

Piritta Sirkka

MOBIILIMAKSAMISEN SÄÄNTELY MAKSUPALVELULAISISSA JULKISEN VALINNAN TEORIAN NÄKÖKULMASTA

Johtaminen ja talous
Pro gradu -tutkielma
Tammikuu 2019

TIIVISTELMÄ

Sirkka, Piritta: Mobiilimaksamisen sääntely maksupalvelulaissa julkisen valinnan teorian näkökulmasta
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Julkinen talousjohtaminen
Tammikuu 2019

Tutkielmassa tarkasteltiin maksupalvelulakia (290/2010) sekä erityisesti sen mobiilimaksamista koskevaa sääntelyä ja eri intressiryhmien vaikutusta sen muotoutumiseen Suomessa julkisen valinnan teorian näkökulmasta. Keskeinen tutkimustehtävä oli selvittää, mitkä tahot sääntelyyn pyrkivät vaikuttamaan, millä tavoin sekä miten intressiryhmien vaikutus näkyy mobiilimaksamisen sääntelyratkaisussa, johon laissa päädyttiin mobiilimaksamisen tullessa laajemmin sääntelyn piiriin maksupalvelulain myötä. Sen selvittämiseen sovellettiin sisällönanalyysia ja julkisen valinnan teorian pohjalta laadittua intressiryhmien lakivaikuttamisen tarkastelukehystä, jolla poimittiin kirjallisista lainvalmisteluaineistoista eri intressitahojen vaikutuspyrkimyksiä lainsäädännön muotoutumiseen. Keskeisimmän aineiston muodostivat lain valmisteluvaiheessa annetut lausunnot luonnokseen hallituksen ehdotukseksi maksupalvelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Mancur Olsonin eturyhmien vaikutusta poliittiseen prosessiin koskevan teorian mukaisesti aktiivisimmin sääntelyn sisältöön yrittivät vaikuttaa pienet, etuoikeutetut tuottajaryhmät, kuten matkapuhelinoperaattorit ja maksupalveluntarjoajat. Näille tahoille säädettävät uudet veloitteet olivat välittömiä ja konkreettisia ja näistä aiheutuvat kustannukset merkittäviä. Heille sääntelyn muotoutumiseen vaikuttamisesta odotettavissa olevat hyödyt olivat siis huomattavia. Siten näillä eturyhmillä oli vahva kannustin panostaa lainsäädäntöön vaikuttamiseen. Latenteiksi ryhmiksi luokitelluille kansalaisille ja kuluttajille valmisteilla oleva sääntely jäi epämääräisemmiksi ja vaikutukset yksilölle niin vähäisiksi, että ryhmät jäivät passiivisimmiksi.

Lopullisessa säädetyssä maksupalvelulaissa intressiryhmien vaikutuspyrkimykset näkyivät varsin vähän. Tehdyt muutokset heijastavat lähinnä etuoikeutettujen uusien mobiilimaksamisen toimijoiden eli käytännössä matkapuhelinoperaattorien kannanottoja. Vaikka sääntelyn kohteena olevat tahot pyrkivät vaikuttamaan sääntelyn muotoutumiseen, ei aineistossa näkynyt merkkejä Stiglerin kuvaamasta regulaatioloukusta, jossa hyvin järjestäytyneet intressiryhmät olisivat onnistuneet maksimoimaan hyötynsä muun yhteiskunnan kustannuksella ja kaappaamaan sääntelijän. Julkinen sektori toimii Suomessa ainakin tämän maksupalvelulain mobiilimaksamista koskevan esimerkin valossa hyvin.

Maksupalvelulain pohjana oleva maksupalveludirektiivi on pääosin täysharmonisointisäädös. Direktiivissä on kuitenkin säännöksiä, joiden osalta jäsenvaltioilla on täytäntöönpanossa harkintavaltaa ja intressiryhmien lausunnot kohdistuivatkin pitkälti nimenomaan näihin ehdotetun lain kohtiin. Sääntelyn taustalla oleva täysharmonisointidirektiivi selittää osaltaan intressiryhmien vaikutusten vähäistä näkymistä lopullisessa muotoutuneessa sääntelyssä, koska intressiryhmien paikallisella vaikuttamisella siihen oli monin paikoin mahdotonta vaikuttaa.

Avainsanat: julkisen valinnan teoria, mobiilimaksaminen, sääntely, maksupalvelulaki, intressiryhmät

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck-ohjelmalla.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	4
1.1	Tutkimuskohteen esittely.....	4
1.2	Tutkimuksen tavoite ja tarkoitus	8
1.3	Tutkimusmenetelmät ja -aineisto	9
1.4	Tutkielman rakenne	10
2	TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS	11
2.1	Julkisen valinnan teoria	11
2.2	Julkisen valinnan teorian kehitys.....	13
2.3	Julkisen valinnan teorian tutkimuskohteita	16
2.4	Intressiryhmien lobbaus.....	19
2.5	Lobbauksen kehitys ja mittakaava.....	23
2.6	Regulatory capture.....	25
3	TUTKIMUSMENETELMÄT JA -AINEISTO	29
3.1	Mobiilimaksamisen sääntely	29
3.2	Laadullinen tapaustutkimus mobiilimaksamista sääntelevästä lainvalmisteluaineistosta	31
3.3	Lainvalmisteluaineiston tarkastelukehys ja sisällönanalyysi.....	32
3.4	Tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti.....	34
4	TUTKIMUSTULOKSET	37
4.1	Lain valmisteluun vaikuttamaan pyrkineet intressiryhmät.....	37
4.2	Lausunnon antajien luokittelu julkisen valinnan teorian näkökulmasta	39
4.3	Intressiryhmien vaikutuspyrkimykset	44
4.4	Intressiryhmien vaikutus mobiilimaksamisen sääntelyyn maksupalvelulaissa	62
5	POHDINTA	68
5.1	Tutkimustulokset aiemman tutkimuksen valossa	68
5.2	Jatkotutkimustarpeet.....	72
	LÄHTEET	76
	LIITTEET	83

Taulukot

- Taulukko 1. Pyydetty ja annetut lausunnot luonnokseen hallituksen esitykseksi Maksupalvelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- Taulukko 2. Intressiryhmien luokittelu Olsonin mukaan
- Taulukko 3. Intressiryhmien luokittelu Stiglerin mukaan
- Taulukko 4. Intressiryhmien aktiivisuus Olsonin teorian näkökulmasta
- Taulukko 5. Intressiryhmien aktiivisuus Stiglerin teorian näkökulmasta
- Taulukko 6. Lain voimaantuloaikatauluun vaikuttamaan pyrkineet intressiryhmät
- Taulukko 7. Lain soveltamisalaan vaikuttamaan pyrkineet intressiryhmät
- Taulukko 8. Yleisesti lakiehdotuksesta ja sääntelyn vaikutuksista lausuneet intressiryhmät
- Taulukko 9. Tiedonantovelvollisuuteen vaikuttamaan pyrkineet intressiryhmät
- Taulukko 10. Puitesopimuksen muuttamista ja päättämistä koskevaan sääntelyyn vaikuttamaan pyrkineet intressiryhmät
- Taulukko 11. Maksupalvelun käyttäjän vastuuseen maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä vaikuttamaan pyrkineet intressiryhmät.

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuskohteen esittely

Mobiilimaksaminen on nopeasti kasvava ja kehittyvä talouselämän alue, jonka taloudellinen ja käytännön merkitys kansalaisten elämään lisääntyy kovalla tahdilla. Suomalaiset ovat maailman edelläkävijöitä mobiililaitteiden käytössä, ja mobiilimaksamisen murros kiihtyi syksyllä 2017, mistä on esimerkkinä muun muassa Apple Pay:n tulo Suomen markkinoille (Karismo 2017). Suomi on ollut mobiilimaksamisen pioneereja, ja suomalaiset toimijat ovat tällä saralla hyvin aktiivisia (Liikenne- ja viestintäministeriö 2003, 1). Tämä tekee mobiilimaksamisen sääntelyyn liittyvästä päätöksenteosta ja vaikuttamisyrittämisistä kiinnostavan ja ajankohtaisen tutkimuskohteen.

Mobiilimaksamiseksi kutsutaan kaikkia maksutapoja, joissa matkapuhelin toimii jollakin tavalla apuna maksamisessa. Mobiilimaksaminen voikin tarkoittaa paitsi lukuisia erilaisia sovelluksia ja mobiililompakoita, myös muun muassa lähimaksamista, jossa ostokset maksetaan vilauttamalla puhelinta kaupan kassalla, verkkokauppaostosten maksamista kännykälle optimoidulla maksutavalla tai vaikkapa rahan siirtämistä sovelluksen avulla kaverille. Kännykkämaksaminen on maksutapahtuma, jossa summa veloitetaan pääsääntöisesti esimerkiksi luottokortilta tai omalta pankkitililtä, mutta esimerkiksi perinteisimmät soitot tai tekstiviestit maksulliseen numeroon voidaan maksaa osana puhelinlaskuakin. Myös maksaminen, jossa maksun suorittava henkilö tunnistetaan matkapuhelimen avulla, on mobiilimaksamista. Mobiilimaksutapoja on useita erilaisia, ja ne toimivat kaikki hieman eri tavoin. (Smeds 2017.)

Tietoja mobiilimaksamisen arvosta Suomessa on saatavilla niukasti. MobilePay:llä kuitenkin siirrettiin yli 100 miljoonaa euroa Suomessa vuonna 2017. Vuodessa kasvua oli 130 %:a. Rahansiirtoja tehtiin noin 3,7 miljoonaa kappaletta, mikä tuplasi siirtojen määrän vuoden aikana. Kasvun uskotaan jatkuvan vuonna 2018, kun laajentuva joukko yrityksiä ja kauppiaita alkaa hyväksyä mobiilimaksuja ja mobiilimaksaminen yleistyy entisestään Suomessa. (Danske Bank 2017.) Muun muassa S-ryhmä kertoi helmikuussa 2018, että sen kaupoissa voi maksaa ensi syksystä lähtien MobilePay-kännykkämaksulla (Mäntylä 2018).

Lähimaksuja maksettiin vuonna 2016 yli viisinkertaisesti edellisvuotiseen verrattuna: 162 miljoonaa kappaletta. Lähimaksuominaisuutta käyttäen maksettujen korttimaksujen arvo kasvoi vastaavasti

0,23 mrd. eurosta 1,36 mrd. euroon. Lähimaksujen lisäksi myös etämaksujen määrä kasvoi vuonna 2016. Etämaksuilla tarkoitetaan korttimaksuja, joita ei suoriteta kaupan kassalla vaan esimerkiksi internetissä tai puhelimitse. Tällaisia maksuja oli vuonna 2016 lähes 53 miljoonaa kappaletta. Arvossa mitattuna etämaksuja maksettiin 2,7 mrd. euron edestä. (Suomen Pankki 2017.) Lähimaksujen kehityksen voi olettaa antavan suuntaa myös mobiilimaksamisen kehitykselle, sillä monet mobiilimaksutavat hyödyntävät lähimaksuominaisuutta.

Mobiilipalvelujen käytön jatkuva yleistyminen muuttaa koko ajan myös verkkopankin käyttötapoja. Tällä hetkellä 23 %:a suomalaisista käyttää verkkopankkia tavallisimmin mobiililaitteella, joko matkapuhelimella tai tablet-tietokoneella, ja jo puolet suomalaisista käyttää mobiililaitetta joko pääasiallisena tai toissijaisena verkkopankin käyttölaitteena, kun 2014 keväällä niin teki joka neljäs ja 2015 keväällä 35 %:a. (Finanssiala ry 2017, 46.)

Suomessa mobiilimaksaminen on kuitenkin vielä vähäisempää muihin Pohjoismaihin verrattuna (Danske Bank 2017). Ruotsissa 26 %:a aikuisista käyttää kännykkää maksuvälineenä kaupan tiskillä vähintään kerran kuukaudessa. Tanskassa aikuisväestöstä lähes kolmannes maksaa matkapuhelimella. Suomessa mobiilimaksaminen on vielä alkuvaiheissaan ja markkina jakamatta. Suomalaisista vain 6 %:a kertoi maksaneensa kännykällä kuukauden aikana. (Mäntylä 2018.)

Kilpailu mobiilimaksamisessa kiristyy Suomessa, eikä vielä ole selvää, mikä ratkaisu voittaa kilpailun (Danske Bank 2017). Pankeilla ja luottokorttiyhtiöillä on ratkaisunsa mobiilimaksamiseen, samoin teleoperaattoreilla. Tulevaisuudessa yhä useampi kuluttaja käyttää kaupan kassalla käteisen rahan tai kortin sijasta kännykän. (Mäntylä 2018.) Kehityksen myötä syntyvää ilmiötä koskevalle uudelle sääntelylle ja olemassa olevan sääntelyn muuttamiselle on yhteiskunnallinen tarve. Koska mobiilimaksaminen koskettaa niin laajasti koko yhteiskuntaa, on monilla tahoilla intressejä vaikuttaa syntyvän sääntelyn muotoutumiseen.

Erilaisilla intressiryhmillä on paljon vaikutusvaltaa valmisteltaessa lainsäädäntöä. Intressiryhmä on mikä tahansa organisaatio, joka pyrkii vaikuttamaan julkiseen politiikkaan (McLean 1987, 62). Intressiryhmien lobbaus kohdistuu poliittiseen päätöksentekoon, joten poliittiset päättäjät ja virkamiehet ovat vaikuttamisen keskeisimpiä kohderyhmiä. Asiasta riippuen kohteeksi valikoituvat eri päätöksentekotasot, kuten kunta, valtakunta ja EU sekä päätöksentekoprosessin eri vaiheet valmistelusta toimeenpanoon. Esimerkiksi ministeriöissä päätöksiä valmistelevien työryhmien

virkamiehet, istuvan hallituksen ministerit avustajineen, kansanedustajat ja toimeenpanevat virkamiehet ovat Suomessa keskeisiä lobbauksen kohderyhmiä. (Jaatinen 2003, 15.)

Vastajulkaistussa väitöskirjassa Anders Blom tutki lobbausta eli yhteiskunnallista vaikuttamista ja määrittä sen toiminnaksi, joka tukee tai estää yhteiskunnallisten päätösten syntymistä (Sandell 2018). Hän esitti tulkinnan suomalaisen liike-elämän poliittisesta edunvalvonnasta ja vaikuttamisesta tulopolitiikan syntymisen jälkeen ja totesi liike-elämällä olevan oletettua suuremman roolin suomalaisessa poliittisessa päätöksenteossa. Blomin mukaan sisäpiirin lobbaajat hallitsevat asymmetristä tietoa ja vaikuttavat sen avulla niin taloudessa kuin politiikassakin. (Blom 2018, 3–4.) Väitöstutkimuksesta ilmenee etujärjestöjen eli korporaatioden käyttävän huomattavasti valtaa, koska ne pääsevät vaikuttamaan suoraan lainsäädäntöön. Tällöin niillä on usein jopa poliitikkoja enemmän sisäpiiritietoa valmisteltavista asioista. Blomin mukaan lainsäädäntö tulee kansanedustajille useimmiten valmisteltuna joko työmarkkinajärjestelmästä tai Euroopan unionista, mutta molemmissa järjestelmissä etujärjestöillä on hyvin merkittävä rooli. (Sandell 2018.) Helsingin Sanomissa todetaankin, että Suomessa päätöksen tekee se, jolla on eniten valtaa ja voimaa vaikuttaa poliittisten päätösten valmisteluun. Tämä vaikuttamistyö tehdään suurelta osin julkisuudelta piilossa erilaisten taloudellisten eturyhmien vaikuttaessa politiikan sisäpiiriin kykyjensä mukaan. (Raeste 2018.)

Lobbareiden valtaa kuvaa myös Helsingin Sanomien blogiartikkeli “Pekkarisen yritystukiryhmän mahalasku osoittaa karun totuuden: Poliitikot eivät pysty tekemään elinkeinoelämää kirpaisevia päätöksiä lobbareiden puristuksessa”. Artikkelin mukaan, vaikka elinkeinoelämä kannattaa tehottomien ja haitallisten yritystukien karsimista, katsantokanta muuttuu siinä vaiheessa, kun leikkaukset kohdistuvat omaan toimialaan, jolloin alkaa voimakas lobbaus hyvinkin suurine uhkauksineen sulkea tehtaita tai siirtää ne ulkomaille, jos tukia Suomessa leikataan. (ks. Junkkari 2018.)

Blomin tutkimuksesta käy ilmi, että Suomessa poliittiseen vaikuttamiseen käytettiin ensisijaisesti korporaatioden toimesta vuodessa rahaa yli 120 euroa per capita, mikä tekee Suomesta maailman lobatuimman maan (Blom 2018, 4; Blom 2015; Talouselämä 2015). Tässä on syytä huomioida, että Blom edustaa laajaa tulkintaa ja laskee lobbareiksi myös esimerkiksi työmarkkinajärjestöt (Blom 2018, 4; Helsingin Sanomat 2017b). Toisaalta luvusta puuttuu osa yritysten käyttämistä varoista. Summa on moninkertainen esimerkiksi verrattuna Yhdysvaltoihin, jossa summa on 10 euroa per kansalainen tai Brysselin 2 euroon asukasta kohden. Tämä tarkoittaa, että Suomessa käytetään

lobbaamiseen kutakin kansanedustajaa kohden yli 3 miljoonaa euroa vuodessa. Suomessa eniten vaikuttamista kohdistuu juuri eduskuntaan. (Blom 2018, 296, 308; Talouselämä 2015; Helsingin Sanomat 2017a.) Samaan aikaan poliittinen passiivisuus on voimistunut äänestysaktiivisuudella mitattuna, kun nukkuvien puolueen kannattajien osuus on kasvanut 18 prosentista 38 prosenttiin (Blom 2018, 4, 308).

Aamulehdessä (8.10.2017) esitetyn arvion mukaan Suomessa lienee ollut noin 3 000 pää- tai sivutoimista lobbaajaa vuonna 2017, ja helmikuun 2018 loppuun mennessä 155 suomalaista tahoa oli tehnyt EU:n lobbareista pidettävään avoimuusrekisteriin rekisteröitymisilmoituksen keskeiset työmarkkinajärjestöt mukaan lukien (Blom 2018, 313). Tutkimuksessaan Blom (2018, 297) sai yleisvaikutelman, että liike-elämän voimavaroista merkittävä osa on keskittynyt kotimaan poliittiseen vaikuttamiseen ja edunvalvontaan. Samalla voimavaroja EU:n instituutioiden seurantaan Brysselissä oli selkeästi liian vähän. Kaikkiaan EU:n avoimuusrekisterissä oli heinäkuussa 2017 rekisteröityneitä eurooppalaisia lobbariorganisaatioita yli 11 300, ja niiden palveluksessa arvioitiin olevan yli 82 000 henkilöä. Valtaosa, 74 % organisaatioista, käytti lobbaukseen vuosittain alle 100 000 euroa. Vajaa 24 % organisaatioista käytti lobbaukseen 100 000–1 000 000 euroa, ja hieman yli 2 % organisaatioista peräti yli miljoona euroa vuodessa. (European Parliament 2018.)

Demokraattisen päätöksenteon ongelmia analysoidaan muun muassa julkisen valinnan teorian avulla. Julkisen valinnan teoria tutkii julkista sektoria, julkistaloutta ja politiikan keskeisiä ilmiöitä, mutta soveltaa niihin talousteorian työkaluja ja lähestymismetodeja. Julkisen valinnan teorian kiinnostuksen kohteisiin kuuluvat äänestäjät, puolueet, poliitikot, byrokraatit, lobbaajat ja intressiryhmät. (Buchanan 1984, 13; McLean 1987, vii, 1.) Tämä lähestymistapa auttaa ymmärtämään julkisen vallan päätöksentekoa sekä tunnistamaan sellaisia ongelmia kuin tiettyjen ryhmien oman edun tavoittelua (Butler 2013, 19).

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tarkoitus

Tässä tutkielmassa tarkastellaan maksupalvelulakia sekä erityisesti sen mobiilimaksamiseen liittyvää lainsäädäntöä ja eri intressiryhmien vaikutusta sen muotoutumiseen Suomessa julkisen valinnan teorian näkökulmasta. Tutkielman tarkoitus on esitellä julkisen valinnan teoriaa tutkimusalana sekä soveltaa sen viitekehystä tutkielman aineistoon. Tutkielmassa käsitellään lakien

valmistelua ja sääntelyn muotoutumista säätelijän päätöksenteossa eturyhmien vaikutuspyrkimysten paineessa, mutta ei lakien vaikutuksia ja toimivuutta. Vaikutuspyrkimyksiä tulkitaan myös regulaatioteorian valossa.

Tämän tutkielman näkökulmaksi valittiin julkisen valinnan teorian alaan kuuluva intressiryhmien edunvalvonta ja eduntavoittelu sekä sen ilmeneminen lainsäädäntöhankkeissa. Tutkielman keskeinen tutkimustehtävä oli selvittää, miten intressiryhmien vaikutus näkyy mobiilimaksamisen sääntelyssä Suomessa mobiilimaksamisen tullessa laajemmin sääntelyn piiriin maksupalvelulakia säädettäessä. Tarkoituksena oli selvittää, miten tiettyyn sääntelyyn päädyttiin, ketkä siihen pyrkivät vaikuttamaan ja millä tavoin sekä miten tämä näkyy sääntelyratkaisussa, johon laissa päädyttiin. Tutkielmassa on pyrkimyksenä pysyttäytyä deskriptiivisessä tutkimuksessa ja välttää normatiiviseen sääntelyteoriaan kuuluvaa arviointia siitä, mikä sääntelyvaihtoehto olisi paras. Tutkielmassa ei siis tutkita sitä, miksi ylipäätään säännellään, eikä sääntelyn sisältöä tai tavoitteiden järkevyyttä. Tutkielmassa ei ole pyritty yleistettävyyteen vaan kuvaamaan mobiilimaksamisen sääntelyn muotoutumista ja löytämään kirjallisista lainvalmisteluaineistoista eri intressitahojen kannanotoista vaikutuspyrkimyksiä lainsäädännön muotoutumiseen, jotta voidaan paremmin hahmottaa, miten intressiryhmien vaikutus ilmenee mobiilimaksamisen sääntelyssä Suomessa.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja -aineisto

Tässä tutkielmassa käytettiin laadullista lähestymistapaa ja tutkimus toteutettiin tapaustutkimuksena. Laadulliselle tutkimukselle ominaiseen tapaan tutkimuksen kohdejoukoksi valittiin tätä tutkimusta silmällä pitäen tarkoituksenmukaisesti voimassaolevan Maksupalvelulain (290/2010) säätämisen aikaiset valmisteluaineistot mobiilimaksamiseen kantaa ottavilta osin (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 164). Aineistona käytettiin laajasti aiempaa julkisen valinnan teoriasta julkaistua tutkimuskirjallisuutta. Empiirisenä aineistona eli tutkielman kohteena olevan mobiilimaksamisen sääntelyn osalta aineistona käytettiin julkisesti verkossa saatavilla olevia maksupalvelulain valmistelun yhteydessä muodostuneita dokumentteja. Aineistona olivat maksupalvelulaki (290/2010) sekä etenkin sen valmistelutyöt. Näitä olivat esimerkiksi Hallituksen esitys Eduskunnalle maksupalvelulaksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 169/2009 vp), lausunnot hallituksen esitykseen ja tähän liittyvät valiokuntien mietinnöt. Maksupalvelulakiin myöhemmin tehdyt muutokset ja muu voimassa oleva mobiilimaksamista koskeva lainsäädäntö sekä valmisteilla olevat lait on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.

Analyysin toteutusmuoto oli teorialähtöinen eli deduktiivinen. Aineiston hankintaa, analyysia ja raportointia ohjaavana lähtökohtana käytettiin julkisen valinnan teoriaa, jonka pohjalta määriteltiin tutkimuksessa kiinnostavat käsitteet sekä luotiin tarkastelua ohjaava kehys ja kategoriat, joihin aineisto voitiin suhteuttaa. Analyysirunko muodostui siis julkisen valinnan teorian ja erityisesti sen alaan kuuluvien intressiryhmien edunvalvontaa ja eduntavoittelua koskevien teorioiden pohjalta määritellyistä intressiryhmien luokitteluista. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95, 97–98, 113.) Tarkastelukehystä laadittaessa lähdettiin olettamuksesta, että tarkoituksena oli pystyä muodostamaan peruskäsitys eri tahojen vaikuttamispyrkimyksistä tarkasteltavan lain valmisteluun liittyen. Tämä onnistui yksinkertaisesti tutkimalla olemassa olevia julkisia lainvalmistelumateriaaleja. Haastatteluilla tai strukturoiduilla kyselyillä tietoja olisi voinut kerätä laajemmin ja kenties täsmällisemmin, mutta tutkimusekonomisista syistä johtuen tähän tutkielmaan valittiin rajatumpi lähestymistapa.

Tarkastelukehysten laatiminen pohjautui laadullisiin menetelmiin kuuluvan sisällönanalyysin käyttöön analyysimenetelmänä, sillä tämä menetelmä soveltui kehikon tarkastelukohteiksi valittujen lainvalmisteludokumenttien systemaattiseen ja objektiiviseen analysointiin sekä asiakirjoissa ilmenevien strukturoimattomien ilmaisujen merkitysten tarkasteluun (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103). Kehys muodostettiin siten, että tutkimuksen aineisto voitiin kerätä laadullisiin metodeihin kuuluvan kirjallisen aineiston analyysin keinoin, jossa tutkittavien näkökulmia tutkittavaan aiheeseen oli mahdollista havaita aineistoa yksityiskohtaisesti tarkastelemalla (Tuomi & Sarajärvi 2009, 10). Sisällönanalyysillä tavoitteena oli muodostaa tiivistetty ja selkeä kuvaus sääntelyyn vaikuttaneista tekijöistä, jotta hajanaisesta aineistosta voitiin luoda mielekästä ja yhtenäistä tietoa informaatioarvon lisäämiseksi ja jotta tutkittavasti ilmiöstä voitiin tehdä selkeitä ja luotettavia johtopäätöksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 101, 103–104, 108.)

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma alkaa johdannolla, jossa esitellään tutkimuskohde, tutkimuksen tavoite ja tarkoitus sekä tutkimusmenetelmät. Toisessa luvussa käsitellään julkisen valinnan teoriaa ja sen kehitystä tutkimuksen teoreettisena viitekehystenä sekä intressiryhmien lobbausta ja regulaatioteoriaa. Tutkielman kolmannessa luvussa kuvataan mobiilimaksamisen sääntelyä sekä tutkimusmenetelmät, -aineisto ja tutkimuksen kulku. Tutkimustulokset esitellään neljännessä luvussa, ja tutkielman lopuksi esitellään johtopäätökset ja jatkotutkimusaiheet.

2 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Julkisen valinnan teoria

Julkisen valinnan teoria on tutkimussuuntaus, joka soveltaa talousteorian työkaluja ja lähestymismetodeja politiikan tutkimukseen ja poliittiseen päätöksentekoon. Julkisen valinnan teoria käsittelee julkista sektoria, julkistaloutta ja politiikan keskeisiä ilmiöitä, ja sen kiinnostuksen kohteisiin kuuluvat äänestäjät, puolueet, poliitikot, byrokraatit, lobbaajat ja intressiryhmät. (Buchanan 1984, 13; Mueller 2004, 32; McLean 1987, vii, 1.) Vastaavasti kuten talousteoriassa, julkisen valinnan teorian analyysi pyrkii suhteuttamaan yksittäisten hallinnollisen sektorin toimijoiden käyttäytymisen havaittavissa oleviin toiminnan lopputulemiin. Yksittäisiä toimijoita julkisen valinnan näkökulmasta voivat olla henkilöt eri rooleissaan äänestäjinä, viranhakijoina, valittuina edustajina, puolueen johtajina tai jäseninä tai byrokraatteina. Julkisen valinnan teoria tutkii myös äänestysmenettelyitä ja -tapoja, vaalitavan uudistusta, demokratian teoriaa ja vaaliuudistuksia pyrkien ymmärtämään ja selittämään poliittisen sektorin monimutkaisia institutionaalisia vuorovaikutuksia. (Buchanan 1984, 13.)

Julkisen valinnan teoria ei ole tutkimuskohde, vaan se on tapa tarkastella aihetta. Mueller on kirjassaan (1979, 1) määritellyt sen markkinoiden ulkopuolisen päätöksenteon taloustutkimukseksi ("the economic study of nonmarket decisionmaking"). Julkisen valinnan teoriassa loogisella, deduktiivisella päättelyllä taloustieteilijät pyrkivät selvittämään, mitä rationaalinen toimija (kuten kuluttaja, yrittäjä tai ammattiliikkeen edustaja) tekisi maksimoidakseen mahdollisuutensa saavuttaa haluamansa. (McLean 1987, 1.) Julkisen valinnan teoria voidaan jakaa positiiviseen teoriaan, joka kuvaa, miten asiat ovat sekä normatiiviseen teoriaan, joka tutkii, miten asioiden tulisi olla. Julkisen valinnan teorian kirjallisuudessa kyseessä on useasti positiivinen analyysi. (McLean 1987, 5.)

Julkisen valinnan teoria on talouden (economics) ja valtiotieteen politiikan tutkimuksen (political science) välimaastoon sijoittuva tieteen alalaji, joka on luonnostaan poikkitieteellistä (Buchanan 1984, 11; Mueller 2004, 32). Esseessään "Politics Without Romance" Buchanan kuvaa, kuinka julkisen valinnan teoria auttaa karsimaan romanttiset ja ruusuiset kuvitelmat hallinnon ja siihen osallistujien toiminnasta ja korvaa ne skeptisemmällä ja realistisemmilla ajatuksilla siitä, miten hallinto ja siinä mukana olevat ihmiset todellisuudessa toimivat. Julkisen valinnan teoria esittää

sääntelyhäiriön tai julkisen vallan epäonnistumisen (theory of governmental failure), joka on täysin verrannollinen markkinoiden epäonnistumisen (theory of market failure) kanssa. Siinä missä markkinoiden epäonnistuminen kuvaa yksityisten markkinoiden epäonnistuvan ideaalisessa resurssien jakamisen tehokkuudessa, julkisen valinnan teoria osoittaa hallinnon tai poliittisen organisaation epäonnistuvan ideaalisessa tehokkuudessa ja oikeudenmukaisuudessa. Tästä näkökulmasta on se hyöty, että jokaisen yhteisön kohtaamat päätökset jaosta yksityisen ja julkisen sektorin välillä voidaan tehdä merkityksellisemmältä pohjalta, kun organisatoristen järjestelyiden vertailu voidaan tehdä realistisemmin mallinnettujen vaihtoehtojen pohjalta. (Buchanan 1984, 11–12.)

Taloustiede tutkii rationaalisia päätöksiä, tapahtuivatpa ne markkinoilla tai politiikassa. Rationaalisella yksilöllä taas tarkoitetaan henkilöä, joka kykenee asettamaan kohtaamansa vaihtoehdot johdonmukaiseen preferenssijärjestykseen ja tekemään johdonmukaisia valintoja niiden välillä. Taloustutkijoiden ryhdyttyä tarkastelemaan äänestämistä etenkin vuodesta 1951 alkaen havaittiin, että yhteisön on huomattavasti vaikeampaa tehdä rationaalisia valintoja kuin yksilöiden. (McLean 1987, 3.)

