Oikeusministeriö/Avoimuusrekisterivalmistelun asiantuntijatyöryhmä

MUISTIO 24.4.2020

Lobbauksen määrittelyn lähtökohdat

**Määrittelyyn liittyvät suositukset**

*Euroopan neuvosto*

Euroopan neuvoston suosituksessa lobbaus määritellään edunvalvonnaksi, joka kohdistuu julkiseen viranomaiseen. Omaksutun määritelmän mukaan lobbauksen tulee pyrkiä vaikuttamaan nimenomaan julkiseen päätöksentekoon ja toiminnan tulee olla organisoitua. Julkinen päätöksenteko sisältää päätöksenteon sekä lainsäädäntö- että täytäntöönpanoelimissä niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisellakin tasolla. Julkisviranomainen on taas henkilö, jolla on julkinen hallintotehtävä riippumatta siitä, onko hänet valittu tehtävään äänestämällä vai muutoin.

Lobbaussääntelyn tulee kattaa ainakin kolmenlaiset toimijat. Ensinnäkin sen tulisi kattaa niin kutsutut konsulttilobbarit, jotka lobbaavat kolmannen tahon eli asiakkaan puolesta. Toiseksi sen tulisi ulottua niin kutsuttuihin työntekijälobbareihin (in-house lobbyist), jotka edistävät poliittisessa päätöksenteossa työnantajansa intressejä. Viimeiseksi lobbaussääntelyn tulisi kattaa myös organisaatiot ja järjestöt, jotka edustavat ammatillisia tai muita sektorikohtaisia intressejä. Lobbauksen sääntelylläkin tulee olla kuitenkin rajat. Euroopan neuvoston mukaan sääntely ei saa missään tapauksissa estää sananvapauden ja niin kutsutun petitio-oikeuden toteutumista eikä vaalikampanjointia. Näiden perustuslaillisten rajojen ohella neuvosto korostaa sitä, että lobbausta koskevien sääntöjen tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

*OECD*

OECD:n mukaan lobbausta koskevien määritelmien tulisi olla yksiselitteisiä ja helposti ymmärrettäviä niin, ettei niiden tulkinta aiheuta ongelmia tai johda sääntelyaukkoihin. Lobbaussääntelyn tulisi pääasiallisesti koskea niitä lobbareita, jotka saavat rahallisen kompensaation lobbaustoiminnastaan, kuten niin kutsutut konsultti-lobbarit ja työntekijälobbarit (in-house lobbyists). 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.

*KV-suositukset suomalaisessa kontekstissa*

Suomessa päätösten valmisteluun ja käsittelyyn osallistuu usein moninainen joukko hallinnon ulkopuolisia toimijoita, jolloin määrittelyn tulee kattaa nämä kaikki erilaiset toimijat. Joillain toimijoilla voi olla virallisempi, jopa lakiin pohjautuva, asema päätöksenteossa ja sen valmistelussa (esim. lakisääteiset kuulemisvelvoitteet). Määrittelyn tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti kattaa myös nämä toimijat, jotta sääntely olisi yhdenvertaista eikä siihen muodostuisi sääntelyaukkoja. Hallinnon ulkopuolisten toimijoiden lisäksi määrittelyssä tulee ottaa kantaa hallinnon sisäisiin toimijoihin, esimerkiksi voivatko kunnat lobata ja millä ehdoin?

Varsinainen osallistuminen tapahtuu pääsääntöisesti virallisten kuulemisten tai työryhmien kautta. Siten Suomen kaltaisessa järjestelmässä on tärkeää, että lobbausmääritelmä kattaa epävirallisen yhteydenpidon lisäksi myös viralliset osallistumisen muodot. Mikäli ne jätettäisiin määritelmän ulkopuolelle, muodostuisi niistä merkittävä sääntelyaukko, joka veisi määritelmältä uskottavuuden, koska se rajaisi suurilta osin esimerkiksi erilaisten järjestöjen vaikuttamistyön määritelmän ulkopuolelle. Tutkimusten mukaan järjestöt kokevat tehokkaimmaksi vaikuttaa suoraan valmisteluun ja päätöksentekoon, mikä tarkoittaa muun muassa osallistumista työryhmiin ja kuulemisiin. Merkittävää on myös se, että järjestöt pitävät vaikuttamista virkamiehiin ja lausuntojen antamista tärkeämpänä kuin vaikuttamista kansanedustajiin, puolueisiin ja eduskuntaan. (Kantola & Vesa 2016.) Näin ollen Suomessa ei ole järkevää seurata OECD:n suositusta ja jättää viralliset kuulemiset, joita toteutetaan etenkin valmisteluvaiheessa virkamiesten toimesta, pois lobbauksen määrittelystä.

