Oikeusministeriö/Avoimuusrekisterivalmistelun asiantuntijatyöryhmä

MUISTIO 11.5.2020

Vaihtoehtoiset ratkaisut lobbauksen määrittelyyn

**Lähtökohdat ja periaatteet**

|  |
| --- |
| Kaikkien vaihtoehtoisten määrittelyiden lähtökohdaksi voidaan asettaa seuraavat periaatteet:   * **Valittava lobbaussääntely perustuu lähtökohtaisesti toimintaan, ei statukseen** * **Yksittäisten kansalaisten osallistumisoikeudet rajataan lobbausmäärittelyn ulkopuolelle** * **Määrittely koskee lähtökohtaisesti niin virallista (esim. kuuleminen) kuin epävirallista vaikuttamista (esim. epävirallinen yhteydenpito)** * **Määrittely huomioi vaikuttamisen sekä poliittisiin päätöksentekijöihin että virkakuntaan niin lainsäädäntö- kuin toimeenpanoelimissä.** |

**Vaihtoehtoisiin ratkaisuihin liittyvät avainkysymykset**

Vaihtoehtoisia ratkaisuja voidaan lähteä hakemaan avainkysymysten kautta. Näitä ovat:

|  |
| --- |
| * **Määritelläänkö lobbaukseksi pelkästään suora vaikuttaminen vai myös välillinen vaikuttaminen?** * **Määritelläänkö lobbaukseksi pelkästään vaikuttaminen vai myös pyrkimys vaikuttaa?** * **Kattaako määrittely taustalobbauksen?** * **Mitkä yhteydenpidon ja vaikuttamisen muodot määritelmä kattaa?** * **Liittyykö määrittelyyn myös poikkeuksia?** |

Alla käydään läpi kaikkien avainkysymysten osalta niihin liittyvät kv-suositukset ja -esimerkit sekä ratkaisuvaihtoehdot ja niihin liittyvät vaikutukset.

**Määritelläänkö lobbaukseksi pelkästään suora vaikuttaminen vai myös välillinen vaikuttaminen?**

Lobbausta määriteltäessä tulee ratkaista, tarkoitetaanko lobbauksella ainoastaan suoraa vaikuttamista vai myös välillistä vaikuttamista. Suorassa vaikuttamisessa yhteydenpito kohdistuu suoraan päättäjiin tai virkamiehiin, kun taas välillisessä vaikuttamisessa päätöksentekoon vaikutetaan viestinten, julkisen mielipiteen, konferenssien tai oheistapahtumien kaltaisia välillisiä kanavia käyttäen. Joissain tapauksissa on vaikea muodostaa eroa suoran ja välillisen vaikuttamisen välille. Tällaisia ovat esimerkiksi yleisiin tapahtumiin liittyvät vaikuttamisyritykset, jotka voivat tulkinnasta riippuen olla joko pyrkimyksiä vaikuttaa suoraan tai välillisesti riippuen lobbaajan ja lobattavan välille syntyvästä vuorovaikutuksesta. Tällaiset tilanteet voivat olla omiaan aiheuttamaan toimeenpanovaiheessa väärinkäsityksiä, mikä pitää ottaa huomioon määrittelyä valmisteltaessa.

Välilliseen vaikuttamiseen voidaan laskea myös sellainen välillinen yhteydenpito, jossa konsulttilobbaaja hoitaa yhteydenpidon jonkun kolmannen osapuolen laskuun. Tällöin varsinaisen lobbaajan ja lobattavan välille syntyy vain välillinen yhteydenpito, kun varsinainen yhteydenpito hoituu konsulttilobbaajan välityksellä. Mikäli määrittely käsittää myös välillisen vaikuttamisen, rekisteröintivelvoite koskisi myös asiakasta, jonka puolesta konsultti on toiminut. Mikäli taas määrittely ei huomioi välillistä vaikuttamista, vaan ainoastaan suoran vaikuttamisen, rekisteröintivelvoite koskisi ainoastaan konsulttia.

Kansainvälisten suositusten mukaan lobbaussääntelyn tulee kattaa myös konsulttilobbaus. Suositukset näyttäisivät kuitenkin lähtevän liikkeelle ajatuksesta, että rekisteröintivelvoitteen tulisi koskea lähtökohtaisesti ainoastaan suoraa vaikuttamista. Tällöin konsulttilobbauksessa rekisteröintivelvoite koskisi ainoastaan konsulttia, ei asiakasta. Suositusten mukaan konsulttia tulisi kuitenkin velvoittaa kertomaan asiakassuhteestaan rekisteritietoihin, jolloin välillinen vaikuttaminen ikään kuin rekisteröityisi konsulttilobbaajan toimesta.

Muista välillisen vaikuttamisen keinoista kv-suosituksista ei juuri mainita. Euroopan neuvoston suosituksessa kuitenkin muistetaan lobbauksen monista muodoista ja tarjotaan yhdeksi esimerkiksi yleisötilaisuuksiin osallistuminen, joka voidaan laskea jossain tapauksissa välilliseksi vaikuttamiseksi.

Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvitykseen valittujen viiden verrokkirekisterin osalta vain kahdessa tapauksessa määrittely kattaa suoran vaikuttamisen lisäksi myös välillisen vaikuttamisen keinoja, joiden perusteella syntyy rekisteröintivelvoite.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Kattaako määritelmä välillisen vaikuttamisen?** | **Määritelmä** |
| **EU nykyinen** | **Kyllä** | **Määritelmä kattaa laajasti eri välillistä vaikuttamista** |
| **EU tuleva (jos nykyinen luonnos hyväksytään)** | **Ei** |  |
| **Irlanti** | **Osittain** | **Määritelmä kattaa välillisen yhteydenpidon kolmannen osapuolen kautta muutamassa tapauksessa** |
| **Iso-Britannia** | **Ei** |  |
| **Itävalta** | **Ei** |  |
| **Yhdysvallat** | **Ei** |  |

Ainoastaan EU:n nykyisessä ja Irlannin määritelmässä myös välillinen vaikuttaminen velvoittaa joissain tapauksissa rekisteröitymään. EU:n määritelmä on näistä kahdesta huomattavasti laajempi, ja siinä esimerkiksi määritelmä koskee myös muunlaista välillistä vaikuttamista kuin vain kolmannen osapuolen, rahallista korvausta vastaan tai ilmaiseksi harjoittamaa, suoraa vaikuttamista. EU määrittelee välillisen vaikuttamisen lobbaukseksi seuraavasti:

”…**toiminnot, joiden tarkoituksena on vaikuttaa suoraan tai välillisesti toimintapolitiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon ja päätöksentekoon** unionin toimielimissä riippumattatoimintojen suorittamispaikasta sekä käytetyistä viestintäkanavista tai -tavoista, esimerkiksi ulkoistaminen, viestimet, sopimukset ammattivälittäjien kanssa, ajatushautomot, foorumit, kampanjat jaruohonjuuritason aloitteet.

…’välillisellä vaikuttamisella’ vaikuttamista unionin toimielimiin viestinten, julkisen mielipiteen, konferenssien tai oheistapahtumien kaltaisia välillisiä kanavia käyttäen.” (*Toimielinten välinen sopimus (2014), 7 kohta:*1)

Määritelmä on erittäin laaja ja pyrkii kattamaan kaikenlaiset suoran ja välillisen vaikuttamisen keinot. Määritelmässä myös yksilöidään melko tarkasti ne keinot, joita pidetään välillisenä vaikuttamisena. Huomionarvoista on toki se, että uudessa sopimuksessa, joka tekisi rekisteröinnin pakolliseksi, oltaisiin luopumassa välillisen vaikuttamisen määrittelemisestä lobbaukseksi.