Julkisen valinnan teoria on metodologisesti individualistista. Sen perusyksiköt ovat valintoja tekeviä, toimivia ja käyttäytyviä henkilöitä eivätkä orgaanisia yksiköitä, kuten puolueita, läänejä tai kansakuntia. Sikäli julkisen valinnan teoriaa voisi kutsua myös politiikan individualistiseksi teoriaksi (individualistic theory of politics). Toimijoilla ei ole yhtä yhtenäistä käsitystä siitä, mikä olisi ”yleinen hyvä”, jota julkishallinnon tulisi kussakin tilanteessa edistää. Sen lisäksi toimijoilla nähdään taloustieteellisten taustaolettamusten mukaisesti olevan omat intressinsä ja erilaiset preferenssit sekä kunkin yksilön pyrkivän maksimoimaan oman hyötynsä näistä lähtökohdista. (Buchanan 1984, 13.)

Julkisen valinnan teoriaan liittyvät olennaisesti julkishyödykkeet. Puhdas julkishyödyke määritellään hyödykkeeksi, joka on jaoton, eli se on vapaasti saatavilla, eikä ketään voi estää kuluttamasta sitä sen jälkeen, kun hyödyke on saatavilla. Niukkuus ei liioin muodostu ongelmaksi, sillä hyödykkeen kulutus ei vähennä muiden mahdollisuutta kuluttaa hyödykettä. Julkishyödykkeiden ongelmana on, että ihmisiä on vaikea saada maksamaan niistä. Koska ketään ei voida kuitenkaan estää nauttimasta hyödykkeistä, haasteena on pyrkimys vapaamatkustajuuteen eli pyrkimys nauttia hyödykkeestä maksamatta siitä. (McLean 1987, 11.) Julkishyödykkeisiin liittyvät myös ulkoisvaikutukset, jotka voivat olla positiivisia tai negatiivisia. Myös säännöt ja lait ovat

julkishyödykkeitä ja soveltuvat sikäli erinomaisesti julkisen valinnan teorian metodein tutkittavaksi. Mikäli laki säädetään, se koskee kaikkia yhtäläisesti, vaikkei sillä ole yhtäläistä merkitystä kaikille (McLean 1987, 12, 19.)

2.2 Julkisen valinnan teorian kehitys

Julkisen valinnan teorian voidaan näkökannasta riippuen katsoa saaneen alkunsa 1700-luvulla ranskalaisten matemaatikoiden Jean-Charles de Bordan ja markiisi de Condorcet:n julkaisuista tai 1940-luvun loppupuolella taloustieteistä haarautuneena. Modernin julkisen valinnan teorian katsotaan kuitenkin juontavan juurensa näistä 1700-luvun ajatuksista. Condorcet havaitsi vuonna 1785 ensimmäisenä syklisten enemmistöäänestysten ongelman, jossa on mahdollista, ettei mikään kolmesta vaihtoehdosta saa enemmistön tukea. Esimerkiksi vaihtoehto x häviää keskinäisen äänestyksen vaihtoehdolle y , y taas häviää vaihtoehdolle z , mutta z häviää äänestyksessä vaihtoehdolle x . Tämä Condorcet:n paradoksi herätti kysymyksen, kuinka yhteisö voi tehdä valinnan tällaisten vaihtoehtojen välillä ja mikä on tällaisten päätösten oikeutus (Mueller 2004, 32; Butler 2013, 24). Condorcet:n työt nostivat esiin monia kysymyksiä, joita modernin julkisen valinnan teorian kirjallisuus käsittelee (Mueller 2004, 33).

Jean-Charles de Borda puolestaan mietti vuonna 1781 äänestysjärjestelmää, jossa ehdokkaiden saama äänimäärä paremmin heijastaisi äänestäjien mielipiteen vahvuutta (Butler 2013, 24–25). Aiheet jäivät unohduksiin, kunnes Lewis Carroll löysi kirjoitukset ja nosti ne äänestysmenettelyitä koskeneissa artikkeleissaan jälleen julkisuuteen 1870-luvulla. Sen jälkeen aihe taas unohtui, kunnes Arrow ja Black löysivät kirjoitukset uudelleen 1950-luvulla (McLean 1987, 26; Butler 2013, 25). Myös yksi modernia julkisen valinnan teoriaa edeltänyt avainteos oli ruotsalaisen taloustieteilijän Knut Wicksellin 1896 essee oikeudenmukaisesta verotuksesta, jossa hän käsitteli ongelmaa, jonka mukaan vallassa olevan enemmistön on mahdollista epäoikeudenmukaisesti siirtää verotaakkaa vähemmistön kannettavaksi. Vaikka kyse oli taloustieteen alan työstä, hän päätteli ainoastaan yksimielisen päätöksen pystyvän estämään vähemmistöjen hyväksikäytön, mikä on yhä edelleen yksi julkisen valinnan teorian kantavia ajatuksia. (Butler 2013, 25.)

1940-luvun lopulla skotlantilainen taloustieteilijä Duncan Black nosti Bordan ja Condorcet:n ajatukset uudelleen esiin ja saattoi ne yleisesti englanninkielisen maailman tietoon. Blackiä pidetäänkin nykyaikaisen julkisen valinnan teorian perustajana vuonna 1948 julkaisemiensa,

vaaleihin liittyviä ongelmia käsittelevien kirjoitusten ansiosta. (Butler 2013, 25.) Blackin kuuluisan mediaaniäänestäjän teorian mukaan selväpiirteisissä kysymyksissä poliittiset puolueet pyrkivät kallistumaan mielipideasteikoissa keskelle sijoittuvien mielipiteiden kannalle, sillä keskustasta on mahdollisuus saada eniten äänestäjiä. Koska poliittiset puolueet haluavat saada ääniä, lopputuloksena on, että puolueet kerääntyvät keskustaan, jolloin äänestäjille jää vain vähän todellista valinnanvaraa. (Butler 2013, 25.)

Muita tunnettuja julkisen valinnan teoriaan kuuluvia ilmiöitä ovat muun muassa Kenneth Arrow:n vuonna 1951 kehittämä Arrow:n mahdottomuusteoreema, jonka mukaan millään äänestystavalla ei saada kansalaisten preferenssijärjestyksistä muodostettua yhteistä sosiaalista preferenssiä siten, että muutamat vaatimattomat ehdot täytyisivät. (McLean 1987, 165). Jokaisen äänestysmenetelmän keskeinen kysymys on, miten tarkasti siitä muodostuvat kollektiiviset päätökset heijastavat yksittäisen äänestäjän mieltymysten luonnetta, vallitsevuutta ja voimakkuutta (Butler 2013, 25). Arrow osoitti, ettei yksinkertaisesti ole olemassa toteuttamiskelpoista demokraattista menetelmää, joka takaisi tällaisen onnistuneen tuloksen (Butler 2013, 26).

Varsinaisesti julkisen valinnan teorian (theory of public choice), poliittisen talousteorian (economic theory of politics) tai uuden poliittisen taloustieteen (new political economy) kehitys Amerikassa lähti 1950- ja 60-luvuilta (Buchanan 1984, 11). Julkisen valinnan perusta luotiin 1960-luvulla, kun muun muassa yksi sen perusteoksista, James M. Buchananin ja Gordon Tullockin *The Calculus of Consent* julkaistiin (Tollison 1984, 3). Vuonna 1962 julkaistu teos teki amerikkalaisista Buchananista ja Tullockista julkisen valinnan teorian johtohahmoja. Heidän kirjoituksensa käsitteli yksinkertaisista enemmistövaalitavoista aiheutuvia ongelmia sekä lehmänkauppailmiöitä. Heidän merkittävin panoksensa oli kuitenkin erottaa toisistaan perustuslaillinen vaihe, jossa äänestysmenetelmästä päätettiin sekä näiden säädösten pohjalta suoritettut äänestykset. He väittivät, että perustuslakia laadittaessa tulee vaatia yksimielistä päätöksentekoa, tai muuten enemmistö voi luoda järjestelmän, jolla se pystyy tulevaisuudessa äänestyksissä käyttämään vähemmistöä hyväkseen. He myös sovelsivat oman edun tavoittelun ajatusta useisiin eri yhteiskuntatieteisiin. (Butler 2013, 26–27, 92.)

Vuonna 1965 Buchanan ja Tullock perustivat Public Choice Society:n, jonka tarkoituksena oli pyrkiä vaihtamaan ajatuksia politiikan tutkimuksen parissa työskentelevien tutkijoiden kesken (Tollison 1984, 4; Butler 2013, 31). Muita seuran jäseniä ja sittemmin tunnettuja julkisen valinnan teorian tutkijoita olivat muun muassa Duncan Black, James S. Coleman, Anthony Downs, William

A Niskanen, Mancur Olson ja William A. Riker. Vuonna 1966 alettiin julkaista the Public Choice Society -lehteä, joka tänä päivänä ilmestyy nimellä Public Choice. Julkisen valinnan teorian suuntaus alkoi voimistua 1970-luvun alussa varsinkin Virginian yliopistossa Buchananin johdolla, ja 1970-luvulla julkisen valinnan suuntaus alkoi näkyä tutkijoiden töissä Euroopassa ja Japanissakin (Tollison 1984, 3–4; Buchanan 1984, 11.)

Buchanan ja Tullock perustivat julkisen valinnan teorian koulukunnan, joka tunnetaan ”virginialaisena kouluna”. Se keskittyy perustuslain teoriaan, analysoi politiikan tutkimuksen keinoin reaali maailman poliittisia instituutioita ja antaa suosituksia saatujen tulosten perusteella. Koulukunta korostaa erityisesti perustuslakiin liittyvien järjestelyjen tärkeyttä pyrittäessä ehkäisemään vähemmistöjen hyväksikäyttöä. Toinen julkisen valinnan teorian haara, ”Rochesterin koulukunta”, soveltaa julkisen valinnan analyysiin tilastotiedettä ja matemaattisia menetelmiä. Koulukunnan perustaja, amerikkalainen politiikan tutkija William H. Riker olikin ensimmäinen, joka sovelsi tutkimuksissa peliteoriaa. Näiden lisäksi on ”Chicagon koulukunta”, joka keskittyy puhtaaseen kollektiivisen päätöksenteon talousteoriaan ja soveltaa puhdasta talousteoriaa poliittisen ”markkinapaikan” toimintaan. Tämän koulukunnan pioneereja olivat George Stigler ja Gary Becker. (Butler 2013, 27–28, 90–91.)

Julkisen valinnan teorian kasvavaa kannatusta kuvastaa muun muassa se, että Eurooppaan perustettiin oma Public Choice Society vuonna 1973 (Tollison 1984, 4). 1980-luvulle tultaessa julkisen valinnan teorian vaikutukset näkyivät julkistalouden opetuksessa, jossa kiinnitettiin enenevässä määrin huomiota sen selittämiseen, miksi hallinto tekee, mitä se tekee. Kaikkiaan julkisen valinnan teorialla on ollut selkeä vaikutus talouden ja politiikan tutkimuksen kirjallisuuteen, jota on sittemmin tullut runsaasi lisää. Julkisen valinnan tutkijat, kuten Buchanan ja Tullock, ovat eniten siteerattuja tutkijoita yhteiskuntatieteissä, mikä kertoo siitä määrästä, kuinka paljon muut tutkijat käyttävät näitä tutkimuksia omien töidensä tukena. Vaikutteita julkisen valinnan teoriasta on nähtävissä myös käytännön elämässä tiedemaailman ulkopuolella esimerkiksi Yhdysvaltojen hallinnossa. (Tollison 1984, 5–6). Julkisen valinnan teorian arvostuksesta voidaan katsoa kertovan myös monien julkisen valinnan teorian tutkijoiden töistään saamat Nobel-palkinnot. James Buchanan voitti talouden Nobel-palkinnon 1986 tunnustuksena roolistaan yhtenä julkisen valinnan teorian perustajista (McLean 1987, vii). Kaksi muutakin Public Choice Societyn puheenjohtajanakin toiminutta tutkijaa, Vernon Smith ja Elinor Ostrom, on saanut Nobelin taloustieteen palkinnon (Butler 2013, 92). Myös Kenneth Arrow, George Stigler ja Gary Becker ovat saaneet Nobelin palkinnon (mm. Butler 2013, 25; Nobelprize.org 2018).

Julkisen valinnan teoria on muuttanut tapaa, jolla tutkijat, journalistit, poliitikot ja älymystö lähestyvät politiikkaa, hallintoa ja hallinnollisia prosesseja. Julkisen valinnan teoria tarjoaa älyllis-analyttis-empiirisen pohjan lisääntyvässä määrin pragmaattiselle, realistiselle politiikan vaihtoehtojen arvioinnille. Vaikka julkisen valinnan teoria on lähtöisin Yhdysvalloista, kiinnostus sitä kohtaan oli suurta myös Euroopassa jo 1980-luvulla, mihin lienee vaikuttanut Euroopan myllerrys ja Euroopan Unionin muodostumisen vaiheet. (Tollison 1984, 7.) Uudemmat julkisen valinnan teorian tutkimukset kohdistuvat esimerkiksi siihen, millä tavoin usean puolueen koalitiot muodostuvat, miten pysyviä kyseiset liittoumat ovat ja miksi monet puolueet päättävät koalitioiden muodostamisen sijaan mennä mukaan vähemmistöhallituksiin. (Butler 2013, 30.)

2.3 Julkisen valinnan teorian tutkimuskohteita

Poliittinen vaihdanta on väistämättä mutkikkaampaa kuin talousteorian vaihdanta, koska kahden vaihdannan osapuolen sijaan poliittinen vaihdanta koskee kaikkia relevantin yhteisön jäseniä. Poliittisen vaihdannan kaksi tasoa tarjoavat luonnollisen luokittelun kahdelle toisiinsa liittyvälle mutta erilliselle tutkimusalueelle, jotka kuitenkin molemmat kuuluvat julkisen valinnan piiriin. Ensimmäistä näistä voidaan kutsua konstitutionaaliseksi talousteoriaksi (economic theory of constitutions). Tämän teorian kehittäminen oli päätarkoitus *The Calculus of Consent* -kirjaa kirjoitettaessa. Toisena tähän liittyy poliittisten instituutioiden teorian (theory of political institutions) tutkimus siitä, miten näiden voidaan olettaa toimivan constitutional-legal-rakenteessa. (Buchanan 1984, 14, 21.) Tähän liittyvät teoriat äänestyksistä ja äänestyssäännöistä, teoriat vaali- ja puoluekilpailusta (theories of electoral and party competition) sekä teoriat byrokratiasta (theories of bureaucracy). (Buchanan 1984, 14–15). Modernissa julkisen valinnan teoriassa äänestyssääntöjen teoria (theory of voting rules) alkaa Blackin 1958 julkaistusta teoksesta. Teoria vaali- tai puoluekilpailusta (theory of electoral or party competition) polveutuu pitkälti Downsien 1957 julkaistusta työstä. Byrokratiateorian (theory of bureaucracy) sen modernissa mielessä kehitti ensiksi Tullock 1965. (Buchanan 1984, 21.)

Konstitutionaalinen taloustiede (The Economic Theory of Constitutions), joka muodostaa keskeisen osan julkisen valinnan teoriaa, nostaa esiin kysymyksiä siitä, miten perustuslait tulisi muodostaa, miten hallintoa voidaan ja tulisi rajoittaa, mitä julkisen hallinnon tulisi sallia tehdä sekä millä ehdoin ja missä määrin yksilöiden tulisi olla äänioikeutettuja. Nämä kysymykset edellyttäisivät

vastausta positivistiselta, ennustavalta analyysiltä siitä, kuinka erilaiset poliittiset organisaatiot tulevat toimimaan, mikäli ne ovat perustuslaillisesti valtuutettuja (constitutionally authorized). Informoitua ja merkityksellistä teoriaa konstituutioista ei voida muodostaa, kunnes on olemassa teoria toiminnasta vaihtoehtoisten poliittisten hallintojen vallitessa. (Buchanan 1984, 16; Butler 2013, 7.)

Julkisen valinnan teoriassa politiikan tarkastelun kohteena on erityisesti kaksi keskeistä ongelmaa: kollektiivisen toiminnan ongelma (the collective action problem) ja preferenssien yhteensovittamisen ongelma (problem of aggregating preferences) (McLean 1987, 9). Preferenssien yhteensovittamisen ongelma on poliittinen ongelma, mutta sitä ovat lähinnä tutkineet taloustieteilijät, jotka muutenkin kohtaavat ei-yhteismitallisten asioiden yhteensovittamista. Ongelmasta käytävän modernin keskustelun alkuna pidetään taloustieteilijöiden Arrow (1951) ja Black (1958) kirjoituksia. (McLean 1987, 10.)

Julkisen valinnan teorian äänestäjää voidaan verrata talousteorian kuluttajaan. Kuluttaja käyttää rahaa, äänestäjä äänensä hyvinvointinsa maksimoidakseen. Näissä on kuitenkin yksi merkittävä ero. Äänestäjän ei välttämättä ole rationaalista äänestää, vaikka ääni näin jäisi käyttämättä. Downs kirjoitti vuonna 1957 klassisen esityksensä äänestämisen rationaalisuudesta. Äänestämiseen kuluu aikaa, joskus rahaa sekä vaivaa ottaa selvää ehdokkaista ja näiden vaaliohjelmista, jotta äänestäjä voisi tehdä valinnan eri vaihtoehtojen väliltä. Silti yhdenkään yksittäisen äänestäjän valinta ei todennäköisesti vaikuta vaalien tulokseen. Tämän lisäksi politiikassa kustannukset ja hyödyt jakautuvat monen ihmisen kesken. Mikäli nämä resurssit voisi käyttää paremmin hyödyksi muulla tavoin, äänestäjän ei ole järkevää äänestää. (McLean 1987, 45; Butler 2013, 40-41.) Tämä saa valitsijan suhtautumaan poliittisiin kysymyksiin rationaalisen välinpitämättömästi; Downs osoitti, että äänestäjän saama hyöty suhteessa käytettyihin resursseihin on niin pieni, ettei tämän ole järkevää äänestää (McLean 1987, 46). Tässä ilmenee äänestämällä saatavan hyödyn julkishyödykepiirre ja mahdollisuus vapaamatkustajuuteen. (McLean 1987, 48.)

Päätettävänä olevien asioiden tärkeys vaikuttaa myös äänestäjien ja poliitikkojen käyttäytymiseen. Tässä asiat voidaan jakaa kolmeen tärkeysluokkaan, joista tärkeimpinä pidetyillä on suuri vaikutus äänestyspäätöksiin, ja poliitikot pyrkivät täyttämään mahdollisimman monien äänestäjien toiveet näissä asioissa. Seuraavan tason asioista äänestäjillä on varmat ja verrattain vakaat mielipiteet, mutta ei välttämättä vaikutusta äänestyskäyttäytymiseen. Vähiten tärkeinä pidetyistä asioista äänestäjillä ei ole todellista mielipidettä. Näiden vähiten tärkeinä pidettyjen asioiden osalta

poliitikot ja intressiryhmät voivat jättää yleisen mielipiteen täysin huomiotta linjausta muodostaessaan. (McLean 1987, 53–55.)

Muita julkisen valinnan teorian tutkimuskohteita ovat lobbaus, eturyhmät ja edunvalvonta, lehmänkaupat, vapaamatkustajuus, julkisten budjettivarojen tavoittelu, koalitiot, säännöstelyn vaikutukset sekä virkamiesten pyrkimykset laajentaa julkisen sektorin kokoa ja oman hallinnonalansa määrärahoja omaa vaikutusvaltaansa kasvattaakseen. (Butler 2013, 7, 68, 79.) Julkisen valinnan teoreetikot ovat myös selittäneet hallinnon paisumista, taktista äänestämistä sekä äänestäjien rationaalisen välipitämättömyyden olemusta, alkuperää sekä näiden laajempia poliittisia vaikutuksia. (Butler 2013, 79.) Kaikkiaan julkisen valinnan talousteorian vaikutus yhteiskuntatieteisiin on suuri. Se on tehnyt väistämättömäksi vaalien, lainsäädäntöelinten ja byrokratian todellisen luonteen uudelleen arvioimisen. (Butler 2013, 23.) Julkisen valinnan teoreetikot ovat tutkineet myös lokalisoinnin ja federalismin ajatusta, jonka mukaan yksi keino rajoittaa valtaa on jakaa se maantieteellisesti ja viedä päätöksenteko mahdollisimman pitkälti paikallistasolle (Butler 2013, 77). Kun ensimmäisen sukupolven tutkijoiden työt keskittyivät päätöksentekoon kaksipuoluejärjestelmässä, myöhemmin tutkimuksissa on paneuduttu monipuoluejärjestelmien tutkimiseen (Butler 2013, 84–85).

Julkisen valinnan teoria voi valaista vanhoja politiikan ja sosiologian keskiössä olevia ongelmia uudelta kantilta. Esimerkiksi kolmeen merkittävään maailmanlaajuiseen huolenaiheeseen, asevalvontapolitiikkaan, ympäristöön sekä vapaakauppaan ja protektionismiin liittyvät osallistujien kollektiivisen yhteistoiminnan ongelmat. (McLean 1987, 190.)

Julkisen valinnan koulukunta on antanut vaikutteita myös muiden tieteenhaarojen teoriaan ja tutkimukseen. Yksi tällainen esimerkki on oikeuden ja talouden vuorovaikutussuhdetta tarkastelevassa oikeustaloustieteessä (law and economics) tapahtunut havahtuminen positiivisen regulaatioteorian tarpeeseen. Positiivisessa regulaatioteoriassa tarkastellaan, mitkä tekijät vaikuttavat siihen, että tietty lainsäädäntövaihtoehto tulee valituksi. Havahtumisen taustalla on huomio, ettei lainsäätäjät välttämättä teekään valintojaan sillä perustella, mikä parhaiten edistäisi yleistä etua, vaan lainsäätäjän valintoihin vaikuttavat jopa haitallisessa määrin etujärjestöjen painostus sekä lainsäädäntöä valmistelevien virkamiesten intressit. Tässä näkyy, että positiivinen regulaatioteoria on saanut voimakkaimmat vaikutteensa poliittiseen päätöksenteon analysointiin taloustieteellisin apuvälinein keskittyvältä julkisen valinnan koulukunnalta. Regulaatioteoreettinen lähestymistapa palvelee oikeustaloustieteessä lainsäätäjää siinä, missä lainopillinen lähestymistapa

palvellee lain soveltajaa. Positiivinen regulaatioteoria mahdollistaa sopeutumiskustannusten minimointikeinojen analysoinnin. Sopeutumiskustannuksilla tarkoitetaan lainsäätäjälle, lain soveltajalle sekä yrityksille ja kuluttajille uuden lain säätämisestä tai voimassaolevan lain muuttamisesta aiheutuvia kustannuksia. Ne ovat eräänlaisia siirtymäkauden kustannuksia, jotka häviävät vähitellen, kun uuden tai muuttuneen lainsäädännön mukaiset pelisäännöt on omaksuttu. (Määttä 1999, 9, 13, 15-16.)

2.4 Intressiryhmien lobbaus

Lobbaus on poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamista ryhmän edun mukaisesti viestimällä niiden tahojen kanssa, jotka ovat keskeisiä kyseisessä poliittisessa päätöksentekoprosessissa. Lobbauksen kohderyhmiä ovat poliittiset päättäjät, virkamiehet, kilpailevat lobbaajat, joukkoviestimet, kansalaiset ja lobbaajan omat sidosryhmät. (Jaatinen 2003, 18.) Intressiryhmien lobbaus kohdistuu poliittiseen päätöksentekoon, joten poliittiset päättäjät ja virkamiehet ovat vaikuttamisen keskeisimpiä kohderyhmiä. Asiasta riippuen kohteeksi valikoituvat eri päätöksentekotasot, kuten kunta, valtakunta ja EU sekä päätöksentekoprosessin eri vaiheet valmistelusta toimeenpanoon. Esimerkiksi ministeriöissä päätöksiä valmistelevien työryhmien virkamiehet, istuvan hallituksen ministerit avustajineen, kansanedustajat ja toimeenpanevat virkamiehet ovat kansallisella tasolla Suomessa keskeisiä lobbauksen kohderyhmiä. Näiden lisäksi aktiivisia lobbaajia voivat olla myös keskusjärjestöt, valtakunnallinen media ja kansalaisryhmät, joiden tavoitteena on aikaansaada toivotun kaltainen päätös. (Jaatinen 2003, 15.)

Intressiryhmä on mikä tahansa organisaatio, joka pyrkii vaikuttamaan julkiseen politiikkaan. Toisin kuin poliittiset puolueet tai virallinen byrokraatia, se ei ole suoraan osallisena hallinnossa, mutta intressiryhmien jäsenet tai potentiaaliset jäsenet kohtaavat samantapaisia julkishyödykeongelmia kuin poliitikot ja byrokraatit. Koska lobbaukseen käytettävä aika ja raha ovat moninkertaisia suhteessa äänestämiseen, herää Downsian äänestämisen rationaalisuutta koskeviin pohdintoihin viitaten kysymys lobbaukseen osallistumisen rationaalisuudesta. (McLean 1987, 62.)

Intressiryhmien lobbaus kohdistuu julkishyödykkeisiin. Hallinnolliset päätökset, sikäli kuin eivät ole täysin jaollisia, ovat julkishyödykkeitä. Päätös tai säädös on siis olemassa ryhmän kaikille jäsenille, joita se koskee riippumatta siitä, ovatko he osallistuneet sen lobbaamisen kustannuksiin. Hallinnollinen menettelytapa ei voi aina olla täysin jaollinen, eli vain päätöksen kohteita

hyödyttäviä, vaikka hallinto ja lobbaaja molemmat niin toivoisivat. Ajatellaan esimerkiksi tullimaksujen lobbausta. Tullimaksut ovat yleensä huono asia kaikille paitsi niille, joita tullit alalla suojaavat. Heille maksut ovat hyödyke, joka ei ole täysin jaollinen. (McLean 1987, 62.) Mikäli hallinnolliseen päätökseen liittyy jokin jaoton elementti, josta siis kaikki hyötyvät, eikä ketään voida sulkea ulkopuolelle, on potentiaalisilla lobbaukseen osallistujilla kiusaus vapaamatkustaa. Jos osa heistä tekee näin, hyödykettä tuotetaan liian vähän, mutta jos kaikki vapaamatkustavat, hyödykettä ei tuoteta lainkaan. (McLean 1987, 63.)

Amerikkalainen taloustieteilijä Mancur Olson tutki vuonna 1965 julkaisemassaan teoksessa *The Logic of Collective Action* eturyhmien vaikutusta poliittiseen prosessiin. Etujärjestöjen olemassaolo oli kiistatonta. (Butler 2013, 27–28). Olson kuitenkin osoitti, että monet suuret eturyhmät, kuten kuluttajat ja veronmaksajat, kokevat vaikeaksi käynnistää tehokkaita edunvalvontakampanjoita (Butler 2013, 28). Eräänä syynä tähän on vapaamatkustajan ongelma: jos vaikkapa jokin kuluttajia edustava etujärjestö onnistuu hankkimaan myönnytyksiä poliitikoilta, tästä hyötyvät kaikki kuluttajat, osallistuivatpa he aktiivisesti kampanjaan tai eivät. Tällöin herää kysymys, miksi osallistua kampanjaan, jos siitä voi hyötyä muiden tehdessä kaiken työn? Tämän takia sellaiset ryhmittymät, kuten ammattikunnat ja ammattiliitot, jotka onnistuvat pitämään hankkimansa edut ainoastaan itsellään, ovat julkisessa keskustelussa yliedustettuina, kun taas esimerkiksi kuluttajat ja veronmaksajat, vaikka ovatkin lukumääräisesti suurempia, ovat aliedustettuina, koska niiden jäsenten on vaikeampi järjestäytyä. (Butler 2013, 28.)

Olson (ks. Olson 1971, 1982) erottaa kolme kategoriaa eturyhmiä, joita hän kutsuu ”etuoikeutetuiksi” (privileged), ”keskisuuriksi” (intermediate) ja ”latenteiksi” (latent). Vastaavasti ryhmät ovat pääsääntöisesti kooltaan pieniä, keskikokoisia ja suuria. Etuoikeutettuun ryhmään kuuluu vähintään yksi jäsen, joka hyötyy julkisesta hyödykkeestä riittävästi yksityisesti, että on valmis tuottamaan sen vaikka itse, mikäli välttämätöntä. Etuoikeutetut ryhmät ovat yleensä pieniä, mutta eivät välttämättä. Mikä tahansa toimiala, joka hyötyisi tulleista, on etuoikeutettu, jos hyödyt vähintään yhdelle sen jäsenelle ovat suuremmat kuin jäsenen osuus lobbauksen järjestämisen kustannuksista. Keskikokoinen ryhmä ei ole etuoikeutettu, mutta sen potentiaalisia jäseniä on riittävän vähän, jotta kaikki voivat olla tietoisia toistensa tekemisistä ja tekemättä jättämisistä. Olson olettaa, että joissakin keskikokoisissa ryhmissä tapahtuu kollektiivista toimintaa, koska jäsenet seuraavat toistensa käytöstä ja uhkausten, lupauksen ja ehdollisen yhteistyön prosessin avulla saattavat tuottaa julkishyödykkeen. (McLean 1987, 63.)

Useimmat ryhmät eivät ole etuoikeutettuja eivätkä keskisuuria, ja näitä Olson kutsuu latenteiksi. Latentin ryhmän ei välttämättä tarvitse edes olla olemassa. Esimerkiksi kaikilla työttömillä on useita yhteisiä intressejä, ja korotus työttömyysetuuksiin olisi julkishyödyke kaikille työttömille. Silti työttömien lobbaus ei ole latenttia, vaan se on käytännössä olematonta. Olson esittää erilaisia selityksiä latenttien ryhmien olemassaololle: valtio on saattanut perustaa ryhmän, ryhmä on perustettu jo aiemmin joltain muuta tarkoitus varten, ryhmien lobbaus saattaa olla sivutuote toimista, joilla ajetaan suuremmin ryhmän etuja tai ryhmä menestyy valikoiduilla jäsenilleen tarjoamallaan eduilla. Valikoidut edut ovat poissulkevia, toisin kuin julkishyödykkeet. (McLean 1987, 63, 67.) Kuluttajat ovat äärimmäinen esimerkki latentista ryhmästä. Yksilön odotettu rajahyöty osallistumisesta kuluttajien lobbaukseen kansallisessa politiikassa on äärettömän pieni (McLean 1987, 76). Kaikki ryhmät eivät myöskään ilmaise mielipidettään, vaikka niillä olisi sellainen. Kuluttajat ovat usein tällainen ryhmä. Ryhmän painostusvoima ei ole missään suhteessa siihen, miten montaa kansalaista ryhmä edustaa. (McLean 1987, 77.)

Olson on luokitellut ryhmät myös tuottajaryhmiksi (producer groups), kuluttajaryhmiksi (consumer groups) ja altruistisiksi ryhmiksi (altruistic groups). Tuottajaryhmät kontrolloivat tuotannontekijöitä ja ovat voimakkaita neuvottelijoita, koska ne voivat uhata pitää itsellään hallitsemansa tuotannontekijän. Esimerkiksi kapitalisti voi sulkea tehtaansa. Kuluttajaryhmät ovat tyypillisesti heikompia kuin tuottajaryhmät. Vaikka ne eivät ole vähemmän omaa etua tavoittelevia, niiltä puuttuvat sanktiot, sillä ne eivät esimerkiksi kontrolloi mitään tuotannontekijöitä. Siten niiden on vaikeampi suostutella hallintoa tarjoamaan julkishyödykkeitä nykyisille tai potentiaalisille jäsenilleen. Altruistiset ryhmät saattavat olla vielä heikompia, sillä niiltä puuttuu oman edun tavoittelun kannustin. Olsonin luokittelun käsittein lähes kaikki kuluttajaryhmät ja altruistiset ryhmät ovat latenteja ja äärimmäisen harvoin etuoikeutettuja ryhmiä. Tuottajaryhmät saattavat sijoittua mihin tahansa Olsonin luokittelun kategorioista. Mitä harvempia tuottajia kussakin ryhmässä on, sitä todennäköisemmin se on joko etuoikeutettu tai keskisuuri. (McLean 1987, 64.)