|  |
| --- |
| **Yhteenveto**  Kansainvälisten suositusten mukaan lobbaukseen liittyvien määrittelyiden tulee pyrkiä kattamaan kaikenlainen lobbaustoiminta riippumatta lobbauksen intresseistä, tavasta tai toimijasta. Huomioitavaa on myös, että lobbaukseksi tulee tulkita välillinen vaikuttaminen kolmannen tahon puolesta. Määrittelyn tulee huomioida vaikuttaminen sekä poliittisiin päätöksentekijöihin että virkakuntaan niin lainsäädäntö- kuin toimeenpanoelimissä. Määrittelyyn tulee myös luoda poikkeukset, joista keskeisin on yksittäisten kansalaisten osallistumisoikeuksien rajaaminen lobbausmäärittelyn ulkopuolelle. Muiden poikkeuksien osalta tulee käyttää harkintaa, koska sääntelyn tulee olla tasapuolista.  Suorien muodollisten ja epämuodollisten vaikuttamiskeinojen lisäksi tulee pohdittavaksi erilaiset välilliset vaikuttamiskeinot. On selvää, että kolmannen osapuolen puolesta suoraan vaikuttaminen tulee ottaa osaksi määritelmää. Sen sijaan epäsuora vaikuttaminen joko varsinaisen lobbaajan toimesta tai hänen palkkaamansa kolmannen osapuolen toimesta voi vaatia pohdintaa ja rajanvetoa määrittelyn yksiselitteisyyden ja mahdollisten sääntelyaukkojen näkökulmasta. Määrittelyn laajentaminen koskemaan merkittävästi erilaisia välillisiä vaikuttamiskeinoja, muun muassa julkiseen mielipiteeseen vaikuttaminen, voi vaikeuttaa määrittelyn ymmärrettävyyttä ja lisätä näin riskiä sääntelyaukkoihin. Lisäksi liian yksityiskohtaisen sääntelyn ulottaminen välillisiin keinoihin voi olla suhteellisuusperiaatteen vastaista (vrt. julkiseen mielipiteeseen vaikuttaminen ja markkinointi).  Kysymyksiä työryhmälle:   * Voidaanko välillinen vaikuttaminen, esimerkiksi median kautta, tulkita edunvalvonnaksi, joka kohdistuu julkiseen viranomaiseen? Voidaanko mediaan vaikuttaminen tulkita lobbaukseksi, ja miten lobbaus voidaan erottaa markkinoinnista? Onko tästä kv-esimerkkejä? * Voiko välillisten vaikuttamiskeinojen poissulkeminen vaikuttaa esimerkiksi vaikuttajaviestintätoimistojen, jotka eivät välttämättä lobbaa itse suoraan, lukeutumiseen lobbausmäärittelyn piiriin? * Miten organisoitua toiminnan tulee olla, jotta se voidaan määritellä lobbaukseksi? Esimerkiksi, voidaanko rekisteröimätön kansalaisliike, joka pyrkii vaikuttamaan lainsäädäntöön, tulkita lobbariksi? Jos voidaan, kenellä tällöin olisi vastuu rekisteröityä? * Nähdäänkö viranomaiset tai niitä edustavat järjestöt lobbaajina (vrt. Kuntaliitto tai Tuomariliitto)? * Miten määrittelyssä tulee huomioida kansalaisaloite ja vaalikampanjointi? Kummassakin tapauksessa säädetään jo nyt taloudellisen tuen ilmoittamisesta. * Millaisia poikkeuksia määrittelyyn tulisi luoda (omistajaohjaus, lautakunnat/neuvottelukunnat, julkisia tehtäviä hoitavat ei-viranomaistahot jne.)? |

**Vaihtoehtoiset määrittelytavat**

Lobbauksen määrittelyyn liittyviä vaihtoehtoja voidaan lähestyä kahdesta näkökulmasta, valittavasta sääntelymallista ja määrittelyn kattavuudesta, käsin. Näiden avulla voidaan tarkastella määrittelyyn liittyviä periaatteita ja vaikutuksia sekä luoda vaihtoehtoisia lähtökohtia määritellä lobbausta.

