen läpinäkyvyys, puutteellinen tasa-arvo ja jopa oikeudenmukaisuus. Toteutuuko vaalien kautta saavutettu kansan tahto, demokratia, jos päätökset ovat laajempaan keskusteluun pohjautuvia, esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen kanssa? Onko kaikilla kansalaisyhteiskunnan toimijoilla resursseja osallistua valmisteluun ja näin epäsuorasti päätöksentekoon? Onko tämä osallistuminen, eli lobbaaminen, tarpeeksi avointa? Miten eri ja yhä useammat toimintatasot vaikuttavat päätöksenteon muutoksiin? Kuinka yhteiskunnan vanhentuneiden rakenteiden paineet ja globaalit ongelmat (väestörakenne, työvoiman maahanmuuton lisäämisen tarve, globaali talouskehitys, yksipuolinen teollisuus rakenne ja teknologian kehitys, ympäristö-ongelmat ja ilmastokysymykset) aktivoivat eri toimijoita?

Monitasohallinnan käsite on selvästi tuonut esiin tarpeen myös tarkastella kehitystä niin EU:n kuin myös paikallistason toiminnan osalta. Edunvalvonnan tarve on laajentunut. Eri toimijoiden – poliittisten toimijoiden, hallinnon, kuntien, yritysten, kolmannen sektorin – toimintaympäristö on selvästi kasvanut koko EU-jäsenyyden aikana. Muutos on tuonut mukanaan ammattimaisen edunvalvonnan. Muutos tulkitaan usein negatiiviseksi avoimuuden osalta, mutta itse asiassa se mahdollistaa myös paremman sääntelyn ja seurannan. Euroopan yhteinen talousalue ja valuutta ovat myös kaventaneet mahdollisuuksia ohjata kansallisilla päätöksillä talouden suuntaa vaikkakin pienen maan etu ovat juuri avoimet markkinat. Muutosten läpiviemiseen talouspolitiikan osalta vaaditaan yhä laajempaa toimijajoukkoa ja taloudellis-poliittisia työkaluja, eli uutta toimintamallia.

Suomen malli on murroksessa. Se on tosin jo aikaisemmin ollut jatkuvaa ympäristön mukanaan tuomaa muutosta, ei niinkään äkillistä ja jyrkkää toimintatavan muutosta. Jatkuvasta muutoksesta on tullut uusi malli, jonka kanssa Suomen on elettävä siihen asti kunnes uusi tasapaino ja hitaamman muutoksen aika koittaa.

Suomen malli murroksessa-konferenssi jatkaa Åbo Akademin ja Turun yliopiston vahvaa ja pitkäaikaista yhteistyötä politiikan ja yhteiskunnan tutkimuksen alalla. Turun molemmat yliopistot ovat selvästi johtavia demokratiatutkimuksen yksiköitä Suomessa. Yhteistyö on joustavan verkostomaista, vahvaa ja yliopistojen vahvuusalueiden osalta toisiaan täydentävää. Yhteistyöhön kuluu myös hyvin toimiva sidosryhmätoiminta, Turun kaupunki ja alueen muut toimijat täydentävät omalla vahvalla panoksellaan toimivan yhteiskuntatieteellisen osaamisen keskittymää. Siitä konferenssi ja tämä julkaisu ovat hyvä esimerkki.

Marko Joas

Dekaani

Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Åbo Akademi

Louis Clerc

Dekaani

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Turun yliopisto

SUOMEN MALLI MURROKSESSA -KONFERENSSIN AINEISTOJA

SUOMEN TALOUDEN JA POLITIIKAN NÄKYMÄ HELMIKUUSSA 2020

| KESTÄÄKÖ SUOMEN MALLI?

Haasteena demografia, etuna taito.

Martti Hetemäki

Valtiosihteeri, Valtionvarainministeriö

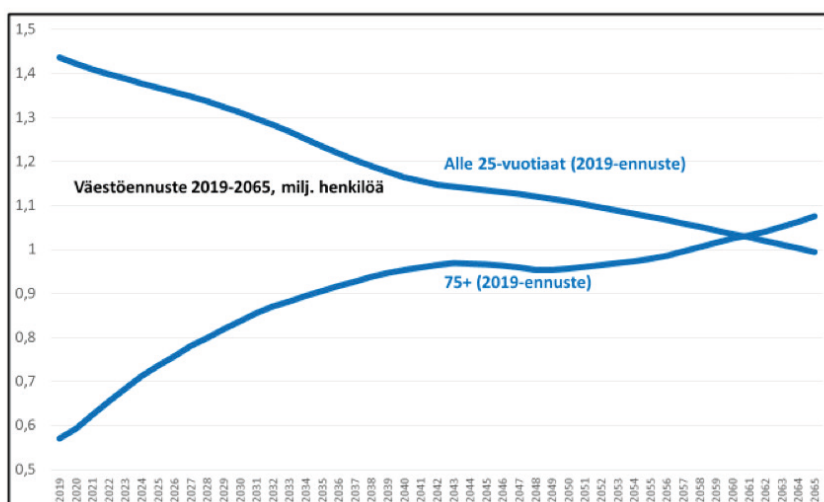
- Suomessa vanheneva väestö, hankala demografia ja kestävyysvaje vaikuttavat negatiivisesti työllisyysasteeseen.
- Ongelmat ovat rakenteellisia ja vaativat toimia kolmikannalta, jotta kriisiin ajautuminen voidaan välttää.
- Halventunut laina on mahdollistanut sen, että kestävyysvajeesta ei ole tarvinnut keskustella. Tämän pitää muuttua.

Martti Hetemäen esittämässä kaaviossa ennustetaan Suomen väkiluvun kehitystä ikäryhmittäin. Alle 25-vuotiaiden määrä on voimakkaassa laskussa, kun taas yli 75-vuotiaiden osuus tulee kasvamaan ja ohittamaan 2060-luvulla alle 25-vuotiaiden määrän. Kehitys on Suomen julkisen talouden kannalta huolestuttava, ja maamme erottuu myös muihin Pohjoismaihin nähden negatiivisesti. Suomea vaivaa julkisten palveluiden ja etuuksien rahoitusvaje eli kestävyysvaje,

joka huonon demografian lisäksi liittyy vahvasti myös Suomen matalaan työllisyysasteeseen.

Hetemäki nostaa Suomen vertailupariksi ja mallimaaksi Ruotsin. Suomen demografia on Ruotsia epäsuotuisampi, joten Suomessa tarvitaan korkeampaa työllisyysastetta kuin Ruotsissa. Työllisyysasteen nosto edes Ruotsin tasolle tarkoittaisi jopa noin 250 000 uutta työllistettyä henkilöä. Suomen heikkoa menestystä ei Hetemäen mukaan selitä työn kysyntä, vaan

Suomen väestöennuste 2019-2065



Suomessa on jopa kasvavaa niukkuutta työvoimasta. Ongelmat ovat rakenteellisia, jolloin Suomen mallilla ja etenkin kolmikannalla on suurena haasteena se, saadaanko tarvittavat päätökset tehdyksi.

Suomen mallin ongelmien ratkaisua varten on korjattava ongelmakohtia, mutta myös pidettävä kiinni olemassa olevista vahvuuksista verrattuna muihin Pohjoismaihin. Suomen aikuisväestö on osaavaa ja heikosti koulutettujen osuus väestöstä on pienempi kuin missään muussa Pohjoismaassa. Osa-aikaista työtä tekevien osuus on ollut kuitenkin jatkuvassa kasvussa. Suurimpia ongelmia Suomen kannalta on, että meillä 55-64-vuotiaiden työllisyysaste on verrokkeihin verrattuna huono. Jos ikääntyvien työllisyysaste saataisiin nostettua Ruotsin tasolle, niin Suomen tasolla se voisi tarkoittaa noin 87 000 henkilön työllistymistä.

Hetemäki kääntää huomion myös työnhaun tukeen ja velvoittavuuteen. Yhdysvaltalaisessa mallissa työnhaun velvoittavuus on matala, mutta toisaalta huonot tuet johtavat siihen, että töihin pyritään aktiivisesti. Pohjoismaiden mallissa yhteiskunnan tuet ovat korkeita, mutta työnhakuun myös velvoitetaan. Hetemäki näkee Suomen olevan näiden kahden mal-

lin välillä epäsuotuisassa asemassa. Hetemäki ehdottaa ratkaisuksi työnhaun velvoittamisen lisäämistä eli siirtymistä kohti pohjoismaista mallia. Esimerkkiä voisi hakea Tanskasta, jossa on todettu, että työtöntä työnhakijaa henkilökohtaisesti haastatteleamalla saadaan parhaiten nostettua työllisyyttä.

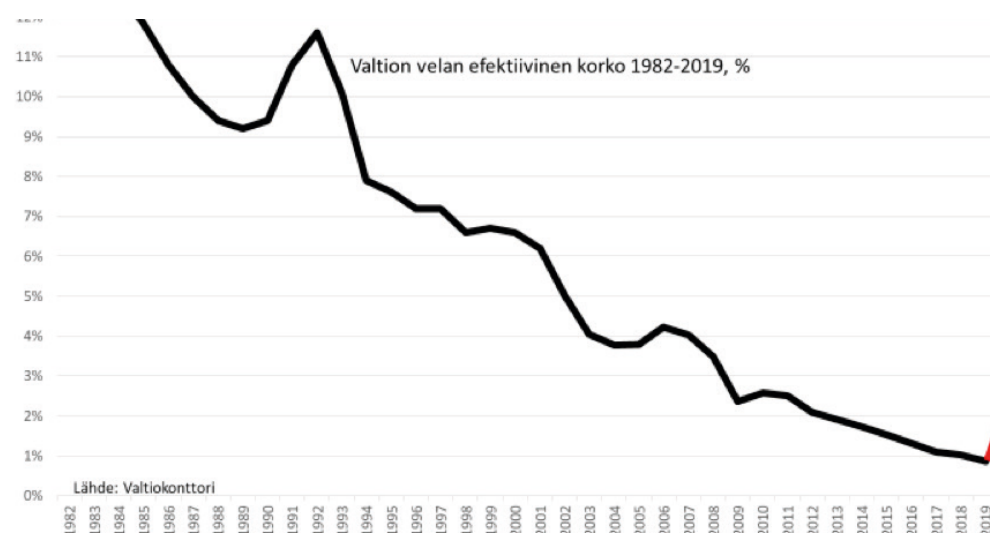
Luentonsa lopuksi Hetemäki peräänkuuluttaa Suomeen lisää kriisitietoisuutta. Aina vain halventunut laina on mahdollistanut valtiolle sen, ettei kestävyysvajeesta ole tarvinnut puhua. Markkinat voivat olla kuitenkin arvaamattomia, jolloin nykyisen nollakoron aikakausi voi päättyä yhtäkkiä. Kriisitietoisuus muodostaa ensimmäisen osan Suomen mallin testin ratkaisua toisen ollessa yhteinen käsitys siitä, mitä täytyy tehdä. Hetemäki nostaa esille positiivisena esimerkkinä kiky-sopimuksen, jossa havaittuun kilpailukykykriisiin löydettiin ratkaisu. Haasteena on se, että kriisejä täytyisi myös osata ennakoida ja osata puuttua niihin ennen kuin ne eskaloituvat. Suomen rakenteellinen työttömyys ei ole riippuvainen maailmantalouden käänteistä, joten heikkoa suhdannetta ei Hetemäen mukaan voida pitää tekosyynä ongelman ratkaisun lykkäämiseksi. Kolmikannan on kyettävä tekemään

ratkaisuja, jotta kriisiin ajautuminen voidaan välttää ja Suomen malli säilyttää. 

Säilyykö kolmikanta työllisyystestistä?

Kriisitietoisuus	Ei	Kyllä
Onko kolmikannalla yhteinen näkemys työttömyyden syistä?		
Kyllä	Työllisyystoimet tiedetään, mutta kriisin riski ei vielä tarpeeksi vakava.	Kolmikanta pystyy päättämään tarvittavista toimista.
Ei	Ei kiirettä sopia rakenteellista työllisyyttä nostavista toimista.	Kriisitietoisuus, muttei yhteistä käsitystä toimista.

Maailmantalouden vakava häiriö voi muuttaa nopeasti sijoituspäätöksiä ja valtioodien korkoja



Vaikutusvallan ostamista on mahdoton estää - vallankäyttö 2020 -luvun Suomessa

Hanna Wass

Tutkija, Helsingin yliopisto

- Taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus kaventavat päätöksentekoa. Parempiosaisilla on enemmän valtaa omien etujen ajamiseen.
- Isojen järjestöjen vakuuttaessa paikkansa yhteiskunnallisessa keskustelussa jäävät pienet järjestöt kuulematta.
- Eriarvoisuuden ehkäiseminen on demokratiateko.

Helsingin yliopiston tutkija Hanna Wass, edustaa Kansalaisuuden kuilut ja kuplat (BIBU) -tutkimuskonsortiota. Wassin mukaan yleisesti ottaen Suomen mallista nostetaan esille konsensuskulttuuri, toimijoiden vahva keskinäinen luottamus ja kansan onnellisuus. Kuitenkin myös Suomesta löytyy demokratian ongelmakohtia. Hän puhuu eliittikehästä, missä taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus linkittyvät erilaisiin vinoumiin yhteiskunnallisessa toiminnassa ja sitä kautta päätöksenteon kapenemiseen. Tutkimusten perusteella voidaan vahvasti väittää, että mitä enemmän yksilöllä on muskeleita työelämässä, sitä enemmän hänellä on myös resursseja poliittiseen vaikuttamiseen.

Eri ammattiryhmien välillä voidaan nähdä jako

äänestysaktiivisuudessa. Myös omien vanhempien ja sisarusten äänestysaktiivisuus vaikuttaa. Tähän liittyvät sekä periytyvä tulotaso että lapsuudessa opitut kansalaisuuden mallit. Vinouma ei liity pelkästään äänestysaktiivisuuteen, vaan myös ehdokkaaksi haakeutuvat jo lähtökohtaisesti ne, jotka ovat korkeammin koulutettuja ja taustaltaan kantasuomalaisia. Vaalikampanjointi vaatii yleensä paljon rahaa ja muita resursseja. Täten myös päättäjiksi valitut ovat yleensä jonkinlainen eliittinen joukko, joka ei edusta yhteiskunnan kokonaisuutta.

Päätöksenteossa kuultavat järjestöt ovat suuria ja vakiinnuttaneet asemansa, kuten esimerkiksi tietyt elinkeinoelämän järjestöt. Sen sijaan pienemmät jär-

Institutionalisoituneen edustuksen eliittikehä.



Lähde: Mattila, Rapeli, Wass ja Söderlund 2017 (muokattuna).

Vallan neljät kasvot.

- **Perinteinen lainsäädäntövalta** (power as a decision-making)
 - "A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do" (Dahl 1957, 202–203)
- **Agendavalt** (power as agenda setting)
 - "A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration only of those issues that are comparatively innocuous to A (Bachrach ja Baratz 1962, 948)
- **Intressien muokkausvalta** (power as thought control)
 - "A ... also exercises power over B by influencing, shaping or determining his very wants" (Lukes 1974, 24)
- **Sisäistetty valta**

jestöt kokevat, etteivät niiden äänet tule kuulluiksi. Wassin mukaan ei voida myöskään väittää, että rahalla ei olisi väliä suomalaisessa politiikassa. Vallan määritelmänä ei voida pitää vain perinteistä lainsäädäntövaltaa, vaan siihen kuuluvat myös **agendavalta**, intressien **muokkausvalta** ja **sisäistetty valta**.

Parempiosaisilla ihmisillä on paremmat mahdollisuudet käyttää hiljaista valtaa ja ajaa omia intressejään heidän suuren sosiaalisen pääoman takia. Anu Kantolan ja Hanna Kuuselan Huipputuloiset – Suomen rikkain promille -kirjan perusteella voidaan huomata, että rikkaat ovat verkostoituneet keskenään

ja heillä on myös hyvät verkostot elinkeinoelämän ja päättäjien suuntaan.

Hanna Wass toteaa lopuksi, että koska vaikutusvallan ostamista on mahdotonta estää, tärkeintä demokratian ja vinoumien oikaisun kannalta olisi estää varallisuuden liian epätasainen jakautuminen. Hän kutsuu eriarvoisuuden ehkäisyä demokratiateoksi. Kaikkea ei voi kuitenkaan ratkaista vain lainsäädännöllä, vaan korjattavaa on myös ihmisten asenteissa, jotka etääntyvät yhä enemmän toistaan sen suhteen, mikä määrä epäarvoisuutta yhteiskunnassa on sallittavaa. 🔗

Kolmikanta, yrittäjät ja politiikan tulevaisuus

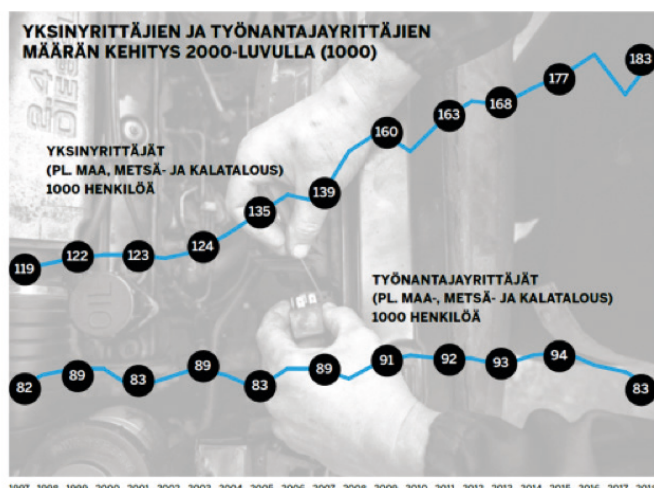
Anssi Kujala

Varatoimitusjohtaja, Suomen yrittäjät

- Yksinyrittäjien määrä on kasvanut viime vuosien aikana, mutta työnantajayritysten määrä on jopa hieman laskenut.
- Ensimmäisen työntekijän palkkaamista tulisi helpottaa. Yrittäjät näkevät tämän olevan jopa suurempi päätös kuin yrityksen perustaminen.
- Keskusjärjestöjen välinen sopiminen on historiaa. Liittotason sopimukset toimivat välipysäkkinä paikalliselle sopimiselle.

Kujala toi keskusteluun näkemystä siitä, millaiselta Suomen malli ja kolmikanta näyttää yrittäjien näkökulmasta. Yrittäjyyden nykytrendeistä hän nostaa esille yhä kasvavan ikääntyneiden yrittäjien määrän, mutta myös positiivisena vastatrendinä nuorten yrittäjyyksinnön kasvun, jolle haetaan selitystä viimein

Yksinyrittäjyys kasvanut vahvasti



unohtuneista 1990-luvun lamavuosista. Kujala nostaa esille myös sen, että yrittäjyysaktiivisuuden buumi koskee korkeakoulutettuja ja uusia yrityksiä perustavat myös monet maahanmuuttajat.

Eniten Kujala korostaa sitä, miten merkittävä muutos yksinyrittäjien määrän voimakas kasvu on ollut. Tilaston mukaan yksinyrittäjiä oli Suomessa vuonna 2018 jopa 183 000, minkä lisäksi yksinyrittäjien osuus työllisistä on Suomessa suurempaa kuin muissa Pohjoismaissa.

Samaan aikaan työnantajayrittäjien määrä on pysynyt tasaisena ja jopa laskenut. Kujala myös lisää, että jos hallitus aikoo täyttää työllisyystavoitteensa eli luoda Suomeen 60 000 uutta työpaikkaa, se ei voi olla kiinnittämättä huomiota yrittäjyyteen.

Kujala myös esittelee 12 toimenpidettä, jotka Suomen Yrittäjät ovat laatineet yksinyrittäjyyden vahvistamiseksi. Yhtenä keskeisimmistä kohdista nostetaan esille yhdeksäs kohta, jossa halutaan kannusteita ensimmäisen työntekijän palkkaamiseen. Suomen Yrittäjien keräämien tietojen mukaan jopa kolmasosa



yrittäjistä olisi valmiita palkkaamaan ensimmäisen työntekijänsä, mutta palkkauspäätöksen ollessa suuri taloudellinen riski, niin kynnystä palkata pidetään jopa suurempana kuin itse yrityksen perustamispäätöstä.

Kolmikannan suhteen Kujala ei näe mahdollisena paluuta keskusjärjestötason sopimisiin, vaan nykytilanne, jossa työehtojen sopiminen hoidetaan liittotasolle, tulee toimimaan vain välipysäkkinä kohti työpaikkasopimista. Kujala esittelee myös Suomen Yrittäjien keräämää gallupdataa siitä, miten vain 12 % kyselyyn vastanneista yrityksistä kuuluu työnantajaliittoon ja 50 % kertoo noudattavansa työehtosopimusta yleissitovuuden perusteella. Lisäksi 16 % ei osaa sanoa noudattaako yritys työehtosopimusta – epävarmoja on etenkin yksinyrittäjien joukossa. Kuitenkin moni gallupiin vastanneista sanoo, että yrityksessä on sovittu asioita paikallisesti, vaikka sen ei pitäisi olla mahdollista.

Kujala kyseenalaistaa myös luottamusmiesjärjestelmän järkevyyden. Kyselyiden perusteella, jos yrityksessä on sovittu paikallisesti työsuhteita koskevista asioista, 94 % yrityksistä vastaa, että asioista on sovittu koko henkilöstön kanssa. Luottamusmiehen ja työntekijöiden keskuudestaan valitseman luottamusvaltuutetun käyttö on harvinaista. Kujala argumentoi, että pienissä yrityksissä asioista sovitaan hyvässä hengessä ja luottamus muodostuu helpommin koko henkilöstön kesken. Hän korostaa edelleen pk-yritysten roolia työpaikkojen luojana ja toistaa Suomen Yrittäjien tavoitteen paikallisen sopimisen estojen vähentämisestä. 🔗

LUOTTAMUS PITKÄLLÄ JA LYHYELLÄ AIKAVÄLILLÄ

Eläkejärjestelmän tulevaisuus

Jaakko Kiander

Johtaja, Eläketurvakeskus

- Väestö ikääntyy nopeasti kaikissa kehittyneissä maissa eikä tästä eläkejärjestelmille aiheutuva sopeutumis-haastetta ole kyetty vielä missään ratkaisemaan tyydyttävästi.
- Ikärakenteen muutoksesta aiheutuva sopeutuspaine ravistelee myös suomalaista eläkepolitiikan mallia, missä työmarkkinajärjestöillä ja kolmikannalla on ollut ratkaiseva rooli.
- Jos työmarkkinajärjestöt eivät löydä sopua tulevista ratkaisuista voi eläkepoliittinen päätöksenteko siirtyä aiempaa selvemmin puoluepolitiikan kentälle.

Eläketurvakeskuksen johtaja Jaakko Kiander taustoitti esityksessään suomalaisen työeläkejärjestelmän muodonmuutosta osana historiallista kompromissia, jossa työeläkkeestä tehtiin lakisääteinen ja pakollinen, mutta vakuuttaminen ja eläkevarojen hallinta jätettiin yksityisten vakuutusyhtiöiden tehtäväksi. Työeläkejärjestelmän alkuvaiheessa eli 1960- ja 1970-luvuilla nopea talouskasvu ja väestön edullinen ikärakenne pitivät huolen siitä, ettei työeläkemaksujen säännöllinen korottaminen nostanut voimakasta vastarintaa. Samalla myös eläke-etuuksia parannettiin. Tätä auttoi se, että Suomi oli 1980-luvulle asti suhteellisen säädelty ja suljettu talous. Pääoman liikkuminen ulkomaille oli rajoitettua, mikä paransi ay-liikkeen neuvotteluvoimaa. Tilanne muuttui kuitenkin 1980-luvulla tapahtuneen talouden liberalisoinnin ja sitä seuranneen 1990-luvun syvän talouskriisin seurauksena. Talouden lama, työttömyys ja heikoilta näyttävät väestöennusteet muuttivat suhtautumista tulevaisuuden näkymiin. Väestön vanhenemisen asettamat haasteita eläkejärjestelmälle ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiselle alettiin ottaa vakavasti 1980-luvulla ja eläkejärjestelmä alkoi reagoida näihin 1990-luvulla. Siitä lähtien järjestelmää on uudistettu työmarkkinajärjestöjen sopimuksilla niin, että pitkän aikavälin rahoituksellinen kestävyys on parantunut. Tämä on tarkoittanut ennen kaikkea sitä, että tosiasiallista eläkkeelle jäämisikää on eri tavoin ryhdytty nostamaan.

Tehdyt eläkeuudistukset ovat parantaneet eläkejärjestelmän kestävyyttä, mutta väestön ikääntymisen koko hyvinvointijärjestelmälle aiheuttavia haasteita ei ole kyetty ratkaisemaan. Mikään muukaan maa ei ole tässä onnistunut, osin siksi, että väestöennusteet ovat muuttuneet heikompaan suuntaan.

Talouden globalisoituminen ja Suomen integroituminen kansainväliseen vaihdantaan on muuttanut suomalaisen korporatistisen päätöksentekomallin toimintaedellytyksiä. Suljetun talouden aikana verojen ja maksujen nostaminen ei ollut kovin ongelmallista. Tilanne on nyt toinen. Pääoman vapaan liikkuvuuden ansiosta elinkeinoelämän neuvotteluvalta on kasvanut ja toisaalta myös kilpailu kiristynyt. Samaan aikaan tapahtunut tuottavuuden kasvun hidastuminen (globaali ilmiö sekin) on pienentänyt sitä liikkumavaraa, joka tuloneuvottelijoilla on käytössään. Samaan aikaan perinteinen laajaan ammatilliseen järjestäytymisen perustuva neuvottelujärjestelmä tulee haastetuksi yhä enemmän. Suomen mallia ravistellaan ja on liikehdintää yleissitovuudesta luopumisen suuntaan. Kiander ennakoi, että tulossa on jyrkempää vastakainasettelua työmarkkinaosa-puolten välillä. Jos kolmikanta horjuu vakavasti esim. järjestäytymisasteen alenemisen vuoksi, on mahdollista, että nykyinen järjestövetoinen eläkeneuvottelumalli murentuu. Korporatistmin kriitikot ovat tätä toki jo ennenkin toivoneet. Muutos merkitsisi kuitenkin eläkepolitiikan aiempaa selvempää siirtymistä puoluepolitiikan piiriin. ☞

Lobbausta vai luottamuksen rakentamista?

Suvi-Anne Siimes

Johtaja, Työeläkevakuuttajat, TELA

- Tyytymättömyys eläketurvajärjestelmään on kasvanut eri syistä niin nuorien kuin myös vanhempien parissa. Osapuolten välistä polarisoitunutta keskustelua tulisi vähentää.
- Työnteon muuttuessa ja monipuolistuessa pakollinen ja kattava eläkejärjestelmä on edelleen toimiva ratkaisu.
- Keskustelua tulisi siirtää kansaneläkkeisiin, joita pitäisi myös muuttaa mikäli työeläkekin uudistetaan.

Siimes sai ensimmäistä kertaa kunnon kosketuksen eläkepolitiikkaan vuoden 2005 mittavasta työeläkeuudistuksesta, joka muotoiltiin laeiksi Lipposen II hallituksen aikana. Hän mainitsee, miten 2000-luvun alussa sukupolvi-keskustelu oli hyvin vähäistä ja eläkkeisiin liittyvät päätökset tehtiin hyvin pienessä

piirissä. Siimes näkee keskustelun avautumisen vähitellen hyvänä asiana vähintäänkin demokratian ja luottamuksen lisäämisen kannalta, vaikka kansa ei ole ehkä vieläkään erityisen kiinnostunut aiheesta.

Hän nostaa myös esille oman ikäluokkansa eli yli 55-vuotiaat, jotka ovat Siimeksen mukaan kärsineet jopa eniten tehdyistä eläkereformeista. Suurinta debattia eläkkeiden suunnasta käydään kuitenkin nuorten ja varttuneempien välillä. Epävarmat tulevaisuudennäkymät ja heikko talouskasvu ovat vähentäneet tyytyväisyyttä eläkejärjestelmään. Siimeksen mukaan nuoret ovat pettyneitä, koska työmarkkinoihin kiinnittyminen on vaikeaa ja tapahtuu myöhemmin kuin ennen, minkä vuoksi tulevaisuus näyttää epävarmalta. Eläkeläiset taas ovat huolissaan omasta toimeentulostaan, mikä

Työeläkejärjestelmään liittyvä päätöksenteko ja pohdinta oli (liian) pitkään vain hyvin pienen piirin asia.

Arvostetuksi tulemisen kokemus on kortilla. Kuplista ei juuri kurkistella ulos. Epäluottamus ja tyytymättömyys kasvavat.

johtaa vaatimuksiin eläkkeiden nostamisesta. Siimeksen mukaan eläkeläiset haluavat viimein kokea olevansa arvokas osa yhteiskuntaa. Lisäksi eläkeläiset ovat suuri äänestäjäjoukko, joten lupaus eläkkeiden nostosta vaalikampanjoinnissa on ollut toimiva keino päästä eduskuntaan.

Siimeksen mukaan monia ryhmiä vaivaa kupla-ajattelu ja vaikeudet asettua toisen asemaan. Eläkeläiset ajattelevat helposti, että nuorilla on edessään hyvä tulevaisuus, mutta yhteiskunta ja talous eivät toimi enää saman logiikan mukaisesti kuin aiemmin. Siimeksen mukaan TELA on yrittänyt lievittää polarisaatiota järjestämällä yhteisiä keskustelutilaisuuksia nuorten ja eläkeläisten kanssa. Ongelmana on kuitenkin ollut rivijäsenten kiinnostuksen puute asiaa kohtaan ja kuppikunnissa pysyminen, mihin Suomen kaltaisella maalla ei olisi varaa.

Eläkejärjestelmä on Suomessa valtion laeilla säätämä ja kaikille yhteinen. Siimes on huomannut halukkuuden yksilöllisempää riskinkantoa, mutta muistuttaa, että myös OECD on ollut huolissaan esimerkiksi työnteon muotojen monipuolistumisesta ja vakituisen työn katoami-

sesta. Siimes itse pitää pakollisuutta ja eläkejärjestelmän kattavuutta hyvänä asiana, koska tällöin riskipoolit ovat suurempia. Hän haluaisi myös siirtää keskustelua kansaneläkkeisiin, koska yleensä eläkekeskustelu käydään juuri työeläkkeestä. Työeläkkeen mahdollisen uudistuksen yhteydessä täytyy myös pohtia, miten maksetaan eläkettä niille, jotka eivät tee työtä.

Syntyvyyden lasku on koko yhteiskuntaan vaikuttava ongelma, jonka vaikutukset näkyvät riippumatta

siitä, miten työeläkeasiat järjestetään. Siimes toteaa, että OECD on antanut Suomelle kiitosta siitä, että Suomessa eläkeläisten väliset tuloerot ovat pysyneet maltillisina. Siimes päättää puheensa toteamalla, että jos emme halua jättää vanhuksia oman onnensa nojaan, kustannukset eläkejärjestelmästä täytyy lopulta kantaa meidän kaikkien yhdessä. [🔗](#)

Luottamuspääoman kasvattaminen tulevaisuudessa – kokemuksia keskusteluista pääluottamusmiesten kanssa

Marjo Miettinen

Hallituksen puheenjohtaja, Ensto ja Teknologiateollisuus

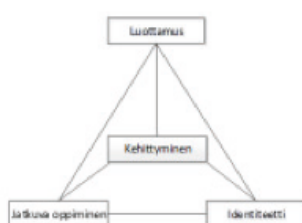
- Yrittäjäpuolella on halua edetä kohti paikallista sopimista.
- Luottamusmiejärjestelyn rooli tulee korostumaan paikalliseen sopimiseen siirryttäessä.
- AY-liikkeen tulisi modernisoitua, esimerkiksi ay-jäsenmaksujen työnantajaperintä ei ole enää tätä päivää

Miettinen kertoo jonkin aikaa sitten valmistuneesta väitöskirjastaan, jonka aiheena on luottamus ja luottamuspääoma. Väitöskirjaa tehdessään hän joutui miettimään, mitä luottamuksella tarkoitetaan. Miettisen mukaan luottamus on vuorovaikutussuhde ja asia, jota ei voi ostaa.

Luottamuksen käsite on myös kulttuurisidon-

nainen. Miettinen kertoo anekdootin vierailustaan puolalaisessa tytäryhtiössä, jossa kävi ilmi, että 10 vuoden jälkeen puolalainen bisnespartneri kuvaili heidän välisensä luottamuksen olevan 60 % tasolla. Suomessa luottamus on Miettisen mukaan alusta lähtien 100 %, mutta puolalaisilla lähtötaso uuden partnerin kanssa 0 %, jolloin 60 % on jo erinomainen tulos.

Kolmikantaa monesta eri suunnasta



Osaamisen kehittymisen kolmikanta

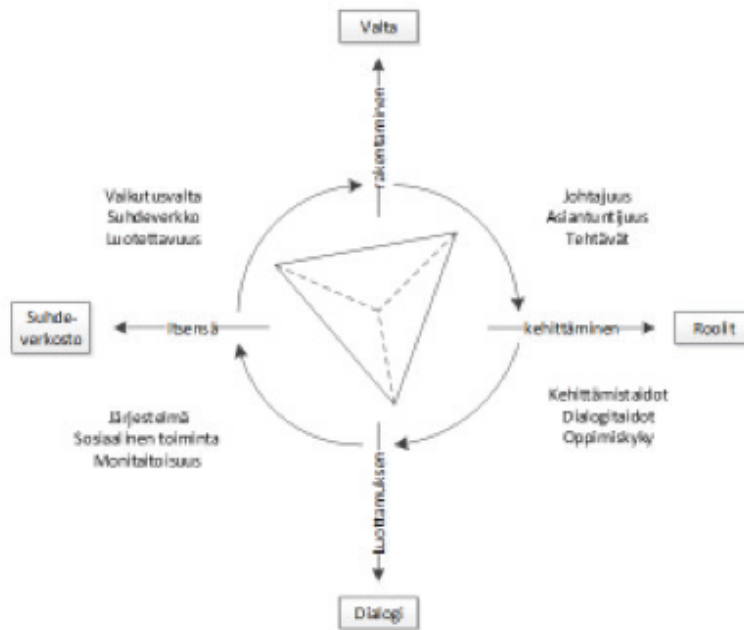


Luottamusmiehen kolmikanta



Omistajan kolmikanta

Yhteisöosaamisen kehittyminen käytännössä



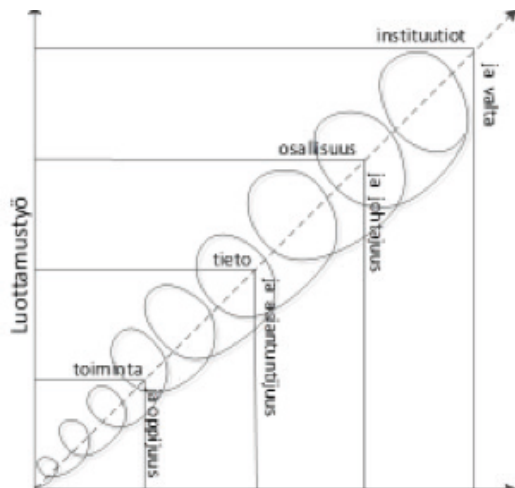
Miettinen väittää, että perheyhtiön omistajana hän miettii aina, mikä on kaikille eli myös työntekijöille parasta. Yhteiskunnallisissa asioissa tulisi miettiä samalla tavalla, mikä on koko Suomen edun mukaista. Miettinen nostaa esille, miten yrittäjäpuolella on halua edetä sopimisessa kohti paikallista tasoa, koska yritykset ovat erilaisia ja osaavat tehdä parhaat ratkaisut yrityksensä kannalta. Hän toivoo modernimpaa ay-liikettä ja näkee esimerkiksi jäsenmaksujen perinnän suoraan palkasta vanhanaikaisena järjestelynä.