Olson ei käsittele etuoikeutettuja ja keskisuuria ryhmiä täysin johdonmukaisesti. Hän olettaa, että etuoikeutetuissa ryhmissä ei olisi strategista vuorovaikutusta jäsenten kesken, mutta keskisuurissa olisi tai ainakin saattaisi olla. Strategisella vuorovaikutuksella tarkoitetaan, että kukin toimija perustaa päätöksensä jonkinlaiseen olettamukseen muiden päätöksistä ja että lopputulema on funktio kaikkien toimijoiden riippumattomista päätöksistä. Etuoikeutettuja ryhmiä tulisi kuitenkin lähestyä samalla tavoin kuin keskisuuriakin. Mitä pienempi ryhmä, sitä todennäköisemmin sen jäsenten kesken on strategista vuorovaikutusta. Olson olettaa etuoikeutettujen ryhmien olevan

yleensä pienempiä kuin keskisuurten. (McLean 1987, 67) Olson esittää pienten ryhmien suuria ryhmiä todennäköisemmin pystyvän ratkaisemaan kollektiivisen toiminnan ongelmat yhteistyössä. (McLean 1987, 178.) McLean osoittaa, että tämä ei päde poikkeuksetta, esimerkiksi jos ryhmällä on kehittyneet vastavuoroisen altruismin tavat (McLean 1987, 178–179).

Tyypillinen piirre, joka Olsonin mukaan (1965, 132) erottaa isot taloudelliset ryhmät merkittävistä lobbausorganisaatioista on, että nämä ovat olemassa myös jotain muuta tarkoitusta varten, jolloin niiden lobbaus on sivutuotetta organisaatioiden perustarkoituksen ajamisesta. Tätä on kritisoitu muunmuassa sillä periaatteella, että monet keskeiset lobbausorganisaatiot Yhdysvaltojen kansallisessa politiikassa ovat tuottajaryhmäjärjestöjä, jotka ovat olemassa nimenomaan lobbaustarkoituksessa. Siten lobbauksen pitämistä organisaation, kuten ammattijärjestön toiminnan sivutuotteena, voi pitää kyseenalaisena. (McLean 1987, 68.) Joissain tapauksissa lobbauksen tulos voi olla hyvin houkutteleva. Lakimuutosten yhteydessä toinen osapuoli voi saavuttaa merkittäviä etuja joutumatta maksamaan tappion kokevalle osapuolelle. Tästä syystä lobbaus lakimuutosten yhteydessä on etuoikeutettua useammin kuin Olson antaa ymmärtää. Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että hyöty ei rajoitu rahalliseen hyötyyn. Muutkin koetut hyödyt vaikuttavat lobbauskalkulaatioon (calculus of lobbying). (McLean 1987, 69.)

Radikaalimpaa kritiikkiä Olsonin mallia kohtaan McLean (1987, 70) esittää siitä, että Olson tuntuu joskus unohtavan politiikan. Etenkin kirjassa *The Rise and Decline of Nations* tuskin mainitaan poliitikkoja, byrokraatteja ja äänestäjiä. Mutta poliitikot välittävät äänistä siinä missä ryhmien intresseistäkin. Varsinkin, jos poliitikkoja pidetään julkisen valinnan teoreetikkojen tyypilliseen tapaan ääntensä maksimoijina, ryhmät ovat selkeästi toisella sijalla. Silti poliitikot kiinnittävät niihin huomiota ainakin kolmesta syystä. Ensimmäkin ryhmillä on äänestysvoimaa itsessään, sillä ne voivat ohjeistaa jäsenistönsä äänestyskäyttäytymistä sen mukaan, millainen kanta poliitikolla on ryhmän asioihin. Toisekseen poliitikot saattavat tarvita ryhmien rahoitusta. Jos poliitikko saa tuottajaryhmän tukea, poliitikon on kuunneltava ryhmän näkemyksiä, vaikka ne olisivat ristiriidassa äänestäjien näkemysten kanssa. Kolmanneksi poliitikot tarvitsevat usein ryhmien erityisosaamista ja tietoja saadakseen linjauksensa ryhmän alueella toimeksi. Lobbausvoima ja äänestysvoima vetävät usein eri suuntiin ja molemmat vaikuttavat poliitikon ratkaisuihin. Kumpi voima on vahvempi, riippuu käsillä olevasta asiasta. (McLean 1987, 70.)

Lobbauksen tehokkuutta ja tuloksellisuutta tulisi arvioida useista näkökulmista, jotta siitä saadaan oikea kokonais käsitys. Tärkein kriteeri on arvioida lopullista päätöstekstiä, miten hyvin poliittinen

loppuratkaisu vastaa lobbaajan alkuperäisiä tavoitteita ja miten lobbaajan intressit tulevat siinä huomioonotetuiksi. Loppuratkaisua voidaan tarkastella myös sen perustella, miltä osin se vastaa ja miltä osin se ei vastaa lobbaajan tavoitteita. Mikäli loppuratkaisu ei ota huomioon lobbaajan intressejä, voidaan loppuratkaisua arvioida sen perusteella, onko ratkaisun alkuperäinen ongelmanmäärittely lobbaajan toivomuksen mukainen, tyydyttääkö valittu ratkaisutapa lobbaajaa ja vastaako laadittu säädös lobbaajan tavoitteita ja onko toimeenpanotapa lobbaajalle mieleinen. (Jaatinen 2003, 131–133.)

2.5 Lobbauksen kehitys ja mittakaava

EU:n intressiryhmäaktiivisuus alkoi kasvaa räjähdysmäisesti 1990 lainsäädännöllisten tehtävien vähittäin alkaessa siirtyä jäsenmailta EU:n instituutioille. Tuohon aikaan arviolta 1 400 intressiryhmää operoi Euroopan tasolla. (Coen 2009, 146.) Kasvu oli huomattavaa niin EU-tasolla kuin kansallisillakin tasoilla. Eturyhmät ja lobbarit olivat olleet aktiivisia eurooppalaisen politiikan suhteen aina EU:n perustamisesta alkaen. Etujärjestöjen koko, laajuus ja tyyppi kuitenkin kehittyivät dramaattisesti seuraavien 20 vuoden kuluessa. Vuoden 2009 tienoilla arvioitiin jo noin 15 000–20 000 intressin operoivan Brysselissä. (Coen & Richardson 2009, 3, 5–6.) Vuonna 2011 rekisteröityneitä organisaatioita oli vajaat 2000 (European Parliament 2018).

Institute of Public Administration vertaili jo 2004 alussa lobbareita koskevia sääntöjä ja käytäntöjä parlamentaarisisissa järjestelmissä eri puolilla maailmaa ja totesi selkeiden lobbareiden ja intressiryhmien toimintaa koskevien sääntöjen olevan poikkeus pääsäännöstä. Samassa myös todettiin lobbareiden määrittelyn haastavuus ja sen osavaikutus siihen, ettei sääntelyä ole. Riippumatta valitusta lähestymistavasta, yleisen huomion kiinnittämistä yhteiskunnan ja hallinnon (poliitikkojen sekä byrokraattien) väliseen suhteeseen pidetään lisääntyvässä määrin suositeltavana ja välttämättömänä kehityksenä hyvän hallinnon kannalta. (Malone, 3–4, 25) Aihetta on siis sivuttu jo aiemminkin.

Euroopan komission avoimuusrekisteri luotiin vuonna 2008 ja yhdistettiin Euroopan parlamentin jo vuonna 1995 aloitettuun rekisteriin 2011 (European Parliament 2018). Yritykset, yhdistykset ja kansalaisjärjestöt käyttävät sitä rekisteröidäkseen virallisesti lobbaajiensa lukumäärän sekä paljonko ne kuluttavat EU:n instituutioiden lobbaamiseen. Avoimuusrekisteriin tietojen antaminen on vapaaehtoista, eikä taloudellisten tietojen sen paremmin kuin muidenkaan tietojen oikeellisuutta

tarkasteta. Lobbausta harjoittavien entiteettien lukumäärä rekisterissä on 35-kertaistunut sen perustamisen jälkeen. (POLITICO 2017.) Rekisteröityneiden organisaatioiden määrä on kasvanut tasaisesti, mutta kasvu kiihtyi 2014 ja edelleen 2016 lopulla, kun komissio ehdotti rekisteröitymisestä pakollista (European Parliament 2018).

Vielä 2009 EU:n päätöksentekoprosessi oli edelleen pääasiassa hallitusten välistä, eli jäsenvaltioiden hallitukset tekivät päätökset. Sen myötä jäsenvaltioiden hallitukset olivat edelleen tärkeitä tekijöitä EU:n politiikkapäätösprosessissa. Tästä syystä intressiryhmät pitivät kansallista vaikuttamista suoraan EU:n elimiin vaikuttamista tärkeämpänä. Yleisesti intressiryhmät syntyvät kansallisella tasolla ja ovat sidoksissa kotimaisiin institutionaalisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin rakenteisiin, jotka eroavat merkittävästi eri jäsenmaissa. (Saurugger 2009, 105–106.)

Keväällä 2014 Brysselissä oli Corporate Europe Observatoryn mukaan ainakin 30 000 lobbaria, mikä oli lähes yhtä paljon kuin Euroopan komission palkkalistoilla olevat 31 000 työntekijää. Vain Washingtonissa oli tiheämpi keskittymä lobbareita, jotka pyrkivät vaikuttamaan lainsäädäntöön. Joidenkin arvioiden mukaan lobbarit vaikuttivat 75 %:iin lainsäädännöstä. (Traynor 2014.) EU-lobbaukseen käytettiin tuolloin 1,1 miljardia euroa (Teikari 2017). Mielenkiintoinen huomio oli myös, että verrattuna muihin valtaviin vaikutusryhmiin, kuluttajansuojan edustus lobbareiden joukossa oli vähäistä. Ainoa kuluttajien ääni Brysselissä oli the Bureau of European Consumer Organisation (BEUC). Sillä oli 35 työntekijää ja lähes puolet sen budjetista tuli EU:lta itseltään, mikä teki neuvotteluista hankalia. (Traynor 2014.)

POLITICO:n EU:n avoimuusrekisteristä tekemän analyysin mukaan vuonna 2016 lobbarit käyttivät jo ennätyselliset 1,7 miljardia euroa eurooppalaisiin instituutioihin vaikuttamiseen. POLITICO:n tekemän tutkimuksen mukaan todelliset panostukset kuitenkin osoittautuivat paljon suuremmiksi. Tämän perusteella EU-lobbaukseen käytettävä summa alkaa lähestyä Washingtonissa lobbaukseen käytettävää summaa, joka Center for Responsive Politicsin mukaan oli 2,7 miljardia euroa 2016. (ks. POLITICO 2017.)

Keskustelu markkinoiden ja hallinnon läpinäkyvyydestä sekä tarve lobbauksen eli yhteiskunnallisen vaikuttamisen tarkastelemiselle ja muuttamiselle on hyvin ajankohtaista. Joulukuussa 2017 EU:n pysyvien edustajien komitea (COREPER) antoi puheenjohtajalleen mandaatin ryhtyä neuvottelemaan vuonna 2018 jäsenmaiden kesken pakollisesta avoimuusrekisteristä sekä yhteisten sääntöjen asettamisesta EU-tason edunvalvonnan edustajien toimille. (Blom 2018, 313; Euroopan

Unionin neuvosto 2017; European Parliament 2017; European Parliament 2018.) Neuvoteltavalla sopimuksella odotetaan vuodesta 2014 tarkkailijana olleen Eurooppa-neuvoston liittyvän rekisterin käyttöön. (European Parliament 2017; European Parliament 2018.) EU-maissa on hyvin erilaiset lähestymistavat lobbaukseen, sillä pakollinen avoimuusrekisteri on 8 maassa sekä vapaaehtoinen rekisteri 4 maassa, ja ainoastaan 7 maassa on säädetty asiasta lailla (European Parliament 2017). Suomi on asiassa jäljessä, sillä muun muassa Ranskassa ja Saksassa edunvalvontaa ammattimaisesti harjoittavien rekisteri on jo käytössä (Kauppalehti 2017).

Useiden EU:n jäsenmaiden sisäiset määräykset siitä, keitä pitää rekisteröidä, ovat ristiriidassa keskenään ja EU:n avoimuusrekisterin määritelmän kanssa. Suomessa tällaista ristiriitaa ei vielä ole, jos tulkitaan, että Suomessa lobbaajia ei ole määritelty. (Blom 2018, 313.) Institute of Public Administration totesi jo vuonna 2004 lobbareiden määrittelyn haastavuuden ja sen osavaikutuksen siihen, ettei sääntelyä ole. Riippumatta valitusta lähestymistavasta yleisen huomion kiinnittämistä yhteiskunnan ja hallinnon (poliitikkojen sekä byrokraattien) väliseen suhteeseen pidetään lisääntyvässä määrin suositeltavana ja välttämättömänä kehityksenä hyvän hallinnon kannalta. (Malone, 3–4, 25.)

2.6 Regulatory capture

Aina julkisen vallan puuttuessa markkinoiden toimintaan syntyy tilanteita, joissa julkisen vallan toimintaan yritetään vaikuttaa. Suorasti (yritykset) tai epäsuorasti (kuluttajat) sääntelyn kohteena olevat tahot yrittävät vaikuttaa itse sääntelyn periaatteisiin ja sääntöihin tai siihen, miten sääntöjä sovelletaan. Tätä ilmiötä kutsutaan regulaatioloukuksi tai sääntelijän kaappaukseksi (regulatory capture). Tähän liittyy kysymykset siitä, kuinka voidaan varmistua, että sääntelyviranomaisen todella toimii yhteiskunnallisen hyvinvoinnin hyväksi, tai miten voidaan varmistua siitä, ettei viranomaisen esimerkiksi ota vastaan lahjuksia sääntelyn kohteena olevalta yritykseltä sitä vastaan, että sääntelyn vaatimukset lievenevät. (Leppämäki 1999, 233–234.)

Sääntelijän kaappaus on ongelmallinen, sillä siinä hyvin järjestäytyneet intressiryhmät, jotka onnistuvat saamaan hallinnon myöntämään niille etuisuuksia pyrkivät maksimoimaan hyötynsä muun yhteiskunnan kustannuksella. Tällaista eturyhmän etua edistävää sääntelijää kutsutaan kaapatuksi. Sääntelijän kaappauksen teoria yhdistetään George Stigleriin, yhteen sen kehittäjistä. (Dudley, 2016.)

George Stigler julkaisi vuonna 1971 kirjoituksen, jossa byrokratiaa arvosteltiin uudesta näkökulmasta. Tämä merkitsi Chicagon koulukunnan oppien tuloa julkisen valinnan teoriaan. Mancur Olsonin eturyhmäteorioiden pohjalta Stigler päätyi näkemykseen, että sääntelymekanismit toimivat ennemminkin eturyhmien kuin suuren yleisön hyväksi. Esimerkiksi lääkäreiden tai lääkeyhtiöiden omistajien tapaisten ryhmien yhdenmukaiset tavoitteet antavat niille voimakkaan kannustimen järjestäytyä ja lobata poliitikkoja, jotka puolestaan perustavat sääntelyä suorittavia valtion elimiä saattaakseen nämä ryhmät puolelleen. Ongelma ei ole kuitenkaan niinkään siinä, että eturyhmät kaappaisivat valvontaelimet itselleen, vaan siinä, että ne on perustettu nimenomaan hyödyttämään kyseisiä eturyhmiä. Stigler (1971) kiteytti näkemyksensä toteamalla, että ”Sääntelytoimet ovat säännönmukaisesti teollisuuden tilaamia, ja niiden laadinnassa ja valvonnassa katsotaan ensi sijassa teollisuuden etua”. (Butler 2013, 29.)

Sam Peltzmanin (1993) mukaan George Stigler muutti artikkeleillaan (1962, 1971) tapaa, jolla taloustieteilijät analysoivat julkista sääntelyä (government regulation). Vastausten sijaan ne esittivät oikeita kysymyksiä ja tuottivat oivalluksia, jotka ovat muuttaneet tämän alueen tutkimusta aina näihin päiviin asti. Stiglerin ja Friedlandin (1962) työn tärkein merkitys oli Peltzmanin mukaan, että siinä ensimmäisen kerran tutkittiin empiirisesti yleisesti hyväksytyä olettamusta, että ilman regulatorista interventiota hyödykkeiden hinnat (utility rates) olisivat huomattavasti korkeampia. Samalla kirjoitus muutti pysyvästi taloustutkijoiden taipumuksen hyväksyä tutkimatta joukon julkisen sääntelyn vaikutuksia. Työ loi myös pohjan sääntelyn vaikutuksista saatujen ristiriitaisten havaintojen selitykselle, että sääntelijät edistivätkin pikemminkin myyjien kuin kuluttajien intressejä. Vuosikymmenen kuluessa 1970-luvulla hyväntahtoinen näkemys regulaatiosta yleisten intressien edistäjänä oli pääsääntöisesti hylätty. Sen sijaan oli noussut näkemys säänneltävän kaappaamasta sääntelijästä. Kuten usein muutoinkin taloustieteissä, todistusaineisto edelsi teoriaa. Tässä tapauksessa sääntelijän kaappausta kuvaava todistusaineisto kaipasi selitystä siihen, miksi regulaatio toimi tällaisella näennäisesti kieroutuneella tavalla. Stiglerin tarjoama vastaus vuoden 1971 artikkelissaan regulaation teoriasta on hänen toinen pääantinsa taloudelliselle sääntelylle (the economics of regulation). Artikkelin erityinen tulos on teoreettinen perustelu sääntelyvirastojen joutumiselle tuottajaintressien loukkuun. (Peltzman 1993.)

Stiglerin vuoden 1971 artikkelista on edelleen peräisin sääntelytalouden ja poliittisen taloustieteen integraatio, jossa omaa etua tavoittelevien tuottajien ja tarvitsijoiden transaktiot määrittelevät sääntelyn lopputuleman. Tämän kysyntä-tarjonta-kehysten (supplier-demander framework) takia

teoriaa, jonka uranuurtaja Stigler on, on alettu kutsua sääntelyn taloustieteeksi (economic theory of regulation). Transaktiot ovat kalliita millä tahansa markkinoilla, ja hänen artikkelinsa on ensimmäinen vakava tutkimus regulaattoreille esitettävien poliittisesti tehokkaiden vaatimusten kustannuksista. Tästä seurasi organisoitujen intressiryhmien merkityksen korostaminen, joka on edelleen tärkeä osa nykyistäkin regulaatioanalyysia. (Peltzman 1993.)

Tarjoajat ovat Stiglerin teoriassa määrittelemättömiä poliittisia toimijoita. Lainsäätäjiä, toimeenpanovaltaa (executives) ja niiden regulaatioagentteja (regulator-agents) ei eritellä. Nämä käyvät kauppaa vallasta päättää hinnoista ja markkinoille pääsystä, mutta pohjimmiltaan reguloitavan toimialan ostajien ja myyjien varallisuudesta. Nuo kaksi ryhmää kilpailevat tuosta vallasta. Kysyntäpuolen valuuttana on muun muassa poliitikkoja tukevat äänet, kampanjatuet sekä työmahdollisuudet poliittisen uran jälkeen. Tyypillinen tulos tästä kilpailusta on yhtenäisen tuottajaintressin voitto hajanaisesta kuluttajien intressistä. Tämä ilmenee hintoja ja markkinoille pääsyä koskevinä sääntelypäätöksinä, jotka siirtävät tuloja kuluttajilta tuottajille. Yleisemmin ilmaistuna Stiglerin mallin poliittisessa tasapainossa yhtenäiset vähemmistöt verottavat hajanaisia enemmistöjä. (Peltzman 1993.)

Viime vuosina on alettu arvostella Stiglerin pessimististä näkemystä, jonka mukaan hyvin järjestäytyneet eturyhmät ovat kaapanneet sääntelyelimet, minkä lisäksi nämä elimet on laajalti pantu palvelemaan eturyhmien tarpeita. Stiglerin kollega Gary S. Becker on väittänyt, että suurilla hajanaisilla ryhmillä itse asiassa on paljon enemmän äänestysvoimaa kuin Stigler ja kenties myös Olson ovat olettaneet. Taloustieteilijä James Q. Wilson puolestaan on esittänyt, että keskittyneiden hyötyjen ja hajautettujen kustannusten yhdistelmä, jonka vuoksi sääntelyä harjoittavat laitokset on helppo kaapata, on itse asiassa vain yksi erikoistapaus, koska muunlaisetkin yhdistelmät ovat teoriassa mahdollisia. Teoriassa näin onkin, mutta demokratian kannalta se on silti edelleen huolestuttavin valtiollisten instituutioiden kaappaamisen muoto. (Butler 2013, 86–87.)

Tullockin kirjoitusta (1967) *Western Economic Journalissa* (nykyisin *Economic Inquiry*) pidetään välistävetoteorian (rent seeking) perustana. Toki monet olivat aiemmin kirjoittaneet välistävedon vaikutuksista ja julkisen politiikan lobbauksesta, mutta kukaan ei ollut ennen Tullockia muotoillut kvantitatiivista periaatetta aiheelle. (Tollison 2010, 74.) Tämä onkin yksi Tullockin tärkeimmistä perinnoista modernille taloustieteelle sekä huomattava panos julkisen valinnan teorian tutkimukselle (Tollison 2010, 73; Butler 2013, 27). Nimen rent seeking keksi Tullockin jälkeen aihetta tutkinut Krueger (1974). Kolmas aihetta käsitellyt oli Posner (1975). Sittemmin aihetta on

käsitelty useissa kirjoituksissa, joista muun muassa Buchananin ym. (1980) kirjoitukset ovat vaikuttaneet aiheen myöhempään kehitykseen. (Tollison 2010, 74.)

Rent seeking eli eduntavoittelu on laajalle levinnyttä, mutta kokonaistaloutta vahingoittavaa ja tuottamatonta toimintaa, jossa eturyhmät hyödyntävät poliittista prosessia hankkiakseen itselleen monopoliasemia ja etuoikeuksia (Butler 2013, 27). Välistävetoa ilmenee, kun sääntely tai jokin muu poliittinen interventio luo joillekin mahdollisuuksia ansaita oikeuksia, joita vain hallinto kykenee myöntämään. Välistäveto on täysin rationaalinen reaktio sääntelyn muodostamaan mahdollisuuteen ja johtaa usein yritykseen kaapata sääntelijä. (Dudley 2016.) Tullockin mukaan tulonsiirron kaappaamiseksi käytetyt kustannukset ovat sosiaalinen kustannus, joka muodostuu, kun edunhankintaan käytetyillä resursseilla olisi ollut positiivinen vaihtoehtokustannus jossain muualla taloudessa. Välistäveto on tuottamatonta, sillä se haaskaa arvokkaita resursseja. (Tollison 2010, 74.)

3 TUTKIMUSMENETELMÄT JA -AINEISTO

3.1 Mobiilimaksamisen sääntely

Suomessa valmisteltiin vuonna 2009 maksupalvelulain säätämistä. Uudella lailla oli tarkoitus panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston vuonna 2007 maksupalveluista sisämarkkinoilla antaman direktiivin 2007/64/EY III ja IV osaston säännökset (HE 169/2009 vp, 5). Säännökset koskivat pääasiassa maksupalvelujen tarjontaa ja niiden toteuttamista sekä maksupalveluntarjoajien tiedonantovaatimuksia (Oikeusministeriö 2007a).

Maksupalveludirektiivi tuli panna kansallisesti täytäntöön viimeistään 1.11.2009. Direktiivin tavoitteena oli edistää sisämarkkinoiden toimintaa ja tehostaa maksujärjestelmiä luomalla niin sanottu yhtenäinen eurooppalainen maksualue. Tämä edellytti sekä maksupalveluntarjoajia että maksupalvelujen sisältöä koskevien jäsenvaltioiden säännösten yhdenmukaistamista. (Oikeusministeriö 2007a.) Maksupalveludirektiivillä luotiinkin yhteisössä tarjottaville maksupalveluille Euroopan unionin kattava yhtenäinen lainsäädäntökehikko, jolla myös päivitettiin ajan tasalle näitä koskevat säännökset ja kumottiin aiempi, huomattavasti suppeampi, rajojen yli suoritettavista tilisiirroista annettu direktiivi (97/5/EY) (HE 169/2009 vp, 1; Oikeusministeriö 2007a). Pyrkimyksenä oli laskea lisääntyvillä kokoeduilla ja kilpailulla maksujärjestelmien korkeita kustannuksia sekä varmistaa tasapuoliset kilpailuolosuhteet. Direktiivissä säädettiin muun muassa yhtenäisistä tiedonantovelvollisuuksista sekä maksupalvelun tarjoajien ja käyttäjien oikeuksista ja velvollisuuksista, millä tavoiteltiin korkeaa kuluttajansuojan tasoa ja tehokkuuden parantamista. (HE 169/2009 vp, 1.)

Maksupalveluista ei Suomessa vuonna 2009 ollut kattavaa lainsäädäntöä, joten direktiivin täytäntöönpano edellytti täysin uuden lain säätämistä. Keskeisin maksupalveluja koskeva säädös maksupalvelulakia valmisteltaessa oli tilisiirtolaki (821/1999). Kuluttajansuojalaissa oli säännöksiä, joita sovellettiin maksupalvelujen etämyyntiin. Jos puolestaan matkapuhelinta tai muuta vastaavaa viestintäpalvelun hallinnoinnissa käytettyä välinettä oli käytetty oikeudettomasti maksamiseen, tuli sovellettavaksi Viestintämarkkinalain (393/2003) säännös kuluttajan vastuusta viestintäpalvelun oikeudettomasta käytöstä. (HE 169/2009 vp, 11–14.) Koska maksupalveludirektiivin lähtökohtana oli, että samanlaista toimintaa harjoittaviin yrityksiin tulee soveltaa yhtenäisiä säännöksiä, tulivat

teleyritykset maksupalveluja koskevan sääntelyn piiriin niiltä osin, kuin ne tarjoavat maksupalveluiksi luokiteltavia palveluita (TaVM 4/2010 vp).

Direktiivin soveltamisala oli laaja. Sitä sovellettiin paria poikkeusta lukuun ottamatta pääsääntöisesti kaikkiin yhteisössä annettaviin maksupalveluihin (HE 169/2009 vp, 5). Ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvia maksupalveluita olivat muun muassa tilisiirrot, suoraveloitukset ja pankki- ja luottokorttimaksut sekä laissa tarkemmin määritellyissä tapauksissa matkapuhelimella maksaminen. Laki ei koskisi käteisellä maksamista. (HE 169/2009 vp, 1.) Maksupalvelulakia sovellettaisiin direktiivin mukaisesti muun muassa seuraavasti:

- maksutapahtuman toteuttaminen tilisiirtona, varojen siirtona palveluntarjoajan maksutilille, suoraveloituksena taikka maksukortilla tai muulla maksuvälineellä,
- maksutapahtuman toteuttaminen siten, että maksajan suostumus sen toteuttamiseen annetaan matkapuhelimella tai tietokoneella taikka muulla vastaavalla laitteella ja maksu suoritetaan sellaiselle televiestintä- tai tietotekniikkajärjestelmää tai -verkkoa hoitavalle yritykselle, joka toimii ainoastaan maksutapahtuman välittäjänä. (HE 169/2009 vp, 14.)

Lakiehdotuksessa oli myös säännökset palveluntarjoajan velvollisuudesta antaa tietoja maksupalvelun käyttäjälle. Laissa ehdotettiin säädettäväksi myös maksupalveluja koskevan puitesopimuksen muuttamisesta ja päättämisestä, maksutapahtumien käynnistämisestä, toteuttamisesta ja toteuttamisajoista sekä arvopäivän määräytymisestä. Maksupalvelulakiin ehdotettiin otettavaksi myös säännökset maksukorttien ja muiden maksuvälineiden käyttöön liittyvistä maksupalvelun käyttäjän ja palveluntarjoajan oikeuksista ja velvollisuuksista. Maksupalvelun käyttäjän vastuu maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä rajoittuisi ehdotuksen mukaan pääsääntöisesti enintään 150 euroon. (HE 169/2009 vp, 1.)

Maksupalvelulailla kumottaisiin tilisiirtolaki. Lisäksi esityksessä ehdotettiin maksupalvelulaista johtuvia seurannaismuutoksia kuluttajansuojalakiin, viestintämarkkinalakiin, eräistä arvopaperi- ja valuuttakaupan sekä selvitysjärjestelmän ehdoista annettuun lakiin, henkilötietolakiin, eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annettuun lakiin ja veronkantolakiin. (HE 169/2009 vp, 1.)

3.2 Laadullinen tapaustutkimus mobiilimaksamista sääntelevästä lainvalmisteluaineistosta

Tämän tutkielman kohteeksi valittiin mobiilimaksamisen sääntely Maksupalvelulaissa sekä intressiryhmien vaikutus kyseisen lainsäädännön muotoutumiseen. Aiheeseen sovellettiin laadullista lähestymistapaa. Tutkimus toteutettiin tapaustutkimuksena, koska tämän tutkimusstrategian katsottiin parhaiten soveltuvan asetetun tutkimustehtävän ratkaisemiseen (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 132–134). Tutkimuksessa ei pyritty yleistettävyyteen vaan kuvaamaan mobiilimaksamisen sääntelyn muotoutumista ja löytämään kirjallisista lainvalmisteluaineistoista eri intressitahojen kannanotoista vaikutuspyrkimyksiä lainsäädännön muotoutumiseen, jotta voidaan paremmin hahmottaa, miten intressiryhmien vaikutus näkyy mobiilimaksamisen sääntelyssä Suomessa. Tällä metodologialla oli mahdollista lähestyä yksityiskohtaista tietoa mobiilimaksamisen sääntelyn muotoutumisen prosessista ja kuvata eri tahojen osuutta siihen. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 132, 134–135, 139.)

Empiirisenä aineistona käytettiin julkisesti verkossa saatavilla olevia lainvalmistelun yhteydessä muodostuneita dokumentteja, mikä helpotti tutkimuksen toteuttamista, kun aineisto sinällään oli olemassa, vaikkakin hajallaan. Tutkimusaineistona oli mobiilimaksamista säätelevä maksupalvelulaki (290/2010) alkuperäisessä muodossaan sekä etenkin sen valmistelutyöt. Näitä olivat esimerkiksi keskeisimpinä lausunnot tätä koskevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi maksupalvelulain säätämiseksi sekä lakivalmisteluun liittyvät valiokuntien mietinnöt. Tutkimusta toteutettaessa nojaututtiin lisäksi laajasti aiempaan julkisen valinnan teoriasta julkaistuun tutkimuskirjallisuuteen.