*Statusperustainen sääntelymalli*

Statusperusteisessa sääntelyssä luokitellaan edunvalvojia sen mukaan, minkälaisia intressejä ne edustavat. Lähtökohtana on, että lobbaus määrittyy toimijoiden intressien, ei toiminnan perusteella. Tällöin lobbaajiksi tulkittujen intressiryhmien kaikki toimijat määritellään lähtökohtaisesti lobbaajiksi, riippumatta siitä harjoittavatko tai suunnittelevatko nämä tahot tosiasiallisesti lobbaamista vai eivät.

Määritelmän suurin haaste liittyy intressiryhmien mielekkääseen määrittelemiseen. Jotta määritelmä tavoittaisi ne intressiryhmät, jotka tosiasiallisesti pyrkivät vaikuttamaan valtion päätöksentekoon ja sen valmisteluun, tulee sen kyetä tekemään riittävä ero lobbaavien intressiryhmien ja muiden intressiryhmien välille. Tämä onnistuu parhaiten silloin, kun toimijakenttä on rajallinen ja entuudestaan tiedossa ja intressiryhmät ovat sisäisesti melko homogeenisiä, jolloin intressiryhmien sisäiset erot ovat vähäisiä.

Intresseihin perustuva määrittely ei todennäköisesti toimisi Suomessa, jossa päätöksentekoon osallistuu ja vaikuttaa hyvin moninainen joukko toimijoita, joita ei voida yksiselitteisesti luokitella tiettyihin intressiryhmiin. Eritoten ongelma korostuu yhden keskeisimmän ryhmän, eli järjestöjen osalta. Juridisessa mielessä kaikki järjestöt ovat lähtökohdiltaan samanlaisia yhdistyksiä, mutta toimintakentältään, tavoitteiltaan ja toimintamalleiltaan ne vaihtelevat suuresti. Statusperustaisesti järjestöjä olisi lähes mahdotonta jakaa erilaisiin intressiryhmiin niin, että perustelut olisivat mielekkäitä ja juridisesti pitäviä. Liian epätäsmällinen määrittely taas johtaisi siihen, että lobbaajiksi määriteltäisiin paljon sellaisia toimijoita, jotka eivät tosiasiallisesti harjoita lobbaustoimintaa, mikä vähentäisi merkittävästi sääntelyn luotettavuutta.

Ainoastaan hyvin suppeassa määritelmässä, jossa huomiota kiinnitettäisiin vain tiettyihin intressiryhmiin, jotka olisi mahdollista määritellä yksiselitteisesti, statukseen perustuva sääntelymalli voisi toimia ja olla luotettava. Tällöin lobbauksen määritelmässä haluttaisiin keskittyä vain joihinkin lobbauksen osa-alueisiin (esim. yrityslobbaajiin). Ongelmana suppeassa määrittelyssä on kuitenkin se, että määrittelyn ulkopuolelle jää tällöin myös sellaisia intressiryhmiä, joiden toimijat tai ainakin osa heistä tosiasiallisesti lobbaavat, mikä on myös omiaan vähentämään sääntelyn luotettavuutta. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että statusperustainen määritelmä törmää helposti luotettavuusongelmiin (esim. Iso-Britannia ja Itävalta).

Statusperustainen sääntelymalli tarjoaa yhtäältä mahdollisuuden luoda yksiselitteisen (validin) määritelmän, josta toimijoiden on helppo tunnistaa itsensä, mutta toisaalta ajautuu näin tehdessään lähes varmasti ongelmiin määrittelyn luotettavuuden (reliabiliteetti) kanssa.