Osuutensa lopuksi Miettinen puhuu vielä luottamusmiehistä, joihin hän myös keskittyi väitöskirjassaan. Siirtyminen kohti paikallista sopimista korostaa luottamusmiesten asemaa ja osaamista tulevaisuudes-

sa. Miettinen esittelee väitöskirjasta lainatulla kuviolla, miten luottamusosaaminen kehittyy ajan kuluessa.

Luottamusmies toimii noin pari vuotta lupaavana toimijana, jonka jälkeen uudelleenvalinta nostaa hänet seuraavalle luottamuksen tasolle ja häneltä aletaan kysyä neuvoa. Ajan myötä luottamus kasvaa, jolloin luottamushenkilöön luotetaan enemmän ja hän saa enemmän valtaa neuvottelutilanteissa. Miettinen toteaa, että kuvio toimii luottamushenkilöiden lisäksi myös lobbareihin ja poliitikkoihin, jotka niin ikään saavat ajan kulumisen ja kokemuksen kautta paremman aseman, mutta vain jos he ansaitsevat seuraavan askeleen. ☞

Luottamusosaamisen teorian eri vaiheet



1. Lupaava toimija (1pv-2vuotta)
2. Luotettava toimija (1pv-5vuotta)
3. Osaava sovittelija (1pv-10vuotta)
4. Verkostoituva vaikuttaja (1pv-20vuotta)

| AKATEEMISET TYÖPAJAT

Konferenssi jakautui neljään akateemiseen työpajaan, joissa tutkijat, edunvalvontajärjestöjen, viestintätoimistojen, yritysten ja yhteisöjen edustajat pohtivat politiikan pelisääntöjä, ole-musta ja muutospaineita.

Työpaja 1: Sääntelymallit

- Moderaattori: **Tuomo Yli-Huttula** (Finanssiala ry:n viestintä- ja yhteiskuntasuhteiden johtaja, myös Edunvalvontafoorumin puheenjohtaja)
- Osallistujat:
Paul Tiensuu (VTM, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto),
Tommi Niinimäki (VTM),
Laura Nordström (VTM, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto)
Harri Järvinen (yhteyspäällikkö, SAK, edunvalvontafoorumin edustaja)

Sääntelymallit-työpajan moderaattorina toimii **Finanssiala ry:n viestintä- ja yhteiskuntasuhteiden johtaja Tuomo Yli-Huttula**, joka on myös **Edunvalvontafoorumin puheenjohtaja**.

Yli-Huttula alustaa keskustelua kertomalla Suomeen suunnitellusta lobbarirekisteristä, jonka suunnittelu on aloitettu jo edeltävällä hallituskaudella. Työtä varten perustettu työryhmä puhemies Risikon johdolla julkaisi noin vuosi sitten suuntaviivat ja ylä-tason tavoitteet rekisterin valmistelua varten. Varsinaisen valmistelutyö alkaa piakkoin oikeusministeriössä. Vallitseva tahtotila on sen puolesta, että rekisteri saatisiin valmiiksi tällä hallituskaudella ja asia on myös merkitty hallitusohjelmaan.

Paul Tiensuu antaa katsauksen siitä, miten muissa maissa on hoidettu lobbauksen sääntely ja millainen lobbausrekisteri on keinona verrattuna muihin sääntelyn keinoihin. Aluksi täytyy tietää, mitä halutaan säännellä ja mitä muuta tarvitaan tavoitteen saavuttamiseksi. Hän esittelee viisi eri lobbaussääntelyn keinoja: tapaamispäiväkirja, lainsäädännön jalanjälki, lobbausrekisteri, karenssiaika ja lobbauskielto. Tapaamispäiväkirjassa poliitikko itse kertoo, keitä on tavannut, kun taas lobbausrekisterissä vastuu on lobbaajalla itsellään.

Lobbausrekisterillä voidaan rekisteriöidä monia asioita, eikä sen laajuus ole vakiintunut. Välttämätöntä on saada selville perustiedot rekisteriöidystä, mutta

miten määritellään lobbaus tai keihin sen kohdistuu? Mitkä kaikki yhteydenottotavat rekisteriöidään ja vahditaanko erityisen tarkasti tiettyjä aloja? Tiensuu antaa esimerkiksi Irlannin, jossa maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyviä asioita pidetään tarkassa kontrollissa, vaikka ne tapahtuvatkin kansallista alemmalla tasolla.

Tiensuu painottaa vahvasti, että lobbausrekisteri ei ole mitään muuta kuin tiedon kerääjä ja tuottaja. Rekisteri kertoo siitä, millaista rekisteröity lobbaaminen on, mutta se ei itsessään määrää sanktioita, esimerkiksi jos lobbari ei rekisteröidy järjestelmään. EU:ssa asiaa on lähestytty niin, että rekisteri on vapaaehtoinen, mutta päättäjiä on kielletty tapaamasta listan ulkopuolisia lobbareita. Lobbarirekisteriin liittyy myös keskustelu hyvästä edunvalvontatavasta, joka on säännöstö, jota lobbarit itse noudattavat työssään. Tällöin lobbausrekisteri kerää tietoa niistä toimijoista, jotka ovat sitoutuneita hyvään edunvalvontatapaan.

Tiensuu esittelee yksityiskohtaisemmin Ison-Britannian rekisterimallia, joka on tyyliltään hyvin minimalistinen ja ennen kaikkea täydentää asiakirjajulkisuuspolitiikkaa. Asiakirjojen julkisuutta koskeva sääntely ja rekisteri

EU saa rekisterin avulla kerättyä paljon tietoa toimijoista.

toimivat näennäisesti yhteen, mutta lopulta ne eivät täydennä toisiaan tarpeeksi. Rekisterin keskeisiä ongelmia on, että se koskee vain ministeritason tapaamisia, jolloin Tiensuun mukaan suurin osa lobbauksesta jää rajauksen ulkopuolelle. Myös suurin osa lobbareista jää ulkopuolelle, koska niin sanotut in-house lobbarit, jotka ovat firmojen palkkailistoilla eivät kuulu sääntelyn piiriin. Tiensuun mukaan Isossa-Britanniassa on myös paljon parlamentin sisäisiä lobbareita. Joidenkin arvioiden mukaan poliittisista avustajista jopa joka neljäs tai joka viides on sellainen, jolla on myös lobbausintressi. Myös julkaistut tapaamispäiväkirjat ovat tyyliltään liian suppeita, eikä tapaamisen tarkkaa sisältöä saa selville, vaan aiheena voi olla laajasti esimerkiksi Brexit-ministeriön asiat tai puolustus. Aina pyydettyjä asiakirjoja ei ole myöskään luovutettu nähtäväksi.

Toiseksi esimerkiksi Tiensuu nostaa Euroopan unionin avoimuusrekisterin. Lobbarit kertovat kuitenkin laajat tiedot itsestään ja rekisteri koskee sekä välitöntä että välillistä yhteydenpitoa. EU saa rekisterin

Lue Tiensuun koko esitys osoitteessa sites.utu.fi/reglob

avulla kerättyä paljon tietoa toimijoista. Tiensuu toteaa, että EU käyttää paljon konsulttiapua toiminnassaan, joten rekisteristä saa helposti tietoa aktiivisista toimijoista, joita voidaan käyttää tarvittaessa hyödyksi selvitystyössä. Jos toimijaa ei löydy rekisteristä, sitä kohtaan voidaan suhtautua epäluuloisesti. Kolmantena Tiensuu esittelee Irlannin laajan rekisterimallin, joka kattaa myös kuntatason toiminnan ja kerää valtavat määrät tietoa. Irlannissa rekisteriä edelsi korruptioskandaali, mutta silti lopputuloksena on Tiensuun mukaan melko onnistunut rekisteri. Rekisterin tiedot ovat myös helposti saatavilla. Vaikka Irlannissa on käytössä samanlainen asiakirjasääntelylaki kuin Isossa-Britanniassa, se on saatu Irlannissa toimimaan onnistuneemmin.

Ote Tiensuun esityksen kalvoista

Find out who your friends are: EU:n avoimuusrekisteri osallistavan demokratian välineenä

- EU:n asiakirjajulkisuus vaihtelee ajoittain, mutta yleisesti EU:n toimielimet julkaisevat suhteessa jäsenmaihin paljon hyödyllisiä valmisteluasiakirjoja, mukaan lukien yhteydenpitoaan lobbareihin.
- Rekisterin tarkoitus lisätä EU:n hallinnon läpinäkyvyyttä ja kansalaisten luottamusta, ja osallistavan demokratian (participatory democracy) hengessä parantaa yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa.
- Lobbaus määritetty toiminnaksi jolla pyritään suoraan tai välillisesti vaikuttamaan lainsäädännön tai toimintapolitiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon (>poikkeuksia). Lobbari = harjoittaa lobbausta.
- Rekisteröityminen vapaaehtoista, mutta komissaarit, heidän kabinettiensa väki ja komission pääjohtajat tapaavat vain rekisteröityneitä lobbareita, eikä esimerkiksi komission postituslistoille tai joskus asiantuntijaryhmiinkään pääse rekisteröitymättä.
- Rekisteriin liittyy sanktioitu hyvä edunvalvontatapa.

Here, there and everywhere: Irlannin kaikenkattava lobbarirekisteri

- Olennaisesti sama asiakirjajulkisuuslaki kuin Isossa-Britanniassa.
- Rekisteri perustettu reaktiona korruptioskandaaleihin: laajalle levinnyt ja systemaattinen korruptio erityisesti maankäyttö- ja kaavoituspäätöksissä.
- Sanktioin vahvistettu rekisteri kattaa hallinnon kuntatasolta parlamenttiin ja hallitukseen, edustajat, ylemmät ja alemmat virkamiehet.

- Lobbauksena käsitetty laajasti kaikki sellainen yhteydenpito relevanttiin 'julkiseen virkaan nimitetyn henkilön' kanssa 'olennaisesta aiheesta', mitä ei ole suljettu pois poikkeuksella, kun henkilöä voidaan pitää 'lobbarina'.
- Rekisteriin vuonna 2018 liitetty hyvä edunvalvontatapa sisältää osittaisen vuoden karenssiajan.
- Rekisteriä ylläpitää komissio, jonka nettisivulla tieto on vapaasti saatavilla.

Don't worry about the government: Itävallan (lähes) pelkkiä lobbareita koskeva sääntely.

- Rekisteri perustettu reaktiona korruptioskandaaleihin, joissa poliitikot ottivat lobbareina esiintyneiltä toimittajilta lahjuksia.
- Heikko asiakirjajulkisuus: RTI-rating 33/150, #128/128 maailmassa.
- Rekisteri kattaa hallinnon eri tasot, muttei kaikkia lobbareita samalla tavalla:
 1. Lobbarit: lobbausyritykset, sekä yritys- ja konsulttilobbarit.
 2. Myös rekisteröityvät: itsehallintoyhtymät ja intressiryhmät.
 3. Eivät rekisteröidy: työmarkkinajärjestöt.
- Rekisteri tuottaa tietoa (joistakin) lobbareista ja näiden asiakkaista, muttei lobbauksesta.
- Hyvä edunvalvontatapa, ei karenssiaikaa.

Seuraavaksi oman esitelmänsä pitää **Tommi Niinimäki, joka on entinen Transparency Suomen puheenjohtaja.**

Niinimäki on kirjoittanut sääntelyn keinoja koskevan Transparency Suomen julkaiseman raportin. Samanlainen selvitys on tehty 19 eri Euroopan maassa, mikä mahdollistaa kansainvälisen vertailun. Raportin kategoriat ovat läpinäkyvyys, integriteetti ja osallistumismahdollisuuksien tasa-arvoisuus. Niinimäki huomauttaa, että Suomessa koetaan usein, että läpinäkyvyys ja julkisuuslaki suojaavat tarpeeksi, eikä lobbausrekisterin kaltaista säätelyä tarvita. Kuitenkin tutkimuksen mukaan kaikkien kategorioiden osalta Suomen yhteistulos on vain 32 %. Tulos on melko lailla mediaani, mutta parantamisen varaa on silti paljon.

Suomen läpinäkyvyyden kategoriatulos on 20 %, jota nostaa eniten tiedonsaantioikeus-alakategorian tulos 67 %. Muut osat sen sijaan ovat heikkoja Niinimäen mukaan, koska lobbaus on Suomessa niin määrittelemätöntä. Eniten huomiota herättää, että **lainsäädännön jalanjäljen tulos on puhdas nol-**

la prosenttia. Tiedotus toiminnasta ei ole lainkaan proaktiivista, vaan tiedon saanti pohjautuu pelkästään julkisuuslakiin. Niinimäki näkee myös julkisuuslain muutoksien vievän lakia jopa entistä suljetumpaan suuntaan.

Integriteetin kategoriatulos on edellistä hieman parempi (32 %). **Puutteita on pyörövisäntelyssä ja siinä, että ammattilobbarin asema on samankaltainen kuin tavallisella kansalaisella.** Puhuttaessa eduskunnan vierailijatiedoista, Niinimäki nostaa esille kansanedustaja Kontulan huomiot siitä, että eduskunnassa täytyy taata salattu vierailuoikeus haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille kuten seksityöntekijöille. Paras alakategoriatulos (75 %) liittyy viranomaisten ohjesääntöihin (code of conduct), kun taas **lobbaajien vastaava itsesääntely arvioidaan vain tasolle 10 %.**

Parhaan kategoriatuloksen Suomi saa osallistumismahdollisuuksien tasa-arvoisuudesta (44 %). Kansalaisilla on siis melko tasapuoliset mahdollisuudet päästä vaikuttamaan, mutta toisaalta usein suuremmilla tahoilla on kuitenkin enemmän vaikutusval-

taa eli pelkkä pääsy osallistumaan ei riitä. Niinimäki kertoo myös vierailustaan eräässä oikeusministeriön työryhmässä, jossa oli myös kolmikanta paikalla. Hän huomasi, että argumentaatio itse työryhmässä oli heikkoa ja vaikutti siltä, että päätökset on jo tehty muualla.

Suomen kokonaistulos on mediaanin tasolla. Yllättäen parhaat tulokset ovat saaneet Slovenia ja Liettua, joista ei monelle tule ensimmäisenä mieleen hyvä hallinto. Tiensuu huomauttaa välikommentissa yllättyneensä Itävallan menestymisestä vertailussa, koska siellä ei käytännössä ole oikeutta saada asiakirjoja haltuunsa. Niinimäki vastaa toteamalla, että tähän saattaa vaikuttaa kategorialauseiden muotoilu, jotka on pidetty samoina joka maassa. Osallistumismahdollisuuksien kansainvälisessä vertailussa Suomi on kärkipäässä, integriteetin vertailussa maiden keskitasolla.

Seuraavana esiintyvän **väitöskirjatutkija Laura Nordströmin** esityksen aiheena ovat eri määritelmät lobbaukselle. Lobbaus-termin alkuperä on epävirallisessa vuorovaikutuksessa aulatilassa (lobby). Lobbauksen voi nähdä vuorovaikutussuhteena, jossa vaihdetaan tietoa. Voidaan puhua jopa vaihtosuhteesta, jos lobbarien tieto tai muu tuki vaihdetaan vaikutusvaltaan. Tutkimuksessa on erimielisyyttä siitä, ketkä voidaan laskea lobbauksen kohteeksi ja ketkä lobbareiksi. Onko lobbauksessa aina kyse tietyn ryhmän edun ajamisesta vai lasketaanko myös yksilön intressien edistäminen lobbaamiseksi? Esille nostetaan aiemmin mainittu Irlannin malli, jossa sääntely koskee myös yksityishenkilöitä, jos heidän asiansa liittyy maankäyttöön. OECD:n yleisenä suosituksena on, että lobbaussääntely kohdistuisi pääsääntöisesti heihin, jotka saavat palkkaa siitä.

Yli-Huttula ottaa esille välikommentissaan Risikon työryhmän määritelmän ja lobbauksen määrittelyn ammattimaiseksi edunvalvontatyöksi. Nordström toteaa, että lobbarirekisterin ja tutkimuksen määritelmät eivät välttämättä ole samat. Yksi kysymyksistä on, onko lobbaus perinteisten instituutioiden ulkopuolista toimintaa ja mitkä kaikki keinot pitää laskea lobbaamiseksi. OECD:n linjauksena on, että perinteisiä kuulemisia valiokunnissa ei pitäisi laskea mukaan. **Lobbauksen voidaan tulkita olevan jopa demokratiaa edistävää toimintaa, vaikka usein keskustelussa lobbaus nähdään negatiivisena asiana.**

Nordström esittelee myös oman määritelmänsä lobbaamiselle, jonka hän on halunnut olevan mahdollisimman laaja ja tarkka. (Esitelty määritelmä löytyy esityksestä kokonaisuena) Yksi ratkaistavista haasteista on Nordströmin mukaan päällekkäisyys muiden termien kanssa. Onko lobbaus sama asia kuin edunvalvonta tai vaikuttajaviestintä? Moni toimija ei Nordströmin mukaan halua identifioitua lobbariksi. Nordström on tut-

Nordströmin esitys osoitteessa sites.utu.fi/reglob

kinut eurokriisiasiantuntijoiden käyttöä Kreikan ensimmäisen velkapaketin kohdalla. Hän on haastatellut etenkin komission virkamiehiä ja havainnut, etteivät haastatellut vaikuta tunnistavan lobbausta. On myös mahdollista, etteivät he halua paljastaa asiaa haastattelussa. Nordström pitää kuitenkin todennäköisimpänä, etteivät haastatellut oikeasti tajua, että lobbausta on tapahtunut. He kertovat esimerkiksi haastattelussa ”oppineensa” ulkopuolisilta tahoilta käsitellystä asiasta uutta tietoa keskustelujen aikana. Asiaa ei ole helppo tutkia, koska asiantuntijatiedon ja lobbaamisen välillä ei nähdä yhteyttä. Nordströmin mukaan tärkein havainto hänen tutkimuksessaan on ollut, että lobbausta ei tunnisteta. Parhaaksi lobbaukseksi nousee Nordströmin mielestä se, että saadaan ihmiset ajattelemaan tietyllä tavalla. Tällöin ei ratkaisevaa ole vain suora vaikuttaminen päättäjiin, vaan myös **yleisen mielenpiteen hallinta**. (Tämä epäsuora lobbaus katsotaan tutkimuksessa sekä ”ruohonjuuritason lobbaukseksi” että ”tiedotusvälineiden kautta tapahtuvaksi vaikuttamiseksi”, toim. huom.). Nordström korostaa, että lobbauksen määrittäminen onkin erittäin tärkeää tulevalle rekisterille ja myös tutkimukselle (kts. Esitys, kalvo 16/21).

Nordströmin esitelmän lopuksi moderaattori Yli-Huttula huomauttaa havainneensa, että viime vuosien aikana yhä useampi lobbausta tekevä myös tunnustautuu lobbariksi. Tästä on hyvä jatkaa neljänteen puheenvuoroon, jonka pitää **SAK:n yhteyspäällikkö Harri Järvinen, joka toimii myös Edunvalvontaforumin edustajana keskustelussa**. Järvinen kertoo SAK:n omista eettisistä ohjeista lobbaustoimintaan ja korostaa, että ehkä yleisen käsityksen vastaisesti SAK on hyvinkin puhdas lobbari. SAK pitää yllä omaa rekisteriä siitä, missä he käyvät tapaamassa päättäjiä. Yhteiskunnallisen toiminnan oikeutuksena Järvinen mainitsee SAK:n laajan jäsenkunnan, johon kuuluu noin 900 000 henkilöä.

Järvinen puhuu myös tietoperusteisesta päätöksenteosta. SAK:lla ei ole juurikaan omaa tutkimustoimintaa, mutta he hyödyntävät muualla tuotettua tieteilistä tietoa, jota myös Suomen malli murroksessa -konferenssissa on esitelty. Järvinen pohtii myös oman agendan ajamisen ja tietoperusteisen päätöksenteon suhdetta, eikä näe, että nämä kaksi asiaa olisivat toisensa poissulkevia. Tutkimukset voivat todeta, että työttömyysturvan alentaminen lisää työllisyyttä, mut-

ta Järvisen mukaan voi myös pohtia sitä, onko muita mahdollisia vaihtoehtoja ratkaista sama ongelma.

Puhe kääntyy myös enemmän kohti lobbareiden määritelmää. Järvisen mielestä omalla tavallaan kaikkia SAK:n asiantuntijoita voisi kutsua lobbareiksi, vaikka se ei ole heidän varsinainen ammattinsa. Järvinen pohtii myös Suomeen suunnitellun lobbarirekisterin laajuutta ja sitä, mitä sinne kirjataan. Lasketaanko päättäjän tapaaminen sattumalta kadulla, jos keskustelun aiheena on muukin kuin vallitseva säätila? Järvinen toteaa, että tämä määritetään lopulta laissa, mutta määritelmien suhteen täytyy olla tarkkoja. Hän myös sanoo kannattavansa, että rekisterin ehtojen rikkomisesta seuraisi kunnon sanktiot suhteessa rikkomuksen vakavuuteen. Pelkkien huomautuksien jakaminen voi heikentää rekisterin toimivuutta. Lopuksi Järvinen

Yli-Huttula: vielä joitakin vuosia sitten Edunvalvontafoorumissa ajateltiin, ettei tarvita lainsäädännön kautta puuttumista lobbaukseen, vaan pelkkä itse-sääntely riittää.

antaa tukensa rekisteriprojektille ja ilmaisee SAK:n halun olla mukana sen suunnitteluvaiheessa.

Lopuksi käydään vielä aktiivista keskustelua kuulluista puheenvuoroista. **Yli-Huttula** toistaa huomionsa siitä, miten lobbaamisesta on puhuttu yhä avoimemmin ja myös tunnustauduttu lobbareiksi. Hänen mukaansa vielä joitakin vuosia sitten Edunvalvontafoorumissa ajateltiin, ettei tarvita lainsäädännön kautta puuttumista lobbaukseen, vaan pelkkä itsesääntely riittää. Yli-Huttula puhuu Risikon työryhmän tavoin avoimuusrekisteristä ja antaa arvoa työryhmän teke-mälle määrittelytyölle. **Nordström** tosin huomauttaa tähän, että eduskunnan määritelmästä puuttuu esimerkiksi äänestäjälupauksien huomiointi. **Tiensuu** toteaa, että tiedonanto voi olla monenlaista. Voidaan

antaa ymmärtää, että äänestäjien antama tuki voi laskea, jos tiettyä asiaa ei tehdä.

Loppukeskustelussa **Yli-Huttula ja Tiensuu** jatkavat kummasteluaan siitä, miten Niinimäen raportin mukaan Suomen lainsäädännön jalanjälki on nollatasoa. Niinimäki toistaa kyseessä olevan väitelauseen muotoilu, jossa korostuu proaktiivisuus. **Euroop-palaisen Suomen Aku Aarva** jää miettimään, miksi usein ajatellaan, että EU:sta ei saada tietoa. Kuitenkin kuulemma EU:sta saa dokumentit helposti kysymällä. Hänen mukaansa myös avoimuusrekisterin suhteen tulisi miettiä, riittääkö vain, että rekisteri on olemassa vai voisiko tietoa rekisteristä välittää tavalliselle kansalaiselle jotenkin paremmin. **Yli-Huttula** tarttuu tähän ja jää pohtimaan, miten kansalaisten keskuudessa on syvää epäluottamusta järjestelmää kohtaan. Siksi on tärkeää, että lainvalmistelussa kuunnellaan useita tahoja ja mietitään vaikutusarvioita.

Heini Huotarinen oikeusministeriöstä muistuttaa, että kansainvälisessä vertailussa luottamus suomalaisessa yhteiskunnassa on hyvällä tasolla, mutta luottamuksen kehityksen suunta on suurempi ongelma. Tietoa yhteiskunnan toiminnasta on laajasti saatavilla, mutta kaikilla kansalaisilla ei ole välttämättä resursseja sen käsittelemiseen. **Aarvan** mielestä kaikki eivät hahmota myöskään yhteiskunnan riippuvuussuhteita ja mitä esimerkiksi SAK:n edustajan ja ministerin välinen tapaaminen voi tarkoittaa. Yhdessä todetaan myös, että ihmisten on vaikeaa ymmärtää etenkin EU-asioita. Varsinkin, koska Brysselissä on vain muutamia suomalaisia kirjeenvaihtajia.

Yli-Huttula kokoaa keskustelun yhteen toteamalla, että huoneessa varmasti vallitsee yksimielisyys siitä, että määrittelyjä lobbaamisesta tarvitaan, kun avoimuusrekisteriin liittyvä työ jatkuu. Kansalaisyhteiskunnan toiminnan kannalta on tärkeää, että keskustelua asiasta käydään avoimesti, eikä vain kuppikunnissa. Myös konferenssi itsessään edustaa tätä monimuotoisuutta. Työpajan päättymisen jälkeen keskustelu jatkuu vielä vilkkaana ja esitetään muun muassa huomio siitä, että huonosti valmisteltu rekisteri saattaisi jopa heikentää kansalaisten luottamusta järjestelmää kohtaan. 

Työpaja 2: Poliittisen valmistelun läpinäkyvyys

- Moderaattori:
Markku Jokisipilä (Eduskuntatutkimuksen keskuksen johtaja)
- Osallistujat:
Kimmo Elo (VTT, Turun yliopisto),
Kimmo Collander (Senior Advisor, Rud Pedersen)
Rauli Rapeli (Tutkimusjohtaja, Åbo Akademi)
Aino Hirvola (Väitöskirjatutkija, Aalto yliopisto)

Elon aiheena oli parlamentaarinen keskustelu keinona tuoda esiin politiikan vaihtoehtoja. Hän korosti puheenvuorossaan monipuolisen ja kattavan parlamentaarisen keskustelun tärkeyttä osana poliittista päätöksentekoa. Elon mukaan parlamentilla on erityinen rooli suomalaisessa demokraattisessa järjestelmässä poliittisen kamppailun areenana, jossa eri puolueita ja näkökantoja edustavat kansanedustajat kokoontuvat debatoimaan eduskunnassa vallitsevien käytänteiden asettamien reunaehtojen puitteissa. Yksittäisen kansanedustajan näkökulmasta parlamentaarisen puheen pääasiallisena tarkoituksena on pyrkiä argumentoimaan oman näkökantansa puolesta mahdollisimman taitavasti vakuuttaakseen toista näkökantaa edustavat tahot. Kuitenkin suomalaisen demokratian ja isänmaan näkökulmasta tavoitteena on tuoda esiin mahdollisimman avoimesti ja laaja-alaisesti tarkasteltavien asioiden vastakkaiset puolet, päätökseen vaikuttavat seikat, sekä erilaiset poliittiset vaihtoehdot. Parlamentaarinen keskustelu on luonteeltaan julkista, mikä on tärkeää demokraattisen päätöksenteon legitimitettiin ja kansalaisten osallistamisen näkökulmasta.

Parlamentaarisen keskustelun läpinäkyvyys on Elon mukaan myös siksi tärkeää, että poliittisessa päätöksenteossa on loppujen lopuksi kyse aina arvovalinnoista – olivatpa ne johdettu faktaperustaisesti tai eivät. Poliitikassa erilaisia vaihtoehtoja punnitessa vaikutusten arviointi on aina hankalinta, jonka vuoksi asioiden perinpohjainen pohtiminen monelta kantilta on erityisen tärkeää huonojen päätösten minimoimiseksi. Elon mukaan parlamentaarisen puheen avoimuudella ja monipuolisuudella onkin positiivinen korrelaatio poliittisten päätösten laadun kanssa.

Elo kokee huolestuttavana sen, että parlamentaarinen keskustelukulttuuri ja eduskunnassa käytettävä retoriikka näyttäisi muuttuneen yhä kär-

jistyneemmäksi ja huomiohakuisemmaksi. Poliitiikan kupliutumisen ja putkinäköistymisen uhkana on se, että ainoastaan edustajan tai puolueen oma näkökulma kiinnostaa, eikä osata tai haluta enää nähdä toisia näkökulmia. Tämänkaltaisen sokea kyvyttömyys asettua toisen kenkiin vaikeuttaa radikaalisti puoluerajat ylittävien kompromissien tekemistä ja konsensukseen perustuvien päätösten läpiviemistä, mikä on aikaisemmin ollut suomalaisen demokraattisen päätöksenteon vahvuus. Elon mukaan myös medialla on asiassa vastuunsa kannettavana, sillä toimittajat näyttäisivät yhä useammin nostavan yksittäisiä, kontekstista irrotettuja puheenvuoroja uutisiksi klikkien toivossa. Voitaneen siis todeta, että parlamentaarisen keskustelun muutos siis heijastaa yhteiskunnallisen keskustelun polarisoitumista ja mediakulttuurin muutosta.

Kuitenkin parlamentaarisen puheen pitäisi Elon mukaan pystyä käytänteiltään erottautumaan muusta yhteiskunnasta käytävästä puheesta siten, että vastakkaisista näkökulmista huolimatta keskustelua

Elo: sokea kyvyttömyys asettua toisen kenkiin vaikeuttaa radikaalisti puoluerajat ylittävien kompromissien tekemistä ja konsensukseen perustuvien päätösten läpiviemistä, mikä on aikaisemmin ollut suomalaisen demokraattisen päätöksenteon vahvuus.

pystyttäisiin käymään avoimesti debatoiden syyllistymättä tarpeettomiin kärjistämiin ja mielipiteiden lukittumiseen. Tämä on Elon mukaan demokraattisen järjestelmän toimivuuden, sekä Suomea koskevan päätöksenteon laadun ja läpinäkyvyyden näkökulmasta ehdottoman tarpeellista ja suotavaa.

Kimmo Collanderin mukaan elämme nykyään ajassa, jossa todellisuus on muodostunut poliittisen päätöksenteon näkökulmasta varsin sotkuiiseksi. Poliitikassa faktoja kyseenalaistetaan erilaisin perustein ja osin tästä syystä joudutaan tyytymään huonompiin vaihtoehtoihin päätöksenteossa. Lobbarit ovat tässä järjestelmässä toimijoita, jotka tarjoavat tiedonsirpaleita päättäjille, käyttivät he niitä hyödykseen tai eivät.

Collander: virkamiehillä on aivan liikaa omia ennakoasenteita tiettyihin aloihin liittyvästä lobbaamisesta aidon ja asioita eteenpäin vievän vuoropuhelun aikaansaamiseksi

Politiikan ja talouden entistä vahvempi toisiinsa kietoutuminen asettaa uudenlaisia vaatimuksia päätöksentekijöiden osaamiselle ja kyvykkyyksille. Collander kritisoi kuitenkin sitä, että suomalaisesta poliittisesta päätöksenteosta näyttäisi puuttuvan johtajuutta, jota toimiva ja aikaansaava demokraattinen järjestelmä tarvitsee. Jos kaikkia tahoja kuullaan kaikissa asioissa, demokratia kääntyy ikään kuin itseään vastaan, eikä tarvittavia päätöksiä synny.

Poliittisessa lainvalmistelussa lähtökohtana on Suomen perustuslain takaama kansalaisten yhdenvertaisuus. Lainsäädäntöprosessissa asiantuntijakuulemisia perustellaan sillä, että lakia koskevien yhteiskunnallisten ryhmien äänet ja eri näkökulmat tulisivat kuuluviin mahdollisimman läpinäkyvästi. Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti näiden kuulemisten tulisi olla agendaneutraaleja, eli riippumatta siitä, koskeeko valmistelussa oleva laki makeisalaa tai luomuruoan valmistamista, relevanttien tahojen tulisi tulla tasapuolisesti kuulluksi. Collanderin mukaan tämä ei kuitenkaan käytännössä toteudu. Lobbauksen eettisyys lainsäädännön valmistelussa näyttäisi olevan arvopohjaista, eikä demokraattista. Tupakka-alaa edustavaa yhtiötä ei kuulla välttämättä samoin ehdoin,

kuin jotakin toista vaikeammin moraalisesti tuomittavaa alaa. Säännöt eivät ole siis kaikille samat, mikä on ongelma lobbaamisen tasapuolisuuden näkökulmasta. Lisäksi Collander kritisoi sitä, että lainvalmistelussa tunnutaan sovellettavan sääntöjä ja ohjeita täysin omavaltaisesti vastuussa olevasta ministeriöstä riippuen. Edelliset esimerkit osoittavat hyvin lobbauksen eettisyyteen liittyvän dilemman. Esimerkiksi kaivos-toiminnan aloittamiseksi saatavien lupien hankkiminen on erittäin hankalaa, kun toimintaa suunnitteleva yhtiö joutuu pyytämään luvan Tukesin lisäksi myös maanomistajalta.

Collanderin mielestä esimerkiksi virkamiehillä on aivan liikaa omia ennakoasenteita tiettyihin aloihin liittyvästä lobbaamisesta aidon ja asioita eteenpäin vievän vuoropuhelun aikaansaamiseksi. Suomessa ei saisi tasa-arvon nimissä syntyä sellaista tilannetta, että lobbauksen avoimuuden säännöt ”pahojen” ja ”hyvien” toimijoiden välillä eivät ole samantaisia lainsäädännön valmistelussa. Tässä tilanteessa ongelmaksi muodostuisi se, että kenellä sitten tulisi olla valta määrittää ovatko esimerkiksi tupakkayhtiöt kategorisesti huonoja toimijoita ja Kirkon ulkomaanapu hyvä toimija?

Edellä mainittujen seikkojen puitteissa, nyt oikeusministeriön valmistelussa oleva lobbauksen avoimuusrekisteri ja siihen liittyvä lainvalmistelun jalanjäljen ja kaikille vaikuttamis- ja edunvalvontatoiminnassa mukana oleville toimijoille yhteisten sääntöjen ja toimintaperiaatteiden luominen on hyvin tarpeellista, jotta lobbaamisen edellytykset ja käytänteet saataisiin Suomessa tasa-arvoisemmaksi.