Irlannin määritelmä on huomattavasti suppeampi kuin EU:n nykyinen määritelmä ja koskee ainoastaan välillistä yhteydenpitoa:

(4) In *subsection (1)* “relevant communications” means communications (whether oral or written and however made), other than excepted communications, made personally (**directly or indirectly**) to a designated public official in relation to a relevant matter.” (*Regulation of Lobbying Act (2015), 5 artikla)*

Määritelmästä ei selviä, mitä epäsuoralla yhteydenpidolla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Asiaa tarkennetaan kuitenkin lobbausviranomaisen antamalla seikkaperäisellä [ohjeistuksella](https://www.lobbying.ie/help-resources/frequently-asked-questions-1/what-is-indirect-lobbying/) ja esimerkeillä, joista selviää, että välillinen yhteydenpito velvoittaa rekisteröitymään ainoastaan silloin kun joko yhteydenpito tehdään ilman rahallista korvausta tai suora yhteydenpito kohdistuu toimijaan, joka mahdollisesti välittää viestin sellaiselle kohteelle, joka on määritelty laissa lobbauskohteeksi. Mikäli taas käytetään maksullista konsulttilobbausta, ei asiakasta edellytetä rekisteröitymään, vaan konsulttia velvoitetaan rekisteröitymisen yhteydessä antamaan tiedot asiakkaasta.

Suomen osalta kysymys välillisestä vaikuttamisesta on mielenkiintoinen, sillä tutkimusten mukaan maailmalla yleisempi konsulttilobbaus, jossa konsultti lobbaa asiakkaansa puolesta, on Suomessa vähäisempää. Suora lobbaaminen hoidetaan usein itse, mitä voinee selittää Suomen korporatiivisella järjestelmällä, jossa korporaatioiden, etenkin työmarkkina- ja edunvalvontajärjestöjen, on ollut perinteisesti helpompaa päästä osaksi päätöksentekoa kuin monessa muussa maassa. Oletettavaa kuitenkin on, että konsulttilobbaajia käytetään jossain määrin myös suoraan lobbaukseen (esim. hävittäjähankinnat), jolloin toimija on mitä todennäköisimmin uusi tai edustaa sellaista intressiryhmää (yritykset), joiden pääsääntöinen tehtävä ei liity vaikuttamistyöhön.

Sen sijaan vaikuttajaviestintätoimistojen määrän merkittävä lisääntyminen Suomessa 2010-luvulla kertoo muunlaisen välillisen vaikuttamisen kasvamisesta. Mediakeskeisyys, eurooppalaistumisen ja äänestyskäyttäytymisen muuttuminen ovat haastaneet pohjoismaista korporatismia ja pakottaneet eri intressiryhmät pohtimaan uusia tapoja vaikuttaa, kun kilpailu yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta on kiristynyt. Samalla vaikuttamiseen käytettävien resurssien merkitys ja määrää ovat kasvaneet, mikä on lisännyt entisestään eri intressiryhmien välistä epätasa-arvoa, mm. vahvistanut elinkeinoelämän asemaa suhteessa muihin toimijoihin. (Buying media‑savviness? Interest groups as clients of public afairs consultants, Vesa & Karimo, 2019; A Stronghold of Routine Corporatism? The Involvement of Interest Groups in Policy Making in Finland, 2018, Vesa, Kantola & Binderkrantz.)

Yhteiskunnallisen vaikuttamisen näkökulmasta on ilmeistä, että välillisellä vaikuttamisella on jo nykyään Suomessa merkittävä rooli ja se tulee tulevaisuudessa mitä todennäköisimmin vain kasvamaan. Täten välillisen vaikuttamisen ottamista osaksi lobbauksen määritelmää tulee harkita vakavasti. Mielenkiintoinen kysymys on myös keskusjärjestöjen asema suhteessa jäsenjärjestöihin, ja miten tämä tulisi ratkaista välillisen vaikuttamisen näkökulmasta.

|  |
| --- |
| **Ratkaisuvaihtoehdot välilliseen vaikuttamiseen liittyen:**   1. Määritelmä kattaa suoran vaikuttamisen lisäksi myös välillisen vaikuttamisen, eli “*tämä laki koskee toimintaa, jolla suoraan tai välillisesti vaikutetaan…”*    * *Määritelmässä tulee yksilöidä tarkemmin, minkälaisesta välillisestä vaikuttamisesta on kysymys.*    * *Määritelmä voi vaatia tuekseen melko yksityiskohtaiset ohjeet.* 2. Määritelmä kattaa suoran vaikuttamisen lisäksi osittain myös välillistä vaikuttamista, mutta vain yhteydenpidon osalta, kuten Irlannin määritelmässä, eli “tämä laki koskee yhteydenpitoa, jolla suoraan tai välillisesti vaikutetaan…”    * Määritelmässä tulisi päättää, että velvoitetaanko kaikissa tapauksissa myös taustalle jäävä toimija rekisteröitymään (esim. jäsenjärjestöt). 3. Määritelmä kattaa vain suoran vaikuttamisen, jota voidaan tosin tehdä myös kolmannen osapuolen toimesta, mutta tämä ei aiheuta varsinaiselle lobbaajalle rekisteröintivelvoitetta.    * Tällöin tulee päättää, velvoitetaanko kolmas osapuoli raportoimaan ”asiakkaansa” ja missä tapauksessa (ainoastaan rahallisen korvauksen yhteydessä vai muutoinkin). |

**Määritelläänkö lobbaukseksi pelkästään vaikuttaminen vai myös pyrkimys vaikuttaa?**

Pyrkimys vaikuttaa ja välillinen vaikuttaminen liittyvät osittain samaan kysymykseen siitä, voidaanko lobbauksen määritelmällä kattaa sellaista toimintaa, jonka lopputuloksesta, eli ”viestin” perillemenosta ei ole varmuutta. Välillinen vaikuttaminen on pitkälti pyrkimystä vaikuttaa, kun taas suora vaikuttaminen on selkeämmin ”pelkkää” vaikuttamista. Näin ollen kysymys siitä, tulisiko määritelmän kattaa myös pyrkimys vaikuttaa vai pelkkä vaikuttaminen, liittyy pitkälti siihen, minkälainen vaikuttaminen katsotaan lobbaukseksi. Ero vaikuttamisen ja vaikuttamispyrkimyksen välillä voi olla hankalaa muodostaa, minkä lisäksi vaikuttamispyrkimys voi olla vaikeaa osoittaa.