Empiirisen tutkimusaineiston muodostivat:

- Vireilletuloasiakirjat
 - Luonnos 24.2.2009; Hallituksen esitys Eduskunnalle maksupalvelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (Oikeusministeriö 2007a)
 - Hallituksen esitys eduskunnalle maksupalvelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 169/2009 vp)
- Valiokunta-asiakirjat
 - Talousvaliokunnan mietintö 4/2010 vp (TaVM 4/2010 vp)
 - Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto 2/2010 vp (LiVL 2/2010 vp)
 - Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto 28/2009 vp (LiVL 28/2009 vp)

- Asian käsittely eduskunnassa
 - Lähetekeskustelu, Eduskunnan täysistunnon Pöytäkirja 87/2009 vp (PTK 87/2009 vp)
 - Eduskunnan vastaus 38/2010 vp (EV 38/2010 vp)
- Lausunnot luonnokseen hallituksen esitykseksi maksupalvelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
 - Tarkastellut lausunnot on listattu taulukossa 1.
- Maksupalvelulaki 290/2010 www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20100290

Lainvalmisteluaineistosta tarkasteltiin tutkimustehtävän mukaisesti

- miten sääntely on muotoutunut
- mitkä intressitahot ovat pyrkineet vaikuttamaan sääntelyn muotoutumiseen ja miten
- Näkyvätkö intressiryhmien vaikutuspyrkimykset lopullisessa sääntelyssä, jos niin miten?

Tutkimuksen aineistoon ei sisällytetty muita sinänsä merkittäviä vaikuttamisen kanavia, kuten esimerkiksi epävirallista vaikuttamista henkilösuhteiden kautta tai valiokuntakäsittelyn yhteydessä suullisesti kuultujen asiantuntijoiden lausuntoja, koska niiden tutkiminen julkisten dokumenttien puutteessa ei olisi ollut tutkimusekonomisesti mahdollista. Haastatteluilla tai strukturoiduilla kyselyillä olisi saanut tietoja laajemmin ja kenties täsmällisemmin kuin verkossa saatavilla olevia aineistoja tarkastelemalla, mutta tutkimusekonomisista syistä tästä luovuttiin. Maksupalvelulakiin myöhemmin tehdyt muutokset sekä muut mobiilimaksamista säätelevät lait sekä valmisteilla olevat lait rajattiin tarkastelun ulkopuolelle.

3.3 Lainvalmisteluaineiston tarkastelukehys ja sisällönanalyysi

Tarkastelukohteiksi valittujen lainvalmisteludokumenttien analyysimenetelmäksi valittiin sisällönanalyysi, sillä tämä menetelmä soveltui aineiston systemaattiseen ja objektiiviseen analysointiin sekä asiakirjoissa ilmenevien strukturoimattomien ilmaisujen merkitysten tarkasteluun. Sisällönanalyysi on tekstianalyysimenetelmä ja perusanalyysimenetelmä, jota voidaan pitää yksittäisenä metodina tai väljänä teoreettisena viitekehysenä, ja jota voidaan käyttää monipuolisesti erilaisissa laadullisissa tutkimuksissa. Sisällönanalyysin avulla tavoitteena oli muodostaa tiivistetty ja selkeä kuvaus mobiilimaksamisen sääntelyyn vaikuttaneista tekijöistä, jotta hajanaisesta aineistosta voitiin luoda mielekästä ja yhtenäistä tietoa informaatioarvon lisäämiseksi ja jotta tutkittavasti ilmiöstä voitiin tehdä selkeitä ja luotettavia johtopäätöksiä

tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91, 101, 103–104, 108.)

Työssä sovellettava tarkastelukehys laadittiin teorialähtöistä sisällönanalyysia käyttäen siten, että tutkimuksen aineisto voitiin kerätä laadullisiin metodeihin kuuluvan kirjallisen aineiston analyysin keinoin, jossa tutkittavien näkökulmia tutkittavaan aiheeseen on mahdollista havaita aineistoa yksityiskohtaisesti tarkastelemalla. Analyysin aluksi laadittiin teorialähtöisesti eli deduktiivisesti analyysirunko, jossa julkisen valinnan teorian pohjalta määriteltiin tutkimuksessa kiinnostavat käsitteet sekä luotiin tarkastelua ohjaava kehys ja sen sisälle kategoriat, joihin aineisto voitiin suhteuttaa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 10, 95, 97–98, 113.) Tarkastelukehystä laadittaessa lähdettiin olettamuksesta, että tarkoituksena oli pystyä muodostamaan peruskäsitys eri tahojen vaikuttamispyrkimyksistä tarkasteltavan lain valmisteluun liittyen. Tarkastelukehys on esitetty liitteessä 1a-e.

Luotua tarkastelukehystä sovellettiin tutkittavaan aineistoon siten, että tutkimuksen aineistosta tunnistettiin eri tahot, jotka jollakin tavalla pyrkivät vaikuttamaan esitettyyn lakiin ja listattiin nämä toimijat kehykseen. Maksupalvelulain valmistelussa tällaisiksi tahoiksi tunnistettiin lakiehdotuksesta lausunnon jättäneet tahot, mutta myös tahot, joilta pyydettiin lausuntoa, mutta jotka eivät pyynnöstä huolimatta käyttäneet mahdollisuutta esittää kantaansa. Maksupalvelulain valmisteluun pyrkivät vaikuttamaan esimerkiksi kansalaiset ja kuluttajat, matkapuhelinoperaattorien edustajat, poliittiset päätöksentekijät ja virkamiehet. Sovellettavan teorian pohjalta nämä intressiryhmät luokiteltiin Stiglerin mukaan poliitikoiksi tai hallinnon edustajiksi, kuluttajiksi tai kansalaisiksi sekä tuottajiksi. Olsonin töiden pohjalta eturyhmät jaettiin tuottaja- ja kuluttajaryhmiin sekä edelleen etuoikeutettuihin, keskisuuriin tai latentteihin ryhmiin. Jatkoanalyysia varten kehykseen kirjattiin lausunnonantajien lisäksi kunkin lausunnonantajan aktiivisuus, kuten esimerkiksi ketkä jättivät edellä kuvatulla tavalla esittämättä näkemyksensä. Aineisto kirjattiin siten, että kehyksestä käy ilmi, kuka on esittänyt kannanoton ja miten sillä pyrittiin vaikuttamaan ehdotettuun sääntelyyn.

Analyysirungon muodostamisen jälkeen analyysia jatkettiin pelkistämällä aineisto sisällönanalyysia noudattaen poimimalla aineistosta systemaattisesti analyysirungon mukaisia ilmiöitä ja sijoittamalla ne teorian pohjalta muodostettuihin luokkiin. Tutkimuskysymyksen mukaisesti tarkasteltiin Suomessa vallitsevaa mobiilimaksamista koskevaa sääntelyä erityisesti säädettävässä maksupalvelulaissa: miten tällaiseen sääntelyyn päädyttiin ja mitkä intressitahot sääntelyn muotoutumiseen valmisteluvaiheessa pyrkivät vaikuttamaan ja millä tavoin. Tunnistetut

intressitahojen erilaisia näkemyksiä ja vaikutuspyrkimyksiä kuvaavat ilmaisut poimittiin erilleen lähempään tarkasteluun, ja ne pelkistettiin yksittäisiksi ilmaisuiksi alkuperäisen aineiston sisältämä informaation säilyttäen. Ilmaisut taulukoitiin tarkastelukehykseen, ja tutkielmaan poimittiin lisäksi muutamia sitaatteja kustakin kategoriasta esimerkeiksi kategorioihin sisältyvistä poiminnoista. Samalla aineistossa esiintyvät muut asiat karsittiin tutkimuksen kannalta epäolennaisina pois. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91–92; 101; 108, 113–114.)

Vaikka deduktiivisessa sisällönanalyysissä kategorioiden määrittely perustuu aikaisempaan tietoon ja niihin etsitään aineistosta sisältöjä niitä kuvaavista lausumista, tämän työn tarkastelukehyksen yksityiskohtaisempi jaottelu eri tahojen ilmaisemille näkemyksille muodostui osittain myös tutkittavasta aineistosta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 114). Eri toimijoiden ilmaisemat vaikutuspyrkimykset kirjattiin kehykseen tarkasteltavan lain pykälien mukaan ryhmiteltynä. Kunkin lausujan näkemyksistä kirjattiin, mihin pykälään he ottivat kantaa sekä kannattivatko vai vastustivatko he kyseistä ehdotettua sääntelyratkaisua. Kehyksessä analyysiyksiköksi valittiin mobiilimaksamisen sääntelyyn kantaa ottavia ilmaisuja, kuten lauseita tai useita lauseita sisältäviä ajatuskokonaisuuksia, jotka auttavat tutkimuskysymykseen vastaamisessa (Tuomi & Sarajärvi 2009, 110).

Vaikka tämä tutkielma on kvalitatiivinen, sisältyy siihen vähäisessä määrin kvantitatiivisia piirteitä kvalitatiivisin keinoin saatujen laadullisten tulosten täydentämiseksi ja paremmin ymmärrettävään vastauksen löytämiseksi tutkimustehtävään (Tuomi & Sarajärvi 2009, 122). Luokittelu on yksinkertaisin aineiston järjestämisen muoto, jossa alkeellisimmillaan aineistosta määritellään luokkia, jonka jälkeen voidaan laskea, montako kertaa kukin luokka esiintyy aineistossa. Luokittelua pidetäänkin kvantitatiivisena analyysinä sisällön teemoin. Tämä vaihe ymmärretään usein varsinaiseksi analyysiksi (tekniikkana), mutta luokittelu ei ole toteutettavissa, ellei aineistosta ole ensin erotettu tutkimuksen kannalta olennaisia asioita analyysiprosessin edeltävien vaiheiden mukaisesti, eikä siinä ole mieltä ilman raportoitua yhteenvetoa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93.) Tässä tutkimuksessa pelkistämisen jälkeen tarkasteltiin luokiteltua aineistoa. Luokiteltu aineisto on esitetty myös taulukkona.

3.4 Tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti

Oleennaista tieteelliselle tutkimukselle on tulosten luotettavuus, jolloin puhutaan tulosten tai tutkimuksen reliabiliteetista ja validiteetista. Reliabiliteetti tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta

ja tutkimuksen kykyä antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia. Toistettavuutta on esimerkiksi se, että joku toinen tutkija voisi toistaa tutkimuksen ja päätyä samoihin tuloksiin tai testattaessa samaa asiaa saadaan toistettaessakin samat tulokset. Validiteetti taas tarkoittaa tutkimuksen pätevyyttä eli sitä, että tutkimuksen mittari tai tutkimusmenetelmä mittaa juuri sitä, mitä sen on tarkoitus mitata. (Hirsjärvi ym. 2009, 231.) Laadullisen tutkimuksen ja erityisesti aineistolähtöisen tutkimuksen haasteeksi nähdään, että tutkijan valitsemat käsitteet, tutkimusasetelma ja menetelmät saattavat pohjautua tutkijan ennakkoluuloihin ja vaikuttaa tuloksiin (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96).

Edellä kuvattujen tekijöiden, validiteetin ja reliabiliteetin, huomioimiseksi tutkielman toteuttamisen kaikki vaiheet on selostettu yksityiskohtaisesti tässä työssä, mikä Hirsjärven ym. (2009, 232) mukaan parantaa laadullisen tutkimuksen luotettavuutta. Koska laadullisen aineiston analyysissä on keskeistä luokittelujen tekeminen, on tulosten analysoinnissa lisäksi kuvattu, miten aineistoa on luokiteltu sekä esitelty teorit, joiden perusteella tämän työn päätelmät on tehty. (Hirsjärvi ym. 2009, 232–233.) Arvioinnin tueksi on myös esitetty suoria sitaatteja esimerkeiksi eri luokkiin sisällytetyistä kannanotoista.

Tutkielma toteutettiin käyttäen sisällönanalyysia analyysimenetelmänä. Sisällönanalyysi soveltui tutkittavan aineiston systemaattiseen ja objektiiviseen analysointiin ja antoi samalla tieteelliset suuntaviivat analyysin etenemiseen sekä selkeiden ja luotettavien johtopäätösten tekemiseen tutkimuskohteesta. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91, 103–104, 108.) Tutkielman aineiston analyysi toteutettiin aineistolähtöisen sijaan teorialähtöisesti, jolloin aineiston hankintaa, analyysia ja raportointia ohjasi julkisen valinnan teoria. Teorian pohjalta määriteltiin tutkimuksessa kiinnostavat käsitteet sekä luotiin tarkastelua ohjaava kehys ja kategoriat, joihin aineisto voitiin suhteuttaa, mikä osaltaan auttaa tutkielman validiuden varmistamisessa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95, 97–98, 113.)

On kuitenkin hyvä pitää mielessä, että sisällönanalyysilla saadaan kerätty aineisto ainoastaan järjestetyksi johtopäätösten tekoa varten (Grönfors 1982, 161). Monien sisällönanalyysilla toteutettujen tutkimusten suurin heikkous onkin tämä keskeneräisyys, kun tutkija on tarkan analyysin kuvauksen jälkeen esittänyt järjestetyn aineiston ikään kuin tuloksina tekemättä siitä mielekkäitä johtopäätöksiä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103.) Tämän keskeneräisyyden välttämiseksi tässä tutkielmassa on pyritty esittämään myös omia päätelmiä sisällönanalyysilla järjestetystä aineistosta viitekehystenä käytetyn julkisen valinnan teoriaan nojautuen.

Tutkimuskirjallisuudessa on monia mainintoja siitä, ettei laadullisin menetelmin kerätyn ja aluksi

laadullisin menetelmin analysoidun aineiston käsittelyn jatkamisessa kvantifioimalla ole ristiriitaa. Tosin ongelmana saattaa pikemminkin olla, ettei laadullisten aineistojen usein vaatimattoman koon takia niiden kvantifointi välttämättä tarjoa uutta tietoa tai erilaista näkökulmaa tutkimustuloksiin. (Tuomi & Sarajarvi 2009, 121.) Siksi tässä työssä kvantifointia onkin käytetty ainoastaan laadullisin menetelmin analysoitujen tulosten tukena antamassa lisätietoa.

Tutkielman aineiston suhteen pienenä haasteena voidaan pitää sitä, ettei lakien valmistelun yhteydessä käytyjen suullisten asiantuntijakuulemisten sisältö ollut käytettävissä. Näitä dokumentteja ei ollut saatavana sähköisesti, vaan niihin olisi pitänyt käydä tutustumassa ministeriössä järjestelystä erikseen sopimalla. Myös haastatteluilla olisi voinut saada aiheesta täsmällisempää tietoa, mutta tutkimusekonomisista syistä näitä lisätietojen hankintakeinoja ei ollut mahdollista käyttää. Tässä tutkielmassa haluttiin kuitenkin käytettävissä olevien tietojen puitteissa perehtyä tutkimuskohteeseen.

4 TUTKIMUSTULOKSET

4.1 Lain valmisteluun vaikuttamaan pyrkineet intressiryhmät

Oikeusministeriö pyysi 24.4.2009 lausuntoja asettamansa maksupalvelutyöryhmän mietinnön pohjalta laadittuun luonnokseen hallituksen esitykseksi maksupalvelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntoja pyydettiin 36 viranomaiselta, järjestöltä ja yritykseltä. Lausuntoja saapui 29. (Gauriloff 2009, 5, 9.) Taulukossa 1 on esitetty tahot, joilta lausuntoa pyydettiin sekä lausunnon antaneet. Nämä lausunnot muodostavat tämän tutkielman pääasiallisen aineiston, jonka pohjalta intressiryhmien vaikutuspyrkimyksiä maksupalvelulain ja sen sääntelemän mobiilimaksamisen muotoutumiseen analysoidaan.

Lausunnon antaneista Suomen Pankki ja Automatia Pankkiautomaatti Oy toteavat ainoastaan, ettei heillä ole lausuttavaa aiheesta (Automatia Pankkiautomaatti Oy 2009; Suomen Pankki 2009). Nämä on sisällytetty tarkasteltavaan aineistoon, mutta ne käsitellään samassa niiden tahojen kanssa, jotka eivät ole antaneet lausuntoa. Lisäksi osa lausujista lausui koskien muita lakiehdotuksessa säänneltäviä seikkoja, jotka eivät ole relevantteja mobiilimaksamisen ja siten tämän työn kannalta. Valtiovarainministeriö ja Verohallinto lausuiivat vain veronkantolakiin ehdotetuista muutoksista ja Eurocash Finland Oy puolestaan vain korttiautomaatteja koskevista seikoista. (Oikeusministeriö 2007b.) Edellä mainitut lausunnon antaneet tahot on mainittu taulukossa 1, mutta ne jätetään jatkossa pois tarkasteluista tämän tutkimuksen kannalta epärelevantteina. Diners Club Finland Oy lausui ainoastaan koskien maksua tai alennusta maksuvälineen käyttämisestä, Suomen Kaupan liitto keskittyy launnossaan myös maksuun tai alennukseen maksuvälineen käyttämisestä sekä maksutapahtumien toteuttamisaikoihin, painottaen sekin korttimaksamista, Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fine lausui lähinnä maksupäätelaitteita ja korttimaksamista koskien (Diners Club Finland Oy 2009; Suomen Kaupan liitto 2009; Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fine 2009). Nämä Diners Club Finland Oy:n, Suomen Kaupan liiton sekä Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Finen lausunnot ovat rajatapauksia, ovatko ne tulkittavissa relevantteiksi mobiilimaksamiselle. Ne on kuitenkin sisällytetty tutkielman aineistoon. Luottokunta sekä Finanssialan Keskusliitto ry lausuiivat myös paljolti nimenomaan korttimaksamisen näkökulmasta, mutta lausunnot ovat osin tulkittavissa laajemmin maksupalveluihin sovellettaviksi ja siten tämän tutkielman aineiston kannalta relevantteiksi (Gauriloff 2009; Luottokunta 2009).

Taulukko 1. Pyydetty ja annetut lausunnot luonnokseen hallituksen esitykseksi Maksupalvelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (mukaillen Gauriloff 2009, 52; Oikeusministeriö 2007b)

	pyydetty lausuntoa	antanut lausunnon
Elinkeinoelämän keskusliitto EK	x	x
FiCom ry	x	x
Finanssialan Keskusliitto ry	x	x
Keskuskauppakamari	x	x
Kilpailuvirasto	x	x
Kuluttajavirasto	x	x
Liikenne- ja viestintäministeriö	x	x
Matkailu- ja Ravintolapalvelu MaRa ry	x	x
Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry (ASML)	x	x
Suomen Kaupan liitto	x	x
Suomen matkatoimistoalan liitto ry (SMAL)	x	x
Suomen Yrittäjät	x	x
Teleforum ry	x	x
Tietosuojavaltuutetun toimisto	x	x
Työ- ja elinkeinoministeriö	x	x
Uphill Oy	x	x
Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fine	x	x
Viestinnän keskusliitto	x	x
Viestintävirasto	x	x
Eurocash Finland Oy	x	(x) n/a
Valtiovarainministeriö	x	(x) n/a
Verohallinto	x	(x) n/a
Automatia Pankkiautomaatti Oy	x	(x) ei lausuttavaa
Suomen Pankki	x	(x) ei lausuttavaa
Aikakauslehtien Liitto ry	x	
Ammattiliitto Suora ry	x	
Finanssivalvonta	x	
Kuluttajariitalautakunta	x	
Kuluttajat - Konsumenterna ry	x	
Markkinaoikeus	x	
Suomen Kiinteistöliitto ry	x	
Suomen Kuluttajaliitto ry	x	
Suomen Käteisnosto Oy	x	
Sähköenergialiitto ry	x	
Taloushallintoliitto ry	x	
Valtiokonttori	x	
Diners Club Finland Oy		x
DNA Oy		x
Luottokunta		x
MTV Media		x
Nordea Pankki Suomi Oyj		x

Lausunnonantajia sekä lausuntopyynnön saaneita voi tässä yhteydessä yleisesti luonnehtia mobiilimaksamisen suhteen maksupalveluiden palveluntarjoajiksi, maksupalveluiden käyttäjiksi joko maksajina tai maksun saajina sekä sääntelijän ja viranomaisen edustajiksi. Tarkasteltavat tahot voidaan ryhmitellä myös matkapuhelinoperaattoreiksi, perinteisiksi maksupalveluntarjoajiksi, kuten pankki- ja luottolaitoksiksi, matkapuhelinverkon kautta palveluita tarjoaviksi Over-the-Top-toimijoiksi, kuten mobiilimaksamisen toimijoiksi ja lisäarvopalveluiden tuottajiksi sekä kuluttajien ja yritysten, kuten myös lainsäätäjän ja viranomaisen, edustajiksi.

4.2 Lausunnon antajien luokittelu julkisen valinnan teorian näkökulmasta

Lausunnonantajia ja lausuntopyynnön saaneita voidaan tarkastella analyttisemmin julkisen valinnan teorian näkökulmasta. Mancur Olsonin eturyhmien vaikutusta poliittiseen prosessiin koskevan teorian mukaan monien suurten eturyhmien on vaikea organisoitua kampanjoidakseen tehokkaasti etujensa puolesta. Esimerkkeinä tällaisista ryhmistä Olson mainitsee kuluttajat ja veronmaksajat. Toisaalta julkisessa keskustelussa ovat hänen mukaansa yliedustettuina ryhmät, jotka onnistuvat pitämään hankkimansa edut yksinomaan itsellään tai joilla on hyvin yhteneväiset intressit ja joita koskeviin päätöksiin lobbauksella voidaan suuresti vaikuttaa. (Butler 2013, 28.) Tämän pohjalta voidaan esittää hypoteesi, että myös maksupalvelulakia valmisteltaessa kansalaiset ja kuluttajat olisivat aliedustettuina, kun taas matkapuhelinoperaattorien ja maksupalveluiden tarjoajien voidaan olettaa aktiivisesti edistävän intressejään niitä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Olson erottaa edelleen eturyhmät lobbauksesta ryhmälle odotettavissa olevien hyötyjen mukaan etuoikeutetuiksi, keskisuuriksi ja latenteiksi. Etuoikeutetut intressiryhmät ovat tyypillisesti pieniä kooltaan, mutta niiden odotettavissa oleva hyöty lobbaukseen panostamisesta on suuri. Vastaavasti latentit ryhmät ovat yleensä suuria, mutta yksittäiselle ryhmän jäsenelle koituvat hyödyt lobbauksesta niin pieniä, että latenttien ryhmien näkemyksien ilmaiseminen jää usein vähäiseksi. Keskikokoiset ryhmät eivät ole etuoikeutettuja, mutta silti riittävän pieniä ryhmiä kyetäkseen joskus kollektiiviseen toimintaan etujensa ajamiseksi. Myös tätä taustaa vasten voidaan odottaa matkapuhelinoperaattorien näyttävästi aineistossa etuoikeutettuna ryhmänä, joka ajaa voimakkaasti etuaan lainsäädännön myötä muuttuvassa tilanteessa ja kansalaisten ja kuluttajien jäävän Olsonin nimenomaisesti mainitsemana esimerkkinä latentiksi ryhmäksi. (McLean 1987, 63, 67, 76–77.)

Olsonin teorian pohjalta tämän tutkielman aineistosta maksupalvelulakiin vaikuttamaan pyrkineet tahot luokiteltiin etuoikeutetuiksi, keskisuuriksi ja latenteiksi. Etuoikeutetuiksi tunnistettiin kuusi intressiryhmää ja latenteiksi luokiteltiin 11 intressiryhmää. Tämän jaottelun mukaan aineistossa laajimmin ovat edustettuina keskisuuret eturyhmät. Nämä luokittelut on kuvattu taulukossa 2. Teorian pohjalta etuoikeutetuiksi luokitellut edustavat matkapuhelinoperaattoreita, jotka uusina toimijoina ovat tulossa maksupalvelulainsäädännön piiriin, sekä pankkeja tai luottolaitoksia, eli perinteisiä maksupalveluntarjoajia. Edelleen keskisuuriksi on luokittelussa luokiteltu yritykset, yhdistykset ja etujärjestöt, joiden ydintoimintaan maksupalveluiden välittäminen ei liity, mutta joiden toimintaan maksupalvelut tavalla tai toisella kuitenkin vaikuttavat merkittävästi. Tähän ryhmään on luokiteltu myös poliittiset lainsäätäjät ja toimeenpanijat. Vastaavasti latenteiksi on luokiteltu kuluttajia ja kansalaisia edustavat tahot sekä yritykset, yhdistykset ja etujärjestöt, joiden toimintaan maksupalveluiden välittäminen vaikuttaa, mutta vähäisemmässä määrin.

Taulukko 2. Intressiryhmien luokittelu Olsonin mukaan (Gauriloff 2009; McLean 1987, 63, 67)

Etuoikeutettu	Keskisuuri	Latentti
Diners Club Finland Oy	Automatia Pankkiautomaatti Oy	Aikakauslehtien Liitto ry
DNA Oy	Elinkeinoelämän keskusliitto EK	Ammattiliitto Suora ry
FiCom ry	Finanssivalvonta	Kuluttajariitalautakunta
Finanssialan Keskusliitto ry	Keskuskauppakamari	Kuluttajat - Konsumenterna ry
Luottokunta	Kilpailuvirasto	Kuluttajavirasto
Nordea Pankki Suomi Oyj	Liikenne- ja viestintäministeriö	Suomen Kiinteistöliitto ry
	Markkinaoikeus	Suomen Kuluttajaliitto ry / Kuluttaja-asiamies
	Matkailu- ja Ravintolapalvelu MaRa ry	Sähköenergialiitto ry
	MTV Media	Taloushallintoliitto ry
	Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry (ASML)	Tietosuojavaltuutetun toimisto
	Suomen Kaupan liitto	Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fine
	Suomen Käteisnosto Oy	
	Suomen matkatoimistoalan liitto ry (SMAL)	
	Suomen Pankki	
	Suomen Yrittäjät	
	Teleforum ry	

	Työ- ja elinkeinoministeriö	
	Uphill Oy	
	Valtiokonttori	
	Viestinnän keskusliitto	
	Viestintävirasto	

Niin ikään Olsonin mukaan intressiryhmät olisi voitu luokitella tuottajaryhmiksi, kuluttajaryhmiksi ja altruistisiksi ryhmiksi (McLean 1987, 64). Tämän luokittelun haasteena on byrokraattien ja poliittisen päättäjien luokittelu, mistä McLean (1987, 70) Olsonia kritisoikin. Tarkasteltavasta aineistosta ei liioin tunnistettu mitään ryhmää altruistiseksi ryhmäksi. Muilta osin havaittiin, että Olsonin tämän jaottelun tuottajaryhmät ja kuluttajaryhmät muodostuivat käytännössä identtisiksi Stiglerin jaottelun sääntelyn kysyntäpuolta edustavien tuottajien ja kuluttajien luokkien kanssa.

Stiglerin mukaan sääntelyn taloustieteen näkökulmasta puolestaan sääntelyn lopputulemaan vaikuttamaan pyrkivät toimijat voidaan nähdä yhtäältä sääntelyä tarjoavina toimijoina, määrittelemättöminä poliittisina toimijoina, kuten lainsäätäjät ja toimeenpanijat, sekä toisaalta sääntelyn kysyntäpuolen toimijoina, kuten kuluttajat ja tuottajat (Peltzman 1993). Stiglerin määritelmän mukaan aineiston toimijat luokiteltiin seitsemäksi poliittisia päättäjiä tai lainsäätäjiä edustavaksi tarjoajien tahoksi, seitsemäksi kuluttajia edustavaksi tahoksi ja suuri enemmistö intressiryhmistä tuottajiksi, eli käytännössä yrityksiksi tai yritysten edunvalvontatahoiksi. Tämä luokittelu on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Intressiryhmien luokittelu Stiglerin mukaan (Gauriloff 2009; Peltzman, 1993)

Tarjonta	Kysyntä	
poliittiset toimijat	tuottajat	kuluttajat
Finanssivalvonta	Aikakauslehtien Liitto ry	Kuluttajariitalautakunta
Kilpailuvirasto	Ammattiliitto Suora ry	Kuluttajat - Konsumenterna ry
Liikenne- ja viestintäministeriö	Automatia Pankkiautomaatti Oy	Kuluttajavirasto
Markkinaoikeus	Diners Club Finland Oy	Suomen Kiinteistöliitto ry
Suomen Pankki	DNA Oy	Suomen Kuluttajaliitto ry / Kuluttaja-asiamies
Työ- ja elinkeinoministeriö	Elinkeinoelämän keskusliitto EK	Tietosuojavaalutuetun toimisto
Valtiokonttori	FiCom ry	Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fine
Viestintävirasto	Finanssialan Keskusliitto ry	
	Keskuskauppakamari	

	Luottokunta	
	Matkailu- ja Ravintolapalvelu MaRa ry	
	MTV Media	
	Nordea Pankki Suomi Oyj	
	Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry (ASML)	
	Suomen Kaupan liitto	
	Suomen Käteisnosto Oy	
	Suomen matkatoimistoalan liitto ry (SMAL)	
	Suomen Yrittäjät	
	Sähköenergialiitto ry	
	Taloushallintoliitto ry	
	Teleforum ry	
	Uphill Oy	
	Viestinnän keskusliitto	

Lausunnonantajien ja lausuntopyynnön saaneiden välillä oli eroja myös heidän osoittamansa aktiivisuuden osalta. Saapuneista lausunnoista valtaosa tuli 36 lausuntopyynnön saaneelta taholta, mutta joukossa oli myös oma-aloitteisesti annettu lausunto viideltä taholta. Toisaalta lausuntopyynnön saaneista 12 taho jätti lausumatta lakiehdotuksesta. Kaikkiaan tarkasteltavana on 38 mobiilimaksamisen kannalta relevanttia lausunnonantajaa. Nämä on esitetty taulukossa 1.

Tarkasteltaessa intressiryhmien aktiivisuutta Olsonin teorian mukaan etuoikeutettuihin, keskisuuriin ja latentteihin luokiteltuna havaitaan, että etuoikeutetut pyrkivät kaikkein aktiivisimmin vaikuttamaan lakiehdotukseen lausunnon antamalla. Kaikki aineiston etuoikeutetut intressiryhmät antoivat lausunnon lakiehdotukseen ja kaksi kolmasosaa kaikista etuoikeutetuista lausujista oli tahoja, jotka osoittivat erityistä mielenkiintoa vaikuttaa asiaan toimittamalla lausuntopyynnön oma-aloitteisesti. Latenteiksi luokitellut intressiryhmät taas osoittautuivat kaikkein passiivisimmiksi ottamaan kantaa, sillä lähes kolme neljästä jätti pyydetyn lausunnon toimittamatta ja vain reilu neljännes esitti pyydettyä näkemyksensä lakiehdotuksesta. Omasta aloitteesta annettuja lausuntoja latentit ryhmät eivät antaneet lainkaan. Keskisuurten intressiryhmien aktiivisuudessa oli eniten vaihtelua. Valtaosa, kaksi kolmasosaa keskisuurista intressiryhmistä, antoi pyydetyn lausunnon, mutta lähes kolmannes jäi passiiviseksi, eikä toimittanut lausuntoa. Toisaalta keskisuurista intressiryhmistä yksi taho toimitti oma-aloitteisen näkemyksen lakiehdotukseen. Vaikka havaintojen määrä on pieni, ovat tulokset silti selkeät näiden luokkien aktiivisuuden osalta.

Nämä tulokset on esitetty taulukossa 4. Tulokset on esitetty myös havaintojen lukumäärien mukaan taulukoituina liitteessä 2.