Lauri Rapelin puheenvuoron aiheena oli kansalaisosallistamisen rooli ja demokratian tila. Hän pohti, miten länsimainen edustuksellinen demokratia voi tällä hetkellä Suomessa.

Alati laskevat äänestysprosentit ja puoluejäsenyyksien määrien romahtaminen ovat lamaannuttaneet vaalidemokratian. Näyttäisi myös siltä, että demokraattisten arvojen ja periaatteiden kannatus on vähäisempää kuin usein ajatellaan. Edustuksellisen demokratian puitteissa ongelman ydin saattaisi olla siinä, että kansalaiset eivät koe tulevaisuutta edustetuksi,

Rapeli: kansalaiset näyttäisivät haluavan lisää valtaa, mutta eliitti ei kuitenkaan haluaisi luovuttaa kansalle sitovaa valtaa.

tai kokevat tulevansa edustetuksi omasta mielestään väärällä tavalla. Rapelin mukaan onkin syytä pohtia, pitäisikö kansalaisten osallistamista demokratiaan lisätä tai vähentää?

Vastataksaan tähän ikiaikaiseen kysymykseen vallanpitäjien suhteesta kansalaisiin sekä demokratian luonteesta yhteiskunnassa, Rapeli tutkimusryhmineen teetti kyselyn, jossa kartoitettiin eliitin ja kansalaisten eroavaisuuksia suhtautumisessa valtaan, demokratiaan ja kansalaisten rooliin päätöksenteossa. Eliittiä, joka tutkimuksessa määriteltiin poliitikoiksi, virkamiehiksi, puolueiden jäsenistöksi ja kansalaisjärjestöjen edustajiksi, edusti tutkimuksessa noin 700 vastaajan otos, ja tavallisia kansalaisia noin 1900 vastaajan otos.

Tutkimuksen ydintulosten mukaan kansalaiset näyttäisivät haluavan lisää valtaa, mutta eliitti ei kuitenkaan haluaisi luovuttaa kansalle sitovaa valtaa. Sekä poliitikot, että kansalaiset olivat yhtä mieltä siitä, että kansalaiset olisivat kykeneviä muodostamaan mielipiteitä poliittisesti merkityksellisistä asioista, jos he saisivat riittävästi tietoa asiasta. Kuitenkaan, virkamiehet – poliittisen päätöksentekoprosessin arkiset työhevoset ja substanssin asiantuntijat – näyttäisivät olevan tästä asiasta eri mieltä. He eivät luota kansalaisten kykyyn muodostaa perusteltuja ja punnittuja mielipiteitä itseensä vaikuttavista asioista. Rapelin mukaan virkamiesten penseä suhtautuminen kansalaisten mahdollisesta lisääntyvästä osallistumisesta poliittisen päätöksentekoon ansaitsee tarkempaa tarkastelua virkamiesten epäluuloa ajavien syiden löytämiseksi.

Vastaajista kaikki olivat siitä samaa mieltä, että kansalaispätevyyttä – kansalaisten osaamista ja tietoa liittyen demokraattiseen päätöksenteon prosesseihin ja sisältöön – tulisi vahvistaa sivistämistyöllä, joskaan kansalaiset eivät olleet asiasta aivan yhtä yksimielisiä eliitin kanssa. Vastauksista ilmeni myös, että poliitikojen ja virkamiesten luottamus kansalasiin ei ole kovin suurta.

Tutkimuksen johtopäätökset viittaavat siihen, että tämänhetkinen status quo ei tyydytä oikein mitään vastaajaryhmää. Kansalaisosallistumista demokraattiseen päätöksenteon legitimitettiin vahvistamiseksi tulisi siis kehittää johonkin suuntaan. Tutkimuksen mukaan kansalaisten osallistumista olisi hyvä lisätä, mutta eliitti ei halua luovuttaa sitovaa päätösvaltaansa kansalaisille. Tarvetta kansalaisten osallistumiseen siis selvästi on, mutta tulkinta siitä, mihin suuntaan ja millä keinoin asiaa pitäisi lähteä kehittämään, on vielä avoinna. Rapeli muistutti, että heidän tekemänsä kyselyn tulokset ovat vielä uunituoreita, joten tulosten tarkemman analysoinnin seurauksena

voi löytyä vielä lisää mielenkiintoisia näkemyksiä kansalaisosallistumisen roolista Suomessa.

Aino Hirvola tutkii väitöskirjassaan läpinäkyvyyden ja luottamuksen problematiikkaa kaupunkisuunnittelussa tapahtuvan lobbaamisen kontekstissa. Väitöskirja pureutuu kuntatason lobbaamista eri toimijoiden näkökulmasta Helsingin kaupunkisuunnittelussa.

Hirvolan mukaan lobbaus voidaan nähdä olennaisena osana toimivaa edustuksellista demokratiaa, sillä kansalaisilla on oikeus vedota päättäjiin ja tuoda näiden tieltäväksi informaatiota. Esimerkiksi hallintolaki, maankäyttö- ja rakennuslaki, kuntalaki, sekä perustuslaki kannustavat tai jopa edellyttävät kansalaisia osallistumaan päätöksenteon vaikuttamiseen. Kaupunkisuunnittelua – kuten muitakaan kuntahankkeita – ei tehdä missään vakuumissa, vaan ihmiset toteuttavat niitä poliittisten päätösten seurauksena, ja ihmisiin voidaan luonnollisesti vaikuttaa. Vaikuttamisen ammattimaistumisen ja sääntelyn lisääntymisen vuoksi lobbareina toimivat usein vaikuttajaviestinnän konsultit, ja lobattavina poliitikot tai hankkeista vastuussa olevat virkamiehet.

Hirvola kysyi tutkimuksessaan vuonna 2017-

Aino Hirvola: mikä on riittävä määrä avoimuutta kuntatason lobbauksessa, onko luottamuksella mitään itsearvoa, ja tulisiko suunnitteilla olevaa lobbauksen avoimuusrekisteriä laajentaa mahdollisimman pikaisesti myös kuntatasolle?

2019 viideltä vaikuttajaviestinnän konsultilta, kuudelta Helsingin kuntapäättäjältä ja kuudelta Helsingin kaupungin suunnitteluviranomaiselta heidän suhtautumisestaan kaupunkisuunnittelussa tapahtuvaan lobbaukseen. Lobbareiden vastausten perusteella **vaikuttamisen käytänteissä näyttäisi olevan ikään kuin virallinen ja epävirallinen tapa toimia**. Tästä näkökulmasta lobbauksen avoimuusrekisterillä ja vaikuttamisen yhteisillä pelisäännöillä näyttäisi olevan **pikaista tarvetta** myös kuntatasolla. Poliitikojen vastausten perusteella vaikuttamisen nähtiin olevan hyödyllistä ja tervetullutta dialogia, kunhan se tehtiin

asiallisesti. Joidenkin päättäjien mielestä vaikuttamistyö oli kuitenkin epäilyttävää, jolloin sillä saattoi olla jopa negatiivisia vaikutuksia lobbaavan tahon asialle. Suunnitteluviranomaisten vastausten perusteella he joutuvat vain vähän suostuttelevan lobbaamisen kohteeksi, mutta tunnustelua ja kartoitusta tulevista projekteista, aikeista ja hankkeista tehdään varsin paljon. Haastattelujen perusteella viranomaiset suhtautuivat varsin neutraalisti lobbaamiseen.

Hirvola viittaa Kantolan (2016) tutkimukseen ja toteaa, että lobbarit toimivat kuntatasolla kahden erilaisen periaatteen ja logiikan ristipaineessa, jossa läpinäkyvyyden ja demokratian periaatteet törmäävät poliittisten asioiden edistämiseen ja markkinalogiikkaan. Näiden ollessa vastakkain, jälkimmäinen dominoi. Käytännön tasolla **kaupunkisuunnittelun todellisuus näyttäisi olevan tasapainoilua luottamuksen ja läpinäkyvyyden välillä riippuen projektin vaiheesta**. Realiteetti on, että kaupunkisuun-

nittelussa hankevetoinen kaavaprosessi etenee joka tapauksessa joiltakin osin suljettujen ovien takana. Kaupunkisuunnittelussa toimitaan jossain määrin luottamuksellisten suhteiden varassa ja kaikkea prosessissa tapahtuvaa ei liene järkevää tai edes mahdollista resurssien rajallisuuden vuoksi valvoa. Toisaalta prosessin läpinäkyvyys edistäisi kansalaisten luottamusta demokraattisen päätöksenteon toteutumiseen. Olennaista onkin kysyä, mikä on riittävä määrä avoimuutta kuntatason lobbauksessa, onko luottamuksellisuudella mitään itsearvoa, ja tulisiko suunnitteilla olevaa lobbauksen avoimuusrekisteriä laajentaa myös kuntatasolle? [🔗](#)

Työpaja 3: Kolmikantaisen sopimisen tulevaisuus

- Moderaattori:
Elina Kestilä-Kekkonen (Professori)
- Osallistujat:
Seppo Koskinen (Emeritus professori OTT, Turun yliopisto)
Niklas Jensen-Eriksen (FT, yrityshistorian professori, Helsingin yliopisto)
Maiju Wuokko (FT, Helsingin yliopisto)
Matti Hirvola (FM, VTM, Eduskunnan varapuhemiehen erityisavustaja)
Anders Blom (Työelämäprofessori, VTT, Turun yliopisto)

Seppo Koskinen: Suomen malli syntymässä

Koskisen mukaan Suomen työmarkkinajärjestelmän nykymalli voidaan tiivistää neljään keskeiseen kohtaan: 1) keskusjärjestöjen osuus on vähäinen työehtosopimusten neuvottelussa, 2) poliittinen valta pysyttelee erillään työmarkkinajärjestelmästä, 3) vientivetoisuus määrittelee palkkatason sekä 4) alakohtainen sääntely on yhä keskeisemmässä roolissa.

Vuotta 2016 voidaan pitää käännekohtana, jolloin Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) luopui tekevästä keskitettyjä tulopoliittisia ratkaisuja. Neuvottelut siirtyivät kokonaan liittotasolle vuonna 2017, mutta tähän poikkeuksena syntyi vielä vuoden 2016 kilpai-

lukyksopimus. Toisaalta keskusjärjestöjen osuus nyt käytävällä vuoden 2019-2020 sopimuskierröksellä on ollut Koskisen mukaan merkittävä. Palkansaajapuolella keskusjärjestöt ovat osallistuneet maltillisemmin ja kritiikki on kohdistunut lähinnä EK:n toimintaan.

Sipilän hallitus oli aikaansaamassa kilpailukyksopimusta vuonna 2016, mutta ei sopijapuolena. Nykyinen SDP -johtoinen hallitus on korostanut työmarkkinajärjestelmän vastuuta omista sopimuksesta, tosin Sanna Marin on onnistunut tässä Rinnettä paremmin.

Teknologiaeollisuus ollut yleensä neuvottelui-

den avaaja, mutta se edustaa myös monia muita aloja, kuten Kemianteollisuutta ja Puuliittoa. Pääajatus on, että palkat määrittyvät vientivetoisesti ja muut ehdot kuten työaika sovitaan alakohtaisesti. Sopimusneuvotteluita käydään eri ajankohtina, mikä luo haasteita yhdenaikaisuudelle ja tavoitteiden saavuttamiselle, sillä sopimuksentekotilanne ei välttämättä säily samanaikaisena läpi vuoden. Koronaviruksen vaikutus maailmantalouteen on hyvä esimerkki tällaisesta ti-

lanteesta.

Paikallinen sopiminen on huomattavasti vaikeampaa, kuin alakohtainen sopiminen, mikä lisääntyi vuoden 2019-2020 sopimuskierröksellä. Kikysopimuksesta luopuminen osoitti, että palkka ei välttämättä ole aina keskeisin asia, vaan joustoja pyritään saamaan esimerkiksi työaikaan ja työhyvinvointiin liittyvillä asioilla. ☞

Niklas Jensen-Eriksen ja Maiju Wuokko: Suomalaisen korporatistmin kumma kuolemattomuus

Jensen-Eriksen ja Wuokko aloittavat määrittelemällä kolmikannan ja perustelemalla työmarkkinahistorian relevanssia.

Suomalaiseen kolmikantaan kuuluvat valtiovallan ja palkansaajien sekä työnantajien keskusjärjestöjen tekemät kompromissipäätökset. Kolmikanta ei ole synonyymi keskitetyille työmarkkinaratkaisuille, vaan kolmikantaisesti voidaan päättää myös talous- ja sosiaalipoliitikasta yleisemmällä tasolla. Laajat keskitetyt ratkaisut ovat kuitenkin olleet keskeinen osa suomalaista kolmikantaa, ja ratkaisujen yhteydessä on päätetty palkkojen ja työehtojen lisäksi esimerkiksi verotuksesta ja sosiaalietuuksista.

Keskitettyjen tulopoliittisten ratkaisujen loppuminen ei ole tarkoittanut kolmikantaisen sopimisen loppua – suuri osa talous- ja sosiaalipoliittista uudistuksista valmistellaan edelleen kolmikannassa.

Työmarkkinahistorian tutkiminen on tärkeää, sillä muuten emme voi ymmärtää nykyistä Suomea, miten suomalainen yhteiskunta toimii ja miksi. Toinen tärkeä syy historian tuntemiseen on se, että historiaan vedotaan usein sopimusten aikaansaamiseksi, tai käytetään jopa aseena, kun yritetään perustella, miksi toinen sopijaosapuoli on murtanut luottamusta. Työnantajapuolen tutkiminen on tärkeää, sillä se on vähemmän tutkittu aihe kuin ammattiyhdistysliike. Historiantutkimus auttaa ymmärtämään EK:n tyytymättömyyden taustoja, jotka johtavat juurensa 1970-luvulle.

Jensen-Eriksenin ja Wuokkon tutkimuksen tulokset voidaan tiivistää: 1) sopimussyhteiskunnan arki on ollut riitaisaa ja vaikeaa aina, 2) politiikka on aina sotkeutunut työmarkkinajärjestelmään, 3) työmarkkinajärjestelmä kärsii edustuksellisuuden ongelmasta, sekä 4) niin sanottujen ”ulkopuolisten” integrointi järjestelmään tulee olemaan yhä tärkeämpää, jos järjestelmä aikoo jatkaa olemassaoloaan.

Menneisyyden kautta viitataan vanhoihin hyviin aikoihin, sopimisen kulttuuriin ja luottamukseen. Historiantutkimuksen tulkinta on kuitenkin se, että sopimussyhteiskunnan arki on ollut vaikeaa ja riitaisaa läpi historian, kiistoja ja epäluottamusta on ollut aina ja päätöksenteko on ollut jopa dramaattista sekä hidasta. Toisaalta vähäistä kehitystä on tapahtunut lähinnä paikallisella ja liittotasolla.

Yleinen käsitys Suomen mallista on, **ettei poliitikkojen tule puuttua työmarkkinoihin, mutta historian valossa valtiovalta on aina ollut mukana.** Korporatistiset ratkaisut ovat olleet työmarkkinajärjestöjen keino torjua epämieluisia poliittisia päätöksiä, sillä poliittiset valtasuhteet ovat arvaamattomia ja intressien kannalta asiat on ollut parempi päättää järjestöjen kesken.

Työmarkkinajärjestöjen suhde päättäjiin on ristiriitainen, poliitikkoja kritisoidaan usein työmarkkinapoliittisesta kokemattomuudesta, mutta toisaalta työmarkkinajärjestöt saavat lisää päätösvaltaa hyvillä suhteilla valtiovaltaan.

Työmarkkinajärjestelmän edustuksellisuuden ongelmallisuus näkyy siinä, että kaikki suuret ryhmät eivät ole päässeet tärkeimpiin neuvottelupöytiin, mikä on luonut vahvan kuvan työmarkkinajärjestöjen sisäpiiristä ja ulkopuolisista. Pieni sisäpiiri on helpottanut sopimista, mutta jättänyt suuriakin ryhmiä neuvottelujärjestelmän ulkopuolelle, kuten toimihenkilöt, suuret naisvaltaiset alat ja yrittäjät.

Keskitettyjen tulopoliittisten ratkaisujen loppuminen ei ole tarkoittanut kolmikantaisen sopimisen

loppua – suuri osa talous- ja sosiaalipoliittista uudistuksista valmistellaan edelleen kolmikannassa. **Kolmikan-
taa ei siis uhkaa työnantajapuolen vetäytyminen kes-
kitetyistä ratkaisuksista, vaan nuorten ikäluokkien
vieraantuminen ammattiyhdistysliikkeestä ja järjes-
täytymisasteen lasku.** 

Matti Hirvola: Luottamuksen loppu? Kilpailukyky sopimuksen ja työmarkkinoiden uudet rintamalinjat

Hirvolan mukaan suomalaisen korporatistimien määritelmän ytimessä on se, miten työ ja pääoma ajavat omia tavoitteitaan järjestelmässä. Hirvolan esitelmä perustuu siihen, että suomalaista työmarkkinajärjestelmää voidaan hahmottaa diskurssianalyysin kautta.

Hegemonisella diskurssilla tarkoitetaan muita useammin esiintyviä diskursseja (puhuttua tai kirjoitettua viestintää), jotka ilmaistaan itsestään selvinä ja jopa vaihtoehtottomina.

Vilkas poliittinen vaihdanta valtiovallan ja työmarkkinajärjestöjen välillä on perustunut siihen, että valtiolta on tuonut poliittisia asioita työmarkkinoiden neuvottelupöytään ja työmarkkinajärjestöt ovat puolestaan sitoutuneet palkkamalttiin ja yhteiskuntarauhaan.

EK:n luopuminen vallasta käynnisti työmarkkinoiden institutionaalisen murroksen, mikä samalla horjutti myös palkansaajapuolen valtaa.

Tämä kaksoissidos on johtanut siihen, että Suomen talous- ja sosiaalipoliittiset ratkaisut on tehty perustuen asiantuntijuuteen ja laajaan konsensukseen.

Hirvolan mukaan tätä yllä kuvattua konsensusta on haastettu hegemonisella diskurssilla ja “välttämättömyyden retoriikalla”, kun työmarkkinoiden vaihtoehtoiset näkemykset on leimattu mahdottomiksi tai haitallisiksi. Tästä hän käyttää esimerkkinä Sipilän hallituksen kilpailukyky sopimuksen syntymistä vuosina 2015-2016.

Porvarihallitus lähti muuttamaan sopimusyhteiskunnan konsensusta rikkovia toimintoja, jota perusteltiin parlamentarismilla, mutta toisaalta sivuu-

tettiin kaksoissidonnaisuuden mekanismi: valtio pääsi edelleen käsiksi työmarkkinoiden asioihin. Hallitus oikeutti toimensa välttämättömyyden retoriikalla, jota Hirvola avaa argumentaatioanalyysin avulla: välttämättömyyden retoriikkaa ja dramatiikkaa käytettiin Sipilän hallituksen argumentaation keinona esimerkiksi pääministerin poikkeuksellisessa tv-puheessa ja argumentaatiossa saada Suomen kilpailukyky Ruotsin ja Saksan tasolle.

Argumentaatio kuitenkin kyseenalaistettiin ammattiyhdistysliikkeessä ja hallituksen suunnitellemat pakkolait yhdistivät ay-liikkeen poikkeuksellisen vahvasti. EK puolestaan hylkäsi pakkolait juridisten ja taloudellisten ongelmien takia, sekä pakkolakien laajan vastustuksen vuoksi. Vakavan yhteenoton riski oli paljon suurempi mitä aiemmin kuviteltiin, sillä ammattiyhdistysliike oli onnistunut mobilisoimaan joukkonsa ja toisaalta porvarihallitus oli menettänyt kannatustaan.

Hallitus teki paluun sopimusyhteiskunnan tielle ja **luopui pakkolaeista**, kun keskusjärjestöt solmivat kilpailukyky sopimuksen keväällä 2016. Raskas kilpailukyky sopimusprosessi kuitenkin koetteli kolmikantaisen sopimusyhteiskunnan keskinäisiä riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteita. EK:n luopuminen vallasta käynnisti työmarkkinoiden institutionaalisen murroksen, mikä samalla horjutti myös palkansaajapuolen valtaa. Hirvolan näkemyksen mukaan EK:n tavoitteena oli “hajota ja hallitse” -strategia. Ammattiyhdistysliike voitti kikyväännön, mutta ei pystynyt jatkamaan keskustelun johtajana.

Lopulta kysymys on siitä, miten työmarkkinoiden luottamuksen palautuminen onnistuu ja millaisen institutionaalisen kehikon ympärille tämä uusi luottamus voidaan luoda – toisin sanoen, miten yhteistyö eri toimijoiden, työmarkkinaosapuolten ja valtiovallan välillä muodostetaan? 

Lisää tietoa osoitteessa
sites.utu.fi/reglob

Anders Blom: Omistajakorporatismi on Suomen mallin uusi muoto

Omistuksen merkitys 1990-luvun jälkeisessä Suomessa on kasvanut merkittävästi. Syitä ovat mm. yleinen vaurastuminen ja ulkomaalaisomistuksen vapautuminen kokonaan ETA-sopimuksen myötä 1993. Ulkomaiset yritykset rynnistivät Suomeen, koska Suomi oli sääntelynsä osalta ”villi länsi”. Kun sisäpiiritiedon käsite oli jo muualla läntisissä kulttuureissa kehittynyt tärkeäksi listattujen yrityksen kulttuuriksi, joka vaikutti kaikkeen omistajakäyttäytymiseen, se oli vielä Suomessa lapsenkengissä.

Kilpailu siitä, kuka saa haltuunsa sisäpiiritietoa ei ollut ilmiönä uutta, mutta sisäpiiritietoon liittyvien epäkohtien hallintaa ja sääntelyä ei Suomessa oltu vielä määritelty. Elettiin aikaa, jossa suosittiin sisäpiirejä. Kysymys ei ole osaamisesta, vaan poliittisesta kulttuurista. Toisaalta ammattiyhdistysliike ei ollut vielä tiedostanut, että se on tulevaisuudessa suuri omistajamaailman edustaja – epäsuorassa vaikuttamisessa mm. työeläkeyhtiöissä, valtionyhtiöissä, kunnissa ja omien sijoitustensa kautta. Eräs tekijä vaikutti myös ajatteluun: työeläkevarallisuutta ei pidetä vieläkään omistamisena, vaan sijoittamisena.

Suomen liittyminen Euroopan talous- ja rahaliittoon oli työnantajapuolen ja ammattiyhdistysliikkeen yhteinen ponnistus. Työeläkevarallisuus laskettiin mukaan julkiseen varallisuuteen, mikä johti EMU-kelpoisuuden ehtojen täyttymiseen. Tämä loi pohjan uudelle EU-korporatismille, kolmikantayhteistyölle EU- ja EMU-jäsenyyden oloissa. Korporatiivisen tulokinnan mukaan **EU-kansanäänestyksessä päätettiin myös jäsenyydestä yhteisvaluutassa, koska jäsenyys EU:ssa ei olisi ollut realistinen ilman yhteisvaluuttaan liittymistä.**

Suomalainen korporatismi on kehittynyt yhteiskuntakorporatismista EU-korporatismiin ja nykyiseen omistajakorporatismiin, jossa Suomen valtion omistajuus on noin 15-25% suuresta yrityskannasta. Vuoden 2008 jälkeen julkinen velka on kuitenkin kaksinkertaistunut ja tämä johtuu pitkälti kompuroinnista kolmikannassa eli päättämättömyydestä.

Suomen EU-jäsenyyden alkamisesta on kulu-
nut 25 vuotta. EU-jäsenyys perustui kilpailuun kahden vaihtoehdon välillä, jolloin työmarkkinajärjestöt kannattivat jäsenyyttä sekä omasta valuutasta luopumis-
ta ja siirtymistä euroon. Jäsenyyttä vastustanut osapuoli katsoi, että Norjan tapainen jäsenyys Euroopan talousalueessa (ETA) olisi riittänyt ja samalla se olisi turvannut oman valuutan – Suomen markan – jatkon.
Jäsenyyden ohella sovittiin 1997 suomalaisen poliittisen päätöksenteon tärkeimmistä työkaluista,

jotka ovat finanssipolitiikka ja työmarkkinapolitiikka sekä puskurirahastot. Työmarkkinapolitiikka on ollut kriisissä finanssikriisin jälkeen (2008): Suomi on velkaantunut kahdeksankertaisesti puskurirahastoihin kerättyihin varoihin verrattuna.

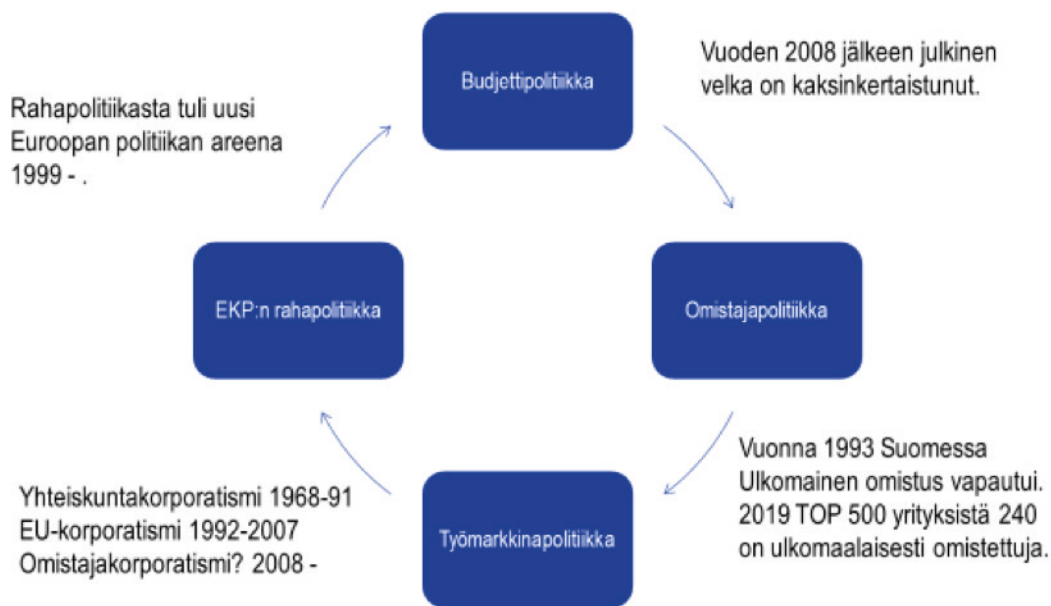
Nykyinen EU -korporatismi on tulossa käännekohtaan. EU:n sisämarkkinakilpailusta syntyy uusia paineita ja odotuksia Euroopan ”villeihin pelisääntöihin”. Suomessa usko korporatismiin fundamentteihin rapisee historiallisesti. Euroopassa kansallismielinen populismi haastaa edustuksellista demokratiaa. Miten lobbaaminen kytkeytyy ”edustukselliseen demokrati-
aan”?

Pohjoismaat poikkeavat muusta Euroopasta korkean ammatillisen järjestäytymisasteensa perusteella (yli 60%, kun muissa EU-maissa se on alle 35%). Suomessa korporatiivisen päätöksenteon legitimitetti lepää kolmen merkittävän fundamentin varassa. Ne ovat **ansiosidonnainen eläketurva, työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksuperintäsopimus ja jäsenmaksujen verokohtelu sekä työehtojen yleissitovuus.**

Työnantajien ”kollektiivinen yhteys” valtiovaltaan on kadonnut keskitetyistä tuporatkaisuista luopumisen seurauksena. Tähän ovat vaikuttaneet mm. ulkomaalaisomistuksen avautuminen Suomessa 1990-luvulla sekä vähittäinen sisämarkkinoiden kilpailusääntöjen läpimurto. Omistus ja kilpailu ovat muuttaneet perinteiset suomalaiset työnantajamaailman hierarkiat, jolloin kotimaiset työmarkkinasopimukset ovat osittain menettäneet yhteiskunnallistaloudellista ohjausvoimaansa.

”Korporatiivisen välittäjäeliitin” rinnalle on tullut uusi välittäjäeliitti, vaikuttajaviestinnän maailmaa edustavat lobbarit toimeksiantajineen eli yritykset ja yhteisöt vaikuttavat suoraan ja kilpailevat keskenään omissa järjestöissään. Tämän rinnalla puolueiden ideologinen yhdenmukaistuminen ja järjestöllinen heikentyminen on törmännyt digitaaliseen mediaan uutena politiikan areenana.

EU-korporatismista omistajakorporatismiin



Vallan kolmijako-opin rinnalla yhteiskunnallisiin päätöksiin vaikuttamisesta kilpailevat neljäs (media) ja viides (eturyhmien ym. lobbaus) valtiomahti. Median ansaintalogiikasta huomattava osa on siirtynyt globaaleille toimijoille kansallisen median ansainnan heikentyessä ja supistuessa. Myös lobbaus on kehittynyt viimeisen 30 vuoden aikana kansainväliseksi kilpailuksi, jossa valtiot ovat vain yksi areena. **Vaikut-tajaviestinnästä on myös tullut toimiala Suomessa**, eikä sen laajuutta ja merkitystä vielä pystytäkään hahmotamaan. Todellisuudessa siitä ollaankin melko lailla eri mieltä, eivätkä kaikki halua julkisesti myöntää haluaan tai ansaintaansa vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Avoimuusrekisterin yksi tehtävä on tässä.

Korporatismia odottaa sukupolvenvaihdos, kun uudet omistajapolvet ottavat yhteiskunnallista vastuuta. Se heijastuu aikanaan myös työmarkkinajärjestelmän murrokseen. Ainakin seuraavat kysymykset nousevat esille:

- **antaako eduskunta hallitukselle** jatkossa enemmän vai vähemmän valtaa sopia työmarkkinaosapuolten kanssa suurista yhteiskunnallista uudistuksista vai löydetäänkö rinnalle uudelleen myös **parlamentaarista valmistelua**?

- **antavatko omistajat toimivan johdon** sopia jatkossa yhtä laajasti yhteiskuntapolitiikasta kuin EU-korporatismeissa? Käydäänkö tämä kädenväntö yrityksissä vai etujärjestöissä?

- miten yhteiskunta ja palkansaajien etujärjestöt kannustavat korporatismeissa tulevaisuudessa niitä yrittäjiä, jotka ovat valmiita antamaan työtä kansalaisille?

Anders Blomin esitys osoitteessa: sites.utu.fi/reglob

Työpaja 4: Suomalainen korruptiivisuus – miten sitä pitäisi mitata?

- Moderaattori:
Catharina Groop (VTT, Åbo Akademi)
- Osallistujat:
Tanja Tamminen (VTT, tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu)
Erkki Laukkanen (VTT, Transparency International Suomi)
Fredrik Malmberg (VTT, Åbo Akademi)

Suomessa on tarve selvittää kuinka paljon ja millaista korruptiota maassamme esiintyy. Ongelmana on, että korruption mittaaminen ei ole yksinkertainen tehtävä. Myös Transparency International Suomen edustaja **Erkki Laukkanen** tuo tämän esille. Transparency International on tuottanut jo viidentoista vuoden ajan korruptiota maailmanlaajuisesti mittaavaa CPI-raporttia (Corruption Perception Index). Raportin tarkoituksena on kuvata eri tahoilta korruptiota käsitteleviä kysymyksiä. Se asettaa 180 maata järjestykseen niissä eksperttien sekä liike-elämän havaitseman korruption suhteen.

Ongelmana CPI-raportissa on Laukkanen mukaan **jaottelu käsitysten ja kokemusten mukaan**. Käsitykset nimittäin voivat olla oikeita, vääriä tai jotakin siltä väliltä. Ne eivät ole asiantuntijoiden omia kokemuksia, eikä niitä voida palauttaa kokemukselliseksi tapauksiksi eli todennettaviksi havainnoiksi.

Toinen ongelma on se, että laajat, selvästi yli **sata maata kattavat arviot mittaavat likimain samaa asiaa, eli kilpailuneutraliteettia** ja siihen rinnastettavia asioita, kuten erilaisia riskiluokituksia ja niiden johdannaisia taloudellista toimintaa kohdemaassa suunnitteleville sijoittajille ja toimitusjohtajille. Toistensa kanssa vahvasti korreloivia mittauksia on taulukossa yli puolet kaikista nimeytyistä tietolähteistä. Tästä seuraa, että **varsinaisen korruption osuus CPI-mittauksessa jää varsin pieneksi**, vaikka sanaa korruptio taustakartoituksissa aika paljon käytetäänkin.

Kolmas ongelma koskee **puuttuvien havaintojen käsittelyä**: ne yksinkertaisesti korvataan

muiden tarkasteltavalle maalle käytössä olevien, lähinnä kilpailuneutraliteettia mittaavien, tietolähteiden avulla. **Näin CPI:stä tulee vielä yksiulotteisempi ja bisneshenkisempi mittari kuin se olisi siinä tapauksessa, että puuttuvia havaintoja ei korvattaisi keinotekoisesti**. Valittua arviointitapaa ja sen vaikutusta virallisiin tuloksiin ei tulosten julkistamisen yhteydessä ole kuitenkaan ollut tapana käsitellä

Neljäs ongelma on, että kun **kukin** arviointiin osallistuva taho **kysyy asioista vähän eri tavalla ja toisistaan poikkeavilla vastausasteikoilla**. Näin riski virhetulkinnoille ja epäedustaville painotuksille kasvaa. Tavaksi näyttää myös tulleen, että laatuasteikollisia tuloksia käsitellään surutta jatkuvan jakauman tuloksina, vaikka sitä ne eivät varmasti ole. Tuloksena on ns. likaisen datan ongelma: liian paljon puuttuvia havaintoja, liian paljon todentamattomia ja oletuksenvaraista havaintojen käsittelyä.

Viides ongelma koskee itse korruption määritelmää. Transparency Internationalin määritelmä, abuse of power for private gain, kattaa kaikki valta-aseman väärinkäytön muodot, mutta **CPI noteeraa lähinnä lahjonnan**. Korruption rakenteellisista piirteistä kyllä puhutaan, mutta niitä ei juurikaan mitata. Kuten ei myöskään poliittista, demokratiaelinten hyväksikäyttöön perustuvaa valta-aseman väärinkäyttöä. Tästä seuraa, että **20 puhtaimman maan joukossa on 10 veroparatiisia**. Myös kehittyneiden ja kehittyvien maiden erot näyttäivät suuremmilta kuin ne muuten olisivat.

CPI on myös myötävaikuttanut siihen, että valta-aseman väärinkäyttö on päässyt pesiytymään

erilaisiksi demokraattisen valvonnan katveeseen jääviksi sisäpiirikäytännöiksi ja maan tavoiksi. Korruptiota koskevassa kirjallisuudessa näitä ongelmia on tuotu esiin koko sen ajan, kun indeksiä on julkaistu. Kriittistä huolimatta CPI:n koostamistapaan on tehty vain pieniä muutoksia. Se, että rakenteellisiin ongelmiin ei ole puututtu, eikä kohdemaiden kansalaisten käsityksiä ole otettu vakavasti, saa CPI:n näyttämään korruptoituneelta mittarilta.