Kansainväliset suositukset eivät käsittele vaikuttamiseen pyrkimistä kovin tarkasti, mutta sekä OECD:n että Euroopan neuvoston suosituksissa mainitaan käsitteitä (aim to influnece, attempted influence, in order to influence), jotka viittaavat pyrkimykseen vaikuttaa. Euroopan neuvosto tarkentaa lobbauksen liittyvän ennen kaikkea organisoituun ja suunnitelmalliseen vaikuttamiseen, jossa vaikuttaminen liittyy nimenomaan pitkäjänteiseen strategiseen vaikuttamiseen erotuksena hetkellisestä, kansalaisliikkeille ominaisesta adhoc-vaikuttamisesta. Tällöin voi olla järkevää kattaa lobbauksen määrittelyssä myös pyrkimys vaikuttaa, jolloin jo määritelmällisesti vahvistetaan lobbauksen liittyvän jonkinlaiseen ennalta suunniteltuun toimintaan, kuten yrityksen tai järjestöjen vaikuttamisstrategiaan. Pyrkimyksen osoittaminen voi kuitenkin olla haastavaa juridisessa mielessä. Mikäli määritelmä sisältää pyrkimyksen, mikä liittyisi esimerkiksi vaikuttamisstrategiaan, lähestyisi määritelmä statusperustaista määritelmää, jossa vaikuttamisstrategian olemassaolo määrittelisi rekisteröitymisvelvoitteen varsinaisen vaikuttamistoiminnan sijaan.

Oletettavaa toki on, että toimeenpanovaiheessa pyrkimys, oli se sitten osa määritelmää tai ei, aiheuttaa keskustelua ja kysymyksiä. Tämän takia sääntelymallin on jollain tapaa otettavaa kantaa, riittääkö pelkkä pyrkimys rekisterivelvoitteen täyttämiseen vai ei. Esimerkiksi paikallisjärjestöllä voi olla laajoja pyrkimyksiä, mutta tosiasiallisesti vaikuttamistyö tehdään kattojärjestön toimesta. Tuleeko tällöin myös paikallisjärjestön rekisteröityä (osa tavoitteista voi esimerkiksi poiketa kattojärjestön tavoitteista)?

Kysymystä on käsitelty mm. Irlannin FAQ:ssa: <https://www.lobbying.ie/help-resources/frequently-asked-questions-1/if-an-organisation-has-both-an-umbrella-group-and-smaller-regional-arms-who-registers/>

Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvitykseen valittujen viiden verrokkirekisterin osalta vain Yhdysvallat määrittelee osittain myös pyrkimyksen vaikuttaa lobbaukseksi.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Kattaako määrittely pyrkimyksen?** | **Määritelmä** |
| **EU nykyinen** | Ei |  |
| **EU tuleva (jos nykyinen luonnos hyväksytään)** | Ei |  |
| **Irlanti** | Ei |  |
| **Iso-Britannia** | Ei |  |
| **Itävalta** | Ei |  |
| **Yhdysvallat** | Osittain | Määritelmä kattaa taustalobbauksen, johon liittyy pyrkimys valmistella lobbausta |

Ainoastaan Yhdysvalloissa lobbaukseen pyrkiminen on otettu osaksi lobbauksen määritelmää. Pyrkimys on määritelty valmistelevaksi toiminnaksi, jolloin käytännössä kaikki varsinaista vaikuttamistoimintaa edeltävä toiminta, joka jollain tavalla tukee toiminnan suorittamista, määritellään lobbaukseksi. Ts. pyrkimys määritellään tueksi, jolla mahdollistetaan varsinainen toiminta. Epäselväksi kuitenkin jää, koskeeko rekisteröityminen pelkän tuen antamista vai vaatiiko se varsinaisen lobbaustoiminnan suorittamista ennen kuin rekisteröitymisvelvoite alkaa koskea taustalobbaajaa. Tässä mielessä Yhdysvaltojen määritelmä kattaa siis vain osittain vaikuttamiseen pyrkimisen.

On selvää, ettei pyrkimystä vaikuttaa voi juridisessa mielessä kovin mielekkäästi määritellä osaksi lobbausta ilman, että määritelmään liitetään myös välillisen (esim. julkiseen keskusteluun vaikuttaminen) ja taustavaikuttamisen (esim. aineistojen valmistelu tai lobbaamisen suunnittelu) elementtejä, jolloin ”pyrkimystä” on mahdollista määritellä kattavammin. Jos pyrkimys taas sisältyy sellaiseen määrittelyyn, joka kattaa vain suoran yhteydenpidon, ei pyrkimyksen ja varsinaisen vaikuttamisen välille tosiasiallisesti synny merkittävää eroa tai ero liittyy pikemminkin joko siihen, onko yhteydenpito onnistunut (x vastasi puheluun) vai jäänyt pelkäksi yritykseksi (x ei vastannut puheluun), tai siihen, onko yhteydenpidolla ollut vaikutusta:

*”Tämä laki koskee suoraa yhteydenpitoa, jolla vaikutetaan taikka pyritään vaikuttamaan X:ään”*

*Tai*

*”Tämä laki koskee suoraa yhteydenpitoa taikka siihen pyrkimistä, jolla vaikutetaan X:ään”*

”Pyrkiä” verbin käyttö korostamaan aikomusta ei välttämättä ole perusteltua lakiteknisesti (<http://lainkirjoittaja.finlex.fi/24-lakikieli/24-3/#jakso-24-3-1>) ja voidaan siten jättää pois, sillä suora yhteydenpito (esim. puhelinsoitto) pitää jo implisiittisesti sisällään pyrkimyksen olla yhteydessä. Tämä myös tarkoittaa sitä, että vaikka verrokkimaiden määrittelyissä ei mainita pyrkimistä, niin sääntely voi edellä mainituissa esimerkkitapauksissa kuitenkin pitää sisällään myös pyrkimisen tai ainakin se voidaan tulkita niin.

Sen sijaan, jos määritelmän halutaan kattavan myös välillistä vaikuttamista (vaikuttaminen julkiseen mielipiteeseen), ei vain suoraa yhteydenpitoa, voidaan ”pyrkiä” verbillä määritellä eksplisiittisesti se, että viestintästrategian valmisteleminen, tiedontuottaminen ja muu välillinen toiminta, voidaan tulkita pyrkimykseksi vaikuttaa asiaan X ilman, että toimijan pitää todistettavasti vaikuttaa X:ään:

*”Tämä laki koskee toimintaa, jolla vaikutetaan suoraan taikka pyritään välillisesti vaikuttamaan X:ään”*

Tosin sanoen, mikäli määritelmän halutaan kattavan vaikuttamiseen pyrkimisen, kattaa se automaattisesti myös välillistä vaikuttamista, jota on käsitelty tarkemmin ylempänä. Välillistä vaikuttamista voi olla järkevää määritellä vaikuttamisen sijaan vaikuttamispyrkimykseksi, jolloin määritelmällä selkeästi osoittaa sen, ettei varsinaista suoraa vaikuttamista tarvitse syntyä. Tämä voi jossain tapauksessa olla tarpeellista myös sellaisen suoraksi vaikuttamiseksi laskettavan toiminnan määrittelyssä, jossa vuorovaikutus jää ohueksi tai epäselväksi. Tällainen tilanne saattaisi esimerkiksi muodostua yleisötilaisuudessa, johon osallistuvat sekä lobbari että lobattava kohde. Tällöin ”pyrkimys” voi määritellä sen, kuuluuko lobbarin rekisteröityä vai ei. Esimerkiksi Irlannissa, jossa määritelmä ei eksplisiittisesti kata pyrkimistä, samaan tilaisuuteen osallistuminen ja siellä puheen pitäminen ei vielä automaattisesti tuo rekisteröintivelvoitetta, vaikka periaatteessa puhe voidaan tulkita määritelmän kautta ”kommunikaatioksi”, joka kohdistuu lobbauksen kohteeksi määriteltyyn tahoon. Ohjeiden perusteella ratkaiseva tekijä on tällöin se, mihin puheella pyritään ja kuuluuko puhuja määritelmällisesti lobbaussääntelyn piiriin (<https://www.lobbying.ie/help-resources/frequently-asked-questions-1/if-i-make-a-speech-at-an-event-and-a-td-happens-to-be-in-the-audience-am-i-lobbying/>).