*Toimintaperustainen sääntelymalli*

Toimintaperusteisessa sääntelyssä huomio kohdistuu siihen, mitä tehdään, ei siihen, kuka tekee. Toimintaperusteiseen määritelmään yhdistyy ajatus siitä, että kaikki ovat potentiaalisia lobbareita, eikä sääntely erottele edunvalvojia sen mukaan, onko kyseessä kansalaisjärjestö tai yrityksen oma edunvalvontayksikkö. Lähtökohtana on tällöin se, että määrittely tunnistaa kaikenlaisen vaikuttamisen tai siihen pyrkimisen lobbaukseksi, toimijasta riippumatta.

Jotta sääntelymalli olisi mahdollisimman luotettava, määrittelyn tulee pystyä huomioimaan kaikki mahdolliset lobbaustavat, joita nykyään lobbaukseen käytetään. Tällöin määrittely pitää sisällään kaikenlaisen suoran - muodollisen tai epämuodollisen - vaikuttamisen, minkä lisäksi määritelmä huomioi myös välilliset vaikutuskeinot, jolloin lobbaus ei kohdistu suoraan päätöksentekijöihin tai päätöksiä valmisteleviin virkamiehiin, vaan vaikuttaminen tehdään epäsuorasti vaikuttamalla muun muassa julkiseen keskusteluun (mm. lobbaamalla mediaa).

Lähtökohtaisesti toimintaperusteisella sääntelymallilla on mahdollista tavoittaa luotettavammin lobbauksen moninaisuutta kuin statukseen perustuvassa mallissa. Toimintaperusteisen mallin voidaan arvioida toimivan suomalaisessa järjestelmässä paremmin, koska se kykenee huomioimaan intressiryhmien sisäisiä eroja, mitä taas statusperustainen malli ei kykene tekemään. Varsinkin järjestöjen osalta toimintaperusteinen jako on mielekkäämpi ja kohdistuu todennäköisemmin luotettavammin sellaisiin toimijoihin, jotka todellisuudessa lobbaavat.

Vaikka toimintaperusteinen malli vaikuttaa käyttökelpoisemmalta kuin statusperustainen malli, liittyy siihenkin haasteita määrittelyn yksiselitteisyyden näkökulmasta. Haasteet eivät niinkään liity mallin lähtöoletuksiin, vaan varsinaisiin soveltamistilanteisiin. Toimintaperusteisella mallilla voidaan periaatteellisella tasolla tavoittaa lobbausta tarkemmin ja kohdennetummin, mutta samalla mallissa luotetaan suuresti kykyyn määritellä lobbaustoiminta niin yksiselitteisesti ja ymmärrettävästi, että erilaiset lobbaajat tunnistavat siitä itsensä. Mikäli toimijat eivät kykene määritelmän perusteella identifioimaan toimintaansa lobbaamiseksi, syntyy riski sääntelyaukoille, joissa tietynlaiset lobbaajat tosiasiallisesti jäävät määritelmän ulkopuolelle.

Keskeinen toimijaryhmä, jonka näkökulmasta toimintaperusteinen määritelmä voi tuottaa hankaluuksia, ovat vaikuttajaviestintä- ja asianajotoimistot, jotka edustavat asiakkaitaan antaen näille neuvonantoa ja muuta välillistä tukea. Tällaisen toimijan intressi ei välttämättä ole vaikuttaa, mutta välillisesti he osallistuvat jonkin kolmannen osapuolen tavoitteiden ajamiseen. Mikäli tämänkaltaista epäsuoraa toimintaa ei kyetä määrittelemään osaksi lobbausta, jää sääntelymalliin mahdollinen sääntelyaukko. Toisaalta liian lavea määritelmä, jossa lobbaukseksi katsotaan myös välillinen toiminta laajassa merkityksessä, voi johtaa tulkintaongelmiin. Tällaisessa tilanteessa voi olla tarpeen hyödyntää statusperustaisessa sääntelymallissa olevaa tapaa määritellä lobbaaminen osaksi intressiryhmän ominaisuutta.