Hyvä mittari edellyttää suoraa kontaktia kunkin maan kansalaisiin ja heidän kokemuksiinsa. Tämä pätee myös korporati(vi)smiin ja sen piirissä syntyneisiin ”maan tapoihin”. Vain näin on mahdollista olettaa, että tulosten pohjalta voidaan tehdä edes likimain oikeita johtopäätöksiä, ja että tarvittavista korjaustoimista voidaan käydä vertailevaa kansalaiskeskustelua. Korruption salatumpien esiintymismuotojen todentamisessa tarvitaan myös rekisteripohjaista aineistoa. Erilaisia rekistereitä ristiin ajamalla on mahdollista selvittää korruption yhteyttä muihin piilorikollisuuden muotoihin.

Fredrik Malmberg on taas analysoinut miten epäluottamus poliittisiin tahoihin sekä päätöksiin vaikuttaa vapaamatkustuksen hyväksyttävyyteen yhteiskunnassa. Vapaamatkustuksella tarkoitetaan esimerkiksi lahjusten ottamista, verovälttelyä tai vaikka matkustamista julkisilla kulkuneuvoilla ilman maksamista.

Tutkimus osoitti kansalaisten reagoivan vahvemmin korruptioon ja hyväksymällä vapaamatkustuksen helpommin maissa, joissa korruptio on yleisemmin vähäistä. Havainto on mielenkiintoinen

Suomen kohdalla, sillä Suomi, kuten muut Pohjoismaiset yhteiskunnat, nähdään yleisesti vähän korruptoituneina. Tutkimuksen tulokset tarkoittavat kuitenkin sitä, että vähäinenkin korruptio lisää sen aiheuttamia ongelmia vapaamatkustuksen muodossa maissa, joissa ei yleisesti nähdä korruptiota ongelmana. Malmberg painottaakin korruption ottamista tosissaan, sillä se voi lisätä esimerkiksi verovälttelyä ja liikuttaa yhteiskuntaa epätasa-arvoiseen sekä korruptoituneeseen suuntaan.

Suomi on yleisesti menestynyt korruptiota käsittelevissä mittauksissa hyvin ja korruptio on ollut suhteellisen vähäistä. Tämä kuitenkin tarkoittaa, että korruption vähäisyydellä on täällä suuret odotukset ja näin pudotus voi tapahtua korkealta. Laukkanen huomauttaa myös, että asiasta tarvitaan enemmän tutkimusta, joissa likaista dataa ei esiintyisi. Näin pystytäisiin selvittämään, mistä korruptiosta on Suomessa kyse. 

Sitra on eduskunnan alainen, aktiivinen tulevaisuudentekijä, joka tutkii, selvittää ja ottaa kumppanit eri sektoreilta mukaan ennakkoluulottomiin kokeiluihin ja uudistuksiin.

Suomen malli murroksessa -konferenssissa Sitran edustajien puheenvuorot keskittyivät kansanvallan, datan ja datatalouden tulevaisuuden haasteisiin ja mahdollisuuksiin.

| MISTÄ PÄÄTÖKSENTEON AGENDA

Miten meihin vaikutetaan 2020-luvulla?

Jukka Vahti

Johtava asiantuntija, viestintä, Sitra

Isot megatrendit muokkaavat maailmaa. Megatrendit eivät tunne rajoja. Teknologia sulautuu arkeemme uusilla tavoilla, ja enemmän kuin olisimme vähän aikaa sitten osanneet edes kuvitella. Tästä syystä on tärkeä ymmärtää, mitä datalle tapahtuu, ja minkälaista tietoa kerääntyy. Toinen megatrendi, joka näkyy meillä ja maailmalla, liittyy edustuksellisen demokratian haasteisiin. Nämä haasteet näkyvät oireiluna eri puolilla maailmaa. Pitkään vakaina pysyneitä kansanvallan rakenteita, toimintatapoja ja toimijoita haastetaan uudella tavalla, uudenlaisten toimijoiden taholta. Sitra haluaa tuoda esiin näitä molempia näkökulmia. Usein näistä asioista puhutaan erillään, vaikka Sitran näkemyksen mukaan ne eivät ole erotettavissa toisistaan.

Tieto on valtaa. Tiedon merkitys kasvaa tulevaisuudessa, ja se kytkeytyy suuriin kysymyksiin. Kenen ehdoilla yhteiskuntaa tulevaisuudessa kehitetään? **Onko kehitys omissa käsissämme vai kehitetäänkö yhteiskuntaa ylikansallisten teknologiajättiyritysten ehdoilla, jonka siiloissa lepää meidän arkeemme liittyvä ja kiinnostava data.** 🔗

Kansanvallan peruskorjaus: Kenen ehdoilla yhteiskuntaa vastedes uudistetaan?

Jouni Backman

Vanhempi neuvonantaja, Sitra

- Instituutiot eivät osaa vastata kansalaisyhteiskunnan liikkeisiin tai kasvavaan kansalaisvaikuttamiseen. Tarvitaan uudentyypistä suoraa demokratiaa.
- Puolueiden vaikeudet heijastuvat myös demokraattiseen päätöksentekoon.
- Yliopistojen rooli yhteiskunnallisessa keskustelussa on vähentynyt, kun taas viestintätöimistojen rooli on kasvanut.

Jouni Backman esitteli Sitrassa kaksi vuotta sitten julkaistun Kansanvallan peruskorjaus -nimisen työpaperin, joka on kooste keskeisten yhteiskunnassa vaikuttavien päättäjien haastatteluista. Vaikuttajat kuvasivat haastatteluissa näkemyksiään suomalaisesta kansanvallasta ja suomalaisen järjestelmän organisatioiden ja prosessien toimivuudesta. Haastateltavat kokivat hyvänä pysähtyä hetkeksi ajattelemaan. Jos Suomen keskeisimmät vaikuttajat eivät ehdi ajattelemaan tai he ovat ulkoistaneet ajattelemisen, niin mistä

digitalisaation osalta, ja ne liittyvät vahvasti toisiinsa. Erikokoiset asiat käsitellään samalla prosessilla riippumatta niiden yksinkertaisuudesta tai kompleksisuudesta. Tämä ei vastaa nykyaikaista tietoperustaista päätöksentekoprosessia. Puolueet ovat olleet keskeisessä osassa päätöksentekojärjestelmässä, mutta ne ovat suurissa vaikeuksissa useimmissa länsimaaisissa demokratioissa. Osallistuminen vaalien välillä on vähäistä ja puolueiden toiminta on sidottu hyvin paljon vaaleihin.

Mistä tulee päätöksenteon agenda haastateltujen vaikuttajien mielestä? Valtaosa virkamiehistä ja asiantuntijoista ajattelee, että aikaisemmin se tuli puolueilta, mutta nykyään **agendan asettaa hallitus. Haastateltavat kokevat, että yliopistot ovat ulkona yhteiskunnallisesta keskustelusta tai ainakin pienemmällä roolilla kuin aikaisemmin.** Tähän yliopistot ovat onneksi heränneet. Esiin tuli myös huomio, että monet toimijat ovat ulkoistaneet, ei vain ajattelua, vaan myös ohjelmatyötä ja visiointia. Puolueiden kohdalla tämä tarkoittaa, että toimintaa on viety puolueiden think tankeihin. **Viestintätöimistojen roolin nähtiin jatkossakin kasvavan.** Poliitiikan

Perinteisten demokraattisten instituutioiden kyky muuttaa maailmaa on heikentynyt. Suomalainen kansallinen pitkän aikavälin tarina puuttuu.

ajatukset tulevat. Seuraavassa lyhyt yhteenveto työpaperista.

Perinteisten demokraattisten instituutioiden kyky muuttaa maailmaa on heikentynyt. Suomalainen kansallinen pitkän aikavälin tarina puuttuu. Päätöksenteko on pistemäistä ja visiot puuttuvat. Poliittinen järjestelmä on vaikeuksissa erityisesti globalisaation ja

Lisää tietoa
www.sitra.fi/aiheet/kansanvallan-peruskorjaus/

Mukaan on tullut uusi toimija, joka jyrää kaikki edelliset.

pyöröovi -ilmiö nousi haastatteluissa esiin. Perinteisen mallin mukaan kansalaisten tunteja, visioita ja arvoja välittävät puolueet, ja se on välitysmekanismi kansanvaltaisessa järjestelmässä. Mukaan on tullut kuitenkin paljon muita toimijoita. Edustuksellinen demokratia kipuilee jossain määrin kansalaisten suorassa osallistumisessa ja vaikuttamisessa. Tämä ei koske vain puolueita vaan ylipäätään edustuksellisen demokratian toimijoita.

Media vaikuttaa yhä vahvasti, mutta erilainen lobbaus kasvattaa rooliaan ja markkinaansa. **Mukaan on tullut uusi toimija, joka jyrää kaikki edelliset.**

Verkko- ja somemaailma sekä digitalisaatio tuovat tullessaan uudenlaisia toimintatapoja. Aikaisempi hyvin selkeä, byrokraattinen ja normihierarkkinen järjestelmä, jossa kaikki tiesivät missä ja millä ta-

solla toimitaan, oli turvallinen maailma. Nyt olemme siirtyneet maailmaan, jossa kansalaisyhteiskunta elää hyvin erilaista elämää kuin erityisesti julkiset instituutiot. Julkisten instituutioiden pitäisi pyrkiä toimimaan kansalaisyhteiskunnan sisällä yhdessä kansalaisten kanssa. Tämä tarkoittaa uudentyyppistä osallistavaa demokratiamallia, eikä vain edustuksellisen demokratian väylää.

Tieto on valtaa, ja se on tullut perinteisten tuotantontekijöiden rinnalle. Kansalaiset näyttäisivät pitävän tiukasti kiinni perinteisistä tuotantontekijöistä, mutta tietoa he ovat valmiita luovuttamaan ilmaiseksi erityisesti amerikkalaisille jäteille. Myös perinteisten portinvartijoiden, kuten median, rooli on murtumassa, ja olemme siirtymässä uuteen verkostojen maailmaan. Keskeinen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon liittyvä kysymys on se, miten ihmiset luottavat kuulemaansa ja näkemäänsä, sekä tietoon ja viestintään. Backmanin mukaan **kansalaisten suora osallistuminen ja sitä tukeva tekoäly tulevat tulevaisuudessa korvaamaan suuren osan nykyrakenteista.** 

Millainen digijälki meistä jää ja kuka hyötyy datastamme?

Riitta Vänskä

Asiantuntija, Reilu datatalous, Sitra

- Datatalouden ymmärrystä kansalaisten keskuudessa tulisi lisätä.
- Vaikka GDPR:n avulla kansalaisilla on mahdollisuus saada tietoa heistä kerättävästä datasta, niin se ei auta datatalouden kokonais kuvan hahmottamisessa.
- Ihmisistä kerätty data kulkeutuu suurimmaksi osaksi huutokauppatoimijoille, mainonnan ja markkinoinnin toimijoille sekä toimijoille, jotka profiloivat käyttäjiä mahdollisimman monipuolisesti.

Riitta Vänskä esitteli Sitrassa tehtyä digiselvitystä, sen pääkysymyksiä ja tutkimusmenetelmiä sekä löydöksiä. Kansalaiskyselyssä kysyttiin kansalaisten asenteita digitaalisten palvelujen tarjoajia kohtaan, tietoutta GDPR:stä ja datataloudesta, ja kuinka he ovat suojanneet omaa dataansa. Suomalaisista vain 7% oli käyttänyt GDPR:n oikeutta saada nähdäkseen, mitä tietoja heistä oli kerääntynyt eri digitaalisten palvelujen tarjoajille. Vastaajista vajaa puolet sanoi vähentäneensä palvelujen käyttöä, koska he eivät luota näiden palvelujen tarjoajiin, ja 71% toivoi, että digitaalisilla

palveluilla olisi jokin merkki, jonka avulla tunnistettaisiin reilut ja läpinäkyvät palvelut.

Sitrassa tehtiin selvitys datan liikkeistä ja sen läpinäkyvyydestä. Datatalouden ymmärrys pitäisi olla kansalaistaito. Selvityksessä kysyttiin liikkeelle lähte-

**GDPR= General Data
Protection Regulation.
Regulation EU 2016/679**

Tieto on valtaa, ja siitä on tul- lut tuotannontekijä

vän datan määrää, päämäärää ja datan käyttöä. Lisäksi kysyttiin, että tapahtuko datan kerääminen GDPR:n mukaisesti, minkälaista dataa kerätään kolmansista osapuolista, mitä kauppaa datasta käydään, kuinka meitä profiloidaan ja pisteytetään, ja mihin profiilia käytetään. Käytettävissä olevalla menetelmällä ei saatu vastauksia kaikkiin kysymyksiin.

Datatalous on kompleksista. Data valuu varsin naisten palvelutarjoajien taustalla toimiville toimijoille. Tärkeimpänä havaintona oli se, että yksilöillä ei ole minkäänlaista realistista mahdollisuutta ymmärtää monimutkaisia datatalouden markkinointiekosysteemejä. Jos ja kun GDPR sanoo, että meillä on oikeus tietää, mihin dataa käytetään, ja miten meitä profiloidaan, niin kansalaisilla ei ole mahdollisuutta saada

kokonais kuvaa siitä. Datataloudessa on systeminen ongelma, joka johtuu liiketoimintamalleista.

Selvitysten mukaan data valuu kolmeen väylään. Data menee huutokauppatoimijoille, mainonnan ja markkinoinnin toimijoille sekä toimijoille, jotka rakentavat käyttäjän käyttäytymisestä kokonaisvaltaista kuvaa, jotta henkilö voidaan profiloida mahdollisimman monimuotoisesti.

Meidän on mahdotonta ymmärtää, minne data menee, kuinka paljon sitä menee, ja miten meitä on profiloitu. GDPR:n toimivuus on riittämätöntä. Reilussa datataloudessa datan kulun olisi oltava läpinäkyvää. Suomalaiset yritykset suhtautuvat luultavasti vakavasti GDPR:ään ja muuttivat systeemejään sen mukaisesti, mutta on valtavasti toimijoita, jotka eivät noudata GDPR:n säännöksiä, joten datatalouden syövereissä on systeminen ongelma. 

Mistä päätöksenteon agenda? – kokemuksia Brysselistä

Jyrki Katainen

Yliasiamies, Sitra

- Agendan määrittelijän valta on kasvanut ja siihen vaikutetaan yhä enenevässä määrin ulkoisten toimijoiden toimesta ja esimerkiksi globaalien ongelmien seurauksena.
- Datan hallitsijat, kuten suuret monikansalliset yritykset, pystyvät vaikuttamaan yhä voimakkaammin agendan määrittelyyn.
- Heterogeenisessä yhteiskunnassa agendan määrittely on vaikeutunut, mutta toisaalta potentiaalisten agendan määrittelijöiden määrä on lisääntynyt.

Sitran yliasiamies Jyrki Katainen esitteli puheenvuorossaan näkökulman siitä, miten meihin vaikutetaan. Agendan määrittelijän valta on kasvanut. Osa agendasta tulee yhä järjestäytyneesti perinteisistä lähteistä ja tunnetuilta toimijoilta, kuten kunta- ja valtionhallinnosta, palkansaaja- ja työnantajajärjestöistä ja puolueiden aloitteista. Agendat tulevat välttämättömyydestä, normaalista tahtotilasta tai aikataulusidonnaisista asioista. **Esimerkiksi Euroopan komissiossa agendaa määrittelevät myös partnerit, joiden tavoitteena on ratkaista yhteisiä ongelmia.** Vaikuttaminen voidaan jakaa kahteen osaan. Partneroitumalla

vaikutetaan ennen agendan muodostamista, lobbauksella agendan muodostamisen jälkeen. Agendan määrittelijän vallan kasvua selittävät globaalit haasteet, jotka eivät tunne rajoja, ja niiden agenda näyttäisi tulevan meille annettuna ulkopuolelta, kuten terrorismi tai pakolaiskriisi. Agendan ja ongelmien ollessa yhteisiä valta päättyy sille, joka **sanoittaa** ongelmat mielenkiintoisimmalla tavalla.

Agendan määrittelijän valta on kasvanut.

Toinen globaali agendanmäärittelykysymys liittyy trendeihin, kuten datatalouteen. Datatalous tai datan hallinta on valtaa, ja datan valta on vaurauden lähde. Datan hallitsijat käyttävät merkittävää valtaa esimerkiksi vaikuttamalla yhteiskunnan kehittymiseen, keskusteluun, ajatteluun ja agendan asetteluun. Verkostot ja yritykset hallitsevat agendoja valtioiden rinnalla. Toinen trendi on kamppailu luonnonvaroista. Valtaa käyttävät ne, joilla on kyky taistella ja kilpailla luonnonvaroista. Kolmas trendi on väestön kasvu ja talouden keskittyminen. Agenda ei ole yhtä vahvasti länsimaiseen arvomaailmaan pohjautuva kuin aikaisemmin. Agenda on aina jonkin mielipiteen tai arvostuksen heijastuma. Taloudelliseen vallan ja väestöllisen keskittymän siirtymän seurauksena myös agendan asettajan valta vaihtuu. Lisäksi tekoälyn kehittäjät ja kiertotalouden osaajat käyttävät valtaa.

Agenda ei ole yhtä vahvasti länsimaiseen arvomaailmaan pohjautuva kuin aikaisemmin

Kolmantena teesinä on se, että agendan määrittely on aikaisempaan verrattuna sekä helpompaa että vaikeampaa. Agendan määrittelylle ei ole pidäkeitä ja sananvaltaa käytetään aktiivisesti ja monipuolisesti. Globaalin agendan voi asettaa, vaikka puutaheinää puhumalla, ja epäasiallista käytöstä perustellaan sananvapaudella. Kansalaisyhteiskunnalla on valta asettaa agenda ja yksilöiden valta asettaa agenda on kasvanut. Huolestuttava ilmiö on manipuloinnin

tulo osaksi sananvapautta. Sananvapauden ja agendan määrittämiseen liittyvät epäkohdat tulee tunnistaa ja tiedostaa aikaisempaa paremmin. Demokraattisen järjestelmän kannalta on välttämätöntä erottaa erilaiset motiivit, jotka liittyvät johonkin muuhun kuin perinteiseen sananvapauden käyttämiseen. Agendan määrittely on kuitenkin samalla vaikeutunut. Yhteiskunnat ovat muuttuneet heterogeenisiksi, koska heimoutuminen on lisääntynyt. Maailma on yksilöllistynyt, todellisuudet yksityistyneet ja arvot jakautuneet. Heterogeenisen ja monimuotoisen yhteiskunnan johtaminen on haastavaa, koska lainsäädäntöä ei voi ulottaa kaikkialle. Poliittisten päättäjien haasteena on johtaa ja asettaa agenda kannustamalla ja ohjaamalla ihmisiä toimimaan eettisesti kestäväällä tavalla. Lisäksi yhteiskunnalliset haasteet kuuluvat usein pirullisten ongelmien -kategoriaan, joka käytännössä tarkoittaa haasteita tunnistaa ongelmia, koska niillä on monisyinen rakenne. **Näiden ongelmien ratkaisemiseksi ei ole olemassa täydellisiä ratkaisuja. Tämän ajan valtiomiesmäisyys edellyttää uskallusta tehdä epätäydellisiä ratkaisuja ja kykyä asettaa tällainen agenda.** Tästä seuraa, että kaikki eivät voita yhtäaikaan ja ainoa oikea ratkaisu on epätäydellinen. Miten voidaan asettaa yhteiskunnallinen agenda, joka on isänmaalle hyvä ja riittävän yhteisesti jaettu, ja samalla hyväksytään epätäydellinen ratkaisu? Voisiko maltillisten ja tolkkulisten enemmistö asettaa agendan, joka on monimutkainen ja ratkaisu sen mukainen? 

Sitran Paneelikeskustelu: Miten meihin vaikutetaan 2020-luvulla?

- Moderaattori:
Jukka Vahti (Johtava asiantuntija, Sitra)
- Osallistujat:
Elina Moisio (Toimitusjohtaja, Miltton Networks)
Atte Jääskeläinen, (Työelämäprofessori, Lappeenrannan yliopisto)
Antti Kivelä, (Johtaja, Sitra)

Päätöksenteon ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen yksi megatrendeistä on kansalaisten aktiivinen osallistuminen yhteiskunnalliseen tekemiseen. Vaikka tämä olikin **Moisio** mukaan aikaisemmin tavoitteena, niin päättäjät ovat kuitenkin nyt helisemässä aktiivisuuden kanssa. Hänen mielestään kansalaisten agenda ei aina välttämättä vastaa sitä mitä päätöksentekijät haluaisivat. Myös yritysten, järjestöjen sekä muiden yhteiskunnallisten toimijoiden on helpompi tuoda omia näkemyksiään julki sekä vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen.

Jääskeläisen mukaan aktiivisuuden nousun taustalla voi olla suurempi systeeminen muutos, jolla on ollut vaikutusta mediaan ja poliittiseen osallistumiseen. Järjestelmä, joka välittää tunteen poliittiseksi voimaksi, on muuttunut. Mikäli jokin asia ei enää mene omien arvojen mukaisesti, niin se synnyttää tunnetta, joka voi johtaa aktiivisuuteen.

Markkinoinnin ja vaikuttamisen maailmassa tunteet ovat myös yhä selkeämmin esillä. Moisio mukaan halutaan soitella ihmisten tunteita, kun halutaan viedä eteenpäin omaa markkinointiviestiä. Yhteiskunnalliset kampanjat ovat myös yleistyneet ja päätöksentekijät ovat entistäkin alttiimpia kansalaisten tunnereaktiolle. Päättäjät reagoivat herkemmin asioihin, jotka nousevat ruohonjuuritasolta. Moisio mukaan näin tunne ohjaa yhä enenevässä määrin myös politiikan rektiota. Tunnetta voidaan käyttää hyväksi, kun ajetaan omaa asiaa tai halutaan herättää poliittista keskustelua. Moisio mainitseekin, että heidän yrityksensä ei toimi lobbareina, vaan neuvonantajina asiakkaille, jotta he osaavat kertoa oman yhteiskunnallisen agendansa.

Kivelä muistuttaa tunteisiin liittyen, että niihin ja arvoihimme voidaan yhä tehokkaammin vaikuttaa käytettävissä olevan datamme ansiosta. Sivistys on hänen mukaansa ainoa vastalääke. Tästä syystä Sitrasa pyritään tekemään ilmiötä läpinäkyväksi, jotta ihmiset eivät olisi niin alttiita vaikutusyrityksille. Kivelä on huolissaan myös arvoihimme perustuvasta kuplaantumisesta. **Jääskeläinen** muistuttaa kuitenkin, että sosiaalisen media takia kohtaamme tällä hetkellä paljon monipuolisemmin mielipiteitä. Viestinnän moniarvoistuminen on kuitenkin tuonut negatiivisiakin seurauksia, vaikka yleisesti positiivisuuden määrä on esimerkiksi Twitterissä kasvanut. Viha on kuitenkin iloisuutta huomattavasti voimakkaampi tunne.

Keskustelijat olivat huolissaan myös luottamuksen vähenemisestä sekä muuttumisesta. Suomesa luottamus on ollut yleisesti hyvää, mutta se myös tarkoittaa, että meillä voi olla paljon menetettävää. Luottamukselle on oltavat perusteet ja päätöksentekijöiden pitää olla luottamuksen arvoisia. **Jääskeläisen** mukaan suomalaisista poliitikoista annetaankin median toimesta epärealistinen negatiivinen kuva. **Moisio** mielestä tärkein asia luottamuksen rakentamiseen on ennen kaikkea päätöksenteon läpinäkyvyys. 

| EDUSKUNTA JA SUOMEN MALLI – PÄIVITYS TULEVAISUUTEEN

Suomen mallin tulevaisuus ja avoimuusrekisteri

Matti Vanhanen

Eduskunnan puhemies, Keskusta

- Suomen on pystyttävä uudistumaan vastataksaan globaaleihin haasteisiin.
- Avoimuusrekisterin yksi tärkeä tehtävä on vahvistaa vallankäytön legitimitettä.
- Avoimuusrekisterin valmistelussa on vielä paljon selvitettävää.

Vanhasen mukaan jatkuva kehityskulku vallan delegoimisessa kunnille, viranomaisille ja kansainvälisille sopimuksille on monimutkaistanut järjestelmää sekä hämärtänyt vallan sijaintia kansalaisten näkökulmasta. Kun tämä yhdistetään muutoksiin poliittisessa käytöksessä ja keskustelukulttuurissa, niin kokonaisvaikutukset demokratian legitimitettiin ovat negatiiviset. Myös puolueiden heikkeneminen on huolestuttavaa demokratian näkökulmasta, sillä suomalainen edustuksellinen demokratia ja kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon on rakennettu vahvasti puolue toiminnan varaan.

Kuitenkin globaali kilpailu – esimerkiksi autoritaaristen järjestelmien parempi työn tuottavuus verrattuna liberaalidemokraattisiin järjestelmiin – luo Vanhasen mukaan suurimaan haasteen Suomen mallille. Mikäli Suomessa perinteistä konsensuspolitiikka ei pystytä enää harjoittamaan, niin edustuksellisen demokratian hyvät puolet menevät Vanhasen mukaan hukkaan. **Suomessa liberaalidemokratian onkin pystyttävä uudistumaan saadakseen tuloksia ja vastataksaan globaalin kilpailun tuomiin haasteisiin.**

Vanhanen nosti puheessaan myös esille lainvalmistelussa olevan avoimuusrekisterin, jonka on tarkoitus tulla voimaan 2023. Lain tavoitteeksi Vanhanen mainitsi epäasiallisen vaikuttamisen estämisen ja kansalaisten luottamuksen vahvistamisen päätöksentekoon. Vanhasen mukaan lain sisällössä on kuitenkin vielä monia ongelmakohtia, muun muassa miten yritysten vaikuttaminen otetaan huomioon, missä tapauksissa vaikuttavan tahon täytyisi ilmoittautua rekisteriin ja miten lobbaaminen määritellään laissa. Vanhasen mukaan lakiin liittyvä määrittelytyö on nyt tehtävä **huolellisesti**, jotta lain ensisijainen tavoite, vallankäytön legitimitetin vahvistaminen, saavutettaisiin parhaalla mahdollisella tavalla. 

Sääntelykokemuksia EU:sta ja Suomesta

Piia-Noora Kauppi

Toimitusjohtaja, Finanssiala Ry

- EU:ssa ei hallitus-oppositio asetelmaa.
- Vallalla on legitimizeettihaaste.
- Lobbaus on merkittävää poliittisessa päätöksenteossa.

Piia-Noora Kauppi vertaili Euroopan unionin ja Suomen välisiä yhtäläisyyksiä ja eroja lobbauksen näkökulmasta. Kaupin mukana FA, Finanssiala on alusta asti noudattanut EU:n avoimuusrekisterin käytänteitä, ja haluaa olla aktiivisesti mukana myös Suomen rekisterin määrittelyssä. Kauppi oli siitä Matti Vanhasen kanssa samaa mieltä, että vallan hajautuminen ja poliittisen käytöksen muuttuminen on aiheuttanut vallan legitimizeettihaasteen. Esimerkiksi EU:ssa vallalla on monet kasvot, jolloin sen **sijainnin määrittäminen tai identifiointi on hankalaa**. Tämän vuoksi EU:n päätöksenteko saattaa vaikuttaa kansalaisten mielestä elitistiseltä ja etäiseltä.

Kaupin mukaan Suomen järjestelmä eroaa Euroopan unionin vastaavasta merkittävästi, sillä **EU:ssa ei ole perinteistä hallitus-oppositio –asetelmaa**, ja EU muistuttaakin järjestelmänä enemmän suomalaisen **kuntatason päätöksentekojärjestelmää**. Kaupin mukaan päätöksenteon läpinäkyvyyden näkökulmasta EU on sikäli Suomea edellä, että kaikki kokoukset ovat EU:ssa avoimia, kun Suomessa valiokuntatyöskentely tapahtuu suljettujen ovien takana. Toisaalta, EU:ssa todelliset asianeuvottelut ja päätöksenteon prosessit lipuvat usein muualle, kuin avoimiin kokouksiin. Kauppi kehuu kuitenkin Suomen lainsäädäntöprosessia siitä, että valiokuntien asiantuntijakuulemiset dokumentoidaan usein paljon paremmin, kuin EU:ssa.

Kaupin mukaan nopeasti muuttuva maailma ja sen edellyttämät vaatimukset lakien päivittämiselle vaativat myös Suomessa normaalin lainsäädäntöprosessin alapuolelle **alemmman tason lainsäädännön luomisprosessia**, jonka avulla pystyttäisiin viemään läpi nopeasti ja tehokkaasti akuutteja lainsäädännöllisiä uudistuksia tinkimättä eduskunnan myötävaiku-

tuksesta. Mallia voidaan ottaa EU:n alemman tason säädösprosessista, mutta siinäkin on omat haasteensa, mm. tietty demokratiavaje, joka johtuu siitä, että Suomessa kansallisten viranomaisten edustajat eli **virkamiehet luovat tätä kautta sitovaa prosesseihin turhaa regulaatiota ilman riittävän tarkasti rajattua parlamentaarista mandaattia**, mikä hidastaa ja vaikeuttaa lainsäädännön toimeenpanoa. Lopuksi Kauppi totesi, että Suomen tulevan mallin kehittämisen yhteistyössä, kaikkia tahoja kuunnellen, olisi erityisen tärkeää hyvään lopputulokseen pääsemiseksi, ja muistutti, että politiikka voittaa aina lainsäädännön. Hän myös korosti lobbaamisen merkittävyyttä poliittisessa päätöksenteossa, sillä **hyvien päätösten aikaansaamiseksi tarvitaan aina punnittuja, faktaan perustuvia vaikutusarviointeja ja selvityksiä**. 🔗

Parlamentaarinen paneeli: Avoimuusrekisterille ”kyllä”

- Moderaattori:
Anders Blom (Työelämäprofessori, Turun yliopisto)
- Kansanedustajat:
Sofia Virta (Vihreät)
Annika Saarikko (Keskusta)
Arto Satonen (Kokoomus)
Aki Linden (SDP)
Jani Mäkelä (Perussuomalaiset)
Johannes Yrttiaho (Vasemmistoliitto)

Aki Linden kertoo SDP:n kannattavan ehdotomasti lobbausrekisterin perustamista Suomeen, sillä mitä avoimempaa päätöksenteko Suomessa on, sitä parempi.

Jani Mäkelän mukaan Suomen korruptiivinen rakenne ei sinänsä ole ongelma, sillä Suomessa vaikuttajat ja päättäjät tuntevat toisensa, ja ovat aina tunteneet. Perussuomalaisten mielestä avoimuusrekisteri ja avoimuus ovat hyvä asia Suomen kannalta, mutta lobbaamisen tai lobbarin määrittäminen ei tule olemaan yksinkertaista, ja vaatii huolellista työtä lainvalmistelussa. Mäkelän mukaan kansanedustajan asemassa voi kuunnella ketä tahansa, mutta kaikkia ei tarvitse välttämättä uskoa. Hänen mielestään kenenkään tapaamisessa ja kuuntelemisessä ei itsessään ole mitään pahaa.

Arto Satonen ja Kokoomus suhtautuvat myös myönteisesti avoimuusrekisteriin, mutta rajanveto esimerkiksi yritysten suhteen tulee oleman haastavaa ja vaatii työstämistä. Satonen oli huolissaan siitä, milloin hänen tapaamisensa esimerkiksi suomalaisen yrityksen toimitusjohtajan kanssa laskettaisiin aamukahvin lomassa tapahtuvaksi jutusteluksi, ja milloin rekisteröimistä edellyttäväksi vaikuttamiseksi. Satosen mukaan Irlannin rekisterijärjestelmä vaikuttaisi hyvältä ratkaisulta, ja siitä myös Suomi voisi ottaa mallia.

Annika Saarikon mukaan Keskusta kannattaa avoimuusrekisteriä, mutta lobbaamisen ja vaikuttamisen määrittelyn suhteen olisi valittava se arvopohja, joka määrittää tulevan lain hengen. Hän pohtikin, tehdäänkö Suomeen avoimuusrekisteri siksi, että tarkoituksena olisi paljastaa vaikuttamisessa tapahtuvat epäasiallisuudet ja rikkeet, jolloin sen luonteeksi muodostuisi ikään kuin käyttäysrekisteri, vai onko

tarkoituksena rohkaista tiedonvälitystä vaikuttajien, päättäjien ja muiden tahojen välillä paremman päätöksenteon takaamiseksi. Suomessa yhteydet läpi yhteiskunnan ovat perinteisesti olleet tiiviit, ja Saarikon mielestä tämä pitäisi ottaa uudessa laissa huomioon toimintaa mahdollistavana, eikä rajoittavana tekijänä. Saarikko kommentoi myös kansanedustajiin kohdistuvaa käytännön vaikuttamista siten, että päättäjällä on loppu viimein aina vastuu seistä omien sanojensa ja päätöstensä takana, ja pystyä ottamaan parhaan kynsä mukaan huomioon se tieto, mitä on kulloinkin saanut. Saarikon mukaan edunvalvonta ja viestintätoimistojen vaikuttaminen ovat bisnestä, mutta ne ovat Suomessa olennainen osa poliittisen päätöksenteon prosessia.

Virran mukaan julkisia kuulemisiä pitäisi lisätä, ja torjua eriarvoisuutta demokratian legitimitetin vahvistamiseksi.

Vihreiden **Sofia Virta** pitää avoimuusrekisteriä on hyvä asiana. Hänen mielestään vaikuttamisen mahdollisuudet tulisi kuitenkin pystyä takaamaan tasapuolisemmin, eikä sulkea kansalaisia ja järjestöjä ulos päätöksenteosta. Hänen mielestään pitäisi yrittää huomioida myös sellaiset ryhmät, joilla ei ole resursseja palkata vaikkapa viestintätoimistoja lobbaamaan asioitaan.

Virran mukaan julkisia kuulemisia pitäisi lisätä, ja torjua eriarvoisuutta demokratian legitimitettiin vahvistamiseksi. Myös Virta oli sitä mieltä, että avoimuusrekisterin määrittelyssä on erityisen tärkeää se, kuka mielletään tai määritellään lobbariksi, ja kuka ei.