|  |
| --- |
| **Ratkaisuvaihtoehdot:**   1. Määritelmä kattaa sekä vaikuttamisen että vaikuttamiseen pyrkimisen    * Voi auttaa hahmottamaan mitä kaikkea pidetään vaikuttamisena    * Laajentaa määrittelyä pelkän toimintamuodon lisäksi myös toiminnan taustoihin (tavoitteisiin) 2. Määrittely kattaa pelkän vaikuttamisen    * Soveltuu pääosin vain niissä tapauksissa, jossa määritelmä kattaa suoran yhteydenpidon ja vaikuttamisen ja on helposti todennettavissa. |

**Kattaako määrittely taustalobbauksen?**

Lobbauksen määrittelyn kannalta on myös keskeistä pohtia, millaisia rooleja kolmansilla osapuolilla on lobbauksessa, miten keskeisessä asemassa nämä toimijat ovat vaikuttamisen näkökulmasta ja minkä tyyppisiä toimijoita nämä kolmannet osapuolet ylipäätään ovat.

Kolmansista osapuolista käytetään yleisnimitystä konsulttilobbarit tai konsulttilobbaustoimistot. Kansainvälisissä suosituksissa (Euroopan neuvoston ja OECD:n suositukset) tällä viitataan ainakin sellaisiin toimijoihin, jotka lobbaavat asiakkaansa puolesta rahallista korvausta vastaan. Ilmeistä on, että määrittelyn tulee tällöin kattaa vähintäänkin konsulttilobbaajien ”asiakkaan puolesta” harjoittama lobbaustoiminta. Sen sijaan suositukset eivät ota suoraan kantaa siihen, tuleeko määritelmän kattaa myös lobbaukseen liittyvä valmisteleva, avustava tai neuvova toiminta, eli ns. taustalobbaus.

Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvitykseen valittujen viiden verrokkirekisterin osalta kolmessa tapauksessa määritelmä kattaa taustalobbauksen joko kokonaan tai osittain:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Kattaako määrittely taustalobbauksen?** | **Määritelmä** |
| **EU nykyinen** | Osittain | Kattaa osittain valmistelevan ja avustavan toiminnan. |
| **EU tuleva (jos nykyinen luonnos hyväksytään)** | Ei |  |
| **Irlanti** | Osittain | Kattaa osittain avustavan toiminnan |
| **Iso-Britannia** | Ei |  |
| **Itävalta** | Ei |  |
| **Yhdysvallat** | Kyllä | Määritelmä kattaa kaiken taustalobbauksen, eli lobbaukseen liittyvän valmistelun, neuvonnan ja avustamisen. |

Huomionarvoista on, että ainoastaan Yhdysvallat sisällyttää lobbausmääritelmässään selkeän viittauksen taustalobbaukseen:

”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.**” (Lobbying Disclosure Act (1995), artikla 3)

Irlannin ja EU:n (voimassa oleva määritelmä) osalta lobbausmääritelmien voidaan katsoa kattavan myös osittain taustalobbausta, vaikka kummassakaan tapauksessa itse määritelmä ei sisällä mainintaa kolmannen osapuolen, varsinaisen lobbaajan tekemän lobbaustoiminnan avustamisesta, neuvonnasta tai valmistelusta. Määrittelyt sisältävät kuitenkin sellaisia taustalobbaukseksi tulkittavia laveita määreitä kuten osallistuminen, laatiminen ja järjestämisen, jotka voidaan tulkita liittyvän asiakkaan ja lobattavan toimijan välisen vuorovaikutuksen, eli varsinaisen lobbauksen mahdollistamiseen. Määritelmät jättävät kuitenkin paljon tulkinnanvaraa, koska niissä ei eksplisiittisesti puhuta valmistelevasta, avustavasta tai neuvoa-antavasta toiminnasta, kuten Yhdysvaltojen määrittelyssä tehdään.

Vaikka Irlannin ja EU:n määritelmät kattavat osittain myös taustalobbausta, on määritelmän yksiselitteisyyden näkökulmasta järkevämpää joko sisällyttää selväsanaisesti se osaksi määritelmää tai jättää se selvästi määritelmän ulkopuolelle. Välimalli synnyttää tilanteen, jossa taustalobbausta harjoittavien toimijoiden rekisteröitymisvelvollisuus muuttuu epämääräiseksi ja synnyttää mahdollisia sääntelyaukkoja.

EU:n osalta rekisteröinti on vapaaehtoinen ja sen ”pakottavuus” perustuu akreditointijärjestelmään, joka antaa toimijalle kulkuluvan parlamenttiin ja toimii siten viimekätisenä kannustimena erilaisille tahoille rekisteröityä – ikään kuin määritelmästä riippumatta. Akreditointijärjestelmä toki sisältää jo itsessään ajatuksen osallistumisesta, jolloin toiminta ikään kuin määrittyy automaattisesti määritelmän mukaiseksi lobbaustoiminnaksi. Toisin sanoen, EU:n avoimuusrekisterissä jokainen toimija ”pakotetaan” tunnustautumaan varsinaiseksi lobbaajaksi, jos he haluavat osaksi akreditointijärjestelmää, joka myös toimii sanktiomekanismina (poistaminen rekisteristä). Näin ollen EU:n lobbausmääritelmä ja akreditointijärjestelmä tosiasiallisesti luovat tilanteen, jossa varsinainen taustalobbaus, jossa lobattavaan tahoon ei synny vuorovaikutusta tai edes potentiaalista sellaista (rekisteröityminen avoimuusrekisteriin), vaikka määritelmässä puhutaankin aineistojen laatimisesta, ei kuulu sanktioidun rekisterivelvoitteen piiriin. Tämä voi selittää myös sen, että uudistettavassa sopimuksessa lobbaus on haluttu määritellä yhä selkeämmin toimijoiden väliseksi vuorovaikutukseksi. Uusi määritelmä rajaa suurimman osan taustalobbauksesta, avustavaa osallistumista lukuun ottamatta, nykyistä selvemmin määrittelyn ulkopuolelle.

Irlannin sääntely taas on pakottavaa, jolloin määrittelyn tulisi olla lähtökohtaisesti riittävän tarkka, jotta sitä voitaisiin tosiasiallisesti ulottaa kattavasti taustalobbaukseen. Liian epämääräinen määrittely lisää huomattavaa tulkinnallista epävarmuutta, jolloin rekisterin valvonta ja väärinkäytösten sanktioiminen taustalobbauksen osalta on vaikeaa. Kuten EU:n uudessa määritelmässä, myös Irlannin määritelmässä painotetaan vuorovaikutusta tai sen järjestämistä (sisältää todennäköisesti jonkinlaisen kontaktin), jolloin sääntely kattaa ainoastaan taustalobbausta silloin kuin taustalobbari on jonkinlaisessa vuorovaikutuksessa lobbauksen kohteeseen.