Taulukko 4. Intressiryhmien aktiivisuus Olsonin teorian näkökulmasta (McLean 1987, 63, 67; Oikeusministeriö 2007b)

	etuoikeutetut	keskisuuret	latentit
antoi lausunnon omasta aloitteestaan	67 %	5 %	0 %
antoi pyydetyn lausunnon	33 %	67 %	27 %
ei toimittanut pyydettyä lausuntoa	0 %	29 %	73 %
yhteensä	100 %	100 %	100 %

Tarkasteltaessa intressiryhmien aktiivisuutta vastaavasti Stiglerin teorian mukaan sääntelyn tarjonta- ja kysyntäpuolen edustajiin jaoteltuna voidaan todeta kysyntäpuolta edustavien kuluttajien olevan kaikkein passiivisimpia vaikutuspyrkimyksissään, mutta toisaalta niin ikään sääntelyn kysyntäpuolta edustavat tuottajatahojen edustajat osoittautuivat kaikkein aktiivisimmiksi esittämään kantojaan ehdotettuun sääntelyyn. Tarjontapuolen poliittisten toimijoiden aktiivisuus taas jakautui tasan: puolet antoi pyydetyn lausunnon ja toisaalta puolet eivät lausuneet luonnoksesta hallituksen esitykseksi Maksupalvelulaiksi. (Oikeusministeriö 2007b.) Nämä tulokset on koottu taulukkoon 5. Tulokset on esitetty myös havaintojen lukumäärien mukaan taulukoituina liitteessä 2.

Kuluttajatahojen edustajista yli puolet ei toimittanut lausuntoa lakiehdotukseen, vaikka sitä oli heiltä pyydetty. Vaikka vajaa puolet toimitti pyydetyn lausunnon, ei yksikään kuluttajaintressejä edustava taho toimittanut lausuntoa oma-aloitteisesti. Tuottajaintressit olivat selkeästi aktiivisimmin edustettuina, sillä puolet tuottajatahoista toimitti pyydetyn lausunnon ja peräti viidennes tuottajatahoista halusi esittää kantansa toimittamalla lausunnon oma-aloitteisesti. Tuottajaintressien edustajat olivatkin ainoita, jotka panostivat lakivalmisteluun omaehtoisesti. Vain neljännes tuottajien etuja edustavista tahoista jätti lausumatta pyydetyn kantansa lain valmisteluun lausuntovaiheessa. (Oikeusministeriö 2007b.)

Taulukko 5. Intressiryhmien aktiivisuus Stiglerin teorian näkökulmasta (Oikeusministeriö 2007b; Peltzman 1993)

	Tarjonta	Kysyntä	
	poliittiset toimijat	tuottajat	kuluttajat
antoi lausunnon omasta aloitteestaan	0 %	22 %	0 %
antoi pyydetyn lausunnon	50 %	52 %	43 %
ei toimittanut pyydettyä lausuntoa	50 %	26 %	57 %
yhteensä	100 %	100 %	100 %

Maksupalvelulain valmisteluvaiheen lausunnoista edellä esitetyt havainnot ovat Olsonin teorian mukaisia arvioitaessa osallistumista julkiseen keskusteluun ja vaikuttamiseen panostamista lakiehdotukseen annettujen lausuntojen perusteella. Etuoikeutetut ryhmät osoittautuivat teorian mukaisesti aktiivisimmiksi käyttämään mahdollisuuden vaikuttaa valmisteltavaan sääntelyyn esittämällä pyydetyn lausunnon ja panostivat tähän jopa oma-aloitteisesti, kun taas latentit ryhmät osoittautuivat huomattavasti passiivisemmiksi reagoimaan lausuntopyyntöön. Havainnot osoittavat myös aiemmin esitetyn hypoteesin todeksi. Etuoikeutetuiksi luokitellut matkapuhelinoperaattorit (muun muassa matkapuhelinoperaattoreita edustava tietoliikenne- ja tietotekniikka-alan edunvalvontajärjestö FiCom ry sekä oma-aloitteisena matkapuhelinoperaattori DNA Oy) ja perinteiset maksupalveluiden tarjoajat (muun muassa oma-aloitteisina Diners Club Finland Oy, Luottokunta ja Nordea Pankki Suomi Oyj) edistivät aktiivisesti intressejään, siinä missä kansalaisia ja kuluttajia edustavat latentit tahot eivät. Tutkielman aineiston havainnot ovat myös Stiglerin teorian mukaisia. Tuottajia edustavilla eturyhmillä, kuten matkapuhelinoperaattoreilla ja perinteisillä maksupalveluiden tarjoajilla, oli selkeästi vahvempi kannustin järjestäytyä ja lobata asiansa puolesta kuin kansalais- ja kuluttajaryhmillä.

4.3 Intressiryhmien vaikutuspyrkimykset

Seuraavassa kuvataan tarkemmin, miten ja mihin ehdotetun sääntelyn yksityiskohtiin eri intressiryhmät pyrkivät lausunnoillaan vaikuttamaan. Finanssialan Keskusliiton, Kuluttajaviraston, Liikenne- ja viestintäministeriön, Nordea Pankki Suomen ja Viestintäviraston lausuntoja ei ollut saatavilla Oikeusministeriön hankerekisterissä muiden lausuntojen kanssa. Puuttuvien lausuntojen osalta käytettiin Oikeusministeriön Maksupalvelulain valmistelusta kokoamaa lausuntotiivistelmää (Gauriloff 2009). Verrattaessa käytettävissä olleiden lausuntojen sisältöä lausuntotiivistelmään olivat tiedot yhdenmukaisia. Tämän perusteella voitiin olettaa myös puuttuvien lausuntojen

sisältyvän lausuntotiivistelmään oikeansisältöisinä, vaikka tiivistelmän koostamisesta vastasikin yksi tutkielmassa tarkasteltavista lainsäädännön valmisteluun osallistuvista osapuolista.

Lähtökohtana intressiryhmien vaikutuspyrkimyksille tässä tutkielmassa oli luonnos hallituksen esitykseksi maksupalvelulaiksi, ei niinkään vallinnut tilanne. Lausujien kommentit keskittyivät suurimmaksi osaksi muutamaankin lakiehdotuksen kohtaan. Näitä olivat sääntelyn yleiset vaikutukset, lain soveltamisala, tiedonantovelvollisuus, maksuvälineen käytöstä annettava alennus tai pyydetty maksu sekä lain voimaantuloaikataulu. Lisäksi muutamiin muihin ehdotettuihin sääntelyn kohtiin esitettiin näkemyksiä. Tällaisia olivat esimerkiksi puitesopimuksen muuttaminen ja päättäminen, maksutapahtuman toteuttamisaika ja arvopäivä sekä maksupalvelun käyttäjän vastuu maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä sekä hajanaisesti joukko muita pykäläitä. Useita ehdotuksen pykäläitä ei kommentoitu lainkaan. Lausuntojen kohdistuminen ehdotetun lain eri kohtiin on esitetty liitteessä 1a-e. (Gauriloff 2009; Oikeusministeriö 2007b.)

Keskeisimmät kysymykset intressiryhmille sääntelyn piiriin tulevan mobiilimaksamisen osalta olivat selkeästi yhtäältä lain soveltamisalan määrittely sekä toisaalta lain voimaantulon aikataulu. Näitä koskevia sääntelyehdotuksia kommentoitiin lausunnoissa eniten.

Lain voimaantuloa koskevaa pykälää kommentoi 13 lausujaa. Näistä vain yksi taho, Suomen Yrittäjät, puolsi ehdotettua säännöstä, mikä sekin lausui vain maksujen toteuttamisaikaa koskevilta osin. Muut tahot vastustivat tai ehdottivat muutoksia pykälään. Näistä suurin osa oli yrityksiä, mutta joukossa oli myös poliittisten tahojen edustajia. Kuluttajien edustajat eivät ottaneet voimaantuloon kantaa lainkaan. Voimaantuloaikatauluun vaikuttamaan pyrkineet intressiryhmät on esitetty taulukossa 6. Perusteluksi lausunnoissa mainittiin pääsääntöisesti lain vaatimusten edellyttämät mittavat tietojärjestelmä- ja sopimusmuutokset. Lait oli ehdotettu tulemaan voimaan 1.11.2009, mitä tähän kantaa ottaneet lausujat pitivät liian nopeana aikatauluna ja pyrkivät saamaan lain voimaantulolle siirtymäajan. Sopivaksi siirtymäajaksi katsottiin lain voimaantulon siirtäminen alkamaan 1.4.2011 tai riittävä aika toteuttaa edellytetyt muutokset. Lausunnoissa esitettiin myös kuutta kuukautta lain julkaisusta, vähintään puolentoista vuoden voimaantuloaikaa tai siirtymäaikaa vuoden 2012 loppuun. (Gauriloff 2009; Oikeusministeriö 2007a; Oikeusministeriö 2007b.)

Teorian näkökulmasta tarkasteltuna eri luokkien välillä ei ollut juurikaan eroja siinä, kuinka paljon pidempää siirtymäaikaa esitettiin, vaan niin poliittisten ja yrittäjätahojen kuin etuoikeutettujen ja keskisuurten ryhmien kannanotot olivat melko yhteneväisiä. Voidaan kuitenkin todeta, että Diners

Club Finland Oy:tä lukuun ottamatta kaikki tutkimusaineiston etuoikeutetuiksi luokitellut ottivat kantaa pidemmän siirtymäajan puolesta. (Gauriloff 2009; Oikeusministeriö 2007a; Oikeusministeriö 2007b.) Voimaantuloa kommentoineet olivat voittopuolisesti palveluntarjoajia, joko matkapuhelinoperaattorien edustajia tai perinteisiä pankki- ja luottoalan toimijoita, mutta myös sääntelijöiden edustajia. Joukossa oli myös maksupalveluiden käyttäjiä maksupalveluiden saajien ominaisuudessa.

Taulukko 6. Lain voimaantuloaikatauluun vaikuttamaan pyrkineet intressiryhmät

Kuka pyrkii vaikuttamaan	Intressiryhmien luokittelut			10 luku Erinäiset säännökset ja voimaantulo (86-89§)	
	(P)oliittinen päättäjä - Lainsäätävä / (K)uluttaja-kansalainen / (Y)ritys - Stigler	(E)tuoikeutettu / (K)eskisuuri / (L)atentti - Olson	(T)uottajaryhmä / (K)uluttajaryhmä / (A)ltruistinen ryhmä ja Poliitikot - Olson	Voimaantulo puolesta	Voimaantulo vastaan
DNA Oy	Y	E	T		x
FiCom ry	Y	E	T		x
Finanssialan Keskusliitto ry	Y	E	T		x
Luottokunta	Y	E	T		x
Nordea Pankki Suomi Oyj	Y	E	T		x
Suomen Yrittäjät	Y	K	T	x	
Elinkeinoelämän keskusliitto EK	Y	K	T		x
Keskuskauppakamari	Y	K	T		x
Liikenne- ja viestintäministeriö	P	K	-		x
Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry (ASML)	Y	K	T		x
Työ- ja elinkeinoministeriö	P	K	-		x
Uphill Oy	Y	K	T		x
Viestintävirasto	P	K	-		x

Ehdotettuun voimaantuloaikatauluun muutoksia ehdottaneista etuoikeutetuista yritystahoista DNA Oy esimerkiksi lausui seuraavasti:

Ehdotus vaatii merkittäviä muutoksia teleyritysten asiakastieto- ja laskutusjärjestelmiin, prosesseihin ja sopimusehtoihin. Tämän lisäksi tarvitaan uusi estoluokka ja muutoksia numerointia koskevia teknisiin määräyksiin. Palveluntuottajat joutuvat mahdollisesti muuttamaan palveluidensa ja tuotteidensa numerointia ja tekemään laajoja muutoksia järjestelmiinsä. Muutosten ei voida edellyttää olevan valmiina lain voimaantulohetkellä. Jotta muutostarpeet voidaan arvioida, suunnitella ja toteuttaa, tarvitaan riittävää siirtymäaikaa. DNA esittää, että siirtymäaikaa annettaisiin ehdotetun maksulaitoksista annettavan lain

toimiluvan hakemista koskevan siirtymäajan puitteissa, eli 1.4.2011 asti. (DNA Oy 2009, 6–7.)

Keskikokoisiksi luokiteltujen yritysintressien lausunnot olivat samansuuntaisia, kuten esimerkiksi Keskuskauppakamarilla:

Tämä direktiivistä seuraava voimaantuloaika on soveltamisalaan joutuvien yritysten kannalta kohtuuttoman lyhyt. Yrityksiltä vaadittavat järjestelmämuutokset ovat erittäin mittavia, ja lisäksi niiden olisi uudistettava asiakassopimuksensa. Soveltamisalaan joutuvien yritysten ja niiden asiakkaiden aseman turvaamisen vuoksi on tarpeen säätää kansallisena ratkaisuna riittävä siirtymäaika järjestelmämuutosten ja muiden muutosten toteuttamiseksi. Keskuskauppakamari esittää, että ehdotetut lait tulisivat voimaan valtiovarainministeriöstä esiteltävän maksulaitoksista annettavan lain toimiluvan hakemista koskevan siirtymäajan päättyessä. Voimaantulopäivä olisi tällöin 1.4.2011. (Keskuskauppakamari 2009, 8.)

Poliittisten toimijoiden lausunnot noudattelivat Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntoa, jossa se ”pitää välttämättömänä, että viestintäpalveluiden käyttäjien aseman turvaamiseksi sääntelyllä on riittävän pitkä, vähintään puolentoista vuoden voimaantuloaika” (Gauriloff 2009, 46).

Lain soveltamisalaan otti kantaa 15 intressiryhmää. Näistä 5 tahoja esitti ehdotusta puoltavia lausuntoja, loput lausunnot vastustivat ehdotettua sääntelyä tai ehdottivat siihen muutoksia. Viidestä puoltavasta lausunnostakin matkapuhelinoperaattoreita edustavan Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry:n (2009, 1) puoltavaa kannanottoa voi pitää osittain lausunnon aloittavana yleisluontoisena toteamuksena tai kohteliaisuusfraasina sen lausussa ”FiCom pitää Direktiivin tavoitteita yhtenäisen lainsäädäntökehikon luomisesta, kilpailu edistämisestä, tehokkuuden luomisesta ja kuluttajien oikeuksien turvaamisesta kannatettavina.”

Lausujat olivat pääosin yritysten edustajia, mutta lausujissa oli myös kaksi kuluttajatahoa ja yksi poliittinen toimija. Soveltamisalaan kantaa ottaneet intressiryhmät on esitetty taulukossa 7. Lakiehdotuksessa esitettyä soveltamisalaa puoltavissa lausunnoissa pidettiin hyvänä, että samanlaista toimintaa harjoittaviin yrityksiin sovellettaisiin maksupalvelulain myötä yhtenäistä sääntelyä. Lyhentyvien toteuttamisaikojen katsottiin parantavan maksunsaajina olevien yritysten asemaa ja tehostavan markkinoiden toimintaa. Käteistä maksamisen osana sisältävien palveluiden rajaamista lain ulkopuolelle pidettiin myös perusteltuna. Kuluttajaintressien edustajan mukaan

maksupalvelulain ehdotus lain direktiiviä laajemmasta soveltamisesta kaikkiin maksutapahtumiin palveluntarjoajien sijaintipaikasta ja valuutasta riippumatta tekee säännöksistä mahdollisimman selkeitä. Soveltamisalaa puoltaneet lausunnot olivat teorian pohjalta keskisuuriksi ja etuoikeutetuksi luokitelluilta yritystahoilta sekä kuluttajien intressiä edustavalta taholta. Yleisemmin ajatellen lausijat edustivat maksupalveluiden käyttäjiä maksujen saajina, maksupalveluita tarjoavia matkapuhelinoperaattoreita sekä kuluttajia.

Taulukko 7. Lain soveltamisalaan vaikuttamaan pyrkineet intressiryhmät

Kuka pyrkii vaikuttamaan	Intressiryhmien luokittelut			1 luku Yleiset säännökset (1-9§)	
	(P)oliittinen päättäjä - Lainsäätäjä / (K)uluttaja-kansalainen / (Y)ritys - Stigler	(E)tuoiikeutettu / (K)eskisuuri / (L)atentti - Olson	(T)uottajaryhmä / (K)uluttajaryhmä / (A)ltruistinen ryhmä ja Poliitikot - Olson	Soveltamisala puolesta	Soveltamisala vastaan
Intressitaho					
FiCom ry	Y	E	T	(x)	x
Nordea Pankki Suomi Oyj	Y	E	T		(x)
DNA Oy	Y	E	T		x
Keskuskauppakamari	Y	K	T	x	x
Matkailu- ja Ravintolapalvelu MaRa ry	Y	K	T	x	
Elinkeinoelämän keskusliitto EK	Y	K	T	(x)	x
MTV Media Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry (ASML)	Y	K	T		x
Suomen Kaupan liitto	Y	K	T		x
Suomen Yrittäjät	Y	K	T		x
Teleforum ry	Y	K	T		x
Viestinnän keskusliitto	Y	K	T		x
Liikenne- ja viestintäministeriö	P	K	-		x
Kuluttajavirasto	K	L	K	x	(x)
Tietosuojavaltuutetun toimisto	K	L	K		x

Lain soveltamisalaa vastustavissa tai siihen muutoksia esittävässä lausunnoissa korostui lakiluonnoksessa soveltamisalan kannalta olennaisena seikkana, miten eri palvelut tulkittiin. Maksun välittämistä toiselle palveluntarjoajalle ei tulkittaisi maksupalveluksi ja siten ehdotetun lain soveltamisalaa kuuluviksi, mikäli palveluntarjoajan katsottiin tuovan palveluun lisäarvoa ja

kyseistä tavaraa tai palvelua voitiin käyttää vain digitaalisten laitteiden kautta. (Oikeusministeriö 2009, 30.) Useiden lausujien mukaan kansallinen liikkumavara tuli käyttää maksimaalisesti hyväksi ja FiCom ry:n (2009) lausuntoa siteeraten: ”ehdotetun lainsäädännön soveltamisala on perusteltua pyrkiä rajaamaan viestintäpalvelun yhteydessä maksettavien palvelukokonaisuuksien osalta mahdollisimman suppeaksi joustavuuden lisäämiseksi ja uusien maksutapojen kehittämisen edistämiseksi.” DNA Oy:n (2009) mukaan tämä tulisikin mainita lain perusteluissa. Lausujat katsoivat Suomen Asiakkuusmarkkinointiliittoa ASML:a (2009) siteeraten: ”lisäarvo tulisi määritellä siten, että käytettävyyttä edistävien pääsy-, haku- tai jakelumahdollisuuksien ja muiden vastaavien syiden vuoksi mobiilipalveluiden avulla tarjottujen palveluiden ja hyödykkeiden tarjontaan liittyvä maksupalvelu jäisi lähtökohtaisesti maksupalvelun määritelmän ulkopuolelle.” (FiCom ry 2009; MTV Media 2009; Teleforum ry 2009; Viestinnän keskusliitto 2009.) Keskuskauppakamari (2009) katsoi direktiivin kaikkiaan ylisäätelevän markkinoiden vapaaseen toimintaan ja sopimusvapauteen puuttumalla myös palveluita, joiden toiminnassa ei ollut olennaisia epäkohtia. Vaikka ei-toivotut ratkaisut johtuivat pitkälti direktiivistä, kansallisilla valinnoilla ja tulkintaratkaisuilla tuli vaikuttaa lopputulokseen.

Lausujat perustelivat esittämiään kannanottoja sillä, että loppukäyttäjän kannalta ei mobiilin avulla tarjottavien palveluiden osalta ole kyse maksupalvelusta vaan puhtaasti lisäarvoa tuovasta, yleistä saatavuutta ja käytettävyyttä parantavasta kätevästä laskutuskäytännöstä (ASML 2009). FiComin (2009) ja Teleforum ry:n (2009) näkemyksen mukaan mobiilipalvelut eivät kilpailleet pankkien tai luottokorttiyhtiöiden tarjoaman maksunvälityksen kanssa, vaan olivat räätälöityjä maksamispalvelukokonaisuuksia, joissa palvelukokonaisuuden maksaminen viestintäpalvelun yhteydessä teleyrityksen jakelukanavaa ja laskutuspalvelua hyödyntämällä helpotti palvelun saatavuutta ja tuotti siten lisäarvoa sekä käyttäjälle että palveluntarjoajalle lisäarvoa.

DNA Oy (2009) toi lausunnossaan esiin, että lisämaksulliset puhepalvelut jäivät luonnoksen mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle, jos palveluntarjoaja ei voi itse velkoa käyttäjää. Tämän velkomiskriteerin pohjalta luottoriski jäisi helposti kokonaan teleyritykselle, jolloin tulonjakoa olisi muutettava luottoriskin kattamiseksi ja palveluntuottajien tulot pienenisivät vastaavasti. Tästä seuraisi myös riski tulkita, että sopimus olisikin asiakkaan ja teleyrityksen, eikä asiakkaan ja palveluntarjoajan välillä. Siitä seuraisi riski, että teleyritys asetettaisiin vastuuseen palvelusta, jota se ei ole tuottanut. Tämän takia DNA Oy lausui, ettei velkomiskriteerin ja siten mahdollisen sopimusvastuun siirtäminen teleyrityksille saisi olla soveltamisalan ulkopuolelle jäämisen edellytys.

(DNA Oy 2009.) Myös ASML (2009) katsoi velkomisperusteen merkityksen ja tulkinnan kaipaavan jatkovalmistelussa selkeyttämistä.

Elinkeinoelämän keskusliiton (2009) mukaan soveltamisalasäännöksessä tilaaminen tai ostotapahtuma tuli selkeästi erottaa maksutoimeksiannon tai tiliveloitussuostumuksen antamisesta, jottei ostotapahtumaa, johon ei sisälly tällaista toimeksiantoa tai suostumusta, käsitellä perusteettomasti lain soveltamisalaan kuuluvana. Tätä kohtaa tulisi heidän lausuntonsa mukaan jatkovalmistelussa selkeyttää.

Säännösten soveltamisala oli lausuntohetkellä teleyritysten näkökulmasta epäselvä, mihin FiCom ry (2009), EK (2009) sekä Liikenne- ja viestintäministeriö (Gauriloff 2009) kiinnittivät lausunnoissaan huomiota. EK ja Keskuskauppakamari (2009) vaativat myös, että soveltamisalasäännös perusteluineen oli kirjoitettava yhtenäiseksi maksupalvelulain kanssa rinnakkain valtiovarainministeriössä valmistellun maksulaitoslain kanssa. Teleyrityksen välityksellä tarjottavaa lisäarvopalvelua ei FiCom ry:n (2009) näkemyksen mukaan tulisi liioin tarpeettomasti asettaa kahdenkertaisen erityissääntelyn ja valvonnan piiriin sekä viestintäpalveluna että maksupalveluna. Keskuskauppakamarikin (2009) totesi soveltamisalan jäävän osittain soveltamiskäytännön varaan, mikä aiheutti epäselvyyttä yritysten liiketoiminnan jatkamiselle ja kehittämiselle sekä vaikeutti sääntelyn vaikutusten arviointia. Soveltamisalan epäselvyyteen hieman eri näkökulmasta kiinnitti huomiota myös Tietosuojavaltuutetun toimisto (2009) lausunnossaan, jossa se katsoi, että perusteluissa tulisi tarkemmin tuoda esille, mitä muuta käyttäjäkohtaista välinettä tai menetelmää taikka näiden yhdistelmää laissa tarkoitetaan.

Yleisemmällä tasolla kriittiset lausujat kiinnittivät huomiota ehdotuksen merkittäviin taloudellisiin ja hallinnollisiin vaikutuksiin maksupalveluita tarjoavien yritysten, erityisesti luottolaitosten ja teleyritysten liiketoimintaan sekä näiden sopimuskumppaneina toimiviin yrityksiin, esimerkiksi kaupan alan yrityksiin ja viestintäverkkojen kautta sisältöpalveluita tarjoaviin yrityksiin (DNA oy 2009; EK 2009; FiCom ry 2009; Keskuskauppakamari 2009; MTV Media 2009; Teleforum ry 2009). Vaikutuksista korostuivat maksupalveluiden erottelamisesta ja niistä annettavien tiedonantovelvoitteiden täyttämistä ja määräaikaistenkin puitesopimusten irtisanomisoikeudesta aiheutuvat tietojärjestelmä- ja sopimusmuutokset sekä näistä koituvat erittäin merkittävät kertaluontoiset ja jatkuvat kustannukset, minkä katsottiin voivan aiheuttaa maksupalveluiden hintojen nousun. Muutokset tuli FiComin mielestä voida toteuttaa siten, etteivät ne edellyttäisi

järjestelmien uudistamista kokonaisuudessaan. (FiCom ry 2009; Gauriloff 2009; Oikeusministeriö 2007b.)

Lausujien mukaan tiedonantovelvoitteita koskevissa tulkintaratkaisuisa tuli huomioida, että tietoja oli voitava antaa käyttäjille teleyritysten käytössä olevien järjestelmien puitteissa ja esitettyä laajemmin sähköisessä muodossa (FiCom ry 2009). Tämän katsottiin edistävän sähköisten palvelujen kehitystä ja vähentävän olennaisesti kustannuksia. (Keskuskaupakamari 2009.) Direktiivin säännös tietojen toimittamisesta pysyvällä tavalla oli muotoiltu välineriippumattomasti, ja FiCom ry (2009) peräänkuuluttikin soveltamisalan kansallisessa tulkintaratkaisussa sitä, että tietoja tulisi voida toimittaa asiakkaille mahdollisimman kattavasti sähköisessä muodossa, koska liian ahdas määrittely tietojen antamisesta pysyvällä tavalla olisi ongelmallista anonyymien prepaid-liittymien osalta. Koska viestintäteknologian kehitystä ei voi ennustaa, tuli säännös FiCom ry:n ja Keskuskaupakamarin (2009) mukaan kansallisessa tulkinnassa kirjoittaa teknologiariippumattomaan muotoon sekä sisällyttää perusteluihin poikkeuslupa tiedottaa anonyymien prepaid-liittymien haltijoille puuttuvien yhteystietojen takia muulla sopivalla tavalla. Tähän tulisi myös lisätä siirtymäsäännös, ettei tietojen antaminen pysyvällä tavalla koske ennen lain voimaantuloa tehtyjä sopimuksia.

Useiden lausujien mukaan tuli pyrkiä selkeämmin tietoyhteiskuntakehitystä tukevaan tulkintaan (EK 2009; FiCom ry 2009; Keskuskaupakamari 2009). Direktiivin implementoinnin yhteydessä tuli myös seurata lainsäädännön vaikutuksia ja arvioida kansallisesti sähköisten palvelujen edistämisympäristöjen näkökulmasta, ettei sääntely aiheuttanut esteitä uusien palvelujen saatavuutta edistävien ja kuluttajan valinnanmahdollisuuksia parantavien lisäarvoa sisältävien palvelukokonaisuuksien kehitykselle ja markkinoille tuomiselle. Soveltamisalaa koskevissa tulkintaratkaisuisa tuli pyrkiä edistämään pienille käteismaksuille vaihtoehtoisten sähköisten maksutapojen kehitystä viestintävälinettä hyväksikäyttämällä. Teleyritysten tarjoamien maksamispalvelujen lisäsääntelyn tarvetta tulisi arvioida uudelleen, jos teleyritysten tarjoamat maksamispalvelut laajenisivat merkittävästi nykyisestä (esimerkiksi matkapuhelimen yleinen käyttö maksuvälineenä NFC-tekniikan avulla). Asiassa oli seurattava muiden maiden kehitystä yhtenäisen sääntelyn varmistamiseksi sisämarkkinoilla, jottei suomalaisten operaattoreiden ja yritysten kansallista kilpailukykyä vaarannettu ottamalla Suomessa soveltamisalan piiriin palveluita, jotka muissa jäsenmaissa jäivät soveltamisalan ulkopuolelle. Tarvittaessa oli oltava valmis esittämään

muutoksia direktiiviin suomalaisten yritysten toimintaedellytysten turvaamiseksi EU:ssa. (ASML 2009; EK 2009; FiCom ry 2009; Keskuskauppakamari 2009.)

Soveltamisalaa kommentoineista etuoikeutetuista yritystahoista esimerkiksi FiCom ry (2009) totesi: ”FiComin näkemyksen mukaan ehdotetun lainsäädännön soveltamisala on perusteltua pyrkiä rajaamaan viestintäpalvelun yhteydessä maksettavien palvelukokonaisuuksien osalta mahdollisimman suppeaksi joustavuuden lisäämiseksi ja uusien maksutapojen kehittämisen edistämiseksi.” Keskisuuria yrityksiä edustava Teleforum ry (2009) puolestaan lausui: ”Palveluntuottaja-liiketoiminta on siis täysin poikkeuksellista. Maalaisjärjellä ajatellen operaattori tarjoaa kaikissa lisäarvopalveluissa lisäarvoa, sillä muuten palveluntuottajat eivät valitsisi laskuttajakseen/palvelun toimittajaksi operaattoria, vaan jonkun toisen toimijan.” FiCom ry (2009) lausui myös: ”Lain edellyttämien muutosten aiheuttamien kustannusvaikutusten on arvioitu olevan teleyritysten tarjoamien maksamispalvelutoiminnan laajuuteen nähden niin suuria, että soveltamisalan piiriin tulevien palvelujen tarjonta voidaan joutua lopettamaan.”

Teorian näkökulmasta tarkasteltuna eri luokkien välillä ei ollut suuria eroja soveltamisalaa koskevissa lausunnoissakaan, vaan niin etuoikeutettujen kuin keskisuurtenkin yritystahojen kannanotot olivat melko yhteneväisiä. Poliittisten toimijoiden ja latenttien kuluttajatahojen lausunnot jäivät yksittäisiksi etuoikeutettuihin ja keskisuuriin verrattuna ja koskivat hyvin rajattuja osa-alueita, sillä kuluttajia edustavat tahot peräsivät lähinnä selkeämpiä määritelmiä maksupalvelulle ja lain tarkoittamille maksuvälineille, jotta kuluttajatkin ymmärtäisivät lain sisällön. Voimakkaimmin ehdotettuun lain soveltamisalaan ottivat kantaa matkapuhelinoperaattorien sekä maksupalveluiden käyttäjiä maksupalveluiden saajien ominaisuudessa edustavat tahot. (Gauriloff 2009; Oikeusministeriö 2007a; Oikeusministeriö 2007b.)

Yleisesti lakiehdotusta ja sääntelyn vaikutuksia kommentoi 15 tahoja, joista kahdeksan esitti puoltavia kommentteja ja 12 tahoja esitti kritiikkiä tai muutoksia ehdotettuun sääntelyyn. Tässäkin lausujien jakauma noudattaa niin Stiglerin kuin Olsoninkin teorioita. Suhteellisesti aktiivisimpia olivat etuoikeutetuiksi luonnehditut intressiryhmät ja passiivisimpia latentit ryhmät. Valtaosa lausujista oli yritysten edustajia ja poliittisilta päättäjiltä ja kansalaisten edustajilta oli vain kaksi lausuntoa kummaltakin. Yleisesti lakiehdotuksesta ja sääntelyn vaikutuksista lausuneet intressiryhmät on esitetty taulukossa 8. (Gauriloff 2009; Oikeusministeriö 2007b.)