Vasemmistoliiton **Johannes Yrttiahon** mielestä tuloerojen kasvu on suurin ulossulkeva tekijä siihen, että moni kansalainen jää ulos demokraattisesta vaikuttamisesta ja päätöksenteosta. Yrttiahon mukaan kansantulo pitäisi jakaa paremmin ja oikeudenmukaisemmin, ja ihmisten pitäisi päästä paremmin vaikuttamaan ja kouluttautumaan. Avoimuusrekisteri ei Yrttiahon mielestä korjaa systeemin rakenteellisia perusongelmia. Yrttiahon mukaan rekisteriin tulisi kuitenkin saada näkyviksi selvästi sellaiset tapaukset, jossa on selkeä yksityinen taloudellinen asia tai etu kyseessä. Yrttiahon mukaan vaikuttaminen on osa suomalaisen politiikan arkipäivää, eikä se ole mihinkään häviämässä.

Yleisöstä Viestintätoimisto Rud Pedersenin **Kimmo Collander** tiedusteli panelisteilta, miten

epäeettistä tai epäasiallista vaikuttamista tulisi sitten sanktioida? Kansanedustajien yhteinen kanta vaikutti olevan se, että jo pelkkä mainehaitta, eli ns. julkisuusrangaistus olisi varsin riittävä rangaistus tällaisesta epäasiallisesta käytöksestä.

Moderaattorina toimineen **Anders Blomin** mukaan keskustelu osoittaa, että kansanedustajien piirissä on **merkittäviä tiedollisia eroja** sekä **vähemmän näkemyseroja**. Tiedollisena merkittävänä erona Blom totesi esimerkkinä, että keskustelussa kansanedustajat eivät aina osaa tehdä eroa **lobbarirekisterin ja tapaamispäiväkirjan** välillä. Toiseksi **lobbarin määrittelemisen** koetaan hyvin vaikeaksi tehtäväksi, mikä keskustelussa tuli hyvin esille. Ja kolmanneksi vähäiset näkemyserot saattavat johtua siitä, että syvälinen **perehtyneisyys avoimuusrekisterijärjestelmään ja valta-aseman väärinkäytön (korruption) problematiikkaan on vielä vähäistä.** 

Avoimuusrekisteri osa demokratiaohjelmaa

Niklas Wilhelmsson

Yksikön päällikkö, Oikeusministeriö

Wilhelmsson totesi avoimuusrekisterin olevan osa kansallista demokratiaohjelmaa, jonka tavoitteena on pohtia kansalaisvaikuttamista laajemminkin päätöksenteon avoimuuden, luottamuksen ja vallan legitimitetin näkökulmista. Tarkastelussa on myös lainsäädännön valmisteluun liittyvien kuulemisten dokumentaatio ja prosessin läpinäkyvyyden parantaminen. Wilhelmssonin mukaan lain tavoitteena on epäasiallisen vaikuttamisen torjunta ja kansalaisten luottamuksen vahvistaminen.

Lainvalmistelun keskiössä on virkamiehistön tuottamat laajat selvitykset, mutta osana prosessia kuullaan myös laajasti kansalaisjärjestöjen ja puolueiden mielipiteitä. Loppujen lopuksi poliitikot tekevät lopullisen päätöksen lain läpimenoista.

Valmistelun tärkeimmät tehtävät liittyvät lobbaamisen määrittelyn yksityiskohtiin, muun muassa hyvän edunvalvontatavan, vaikuttamisen kohteiden, rekisteröinnissä edellytettävien tietojen, sekä valvonnan ja sanktioinnin määrittelyyn. Tavoitteena on, ettei laki saa haitata hyvää vuorovaikutusta poliitikkojen ja kansalaisten välillä. **Tarkoituksena ei ole luoda valvontajärjestelmää, vaan kannustava ja rohkaiseva järjestelmä.** Työ on kuitenkin erittäin haastavaa lobbaamisen monimutkaisen luonteen vuoksi. Valmistelussa on tarkasteltu muiden maiden, sekä luonnollisesti EU:n järjestelmää sudenkuoppien välttämiseksi ja parhaiden käytänteiden löytämiseksi. 

Viisas päättäjä ei voi elää umpiossa

Tuomo Yli-Huttula

Puheenjohtaja, Edunvalvontafoorumi

Edunvalvontafoorumi on yritysten ja yhteisöjen edunvalvontatehtävissä työskentelevien alan ammattilaisten perustama vapaa keskustelufoorumi.

Edunvalvontafoorumin puheenjohtaja Tuomo Yli-Huttulan mukaan viisas päättäjä ei voi elää umpiossa, vaan hänen on tavattava eri alan asiantuntijoita sekä tahoja saadakseen ajantasaisinta ja relevanttia tietoa hyvien päätösten tekemiseksi. Yli-Huttulan mukaan Suomi on pieni ja avoin yhteiskunta, jossa ihmisillä on paljon erilaisia sidonnaisuuksia, rooleja ja taustoja. Yli-Huttulan mukaan tarvitsemmekin lobbausrekisterin Suomeen juuri siitä syystä, että nämä tekijät voitaisiin ottaa vaikuttamisessa hallitusti ja yhteisten pelisääntöjen puitteissa huomioon, sillä lobbaus on kuitenkin edunvalvontaa, jonka tarkoitus on vaikuttaa vuoropuhelulla ja tiedolla suomalaisen päätöksenteon laatuun. **Sopiminen hyvästä edunvalvontatavasta on olennainen osa avoimuusrekisteriä ja sen valmistelua.** Hyvästä edunvalvontatavasta on sovittava kuulemalla kaikkia sidosryhmiä. 

Kaverikapitalismi on vaarallista ja saanut uusia muotoja

Matti Putkonen

Työmies, Perussuomalaiset

Viimeisen kommenttipuheenvuoron piti työmies –tittelillä esiintyvä, perussuomalaisten poliittisia opeeraatioita suunnitteleva Matti Putkonen.

Putkonen kritisoi voimakkaasti Suomessa vallitsevaa kaverikapitalismin kulttuuria ja rakenteellista korruptiota. Putkonen otti esimerkiksi suomalaisesta korruptiosta jätevedenpuhdistussäätelyn ja tuulivoimaloiden syöttötariffit, ja esitti, että seuraava otollinen alusta korruptiolle tulee todennäköisesti syntymään **20 miljardin sotemarkkinoista**, joista hyötyvät hänen mukaansa erityisesti kokoomus ja keskusta.

Putkosen mukaan Suomessa vahvasti elävä rakenteellinen korruptio elää myös lainvalmistelun prosesseissa siten, että eliitti pyrkii varmistamaan erinäisiä etuja omalle perheelleen ja erilaisille eliittinä lähellä oleville intressiryhmille. Putkosen mukaan viestintätoimistot, edunvalvojat ja lobbarit ovat lonkeroituneet suomalaiseen hallintoon 2000-luvun alusta saakka, edelleen vahvistaen järjestelmän korruptiivista rakennetta.

Putkosen mielestä Suomessa vallitseva hyvä veli –verkosto tulisi räjäyttää, sillä hänen mielestään ne estävät oikeusvaltioperiaatteen ja päätöksenteon avoimuuden toteutumisen Suomessa. 

Kuka tulevaisuudessa omistaa Suomen mallin?

- Osallistujat:
 - Olli Koski** (Omistajaohjausministerin poliittinen valtiosihteeri)
 - Heli Puura** (SAK:n työehdot-osaston johtaja)
 - Philip Aminoff** (yrittäjä, hallitusammattilainen ja Perheyritysten liiton puheenjohtaja)
- 1990-luvun laman aikaan omistajuudessa tapahtui suuria muutoksia
- Valtion omistajuudessa edellytetään normatiivisia valintoja.
- Vain vastuullinen yritys voi olla menestyvä.

Olli Koski toi esille, että juuri itsenäistyneessä ja verrattain köyhässä maassa ei ollut täysin selvää missä määrin omistajuus tulisi olemaan julkista ja missä määrin yksityistä. Koska ulkomaisen pääoman määrä Suomessa oli vähäistä, oli valtion rooli vahvana toimijana ja omistajana korostunut 1900-luvun alussa. Ennen vuotta 1931, jolloin 25% valtion omistamien laitosten omistuksista vapautettiin laitosten osakeyhtiöittämisellä yksityisomistukseen, tunnettiin muun muassa nykyiset Fortum Imatran voimalaitoksena ja Kemira Valtion rikkihappotehtaana. Yhtiöittämisellä edistettiin tuoreiden yhtiöiden toiminnan tehokkuutta.

Koski muistutti 1900-luvun alkupuoliskon omistajuuden yksityistämisen keskeisimmästä esteestä. Vaaran vuosien aikaan Neuvostoliitto esitti, että sille kuuluisi puolet jokaisen uuden yhtiön osakkeista. Valtion omistajuuden määrän ja muodon liikkeessä oloa kuvastaa vuosina 1946-50 toiminut sosialisointikomitea, joka pyrki korjaamaan kapitalismin talousjärjestelmävirheet älykkäällä suunnittelulla. Tavoite oli kartoittaa ja siirtää valtion omistukseen siirrettävissä olevia aloja. Listalla sosialisoitavista aloista oli muun muassa elokuvateatterit ja puhelinyhteydet.

1950-luvulla ilmapiiri muuttui talouskasvun, budjetin liikkumatilan ja politiikan vakautumisen myötä. Kuusi prosenttia valtion budjetista vuositasolla vienyt sotakorvausten menoerä oli maksettu pois. Eduskunnan rahoitus sosialisointikomitealle kuihtui ja valtion asema suunnittelijana muuttui kohti roolia, jossa se keskittyi uuden teollisuuden tukemiseen. Julkisten varojen erinäisiin projekteihin haluavien

tahojen määrä lisääntyi, minkä myötä perustettiin yksityisiä investointeja ja teollisuuden rakentamista valtiojohtoisesti lisäävä teollistamiskomitea. Liikkeen suuntaamista pois päin valtion rahoituksen välttämättömyydestä ja suurten valtionyhtiöiden normaaliksi koetusta asemasta maan vaurastumisen eteen aikana, jolloin suuria intohimoja omistajuuden muutosta kohtaan ei ollut, vauhditti osaltaan vuonna 1952 julkaistu Presidentti Urho Kekkosen pamflettiteksti ”Onko maallamme malttia vaurastua?”.

Myöhemmin 1980-luvulla kasinotalous, Margaret Thatcherin politiikka Isossa-Britanniassa ja ymmärrys valtion roolista yöpartijana organisoimalla vapaiden markkinoiden tehokkaan toiminnan säteilivät Suomeen. 1990-luvun laman aikaan Suomen omistajuussuhteissa tapahtui suuria muutoksia. Käsityksessä valtion omistajuutta kohtaan tapahtui käänne vuonna 1991 uuden yleislain sekä kauppa- ja teollisuusministeriön yksityistämisiä edistävän vision sekä uuden, finanssi-intressit sisältävän puheen myötä. Valtion omistusten myynti oli korkeampaa kuin koskaan aiemmin.

1990-luvun valtion omistuksen yksityistämistoimet on taitekohta yleisessä ymmärryksessä valtion- sekä yksityisomistajuutta kohtaan. **Politiikan ja talouselämän toisistaan poikkeavat logiikat päätöksenteon aikajänteissä, toiminnan tavoitteissa ja kannatuksen hankkimisessa on yleisesti hyväksytty.** Valtion 68 eri yhtiön julkisesti listattu arvo on yhteensä 34 miljardia euroa ja ne ovat keskeinen osa Suomen talouselämää. Valtio-omisteisten yhtiöiden arvo on kehittynyt myönteisesti. Strategisista yhtiöistä me-

nestyneimpiä ovat olleet **Fortum** ja **Neste**, joiden osinkotuotto valtion budjettiin vuonna 2019 oli yhteensä 800 miljoonaa euroa. Lisäksi Solidium, jonka alle on keskitetty ei-strategiset pörssiomistukset, on tulouttanut normaalivuosina valtiolle reilut 300 miljoonaa. Valtion omistajuuden ohjaamisen osaamista kehitettiin vuonna 2007 keskittämällä analyysitoiminnot ja kertyneen kokemuksen myötä kehittynyt osaaminen valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastoon. Valtion omistajuuden vaikutus näkyy yhtiöiden hallitusten jäsenten välisenä sukupuolten tasa-arvon: valtionyhtiöiden hallituksissa istuvista 46% on naisia.

Pitkän aikavälin haaste valtion omistajuudelle on sen vastaus säännöstelemättömän kapitalismin kritiikkiin. Kapitalismi vailla sääntelyä vaarantaa demokratian ja sillä on kiihdyttävä vaikutus ilmastokriisin vaikutuksiin. Valtiolta edellytetään kestävä, vastuullista ja kestävä kehityksen normit valinnoissaan huomioivaa sijoittamista. Koski korosti, että pelkkä tilinpäätös ei ole riittävä edellytys hyvälle omistajuuspolitiikalle vaan myös perinteisen datan ulkopuoliset tekijät kuten hallinnon ymmärrys, kyky oikeaan analyysiin ja ilmastonmuutokseen vastaaminen tulee huomioida omistajaohjauksessa. Koski muistutti, että ilmastonmuutokseen vastaaminen alkoi yrityksissä riskien ja mahdollisuuksien rahallisen arvon kvantifioinnista. Suomen valtio tulee edellyttämään kvantifointia yrityksissään soveltuvien osin.

”Vain menestyvä yritys voi olla vastuullinen, vain vastuullinen yritys voi olla menestyvä”, Koski summasi. ”Vastuullinen omistaminen on eri kuin moraalinen omistaminen, joista jälkimmäinen on vahvempi. Siinä on tietty ero pidetäänkö tiettyjä toimialoja pahoina, ja toimivatko ne vastuullisesti. Moralismi ei tarkoita vastuullisuutta.”

Heli Puuran mukaan SAK pitää tärkeänä, että omistajuuspolitiikka ei ole vain myyntiä, vaan aktiivista omistajuutta, jossa panostetaan ja kehitetään yrityksiä yli hallituskausien. Saadaan investointeja, tuotekehitystä, uusia tuotteita, pystytään edistämään kilpailukykyistä toimintaa kansainvälisillä markkinoilla. Strategiset omistajuudet huoltovarmuuden kannalta ovat tärkeitä, esimerkiksi, että kuljetukset (Finnair) toimivat. Kun olemme koillis-Euroopan saareke, tarvitaan strategisia omistajuuksia. Jäsenkuntamme seuraa tarkasti valtionyhtiöiden asioita, on kiinnostunut tulevaisuudesta ja työpaikkojen säilymisestä, ammattitaidon kehittymisestä sekä kilpailukyvyn säilymisestä.

Philip Aminoff kuvailee, että omistajuus on välittämistä, omistautumista, ensisijaisen huomion kohdistamista. Omistajalla, jolla ei ole myyntiaietta katsoo yhtiötään nk. laajennetun taseen kautta. Laa-

jennettuun taseeseen sisältyy koneiden ja kiinteistöjen lisäksi asiakassuhteet, henkilöstön tyytyväisyys jne. Omistajan ensisijainen kiinnostuksen kohde on laajennetun taseen kunto, tavoitteena yhtiön hyvän ansaintakyvyn varmistaminen pitkässä juoksussa.

Kun yhtiöön ei anneta syntyä korjausvelkaa, katse voi kohdistua tulevaisuuteen. Omalla pääomalla on tässä tärkeä rooli, se turvaa resilienssin laman sattuessa. Oma pääoma on yhtiön itsenäisyyden tae.

Omistajilla on siis väliä. Omistaja vaikuttaa yrityksen menestymiseen. Tämä voi tapahtua suoraan oman tekemisen kautta tai epäsuorasti, esimerkiksi hallituksen jäsenten ja/tai toimivan johdon valinnan kautta. Huono omistaja voi tuhota hyvän yhtiön. Näin on valitettavasti käynyt monta kertaa historiassa.

Perheyriksen alkuvaiheessa omistaja, hallitus ja toimiva johto ovat kaikki henkilöunoissa. Ennen pitkää nämä kolme roolia kuitenkin eriytyvät.

Mikä on merkittävää, on se, **että hyvää hallin-totapaa on toistaiseksi kehitetty ensisijaisesti toimivan johdon ja yhtiön hallituksen tehtävän-jaoksi.** Hallinnointi-koodeilla on varmistettu asioiden vastuullinen hoitaminen. Sen sijaan on **yllättävän vähän kirjallisuutta tai käytäntöjä jotka koskevat hallituksen mahdollisuuksia ja tapoja varmistaa, että sen tekeminen on yhteensopivaa omistajien tahtotilan ja arvomaailman kanssa.**

Omistajilla, hallituksella ja johdolla on ja tulee olla eri **aikahorisontti**, jotta omistajaohjaus voi olla sellaista, joka antaa hallitukselle pohjan työlle. Omistajaohjauksen täytyy olla pitkäjänteisempää kuin hallitustyöskentely. Hallituksella se on noin 3-7 vuotta, toimivalla johdolla sen painopiste on 1-3 vuotta. Omistajaohjauksen perspektiivin tulee siis olla näitä pidempi, 5-25 vuotta, ja sen strategiat tulee määritellä niin, että ne kestävät yli syklien ja poliittisten tuulten.

Omistajastrategian määrittely on tärkeitä. Kun omistajia on vähän, on mahdollista määritellä kaikille omistajille yhteinen näkemys. Yhtiöissä, joissa omistajia on paljon, yhteisnäkemysten määrittely on vaikeampaa ja yhtiön edun määrittely siirtyy hallitukselle. Tällöin hallituksen on hyvä huomioida yhtiön ns. ankuriomistajia (perhe, valtio, ...), jotka monesti ovat avoimesti ilmoittaneet miksi haluavat olla kyseisen yhtiön omistajia.

Kun omistajilla on yhteisnäkemys, heidän tärkeänä tehtävänä on antaa osviittaa arvoista, aloista, joilla halutaan toimia, investointihalukkuudesta, suoran tuoton odotuksista ja sallituista toimintatavoista.

Hallituksen tehtävänä on varmistaa, että kaikki on oikein hallinnoitu, että yhtiöllä on uskottava strategia, että yhtiössä on paras mahdollinen toimiva johto, jne. Pohjoismaisessa hyvässä hallintotavassa

omistajien, hallituksen ja toimivan johdon tehtäväjako on kuvattu tavalla, jota ei aina muisteta Suomessa: **Yhtiökokous päättää, hallitus ohjaa, toimiva johto toteuttaa.**

Mitä voi ulkopuolinen taho sanoa valtionroolista omistajana? Ensijainen kysymys: onko valtio varmasti kysynyt itseltään, miksi sen omistus on olemassa?

Mikä on se syy, miksi valtio on yhtiön kannalta paras mahdollinen omistaja? Ja miksi yhtiö on valtion kannalta keskeinen omistuskohde? Tarvitaan oikeasti hyviä vastauksia näihin kysymyksiin. Muuten valtion on hyvin vaikeata luoda kirkasta omistajastrategiaa hallituksen ja toimivan johdon työn tueksi. 

Sääntelyn uudet haasteet ja logiikka

Antti Neimala

Työ- ja elinkeinoministeriön työllisyys ja toimivat markkinat osaston osastopäällikkö ja ylijohtaja

- 1990-luvun laman aikaan omistajuudessa tapahtui suuria muutoksia
- Valtion omistajuudessa edellytetään normatiivisia valintoja.
- Vain vastuullinen yritys voi olla menestyvä.

Neimala on aikaisemmin työskennellyt myös mm. kahden eri puolueen ministerin erikoisavustajana sekä Suomen Yrittäjien varatoimitusjohtajana. Hän on ollut seuraamassa suomalaisen sääntelyjärjestelmän kehittymistä eri puolilta työhistoriansa aikana ja on Blomin sanoin yksi keskeisimpiä hahmoja julkisella sektorillamme, mitä tulee yritysten sääntelyyn.

Neimalan puheenvuoro pohtii läpinäkyvyyttä, kolmikantaista valmistelua, lobbausta ja korruptiivisuutta yritysten toimintaympäristön sääntelyn kontekstissa. Hän tarkastelee, miten Suomessa sekä EU:ssa sääntelyä sekä lainsäädäntötyötä on pyritty uudistamaan, mitä haasteita uudistaminen tuo tullessaan ja miten suomalainen sääntely vertautuu eurooppalaisessa kontekstissa.

Suomen huomattava erityispiirre verrattaessa muihin EU-maihin on järjestöjen tiivis osallistuminen säädösvalmisteluun.

Suomen huomattava erityispiirre verrattaessa muihin EU-maihin on **järjestöjen tiivis osallistuminen säädösvalmisteluun**. Tämä on etenkin huomattavissa työmarkkinakysymysten kohdalla. Hallitusohjelmissa kolmikantaista valmistelua ja työ-

markkinoiden sekä hallituksen välillä tehtävää yhteistyötä on korostettu ja hallitukset ovat – hallituspohjasta riippumatta – sitoutuneet läheisesti yhteistyöhön työmarkkinajärjestöjen kanssa. Vaikka yhteistyön syvyydessä onkin hallitusten välillä ollut eroavaisuuksia, niin Neimala korostaa, että työelämäkysymysten valmistelun toteutus tapahtuu lähes poikkeuksetta hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen kesken. Kolmikannan aseman Suomessa on vahva, mutta sen asemaa on myös haastettu.

Neimala muistuttaa, että lainsäädännön parantaminen ja määrän hillitseminen on ollut ikuisuus-hanke niin Suomessa kuin EU:ssakin, joka on pyrytty pääsääntöisesti ratkaisemaan hankkeiden välityksellä. Tällä vuosituhannella on tasan **10 lainsäädäntöhanke**, jotka ovat siirtäneet Suomen sääntelyjärjestelmää eteenpäin. Hankkeilla on pyritty parantamaan valmistelun läpinäkyvyyttä, uudistettu kuulemis-menettelyitä, vähennetty hallinnollista taakkaa ja tehostettu vaikutusten arviointia. Neimala mainitsee kuitenkin myös institutionaalisia ratkaisuja, joista hän nostaa vuonna 2016 perustetun **lainsäädännön arviointineuvoston eräänlaiseksi käännekohdaksi**, joka on vaikuttanut oleellisesti säädösvalmistelun toteuttamiseen.

Kehuja Suomalainen sääntelyjärjestelmä saa avoimuudesta, nopeudesta, joustavuudesta sekä pragmaattisuudesta. Neimala mainitsee Suomen sääntelymallien olevan parhaimmillaan joustavia ja vähän sääntelykoneistoa vaativia. Heikkoutena Neimala

toisaalta mainitsee tietopohjaisen päätöksenteon kehittymättömyyden, mikä voi johtaa epäilyihin systeemisestä korruptiivisuudesta. Vertailussa EU-maihin Suomi jää jälkeen jälki- ja vaikuttavuusarvioinnissa, jotka ovat Neimalankin mukaan lastenken- gissä. Sääntelyjärjestelmää koskevat ajankohtaiset

haasteet korostavat Neimalan mukaan avoimuuden lisäämistä ja juuri riittävien vaikutusarviointien sekä tietopohjaisen päätöksenteon merkitystä. Järjestelmän kehittämisen tavoitteena on vahvistaa sääntelyratkaisujen oikeutusta ja varmistaa sääntelyn tehokkuus suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. 

Suomen malli Euroopassa - Fix It or Fixit? Remontti vai ero?

- Moderaattori:
Ari Niemi (Pääkirjoitustoimittaja, Turun Sanomat)
- Osallistujat:
Ville Kaunisto (Kansanedustaja, Kokoomus, Eurooppalainen Suomi ry:n puheenjohtaja)
Jani Mäkelä (Suuren valiokunnan varapuheenjohtaja, Perussuomalaiset)
Markku Jokisipilä (Eurooppa Foorumin edustaja)

Suomi on ollut EU:n jäsen jo 25 vuotta, jonka historiaa **Ari Niemi** raottaa. Kylmän Sodan loppupuolella piti päättää missä on Suomen paikka, idässä vai lännessä. YYA sopimuksen rauettua ja päätös oli lopulta helppo, Suomi kuuluisi länteen. Niemen mukaan viimeistään EU:hun liittyminen sinetöi Suomen pallottelun ilmansuuntien välissä.

Suomen liittyessä EU:hun päällimmäisinä huolenaiheina oli elinkeinoelämän pärjääminen, maatalouden reunaehdot sekä itsenäisen päätösvallan koh- talo. Turvallisuuspolitiikasta puhuttiin vain vähän, jopa saksalaisten järvenrantatontit saivat sitä enem- män huomiota. Mediassa EU oli yleisesti kuitenkin paljon esillä. **Vuonna 1995 Brysselissä oli 20 akkre- ditoitua toimittajaa ja kiinnostus oli suurta.**

Ensimmäisen Suomen puheenjohtajakauden aikana vuonna 1999 EU:ssa puhuttiin itäisestä ja kes- kisestä laajentumisesta. Turkin kanssa neuvoteltiin, käynnisteltiin rahaliittoa sekä syvennettiin oikeu- dellista- ja poliisiyhteistyötä. Suomi rakensi kauden aikana maabrändiä ja jakoi maaseuduilla kravatteja. Seuraava puheenjohtajakausi vuonna 2006 eteni jo rutiinilla. Uusina asioina tulivat ilmastonmuutos, Li- banonin kriisi sekä uudet jäsenmaat Romania ja Bul- garia. Niemi kysyykin, että oliko Suomen linja mennyt jo toisen puheenjohtajakauden Vanhasen hallituksen

aikana liikaa käytännön suorittamiseksi verrattuna ai- kaisempaan Lipposen kauteen? Mikäli näin tapahtui, niin Niemen mukaan kolmas kausi oli vielä enemmän rutiinia kuin aikaisemmin. Myös huippukokouksista luovuttiin Lissabonin sopimuksen jälkeen.

Niemen mukaan suomalainen EU-keskustelu muuttui vuonna 2011, jolloin pinnalla olivat Kreikan mahdollinen EU ero, Grexit sekä Olli Rehnin Kuilun partaalla -kirja. Sananparsa ”missä EU, siellä ongelma” näki päivänvalon.

Niemi huomauttaa EU-keskustelun vähen- tyneen huomattavasti viimeisen 25 vuoden aikana. **Tällä hetkellä Brysselissä on 6-7 toimittajaa sekä freelancereita.** Enää ei puhuta saksalaisten järvenran- tatonteista, vaan puheenaiheita ovat hallinneet Bre- xit, rahoitus sekä vuoden 2014 jälkeen turvallisuus ja vuoden 2015 jälkeen rajavalvonta. EVA:n tutkimusten mukaan median kiinnostuksen puute on kuitenkin nä- kynyt vain vähän suomalaisten asenteissa EU:ta koh- taan.

Perussuomalaisten kansanedustaja **Jani Mä- kelä** on huomannut myös EU-uutisoinnin kuihtumi- sen. **Hänen mukaansa lainsäädäntö, direktiivit ja neuvostokäsittely tulisi palauttaa lehtien palstoil- le, jotta asioita voitaisiin käsitellä sen ollessa vielä mahdollista.** Kun direktiivejä tuodaan Suomeen, niin

itku ei enää auta. Mitä tahansa EU:lle annetaan, niin sitä ei välttämättä saada enää takaisin. Mäkelän mielestä myös EU:n tuoma turvallisuus olisi harhakuvaa. Muilla mailla ei ole Venäjää naapurissa ja Nato-maissa turvallisuus ei ole samalla lailla ajankohtainen kuin Suomessa.

EU-keskustelun heikkouteen kommentoi myös **Ville Kaunisto, joka huomauttaa, että nykypäivän torikeskusteluja hallitsee sote ja tiehankkeet, ei EU.** Tilanne on kuitenkin se, että EU:sta pitää olla jotain mieltä, ja näin helpoin ratkaisu on vastustaa. Suomessa ollaan menty liian yksinkertaistavien argumenttien suoraan kyllä-ei asetelmaan. Eduskuntatutkimuskeskuksen johtaja **Markku Jokisipilä** kommentoi kuitenkin, että EU-keskustelun taso on muutaman viime vuoden aikana parantunut esimerkiksi tänä vuonna kolmatta kertaa järjestettävän Turun Eurooppa-foorumin ansiosta. **Jokisipilän mukaan EU-keskustelua leimaa polarisoituminen, ääripäiden käsitteet ovat käytössä ja vaihtoehtoihin on tullut koko EU:n purkamisen.** Tämä olikin yksi syy Eurooppa-foorumin perustamiselle ja keskustelun laajentamiselle. Tarjoituksena on ottaa mukaan myös EU-kriittiset äänet sekä huomioida pelot EU:ta kohtaan.

Tällä hetkellä kaikissa jäsenmaissa on Jokisipilän mukaan käynnissä isoja muutoksia. Suomessa krooninen hallitusten epävakaisuus estää hallituksia toimimasta koko hallituskautta saman pääministerin johdolla. Suurimpien puolueiden yhteenlaskettu kannatus on laskenut 65%:sta alle 50%:iin. Maailmalla ei taas osattu ennustaa Donald Trumpin presidenttiyyttä tai Brexitä.

EU:ssa on havaittavissa polarisoitumisesta johtuvaa itseymmärryksen hälvenemistä sekä pulaa rohkeista päättäjistä. Unionin virheenä oli Blomin, Mäkelän sekä Jokisipilän mukaan liian nopea laajeneminen, etenkin itään. Tämä vaikeuttaa esimerkiksi päätöksentekoa, sillä Bryssel nähdään vanhoissa neuvostomaissa uutena Moskovana. Kriitikot odottavat myös turhaan toimia pulmallisiin asioihin, kuten puolustukseen tai ulkorajojen valvontaan. Heikki Paloheimo näkee EU:n subsidiaariteettiperiaatteen olevan syyn päätöksenteon hitauteen ja kankeuteen. Mitä enemmän päättäjiä, sitä hankalampaa päätöksenteko on. **”Kurkkudirektiivejä” tulee, kun isompia ei saada aikaan.**

Kriittisiä mielipiteitä, mukaan lukien Perussuomalaisten esittämää kritiikkiä EU:n hyväksikäytöstä tulee ymmärtää, mutta ei ole varaa vastustaa avoimuutta ja kansanvälisyyttä, muistuttaa Eurooppalaisen Suomen puheenjohtaja sekä kansanedustaja Ville Kaunisto. On oltava Jokisipilän ehdottamalla tavalla rakantavan kriittinen, eikä eriäviä mielipiteitä pidä leimata suoraa populistisiksi. Järkevän keskustelun puut-

tuminen voi avata purkautumisdenssiin johtavan Pandoran-lippaan.

Nouseva nationalismi, Puola sekä Unkari aiheuttavat oikeusvaltioperiaatteen suhteen sisäistä jännitystä, mikä puolestaan vähentää Unionin legitimitettä. Jokisipilän ja Kauniston mukaan Unkarin kohdalla oikeusvaltion puolustaminen on suoraan törmäyskurssilla demokratian kunnioittamisen kanssa. Tämä voi vaikeuttaa integraation lisäämistä ja Jokisipilä ehdottaakin malliksi valtiokoalitioita, jotka ajavat juuri niille tärkeitä osa-alueita. Näin integraatioita voidaan syventää tiettyjen maiden kesken. Mäkelä nostaa ongelmiksi myös Kiinan vallan nousun sekä EU:n jäämisen jälkeen tekoälykilpailussa. Kaunisto kuitenkin, huomauttaa, että näiden ongelmien ratkaisemiseen vahva ja toimintakykyinen EU olisi kaikille paras vaihtoehto. EU:lla olisi nyt hänen mukaansa aika etsiä ystäviä, eikä nähdä ongelmissa vihollisia. **EU-rahoitus ja jäsenmaksut aiheuttivat myös erimielisyyksiä. Mäkelä ei halua jäsenmaksujen kasvavan, kun taas Kaunisto muistuttaa maksujen laadun olevan tärkeämpää kuin niiden määrä.** Tästäkin asiasta keskusteltaessa asemoidutaan liikaa kyllä-ei -asetelmaan, mikä yksinkertaistaa keskustelua ja vaikeuttaa ratkaisujen löytämistä.

Suomen-malli, jossa eduskunta on suuren valiokunnan avulla sidottu EU-päätöksentekoon, saa erityisesti kehuja puhujilta. Suuren valiokunnan jäsenet Mäkelä ja Kaunisto kuitenkin huomauttavat, että valiokunnan työskentely tai heillä oleva tieto EU-päätöksistä ei välity kansalaisille asti, mikä edelleen etäännyttää EU-päätöksentekoa. Viestinnän parantaminen olisikin tärkeässä asemassa, mikäli kansalaisia tai mediaa halutaan ylipäänsä saada kiinnostumaan EU-asioista.

Keskustelu toi esille monia Unionia muokkaavia muutoksia ja ongelmia, joiden ratkaiseminen on jopa EU:n säilymisen kannalta elintärkeää. Kukaan puhujista ei kuitenkaan usko suoraan Suomen EU-eroon, sen ollessa maalle hyvin epäsuotuisaa tai kerta kaikkiaan mahdotonta toteuttaa. EU:n integraation syveneminen nähtiin haasteena ja haastavana tulevaisuuden näkymien valossa. **Asia, josta kaikki olivat yhtä mieltä, on järkevän ja syväluotaavan keskustelun lisääminen. On tärkeää ottaa kaikki, myös kriittiset, äänet mukaan yhteiseen pöytään etsimään ratkaisuja.** Juuri Turun Eurooppa-foorumin tarkoituksena onkin paneutua kaikkiin näkökulmiin ja päästää moniääniset mielipiteet esille. Jokisipilä vielä muistuttaakin, että EU: tulevaisuuden vuoksi vuoropuhelua tarvitaan jatkossa yhä enemmän ja enemmän. ☞

KAKSIEN SÄÄNTÖJEN EUROOPPA **MISTÄ MALLIA SUOMELLE ?**

NÄKYMÄTTÖMÄN JÄLJILLÄ – pohdintaa suomalaisesta korruptiosta ja lobbauksesta

Salla Nazarenko

Toimittaja, Tutkija, Puheenjohtaja, Transparency International Suomi

Filosofi Immanuel Kantin mukaan todellisuutta ei voi tavoittaa, vaan se on olemassa vain havaintojemme kautta. Lisäksi meillä voi olla tietoa vain ilmiöistä, ei olioista sinänsä.

Suomalainen korruptiokeskustelu on tismalleen tällaista: korruptiosta ei ole havaintoja, joten sitä ei ole olemassa. Samaan aikaan moni meistä kohtaa korruptiota.

Tämä tulee usein mieleeni, kun journalistina, tutkijana ja aktivistina pohdin suomalaista korruptiota. Suomalainen korruptiokeskustelu on tismalleen tällaista: korruptiosta ei ole havaintoja, joten sitä ei ole olemassa. Samaan aikaan moni meistä kohtaa korruptiota.

Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS teki alkuvuodesta useita kyselytutkimuksia suomalaisesta korruptiosta. Ne olivat huolestuttavaa luettavaa. Yli kolme neljästä suomalaisesta uskoo, että meillä on hyväveliverkostoja. Sukulaisten suosimiseen ja liiallisiin sidonnaisuuksiin poliitiikan ja elinkeinoelämän välillä uskoo yli puolet, ja yli puolet ajattelee korruptiota olevan vaalirahoituksessa, julkisissa hankinnoissa ja virkanimityksissä.