On selvää, että Irlannin ja EU:n määritelmät lähtevät siitä ajatuksesta, että konsulttilobbaajat toimivat lobbaajina ainoastaan silloin kuin he toimivat viestinvälittäjinä. Näin ollen määritelmät eivät tosiasiallisesti huomioi sellaisia konsulttilobbaajia, jotka toimivat puhtaasti taustalla neuvoen, auttaen ja valmistellen lobbaustoimintaa. Tällaisia konsulttilobbaajia ovat esimerkiksi osa suomalaisista vaikuttajaviestintätoimistoista, jotka toimivat taustalla ilman suoraa vuorovaikutusta lobbauksen kohteeseen.

Suomessa taustalobbauskysymys liittyy suurilta osin vaikuttajaviestintätoimistojen rooliin ja kasvavaan asemaan yhteiskunnallisen vaikuttamisen taustatoimijoina. Tutkimukset osoittavat, että vaikuttajaviestintätoimistoja käytetään etenkin silloin kun intressiryhmille syntyy tarve vaikuttaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Varsinkin sellaiset toimijat, jotka pyrkivät vaikuttamaan yhteiskunnalliseen keskusteluun ja näkevät sen tärkeänä osana vaikuttamisstrategiaansa, käyttävät vaikuttajaviestintätoimistoja. Näin ollen vaikuttajaviestintätoimistoja näytettäisiin käytettävän suoran lobbauksen, jossa konsultti hoitaa yhteydenpidon, sijaan enemmän taustalobbauksessa. Olettavaa kuitenkin on, että osa toimijoista (esim. yritykset), joiden tehtävänä ei ole pääsääntöinen vaikuttamistyö, käyttävät vaikuttajaviestintätoimistoja myös kontaktien luomiseen ja suoraan lobbaamiseen. (Buying media‑savviness? Interest groups as clients of public affairs consultants, Vesa & Karimo, 2019).

Mikäli tuleva lobbausmääritelmä ei kattaisi taustalobbausta, jäisi todennäköisesti osa vaikuttajaviestintätoimistoista määritelmän, ja siten myös rekisterin ulkopuolelle. Toisaalta, taustalobbauksen määritteleminen lobbaukseksi, joka edellyttää rekisteröitymistä, voi vaikeuttaa varsinaisten lobbaajien (oma agenda) erottamista taustalobbaajista (jonkun muun agenda). Tällöin sääntelyssä tulisi huomioida, että rekisteröitävät tiedot kertoisivat riittävällä tarkkuudella, millaisesta toimijasta on kysymys.

Edellä esitetty malli ei ole kuitenkaan ainoa vaihtoehto, jolla taustalobbaus voidaan sisällyttää sääntelyn piiriin. Taustalobbaus olisi myös mahdollista tuoda esille velvoittamalla lobbaajaa kertomaan taustalobbauksesta, eli minkälaisilla resursseilla lobbaaja toimii ja mihin niitä on käytetty (esim. (esim. onko palkattu vaikuttajaviestintätoimistoja). Tässä ratkaisussa lobbauksen määritelmä koskisi ainoastaan varsinaista lobbausta, mutta sääntelyssä otettaisiin huomioon myös taustalobbaus, joka ei olisi varsinaista lobbausta vaan lobbaukseen liittyvää resurssia. Tällainen määritelmä kuvaisi paremmin joitain vaikuttajaviestinnän osa-alueita, jossa konsulttilobbarin ja lobattavan toimijan välille ei synny vuorovaikutusta.

|  |
| --- |
| **Ratkaisuvaihtoehdot taustalobbauskysymykseen liittyen:**   1. Määritelmä kattaa taustalobbauksen, eli “*tämä laki koskee myös toimintaa, jonka tarkoituksena on valmistella, avustaa tai neuvoa yhteydenpidossa…”*    * *Selkeä määritelmä, joka ei jätä tulkinnanvaraa, vaan pakottaa taustalobbausta harjoittavat tahot rekisteröitymään.*    * *Sääntelyssä tulee pohtia, miten varsinainen lobbaus ja taustalobbaus erotetaan toisistaan, jotta rekisteristä syntyisi todenmukainen käsitys eri toimijoiden rooleista.*    * *Tulee pohtia, sisällytetäänkö myös oikeudellinen neuvonanto osaksi määritelmää.* 2. Määritelmä ei kata taustalobbausta, mutta sääntelyssä velvoitetaan rekisteröitävää tahoa kertomaan resursseistaan mm. taustalobbaamisen osalta.    * Se osa taustalobbauksesta, jossa ei synny vuorovaikutusta konsulttilobbaajan ja lobbauksenkohteen välille, jää rekisteröintivelvoitteen ulkopuolelle.    * Sääntely mukailee mahdollisesti paremmin eri konsulttilobbaajien rooleja ja toimintatapoja, mutta asettaa samalla toimijat eriarvoiseen asemaan.    * Sääntelyssä asetetaan suurempi velvoite varsinaiselle lobbaajalle kertoa toiminnastaan. 3. Määritelmä ei kata taustalobbausta, eikä lobbaajia velvoiteta kertomaan taustalobbauksesta.    * Määritelmä koskee selkeämmin vain lobbausta, jossa syntyy vuorovaikutus.    * Jättää piiloon toiminnan, jolla voi olla merkittävää vaikutusta lobbaustoimintaan |

**Mitkä yhteydenpidon ja vaikuttamisen muodot määritelmä kattaa?**

Toiminnan määrittelemisen lisäksi myös toiminnaksi laskettavien muotojen määritteleminen on tärkeässä asemassa. Näiden avulla tarkennetaan se, mitkä vaikuttamisen muodot tosiasiallisesti lasketaan osaksi lobbauksen määritelmää. Lähtökohta tietenkin on, että määritelmä kattaa kaikki ne yhteydenpidon ja vaikuttamisen muodot, jotka määritelmän mukaisen lobbaustoiminnan toteuttamiseksi tarvitaan.

Kansainvälisten suositusten mukaan lobbaus voi tapahtua monissa muodoissa, jotka määritelmän tulisi kattaa mahdollisimman yksiselitteisesti. Määritelmässä tulisi myös tehdä selväksi, minkälaiset toiminnan muodot eivät ole lobbausta (poikkeuksia käsitellään tarkemmin seuraavassa osiossa). Euroopan neuvoston antaa joitakin esimerkkejä lobbauksesta, mutta muistuttaa samalla lobbauksen voivan ottaa monenlaisia muitakin muotoja:

* offering advice or making presentations to officials, either on an occasional or a regular basis;
* submitting reports to public officials in which specific details for a proposed policy are drafted;
* pursuing informal contacts with politicians or civil servants (for example, lunch appointments, impromptu visits, telephone calls);
* ending directed messages via social media or otherwise sending solicited or unsolicited information or documents;
* participating in public (open) or restricted (closed) consultations;
* participating in formal consultation through institutionalised channels;
* participating in hearings, such as parliamentary committees;
* participating in a delegation or conference.