*Hybridimalli*

Hybridimalli yhdistelee sekä status- että toimintaperusteista mallia. Todellisuudessa eri maissa tehdyt määrittelyt eivät useinkaan ole puhtaasti jompaakumpaa sääntelymallia, vaan pikemminkin näistä kahdesta mallista luotuja hybridejä, jotka sisältävät elementtejä kummastakin mallista. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että jokaisessa luotavassa mallissa on tarpeen määritellä yksityiskohtaisesti sekä lobbaaja että lobbaustoiminta. Jotta luotavaan malliin saadaan riittävä osumatarkkuus (validiteetti) menettämättä määritelmän luotettavuutta (reliabiliteetti), voi olla järkevää yhdistää eri sääntelymallien parhaita puolia.

Lähtökohdaksi tulee kuitenkin valita jommankumman sääntelymallin kantava ajatus: rekisteröidäänkö lähtökohtaisesti toimintaa vai toimijoita. [Lobbarirekisteri kansainväliset mallit –selvitys](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161047/57-2018-Lobbarirekisterin%20kansainvaliset%20mallit.pdf?sequence=1&isAllowed=y) osoittaa, että moni Suomen kannalta keskeinen järjestelmä ottaa lähtökohdakseen toimintaperusteisen sääntelyn. Tätä voidaan pitää myös Suomen osalta järkevänä linjana.

Mikäli Suomeen päädytään luomaan hybridijärjestelmä, tulisi siinä välttää hybridijärjestelmiin potentiaalisesti liittyviä ongelmia. Keskeinen ongelma näissä järjestelmissä liittyy niihin statusperustaisiin elementteihin, joita hyödynnetään poikkeusten rajaamisessa. Kuten edellä on todettu, statusperustaisen mallin ongelmat liittyvät juuri tähän rajaamisongelmaan, eikä ainakaan kokonaisia intressiryhmiä tulisi statusperusteisesti rajata sääntelyn ulkopuolelle. Yksittäisiin toimijoihin voi toki olla järkevää soveltaa tämänkaltaista rajaamista. Itävallan ja Ison-Britannian sääntelyyn kuuluu elementtejä statusperusteisesta sääntelystä. Itävallassa statusperusteinen lähestymistapa korostuu lakiin jätetyissä poikkeuksissa, kun taas Isossa-Britanniassa sääntely kohdistuu ainoastaan konsulttilobbareihin, jotka toimivat kolmannen puolesta. Kummassakin tapauksessa statusperustaisesta sääntelystä otetut elementit ovat aiheuttaneet merkittäviä ongelmia luodun järjestelmän luotettavuuteen.

|  |
| --- |
| **Yhteenveto**  Suomalaisen järjestelmän näkökulmasta on melko selvää, että toimintaperusteinen sääntelymalli tuottaa avoimuusrekisterihankkeelle asetettuihin tavoitteisiin nähden paremman lopputuloksen. Perusteluna on se, että toimintaperusteisen sääntelyn avulla on mahdollista luoda Suomen kaltaisessa järjestelmässä, jossa toimijakenttä on moninainen ja laaja, kattavampi ja osumatarkkuudeltaan parempi sääntelymalli kuin statusperustaisesta mallista käsin. Tätä lähtökohtaa tukevat myös kansainväliset esimerkit, joissa parhaiten toimivat järjestelmät ovat toimintaperusteisia.  Mallia voi olla kuitenkin järkevää täydentää statusperustaisen sääntelyn elementeillä, mikäli jotkin toimijat uhkaavat jäädä määrittelyssä ”väärälle” puolelle. Tällaisen täydennyksen vaikutuksia on harkittava tarkkaan, jotta vältytään Ison-Britannian ja Itävallan järjestelmiä vaivaavilta ongelmilta, jotka vähentävät merkittävällä tavalla toteutetun sääntelyn luotettavuutta ja pahimmassa tapauksessa rapauttavat sen uskottavuuden.  Kysymyksiä työryhmälle:   * Miten kattava mallista tulisi tehdä, jotta se olisi riittävän tarkka ja yksiselitteinen, mutta samalla myös luotettava? * Tulisiko toimintaperustaista sääntelymallia täydentää statusperustaisilla elementeillä? Jos kyllä, niin missä tapauksessa ja millä tavalla? Voidaanko statusperusteisia elementtejä hyödyntää myös yksittäisten intressien sisällyttämiseksi osaksi määrittyä, ja onko tästä kv-esimerkkejä? |