Näin myös on aina ollut: toimittaja Jarno Lisikin teksti viime vuonna toimittamassani kirjassa ”Korruptio Suomessa” kertoo juuri tästä: suomalaiselle korruptiolle on vuosikymmenien ajan ollut ominaista omien suosiminen, kaksoisroolit ja kabineteissa laaditut salaiset sopimukset. KAKS:n kyselytuloksia

katsoessani mieleen tulee ajatus, että ajatus maan tavasta ja siitä, että näin tämä toimii: olemme niin totuneita rakenteelliseen korruption, että vastaamme gallupeissa mallioppilaan lailla, että näinhän tämä maa toimii, mutta koska tämä on pohjimmiltaan niin hyvä paikka elää, ei asialle tarvitse tehdä mitään.

Itse uskon, että suomalaisen korruption pahimmat mätäpaiseet löytyvät kuntatasolta. Paljonpuhuvien tapaus viime vuosina on varmasti ollut Kittilä. Yritys irtisanoa hissiyhtiön kilpailutuksessa virheitä tehnyt toimitusjohtaja johti uskomattomaan tapahtumaketjuun, jonka aikana mm. kunnanhallituksen enemmistö oli epäiltynä virkarikoksista ja 27 kuntapäättäjää sai syytteet törkeästä virka-aseman väärinkäytämisestä sekä avunannosta törkeään virka-aseman väärinkäyttämiseen. Käräjäoikeus hylkäsi syytteet, mutta asian käsittely jatkuu hovioikeudessa tänä syksynä. Kittilän koko saagan kertovat toimittaja Eeva-Liisa Hynynen ja emeritusprofessori Pekka Viljanen tuoreessa ”Kittilän laki” -kirjassaan, joka on hämmentävä 400-sivuinen saaga pöyristyttävän huonosta hallinnosta, vehkeilystä ja salailusta ja siitä, miten kunta, demokratian perusyksikkö, rikkoo lakeja ilmeisen varmana rankaisemattomuudesta. Jokaisen, joka pitää Suomea korruptoitumattomana, kannattaisi lukea kirja.

Totta on, että kansainvälisissä vertailuissa Suomi on matalan korruption maa. Niillä mittareilla, joita on tarjolla, Suomi on varsin puhtoinen. Meillä ei ole katukorruptiota käytännössä lainkaan, sananvapaus on korkealla tasolla ja hallinto avointa. Ehkä tunnetuin korruption mittari, Transparency Internationalin Corruption Perceptions Index, joka on vuodesta 1995 laittanut maita järjestykseen korruption vähäisyyden tai suuruuden mukaan, on listannut Suomen koko ajan maailman vähiten korruptoituneimpien maiden joukkoon. Sama pätee Global Corruption Barometeriin, Euroopan Neuvoston korruptionvastaisen elimen vertaisarviointeihin sekä käytännössä kaikkiin muihin-

kin korruptiota käsitteleviin tilastoihin ja indekseihin.

Mittarit eivät kuitenkaan tarkastele sellaisia hankalasti määrällisiksi suureiksi muutettavia ilmiöitä kuten hyväveliverkostoja, pyörövi-ilmiötä ja ylipäätään korruptiivista verkostoitumista, vaikka juuri nämä ovat meillä erittäin yleisiä. Ongelma on nähdäkseni siinä, että sisäpiirin näkevät vain ne, jotka ovat sen ulkopuolella. Hyvä esimerkki oli entinen puolustusvoimain komentaja Jarmo Lindberg, joka nousi otsikoihin siirryttyään yhdysvaltalaisen Lockheed Martinin, hävittäjähankinnan ennakkosuosikin, palvelukseen alle puolen vuoden karenssiajan. Lindberg oli itse sitä mieltä, että hän ei lobbaa, vaan neuvoa. Mikä on tavallisen kansalaisen mahdollisuus erottaa, milloin neuvotaan ja milloin lobataan?

Mittarit eivät kuitenkaan tarkastele sellaisia hankalasti määrällisiksi suureiksi muutettavia ilmiöitä kuten hyväveliverkostoja, pyörövi-ilmiötä ja ylipäätään korruptiivista verkostoitumista, vaikka juuri nämä ovat meillä erittäin yleisiä.

Valtiovarainministeri Katri Kulmunin eroon johtanut tapahtumaketju sisälsi elementtejä suomalaistyyppisestä korruptiosta. Kulmunille ei haluttu hankkia viestintäpalveluja toimistosta, joka oli ministeriön virallinen kumppani. Oma veikkaukseni on, että se johtui siitä, että viestintätoimisto Ellun Kanoja johtaa Kokoomuksen entinen puoluesihteerin: poliittiset sympatiat olivat väärässä puolueessa. Keskustaustainen Harri Saukkomaa Tekir-toimistoineen oli pätevämpi ja sopivampi, ja ongelma kierrettiin rakentamalla ketjutettu suorahankinta.

Kyseessä oli pikemminkin huonosti hoidettu hankinta ja tilanne, jossa puoluejohtajan ja ministerin roolit menivät sekaisin – ei varmasti poikkeuksellista eikä harvinaista – mutta asiat ovat sitä, miltä ne näyttävät. Vaikuttajaviestintä, poliittiset järjestöt, edunvalvojat ja poliittinen järjestelmä ovat Suomessa kietoutuneet yhteen hämähäkinseitiksi, josta on ulkopuolisen vaikea saada selvää. Täällä hoidetaan asiat suhteilla silloinkin, kun ei pitäisi.

Olen mukana avoimuusrekisterityöryhmässä. Ryhmän eräs kinkkinen tehtävä on määrittellä, ketkä ovat lobbareita ja sitä kautta velvollisia rekisteröitymään. Myös tässä työskentelyssä huomaan sen, missä määrin huonosti ei-sisäpiiriläiset näkevät sisäpiirien olemassaolon. Aktivistien huoli liittyy siihen, että rekisterin tarjoama tieto ei ole riittävän konkreettista. Moni toivoo siihen tapaamiskalenterin tarkkuutta. Lisäksi tiedämme, että lobbaamisen kaltaista verkostoitumista tapahtuu muuallakin kuin virallisissa yhteyksissä: Suomi-Areenalla, edustustilaisuuksissa, Linnan juhlien jatkoilla. Kaikkea tätä ei mikään rekisteri paljasta, mutta vähintään viralliset yhteydet ihmisten välillä olisi hyvä voida osoittaa. Tähän liittyy myös joskus esitetty vaatimus kansanedustajien puolisoitten ja lähiomaisten sidonnaisuusilmoituksista.

Toinen asia on se, että lobbaus on erittäin epäsymmetristä. Olin itse yli kuuden vuoden ajan toiminnanjohtajana kehitysyhteistyöjärjestöissä. Ensin vedin sananvapaussäätiötä, sen jälkeen lääkärin yhteiskuntavastuujärjestöä. Molemmat pyörivät osin vapaaehtoisvoimin, varsinaiset hankebudjetit liikkuivat miljoonan euron molemmin puolin.

Yritin kaikki nämä vuodet päästä puhumaan kehitysyhteistyöstä vastaavan ministerin kanssa oman järjestöni asiasta. Ajatukseni oli, että eri ammattiryhmien omat kehitysyhteistyöjärjestöt ovat itse asiassa varsin kustannustehokkaita: niissä tehdään paljon vapaaehtoistyötä, ja samalla edistetään suomalaista osaamista ja Suomi-brändiä. Minun ongelmani oli tuolloin, että en tuntenut riittävästi oikeita ihmisiä. Katselin hämmästyneenä, miten puolueiden sisältä lobbareiksi siirtyneet tuttavani saivat yhdellä puhelinsoitolla poliitikot mukaan erilaisiin bisnestilaisuuksiin: omat ponnisteluni olivat todellista tervanjuontia. Suurimmat kansalaisjärjestöt niin kehitysyhteistyössä kuin muuallakin ovat huomanneet tämän kauan sitten. Hallitukseen, mielellään myös johtajiksi, kannattaa rekrytoida mieluummin poliittisesti hyvin verkostoituneita henkilöitä kuin ammattijohtajia. Parhaassa tapauksessa löytyy henkilö, joka on molempia.

Olisi naiivia ajatella, että mikään tai kukaan voi toimia tyhjiössä. Esimerkiksi itse olen syntynyt provinssissa, asunut vuosia ulkomailla ja vältellyt aktiivista poliittista toimintaa – toisin sanoen suomalaiset sisäpiirit ovat olleet ulottumattomissani. Nyt, tukevassa keski-ikässä, tiedän, että jotkut asiat olisi voinut tehdä toisinkin, ainakin jos olisin halunnut paremman uran. Toinen puoli minusta taas sanoo, että tämä on juuri hyvä. Olen ammatiltani journalisti ja luonteeltani kriittinen ja utelias. Suomalainen kaverin suosintamentaliteetti on minusta raivostuttavaa.

Ja kulissien takana se kyllä myönnetään.

”Meillä on muodollisesti valtavan avoin järjestelmä, ja käytännössä meillä pyritään salaamaan paljon asioita”, pohti eräs korkea virkamies.

”Meillä on muodollisesti valtavan avoin järjestelmä, ja käytännössä meillä pyritään salaamaan paljon asioita”, pohti eräs korkea virkamies. ”Suomi on lintukoto”, totesi puolestaan minulle eräs ay-johtaja. Minä en lakkaa pohtimasta, mistä tämä skitsofreenninen tilanne johtuu: olemme periaatetasolla varsin avoin maa, mutta silti asioita salaillaan ja hyvää halutaan jakaa kaverille.

Yksi erittäin yleinen selitys kaikkialle ulottuville hyväveliverkostoille on maan pieni koko. ”Meitä on niin vähän”, on argumentti, kun virkoja, luottamustehtäviä ja etuisuuksia jaetaan pienelle porukalle. Meitä on niin vähän, että poliitikot ”multitaskaavat” - hääraävät samanaikaisesti - kunnanvaltuustoissa ja eduskunnassa – ja mikäli vanhat merkit paikkansa pitävät, myös tulevassa maakuntavaltuustossa. Meitä on niin vähän, että jotkut kansanedustajat palkkaavat avustajikseen lähisukulaisiä, ja niin vähän, että HOK-Elannon valtuustossa, jonne on pyrkinyt runsaasti tavallisia vaikuttamisesta kiinnostuneita ihmisiä, istuu lähinnä nimipoliitikkoja. Mikäs siinä, mutta kun osuuskaupalla on valtava intressi mm. kaavoituksessa. Kenellä on pokkaa sanoa, että valtuustotyöstä saatavat tuhansien eurojen korvaukset ja alennukset S-ryhmän kauppoihin eivät millään lailla vaikuta poliitikkojen riippumattomuuteen?

Meitä on myös niin vähän, että valtionyhtiöiden virkamiehet valvovat toisiaan ristiin istumalla virkatyönään yhden yhtiön valvojana ja puhdetöinään toisen yhtiön hallituksessa. Toimittaja Jarno Liski ja myös allekirjoittanut on kysynyt poliitikoilta ja virkamiehiltä, miksi näin on. Vastausta ei ole kuulunut, vaan kysyjään loukkaannutaan. Tämä kaikki on meillä tavanomaista, ja ne sadattuhannet suomalaiset, jotka katselevat menoa sivusta, kokevat, että meillä on hyväveliverkostoja.

Olisi terveellistä, jos virkoihin, luottamustehtäviin ja porukoihin valittaisiin muitakin kuin niitä sopiviksi marinoituja. Olen lukuisia kertoja kuullut, miten lahjakas suomalaisnuori palaa maailmalta opiskeltuaan huippuyliopistossa, mutta Suomessa häntä ylenkatsotaan työmarkkinoilla. Verkostot puuttuvat ja suomalaisia itsestäänselvyksiä ei olla vielä purematta

nielty. Liike-elämässä tiedetään jo, että monimuotoisuus on kilpailukykytekijä. Uskallan väittää, että se olisi myös korruptiontorjuntatekijä. Kun kaikki eivät ole vanhoja tuttuja, hyvää hallintoa on helpompi ylläpitää.

Avoimuusrekisteri on tervetullut uusi aloite. On kuitenkin tärkeää, että avoimuus ei ole pelkästään laein ja asetuksin sementoitu byrokraattinen periaate, vaan sisäistetty toimintatapa. Tällä hetkellä näin ei ole. Esimerkiksi viranomaispuolella suositetaan omien verkostojen lobbausta, mutta torjutaan mieluusti ulkopoliisi. Asiakirjajulkisuuden idea on, että kaikki, mitä ei erikseen ole salattu, on julkista. Tästä huolimatta jokainen tietopyyntöjä joskus tehnyt tietää mainiosti, miten asioita halutaan salata venyttämällä vastausaikoja, jättämällä asioita tahallaan valmisteluvaiheeseen tai määräämällä tietopyynnöille maksuja.

Loppuun kiitosta. Kriitikistäni huolimatta pidän Suomea matalan korruption maana. Suomalaiset virkamiehet ovat päteviä, ahkeria ja erittäin eettisiä.

Idealistinen ajatukseni kuitenkin on, että kaikkia demokratian instituutioita pitää vaalia ja ylläpitää, ja niihin liittyviä myyttejä – kuten suomalaisen korruption olemattomuutta – aktiivisesti kyseenalaistaa.

☞

KATSAUS AVOIMUUSREKISTERI-HANKKEEN TAUSTOIHIN JA ETENEMISEEN

Sami Demirbas

Erityisasiantuntija, avoimuusrekisterihankkeen sihteeristö, oikeusministeriö

Pitkään jatkuneesta keskustelusta osaksi hallitusohjelmaa

Valtioneuvosto asetti 12.3.2020 pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa tarkoitetun lakisääteisen avoimuusrekisterin valmisteluun parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän. Näiden tehtävänä on valmistella ehdotus Suomeen perustettavasta valtion tason toimintaa koskevasta lobbausrekisterisääntelystä, jossa asetetaan rekisteröintivelvoite lobbausta harjoittaville organisaatioille ja henkilöille.

Avoimuusrekisterilainsäädännön tarkoituksena on päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen ja sitä kautta epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä kansalaisten luottamuksen vahvistaminen. Avoimuusrekisteri selvittää jälkikäteen säädösten syntyä ja täytäntöönpanoa, ns. lainsäädännön jalanjälkeä. Siten se täydentää Suomen julkisuuslainsäädäntöä ja vahvistaa avoimen hallinnon periaatteita, joihin Suomi on sitoutunut.

Keskustelua avoimuusrekisteristä on käyty jo pitkään, mutta vasta 2010-luvun loppupuolella asia on noussut toden teolla päätöksenteon agendalle. Tähän ovat vaikuttaneet kansainvälinen avoimuuskehitys (Suomi muun muassa liittyi kansainväliseen Avoimen hallinnon kumppanuushankkeeseen vuonna 2013) sekä Suomessa aika ajoin esille nousseet haasteet liittyen päätöksenteon läpinäkyvyyteen (mm. eduskunnan vierailijalistaista käyty keskustelu), pyörövi-ilmiöön (mm. SOTE-valmisteluun liittyvät tehtävävaihdokset) ja ns. hyvä veli-verkostoihin. Lisäksi OECD ja Euroopan neuvosto ovat suositelleet avoimuusrekisterin käyttöönottoa. Myös tutkijat ja edunvalvontajärjestöt ovat toivoneet rekisterin perustamista.

Vuonna 2018 valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan kuuluvassa tutkimushankkeessa toteutettiin laaja kansainvälinen vertailu erilaisista

lobbausrekisterimalleista ([Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018](#)). Selvityksessä käytiin läpi eri maiden ja EU:n lobbarirekisterisääntelyä sekä arvioitiin niiden mahdollista toimivuutta Suomen poliittisessa järjestelmässä. Avoimuusrekisterin valmistelu käynnistettiin jo edellisen vaalikauden lopussa keväällä 2019, kun eduskunta asetti parlamentaarisen työryhmän selvittämään rekisterin lähtökoh-
tia. Työryhmä esitti yksimielisesti, että Suomeen on seuraavan vaalikauden aikana luotava lakiin perustuva sähköinen avoimuusrekisteri.

Miksi Suomi tarvitsee avoimuusrekisterin?

Suomi on perinteisesti nähty muiden Pohjoismaiden tapaan avoimuuden mallimaana, jossa on vahvat demokraattiset ja oikeusvaltiolliset perinteet sekä vähäinen korruptiotaso. Suomi sijoittuukin usein erilaisissa demokratiaa ja avoimuutta mittaavissa kansainvälisissä vertailuissa kärkimaiden joukkoon. Suomessa on tutkimusten mukaan korkea luottamus poliittisiin instituutioihin ja toimijoihin (eduskuntaan, puolueisiin ja poliitikkoihin). Korkea luottamus suhteessa muihin Euroopan maihin selittyy historiallisella perinnöllä, vähäisellä korruptiolla ja konsensusdemokratialla. ([Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31](#)).

Toisaalta Suomessa esiintyy tutkimusten mukaan katutason lahjonnan sijasta suuremman mitaluokan rakenteellista ja vaikeammin havaittavaa korruptiota, joka usein ilmenee elinkeinoelämän ja viranomaisten toiminnan rajapinnassa. Korruption keskeisinä riskialueina pidetään rakennusala, julkisia hankintoja ja tarjouskilpailuja, yhdyskuntasuunnittelua, poliittista päätöksentekoa sekä puolue- ja vaalirahoitusta. Korruptio ilmenee usein oikeudettomien etuuksien antamisena ja ottamisena, eturistiriitoina ja suosimisena. (<https://oikeusministerio.fi/korruptio>). Esimerkiksi Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO (Group of States against Cor-

ruption) antoi keväällä 2018 Suomelle suosituksen pyöröovi-ilmiöön (revolving doors) liittyviin eturistiriitatilanteisiin puuttumisesta sekä varoitti sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteen ja palvelujen uudistukseen liittyvistä riskeistä (<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680796d12>).

Haasteena ja riskinä nykytilassa näyttäisi olevan hyväksyttävän lobbauksen, joka on keskeinen osa toimivaa demokratiaa, sekoittuminen vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyviin tapauksiin. Tämä voi pahimmillaan vähentää kansalaisten kokemaa luottamusta poliittisia instituutioita ja toimijoita sekä niiden tekemiä päätöksiä kohtaan. Käsitteiden sekoittumista ei tapahdu ainoastaan kansalaisten vaan myös muiden toimijoiden keskuudessa. Esimerkiksi oikeusministeriön vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia koskeissa lausunnoissa osa lausunnonantajista näyttäisi sekoittavan hyväksyttävän lobbauksen ja vaikutusvallan väärinkäytön. Lobbauksen läpinäkyvyyden ja lobbaustoiminnan määrittäminen lainsäädännön kautta mahdollistaa hyväksyttävän lobbauksen ja vaikutusvallan väärinkäytön välisen eron selvittämisen. (Korruptio Suomessa, 2019)

Transparency International Suomi on arvioinut 2019 julkaistussa selvityksessä ([Clapping with one hand: An Analysis of Finnish lobbying regulation](#)) lobbaus sääntelyn nykytilan erityisesti lainsäädännöllisen jalanjäljen osalta heikoksi. Kansalaisten mahdollisuudet saada tietoa päätöksenteosta sekä siitä, miten päätökset ovat syntyneet ja kuka niihin on päässyt vaikuttamaan, ovat rajalliset. Samalla kuitenkin suomalainen päätöksentekojärjestelmä on ollut jo pitkään avoin vaikuttamiselle ja perustunut erilaisten korporaatioiden osallistumiseen, mikä on nähty suomalaisen konsensusjärjestelmän vahvuutena. Riittämätön läpinäkyvyys on ollut omiaan synnyttämään epäilyksiä niin kutsutuista hyvä veli -verkostoista. Tutkimus on myös osoittanut, että vaikutusmahdollisuudet ovat usein kasauneet pienelle määrälle korporaatioita (ks. [Kantola & Vesa 2016](#), [Blom 2018](#)).

Kuten oikeuskansleri on nostanut esille Avoin hallinnon toimintaohjelmaan antamassaan lausunnossa ([OKV/39/20/2019](#)) nykyinen hallinto edellyttää aikaisempaakin enemmän verkostoitumista ja yhteistyötä. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta päätöksentekoon liittyvän avoimuuden ja vuorovaikutuksen sääntöjen vahvistaminen avoimuusrekisterilainsäädännöllä on perusteltua. Tutkimuksen mukaan lobbauslainsäädännöllä, kuten esimerkiksi lobbausrekisterillä, on kuitenkin mahdollista vahvistaa eri toimijoiden yhdenvertaisuutta sekä läpinäkyvää ja vastuullista lobbausta, joka on hyvinvoivan ja terveen

demokratian merkki ([Eurooppalainen demokratia tarvitsee lobbareita](#)).

Valmisteluprosessi avoin ja vuorovaikutteinen

Parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän toimikaudet kestävät 30.6.2021 asti, minkä jälkeen hallituksen esityksen muotoon laadittu esitys lähtee laajalle lausuntokierrokselle. Eduskuntaan esitys on tarkoitus antaa kevätistuntokaudella 2022. Sähköisen rekisterin valmistelu ja toimeenpano aloitetaan vuonna 2022. Lain on tarkoitus astua voimaan vuonna 2023, jolloin myös sähköinen rekisteri otettaisiin käyttöön.

Kuulemisella ja viestinnällä on hankkeessa suuri merkitys niin valmistelun onnistumisen kuin lainsäädännön toimeenpanon kannalta. Sen lisäksi että työryhmään osallistuu useampia edunvalvonnan asiantuntijoita, työryhmä tulee kuulemaan laaja-alaisesti sidosryhmäkenttää läpi valmistelun. Parlamentaarinen ohjausryhmä varmistaa sen, että kansanedustuslaitos on myös tiiviisti osana valmistelua.

Valmisteluprosessi tulee olemaan tulevan lain luonteen huomioidenkin korostetun avoin. Tarkoituksena on, että kuuleminen ohjaa valmisteluprosessia ja tuottaa valmisteluun sekä tarvittavaa tietoa että välittää tietoa edunvalvontakentälle. Tällä pyritään jo valmistelun alkuvaiheesta lähtien informoimaan ja osallistamaan lainsäädännön kohteena oleva edunvalvontakenttä, jotta tulevan ehdotuksen hyväksyttävyys olisi korkea ja toimeenpano mahdollisimman sujuva lain voimaantumisesta lähtien.

Hankkeen etenemistä voi seurata osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/avoimuusrekisteri>. Sivulle päivitetään säännöllisesti tietoa valmistelun etenemisestä ja aineistoista (mm. työryhmäkokousten aineistot ja kuulemisten yhteenvedot). 

LOBBAUS JA EDUSTUKSELLINEN DEMOKRATIA

Markku Jokisipilä

Johtaja, Eduskuntatutkimuskeskus

Lobbaaminen eli tietoinen pyrkimys sopivaksi valituin keinoin vaikuttaa päätöksentekijöihin tiettyjen intressien edistämiseksi on asia, joka herättää runsaasti tunteita. Termi kantaa mukanaan negatiivista painolastia, josta osa on ansaittua, osa ansaitsematonta. Monien mielestä lobbaaminen on lähtökohtaisesti epäilyttävää ja hämää puuhaa, jonka pohjimmaisena tarkoituksena saada päätöksentekijät tekemään ratkaisuja, jotka suhteettomalla tai jopa lainvastaisella tavalla palvelevat lobbaajan tai hänen edustamiensa tahojen erityisiä etuja yleisen hyvän kustannuksella.

Suomalaisessa yhteiskunnassa vallitsee melko voimakas yhteisymmärrys siitä, että lobbausta on säänneltävä nykyistä tarkemmin ja paremmin. Tätä perustellaan ennen kaikkea sillä, että valtiosääntöisten väylien ulkopuolisen poliittisen vaikuttamisen tekeminen läpinäkyvämmäksi ehkäisee epäilyjä päätöksentekijöihin kohdistuvasta epäasiallisesta vaikuttamisesta ja tätä kautta lisää poliittisen järjestelmämme kansalaisten keskuudessa nauttimaan legitimitettä. On niitäkin, jotka haluaisivat sääntelystä niin tiukkaa, että tiettyjen intressien puolesta lobbaaminen muuttuisi mahdollisimman hankalaksi tai jopa kokonaan mahdottomaksi.

Edustuksellisen päätöksenteon voi nähdä valankäytön ohella myös informaatioprosessina, jossa tietoa luodaan, etsitään, tarjotaan, suodatetaan, arvioidaan, valikoidaan, muokataan, jalostetaan ja sovelletaan, jotta tehdyt ratkaisut kulloisessakin tilanteessa olisivat mahdollisimman tarkoituksenmukaisia. Se puolestaan, mikä on tarkoituksenmukaista, määräytyy monimutkaisessa kokonaisharkinnassa, jossa tavoitellun lopputuloksen ja tilannekohtaisten analyysien ohella huomioidaan myös päätöksentekoa yleisemmällä tasolla ohjaavat ideologiat, arvot ja periaatteet sekä ratkaisun todennäköiset välittömät ja välilliset vaikutukset.

Poliittinen päätöksenteko ei ole koskaan puolueetonta, koska se perustuu vaalitulokseen, jossa tietty näkemykset yhteiskunnallisten olojen järjestämisestä ovat saaneet kilpailevia näkemyksiä suuremman

kannatuksen äänestäjiltä. Tietty arvot ja ideat ovat voittaneet, toiset taas hävinneet. Esimerkiksi suomalaisessa enemmistöparlamentaristisessa poliittisessa kulttuurissa katsotaan, että hallituksen politiikan tulee heijastaa vaalitulosta, josta ilmenee kansan kulloinenkin tahto. Hallitusohjelma ei ole tiedettä eikä siinä esitettyjä näkemyksiä ole pääsääntöisesti hedelmällistä eikä mahdollistakaan arvioida niiden totuudellisuuden mukaan. Monen puolueiden koalitionhallituksessa ohjelma on deliberaatioon, tinkimiseen ja kompromisseihin perustuva neuvottelutulos, jonka tarkoituksena on heijastaa hallituspuolueiden näkemyksiä yhteiskunnallisen rakennustyön parhaana pidetystä suunnasta suurin piirtein parlamentaaristen voimasuhteiden mukaisesti.

Tärkeintä on pitää huoli siitä, ettei erilaisten intressien esille pääsyssä ole sellaisia systemaattisia vinoutumia, että tietty tahot saisivat näkemyksensä ikään kuin automaattisesti aina esille, tai että joillekin toisille se olisi korostetun vaikeaa.

Nimensä mukaisesti edustuksellisessa demokratiassa on kysymys edustamisesta, siitä, että valitaan yksi ihminen edustamaan suuremman joukon näkemyksiä. Äänestäjä ei valitse pelkkää henkilöä, vaan ilmaisee samalla kannatuksensa myös tämän henkilön edustamalle yleisemmälle poliittiselle arvomaailmalle sekä niille intresseille, joita tämä henkilö on ilmoittanut edustavansa tai joiden edustajaksi hänet mielletään. Toisin sanoen toimivaan edustukselliseen demo-

kratiaan kuuluu ei vain normaalina ja hyväksyttävänä vaan täysin olennaisena osana se, että yhteiskunnassa vallitsevat erilaiset intressit ovat edustettuina tai että ne ainakin saavat äänensä päätöksentekijöiden kuuluviin. Tärkeintä on pitää huoli siitä, ettei erilaisten intressien esille pääsyssä ole sellaisia systemaattisia vinoutumia, että tietyt tahot saisivat näkemyksensä ikään kuin automaattisesti aina esille, tai että joillekin toisille se olisi korostetun vaikeaa. Tällaisen tasapuolisuuden toteutumisen kannalta olennaista on erilaisten vaikuttamispyrkimysten tunnistaminen ja läpinäkyvyys.

Edustuksellisessa demokratiassa on tyypillistä, että erilaiset yhteiskunnalliset intressit järjestäytyvät ja pyrkivät systemaattisesti valvomaan etujaan. Keskeinen osa tätä edunvalvontaa on yhteydenpito päätöksentekijöihin, jonka tarkoituksena on varmistua siitä, että omat näkemykset vähintäänkin tulevat kuulluiksi siellä, missä valtaa käytetään. Tässä ei ole mitään väärää tai laitonta, vaan päinvastoin voi katsoa päätöksenteon laadun ja edustavuuden kannalta hyvä asia, että päätöksentekijöiden saatavilla on mahdollisimman runsaasti ja helposti tietoa erilaisten intressitahojen ajattelusta ja mielipiteistä. Edunvalvonnan tavoitteenasettelu voi vaihdella yleisen asennemaailman tason suopeuden synnyttämisestä ja lisäämisestä hyvinkin täsmälliseen tiettyyn päätökseen tai jopa sen yksityiskohtaan vaikuttamiseen. Viime kädessä on hyvin vähän sellaista yhteydenpitoa päätöksentekijöihin, joka ei olisi jossain määrin laskettavissa edunvalvonaksi tai pyrkimykseksi vaikuttaa.

Ideaalitilanteessa kaikki poliittiset ratkaisut olisivat sellaisia, että ne palvelisivat parhaalla mahdollisella tavalla yhteiskunnan kokonaisuutta ja tuottaisivat suurimman saavutettavissa olevan määrän yleistä hyötyä. Ongelmana on kuitenkin se, että tätä yhteiskunnan kokonaisuutta on mahdotonta määritellä millään puolueettomilla ja objektiivisilla mittareilla. Josain kysymyksessä saatetaan jälkikäteen nähdä, mikä olisi ollut yhteiskunnan kokonaisedun kaltainen ratkaisu, mutta useimmiten edes tämä ei ole yhteiskunnan ja ratkaistavina olevien asioiden monimutkaisuuden vuoksi mahdollista. Hyvin harvat asiat politiikassa ovat mitään yksinkertaisia kyllä tai ei –kysymyksiä, joissa olisi olemassa jonkinlaisia sataprosenttisen oikeita vastauksia tai ainoita ja parhaita mahdollisia ratkaisuja. Poliitiikka on valintoja, erilaisten asioiden ja intressien keskenään tasapainottamista sekä aatteiden soveltamista niissä lukemattomissa yhteiskunnan järjestämisen kysymyksissä, joissa voidaan valita erilaisen toimintavaihtoehtojen välillä.

Päätöksentekijän näkökulmasta tärkeintä on, että hänellä on oikea-aikaisesti käytössään olennaisin,

ajantasaisin ja laadukkaita ratkaistavana olevaa asiaa ja sen yhteiskunnallisia vaikutuksia koskeva tieto. Tämän toteutuminen on kuitenkin kaikkea muuta kuin yksinkertaista, koska monissa asioissa voidaan hyvin perustein esittää varsin erilaisia tulkintoja siitä, mikä ja millaisessa muodossa oleva tietoa on relevanttia ja laadukasta. Kriteerit saattavat vaihdella kovastikin tilanteesta, asiasta, puolueesta ja politiikasta toiseen. Yleispäteviä nyrkkisääntöjä tai mallinnuksia pätevän tiedon valikoimisesta on hyvin vaikeaa, ellei peräti mahdotonta esittää. Erittäin tärkeää on ymmärtää myös se, ettei tiedon esille pääsy vielä automaattisesti tarkoita sitä, että se otettaisiin millään tavalla päätöksenteossa huomioon tai varsinkaan, että tätä tietoa sovellettaisiin päätöksenteon pohjana.

Vaikka tieto on päätöksenteossa keskeisen tärkeä strateginen resurssi, se ei kuitenkaan itsessään vielä ole muuta kuin lähtökohta. Poliittisessa prosessissa päätöksentekijät pyrkivät soveltamaan tätä tietoa osana kokonaisyhteiskunnallista harkintaa siitä, mikä ratkaistavana olevassa kysymyksessä olisi paras tie edetä. Tässä harkinnassa ovat tietysti mukana myös päätöksentekijän omat sekä hänen puolueensa ja laajemman taustaryhmänsä intressit ja preferenssit sekä se yleinen lainsäädännöllinen kehys, jossa ratkaisua ollaan tekemässä. Niin kuin asia ei olisi kyllin monimutkainen jo itsessään, saattavat harkintaan vaikuttaa myös koko joukko muita asioita tuoreista gallup-tuloksista aina päätöksentekijän henkilökohtaiseen elämäntilanteeseen. Päätöksenteon ”tiedollisen jalanjäljen” eli sen tyhjentävä selvittäminen, mikä kaikki tieto on ollut johonkin tiettyyn ratkaisuun vaikuttamassa, mistä ja keneltä tämä tieto on tullut, sekä miten ja kuinka paljon se on vaikuttanut, on käytännössä mahdoton tehtävä.

Tämä on se yleinen päätöksenteon informaatiomaisema, johon myös lobbaus ilmiönä sijoittuu. Koska erilaisten intressien kuuleminen kuuluu olennaisena osana laadukkaaseen ja parhaaseen mahdolli-

Esimerkiksi aina välillä lobbauksen sääntelyä koskevissa keskusteluissa esitetty vaatimus kansanedustajien kaikkien tapaamisten julkistamisesta olisi hyvin vaikeasti yhdistettävissä perustuslain näiden määräysten kanssa.

seen lopputulokseen pyrkivään päätöksentekoon, on lobbauksen sääntely hyvin monitahoinen ja hienovireinen kysymys. Päätöksenteon läpinäkyvyyden ja legitimitetin lisääminen ovat totta kai tärkeitä ja ehdottoman kannatettavia tavoitteita, mutta niin ovat myös perustuslain takaamat kansalaisen oikeus yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen sekä kansanedustajan oikeus hoitaa toimeaan kenenkään estämättä. Esimerkiksi aina välillä lobbauksen sääntelyä koskevissa keskusteluissa esitetty vaatimus kansanedustajien kaikkien tapaamisten julkistamisesta olisi hyvin vaikeasti yhdistettävissä perustuslain näiden määräysten kanssa.

Erilaisten intressitahojen on täysin sallittua ja laillista pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekoon tarjoamalla päätöksentekijöille näkemyksiä itselleen tärkeistä asioista sekä parhaana pitämänsä politiikan suunnasta ja sisällöistä. Vastaavalla tavalla päätöksentekijöille on pääsääntöisesti sallittua ottaa vastaan ja kuunnella näitä näkemyksiä sekä myös aktiivisesti ja omaehtoisesti hankkia niitä. ”Minä keskustelen vaikka Kiinan keisarin kanssa enkä kysy keneltäkään lupaa”, totesi entinen pääministeri Paavo Lipponen tokaishi taannoin sattuvasti tähän liittyen. Vaikka näkemys on karikoitu, se sisältää tärkeän periaatteen siitä, että päätöksentekijän on halutessaan pystyttävä laajaan ja osin epätavanomaiseenkin tiedonhankintaan oman toimintansa hoitamisen onnistumiseksi. On tilanteita, jossa hänen on kyettävä suorittamaan tiedonhankintaan liittyvät tapaamiset luottamuksellisesti, koska tapaamisen julkistamisen saattaisi ratkaisevalla tavalla häiritä ja vääristää koko päätöksentekoprosessia. Esimerkkinä voidaan ajatella tilannetta, jossa vasemmistopuolueen eduskuntaryhmän puheenjohtaja haluaa tavata lakonuhan alla olevan teollisuudenalan omistajatahoja saadakseen informaatiota työmarkkinatilanteesta.