Annetuista esimerkeistä kaikki liittyvät suoraan vaikuttamiseen, jossa toimija pyrkii aktiivisesti vaikuttamaan tai olemaan yhteydenpidossa lobbauksen kohteeseen. Esimerkit osoittavat, että suorassakin vaikuttamisessa keinovalikoima voi olla erittäin laaja, mikä tulee ottaa huomioon vaikuttamisen muotoja määriteltäessä. Suoran vaikuttamisen näkökulmasta määritelmä voi olla järkevintä muodostaa ”medianeutraaliksi”, jolloin määritelmä ikään kuin pitää kaikki toiminnanmuodot sisällään yksilöimättä niitä. Tällöin huomio kiinnittyy siihen, että lobbaaja voi olla vuorovaikutuksessa tai pyrkiä olemaan vuorovaikutuksessa millä tahansa keinolla, ja toimintamuodon sijaan keskeisempää on pyrkimys vuorovaikutukseen ja yhteydenpitoon.

Välilliseen vaikuttamiseen liittyvien toimintamuotojen määritteleminen voi olla hankalampaa, sillä määritelmä muodostuu helposti liian laveaksi ja epämääräiseksi. Tämä voi olla muun muassa syy sille, että EU on luopumassa määritelmässään välillisestä vaikuttamisesta. Mikäli kuitenkin määritelmässä katetaan myös välillistä vaikuttamista, tulee huomio kiinnittää, kuten suorassa vaikuttamisessa, toimintamuotojen sijaan toiminnan muodostamaan välilliseen ”vuorovaikutukseen”. Toisin kuin suorassa vaikuttamisessa, jossa yhteys on helpommin todennettavissa, välillisessä vaikuttamisessa yhteyden löytäminen syntyy toiminnan tavoitteellisuuden kautta, mikä voi olla hankalaa erottaa/määritellä (esim. mikä ero on tavallisella markkinoinnilla ja julkiseen mielipiteen vaikuttamisella?).

Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvitykseen valittujen viiden verrokkirekisterin määritelmät kattavat seuraavat toimintamuodot:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Vaikuttamisen määritelmä** | **Toiminnan muodot** |
| **EU nykyinen** | Suora ja välillinen | 1. yhteydet unionin toimielinten jäseniin ja heidän avustajiinsa, virkamiehiin tai muuhun henkilöstöön 2. kirjeiden, tiedotusaineiston tai keskusteluasiakirjojen ja kannanottojen laatiminen, levittäminen ja toimittaminen 3. tilaisuuksien, kokousten, edistämistoimien, konferenssien tai oheistapahtumien järjestäminen, jos niihin on kutsuttu unionin toimielinten jäseniä ja heidän avustajiaan, virkamiehiä tai muuta henkilöstöä 4. vapaaehtoiset kannanotot sekä osallistuminen virallisiin kuulemisiin suunnitelluista unionin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävistä säädöksistä ja muista säädöksistä sekä osallistuminen muihin avoimiin kuulemisiin. |
| **EU tuleva (jos nykyinen luonnos hyväksytään)** | Suora | Pääsy parlamenttiin, tapaamiset, suojelijana toimiminen, tilaisuudet, ilmoitukset/postituslistat, asiantuntijaryhmät ja kuulemiset |
| **Irlanti** | Suora ja osittain välillinen | ”Medianeutraali” määritelmä |
| **Iso-Britannia** | Suora | ”Medianeutraali” määritelmä |
| **Itävalta** | Suora | ”Medianeutraali” määritelmä |
| **Yhdysvallat** | Suora | ”Medianeutraali” määritelmä yhteydenpidolle, minkä lisäksi kaikki sitä tukeva toiminta, kuten suunnittelu-, valmistelu-, tutkimus ja muu tukitoiminta |

Kuten yllä olevista esimerkeistä voidaan nähdä, pyrkivät kaikki määritelmät kattamaan mahdollisimman laajasti erilaisia toiminnanmuotoja. Suurimmassa osassa määritelmistä lähdetään liikkeelle ”medianeutraalista” määritelmästä, jonka mukaan kaikki yhteydenpidoksi laskettava suullinen ja kirjallinen vuorovaikutus, millä tahansa välineellä tai tavalla tehtynä, lasketaan lobbaukseksi. Ainoastaan EU:n ja Yhdysvaltojen määritelmät poikkeavat hieman Irlannin, Iso-Britannian ja Itävallan lyhyistä ”medianeutraaleista” määritelmistä, vaikka niissäkin lähtökohta on toimintamuotojen neutraliteetti.

EU:n nykyisessä määritelmässä, joka koskee myös välillistä vaikuttamista, yksilöidään määritelmiä hieman tarkemmin. Määritelmästä kuitenkin huomataan, että se on pitkälti ”medianeutraali” eli pyrkii kattamaan kaikenlaiset vaikuttamistoimet. Etenkin ”kirjeiden, tiedotusaineiston tai keskusteluasiakirjojen ja kannanottojen laatiminen, levittäminen ja toimittaminen” kattaa laajasti kaikenlaista välillistä toimintaa, jolla pyritään esimerkiksi vaikuttamaan julkiseen mielipiteeseen. Merkillepantavaa on myös se, että EU:n uudessa määritelmässä, kyseinen määritelmä on poistettu, mikä liittynee siihen, ettei määritelmä enää pyri kattamaan välillistä vaikuttamista. Uudessa sopimusluonnoksessa on kuitenkin maininta siitä, että kerrottujen toimintamuotojen lisäksi kukin toimielin voi myöhemmin ”edellyttää rekisteröitymistä” myös muiden toimintamuotojen perusteella. Huomioitavaa on myös se, että toimintamuodot vaihtelevat kunkin toimielimen mukaan.

EU:n lisäksi myös Yhdysvaltojen määritelmässä, joka on lähtökohtaisesti samanlainen kuin Irlannilla, Iso-Britannialla ja Itävallalla, tehdään tarkennuksia, jotka liittyvät taustalobbauksen muotoihin. Tarkennukset ovat luonteeltaan yleisiä ja pyrkivät kattamaan kaikenlaiset tukitoiminnan muodot. Näin ollen myös taustalobbaukseen liittyvät tarkennukset ovat lähtökohtaisesti neutraaleja.

Toimintamuotojen määrittelyn näkökulmasta keskeistä näyttäisi olevan se, kattaako määritelmä ainoastaan suoran vaikuttamisen vai myös välillisen vaikuttaminen ja/tai taustavaikuttamisen. Mikäli määritelmä kattaa vain suoran vaikuttamisen, toimintamuotojen määritelmä tulee pyrkiä pitämään mahdollisimman tiiviinä ja neutraalina, Irlannin, Iso-Britannian ja Itävallan tapaa. Muutoin vaarana on sääntelyaukkojen muodostuminen. Tämä koskee myös sosiaaliseen mediaan liittyvää viestintää, mikä saattaa aiheuttaa keskustelua. Irlannissa sosiaalisen median kautta vaikuttamiseksi lasketaan se, että viesti kohdistetaan lobbauskohteelle (esim. Twitterissä viestiin tägätään kohde). Yleistä viestiä ei taas tulkita lobbaukseksi, vaikka viesti saattaisikin päätyä lobbauskohteen tietoon.