Taulukko 8. Yleisesti lakiehdotuksesta ja sääntelyn vaikutuksista lausuneet intressiryhmät

Kuka pyrkii vaikuttamaan	Intressiryhmien luokittelut			Yleistä ja sääntelyn vaikutukset	
	(P)oliittinen päättäjä - Lainsäätäjä / (K)uluttaja-kansalainen / (Y)ritys - Stigler	(E)tuoi keutettu / (K)eskisuuri / (L)atentti - Olson	(T)uottajaryhmä / (K)uluttajaryhmä / (A)ltruistinen ryhmä ja Poliitikot - Olson	Yleistä ja sääntelyn vaikutukset puolesta	Yleistä ja sääntelyn vaikutukset vastaan
FiCom ry	Y	E	T	(x)	x
Finanssialan Keskusliitto ry	Y	E	T	(x)	x
DNA Oy	Y	E	T		x
Nordea Pankki Suomi Oyj	Y	E	T		x
Elinkeinoelämän keskusliitto EK	Y	K	T	(x)	x
Keskuskauppakamari	Y	K	T	(x)	x
Liikenne- ja viestintäministeriö	P	K	-	(x)	
Kilpailuvirasto	P	K	-	x	x
Suomen matkatoimistoalan liitto ry (SMAL)	Y	K	T	x	
MTV Media	Y	K	T		x
Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry (ASML)	Y	K	T		x
Suomen Yrittäjät	Y	K	T		x
Viestinnän keskusliitto	Y	K	T		x
Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fine	K	L	K	x	
Tietosuojavaltuutetun toimisto	K	L	K		x

Myönteisesti lausuneet katsoivat maksupalvelulakiehdotuksen täyttävän hyvin direktiivin täytäntöön panolle asetetut tavoitteet ja pitivät hyvänä, että maksupalveluille säädettiin kattava lainsäädäntö. Varovaisen myönteisesti lakiehdotuksella katsottiin myös olevan pääasiassa myönteisiä kilpailuvaikutuksia ja yhdessä maksulaitoslain kanssa positiivisia vaikutuksia kansantalouteen. FiCom (2009, 1) esimerkiksi totesi lausunnossaan ”FiCom pitää Direktiivin tavoitteita yhtenäisen lainsäädäntökehikon luomisesta, kilpailun edistämisestä, tehokkuuden luomisesta ja kuluttajien oikeuksien turvaamisesta kannatettavina.” (Gauriloff 2009; Oikeusministeriö 2007b.)

Kriittisemmin lakiehdotukseen suhtautuneet peräänkuuluttivat kansallisen liikkumavaran täysimääräistä käyttämistä tietoyhteiskuntakehityksen, sähköisten palveluiden edistämisen sekä kansallisen kilpailukyvyyn turvaamiseksi. Huolestuttavana pidettiin sitä, ettei ehdotus ottanut riittävällä tavalla huomioon eri maksupalveluiden erityispiirteitä. Lakiehdotuksen katsottiin myös rajoittavan teleyritysten sopimusvapautta. (ASML 2009; DNA 2009; EK 2009; Ficom ry 2009; Gauriloff 2009; Viestinnän keskusliitto 2009.) Nämä näkemykset kävivät selkeästi ilmi useista lausunnoista:

Vaikka direktiivin tarkoituksena on ollut luoda EU:n alueelle yhtenäiset puitteet maksupalveluiden tarjoamiselle, sen valmistelussa ei ole riittävästi onnistuttu huomiomaan erilaisten maksupalveluiden ominaispiirteitä. Direktiivissä on useita artikloita, jotka eivät ole sovellettavissa samalla tavalla esim. pankkien ja teleyritysten tarjoamiin maksupalveluihin. (EK 2009, 1.)

FiCom pitää valitettavana sitä, että lakiehdotusten pohjana oleva direktiivi ei ota huomioon soveltamisalan piiriin ehdotettujen maksupalvelujen ja maksuvälineiden ominaispiirteitä, ei tue tietoyhteiskuntakehitystä eikä sähköisten palvelujen edistämisyhtymyksiä. FiComin näkemyksen mukaan uhkana on, että direktiiviin perustuvalla sopimusvapautta merkittävästi rajoittavalla sääntelyllä ylisäännellään tarpeettomasti ja kahdenkertaisesti sellaisia uusia palvelukokonaisuuksia, joiden toiminnassa ei ole sellaisia puutteita, joiden ehkäisemiseen direktiivin säätämällä on pyritty. Maksupalveludirektiivi on pääosin täysharmonisaatiodirektiivi. Ehdotetun sääntelyn negatiiviset vaikutukset johtuvat siten pääosin direktiivistä. Kansallisilla valinnoilla ja tulkintaratkaisuuilla voidaan kuitenkin vaikuttaa lopputulokseen. (FiCom ry 2009, 1.)

Yksi mobiilimaksamisen toimijoiden kannalta keskeinen ehdotetun sääntelyn kohta oli ehdotetun lain toinen luku, joka koski tiedonantovelvollisuutta. 14 tahoja esitti huomioita tähän liittyen. Seitsemän tahoja puolsi ehdotettua sääntelyä ja yhdeksän intressiryhmää esitti kritiikkiä tai muutoksia ehdotettuun sääntelyyn. Nämä intressiryhmät on esitetty taulukossa 9. Lausunnon antaneissa kiinnittää huomiota se, etteivät etuoikeutetutkaan perinteiset maksupalvelualan toimijat kommentoineet tätä lakiehdotuksen kohtaa, mutta matkapuhelinoperaattorien ja uusien mobiilimaksamisen toimijoiden edustajat esittivät kriittisiä lausuntoja asiasta. Poliittiset toimijat olivat verrattain aktiivisia ja positiivisia ehdotuksen suhteen, kun taas kuluttajien edustajien lausunnot olivat jakautuneempia. (Gauriloff 2009; Oikeusministeriö 2007b.)

Taulukko 9. Tiedonantovelvollisuuden vaikuttamaan pyrkinneet intressiryhmät

Kuka pyrkii vaikuttamaan	Intressiryhmien luokittelut			2 luku Tiedonantovelvollisuus (10-29§)	
Intressitaho	(P)oliittinen päättäjä - Lainsäätävä / (K)uluttaja-kansalainen / (Y)ritys - Stigler	(E)tuokeutettu / (K)eskisuuri / (L)atentti - Olson	(T)uottajaryhmä / (K)uluttajaryhmä / (A)ltruistinen ryhmä ja Poliitikot - Olson	Maksu-tapahtumasta maksajalle annettavat tiedot (19§) puolesta	Maksu-tapahtumasta maksajalle annettavat tiedot (19§) vastaan
DNA Oy	Y	E	T		x
FiCom ry	Y	E	T		x
Finanssialan Keskusliitto ry	Y	E	T		x
Liikenne- ja viestintäministeriö	P	K	-	x	(x)
Kilpailuvirasto	P	K	-	x	
Matkailu- ja Ravintolapalvelu MaRa ry	Y	K	T	x	
Suomen Yrittäjät Työ- ja elinkeinoministeriö	Y	K	T	x	
Elinkeinoelämän keskusliitto EK	P	K	-	x	
Suomen Asiakkuusmarkkinointi-liitto ry (ASML)	Y	K	T		x
Viestinnän keskusliitto	Y	K	T		x
Kuluttajavirasto	K	L	K	x	x
Tietosuojavaltuutetun toimisto	K	L	K	x	
Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fine	K	L	K		x

Ehdotettuja säännöksiä tiedonantovelvollisuuksista kannatettavina pitävien näkökulmaa kuvaa Suomen Yrittäjien (2009) lausunto: ”Positiivisena lakiehdotuksen uudistuksena pidämme säännöstä, jonka nojalla maksupalvelun käyttäjille on annettava etukäteen tieto maksupalveluista perittävistä kuluista. Tämä parantaa hinnoittelun läpinäkyvyyttä.” Myös Kilpailuviraston (2009) näkökulmasta tiedonantovelvollisuuksien lisääminen paransi mahdollisuuksia vertailla eri palveluntarjoajien palveluita. Kuluttajavirasto (Gauriloff 2009) ja Tietosuojavaltuutetun toimisto (2009) korostivat lisäksi tietojen tarkastusoikeuden maksuttomuutta.

Useat lausunnonantajat esittivät Viestinnän Keskusliiton (2009) tapaan huolenaan: ”Operaattoreille asetetut tiedonantovelvollisuudet ovat ylimitoitettuna omiaan hidastamaan viestintäpalvelujen ja muiden tietoyhteiskunnan palvelujen kehitystä.” Ratkaisuksi EK (2009) ehdotti, että ”EK pitää tärkeänä, että siltä osin kun kansallista harkintavaltaa on mahdollista käyttää, lainvalmistelussa tulisi pyrkiä tekemään valintoja ja tulkintaratkaisuja, jotka tukevat tietoyhteiskuntakehitystä sekä

suomalaisten yritysten pärjäämistä sisämarkkinoilla maksupalveluiden tarjoajina ja käyttäjinä toimiessaan.”

Lausunnoissa tuotiin laajalti esiin, että maksupalveluiden tarjoajina toimivat yritykset joutuvat direktiivin implementoinnin seurauksena tekemään merkittäviä investointeja tietojärjestelmien, tiedonantovelvoitteiden ja voimassa olevien maksupalveluita koskevien sopimusehtojen muuttamiseksi vastaamaan sääntelyn vaatimuksia. Lausunnoissa pidettiin väistämättömänä, että investoinneista seuraavat kustannukset tulevat näkymään maksupalveluista perittävien hintojen korotuksena. Monia näistä investoinneista pidettiin sellaisina, että kansallisilla, erityisesti tietoyhteiskuntakehitystä ja sähköistä asiointia edistävillä tulkintaratkaisuihin olisi mahdollista pyrkiä keventämään yrityksille sääntelystä seuraavaa taloudellista rasitusta. (Gauriloff 2009.)

Teleyrityksiä edustava FiCom (2009, 5) lausuikin Maksutapahtumasta maksajalle annettavien tietojen (19§) osalta:

Ehdotetun säännöksen mukaan maksutapahtumia koskevat tiedot voidaan saattaa käyttäjän saataville tietoverkossa. Edellytyksenä on tällöin, että tiedot on pidettävä saatavilla tietoverkossa vähintään vuoden ajan. Vuoden määräaika ei perustu direktiiviin. FiCom ei pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että kansallisessa laissa säädettäisiin sellaisia direktiiviä tiukempia velvoitteita tietojen saatavilla pitämiseksi, jotka aiheuttavat merkittäviä lisäkustannuksia yrityksille ja voivat estää sähköisten palvelujen kehitystä ja markkinoille saattamista.

Koska maksupalvelujen erittelyminen järjestelmissä on erittäin haasteellista, ehdoton vaatimus voisi merkitä sitä, että teleyritysten olisi pidettävä saatavilla kaikki viestintäpalveluja koskevat tiedot vuoden ajalta. Ehdotuksen mukaan tiedot toteutetusta maksutapahtumasta olisi lisäksi annettava kuukausittain. FiCom (2009) viittasi lausunnossaan siihen, että teleyrityksillä oli yleisesti käytössään vähimmäislaskutusrajat, eikä asiakkaalle lähetetä laskua ennen kuin tietty summa on ylittynyt. Jos vähimmäislaskutusraja ei ylity, lasku voitiin lähettää esimerkiksi 3 kuukauden välein. Laskutusjärjestelmät myös tuottivat erittelyn vasta laskun muodostumisen jälkeen. Jos liittymällä tehtäisiin maksupalvelun soveltamisalaan kuuluva tapahtuma, tulisi laskutusjärjestelmän tunnistaa ja erotella maksupalvelutapahtuma muusta viestiliikenteestä ja pakottaa järjestelmä lähettämään lasku kuukausittain vähimmäismaksurajasta huolimatta. Tämä merkitsisi teleyritysten tarjoaman maksamispalvelutoiminnan laajuuteen nähden suuria lisäkustannuksia, sillä Suomessa oli

Viestintäviraston julkaisemien markkinatietojen mukaan vuoden 2008 lopussa yhteensä yli 8 miljoonaa puhelinliittymää, joista arviolta yli puolella oli vähimmäislaskutussopimus. Tämän pohjalta FiCom (FiCom 2009, 5–6) esitti lausunnossaan muutosta ehdotettuun sääntelyyn:

FiCom ehdottaa, että ehdotetun lain 19 §:ä ja sen perusteluja muokattaisiin siten, että teleyritys voi perustellusta syystä toimittaa tiedot asiakkaille sovitun laskutusjakson mukaisesti harvemmin kuin kerran kuukaudessa.

Matkapuhelinoperaattori DNA (2009, 4–5) viittasi lausunnossaan samoihin järjestelmämuutos- ja kustannushaasteisiin ja esitti puolestaan ehdotettua sääntelyä muutettavaksi seuraavasti:

Maksajalle tärkeintä on saada tieto palvelun tilauksesta ja tapahtumaerittelystä samaan aikaan kun hän vastaanottaa laskunsa. Yleisesti tämä tapahtuu noin puolentoista kuukauden kuluttua varsinaisesta ostotapahtumasta. Näin ollen, ehdotuksessa tulisikin huomioida vähintään se, että palveluntarjoajalla eli teleyrityksellä olisi velvollisuus tuottaa tapahtumaerittely vasta sitten, kun se lähettää laskun asiakkaalle. 19§:n 3 momenttia tulisi tarkentaa esim. seuraavasti ”...saatavilla vähintään vuoden ajalta. Edellä mainittua ei sovelleta tilanteessa, jossa Palveluntarjoaja lähettää laskun maksajalle harvemmin kuin kuukausittain. Tällöin tiedot on annettava samanaikaisesti kuin lasku on lähetetty.”

DNA (2009, 5) jatkoi 19§:n vaatimusten olevan erityisen haasteelliset prepaid-liittymille jopa siinä määrin, että ”DNA joutuu vakavasti harkitsemaan muutosta, että prepaid-liittymää ei enää voisi käyttää maksupalveluihin”:

Koska yhden vuoden määräaika ei perustu direktiiviin vaan on täysin kansallinen vaatimus, tulisi Prepaid -liittymien osalta 19§:n ehdottomasti kirjoittaa poikkeussäännös, jonka mukaisesti on riittävää, jos Palveluntarjoaja pitää tietoverkossa enintään puolen vuoden tapahtumia saatavilla.

Edellä esitettyihin etuoikeutettujen ja keskisuurten maksupalveluntarjoajien ja etenkin matkapuhelinoperaattorien lausuntoihin nähden täysin vastakkaisin perustein Kuluttajavirasto kritisoi ehdotetun lain 19 pykälää siitä, ettei ehdotettu säännös turvaa johdonmukaisesti kuluttajan asemaa, koska sääntely koskisi vain osaa tilanteista, joidenkin maksutapahtumien rajautuessa lain soveltamisalan ulkopuolelle. Kuluttajavirasto toteaa lausunnossaan: ”Kuluttajien on kaikissa

tilanteissa voitava maksutta varmistua laskun oikeellisuudesta tarkistamalla soitettujen puheluiden ja lähetettyjen tekstiviestin lisäksi myös ostotapahtumien virheettömyys. Tämä on yksi kuluttajansuojan peruseriaate. Operaattoreilla on laskuttajana vastuuta laskutuksen sisällöstä kaikissa tilanteissa riippumatta siitä, mitä ja kenen tuottamia palveluita laskutus koskee.” Kuluttajavirasto jopa toteaa, että ellei näitä vaatimuksia voida toteuttaa, ei laskutusta voida hoitaa operaattorin kautta. (Gauriloff 2009, 26.)

Kuluttajavirasto jatkoi lausunnossaan, että matkapuhelin on nykyisellään luottokorttiin rinnastettava maksuväline. Vaikka luottokorttilaskuista ei useinkaan näy, mitä ostoksia kuluttaja on kortilla tehnyt, tilanne eroaa silti olennaisesti matkapuhelimella tehdyistä ostoksista siinä, että luottokorttiosuksista asiakas saa kuitin, jonka hän voi säilyttää myöhempää laskun tarkastusta varten. Matkapuhelimella maksaessaan kuluttaja ei saa samanlaista kuittia. Kuluttajaviraston näkemyksen mukaan ehdotettu 19 §:n säännös ei säätele riittävän selkeästi matkapuhelinlaskulla annettavia tietoja. Kuluttajavirasto esitti muutoksia lainkohdan perusteluihin. Suurin huoli oli se, ettei tämä lainsäädäntö sisällä ratkaisua puutteellisen laskuerittelyn suhteen. (Gauriloff 2009, 26.)

Kuluttajavirasto totesi lausunnossaan:

Matkapuhelin maksuvälineenä eroaa tällä hetkellä täysin muista maksuvälineistä. Nyt ehdotettu säännös jättää edelleen suuria aukkoja kuluttajan mahdollisuuteen tarkistaa helposti ja maksutta ostotapahtumansa. Sähköinen kaupankäynti on yksi keskeinen tietoyhteiskuntakehityksen osatekijä ja matkapuhelin on yhä enemmän keskeinen maksuväline. Sähköisen kaupankäynnin edistämisen ja koko tietoyhteiskuntakehityksen kannalta on merkityksellistä, kuinka luotettavaksi ja helpoksi kuluttajat kokevat eri prosessit. (Gauriloff 2009, 27.)

Teleoperaattorien kritisoidessa lakia vedoten suuriin kustannuksiin oli Kuluttajaviraston näkökulmasta ongelmana se, että palveluita on alettu tarjota ennen kuin järjestelmät on rakennettu kuluttajansuojan vaatimukset huomioon ottavalla tavalla. Kuluttajavirasto totesi, ettei myöskään sopimusehtojen muuttamiseen vetoaminen tässä yhteydessä tunnu perustellulta. Palveluita tarjottaessa sopimusehtojen muuttamiseen syntyy tarve joka tapauksessa säännöllisin väliajoin ja se on osa normaalia elinkeinotoimintaa. (Gauriloff 2009, 27.)

Ehdotetun lain puitesopimuksen muuttamista ja päättämistä koskevaa kolmatta lukua kommentoitiin kahdeksassa lausunnossa, joissa korostui matkapuhelinoperaattorien ja

mobiilimaksamisen näkökulma. Lausunnonantajat olivat etuoikeutettuja ja keskisuuria yrityksiä sekä poliittisten päättäjätahojen edustajia. Joukossa oli myös yksi latentti kuluttajatahon edustaja. Puitesopimuksen muuttamista ja päättämistä koskevaan sääntelyyn vaikuttamaan pyrkineet intressiryhmät on esitetty taulukossa 10. (Gauriloff 2009; Oikeusministeriö 2007b.)

Taulukko 10. Puitesopimuksen muuttamista ja päättämistä koskevaan sääntelyyn vaikuttamaan pyrkineet intressiryhmät

Kuka pyrkii vaikuttamaan	Intressiryhmien luokittelut			3 luku Puitesopimuksen muuttaminen ja päättäminen (30-37§)	
	(P)oliittinen päättäjä - Lainsäätäjä / (K)uluttaja-kansalainen / (Y)ritys - Stigler	(E)tuokeutettu / (K)eskisuuri / (L)atentti - Olson	(T)uottajaryhmä / (K)uluttajaryhmä / (A)ltruistinen ryhmä ja Poliitikot - Olson	Puitesopimuksen muuttaminen ja päättäminen puolesta	Puitesopimuksen muuttaminen ja päättäminen vastaan
DNA Oy	Y	E	T		x
FiCom ry	Y	E	T		x
Kilpailuvirasto	P	K	-	x	
Liikenne- ja viestintäministeriö	P	K	-		(x)
Elinkeinoelämän keskusliitto EK	Y	K	T		x
Keskuskauppakamari	Y	K	T		x
Kuluttajavirasto	K	L	K		x

Ainoastaan Kilpailuviraston (2009, 2) voi tulkita lausuneen ehdotetun sääntelyn puolesta sen todetessa mahdollisuuden irtisanoa määräaikainen sopimus milloin tahansa ilman siitä perittäviä kuluja tuovan kilpailupainetta alalle. Etenkin uusina sääntelyyn piiriin tulevien maksupalveluita tarjoavien yritysten edustajat esittivät tässäkin kohtaa huolensa ehdotetun sääntelyn edellyttämistä järjestelmä- ja sopimusmuutoksista.

Ehdotetun lain edellyttämien tiedonantovelvoitteiden ja käyttäjille esitettävän määräaikaisten puitesopimusten irtisanomisoikeuden toteuttaminen edellyttää maksupalveluja tarjoamaan tulevien yritysten osalta merkittävien sopimus- ja tietojärjestelmämuutosten tekemistä (FiCom 2009, 7).

Liikenne- ja viestintäviraston (Gauriloff 2009, 22) toteamus kiteyttää useimpien lausujien näkemyksiä: ”Säännökset puitesopimuksesta ja tiedonantovelvollisuuksista edellyttävät merkittäviä

sopeuttamistoimia teleyrityksissä ja Viestintävirastossa.” DNA (2009) viittasi myös teleyritysten teknisiin haasteisiin tunnistaa saatikka päättää palveluntuottajien tuottamia maksupalveluita koskeva puitesopimus. Teleyrityksen mahdollisuus päättää maksupalvelua koskeva puitesopimus onnistuu käytännössä ainoastaan eston asettamisella. Olemassa olevat estoluokat eivät kuitenkaan soveltuneet, koska maksupalveluita voi olla useiden eri palvelunumeroluokkien alla maksupalveluihin kuulumattomien palveluiden kanssa sekaisin. Sen johdosta DNA (2009, 6–7) lausui:

DNA katsoo, että ehdotettu laki johtaa tarpeeseen muuttaa Viestintäviraston numerointi ja estoluokituksia koskevia teknisiä määräyksiä, jolloin maksupalveluiksi luettaville palveluille luotaisiin oma numeroavaruus ja estoluokka, joiden alla maksupalvelut olisivat.

Lisäksi useampi lausuja viittasi tässäkin kohdassa myös yleisesti ehdotetusta laista tai sen soveltamisalasta lausumaansa. (Gauriloff 2009; Oikeusministeriö 2007b.)

Ehdotetun lain 62 §:ssä maksupalvelun käyttäjän vastuuta maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä sääntelevä kohta oli vielä mobiilimaksamiselle relevantti säännös, johon etenkin etuoikeutetut mobiilimaksamisen toimijayrityksiä edustavat intressiryhmät pyrkivät lausunnoilla vaikuttamaan. Perinteiset maksupalvelutoimijat ja esimerkiksi poliittiset tahot sen sijaan eivät katsoneet tarpeelliseksi puuttua tähän esitetyn lain kohtaan. Kaiken kaikkiaan tätä pykälää kommentoitiin edellä käsiteltyjä kohtia vähemmän, kun vain kuusi tahoja esitti lausunnon pykälään liittyen. Nämä lausunnon antaneet intressiryhmät on esitetty taulukossa 11. (Gauriloff 2009; Oikeusministeriö 2007b.)

Taulukko 11. Maksupalvelun käyttäjän vastuuseen maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä vaikuttamaan pyrkineet intressiryhmät.

Kuka pyrkii vaikuttamaan	Intressiryhmien luokittelut			7 luku Vastuu ja maksupalautus (62-80§)	
	(P)oliittinen päättäjä - Lainsäätäjä / (K)uluttaja-kansalainen / (Y)ritys - Stigler	(E)tuoikeutettu / (K)eskisuuri / (L)atentti - Olson	(T)uottajaryhmä / (K)uluttajaryhmä / (A)ltruistinen ryhmä ja Poliitikot - Olson	Maksupalvelun käyttäjän vastuu maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä (62§, 1-2 momentti käyttäjän vastuu) puolesta	Maksupalvelun käyttäjän vastuu maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä (62§, 1-2 momentti käyttäjän vastuu) vastaan
Intressitaho					
DNA Oy	Y	E	T		x
FiCom ry	Y	E	T		x
Finanssialan Keskusliitto ry	Y	E	T		x
Matkailu- ja Ravintolapalvelu MaRa ry	Y	K	T		x
Kuluttajavirasto	K	L	K	x	
Tietosuojavaltuutetun toimisto	K	L	K		x

Tällä pykälällä säänneltäisiin maksupalvelun käyttäjän vastuuta tilanteessa, jossa toinen henkilö on käyttänyt maksuvälinettä oikeudettomasti. Ehdotus sisälsi muutoksia tuolloiseen Kuluttajansuojalain mukaiseen käyttäjän vastuuseen. Ehdotuksen mukaan maksupalvelun käyttäjä voisi joutua vastuuseen maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä, jos se johtuu siitä, että hän on huolimattomuudesta laiminlyönyt velvoitteensa. Ehdotettu säännös merkitsi siten kuluttajien vastuun vähäistä ankaroitumista, sillä kuluttajansuojalain mukaan vastuuta ei synny huolimattomuuden ollessa lievää. Toisaalta ehdotuksessa säädettäisiin maksupalvelun käyttäjän vastuun enimmäisrajaksi 150 euroa, mikä lieventäisi merkittävästi maksupalvelun käyttäjän vastuuta, sillä kuluttajansuojalaissa ei vastuulle ollut enimmäismäärää. Euromääräistä rajoitusta ei ehdotuksenkaan mukaan sovelleta, jos maksupalvelun käyttäjä on toiminut tahallisesti tai törkeän huolimattomasti. (Oikeusministeriö 2009, 83–85.)

Kuluttajien edustajana Kuluttajavirasto kannatti ehdotettua säännöstä (Gauriloff 2009, 36). Matkapuhelinoperaattorit sen sijaan vastustivat ehdotusta tiukasti (DNA 2009, 6; FiCom 2009, 6).

FiComin näkemyksen mukaan ei ole yritysten kannalta kohtuullista ohjata tulkintakäytäntöä siihen suuntaan, että esimerkiksi avoinna olevan matkapuhelimen

jättämistä joukkoliikennevälineeseen ei voitaisi pitää törkeänä huolimattomuutena. FiComin näkemyksen mukaan säännöksen perusteluissa tulisi ainakin korostaa käyttäjän erityistä huolellisuusvelvoitetta matkapuhelimen säilyttämisen ja väärinkäytöksiltä suojaamisen osalta myös näiltä osin. Kuluttajariitalautakunta on ratkaisukäytännössään katsonut, että matkapuhelinliittymän oikeudeton käyttö rinnastuu pankki- ja luottokortin oikeudettomaan käyttöön, koska riski väärinkäytöksistä ja toisaalta mahdollisuudet suojautua niiltä ovat molemmissa samanlaiset (dnro 01/39/426). Lautakunta on katsonut, että kuluttajan voidaan edellyttää säilyttävän matkapuhelinliittymää yhtä huolellisesti kuin luotto- tai pankkikorttia. (FiCom 2009, 6.)

DNA katsoo, että perusteluihin pitäisi ehdottomasti lisätä, että käyttäjän toimintaa voidaan pitää tahallisenä tai törkeänä huolimattomuutena jos hän on kadottanut matkapuhelimen, johon on mahdollista asentaa erillinen turvakoodi joka lukittaa puhelimen esim. 5 minuutin käyttämättömyyden jälkeen tai joka on lukittavissa toisesta päätelaitteesta lähetettävällä tekstiviestillä, mutta käyttäjä ei ole ottanut suojaus- ja käyttönsä, on huolimattomuus rinnastettavissa samaan kuin, jos käyttäjä säilyttäisi sekä maksukorttia ja tunnuslukua samassa lompakossa. (DNA 2009, 6.)

DNA jatkoi ehdotetun rajan kasvattavan teleyritysten luottotappioriskiä kohtuuttomasti, jopa niin, että teleyritykset joutuisivat rajoittamaan maksupalveluiden käyttöä kyseisen 150 euron jälkeen tai estämään maksupalvelun käytön kokonaan riskienhallinnallisista syistä (DNA 2009, 6).

DNA katsoo, että on kohtuutonta että teleyritys joutuisi yksin vastuuseen tällaisesta toiminnasta, joka aiheuttaa mitä todennäköisimmin suoraa luottotappiota, koska kadonneen matkapuhelimen käyttäjä vastaisi ainoastaan 150 euron rajaan saakka (DNA 2009, 6).

4.4 Intressiryhmien vaikutus mobiilimaksamisen sääntelyyn maksupalvelulaissa

Lausuntopalautteen perusteella esitykseen muutettiin lakien ehdotettua voimaantuloajankohtaa. Lisäksi lakiehdotuksiin sekä ehdotuksen perusteluihin tehtiin vähäisiä tarkistuksia. (HE 169/2009 vp, 26.) Lait olivat lausuntojen pohjana olleessa ehdotuksessa hallituksen esitykseksi tarkoitettu

tulemaan voimaan 1.11.2009, jolloin viimeistään oli pantava kansallisesti täytäntöön Maksupalveluja sisämarkkinoilla koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/64/EY (Oikeusministeriö 2007a). Hallituksen esitykseen ehdotetut lait kuitenkin muutettiin tulemaan voimaan vasta 1. päivänä toukokuuta 2010. Lakien voimaantuloajankohdan siirtäminen ehdotetulla tavalla katsottiin olevan tarpeen, jotta palveluntarjoajat ja viranomaiset ehtivät kohtuudella sopeuttaa toimintansa vastaamaan uuden lainsäädännön vaatimuksia. (HE 169/2009 vp, 95.)

Lain voimaantuloajankohdan lykkäämisen lisäksi siirtymäkausia koskevaan pykälään lisättiin muun muassa matkapuhelimella tapahtuvien maksutapahtumien toteuttamista koskeville puitesopimuksille säännös, jonka mukaan näiden tiedonantovelvollisuuksiin ja puitesopimuksen irtisanomiseen sovelletaan 1. päivään syyskuuta 2010 saakka ehdotetun lain säännösten sijasta ehdotetun lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa voimassa olevan viestintämarkkinalain telelaskun erittelyä ja viestintäpalvelusopimuksen irtisanomista koskevien säännösten soveltaminen siirtymäkauden ajan katsottiin perustelluksi, jotta teleyritykset ehtivät kohtuudella sopeuttaa laskutusjärjestelmänsä ja sopimusehtonsa vastaamaan uuden lain vaatimuksia. (HE169/2009 vp, 91, 116.)

Toisen luvun yksityiskohtaisiin perusteluihin lisättiin lausuntokierroksen jälkeen maininta siitä, että toisin kuin tekstiviesti, sähköposti täyttää lain vaatimukset tietojen toimittamisesta pysyvällä tavalla. Kohtaan lisättiin myös huomautus, että tietojenantamistapoja koskevia säännöksiä tulkittaessa on otettava huomioon erityisesti sähköisten viestintävälineiden kehitys. Kerran tehtyjä tulkintaratkaisuja voi kehityksen myötä olla tarpeen arvioida uudelleen. (HE169/2009 vp, 41.) Nämä ottivat huomioon etenkin etuoikeutettujen matkapuhelinyritysten mutta lausunnoissa yleisemminkin esitetyt huolet sähköisen asioinnin ja tietoyhteiskuntakehityksen edistämisestä ja teknologian tulevan kehityksen seuraamisen tärkeydestä. 19 §:n perusteluihin linjattiin lisäksi, että tietoverkossa saatavilla olevia toteutettuja maksutapahtumia koskevien tietojen saatavuuden vähimmäisajaksi ehdotettiin yhtä vuotta ottaen huomioon yhtäältä maksupalvelun käyttäjien tarpeet ja toisaalta tietojen säilyttämisestä palveluntarjoajille aiheutuvat kustannukset, mikä heijasti teleyritysten lausunnoissa esitettyjä näkemyksiä, joskin teleyritykset esittivät tiedoille lyhyempää säilytysaikaa. (HE169/2009 vp, 48.)