Ongelmia syntyy silloin, jos päätöksentekoon liittyvän informaation tarjoamisesta ja vastaanottamisesta siirrytään itse päätöksentekoprosessiin vaikuttamiseen. Samaten ongelmallista on se, että päätöksentekijä tiedonhankinnassaan systemaattisesti suosii tiettyjä informaationtarjoajia ja/tai hylkii toisia, jolloin päätöksenteon tietopohja vinoutuu ja sitä kautta syntyvä ratkaisu palvelee epäasiallisella tavalla tiettyjä yhteiskunnallisia intressejä toisten kustannuksella ilman faktuaalisia perusteita tai vaalituloksesta nousevaa mandaattia. Joskus tällaisen epäasiallisen vaikuttamisen tunnistaminen on hyvin helppoa, toisinaan taas erittäin hankalaa.

Kysymystä arvioitaessa tullaan hyvin monimutkaisiin päätöksentekijän integriteettikäsityksiin ja hänen päätöksentekotapoihinsa liittyviin pohdintoihin. Jos päätöksentekijän ajattelu muuttuu päätöksen

suuntaan ja sisältöön vaikuttavalla tavalla informaation tarjoajan antamien tietojen ansiosta, onko kyseessä automaattisesti epäilyttävä vaikuttaminen ja ratkaisun vääristyminen tiettyjen intressien hyväksi? Entäpä jos päätöksestä muodostuu tämän vaikuttamisen seurauksena tietopohjaisempi, tarkoituksenmukaisempi ja laadultaan parempi? Jos päätöksentekijä aidosti vakuuttuu saamansa informaation pätevyydestä ja muuttaa ajatteluaan sen seurauksena, missä vaiheessa tätä omaksumisprosessia ulkopuolisen tarjoama tieto muuttuu päätöksentekijän omiksi käsityksiksi ja mielipiteiksi?

Lobbaukseen liittyy monia jännitteitä päätöksenteon läpinäkyvyyden ja tehokkuuden välillä. Avoimuus ja läpinäkyvyys kuuluvat demokratiaan ja ovat keskeisiä päätöksenteon legitimitetin turvaajia. Aivan yhtä totta kuitenkin on myös se, ettei kaikkia päätöksenteon vaiheita ja kaikkea päätöksiin vaikuttanutta tietoa ole mahdollista mitenkään avata laajemmalle julkisuudelle, koska se tekisi mielekkäästä ja tehokkaasta toiminnasta mahdotonta. Täydellisen avoimuuden tilanteessa puuttumaan jäisivät myös vaikeiden neuvotteluprosessien edellyttämä työrauha sekä laaja-alaisen tiedonhankinnan edellyttämä luottamuksellisuus. Lobbaus ei ole lähtökohtaisesti sen paremmin hyvää ja hyödyllistä kuin pahaa ja vahingollistakaan. Joskus lobbaus tuottaa päätöksentekijöille sellaista tietoa ja ymmärrystä, joka auttaa heitä tekemään parempia ratkaisuja, joskus taas käy päinvastoin. Joskus lobbauksella saadaan päätöksenteko heijastamaan tiettyjä poliittisia arvoja joitakin toisia, kilpailevia arvoja enemmän, tekemättä siitä lähtökohtaisesti laadullisesti yhtään parempaa tai huonompaa.

Päätöksenteon läpinäkyvyyden, tehokkuuden ja laadukkuuden vaatimuksien yhteensovittaminen on kaikkea muuta kuin yksinkertainen tehtävä. Se ei ole myöskään pelkkää juridista arviointia, vaan myös poliittista harkintaa. Erilaisia arvoja painottamalla näiden asioiden keskinäinen tasapaino voidaan ratkaista hyvinkin eri tavoilla. Viime kädessä kysymys on täysin perustavaa laatua olevista poliittisen järjestelmämme toimivuuteen, edustuksellisuuteen ja sen kansalaisten keskuudessa nauttimaan luottamukseen liittyvistä asioista. ☹

POLITIIKAN SUOMALAISET PÖYTÄTAVAT POHDINNASSA

Anders Blom

Valtiotieteiden tohtori

Neljännesvuosisata avointa taloutta Euroopan Unionin jäsenmaana saa kenties suomalaiset avaamaan silmänsä sille, että ylipäänsä kaikki säännöt on tehty joidenkin tahojen ehdoilla luomaan pöytäjärjestystä. Eduskunta ja hallitus ovat säätämässä avoimuusrekisteriä koskevaa lainsäädäntöä. Yksi asia on selvä: avoimuusrekisterin perustaminen on vasta alku, ei lopullinen ratkaisu – mihinkään.

Korporatiivinen systeemi on EU-aikakaudella yrittänyt sopeutua globaaliin kilpailuun. Hallitusten ja etujärjestöjen suhteisiin on tullut uusi jännite vuoden 2007 jälkeen. Tämän julkaisun useimmat puheenvuorot valottavat tätä jännitettä eri näkökulmista. Vuosina 1983 - 2007 kahdeksan hallitusta (Sorsa III, Holkeri, Aho, Lipponen I-II, Vanhanen I) kestivät koko vaalikauden (poikkeuksena Jäätteenmäki 2003). Ennen sitä oli Suomessa 1944-1982 yhteensä 34 hallitusta Hackzellista Koivistoon. Vuoden 2008 jälkeen Suomessa on ollut 7 pääministeriä, joista 3 (Vanhanen, Katainen, Sipilä) on lopettanut ennen vaalikauden päättymistä ja 3 (Kiviniemi, Stubb, Rinne) on ollut vastuussa lyhyemmän jakson.

Hallitusten ja lobbaajien suhteisiin on tullut lisää jännitettä finanssikriisin jälkeen ja kun GRECO puuttui suomalaisen systeemin korruptiivisuuteen 2007 raportissaan Suomen eduskuntavaaleista (Oikeusministeriön tiedote 7.12.2007). Tämän jälkeen Suomessa keskityttiin vaalirahoituksen uudistamiseen, ei lobbauksen sääntelyn kehittämiseen toisin kuin useissa EU:n jäsenmaissa ja EU:ssa, jossa Alexander Stubb esitteli lobbausta koskevat eettiset uudistukset parlamentille huhtikuussa 2008 jaetussa mietinnössä.

Vapaamatkustaminen luo korruptiota

Kaikki olennoituu kahden suojelemiseen. **Toinen on kadunmies eli äänioikeutettu kansalainen** (ei vain äänestäjä). **Ja toinen on kansanedustaja.** Kansanedustaja on ”kansan valitsema edustaja”, jonka tulee olla päätöksenteossa vailla painostusta, riippumaton ja vapaa. Kansanedustaja nauttii erityisistä oikeuksista. ”Kansanedustaja on velvollinen toimes-

saan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset. Kansanedustajaa ei saa estää hoitamasta edustajantointaan.”

Kun yhtenä tavoitteena on mainittu kadunmiehen suojeleminen ”lobbarirekisteriltä”, törmätään **vapaamatkustajan ongelmaan**. Mitä enemmän on vapaamatkustajia, sitä suuremmaksi saattavat valta-aseman väärinkäyttö ja eturyhmien ohjaus – korporatismi – kasvaa. Se heikentää kansanedustajien eli eduskunnan valtaa. Kadunmiehen suojelemisessa voi piillä myös vaara säilyttää nykyisten eturyhmien valankäyttö, kun yhteiskunnan nykyisten valtarakenteiden ravintoketjuja ei haluta läpivalaista. Avoimuusrekisterin valmistelussa olennaista onkin, minkälainen kuva lobbaamisen ravintoketjuista syntyy.

Merkittävä edistysaskel avoimuusrekisterin valmistelussa on jo saavutettu, kun eduskunnassa ja hallitusohjelmassa – on katsottu tarpeelliseksi säätää laki avoimuusrekisteristä. Vielä 2010-luvun alussa Edunvalvontafoorumissa puuhattiin ”lobbaajan huoneentaulua” kannanottona vapaaehtoisien sääntelyn puolesta. Se taisi olla ajan peluuta ja epävarmuutta siitä, mitä sanalla lobbari tarkoitetaan ja mitä sen määrittely merkitsee liiketoiminnoille. Toisaalta kansanedustajien on syytä muistaa, että etujärjestöjen piirissä eduskuntaa kutsuttiin vielä 1990-luvun alkupuolella ”**kettutarhaksi**”. Sana symboloi ajattelutapaa siitä, että valta oli muualla.

Kansanedustajien kannalta on tärkeätä päästä käsiksi poliittisen vaikuttamisen suureen kuvaan. Eduskunnan valiokuntatyössä kuulemiset lisäävät tietoa, mutta avoimuusrekisteri syventäisi valmistelun taustoja. Pitkällä aikavälillä avoimuusrekisteri voisi taustoittaa eturyhmien vaikuttamista yli vaalikausien. Monet kansanedustajat ovat viehättyneet omasta tapaamispäiväkirjasta. Hallinnon tapaamisten läpivalaistamiseksi tarvitaan tapaamispäiväkirjaa. Kansanedustajalla tulee perustuslain hengessä olla oikeus tavata keitä hyvänsä, eikä julkisuuden välttelykään saisi olla este. Sen sijaan ministereiden ja korkeiden viranhaltijoiden tulee voida julkistaa pääosa tapaamisistaan ainakin riittävällä viiveellä, jotta päätöksenteon jalan-

jälki syntyy. Toisaalta myös eturyhmien ja lobbareiden tulisi julkistaa tapaamisensa, mikä on jo pelkästään teknisesti haastava tehtävä. SAK näyttää esimerkkiä.

Poikkeuksia vai yhdenvertaisuutta?

Lobbaamisen ja lobbaajan määrittelyn yksi vaikutus on siinä, kuinka laajaksi tuo liiketoiminta osoitautuu. Koskeeko se yhtäläisesti kaikkia vai valikoidaanko sen ulkopuolelle joitakin erityisryhmiä kuten **Itävallassa perustuslailla työmarkkinajärjestöt**. Suomessa asianajajat ovat jo ehtineet lausumaan, että ”Asianajaja ei lähtökohtaisesti voi kertoa ulkopuolisille mitään toimeksiannosta, eikä edes sen olemassaolosta, ellei tuomioistuin velvoita asianajajaa todistamaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n mukaisten reunaehtojen mukaisesti. Asianajajan tulee noudattaa asianajosalaisuutta kaikessa toiminnassaan, eikä hän näin voi raportoida mitään toimeksiantonsa olemassaoloa tai sisältöä koskevaa tietoa eteenpäin.” Tämä liittyy avoimuusrekisterin läpinäkyvyyttä edistävään tehtävään. **EU:ssa asianajajat ovat jakautuneet kahteen leiriin, joista toinen on valmis kirjautumaan avoimuusrekisteriin.** Kysymys voi olla Suomessa yhden vaikutusvaltaisen ryhmän vanhan maailman lainsäädäntöön (Asianajajista annettu laki 496/1958) perustuvasta erityisoikeudesta, jonka uudelleen arvioinnin tarve työryhmän on kenties ratkaistava.

Korporaatiot ja politiikan pyöröovi

Kansanedustajille avoimuusrekisteri voi tuoda tarpeellista julkista tietoa poliittisten ehdotusten **arvo- ja ravintoketjuista ja eturyhmien välisen kilpailun materiaalisista voimavaroista**. Jos esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen yhteen lasketut jäsenmaksutulot ilman ammattiliittojen kautta perittyjä työttömyysvakuutusmaksuja ovat noin 700 miljoonaa euroa vuodessa, on tärkeää ratkaista, onko tämä kaikki lobbausta vai osa siitä. Erityisen suuri harmaa alue Suomessa tapahtuvassa lobbauksessa on ulkomaalaisomisteisten yritysten (jotka ovat siis suomalaisia) ulkomaalaisten omistajien toimesta maksettu mahdollinen lobbaus. **Kasvot tälle antavat suomalaiset erilaiset toimijat, jotka tekevät jalkatyön.** Sen teoreettisesta laajuudesta saa kuvan, kun 500 suurimman suomalaisyrityksen omistuksista noin puolet alkaa olla ulkomaalaisten määräysvallassa. On selvää, että tämän merkitystä

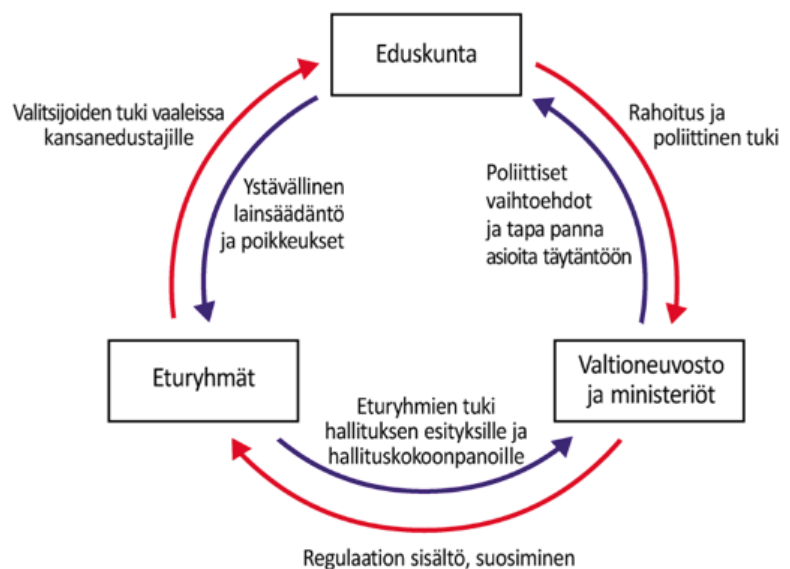
halutaan vähätellä.

Esimerkin antoi entinen puolustusvoimien komentaja, joka siirtyi alkuvuodesta 2020 amerikkalaisen sotateollisuusyrityksen palvelukseen. Se kertoo siitä, että on olemassa suuria taloudellisia intressejä vaikuttaa päätöksentekoon ja että johtavatkin viranhaltijat ovat alttiita houkutukselle myydä julkiselta vallalta hankkimaansa osaamis pääomaa vieraan vallan tai yksityisen sektorin käyttöön. Menneessä maailmassa koettiin näiden raja-aitojen olevan niin korkeita, että siirtymisiä molempiin suuntiin pidettiin hyödyllisenä meritoitumisena kummallakin sektorilla tai sitten täysin sopimattomana. Tänäpäin on toisin. On syntynyt **poliittinen rälssi**, joka on vain epäsuorasti riippuvainen vaalituloksista. Rälssi on riippuvaista poliittista vastuuta kantavista puolue-eliiteistä, jotka osallistuvat vaaleihin, tai suuryrityksistä ja etujärjestöistä. Äänestysaktiivisuus on puolella vuosisadassa laskenut 10 prosenttiyksikköä eduskuntavaaleissa ja 20 prosenttiyksikköä kunnallisvaaleissa.

Rälssi edustaa politiikan pyöröovessa **sisäpiirin lobbaajia**, jotka ovat pystyneet kulkemaan ovesta molempiin suuntiin – sisään ja ulos. **Ulkopiirin lobbaajat** eivät ole kulkeneet tai eivät halunneet tai kyenneet kulkemaan pyöröovesta ja siksi ovat vaikuttamisen ulkokehällä.

Ravintoketjujen ymmärtäminen

Uudesta maailmasta kertoo, että pyöröovi käy niin tiheästi, että on paikallaan ainakin tarkkailla ja jopa dokumentoida osaa sen liikennettä. Lisäksi keskustelu karensseista on päässyt vaiheeseen, jossa useissa maissa harkitaan niiden käyttöönottoa tai tiukentamista. Esimerkiksi puolustusvoimien komentajan tehtävä saattaa osoittautua tulevaisuudessa sellaiseksi,



ettei ole lainkaan sopivaa siirtyä yksityisen sektorin palvelukseen. Poliittisten erityisavustajien ja erityisesti viranhaltijoiden liikenteessä kysymys on siitä, onko ilmiö **yhteiskunnallinen hyve vai pahe** vai jotakin siltä väliltä. Valta-aseman väärinkäyttö alkaa siitä, kun tämän harmaan alueen moraalikato rehoittaa.

Pitkiä karensseja saatetaan tarvita ”ammattinvalinnanohjauksen” hengessä ja siksi, että sääntely ja hyvästä edunvalvontatavasta sopiminen antaisi positiivisen sisällön lobbaukselta tarkoittavalle toiminnalle ja pyöröoiven hallitulle liikenteelle. Yksi esimerkki on ”joukkoedunvalvonnan” ja yksityisten etujen eli ei-julkisvaltaan kuuluvan edunvalvonnan erottaminen. Kun asialla on toimiala- tai ammattiliitto, motiivi yleensä luokitellaan oikeutetuksi ”tavanomaiseksi” lobbaukseksi. Kun asialla on yritys, motiivin hyväksyttävyyttä ei ole yhtä helppoa – se saatetaan tulkita ”epäasialliseksi” lobbaukseksi. Elinkeinon edusta on saattanut tulla jonkun EU:n jäsenmaan EU:ssa ajama EU:n kanta. Ravintoketjun identifioiminen vaatii laajaa kuulemistä.

Tiedonvälityksen valta ja ”epäläpinäkyvyyden” haaste

Ajankohtaisen esimerkin tarjoaa media-ala. Se on usein puun ja kuoren välissä, jos kohta sillä on omakin agenda. Olennaista on, miltä asiat näyttävät. Avoimuus, tekniikka ja ihmiset ovat kokeneet viestintän toisen vallankumouksen. Media ei enää ole vain kotimaisesti omistettua. Media oli ennen digitaalista aikakautta merkittävä kotimainen eturyhmä. Kun sen ansainta heikentyi, myös sen kotimainen etujärjestövoima hajautui. Valtio-omisteinen YLE ei ole Medialiiton jäsen. Sen jäsenkunta on ”ulkomaistumassa”.

Yleiseen mielipiteeseen vaikuttavat nyt merkittävästi globaalien suurten medioiden (esim. Google, Apple, Facebook ja Amazon) ansaintalogiikat ja algoritmit. Suuret uutistoimistot (AFP, AP, Reuters-Thompson) hallitsevat globaalia uutisjournalismia. Kotimainen media, joka vielä 25 vuotta sitten karttoi viestintätoimistoja, ottaa nykyisin merkittävän osan tiedoistaan viestintätoimistoilta. Ne ovat editoineet tietoa lähes julkaisuvalmiiksi. Mediat ovat säästäneet toimittajakuluissa, mutta menettäneet mainostuloja. Asiakkaan kannalta tieto katoaa ”epäläpinäkyvyyteen”, koska samaa dataa kaikkine virheineen päivineen monistetaan kaikkiin medioihin eli verkkoihin.

Siksi myös yhteiskunnallisesti aktiiviset tahot ovat sijoittaneet markkinointiviestintätoimistoihin. Niiden liikevaihdot ovat kasvaneet nopeasti kymmenessä vuodessa, koska digitaalisessa viestinnässä vanha raja ”maksetun mainostilan” ja ”toimitetun sivun” välillä on hämärtynyt. Sisäpiiritiedon käsite on koke-

nut suuren transformaation, jota eliitti ei yleensä halua myöntää. Ei ainakaan sitä, että se on osa sisäpiiritiedon arvoketjua. Linkki suoran ja epäsuoran lobbauksen välillä on olennainen osa arvoketjuja. Tämä ei tarkoita, että itsenäiset ja ajattelevat toimitukset olisivat kadonneet!

Yleisradion asema vahvistui 2013, kun Yle-vero astui voimaan. Ylen rahoitus muuttui lupamaksuista veroksi, jolloin yksityisten kotimaisten medioiden tulonmuodostus joutui kiristyvään kilpailuun kansainvälisten jättien kanssa. Kotimaisesta kiistasta, edunvalvontatavoitteesta – tuli medialiiton valituksen ratkaisuna – EU:n komission kanta. Sanomalehdet kokivat tämän Ylen suosimisena digitaalisessa kilpailussa, mutta hävisivät. Medialiitto eli media-alan ja graafisen teollisuuden yritysten etujärjestö teki pari vuotta sitten kantelun EU:n komissiolle Ylen laajamittaisesta tekstimuotoisten verkkouutissisältöjen tarjonasta. Komissio antoi tästä päätöksen keväällä 2020 ja lakiesityksen on määrä tulla eduskunnan käsittelyyn syksyllä.

”Komission näkemys on ollut selvä, että näin laaja Ylen online-tekstimuotoinen uutistoiminta on rikkonut valtioneuvoston sääntelyä, asianajaja Mikko Alkio selventää. Hän on selvittänyt asiaa Medialiiton toimeksiannosta” (Satakunnan Kansa 2.8.2020). Medialiiton mukaan Ylen on lopetettava ”sanomalehtitoiminta” eli Ylen julkaiseman tekstimuotoisen sisällön tulee pääsääntöisesti liittyä Ylen liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun.

YLE:n mukaan lain muutoksella tulee olemaan vaikutuksia Ylen toimintaan ja suomalaisten saamaan palveluun. Sen sijaan julkisuudessa esitetty näkemys, että EU-komission mielestä tekstimuotoiset sisällöt eivät kuulu julkisen palvelun tehtävään on virheellinen. YLE:n mukaan se ei ole Medialiiton kantelun tutkinnan osapuoli, vaan osapuolena on Suomen valtio. YLE:n mukaan ”julkisen palvelun media nimenomaan tukee demokratiaa ja on sen ilmenemismuoto.”

Epäsuoralla lobbauksella on suuri merkitys

Julkisella mielipiteellä eli epäsuoralla lobbauksella on usein tuettu **suoraa lobbaukselta**. Kysymys on siitä, miltä asiat näyttävät ja ovatko hallitusten argumentit samoja kabineteissa kuin julkisuudessa. Media ei tietenkään voi myöntää, että se lobbaisi, mutta sen ei ole helppoa olla neutraali. Se korostaa harjoittavansa journalismia, tiedonvälitystä ja olevansa riippumaton – usein omistajasta riippumatta. Kun kotimaisen median edunvalvonnan ääni on hajautunut, myös suoran ja epäsuoran lobbauksen välinen yhteys on korostunut.

Pääministerien vaihtuvuus viimeisen kolmen vaalikauden aikana kertoo ”Suomen mallin” kriisistä monella alueella. Se ilmenee myös siinä, että hallitus on joutunut perumaan esityksiään joko etujärjestöjen ja julkisen mielipiteen painostuksesta. Esimerkiksi vuonna 2009 Vanhasen II hallitus perui esityksensä eläkeiän nostamisesta. Lipposen II hallitus perui valtioneuvostolakiin tekemänsä muutosesityksen, joka olisi sallinut poliittisen valtiosihteerin nimittämisen kaikkiin ministeriöihin. Kun joulukuussa 2012 meriteollisuus, sen alihankkijayrittäjät, ammattiliitot ja poliittinen oppositio (keskusta, persut) tukeutuivat mediassa yleiseen mielipiteeseen vaikuttamiseen muuttaakseen hallituksen kielteisen kannan rahoittaa laivakauppaa, hallitus lopulta käänsi kelkkansa, joka osoittautui välttämättömäksi ehdoksi pelastaa toimiala Suomessa. Kannanmuutos dokumentoitiin eduskunnan väliskysymyskeskustelussa helmikuussa 2013 ja hallitus päätti investoida telakkayhtiöön pelastaakseen toimialan kehityksen.

Sipilän hallituksen ensin päättämien, sitten perumien tai lykkäämien lakiesitysten ja hankkeiden määrä läheni kolmeakymmentä. Yleisradion uutiset kokosi tiedot ennen kuin hallitus jätti eroanomuksen viisi viikkoa ennen vaaleja, kun sote-uudistukseen ja maakuntahallintoon liittyvien lakien valmistelu (johon käytettiin 280 miljoonaa euroa) epäonnistui (<https://yle.fi/uutiset/3-9970403>). Suoraa ja epäsuoraa lobbamista hallitusta vastaan harjoittivat suuret kaupungit Helsingin johdolla ja niitä osittain myötäilivät maakuntien liitot, joiden jäseniä ovat kunnat.

Korruption eri kerrokset

”Epäläpinäkyvyyden” käsite on tärkeä väline kuvaamaan nykyajan mediasumua ja myös ”strategista korruptiivisuutta”. Vaikka yhteiskuntaa pidetään avoimena, tietoja on hankala saada. Siksi korruptiivisuus on kansainvälisen kilpailun ansiosta noussut puheenaiheeksi mm. Yhdysvalloissa ja EU:ssa - jopa Kiinassa ja Venäjällä. Sen ääriviivoja on vaikea hahmottaa.

”Byrokraattisessa” ja ”suuressa korruptiossa” maksaja ja maksunsaaja yrittävät pääosin vain rikastua. **Strategisessa korruptiossa** *ahneus on edelleen ominaista ainakin joillekin toimijoille, mutta ulkomalaiset kohdistavat korruptoituneita houkutuksia kohdemaahan osana oman maansa kansallista strategiaa* (esimerkiksi kilpailu Ukrainasta Yhdysvaltain sisäpolitiikassa, miten rahoittaa Ukrainaa). Joskus, mutta ei aina, näihin järjestelmiin liittyy lakien rikkomuksia, myös kohdemaan kansalaisten toimesta. Muissa tapauksissa käyttäytyminen voi olla teknisesti laillista,

mutta siihen liittyy silti ”rehellisyyden vääristäminen tai tuhoaminen suoritettaessa julkisia tehtäviä”, kuten arvostetun Oxfordin englanninkielisen sanakirjan määritelmässä ”korruptio” todetaan. Tästä syystä osa korruptiosta voidaan rangaista lakeihin perustuen; muut muodot on jätettävä kansalaisten harkintaan, jos ne tulevat ilmi.

Kun jonkin suuren valtion kansallinen strateginen etu on prioriteetti asianomaisen maan toimijoille Suomessa, on avoimuusrekisteri hyvä työkalu saada tietoja, parempaa ymmärrystä ja julkistaa ravintoketjun olennaisia osia tästä ilmiöstä. Myös Suomella on kansallisia strategisia etuja, joita edistävien päätösten syntymiseksi tarvitaan poliittista valmistelua, päätöksiä ja toimeenpanoa. Tunnistammeko näitä aihealueita? Puolustus? Ahvenanmaa? Veikkauksen monopoli? Alkoholin vähittäismyyntimonopoli? Vienninedistäminen?

Politiikka tarvitsee ”hyvän edunvalvontatavan”

Eräissä viestintätoimistoista on viljelty näkemystä, että ”emme lobbaa, vaan me vain neuvomme asiakkaitamme”. Silti nämä toimistot ovat rekisteröityneet EU:n avoimuusrekisteriin, missä ne identifioivat itsensä lobbareiksi Brysselissä tavoitteena tehdä rahaa. Tämä on yksi esimerkki siitä, että keskustelu yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta kaipaa nykyistä selkeämpää eettistä ajattelua.

Avoimuusrekisterin perustaminen on yhteistyöprosessi, jolla voi olla legitimoiva rooli poliittisen vaikuttamisen uudistamisessa ja arvostamisessa. Hyvä edunvalvontatapa voi olla pitkän keskustelun jälkeen syntyvä sopimus politiikan uudistuvista pöytätaivoista, jotka vahvistavat kansanedustajien ja äänestäjän asemaa. Ja toiselta puolen uudistuvat pöytätaivat antavat hyväksyttävälle ”tavanomaiselle” lobbaukselle lainvoimaisen määrittelyn. Se erottaa sen luulotellun vaikutusvallan kauppaamisesta, epäasiallisesta lobbauksesta ja harhaan johtavasta poliittisesta kuluttajamarkkinoinnista. Poliitiikan pöytätaivat uudistuvat vain yhteisten arvojen (läpinäkyvyys, rehellisyys, yhdenvertaisuus) kautta rakentuvasta hyvästä edunvalvontatavasta ja tehokkaan sääntelyn avulla. Jälkimmäiseen kuuluvat ainakin huolellisesti valmisteltu avoimuusrekisteri ja karenssit. Politiikka tarvitsee uuden arvopohjan, jonka varaan kansalliset edut, niiden kehittäminen ja erilaisten eturyhmien avoimet ja vastakkaiset vaikuttamispyrkimykset voidaan sovittaa yhteen. Arvoissa on uuden alku. ☺

1 The Rise of Strategic Corruption How States Weaponize Graft By Philip Zelikow, Eric Edelman, Kristofer Harrison, and Celeste Ward Gventer July/August 2020
<https://tinyurl.com/yjySz3yg4>

SUOSITUKSIA LOBBAUSTA KÄSITTELEVÄSTÄ KIRJALLISUUDESTA

Adkins, Lisa, Kortesoja, Matti, Mannevuori, Mona & Ylöstalo, Hanna (2019) Experimenting with Price: Crafting the New Social Contract in Finland. *Critical Sociology* 45(4-5) 683–696.

Alberto Bitonti & Phil Harris (eds.), *Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*. London: Palgrave MacMillan, 17–30.

Blom, Anders, Taloudelliset eturyhmät politiikan sisäpiirissä. Tutkimus liike-elämän poliittisesta vaikuttamisesta kolmikantaisessa Suomessa 1968–2011. Väitöskirja 2018 Turun yliopisto yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. *Annales C* 454.

Blom, Anders, Veljeskunta. Lobbaus Suomen poliittisessa järjestelmässä. 2018. Gummerus.

Blom, Anders, Maan tapa murroksessa. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarja, 2019.

Coen, D., & Richardson, J. (Eds.). (2009). *Lobbying the European union : Institutions, actors, and issues*.

Council of Europe (2017). Arviointiraportti Suomi. GRECO 5. arviointikierros. Lähde: <https://rm.coe.int/viides-arviointikierros-korruption-ehkaiseminen-ja-integriteetin-edist/1680941f1f>.

Dür, Andreas, Bernhagen, Patrick & Marshall, David. "Interest Group Success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose?". *Comparative Political Studies* 48, no. 8 (2015): 951–983.

Dür, Andreas & Mateo, Gemma. *Insiders versus outsiders: Interest group politics in multilevel Europe*. Oxford: Oxford University

Euroopan Komissio (2014). LIITE SUOMI asiakirjaan EU:n korruptiontorjuntakertomus. Lähde: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-humantrafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_finland_chapter_fi.pdf (16.5.2016) ja

Euroopan Komissio (2014). KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE EU:N KORRUPTIONTORJUNTAKERTOMUS. Lähde: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-humantrafficking/corruption/docs/acr_2014_fi.pdf.

de Fouloy, Christian D. (2011): "Fouloy's Explanatory Lobbying Dictionary", AALEP 2011, Vilnius. (AALEP = Association of Accredited Lobbyists to the European Union).

FREUND, DANIEL & BENDEL, YANNIK (2017): Access

Godwin, Ken, Scott Ainsworth & Erik Godwin. 2013. *Lobbying and Policymaking. The Public Pursuit of Private Interests*. London: Sage.

Groop, Catharina, *Accountability and corruption: a study into political institutions as referees between principals and agents*. Åbo Akademi, väitöskirja 2013.

tegies. Doctoral Thesis. Helsinki: Helsingin yliopiston verkkojulkaisut.

Jaatinen, M. (1999). Lobbying Political Issues: A Contingency Model of Effective Lobbying Strategies. University of Helsinki.

Kantola, A & Lounasmeri, L. 2014, Viestinnän ammattilaiset promootioyhteiskunnassa: aktivisteja ja ajatusjohtajia. Media & viestintä: kulttuurin ja yhteiskunnan tutkimuksen lehti 37:3, 3-21.

Kantola, Anu, Kuusela, Hanna: Huipputuloiset, Suomen rikkain promille. Vastapaino 2019.

Kantola, Anu, Seeck, Hannele & Mannevu, Mona (2019) Affect in governmentality: Top executives managing the affective milieu of market liberalisation. Organization 26(6): 761–782.

Heike Klüver, Caelesta Braun & Jan Beyers (2015) Legislative lobbying in context: towards a conceptual framework of interest group lobbying in the European Union, Journal of European Public Policy, 22:4, 447-461,

Kuusela, Hanna & Ylönen, Matti. 2013. Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton. Helsinki: Gaudeamus.

Lerbinger, Otto, Corporate public affairs – interacting with interest groups, media, and government. Lawrence Erlbaum: Mahwah. 2006.

Lindstedt, C. – Naurin, D. (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. International Political Science Review.

Lounasmeri, Lotta. 2018. The emergence of PR consultants as part of the Finnish political communication elite. Journal of Contemporary European Studies 20.2.2018.

Mahoney, Christine. 2008 Brussels Versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union, Georgetown University Press.

Malmberg, Fredrik, The Rotting fish? Institutional trust, Dysfunctional Contexts, and Corruption Tolerance: A multilevel study of the justification of low-level corruption in a global perspective. Väitöskirja 2019. Åbo Akademi.

Mannevu, Mona (tulossa) Anxious politicians: productivity imperatives in the Finnish Parliament. European Journal of Cultural and Political Sociology.

Mannevu, Mona (2019) Neuroliberalism in action: the Finnish experiment with basic income. Theory, Culture & Society 36(4): 27–47.

Mansikka, Tanja, Lobbauksesta lahjontaan - milloin raja ylittyy. Väitöskirja 2019. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.

Niinimäki, T., Teixeira, V. –Freund, D. (2017). Lobbaaminen ja läpinäkyvyys: Miten edistää vaikuttamisen läpinäkyvyyttä Suomessa ja Euroopan Unionissa? Julkaisussa Lobbaus, valta ja terveysala – eurooppalainen näkemys. Lääkärin sosiaalinen vastuu ja Transparency International Suomi.

OECD (2009). Building a Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying. Teoksessa Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation. OECD Publishing. Lähde: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264073371-4-en>.

Skorkjær Binderkrantz, Anne & Rasmussen, Anne (2015) Comparing the domestic and the EU lobbying context: perceived agenda-setting influence in the multilevel system of the European Union, *Journal of European Public Policy*, 22:4, 552-569.

Transparency International Suomi (2011). Kansallinen Integriteettitutkimus. Lähde: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/national_integrity_system_finland_finnish.