Jos taas määrittely on laveampia ja kattaa suoran vaikuttamisen lisäksi muita tapoja, joudutaan määritelmään sisällyttämään kuvaus myös näihin liittyvistä toimintamuodoista. Tällöinkin lähtökohtana tulisi olla mahdollisimman neutraali määritelmä, mutta kuitenkin niin, että toimijat voisivat tunnistaa toimintansa ja itsensä määritelmästästä.

|  |
| --- |
| **Ratkaisuvaihtoehdot toimintamuotoihin liittyen:**   1. Määritelmä on medianeutraali    * KV-suositusten ja -esimerkkien mukainen tapa määritellä toimintaa    * Ei synnytä itsessään sääntelyaukkoja 2. Määritelmä on medianeutraali ja sisältää tarkennuksia    * Vain niissä tapauksissa, jossa määritelmä kattaa myös muuta kuin pelkkää suoraa yhteydenpitoa/vuorovaikutusta    * Tarkennukset tulee pyrkiä tekemään mahdollisimman neutraaleiksi toimintamuotojen näkökulmasta 3. Määritelmä kattaa vain osan toimintamuodoista    * Lähtökohtaisesti kv-suositusten ja -esimerkkien vastainen    * Mitä lobbaukseen liittyviä toimintamuotoja voitaisiin jättää määrittelyn ulkopuolelle?    * Voi synnyttää merkittäviä sääntelyaukkoja |

**Liittyykö määrittelyyn myös poikkeuksia?**

Poikkeusten määrittely on yhtä tärkeää kuin varsinaisen lobbauksen määrittely. Poikkeukset rajaavat sääntelyn alaa, mutta samalla niiden avulla voidaan tarkentaa ja selventää lobbauksen määritelmää. Kansainvälisten suositusten mukaan hyvin ja selkeästi määritelty sääntely sisältää tarkan ja yksiselitteisen kuvauksen poikkeuksista, jotka voidaan perustellusta syystä sisällyttää sääntelyyn. Poikkeukset eivät saa lähtökohtaisesti kohdella epätasa-arvoisesti eri toimijoita, eivätkä ne saa aiheuttaa ilmeisiä sääntelyaukkoja, jotka vaikuttaisivat sääntelyn luotettavuuteen ja uskottavuuteen.

Poikkeuksia voidaan tehdä joko toiminta- tai statusperustaisesti. Vaikka toimintaperustaisessa sääntelymallissa lähtökohtaisesti kaikki toimijat, jotka harjoittavat lobbaukseksi määriteltyä toimintaa, määritellään lobbaajiksi, voidaan sääntelyä tarvittaessa rajata myös statusperustaisesti. Tällöin rekisteröintivelvoitetta tarkennetaan toimijan statukseen perustuen, esimerkiksi toimijan kokoon, palkattuun henkilökuntaan ja työstä saatavaan korvaukseen liittyvillä rajauksilla.

Kansainväliset suositukset lähtevät siitä, että lobbari tulee määritellä, sääntelymallista riippumatta, kattavasti tarkoittamaan kaikenlaisia toimijoita (yksilöitä tai ryhmiä), jotka pyrkivät vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Euroopan neuvoston suosituksessa kuitenkin muistutetaan, että valtiot voivat tehdä perustellusta syystä poikkeuksia sääntelyyn. Eri maiden lobbausääntelyt sisältävätkin valtavan määrän poikkeuksia, jotka vaihtelevat niin laajuudeltaan kuin vaikutuksiltaan. Laajimmat ja vaikutuksiltaan suurimmat poikkeukset koskevat sellaisia poikkeuksia, joissa rajataan joko kokonainen intressiryhmä tai sen osa määritelmän ulkopuolelle. Tällöin tulee tarkkaan harkita, mitkä ovat rajauksen hyödyt ja haitat sekä perustelut, jotta sääntely pysyy tasapuolisena, eikä siihen synny merkittäviä sääntelyaukkoja.

Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvitykseen valittujen viiden verrokkirekisterin osalta kaikissa on tehty intressiryhmien statukseen liittyviä rajauksia:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Onko määritelmässä statukseen liittyviä poikkeuksia** | **Poikkeukset** |
| **EU nykyinen** | Kyllä | Kirkot ja uskonnolliset yhteisöt, puolueet, jäsenvaltioiden valtionhallinnon toimijat, kolmansien maiden hallitukset, kansainvälisiä hallitustenvälisiä järjestöt sekä diplomaattiedustustot |
| **EU tuleva (jos nykyinen luonnos hyväksytään)** | Kyllä | Kirkot ja uskonnolliset yhteisöt, puolueet, jäsenvaltioiden valtionhallinnon toimijat, kolmansien maiden hallitukset, kansainvälisiä hallitustenvälisiä järjestöt sekä diplomaattiedustustot |
| **Irlanti** | Kyllä | Alle 10 hengen yritykset ja järjestöt, joilla ei ole palkattua henkilökuntaa, EU, YK, KV-organisaatiot, muiden valtioiden edustajat, alueelliset edustajat, työmarkkinajärjestöt ja niiden edustajat työehtoihin liittyvissä asioissa |
| **Iso-Britannia** | Kyllä | Kaikki muut paitsi konsulttilobbarit |
| **Itävalta** | Kyllä | Työmarkkinajärjestöt, intressiryhmät, joissa ei ole pääsääntöisesti edunvalvontaa harjoittavaa henkilöä |
| **Yhdysvallat** | Kyllä | Alle 20% työajastaan lobbaukseen käyttävät lobbarit ja lobbausyritys, joka saa alle 3000 euroa per asiakas, valtionhallinto, erilaiset virastot, media (uutistyö), vieraan maan hallitukset ja puolueet , kirkko |

Kuten huomataan, kaikissa verrokkimaissa on tehty lobbaajan statukseen perustuvia poikkeuksia rekisteröitymisvelvoitteeseen. Suomen näkökulmasta varsinkin Irlannissa tehdyt poikkeukset ovat mielenkiintoisia ja relevantteja, sillä Irlannin sääntelymallia pidetään yleisesti ottaen onnistuneimpana ja kattavimpana. Silti määritelmään on tehty kaksi merkittävää poikkeusta, jotka rajaavat kahdesta keskeisestä intressiryhmästä (yritykset ja järjestöt) osan (alle 10 hengen yritykset ja järjestöt, joilla ei ole palkattua henkilökuntaa) määritelmän ulkopuolelle. Huomioitavaa kuitenkin on, että vuonna 2019 tehdyssä lainsäädännön jälkikäteisarvioinnissa (<https://www.lobbying.ie/about-us/legislation/2019-legislative-review-of-the-regulation-of-lobbying-act-2015-submission-by-the-standards-in-public-office-commission>) valvontaviranomainen suosittaa järjestöihin ja ”henkilökunnan” statukseen liittyviä muutoksia:

“Recommendation 1: The Act should be amended to provide that any business representative bodies or “coalitions” of business interests, irrespective of number or status of employees, are within scope of the Act, where one of more of the members of the body/coalition would be within scope if they were acting themselves. Members of the body/coalition should be required to be named on returns in support of increased transparency.

Recommendation 2: Section 5(3) of the Act should be amended to provide that, where a relevant communication on behalf of an organisation that falls within scope of the Act is made by either a paid employee or an office holder of the organisation, it will be regarded as a lobbying activity made by the organisation.”

Tämä on hyvä osoitus siitä, että liian laajat rajaukset, vaikka ne lähtökohtaisesti olisi tarkoitettu kohdistamaan sääntely ”oikeassa” suhteessa toimijoihin (esim. rajata pienet toimijat pois), voivat aiheuttaa merkittävän aukon sääntelyssä. Irlannin malli osoittaa myös sen, miten vaikeaa statukseen perustuvat rajaukset, jotka pyrkivät luomaan intressiryhmien sisäisiä eroja, voivat olla. Yhdysvaltojen esimerkki taas osoittaa sen, että määritellyt raja-arvot ovat usein myös teennäisiä ja vaikeuttavat turhaan sääntelyn toimeenpanoa sekä helpottavat sen kiertämistä.