Matkapuhelinoperaattorien lausuntojen pohjalta siirtymäsäännöksiin lisättiin palveluntarjoajille oikeutus ehdotetun lain säännöksistä poiketen ehdottaa muutoksia ennen ehdotetun lain

voimaantuloa tehtyihin puitesopimuksiin muullakin kuin pysyvällä tavalla, mikäli pysyvän tavan käyttäminen ei ole mahdollista esimerkiksi siksi, että palveluntarjoaja ei tiedä maksupalvelun käyttäjän henkilöllisyyttä, kuten esimerkiksi prepaid-puhelinliittymien kohdalla. Tällöin katsottaisiin riittäväksi ohjata asiakas tekstiviestillä hakemaan tarkemmat tiedot palveluntarjoajan verkkosivuilta. (HE169/2009 vp, 91, 116–117.)

Lakiehdotukseen tehtiin lausuntojen pohjalta melko vähän muutoksia. Tehdyt muutokset heijastavat lähinnä etuoikeutettujen uusien mobiilimaksamisen toimijoiden eli käytännössä matkapuhelinoperaattorien lausunnoissaan esittämiä kannanottoja. Merkittävin muutos oli lain voimaantuloajankohdan lykkääminen, jota etuoikeutettujen ja keskisuurten yritystahoja edustavien intressiryhmien lausunnoissa esitettiin laajasti, ja etuoikeutetut intressiryhmät edellyttivät tätä lähes yksimieleisesti.

Lausuntokierroksen jälkeen eduskunta lähetti hallituksen esityksen maksupalvelulaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 169 / 2009 vp) talousvaliokuntaan (PTK 87/2009 vp). Lain sisältö ei juurikaan muuttunut valiokuntakäsittelyssä, vaikka talousvaliokunta pyysi Liikenne- ja viestintävaliokunnalta lausuntoa (LiVL 2/2010 vp) erityisesti niistä vaikutuksista, joita esityksellä on teleoperaattoreiden toimintaan ja mobiilimaksamiseen.

Talousvaliokunta katsoi esityksen ottavan asianmukaisesti huomioon pääosin täysharmonisoivan direktiivin asettamat velvoitteet. Myös asiantuntijat pitivät esitystä päälinjoiltaan perusteltuna. Sekä talous- että liikenne- ja viestintävaliokunnassa kuullut asiantuntijat edustivat kattavasti niin etuoikeutettuja yrityksiä, keskisuuria intressitahoja, tuottajatahoja ja poliittisia toimijoita kuin latenteja kuluttajiaakin (ks. LiVL 2/2010 vp; TaVM 4/2010 vp). Merkittävimpänä kysymyksenä käsittelyssä nousi esiin sääntelyn vaikutus teleyritysten toimintaan ja tätä kautta matkapuhelimella tapahtuvaan maksamiseen sekä edelleen mahdolliset tietoyhteiskuntavaikutukset. Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esille ehdotetun sääntelyn merkittävät kustannusvaikutukset, joiden katsottiin voivan vaikuttaa negatiivisesti tietoyhteiskuntakehitykseen sekä uusien sähköisten palveluiden kehittämiseen. Kyseessä on vasta kehittyvä sektori, ja aiheutuvat lisäkustannukset saattaisivat hidastaa sen kehitystä ainakin lyhyemmällä aikavälillä. Toisaalta asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin ehdotetun sääntelyn selkeät positiiviset vaikutukset kuluttajansuojaan, jonka korkean tason ylläpitämistä ja kehittämistä valiokunnat pitivät tärkeänä riippumatta siitä, kuka maksun välittää. (LiVL 2/2010 vp; TaVM 4/2010 vp.)

Valiokunnat pitivätkin perusteltuna, että täysin samanlaista toimintaa harjoittaviin yrityksiin sovellettaisiin yhtenäisiä säännöksiä. Samalla lisättäisiin markkinoiden läpinäkyvyyttä, tehostettaisiin valvontaa ja turvattaisiin maksupalveluita tarjoaville tasapuoliset kilpailuolosuhteet. Yhdenmukainen sääntely muiden maksupalvelujen välittäjien kanssa saattaisi teleyritykset myös tasavertaiseen asemaan alan jatkokehittämismahdollisuuksien kannalta. (LiVL 2/2010 vp; TaVM 4/2010 vp.) Keskeistä oli arvioida, onko matkapuhelimella tai muulla päätelaitteella maksamisessa kyse ainoastaan maksun välittämisestä vai tarjoaako matkapuhelimella maksaminen lisäarvoa maksun välittämisen lisäksi, sillä sääntelyä sovellettaisiin matkapuhelimella maksamiseen vain silloin, kun teleyritys toimii ainoastaan maksutapahtuman välittäjänä maksupalvelun käyttäjän ja tavaran, palvelun tai muun hyödykkeen toimittajan välillä. (LiVL 2/2010 vp.) Liikenne- ja viestintävaliokunta ehdotti lausunnoissaan maksulaitoslaista (LiVL 28/2009 vp) sekä maksupalvelulaista (LiVL 2/2010 vp) hallituksen esityksessä tarkoitetun lisäarvon käsitteen laajentamista siten, että lisäarvona pidettäisiin myös palvelua tai tuotetta, joka toimitetaan sähköisenä matkapuhelimeen tai muuhun päätelaitteeseen, ja näin toimitettu viesti sisältää itse palvelun tai tuotteen ja toimii samalla tositteenä, jolla palvelun hankkiminen voidaan tarvittaessa todistaa. Samoin liikenne- ja viestintävaliokunta esitti, ettei lakia sovellettaisi tietyin edellytyksin myöskään matkapuhelimella hankittuihin muihin kuin sähköisiin tuotteisiin (kuten automaattista ostettavat elintarvikkeet). Maksettavan hyödykkeen arvo ei näissä tapauksissa voisi yleensä ylittää kymmentä euroa. (TaVM 4/2010 vp.)

Liikenne- ja viestintävaliokunta piti saamansa selvityksen perusteella erittäin valitettavana, ettei maksupalvelulailla voimaansaatettavassa direktiivissä ollut riittävästi otettu huomioon uudenlaisten mobiilimaksamiseen perustuvien tietoyhteiskunnan palveluiden ja palvelukehityksen tarpeita. Maksupalvelulainsäädännöllä tuli valiokunnan mielestä pyrkiä mahdollistamaan uudenlaisten liiketoimintamallien ja palvelujen kehittäminen asettamatta toiminnalle tarpeettoman tiukkoja rajoituksia tai raskaita vaatimuksia. Tässä myös lain käytännön tulkinnalla olisi olennainen merkitys. Suomalaisen tietoyhteiskunnan kehittymisen ja palvelujen tarjonnan jatkuvuuden turvaamiseksi oli erityisen tärkeää, ettei maksupalvelun määritelmää tulkita tarpeettoman laajasti ulottumaan sellaiseen toimintaan, joka selkeästi ei ole pelkästään maksun välittämistä. Valiokunnan mukaan maksupalvelulain ja maksulaitoslain soveltamisalan tulee sääntelyn yhdenmukaisuuden ja käytännön toimivuuden vuoksi vastata toisiaan. (LiVL 2/2010 vp.)

Talousvaliokuntakin piti ilmeisenä, ettei direktiivin valmisteluvaiheessa ollut kiinnitetty riittävästi huomiota mobiilimaksamiseen liittyviin erityiskysymyksiin. Nykymuodossaan

maksupalveludirektiivi ei kuitenkaan antanut mahdollisuutta liikenne- ja viestintävaliokunnan esittämään laivempaan tulkintaan lisäarvon käsitteestä eikä myöskään euromäärän asettamista kolikkomaksamista korvaavan maksupalvelun osalta. Komission näkemys asiasta oli yksiselitteinen. Myös Tanskassa, Norjassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa sekä Itävallassa oli päädytty vastaavaan sääntelyyn, ja Ruotsissa maksupalveluita koskeva lakiehdotus oli etenemässä vastaavan sisältöisenä. Sen perusteella valiokunta ei pitänyt perusteltuna päätyä erilaiseen tulkintaan Suomessa, mikä suurella todennäköisyydellä johtaisi komission toimenpiteisiin. Lakiehdotuksessa oli myös täysimääräisesti käytetty jo hyväksi se etenkin raportointivelvoitteita keventävä jousto, jonka direktiivi antoi pienmaksuvälineille käytettäessä maksuvälinettä (esimerkiksi matkapuhelinta) vain arvoltaan pienehköihin maksuihin. Sen sijaan niin matkapuhelinmaksamisen kuin muunkin täysharmonisoinnin piiriin kuuluvan maksupalvelusääntelyn osalta oli varmistettava, että muutkin ETA-maat saattavat kansallisen sääntelynsä direktiivin mukaisesti voimaan. (TaVM 4/2010 vp.)

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mukaan sääntelyn vaikutuksia oli tärkeä jatkossa seurata tiiviisti erityisesti kuluttajien, teleyritysten, tietoyhteiskuntakehityksen, muiden jäsenvaltioiden sääntelyn sekä maksupalveluja tarjoavien toimijoiden kannalta. Liikenne- ja viestintävaliokunta esittikin lausunnossaan, että talousvaliokunta ehdottaa mietinnössään eduskunnan hyväksyttäväksi aiheutta koskevan lausuman. Lausuman mukaan eduskunnan tulee edellyttää, että hallitus seuraa tiiviisti sääntelyn vaikutuksia tietoyhteiskuntakehitykseen ja sähköisten palveluiden tarjontaan ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin EU-sääntelyn muuttamiseksi. (LiVL 2/2010 vp.)

Talousvaliokunta puolsi lakiehdotuksen hyväksymistä muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi vähäisin muutoksin pykälisiin 5 ja 69. Kumpaankaan pykälään ei lausuntokierroksella kohdistunut intressiryhmien lausuntoja. 5. pykälä ei liioin ollut relevantti mobiilimaksamisen kannalta. Lisäksi valiokunta sisällytti mietintöönsä Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausumaehdotuksen. (TaVM 4/2010 vp.)

Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen maksupalvelulainaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi samoin kuin valiokunnan siihen esittämän lausuman Talousvaliokunnan ehdottamassa muodossa (EV 38/2010 vp). Näin 30. huhtikuuta 2010 annettu maksupalvelulaki (290/2010 vp) ei enää muuttunut eduskunnassa valiokuntakäsittelyiden jälkeen. Lopullisessa säädetyssä maksupalvelulaissa intressiryhmien lakiehdotukseen lausunnoillaan ajamat vaikutuspyrkimykset näkyivät siis varsin vähän. Konkreettiset lakiin tehdyt muutokset liittyivät lähinnä lain

voimaantuloajankohdan lykkäämiseen kuudella kuukaudella sekä matkapuhelimella tapahtuvien maksutapahtumien tiedonantovelvollisuuksiin ja puitesopimuksen irtisanomiseen liittyvän siirtymäkauden pidentämiseen kymmenellä kuukaudella. Lisäksi lain tulkintaa ohjaaviin perusteluihin tehtiin pieniä muutoksia tulkitsemalla sähköposti lain vaatimukset täyttäväksi tavaksi toteuttaa tiedonantovelvollisuus pysyvällä tavalla sekä lisäämällä siirtymäsäännöksiin palveluntarjoajalle oikeutus ehdottaa muutoksia ennen ehdotetun lain voimaantuloa tehtyihin puitesopimuksiin muullakin kuin pysyvällä tavalla, mikäli pysyvän tavan käyttäminen ei ole mahdollista, kuten esimerkiksi prepaid-puhelinliittymien kohdalla. Näissä lakiin tehdyissä muutoksissa näkyy lähinnä keskisuuria ja etuoikeutettuja yrityksiä edustavien intressiryhmien vaikutus, etenkin voimaantuloajankohdan lykkäämisen osalta. Muutoin tehdyt muutokset heijastavat lähinnä etuoikeutettujen uusien mobiilimaksamisen toimijoiden eli käytännössä matkapuhelinoperaattorien lausunnoissaan esittämiä kannanottoja.

5 POHDINTA

5.1 Tutkimustulokset aiemman tutkimuksen valossa

Tämän tutkielman tarkoituksena oli tarkastella maksupalvelulakia sekä erityisesti sen mobiilimaksamiseen liittyvää lainsäädäntöä ja eri intressiryhmien vaikutusta sen muotoutumiseen Suomessa julkisen valinnan teorian näkökulmasta. Tutkielman keskeinen tutkimustehtävä oli selvittää, miten intressiryhmien vaikutus näkyy mobiilimaksamisen sääntelyssä maksupalvelulaissa mobiilimaksamisen tullessa laajemmin sääntelyn piiriin maksupalvelulakia säädettyäessä.

Tutkielman keskeisen tutkimustehtävän mukaisesti tavoitteena oli selvittää, miten tiettyyn sääntelyyn päädyttiin, ketkä siihen pyrkivät vaikuttamaan ja millä tavoin sekä miten tämä näkyi sääntelyratkaisussa, johon laissa päädyttiin. Sen selvittämiseen sovellettiin julkisen valinnan teorian pohjalta laadittua intressiryhmien lakivaikuttamisen tarkastelukehystä (liite 1a-e), jolla voitiin poimia kirjallisista lainvalmisteluaineistoista eri intressitahojen kannanotoista vaikutuspyrkimyksiä lainsäädännön muotoutumiseen, jotta voitiin paremmin hahmottaa, miten intressiryhmien vaikutus näkyy lainvalmistelussa Suomessa. Tällä metodologialla oli mahdollista lähestyä yksityiskohtaista tietoa sääntelyn muotoutumisen prosessista ja kuvata eri tahojen osuutta siihen. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 132, 134–135, 139.)

Osana maksupalvelulain valmistelua Oikeusministeriö pyysi lausuntoja tahoilta, joita tulevan lain voitiin arvella koskevan. Tarkasteltavat intressitahot olivat jossain määrin jo ennalta karsittuja sen pohjalta, kenelle ministeriöstä oli lausuntopyynnöt katsottu aiheelliseksi lähettää. Toki kyseessä oli julkinen valmistelu, joten siihen oli mahdollista ottaa kantaa kaikkien, joita säädettyvä laki koskee, edellyttäen, että on asiantuntemusta ja resursseja seurata valmisteille tulevia lakihankkeita. Tarkastelukehystä maksupalvelulakiin lausunnon antaneisiin sovellettaessa kävi ilmi, että tutkimuksen aineiston perusteella aktiivisimmin sääntelyn sisältöön yrittivät vaikuttaa pienet, etuoikeutetut tuottajaryhmät, kuten matkapuhelinoperaattorit ja maksupalveluntarjoajat. Näille tahoille maksupalvelulaissa säädettyvät uudet velvoitteet olivat välittömiä ja konkreettisia ja näistä aiheutuvat kustannukset merkittäviä. Heille sääntelyn muotoutumiseen vaikuttamisesta odotettavissa olevat hyödyt olivat siis huomattavia. Siten näillä eturyhmillä oli vahva kannustin panostaa lainsäädäntöön vaikuttamiseen. Latenteiksi ryhmiksi luokitelluille kansalaisille ja kuluttajille valmisteilla olevan sääntelyn vaikutukset tuntuivat jäävän epämääräisemmiksi ja

ajallisesti kaukaisemmiksi sekä kokonaisuudessaan yksilölle niin vähäisiksi, ettei suurta vaikuttamistarvetta herännyt. Suuri yleisö ei välttämättä ollut edes kovin tietoinen valmisteilla olevan sääntelyn vaikutuksista itseensä, eikä kansalaisten rationaalisen välinpitämättömästi maksanutkaan vaivaa perehtyä sääntelyyn, lausunnon antamisesta puhumattakaan. Lausuntoa ei antanutkaan kukaan yksittäinen henkilö, vaan kansalaisten ja kuluttajien näkemyksiä esittivät valmistelun kuluessa ainoastaan tahot, jotka viranomaisten puolesta on perustettu yleisesti ajamaan kansalaisten etua. Tältä osin tutkielman tulokset ovat Mancur Olsonin eturyhmien vaikutusta poliittiseen prosessiin koskevan teorian mukaisia. (Butler 2013, 28.)

Osassa lausuntoja huomionarvoista on, että niissä voi nähdä piirteitä Olsonin teoriassaan mainitsemaasta tuottajaryhmien voimakkaasta neuvotteluasemasta, jossa ne kontrolloivat tuotannon tekijöitä ja voivat uhata pitää hallitsemansa tuotannon tekijän itsellään (McLean 1987, 64). Esimerkiksi soveltamisalaa koskevissa lausunnoissaan FiCom ry (2009, 2) ja DNA Oy (2009, 1) sekä osin EK (2009, 3) ja Keskuskauppakamari (2009, 2) samoilla linjoilla huomauttivat, että muutuskustannusten suuruus suhteessa teleyritysten tarjoaman maksupalvelutoiminnan laajuuteen nähden saattaa aiheuttaa, että soveltamisalan piiriin tulevien palveluiden tarjonta voidaan joutua lopettamaan. Nämä tahot jatkoivat lisäksi, että tulkintaratkaisussa oli varmistettava, ettei se vaaranna palvelujen saatavuutta edistävien ja kuluttajien valinnanmahdollisuuksia parantavien, lisäarvoa sisältävien palvelukokonaisuuksien tarjontaa.

Lausunnonantajien lausunnot keskittyivät suurimmaksi osaksi muutamaan lakiehdotuksen kohtaan. Näitä olivat sääntelyn yleiset vaikutukset, lain soveltamisala, tiedonantovelvollisuus, maksuvälineen käytöstä annettava alennus tai pyydetty maksu sekä lain voimaantuloaikataulu. Tämän lisäksi esitettiin näkemyksiä muun muassa puitesopimuksen muuttamisesta ja päättämisestä, maksutapahtuman toteuttamisajasta ja arvopäivästä sekä maksupalvelun käyttäjän vastuusta maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä. Lausuntojen määrästä päätellen mobiilimaksamisen kannalta keskeisimmäksi näistä osoittautuivat lain soveltamisala sekä lain voimaantulon aikataulu. Lain voimaantuloaikatauluun vaadittiin laajasti ja lähes yksimielisesti lykkäystä ensisijaisesti etuoikeutettujen ja keskisuurten yritysten keskuudessa. Kuluttajia edustavat eturyhmät eivät sen sijaan ottaneet asiaan lainkaan kantaa.

Lakiehdotuksesta annettujen lausuntojen perusteella hallituksen antamaan lakiesitykseen muutettiin lakien ehdotettua voimaantuloaikaa sekä tehtiin vähäisiä tarkastuksia ehdotuksen perusteluihin (HE 169/2009 vp, 26). Maksutapahtumien toteuttamista koskevien puitesopimusten

tiedonantovelvollisuuksille ja irtisanomiselle lisättiin siirtymäsäännös, jonka mukaan näihin sovelletaan lain tullessa voimaan vielä siirtymäkauden ajan lakia säädettäessä voimassa olleita lakeja (HE169/2009 vp, 91, 116). Näiden lisäksi perusteluihin lisättiin maininta siitä, että sähköposti täyttää lain vaatimukset tietojen toimittamisesta pysyvällä tavalla sekä huomautus, että sähköisten viestintävälineiden kehitystä on seurattava tiedonantamistapoja koskevia säännöksiä tulkittaessa (HE169/2009 vp, 41). Siirtymäsäännöksiin lisättiin myös palveluntarjoajille oikeutus ehdottaa muutoksia muullakin kuin pysyvällä tavalla ennen lain voimaantuloa tehtyihin puitesopimuksiin, mikäli pysyvän tavan käyttäminen ei ole mahdollista, kuten esimerkiksi prepaid-liittymien kohdalla (HE169/2009 vp, 91, 116–117).

Liikenne- ja viestintävaliokunnan sekä Talousvaliokunnan valiokuntakäsittelyissä hallituksen esitykseen maksupalvelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi tehtiin ainoastaan vähäisiä muutoksia kahteen pykälään, jotka eivät olleet relevantteja mobiilimaksamisen kannalta, eikä näihin liioin kohdistunut minkään eturyhmän lausuntoja. Tämän lisäksi Talousvaliokunta sisällytti mietintöönsä Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausuman, jonka mukaan eduskunnan tulee edellyttää, että hallitus seuraa tiiviisti sääntelyn vaikutuksia tietoyhteiskuntakehitykseen ja sähköisten palveluiden tarjontaan ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin EU-sääntelyn muuttamiseksi. (LiVL 2/2010 vp; TaVM 4/2010 vp.) Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen maksupalvelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi samoin kuin valiokunnan siihen esittämän lausuman Talousvaliokunnan ehdottamassa muodossa (EV 38/2010 vp).

Lopullisessa säädetyssä maksupalvelulaissa intressiryhmien lakiehdotukseen lausunnoillaan ajamat vaikutuspyrkimykset näkyivät siis kaikkiaan varsin vähän. Muutoksissa näkyy lähinnä etuoikeutettuja ja keskisuuria yrityksiä edustavien intressiryhmien vaikutus, etenkin voimaantuloajankohdan lykkäämisen osalta. Muutoin tehdyt muutokset heijastavat lähinnä etuoikeutettujen uusien mobiilimaksamisen toimijoiden eli käytännössä matkapuhelinoperaattorien lausunnoissaan esittämiä kannanottoja.

Tulos viittaa hieman sääntelyn taloustieteeseen ja Stiglerin teoriaan, jossa lainsäätäjän sekä säädeltävien tuottajien ja kuluttajien kilpaillessa vallasta päättää hinnoista ja markkinoille pääsystä (tai kustannusten kohdistumisesta) ja pohjimmiltaan reguloitavan toimialan ostajien ja myyjien varallisuudesta tyypillinen tulos tästä kilpailusta on yhtenäisen tuottajaintressin voitto hajanaisesta kuluttajien intressistä. Tämä ilmenee hintoja ja markkinoille pääsyä koskevinä sääntelypäätöksinä, jotka siirtävät tuloja kuluttajilta tuottajille (tai ohjaa kustannusten ja velvollisuuksien

kohdentumista). Yleisemmin ilmaistuna Stiglerin mallin poliittisessa tasapainossa yhtenäiset vähemmistöt verottavat hajanaisia enemmistöjä. (Peltzman 1993.)

Toisaalta tuloksessa voi nähdä piirteitä myös Stiglerin näkemystä kritisoineen Gary S. Beckerin väitteestä, että suurilla hajanaisilla ryhmillä itse asiassa on paljon enemmän äänestysvoimaa kuin Stigler ja kenties myös Olson ovat olettaneet (Butler 2013, 86–87). Monet lakiehdotuksen säännökset perustuivat nimenomaan kuluttajien aseman parantamiseen, eivätkä monet etuoikeutettujen eturyhmien lausunnoissa esittämistä muutoksista lakiin menneet läpi. Tässä valossa useat etuoikeutettujen intressiryhmien näkemykset, joilla oli vaikutusta lopputuloksena hyväksytyyn lakiin, voidaan tulkita asianomaisten yritysten asiantuntijuudeksi säänneltävästä toiminnasta, joilla he toivat esiin säädettävään lakiin vaikuttavia, väistämättömiä realiteetteja sääntelyn kohteesta.

Vaikka sääntelyn kohteena olevat tahot pyrkivät vaikuttamaan sääntelyn muotoutumiseen, ei tarkasteltavassa aineistossa näkynyt merkkejä Stiglerin kuvaamasta regulaatioloukusta, jossa hyvin järjestäytyneet intressiryhmät olisivat onnistuneet maksimoimaan hyötynsä muun yhteiskunnan kustannuksella ja kaappaamaan sääntelijän (Dudley 2016). Julkinen sektori toimii Suomessa ainakin tämän maksupalvelulain mobiilimaksamista koskevan esimerkin valossa hyvin, eivätkä lainsäätäjät vaikuta minkään yksittäisen intressitahon kaappaamilta. Mikään yksittäinen intressiryhmä ei onnistunut sanelemaan säännösten sisältöä vaan ehdotus eteni eduskuntaan vähäisin muutoksin. Julkisen sektorin toimivuuden ja luotettavuuden kannalta tätä voidaan pitää hyvänä asiana.

Maksupalvelulain pohjana oleva maksupalveludirektiivi on pääosin täysharmonisointisäädös. Direktiivissä on kuitenkin säännöksiä, joiden osalta jäsenvaltioilla on täytäntöönpanossa harkintavaltaa. (HE 169/2009 vp, 5.) Intressiryhmien ehdotetusta sääntelystä antamat lausunnot kohdistuivatkin lain soveltamisalan tulkintaan ja pitkälti nimenomaan niihin ehdotetun lain kohtiin, joiden osalta direktiivi jätti kansallista harkintavaltaa ja siten mahdollisuuden vaikuttaa lobbaamalla. Tällaista kansallista liikkumavaraa liittyi esimerkiksi kohtiin, joilla säädettiin palveluntarjoajien velvollisuudesta antaa tietoja puitesopimuksen nojalla toteutetuista maksutapahtumista maksupalvelun käyttäjille sekä maksupalvelun käyttäjän vastuusta maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä. Tällainen liikkumavara oli usein kuitenkin hyödynnetty jo lausuntokierrokselle lähteneessä luonnoksessa. (HE 169/2009 vp, 14, 18; TaVM 4/2010 vp.) Niinpä sääntelyn taustalla oleva täysharmonisointidirektiivi selittää osaltaan intressiryhmien

vaikutusten vähäistä näkymistä lopullisessa muotoutuneessa sääntelyssä, koska intressiryhmien paikallisella vaikuttamisella siihen oli monin paikoin mahdotonta vaikuttaa.

Huolimatta siitä, ettei tässä tarkastelussa esiintynyt kaapattuja sääntelyelimiä, ei sääntelyn taloustiedettä ja regulaatioteoriaa silti sovi unohtaa jatkossakaan, sillä sääntelijän kaappaus on edelleen demokratian kannalta huolestuttavin valtiollisten instituutioiden kaappaamisen muoto (Butler 2013, 86–87).

5.2 Jatkotutkimustarpeet

Tutkielma toteutettiin tutkimusekonomisista syistä yksinomaan käytettävissä olevien kirjallisten lainvalmistelumateriaalien pohjalta. Osana lakien valmistelua käytiin kuitenkin myös suullisia asiantuntijakuulemisia esimerkiksi valiokuntakäsittelyiden yhteydessä. Näissä oli kuultavina lausunnon antaneiden eturyhmien asiantuntijoita, mutta lisäksi myös muutamien muiden intressiryhmien edustajia. (LiVL 2/2010 vp; TaVM 4/2010 vp.) Näiden kuulemisten sisältöön perehtymällä olisi mahdollista saada lisätietoa tämän vaiheen intressivaikuttamisesta ja sen oletettavasta yhdenmukaisuudesta kirjallisista lausunnoista ilmenevien kannanottojen kanssa. Myös eri intressiryhmien lausunnonantajien haastattelut ovat potentiaalinen jatkotutkimuskohde, jolla voisi saada täsmällisempää tietoa intressiryhmien vaikutuspyrkimyksistä ja niiden taustoista sekä mahdollisesta lobbaamisesta esimerkiksi epävirallisten keskusteluiden kautta. Lisäksi tutkimuksessa voisi käyttää tukena eri tahojen kannanottoja ja lehtiartikkeleita lainsäädännön laatimisen ajalta.

Lausuntokierroksella ollut lakiesitys oli valmisteltu oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jossa olivat oikeusministeriön lisäksi edustettuina valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Suomen Pankki, Kuluttajavirasto, Rahoitustarkastus, Finanssialan Keskusliitto ry, Keskuskauppakamari, Suomen Kuluttajaliitto ry sekä Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry. Työryhmässä oli valmistelun kuluessa lisäksi kuultavina muutamien intressiryhmien edustajia. Valmiiseen työryhmän mietintöön on liitetty Kuluttajaviraston lausuma, johon Suomen Kuluttajaliitto ry yhtyi, sekä Liikenne- ja viestintäministeriön, Keskuskauppakamarin ja FiCom ry:n jättämät eriävät mielipiteet. Työryhmän mietinnön valmistumisen jälkeen ehdotukseen tehtiin oikeusministeriössä vielä eräitä muutoksia ja täydennyksiä. Työryhmässä edustettuina olleita viranomaisia ja etujärjestöjä kuultiin näiden muutosten osalta. (HE 169/2009 vp, 26; Oikeusministeriö 2008, 10, 192-198.)

Julkisen sektorin todettiin toimivan Suomessa ainakin tämän mobiilimaksamista koskevan esimerkin havaintojen perusteella hyvin, eivätkä lainsäätäjät vaikuta minkään yksittäisen intressitahon kaappaamilta. Jatkotutkimuksella olisi mielenkiintoista selvittää, tukevatko tulokset tämän tutkimuksen havaintoja ja onko tilanne kokonaisuudessaan tämän sääntelyn osalta näin hyvä. Perehtyminen työryhmätyöskentelyn aikaisiin aineistoihin toisi lisävalaistusta eri intressiryhmien vaikutuspyrkimyksiin ja siihen, vaikuttiko intressiryhmien lobbaaminen työryhmässä lakivalmistelun kehitykseen kenties lausuntovaihetta voimakkaammin. Valmisteleavassa työryhmässä oli laajasti eturyhmien edustajia, joilla oli mahdollisuus esittää näkemyksensä. FiCom (2009, 1) myös toteaa lausunnossaan, että esitysluonnoksessa on jo otettu useassa kohdin huomioon FiComin esille tuomia näkökohtia erityisesti teleyritysten toimintaan liittyen. Jatkotutkimuksessa olennaista olisikin selvittää, onko jonkin vaikuttamaan pyrkineen tahon intressit mahdollisesti sisällytetty jo oikeusministeriön työryhmän työn tuloksena syntyneeseen ehdotukseen laiksi, joka lähetettiin lausuntokierrokselle. Intressivaikuttaminen olisi tällöin tapahtunut jo tämän tutkielman tarkastelua aikaisemmassa valmisteluvaiheessa, ja sisältyisi tässä tutkielmassa tarkasteltuun aineistoon annettuna lähtökohtana. Täysin oma tutkimuskohteensa olisi tarkastelun ulottaminen EU-tasolle ja direktiivin valmistelun intressivaikuttamiseen.

Tässä työssä tarkasteltu maksupalvelulaki koskee vain maksupalveludirektiivin III ja IV osaston säännösten täytäntöönpanoa. Direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiä säännöksiä valmisteltiin lisäksi erikseen valtiovarainministeriössä muun muassa maksupalvelujen tarjoamisen elinkeino-oikeudellisia edellytyksiä ja maksupalveluntarjoajien valvontaa koskevilta osin. Nämä säännökset sisällytettiin rinnakkain maksupalvelulain kanssa valmisteltuun maksulaitoslakiin. (HE 169/2009 vp, 26, Oikeusministeriö 2007a.) Maksulaitolaissa oli siis myös mobiilimaksamista koskevia säännöksiä. Täydellisemmän kuvan saamiseksi mobiilimaksamisen sääntelystä sekä eri intressiryhmien vaikutuspyrkimyksistä siihen olisi tarkasteltava hallituksen esitystä HE 172/2009 eduskunnalle maksulaitoslainsäädäntöä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä sen valmistelua tämän tutkielman tarkastelua vastaavalla tavalla.