Valtiovarainministeriö (2014). Valtion virkamiesseettisen toimikunnan raportti. Lähde: http://vm.fi/documents/10623/1107479/Valtion_virkamiesseettisen_toimikunnan_raportti_3_2014.pdf/ab866e15-a9af-456d-aca4-99b7b1c2e340.

Vesa, Juho & Kantola, Anu. 2016. Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016.

Vesa, J. A., Kantola, A., & Binderkrantz, A. S. (2018). A Stronghold of Routine Corporatism? The Involvement of Interest Groups in Policy Making in Finland. *Scandinavian Political Studies*, 41(4), 239-262.

Vesa, J., & Karimo, A. (2019). Buying media-savviness? Interest groups as clients of public affairs consultants. *Interest Groups & Advocacy*, 8(4), 552-578.

Wuokko, Maiju. "Markkinatalouden etujoukot: Elinkeinoelämän valtuuskunta, Teollisuuden keskusliitto ja liike-elämän poliittinen toiminta 1970–1980-lukujen Suomessa." Väitöskirja, Helsingin yliopisto, 2016.

Wuokko, Maiju. "The curious compatibility of consensus, corporatism, and neoliberalism: The Finnish business community and the retasking of a corporatist welfare state." *Business History* (online version ahead of print) (2019). <https://doi.org/10.1080/00076791.2019.1598379>

Wuokko, Maiju, Jensen-Eriksen, Niklas, Tala, Henrik, Kuorelahti, Elina & Sahari, Aaro. Loputtomat kihlajaiset: Työnantajat ja kolmikantakorporatismi Suomessa 1940–2020. Helsinki: Siltala, 2020.

Ylönen, Matti & Kuusela, Hanna (2019) Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda. *Governance* 32(2), 241-258.

LOBBAUSTA KÄSITTELEVÄÄ SANASTOA

Seuraavassa on poimittu valikoiden joitakin tärkeiksi koettuja poliittisen vaikuttamiseen, vallankäyttöön ja vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyviä sanoja ja termejä. Niiden merkitys vaihtelee maasta ja kielestä riippuen, mikä kertoo siitä, että maan tavalla on suuri merkitys. Valikoitujen sanojen tarkoitus on kannustaa perehtymään lisää siihen, miten lobbaus ja lobbaaja Suomessa pitäisi määritellä. Näin saattaa tapahtua vuoteen 2023 mennessä.

Eturyhmät

Eturyhmä (engl. Interest group) on järjestäytynyt joukko, jolla on etuja valvottavanaan, intressiryhmä, intressipiiri. Eturyhmien kiinnostuksen kohteet ovat yleensä taloudellisia, mutta monet on perustettu moraalisten huolenaiheiden pohjalta. Eturyhmien pääasialliset tehtävät ovat lobbaus, suurien rahamäärien lahjoittaminen poliittisiin kampanjoihin ja järjestöjen omien propagandakampanjoiden järjestäminen – tarkoituksena vaikuttaa lakien säätämiseen”.

Wiberg, 2011, 164. WIBERG, MATTI (2011): Poliitiikan sanakirja. Inhorealistin versio. Siltala: Helsinki.

Korporatismi

ALKUPERÄSTÄ

Korporatismi (myös korporativismi) tarkoittaa poliittista järjestelmää, jossa lainsäädäntövaltaa käyttävät yleisissä vaaleissa yhtäläisen äänioikeuden perusteella valittujen kansanedustajien sijasta työnantajien ja työntekijöiden muodostamat ammattikunnat eli korporaatiot. Tällaista järjestelmää on sovellettu muun muassa Benito Mussolinin Italiassa sekä Francisco Francon Espanjassa.

Eräissä korporatiivisen järjestelmän tulkinnoissa korporaatioiden keskinäissopimuksin käyttämää valtaa laajennetaan siis poliittiselle tasolle siten, että kansanedustuslaitoksen jäsenet nimitetään joko kokonaan tai osittain korporaatioiden edustajista. Poliittiset puolueet eivät muodosta valtiovallan käytön toimintaperustaa.

<https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:korporatismi>

Amerikan ja Euroopan politiikan yksi ero...

Amerikkalaisen ”pluralismin” ja eurooppalaisen ”korporatistimin” ero on siinä, että Euroopassa hallitukset konsultoivat pysyvästi järjestöjä ja yrityksiä, kun Yhdysvalloissa yritysten on investoitava tullakseen kuulluiksi – kilpailun ansiosta – myös oikeusjärjestelmässä. Eli Euroopassa kansalliset työnantajien ja työntekijöiden valtakunnalliset edunvalvontajärjestöt ylläpitävät jatkuvaa vuoropuhelua, kun taas Yhdysvalloissa valtakunnalliset keskus- ja yleisjärjestöt eivät työmarkkinoilla ole vahvoja.

Mihut 2008, 5–18. MIHUT, LILIANA (2008): “Lobbying in the United States and the European

Union: New developments in lobbying regulation”. Artikkelijulkaisussa Romanian Journal of European Affairs. Vol. 8, No. 4. European Institute of Romania: Bukarest.

Korruptio

Korruptiolla tarkoitetaan valta-aseman väärinkäyttöä henkilökohtaisen edun saamiseksi. ”Toimivallan mukainen korruptio” tarkoittaa lahjuksen saajan toimintaa asemassaan tavalla, joka helpottaa tai nopeuttaa asian käsittelyä ja ratkaisua. ”Toimivallan vastaisella korruptiolla” tarkoitetaan toimintaa, jossa henkilö lahjusta vastaan harjoittaa toimintaa, johon hänellä ei ole valtuuksia.

”How do you define corruption?”, Transparency Internationalin verkkosivut <www.transparency.org/what-is-corruption/#define> [luettu 15.8.2017]; ”Vaasan yliopisto kerää kansalaisten kokemuksia piilokorruptiosta”. Vaasan yliopiston verkkosivut, artikkeli julkaistu 15.9.2016 <<http://www.uva.fi/fi/news/piilokorruptio/>> [luettu 15.8.2017]; ”Seventh session of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption (Vienna, 6–10 November 2017)”, United Nations Office on Drugs and Crime verkkosivut. <<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session7.html>> [luettu 15.8.2017].

Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous korruptiota vastaan 31.10.2003 johti 4. joulukuuta 2005 voimaan astuneeseen sopimukseen korruption kieltämisestä ja rangaistavuudesta. Allekirjoittajamaita on 182 (vuonna 2017) mukaan lukien Suomi, Yhdysvallat, EU:n jäsenmaat ja Venäjä.

Vaikutusvallan väärinkäyttö

Suomi liittyi vuonna 2002 lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen. Yleissopimuksen 12 artiklassa on vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeva säännös, jonka mukaan: ”Kukin sopimuspuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin säätääkseen kansallisessa lainsäädännössään rangaistavaksi teoksi tahallisen perusteettoman edun lupauksen, tarjoamisen tai antamisen palkkiona suoraan tai välillisesti sellaiselle henkilölle, joka väittää tai vahvistaa pystyvänsä epäasiallisesti vaikuttamaan jonkin 2, 4–6 ja 9–11 artiklassa tarkoitetun henkilön päätöksentekoon, riippumatta siitä, onko etu tarkoitettu asianosaiselle itselleen vai toiselle henkilölle, sekä tällaisen edun pyytämisen, vastaanottamisen tai tarjouksen tai lupauksen hyväksymisen palkkiona vaikutusvallan käyttämisestä riippumatta siitä, käytetäänkö vaikutusvaltaa tai johtaako oletettu vaikutusvalta haluttuun tulokseen.”

Lahjoma

Elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevalle tai hänen puolestaan tehtävää suorittavalle ei saa antaa, luvata eikä tarjota lahjomaa taikka muuta siihen verrattavaa etua, jonka tarkoituksena on saattaa vastaanottaja toimessaan tai tehtävää suorittaessaan suosimaan lahjoman antajaa tai jotakuta muuta taikka palkita tätä sellaisesta suosi-
misesta.

Elinkeinonharjoittajan palveluksessa oleva tai hänen puolestaan tehtävää suorittava ei saa vastaanottaa, itselleen edustaa eikä vaatia lahjomaa tai muuta siihen verrattavaa etua suosiakseen lahjoman antajaa tai jotakuta muuta taikka palkkioksi sellaisesta suosi-
misesta.

Laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa. 1061./1978 5§

Lobbaus

Sanakirjojen mukaan:

... määritellään pyrkimykseksi ”yrittää saada joku vallassa oleva, yleensä hallituksen valittu jäsen, tukemaan lakeja tai sääntöjä, jotka antavat organisaatiolle tai teollisuudelle etulyöntiaseman.”

Cambridge Dictionary, “lobbying – the activity of trying to persuade someone in authority, usually an elected member of a government, to support laws or rules that give your organization or industry an advantage.”

Cambridgen yliopiston englannin kielenverkkosanakirja. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/lobbying>

“To conduct activities aimed at persuading legislators or public officials to pro-pose, pass, or defeat legislation or change existing laws. The essence of lobbying involves solicited communication, oral or written, with a public official to influence legislation, policy or administrative decisions. There is no single legal definition of lobbying. Lobbying practices are deeply embedded in a country’s democratic and constitutional setting.”

De Fouloy 2011, 187. de FOULOUY, CHRISTIAN D. (2011): “Fouloy’s Explanatory Lobbying Dictionary”, AALEP 2011, Vilnius. (AALEP = Association of Accredited Lobbyists to the European Union).

Eräiden tutkimusten mukaan:

... asymmetrisen tiedon merkityksen näkökulmasta lobbaaminen käsitetään myös julkiseksi yhteiskuntasuhteiden hoidoksi, jolloin se lähestyy julkista painostustoimintaa, mainontaa ja muuta epäsuoraa mielipidevaikuttamista. Tämä on suoraa lobbausta, kun taas ruohonjuuritason lobbaus on epäsuoraa lobbausta.

Lerbinger 2006, 229–249 (Suora lobbaus) ja epäsuora lobbaus 250–272. LERBINGER, OTTO (2006): Corporate public affairs – interacting with interest groups, media, and government. Lawrence Erlbaum: Mahwah.

... lobbaus on käsitetty myös ei-julkiseksi yhteiskuntasuhteiden hoidoksi erotuksena julkisesta painostustoiminnasta.

Lamberg 1999, 14. LAMBERG, JUHA-ANTTI (1999): Taloudelliset eturyhmät neuvotteluprosesseissa – Suomen kauppasopimuspolitiikka 1920–1930-luvulla. Väitöskirja, Jyväskylän yliopisto.

OECD:n mukaan

‘Lobbying’ means promoting specific interests by communication with a public official as part of a structured and organised action aimed at influencing public decision making”.

Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making (Adopted by the Committee of Ministers on 22 March 2017 at the 1282nd meeting of the Ministers’ Deputies)

Hillman ja Hitt lobbauksesta:

Jos lobbaus käsitetään hyvin erityiseksi (lue: suppeaksi) poliittiseksi vaikuttamiseksi, rajataan sen ulkopuolelle paljon sellaista, mikä on olennaista – kuten informaatio, taloudelliset kannustimet ja sidosryhmysuhteiden (intressipiirien tai järjestöjen) rakentaminen.

Hillman & Hitt 1999, 837. HILLMAN, AMY & HITT, MICHAEL (1999): “Corporate political strategy formulation: A model of approach, participation, and strategy decisions”. The Academy of Management Review Vol. 24, No. 4. Academy of Management: Briarcliff Manor, NY.

Mia Jaatisen mukaan:

Lobbaus eli julkissuhteet on vaikuttamista poliittiseen päätöksentekoon ryhmän edun mukaisesti viestimällä poliittisessa prosessissa merkittävien tahojen kanssa eli poliittisten päättäjien ja virkamiehien, kilpailijoiden, joukkoviestimien, kansalaisten ja sisäisten ryhmien kanssa. Lobbaus on olennaisesti viestintää, yhteiskunnan eri ryhmien välistä tiedonvaihtoa ja yhteisten merkitysten rakentamista.

JAAFINEN, MIIA (2003, 164): Lobbaus: Yritys yhteiskunnan vaikuttajana. Talentum: Helsinki.

Arto Jokisen mukaan:

Lobbaus on toimintaa, joka kattaa kaikki suorat ja epäsuorat toimenpiteet, joilla yritykset pyrkivät vaikuttamaan päättäjiin. Yrityksen näkökulmasta ei ole olennaista, onko lobbauksen kohde virkamies vai poliitikko, vaikkakin lobbaaja vaihtaa viestiään päättäjän taustan mukaan. Lobbaus on toimintaa, jolla pyritään viestinnän keinoin vaikuttamaan yrityksen sidosryhmiin, jolloin toimintaympäristö muuttuu strategisesti aikaisempaa suosiollisemmaksi julkisessa päätöksenteossa.

JOKINEN, ARTO (2000): Lobbying as part of business management. Väitöskirja, Lappeenranta teknillinen yliopisto.

Matti Wibergin mukaan:

Lobbaus on epävirallisen yhteyden pitämistä päättäjiin tai poliitikkoihin suhdetoimintatarkoituksessa – se on käytävaliitiikkaa, tiedonvaihtoa omaksi eduksi.

WIBERG, MATTI (2011): Poliitiikan sanakirja. Inhorealitin versio. Siltala: Helsinki.

Esa Härmälän mukaan:

”Lobbaus merkitsee minulle sanana sitä, että lobbari yrittää nypätä hihasta päätöksentekijää. Lobby on eteinen. Päätöksenteko tapahtuu kabinetissa. Minun ajattelussani lobbari eli edunvalvoja on samassa huoneessa, missä päätöksenteko tehdään. En kokenut olleeni MTK:n puheenjohtajana niinkään lobbaaja, vaan päättäjä. Lobbaaja ja lobbaus vievät ajatukseni ostopalveluihin.”

Esa Härmälän haastattelu 10.6.2014 teoksessa Blom, Anders. Taloudelliset eturyhmät politiikan sisäpiirissä. Tutkimus liike-elämän poliittisesta vaikuttamisesta kolmikantaisessa Suomessa 1968–2011. 2018, 164.

Eräiden viestintäalan ammattilaisten mukaan:

Viestinnän huippuammattilaisten mukaan ”lobbaus oli ollut 1970-luvulta saakka ”hys hys” -ilmiö. Se liitettiin työmarkkinajärjestöihin ja ylimmän yritysjohtoon kompetenssiin, mutta suuren yleisön piirissä niiden kulissien taakse ei menty. Kun sijoittajasuhteet, ympäristö- ja vastuukysymykset lisäsivät yritysten tiedotustaakkaa, yritysjohto tarvitsi uusia viestintätyökaluja, jotka pystyivät kommunikoimaan molempiin suuntiin.

Kim Nybergin haastattelu 1.10.2015. Merja Plantingin haastattelu 8.1.2015 teoksessa Blom 2018.

Lobby-sanan alkuperään viittaavia tarinoita ja faktaa

Tarinat käytävistä ja auloista:

Sana lobbaus viittaa aulaan (lobby). Termin alkuperä liittyy Yhdysvaltain pääkaupungissa Washington D.C:ssa sijaitsevaan Willard hotelliin 18, missä presidentti Calvin Coolidge tapasi erilaisten painostusryhmien edustajia, jotka odottelivat aulassa hotellissa usein viihtynyttä presidenttiä. Kysymyksessä on hotelli Yhdysvaltojen pääkaupungissa osoitteessa Willard Inter Continental Washington, 1401 Pennsylvania Avenue, N.W. Washington, D.C. 20004.

Willard hotellin verkkosivut. <<http://washington.intercontinental.com/discover-the-willard/history>> [luettu 24.9.2016].

Aye and No Lobby, Content and Not Content Lobby

The corridors to the left and right of the Chamber in both Houses are used as division lobbies when either House divides for a vote. Members cast their vote by walking through either one lobby or the other and are counted as they do so. These corridors are known as the Aye and No Lobbies in the Commons and the Content and Not Content Lobbies in the Lords, due to the different terms used by each House. The lobby to the right of each Chamber - from the perspective of the occupant of the Chair or the Woolsack - is always used for those voting in favour; the lobby to the left for those voting against.

<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/aye-and-no-lobbies/>

Lobbaaja, Lobbari

OECD:n näkökohta

Sääntelyn tulee olla kuitenkin tasapuolista siten, että lobbaus määritellään koskemaan kaikkia tahoja, jotka pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon riippumatta siitä, saavatko ne toiminnastaan rahallista korvausta vai eivät. Lobbaussääntelyssä tulee myös tarkkaan määritellä se yhteydenpito julkisiin viranomaisiin, jota ei pidetä lobbauksena. Tällaista yhteydenpitoa on muun muassa kuuleminen valiokunnissa sekä osallistuminen julkisiin kuulemisiin.

Korkea-aho, Emilia, Tiensuu, Paul, Lobbarirekisterin kansainväliset mallit, 2018, 19. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018.

Euroopan Neuvoston määritelmä:

Lobbari sen sijaan tarkoittaa ketä tahansa luonnollista tai oikeushenkilöä, joka lobbaa eli pyrkii vaikuttamaan julkiseen viranomaiseen. Julkinen päätöksenteko sisältää päätöksenteon sekä lainsäädäntö- että täytäntöönpanoelimissä niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisellakin tasolla. Julkisiviranomainen on taas henkilö, jolla on julkinen hallintotehtävä riippumatta siitä, onko hänet valittu tehtävään äänestämällä vai muutoin.

Council of Europe (2017). Recommendation CM/Rec(2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making, saatavilla osoitteesta: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40.

Irlannissa

Lobbari voi olla:

1. työnantaja, jolla on vähintään 10 työntekijää, kun yhteydenpito tapahtuu työnantajan puolesta
2. edustuselin, jolla on vähintään yksi työntekijä, kun sen palkattu työntekijä kommunikoi edustuselimen puolesta
3. edunvalvontajärjestö, jolla on vähintään yksi erityisesti tietyn asian hoitamista varten palkattu työntekijä, kun tämä työntekijä tai viranhaltija kommunikoi nimenomaisesti tähän asiaan liittyen
4. kuka tahansa, jolle joku jonkin edellä mainituista ehdoista täyttävä taho maksaa yhteydenpidosta julkiseen virkaan nimetyn henkilön kanssa
5. kuka tahansa, joka kommunikoi maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvissä asioissa.

Regulation of Lobbying Act 2015: Guidance for Designated Public Officials, 3–7. Korkea-aho, Emilia, Tiensuu, Paul, Lobbarirekisterin kansainväliset mallit, 2018, 55. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018.

Itävallassa:

Lain mukaan lobbaus on määritelty organisoiduksi ja strukturoiduksi yhteydenotoksi laissa erikseen määriteltäviin toimihenkilöihin. Lobbaukseksi tulkittavalla yhteydenotolla pyritään vaikuttamaan välittömästi lainsäädäntöprosessiin tai lain täytäntöönpanoon valtion, läänien, kuntien tai kuntaliitosten tasolla (§4(1)). Välilliset tavat vaikuttaa, esimerkiksi median (lehdistö, tv, radio) kautta, tai sattumanvaraiset ennalta suunnittelemat tapaamiset toimihenkilöiden kanssa, esimerkiksi erilaisten tapahtumien yhteydessä, eivät kuulu LobbyG:n soveltamisalaan.

Työmarkkinaosapuolia edustavat tahot olivat sitä mieltä, että lakia ei voida soveltaa heihin täysimääräisesti. Itävallassa sosiaalikumppanuudella (Sozialpartnerschaft) tarkoitetaan työnantajien ja palkansaajien liittojen yhteistyöelintä. Sen muodostavat neljä työmarkkinajärjestöä, joista kaksi edustaa palkansaajia (AK) ja ÖGB ja kaksi työnantajia (WKO) ja LK. Nämä neuvottelevat sekä keskenään että yhteisesti valtion kanssa. Sopimusosapuolet eivät hyväksyneet sitä, että heitä pidetään lakiluonnoksessa lobbareina. Työmarkkinaosapuolten mukaan heidän harjoittamansa edunvalvonta eroaa muusta edunvalvonnasta ja heidän toimintaansa koskevat rajoitukset uhkaavat ammattiliittojen perustavia oikeuksia. Tästä syystä he edellyttivät, että laissa tulee tunnustaa heidän erityinen roolinsa ja asemansa.

Lobbareina ei Itävallassa pidetä työmarkkinajärjestöjä, ammattiliittoja, itsehallintoelimiä, intressiyhtymiä, poliittisia puolueita, uskonnollisia ryhmiä eikä lakisääteisen sosiaaliturvan tuottajia.

Korkea-aho, Emilia, Tiensuu, Paul, Lobbarirekisterin kansainväliset mallit, 2018, 80-85. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018.

Lobbying Act puhuu siis vain konsulttilobbareista, millä lain 2 pykälän mukaan tarkoitetaan henkilöitä, jotka ovat rekisteröityneet ALV-velvollisiksi ja harjoittavat kolmannen tahon puolesta lobbausta liiketoimintana ja maksua vastaan. Lobbauksella tarkoitetaan henkilökohtaista suullista tai kirjallista yhteydenpitoa ministereihin, näiden erityisavustajille tai ministeriöiden kansliapäälliköille, kun asia koskee lainsäädäntöä, muuta julkista politiikkaa, sopimuksia, rahoitusta tai lupia.

Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 2.

Lobbarit on jaoteltu kolmeen laajaan kategoriaan niiden oikeusmuodon ja harjoitetun toiminnan perusteella. Lobbausyritykset (Lobbying Unternehmen) on määritelty yrityksiksi, joiden toimialaan kuuluu lobbaustoitoksiantojen vastaanottaminen ja toteuttaminen (§4(3)). Lobbari (Lobbyist) on taas henkilö, joka toteuttaa lobbaustoimintaa toimihenkilönä, työntekijänä tai toimeksisaajana (§4(4)). Yrityslobbari (Unternehmenslobbyist) on toimihenkilö tai työntekijä, jonka pääsääntöisenä tehtävänä on edustaa työnantajanaan toimivan yrityksen tai konsernin etuja (§4(5)).

Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG), saatavilla osoitteesta: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

Ks. myös Vademecum LobbyG, saatavilla osoitteesta: <https://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c948485398b9b2a013bae-974daa1146.de.0/vademecum.pdf>, 2.1–2.3. Vademecum on oikeusministeriön laatima opas lain soveltamisesta

Yhdysvalloissa:

“The term ‘lobbying activities’ means lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts, and coordination with the lobbying activities of others”.

Keskeistä määritelmälle on siis, että kyse on yhteydenotosta tai siihen valmistautumisesta. Yhteydenotto (lobbying contact) puolestaan tarkoittaa sitä, että lobbari ottaa asiakkaan puolesta yhteyttä – joko suullisesti tai kirjallisesti – laissa määriteltäviin tahoihin tietyissä laissa määritellyissä asioissa. Tällainen asia voi koskea niin lainsäädäntöehdotusta kuin muitakin ehdotuksia ja aloitteita, mukaan lukien erilaiset julkishallinnon ohjelmat, lainat tai senaatin virkanimitykset. Jotta kyse on lobbaukseksi määriteltävästä toiminnasta, lobbausyhteydenottoja tulee olla yksi tai enemmän.

Toisin kuin esimerkiksi EU:ssa, Yhdysvaltain lobbaussäätelyssä määritellään myös lobbari. LDA:n (Lobbying Disclosure Act) määritelmä on kolmiosainen. Ensinnäkin lobbari toimii asiakkaan tai työnantajansa puolesta taloudellista tai muuta korvausta vastaan. Tämä tarkoittaa sitä, että LDA ei pidä lobbareina yksityishenkilöitä, jotka edistävät omaa asiaansa, tai tahoja, jotka eivät saa korvausta edunvalvontatoimistaan. Toiseksi lobbarin tarjoamat palvelut sisältävät vähintään yhden edellä määritellyn lobbausyhteydenoton. Kolmanneksi lobbarin tulee käyttää työajastaan vähintään 20 prosenttia lobbaukseen kolmen kuukauden ajanjaksolla.

LDA mahdollistaa sen, ettei kaikkien ammattimaisten lobbaamista harjoittavien toimijoiden tarvitse rekisteröityä ja siten julkistaa toimintansa.

Korkea-aho, Emilia, Tiensuu, Paul, Lobbarirekisterin kansainväliset mallit, 2018, 94-99. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018.

Rekisterit

Avoimuusrekisteri

Avoimuusrekisterin perustamisen tarkoituksena on tarjota vastauksia muun muassa seuraaviin peruskysymyksiin: ketkä harjoittavat edunvalvontaa, mitä etuja valvotaan ja miten paljon varoja edunvalvontaan käytetään.

Rekisteriä ylläpitävät yhteistyössä Euroopan parlamentti ja Euroopan komissio.

<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=fi#fi>

Kolmen toimielimen sopimus pakollisesta avoimuusrekisteristä 2016

(6) Kolme toimielintä katsoo, että on tarpeen perustaa pakollinen avoimuusrekisteri, jäljempänä 'rekisteri', siten, että tiettyjen niiden kanssa harjoitettavan vuorovaikutuksen muotojen osalta ryhdytään edellyttämään ennakolta rekisteröitymistä, jolloin rekisteröitymisestä tehdään edunvalvonnan tosiasiallinen edellytys, ja täten varmistetaan, että tällainen edustus tapahtuu hyvässä edunvalvontatavassa vahvistettujen sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti.

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8de191-8648-11e6-b07601aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

Lobbarirekisteri

Lobbarirekisterissä on yksinkertaisimmillaan kyse siitä, että julkinen valta tai yksityinen taho (esim. ammatilinen järjestö) ylläpitää rekisteriä, johon lobbaustoimintaa harjoittavat järjestöt ja yritykset voivat rekisteröityä. Lobbarirekisterin tulisi sisältää ainakin perustiedot rekisteröityjästä, tiedot vaikuttamiskohteesta, lobbausaktiviteetin toteuttajasta sekä toimintaan käytettävistä taloudellisista resursseista. Perustietoihin kuuluvat rekisteröintivelvollisen oikeudellinen muoto, edustettavat intressit, organisaation laajuus, seurattavat lainsäätöaloitteet sekä osallistuminen asiantuntijaryhmiin.

Korkea-aho, Emilia, Tiensuu, Paul, Lobbarirekisterin kansainväliset mallit, 2018, 11. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018.

Tapaamispäiväkirja

Lobbarirekisteri ei ole ainoa käytettävissä oleva tapa rajoittaa ja säännellä lobbausta. Muista instrumenteista merkittävin on niin kutsuttu tapaamispäiväkirja. Euroopan unionissa komissio päätti 25.11.2014 päivätyllä päätöksellä komission jäsenten ja lobbareiden välisiä kokouksia koskevan tiedon julkistamisesta. Päätöksen mukaan komissio julkaisee kahden viikon kuluessa tapaamisesta tapaamisen päivämäärän ja paikan, tavattujen organisaatioiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien nimet sekä tapaamisen aiheen. Päätös koskee ainoastaan komission ylimpiä virkamiehiä, ja asioiden valmistelusta usein tosiasiallisesti vastaavat alemman tason virkamiehet eivät kuulu päätöksen soveltamisalaan. Päätöksen noudattamista ei seurata systemaattisesti, mikä tarkoittaa sitä,

että valvonta on jäänyt pitkälti kansalaisyhteiskunnan, eli lähinnä avoimuutta edistävien kansalaisjärjestöjen, aktiivisuuden varaan. Julkisuudessa onkin ollut esillä useita tapauksia, joissa tapaamiset on julkistettu useita kuukausia myöhässä. Osa tapaamisista jää olettavasti kokonaan rekisteröimättä.

Korkea-aho, Emilia, Tiensuu, Paul, Lobbarirekisterin kansainväliset mallit, 2018, 12. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018.

Helsingin kaupunginhallituksen päätös 13.8.2018

Helsingin kaupunginhallitus teki 13.8.2018 päätöksen, jonka mukaan kaupungin johtajat ja keskeisissä tehtävissä olevat johtavat viranhaltijat eivät ryhdy pitämään julkista kalenteria tapaamisistaan viranhoitoon liittyen. Päätöksen perustelujen mukaan kokouksiin ja tapaamisiin kaupungin johdon kanssa osallistuvien henkilöiden tietojen julkaiseminen muodostaisi käytännössä henkilörekisterin, koska kerättävät tiedot sisältäisivät henkilötietoja sekä kaupungin edustajista että muista tapaamiseen osallistuvista henkilöistä.

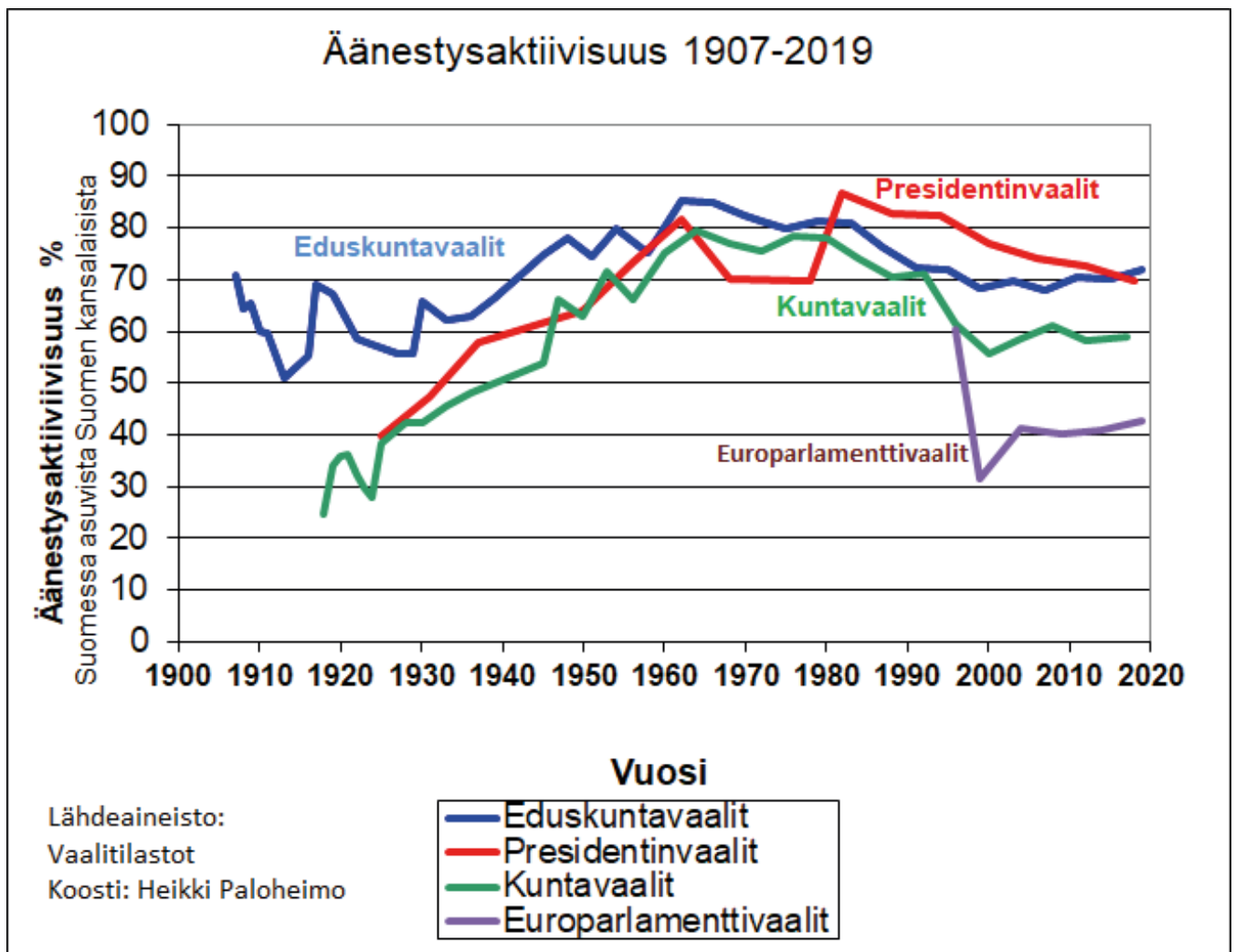
Korkea-aho, Emilia, Tiensuu, Paul, Lobbarirekisterin kansainväliset mallit, 2018, 13. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018.

Valta

Valtalähteet, Vallan kolmijako-oppi, Neljäs valtiomahti, Viides valtiomahti

Vallan kolmijako-oppi on työväline systeemikuvauksessa, missä vallan väärinkäytön estämiseksi lainsäädäntövalta, tuomiovalta ja toimeenpanovalta on erotettava toisistaan. Charles-Louis De Secondat, La Breden ja Montesqueuin paroni esitteli kolmijaon teoksessaan ”Lakien henki”.

Montesqueuin kolmijaon pohjalta tiedonvälityksen valta on käsitetty myöhemmässä tutkimuksessa ”neljänneksi valtiomahdiksi”. Aktiivinen kansalaisuus, joka pyrkii vaikuttamaan yhteiskunnassa päätöksentekoon, voidaan käsittää vallanjako-opin hengessä ”viidenneksi valtiomahdiksi”. Sen perustana on yhdistymis- ja kokoontumisvapaus, sananvapaus, julkisuuslainsäädäntö.



Vaaliaktiivisuus on kääntynyt laskuun 1960-luvulla. Työmarkkinajärjestöjen asema vahvistui tulopolitiikan kaudella 1968-1990. Toinen laskeva trendi on ollut kunnallisvaaleissa, kun valtion rooli kuntatalouteen on vahvistunut ja kuntien toimintoja on siirretty kuntayhtymiin, kuntainliittoihin ja niiden omistamiin yhtiöihin. Myös presidentin valtaoikeuksien vähentäminen on heijastunut presidentinvaalien äänestysaktiivisuuden laskuun vuoden 1982 jälkeen. Eduskuntavaalien äänestysaktiivisuus on ollut laskussa 1975 - 1999 kunnes 2000-luvun vaaleissa lasku on taittunut hienoiseksi kasvuksi. EU:n parlamentin jäsenten vaaleissa äänestysvilkkaus on ollut selvästi alhaisempaa kuin muissa vaaleissa.

Vaaliaktiivisuuden lasku heikentää vastuunalaisuuden toteutumista edustuksellisessa demokradiassa ja antaa tilaa korruptiivisuudelle, vallan väärinkäytölle ja vapaamatkustajuudelle.



Ajankohtaista lobbaukseen liittyvästä keskustelusta.

Tämä julkaisu on hyödyllinen opas kansanedustajille, viranomaisille, tutkijoille, toimittajille, viestinnän asiantuntijoille ja yhteiskunnallisesti aktiivisille kansalaisille. Se kertoo ytimekkäästi ja asiantuntevasti olosuhteista ja näkemyksistä, jotka liittyvät avoimuusrekisterin valmisteluun ja suomalaisen yhteiskunnallis-taloudellisen toimintamallin uudistamiseen.

Julkaisu löytyy myös verkosta.
sites.utu.fi/reglob



**TURUN
YLIOPISTO**



9 789512 981458 >