Mikäli taas sääntelystä lähdetään rajaamaan kokonaisia intressiryhmiä ulkopuolelle, kuten Iso-Britanniassa ja Itävallassa, törmätään sekä legitimiteetti- että luotettavuuskysymykseen. Voiko sääntely olla legitiimi ja luotettava, jos se antaa jollekin kokonaiselle toimijajoukolle mahdollisuuden vapaasti lobata ilman rekisteröitymisvelvoitetta, kun taas muut joutuvat rekisteröitymään. Tässä suhteessa varsinkin Itävallan esimerkki osoittaa sen, että tämänkaltaisissa tilanteissa uudelleen sääntelyn tarve voi nousta nopeastikin esille, kun tehtyä rajausta ei koeta legitiimiksi. Iso-Britannian tapauksessa näkökulma on hieman eri, koska tavoitteena on vain tietynlaisen konsulttilobbauksen rekisteröinti. Näin merkittävä rajaus asettaa koko sääntelyn kyseenlaiseksi, minkä lisäksi se kohtelee yhtä toimijaryhmää epätasa-arvoisesti, antaen muiden intressiryhmien harjoittaa vapaasti samankaltaista toiminta.

Statukseen perustuvat rajaukset voivat olla toimivia, jos ne kohdistuvat luontevasti sellaisiin toimijoihin, jotka eivät ole merkittäviä lobbaajia. Toimijoiden määrittely voi kuitenkin osoittautua hankalaksi ja tehdä sääntelystä erittäin yksityiskohtaista ja monimutkaista.

Statuksen perustuvien rajoitteiden lisäksi sääntelyä voidaan rajoittaa toimintaperusteisesti, jolloin rajoitukset koskevat tietynlaista toimintaa. Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvitykseen valittujen viiden verrokkirekisterin osalta neljässä on tehty myös toimintaperusteisia rajauksia:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Onko määritelmässä toimintoihin liittyviä poikkeuksia** | **Poikkeukset** |
| **EU nykyinen** | Kyllä | Oikeudellinen ja asiantuntijaneuvonta, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu (SEUT-sopimus), EU:lta tulleeseen yksilöityyn pyyntöön vastaaminen |
| **EU tuleva (jos nykyinen luonnos hyväksytään)** | Kyllä | Oikeudellinen ja asiantuntijaneuvonta, KV-oikeuteen ja hallintomenettelyyn liittyvät lausumat, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu (SEUT-sopimus), EU:lta tulleeseen yksilöityyn pyyntöön vastaaminen, yksityishenkilön asiointi omassa asiassaan. |
| **Irlanti** | Kyllä | Yksityishenkilön asiointi omassa asiassaan (paitsi maankäyttö), tietopyynnöt (factual information), vastaaminen viranomaispyyntöön, välittömään turvallisuuteen (kansalliseen tai yksityishenkilöön) liittyvä yhteydenpito, parlamentin komiteoihin osallistuminen |
| **Iso-Britannia** | Ei |  |
| **Itävalta** | Ei |  |
| **Yhdysvallat** | Kyllä | Julkinen kommunikointi (puhe, artikkeli jne.) massamedian välityksellä, 19 eri poikkeusta yhteydenpitoon ja asiointiin viranomaisten kanssa. |

Kuten esimerkeistä huomataan, pyritään toimintaan perustuvilla poikkeuksilla rajaamaan lobbauksen ulkopuolelle sellaista yhteydenpitoa, jota pidetään tarkoituksenmukaisena tai välttämättömänä viranomaisasioinnissa tai -yhteydenpidossa. Määritelmien väliset erot yksityiskohtaisuuden osalta selittyvät sääntelyjärjestelmillä ja lobbauksen määrittelyn lähtökohdilla. Varsinkin niissä Common law -maissa (Irlanti ja Yhdysvallat), joissa lobbausmääritelmä on kattava ja toimintaan perustuva, määrittelyyn on sisällytetty eksplisiittisesti paljon erilaisia poikkeuksia. Todellisuudessa kuitenkin kaikkiin järjestelmiin sisältyy, vähintään implisiittisesti, erilaisia toimintaan/toimintoihin liittyviä poikkeuksia ja rajauksia, joilla mahdollistetaan luonnollinen tai tarkoituksenmukainen viranomaisiin liittyvä yhteydenpito.

Kaiken kaikkiaan, eri maiden rekisterisääntelyt sisältävät lukuisia poikkeuksia, jotka liittyvät joko toimijan statukseen tai toimintaan. Nämä poikkeukset vaihtelevat vaikutuksiltaan siten, että suppeimmillaan ne rajaavat yksittäisiä, tiedossa olevia, toimijoita tai prosesseja pois sääntelyn piiristä, kun taas laajimmillaan rajaukset koskevat kokonaisia intressiryhmiä tai merkittäviä toiminnallisia alueita.

On selvää, että poikkeukset tulee miettiä myös Suomessa hyvin tarkkaan. Sellaiset poikkeukset, jotka rajaavat yksiselitteisesti tietynlaista toimintaa sääntelyn ulkopuolelle (asioiden hoitaminen viranomaisissa jne.), ovat ilmeisiä ja usein teknisluonteisia rajauksia. Rajaukset, jotka rajaavat lobbaukseksi määritellyn toiminnan alaa ja jättävät mahdollisesti joitain lobbaukseksi laskettavaa toimintaa ulkopuolelle, ovat hankalampia.

|  |
| --- |
| **Ratkaisuvaihtoehdot rajauksiin liittyen:**   1. Rajataan vain selkeästi ”ei lobbaukseksi laskettava” -toiminta sääntelyn ulkopuolelle    * Lähtökohtana viranomaisasioinnin ja -yhteistyön mahdollistaminen    * Edellyttää riittävän tarkkaa lobbausmääritelmää    * Voi edellyttää tarkempia ja yksityiskohtaisempia rajauksia joko status- tai toimintaperusteisesti, koska rajatapauksia tulee varmasti nousemaan esille 2. Rajataan yksittäisiä tapauksia pois sääntelyn piiristä    * Selkeät perusteet, miksi juuri tämä yksittäinen tapaus rajataan pois    * Esimerkiksi puolueiden piirijärjestöjen yhteydenpito kansanedustajiin 3. Selkeiden ja yksittäisten tapausten lisäksi tehdään poikkeuksia tarkemmilla määreillä mm. lobbaajan kokoon ja asemaan liittyen.    * Tärkeää huomioida toimijoiden tasavertaisuus ja järjestelmän luotettavuus    * Tarkat poikkeukset voivat monimutkaistaa sääntelyä ja tehdä siitä myös poisrajatuille toimijoille raskasta (epävarmuus rekisteröintiin liittyen) |

**Lisäkysymyksiä työryhmälle**

|  |
| --- |
| * Kuinka merkittävää välillinen vaikuttaminen on tällä hetkellä, ja ketkä sitä harjoittavat? * Onko vaali- ja puoluerahoitus vaikuttamista, jos sen tekee lobbaajaksi tulkittava taho? Onko rahoittaminen lobbaamista? * Millaisia poikkeuksia Suomeen tulisi tehdä? |