Yksi kiinnostava aspekti jatkotutkimukselle olisi seurata, miten säännösten soveltaminen muissa EU-maissa toteutettiin ja miten sääntely vaikutti maksupalvelutoimijoihin, mitä peräänkuulutettiin useissa lausunnoissakin. Koska maksupalveludirektiiviä sovelletaan koko Euroopan talousalueella, muiden maiden soveltamiskäytännön seuraamista ja tarvittaessa muuttamista pidettiin olennaisena, jotta suomalaisten operaattoreiden ja yritysten kansallinen kilpailukyky turvataan. (HE 169/2009 vp, 5; ASML 2009; EK 2009; FiCom ry 2009; Keskuskauppakamari 2009.) Maksupalvelulain

hyväksyessään myös eduskunta hyväksyi siihen liittyneen talousvaliokunnan lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa tiiviisti sääntelyn vaikutuksia tietoyhteiskuntakehitykseen ja sähköisten palveluiden tarjontaan ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin EU-sääntelyn muuttamiseksi (EV 38/2010 vp).

Kiinnostavaa olisi myös tarkastella alan liiketoiminnan ja teknologian kehitystä lainsäätämisen jälkeen. FiComin (2009, 3-4) lausunnossaan esittämän näkemyksen mukaan mobiilimaksaminen ei ollut lain säätämisen aikaan kehittynyt eikä toteutunut direktiiviä valmisteltaessa ennakoidulla tavalla ja katsoi, että teleyritysten tarjoamien maksamispalvelujen lisäsääntelyn tarvetta tulisi arvioida uudelleen, jos teleyritysten tarjoamat maksamispalvelut laajenisivat merkittävästi. Ajan myötä myös mobiilimaksamisen erityispiirteet ovat oletettavasti kehittyneet ja hahmottuneet tarkemmin, jolloin voi arvioida uudelleen, miten merkittävää oli, ettei direktiivin valmistelussa ollut lausunnoissa esitetyn kritiikin mukaan kiinnitetty näihin piirteisiin riittävää huomiota. Kaikkiaan maksupalvelulain sääntely oli teleyritysten kannalta uuden tyyppistä ja sen vaikutuksien ennakoimista etukäteen pidettiin vaikeana (FiCom 2009, 2). Valmisteluvaiheessa esitettiin myös huolestuneita kommentteja siitä, ettei uudella sääntelyllä aseteta esteitä sähköisten palveluiden kehittämiseksi. Jälkikäteen olisikin mielenkiintoista tutkia, toteutuivatko muutamissa lausunnoissa esitetyt uhkakuvat siitä, että jotain palveluita saatetaan joutua sääntelyn aiheuttamien kustannusten takia lopettamaan kannattamattomina vai osoittautuivatko sopeutumiskustannukset kuitenkin kohtuullisiksi.

Tämä tutkielma tarkastelee maksupalvelulain säätämishetken tilannetta, jolloin mobiilimaksaminen tuli laajemmin sääntelyn piiriin. Sen jälkeen mobiilimaksaminen on kehittynyt valtavasti ja sääntelyyn on sen myötä tehty lukuisia muutoksia. Näistä viimeisimpänä uuden maksupalveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin (EU) 2015/2366 III ja IV osaston säännökset toimeenpaneva maksupalvelulain uudistus tuli voimaan tammikuussa 2018 ja (Oikeusministeriö 2017, 5; Maksupalvelulaki 290/2010). Ajantasaisen kuvan saaminen mobiilimaksamisen sääntelystä Suomessa ja siihen kohdistuneesta intressiryhmävaikuttamisesta edellyttää näiden maksupalvelulakiin sittemmin tapahtuneiden muutosten tutkimista tämän tutkielman tarkastelua vastaavalla tavalla. Täydellisen kokonaiskuvan saaminen ajantasaisesta mobiilimaksamisen sääntelystä Suomessa ja siihen kohdistuneesta intressiryhmävaikuttamisesta edellyttää vastaavan tarkastelun laajentamista ajantasaisen maksulaitoslain ja muiden mobiilimaksamista sääntelevien lakien tarkasteluun.

Tarkasteltua aihetta on tärkeää tutkia edelleen, koska lainsäädäntöön vaikuttamista tapahtuu paljon ja enenevässä määrin. On herätty vaatimaan avoimuutta siihen, miten, kuinka paljon ja ketkä pyrkivät päätöksentekoon vaikuttamaan. Blom tutki väitöskirjassaan liike-elämän toimintaa poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamisen näkökulmasta. Tärkeimmiksi toimintatavoiksi arvioitiin suora poliittinen vaikuttaminen, jolla tarkoitetaan osallistumista poliittiseen päätöksentekoon ja sen valmisteluun valtion komitea- ja työryhmälaitoksessa, yhteyksiä poliittisiin päättäjiin ja päätöksentekoelimiin, vaikuttamista ja asiantuntijatyötä eduskunnassa ja hallituksissa, puolueiden ja järjestöjen toiminnan tukemista vaaleissa tai muissa yhteyksissä sekä epäsuora poliittinen vaikuttaminen, jolla tarkoitetaan ruohonjuuritasoon ja yleiseen mielipiteeseen vaikuttamista. (Blom 2018, 300.)

Kauppalehdessä julkaistun pääkirjoituksen (18.9.2017) mukaan lainvalmistelun ja samalla koko demokratian avoimuus Suomessa edellyttää ammattimaiselle edunvalvonnalle nykyistä selkeämpiä pelisääntöjä (Kauppalehti 2017). Suomesta kuitenkin puuttuu julkinen, kaikki eturyhmät kattava keskustelu, jonka ”läpinäkyvyysaloitteen” tehnyt Euroopan komissio käynnisti 2005. Epäkohtien poistamiseksi tarvitaan Blomin mielestä uutta lainsäädäntöä. Poliittisen vaikuttamisen alueella onkin käynnissä murros, jota ilmentävät hallinnon piirissä parhaillaan käytävä keskustelu pyrkimyksistä lisätä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, korruptiivisuuden ympärillä suoritettava tutkimus sekä KHO:n päätös vuodelta 2016 kiinnittää huomiota lobbaamisen seurannan mahdollistamiseen. (Blom 2018, 296.) Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkasteltu intressiryhmien vaikutus mobiilimaksamisen sääntelyn muotoutumisessa Suomessa on vain yksi esimerkki tästä laajemmasta yhteiskunnallisesta ilmiöstä.

LÄHTEET

a. Painetut lähteet

Teokset

- Arrow, K. J. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Black, D. 1958. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge UP.
- Butler, E. 2013. *Julkisen vallan käyttäjät – Opas julkisen valinnan teoriaan*. Helsinki: Libera.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Grönfors, M. 1982. *Kvalitatiiviset kenttätyömenetelmät*. Helsinki: WSOY.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Jaatinen, M. 2003. *Lobbaus. Yritys yhteiskunnan vaikuttajana*. Helsinki: Talentum Media Oy.
- McLean, I. 1987. *Public Choice. An Introduction*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Mueller, D. 1979. *Public Choice*. Cambridge: Cambridge UP.
- Olson, M. 1971. *The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard UP.
- Olson, M. 1982. *The Rise and Decline of Nations: economic growth, stagflation and social rigidities*. New Haven: Yale UP.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Opinnäytteet ja sarjajulkaisut

- Blom, A. 2018. *Taloudelliset eturyhmät politiikan sisäpiirissä. Tutkimus liike-elämän poliittisesta vaikuttamisesta kolmikantaisessa Suomessa 1968-2011*. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C osa 454. Turku: Scripta Lingua Fennica Edita.
- Gauriloff, J. 2009. *Maksupalvelulaki. Lausuntotiivistelmä*. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:18. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Liikenne- ja viestintäministeriö 2003. *Mobiili lähimaksaminen – nykykäyttö ja tulevaisuus*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 22/2003. Helsinki.
- Määttä, K. 1999. *Oikeustaloustieteen aakkoset*. Helsingin yliopisto. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki.
- Oikeusministeriö 2008. *Maksupalvelut*. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:11. Helsinki: Oikeusministeriö.

Oikeusministeriö 2017. *Maksupalvelulain uudistaminen*. Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 16/2017. Helsinki.

Artikkelit kokoomateoksessa (toimitetussa teoksessa)

Buchanan, J. M. 1984. Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications. Teoksessa J. M. Buchanan & R. D. Tollison, (toim.) *The Theory of Public Choice II* (s. 11–22). The University of Michigan Press: Ann Arbor.

Coen, D. 2009. Business Lobbying in the European Union. Teoksessa D. Coen & J. Richardson, (toim.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues* (s. 145–168). Oxford: Oxford University Press.

Coen, D. & Richardson, J. 2009. Learning to Lobby the European Union: 20 Years of Change. Teoksessa D. Coen & J. Richardson, (toim.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues* (s. 3–18). Oxford: Oxford University Press.

Leppämäki, M. 1999. Luonnollisen monopolin sääntely. Teoksessa V. Kanninen & K. Määttä, (toim.) *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen 3* (s. 219–236). Helsinki: Kauppakaari.

Mueller D. C. 2004. Public Choice: An Introduction. Teoksessa C. K. Rowley & F. Schneider, (toim.) *The Encyclopedia of Public Choice* (s. 32–48). Boston, MA: Springer.

Saurugger, S. 2009. COREPER and National Governments. Teoksessa D. Coen & J. Richardson, (toim.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues* (s. 105–127). Oxford: Oxford University Press.

Tollison, R. D. 1984. Public Choice, 1972-82. Teoksessa J. M. Buchanan & R.D. Tollison, (toim.) *The Theory of Public Choice II* (s. 3–10). The University of Michigan Press: Ann Arbor.

Artikkelit tieteellisissä aikakauslehdissä

Stigler, G. 1971. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 137–146.

Tollison, Robert D. 2012. The economic theory of rent seeking. *Public Choice*, 152 (July), 73–82.

Tullock, G. 1967. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft. *Western Economical Journal*, 5 (June), 224–232.

Virallislähteet

EV 38/2010 vp: Eduskunnan vastaus 38/2010 vp

HE 169/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle maksupalvelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

LiVL 28/2009 vp: Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 172/2009 vp) maksulaitoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

LiVL 2/2010 vp: Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 169/2009 vp) maksupalvelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Maksupalvelulaki 290/2010 vp, alkuperäinen säädös

Maksupalvelulaki 290/2010 vp, ajantasainen säädös

PTK 87/2009 vp: Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 87/2009 vp, lähetekeskustelu

TaVM 4/2010 vp: Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 169/2009 vp) maksupalvelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

b. Sähköiset lähteet

ASML Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry: Lausunto 22.5.2009 Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry (ASML). Oikeusministeriö, Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.

Automatia Pankkiautomaattiyhdistys Oy: Lausunto 18.5.2009 Automatia Pankkiautomaatti Oy. Oikeusministeriö, Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.

Blom, A. 2015. 675 miljoonan euron koneisto – Suomi on maailman lobatuin maa. Suomen Kuvalehti, (24.4.2015). Haettu <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/politiikka/675-miljoonan-euron-koneisto-suomi-maailman-lobatuin-maa/?shared=78577-517b37fd-500>, 1.4.2018.

Danske Bank Oyj 27.12.2017. Suomalaiset siirsivät MobilePayllä yli 100 miljoonaa euroa vuonna 2017 – kasvua 130 prosenttia. STT info. Haettu <https://www.sttinfo.fi/tiedote/suomalaiset-siirsivat-mobilepaylla-yli-100-miljoonaa-euroa-vuonna-2017-kasvua-130-prosenttia?publisherId=55565369&releaseId=65451370>, 31.5.2018.

Diners Club Finland Oy: Lausunto 22.5.2009 Diners Club Finland Oy. Oikeusministeriö, Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.

DNA Oy: Lausunto 22.5.2009 DNA Oy. Oikeusministeriö, Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.

Dudley, S. 2016. Exploring Regulatory Capture's Unanswered Questions. The Regulatory Review (4.7.2016). Haettu <https://www.theregreview.org/2016/07/04/dudley-exploring-regulatory-captures-unanswered-questions/>, 15.4.2018.

- EK, Elinkeinoelämän keskusliitto: Lausunto 29.5.2009 EK. Oikeusministeriö, Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.
- Euroopan Unionin neuvosto 2017. Avoimuusrekisteri: neuvotteluvaltuutukselle neuvoston hyväksyntä. Lehdistötiedote 744/17, (6.12.2017). Haettu <http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2017/12/06/transparency-register-council-agrees-mandate-for-negotiations/>, 1.4.2018.
- European Parliament 2017. Transparency register: second political meeting opens way for negotiations. European Parliament News (12.12.2017). Haettu <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20171212IPR90102/transparency-register-second-political-meeting-opens-way-for-negotiations>, 7.4.2018.
- European Parliament 2018. Transparency register: who is lobbying the EU? (infographic). European Parliament News (9.1.2018). Haettu <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180108STO91215/transparency-register-who-is-lobbying-the-eu-infographic>, 7.4.2018.
- European Public Choice Society (EPCS) 2018. The Effect of Interest Group Pressure on regulatory Decisions (Stratmann, Thomas & Monaghan Steven). The EPCS: European Public Choice Society April 11–14, 2018, Scientific program. Haettu <http://www.epcs2018.it/wp-content/uploads/2017/07/epcs-timetable.pdf>, 15.4.2018.
- FiCom ry, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto: Lausunto 27.5.2009 FiCom ry. Oikeusministeriö, Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.
- Finanssiala ry 8.6.2017. Säästäminen, luotonkäyttö ja maksutavat. Haettu http://www.finanssiala.fi/materiaalit/SLM_2017_Tutkimusraportti.pdf, 31.5.2018.
- Helsingin Sanomat 2017a. Suomalaisille lobbareille halutaan oma rekisteri – toimisi samaan tapaan kuin EU:ssa käytössä oleva rekisteri Brysselissä. Helsingin Sanomat, Poliitikka, (8.6.2017). Haettu <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005245742.html>, 25.7.2017.
- Helsingin Sanomat 2017b. Puoluekokoukset vilisevät lobbareita – ”Tämä on pieni maa, ja kaikki tuntevat toisensa”. Helsingin Sanomat, Kotimaa / HS-reportaasi, (13.6.2017). Haettu <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002905940.html>, 25.7.2017.
- Junkkari, M. 2018. Pekkarisen yritystukiryhmän mahalasku osoittaa karun totuuden: Poliitikot eivät pysty tekemään elinkeinoelämää kirpaisevia päätöksiä lobbareiden puristuksessa. Helsingin Sanomat, (4.4.2018). Haettu <https://www.hs.fi/junkkari/art-2000005629467.html>, 5.4.2018.
- Karismo, A. 2017. Apple Pay tekee matkapuhelimesta pankkikortin – maksumallistus vasta alkamassa. Yle Uutiset, (24.10.17). Haettu <https://yle.fi/uutiset/3-9897949>, 24.10.2017.
- Kauppalehti 2017. Lobbarirekisteri tukisi avointa lainvalmistelua. Kauppalehti, Pääkirjoitus, (18.9.2017). Haettu <https://m.kauppalehti.fi/uutiset/uutinen/qX2Pqk8t>, 1.4.2018.

- Keskuskauppakamari: Lausunto 26.5.2009 Keskuskauppakamari. Oikeusministeriö, Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.
- Kilpailuvirasto: Lausunto 22.5.2009 Kilpailuvirasto. Oikeusministeriö, Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.
- Luottokunta: Lausunto 20.5.2009 Luottokunta. Oikeusministeriö, Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.
- Lähteenmäki, P. 2016. 500 päivää hallitusta johtanut Juha Sipilä: Suomalainen edunvalvonta yllätti. *Talouselämä*, (9.10.2016). Haettu <https://www.talouselama.fi/uutiset/500-paivaa-hallitusta-johtanut-juha-sipila-suomalainen-edunvalvonta-yllatti/24f1c906-ca21-308c-a090-266a5c910203>, 31.3.2018.
- Malone, M. M. Regulation of Lobbyists in Developed Countries. Current Roles and Practices. Institute of Public Administration. Haettu <http://www.housing.gov.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,2048,en.pdf>, 1.4.2018.
- Mäntylä, Juha-Matti 27.2.2018. Kännykkämaksaminen Suomessa vielä lapsenkengissä – Ruotsissa povataan jo käteisen kuolemaa. *Yle uutiset*. Haettu <https://yle.fi/uutiset/3-10094786>. 31.5.2018.
- Nobelprize.org. All Prizes in Economic Sciences. The Official Web Site of the Nobel Prize 2018. Haettu https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/, 17.4.2018.
- Oikeusministeriö 2007a. Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut, OM031:00/2007. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007>, 15.3.2017.
- Oikeusministeriö 2007b. Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut, OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007>, 15.3.2017.
- Oikeusministeriö 2009: Hallituksen esitys Eduskunnalle maksupalvelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, luonnos 24.2.2009. Oikeusministeriö, Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.
- Peltzman, S. 1993. How George Stigler changed the analysis of regulation. *Chicago Booth Review*. Haettu <http://review.chicagobooth.edu/finance/archive/how-george-stigler-changed-analysis-regulation>, 1.4.2018.
- POLITICO 2017. Big East-West skew in record EU lobbying bonanza. *POLITICO*, (13.12.2017). Haettu <https://www.politico.eu/article/transparency-register-analysis-lobbying-east-west-skew-european-union/>, 1.4.2018.
- Raeste, J.-P. 2018. Vauraiden sukujen superlobbari Anders Blom: Taloudellinen eliitti on ottanut Suomessa vallan. *Helsingin Sanomat*, (28.3.2018). Haettu <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005620917.html>, 28.3.2018.

- Sandell, M. 2018. Väitöstutkimus: Taloudellinen eliitti saa sisäpiiritietoa, lobbaa lait ja hallitsee Suomea. Yle uutiset, (28.3.2018). Haettu <https://yle.fi/uutiset/3-10133946>, 28.3.2018.
- Smeds, M. 2017. Mitä on mobiilimaksaminen? 8 ajankohtaisinta tapaa maksaa kännykällä. Maksuturva, (1.3.2017). Haettu <https://www.maksuturva.fi/blogi/mita-on-mobiilimaksaminen-8-ajankohtaisinta-tapaa-maksaa-kannykalla>, 16.6.2018.
- Suomen Kaupan liitto: Lausunto 26.5.2009 Suomen Kaupan liitto. Oikeusministeriö, Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.
- Suomen Pankki: Lausunto 20.5.2009 Suomen Pankki. Oikeusministeriö, Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.
- Suomen Pankki 14.9.2017. Vuoden 2016 maksuliiketilastot. Haettu <https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/Maksuliiketilastot/> 15.6.2018.
- Suomen Yrittäjät: Lausunto 27.5.2009 Suomen Yrittäjät. Oikeusministeriö, Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.
- Talouselämä 2015. SK: Tutkija laski Suomen lobbaukselle hurjan hinnan – 675 miljoonaa euroa. Talouselämä, (24.4.2015). Haettu <https://www.talouselama.fi/uutiset/sk-tutkija-laski-suomen-lobbaukselle-hurjan-hinnan-675-miljoonaa-euroa/b7fb9faf-7be6-3591-a08e-93b3d8ea86c9>, 1.4.2018.
- Teikari, E. 2017. Amerikan aseet ja Suomen talous – lobbaus vaikuttaa kaikkien elämään meillä ja muualla. Aamulehti, (8.10.2017). Haettu <https://www.aamulehti.fi/uutiset/amerikan-aseet-ja-suomen-talous-lobbaus-vaikuttaa-kaikkien-elamaan-meilla-ja-muualla-200443438/>, 1.4.2018.
- Teleforum ry: Lausunto 22.5.2009 Teleforum ry. Oikeusministeriö, Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.
- Tietosuojavaltuutetun toimisto: Lausunto 30.5.2009 Tietosuojavaltuutetun toimisto. Oikeusministeriö, Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.
- Traynor, I. 2014. 30,000 lobbyists and counting: is Brussels under corporate sway? The Guardian, (8.5.2014). Haettu <https://www.theguardian.com/world/2014/may/08/lobbyists-european-parliament-brussels-corporate>, 1.4.2018.
- Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fine: Lausunto 20.5.2009 Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fine. Oikeusministeriö, Hankkeet ja säädösvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.
- Viestinnän keskusliitto: Lausunto 22.5.2009 Viestinnän keskusliitto. Oikeusministeriö, Hankkeet ja

säädosvalmistelu, Maksupalvelut OM031:00/2007, Asiakirjat, Lausuntokierrokset ja kuuleminen. Haettu <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM031:00/2007> 15.3.2017.

Liite 1a. Kirjalliset lausunnot oikeusministeriölle luonnokseen maksupalvelulaiksi (HE 169/2009 vp)

Kuka pyrki vaikuttamaan	Intressiryhmien luokittelet	Euoikeutettu / Keskisuuri / Latentti (E/K/L) - Olson	Tuottajaryhmä / Kuluttajaryhmä / Altruistinen ryhmä (T/K/A) ja Poliitikot - Olson	Vaikuttamisen aktiivisuus	Yleistä ja sääntelyn vaikutukset		1 luku Yleiset säännökset (1-9§)		2 luku Tiedonantovelvollisuus (10-29§)	
					Yleistä ja sääntelyn vaikutukset puolesta	Yleistä ja sääntelyn vaikutukset vastaan	Soveltamisala (1§) puolesta	Soveltamisala (1§) vastaan	Maksutapahtumasta maksajalle annettavat tiedot (19§) puolesta	Maksutapahtumasta maksajalle annettavat tiedot (19§) vastaan
Intressitaho	Poliittinen päättäjä-Lainsäättäjä / Kuluttaja-kansalainen / Yritys (P/K/Y) - Stigler Tarjonta: poliitikot, Kysyntä: tuottajat ja kuluttajat									
Diners Club Finland Oy	Y	E	T	antoi lausunnon omasta aloitteestaan						
DNA Oy	Y	E	T	antoi lausunnon omasta aloitteestaan		x		x		x
Luottokunta	Y	E	T	antoi lausunnon omasta aloitteestaan						
MTV Media	Y	K	T	antoi lausunnon omasta aloitteestaan		x		x		
Nordea Pankki Suomi Oyj	Y	E	T	antoi lausunnon omasta aloitteestaan		x		n/a		
Elinkeinoelämän keskusliitto EK	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon	(x)	x		x		x
FjCom ry	Y	E	T	antoi pyydetyn lausunnon	(x)	x	(x)	x		x
Keskuskauppakamari	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon	(x)	x	x	x		
Kilpailuvirasto	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon	x	x			x	
Matkailu- ja Ravintolapalvelu MaRa ry	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon		n/a	x		x	
Suomen Asiakausmarkkinointiliitto ry (ASML)	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon		x		x		x
Suomen Kaupan liitto	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon				x		
Suomen matkatoimistoalan liitto ry (SMAL)	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon	x					
Suomen Yrittäjät	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon		x		x		x
Teleforum ry	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon				x		
Tietosuojavaltuutetun toimisto	K	L	K	antoi pyydetyn lausunnon		x		x		x
Työ- ja elinkeinoministeriö	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon					x	
Uphill Oy	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon						
Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fine	K	L	K	antoi pyydetyn lausunnon	x					x
Viestinnän keskusliitto	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon		x		x		x
Finanssialan Keskusliitto ry	Y	E	T	antoi pyydetyn lausunnon	(x)	x				x
Kuluttajavirasto	K	L	K	antoi pyydetyn lausunnon			x	(x)	x	x
Liikenne- ja viestintäministeriö	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon	(x)			x		(x)
Viestintävirasto	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon						
Eurocash Finland Oy	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon - n/a						
Valtiovarainministeriö	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon - n/a	n/a		n/a	(n/a)		n/a
Verohallinto	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon - n/a						
Automatia Pankkiautomaatti Oy	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon - ei lausuttavaa						
Suomen Pankki	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon - ei lausuttavaa						
Aikakauslehtien Liitto ry	Y	L	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Ammattiliitto Suora ry	Y	L	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Finanssivalvonta	P	K	-	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Kuluttajaritalautakunta	K	L	K	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Kuluttajat - Konsumenterna ry	K	L	K	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Markkinaoikeus	P	K	-	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Suomen Kiinteistöliitto ry	K	L	K	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Suomen Kuluttajaliitto ry	K	L	K	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Suomen Käteisnosto Oy	Y	K	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Sähköenergia-liitto ry	Y	L	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Taloushallinto-liitto ry	Y	L	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Valtiokonttori	P	K	-	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						

Liite 1b. Kirjalliset lausunnot oikeusministeriölle luonnokseen maksupalvelulaiksi (HE 169/2009 vp)

Kuka pyrki vaikuttamaan	Intressiryhmien luokittelut	Euoikeutettu / Keskiuuri / Latentti (E/K/L) - Olson	Tuottajaryhmä / Kuluttajaryhmä / Ahterinen ryhmä (T/K/A) ja Poliitikot - Olson	Vaikuttamisen aktiivisuus	3 luku Puitesopimuksen muuttaminen ja päättäminen (30-37§)		4 luku Maksutapahtuman käynnistämisen ja toteuttamisen (38-46§)		5 luku Maksutapahtuman toteuttamisaika ja arvoapäivä (47-52§)	
					Puitesopimuksen muuttaminen ja päättäminen puolesta	Puitesopimuksen muuttaminen ja päättäminen vastaan	Maksajan suostumus maksutapahtuman toteuttamiseen (38§) puolesta	Maksajan suostumus maksutapahtuman toteuttamiseen (38§) vastaan	Maksutapahtuman toteuttamisaika ja arvoapäivä puolesta	Maksutapahtuman toteuttamisaika ja arvoapäivä vastaan
Diners Club Finland Oy	Y	E	T	antoi lausunnon omista aloitteestaan						
DNA Oy	Y	E	T	antoi lausunnon omista aloitteestaan		x				
Luottokunta	Y	E	T	antoi lausunnon omista aloitteestaan						
MTV Media	Y	K	T	antoi lausunnon omista aloitteestaan						
Nordea Pankki Suomi Oyj	Y	E	T	antoi lausunnon omista aloitteestaan						
Elinkeinoelämän keskusliitto EK	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon		x			x	x
FiCom ry	Y	E	T	antoi pyydetyn lausunnon		x				
Keskuskauppakamari	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon		x				
Kilpailuvirasto	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon	x					
Matkailu- ja Ravintolapalvelu MaRa ry	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon					x	x
Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry (ASML)	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon						
Suomen Kaupan liitto	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon						x
Suomen matkatoimistoalan liitto ry (SMAL)	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon						
Suomen Yrittäjät	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon					(x)	x
Teleforum ry	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon						
Tietosuojavaltuutetun toimisto	K	L	K	antoi pyydetyn lausunnon			x			
Työ- ja elinkeinoministeriö	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon						
Uphill Oy	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon						
Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fine	K	L	K	antoi pyydetyn lausunnon						
Viestinnän keskusliitto	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon						
Finanssialan Keskusliitto ry	Y	E	T	antoi pyydetyn lausunnon				(x)		
Kuluttajavirasto	K	L	K	antoi pyydetyn lausunnon		x				
Liikenne- ja viestintäministeriö	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon		(x)				
Viestintävirasto	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon						
Eurocash Finland Oy	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon - n/a						
Valtiovarainministeriö	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon - n/a		n/a				
Verohallinto	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon - n/a						
Automatia Pankkiautomaatti Oy	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon - ei lausuttavaa						
Suomen Pankki	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon - ei lausuttavaa						
Aikakauslehtien Liitto ry	Y	L	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Ammattiliitto Suora ry	Y	L	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Finanssivalvonta	P	K	-	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Kuluttajainfoautokunta	K	L	K	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Kuluttajat - Konsumenterna ry	K	L	K	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Markkinaoikeus	P	K	-	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Suomen Käteistöliitto ry	K	L	K	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Suomen Kuluttajaliitto ry	K	L	K	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Suomen Kätesnosto Oy	Y	K	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Sähköenergia-liitto ry	Y	L	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Taloushallintoliitto ry	Y	L	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Valtiokonttori	P	K	-	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						

Liite 1c. Kirjalliset lausunnot oikeusministeriölle luonnokseen maksupalvelulaiksi (HE 169/2009 vp)

Kuka pyrkii vaikuttamaan	Intressiryhmien luokittelet				6 luku Maksuvälineet (53-61§)	7 luku Vastuu ja maksupalautus (62-80§)				
Intressiäho	Polittinen päättäjä-Lainsäätäjä / Kuluttaja-kansalainen / Yritys (P/K/Y) - Stigler Taajonta: poliitikot, Kysyntä: tuottajat ja kuluttajat	Duoikeutettu / Keskiuuri / Latentti (E/K/L) - Olson	Tuottajaryhmä / Kuluttajaryhmä / Altruistinen ryhmä (T/K/A) ja Poliitikot - Olson	Vaikutuksen aktiivisuus	Maksu tai alennus maksuvälineen käyttämisestä (60§) puolesta	Maksu tai alennus maksuvälineen käyttämisestä (60§) vastaan	Maksupalvelun käyttäjän vastuu maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä (62§, 1-2 momentti käyttäjän vastuu) puolesta	Maksupalvelun käyttäjän vastuu maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä (62§, 1-2 momentti käyttäjän vastuu) vastaan	Maksupalvelun käyttäjän vastuu maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä (62§, 3 momentti käyttäjän vastuun ulkopuolella) puolesta	Maksupalvelun käyttäjän vastuu maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä (62§, 3 momentti käyttäjän vastuun ulkopuolella) vastaan
Diners Club Finland Oy	Y	E	T	antoi lausunnon omasta aloitteestaan		x				
DNA Oy	Y	E	T	antoi lausunnon omasta aloitteestaan			x			
Luotokunta	Y	E	T	antoi lausunnon omasta aloitteestaan		x				
MTV Media	Y	K	T	antoi lausunnon omasta aloitteestaan						
Nordea Pankki Suomi Oyj	Y	E	T	antoi lausunnon omasta aloitteestaan	(x)	x				
Elinkeinoelämän keskusliitto EK	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon					x	
FiCom ry	Y	E	T	antoi pyydetyn lausunnon			x			
Keskuskauppakamari	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon	x	(x)				
Kilpailuvirasto	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon	x					
Matkailu- ja Ravintolapalvelu MaRa ry	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon	x	x		x		
Suomen Asiakkuusmarkkinoiliitto ry (ASML)	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon						
Suomen Kaupan liitto	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon	x	x				
Suomen markkinoimistoalan liitto ry (SMAL)	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon	x					
Suomen Yrittäjät	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon	x	x				
Teleforum ry	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon						
Tietosuojavaltuutetun toimisto	K	L	K	antoi pyydetyn lausunnon	x			x	x	
Työ- ja elinkeinoministeriö	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon		x				
Uphill Oy	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon						
Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fine	K	L	K	antoi pyydetyn lausunnon						
Vesittämisen keskusliitto	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon						
Finanssialan Keskusliitto ry	Y	E	T	antoi pyydetyn lausunnon		x		x		
Kuluttajavirasto	K	L	K	antoi pyydetyn lausunnon	x	x	x			
Liikenne- ja viestintäministeriö	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon						
Viestintävirasto	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon						
Eurocash Finland Oy	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon - n/a						
Valtiovarainministeriö	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon - n/a	n/a		n/a			
Verohallinto	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon - n/a						
Automatia Pankkiautomaatti Oy	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon - ei lausuttavaa						
Suomen Pankki	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon - ei lausuttavaa						
Aikakauslehtien Liitto ry	Y	L	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Ammattiliitto Suora ry	Y	L	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Finanssivalvonta	P	K	-	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Kuluttajärähtäjäliitto	K	L	K	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Kuluttajat - Konsumenterna ry	K	L	K	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Markkinaoikeus	P	K	-	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Suomen Kiinteistöliitto ry	K	L	K	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Suomen Kuluttajaliitto ry	K	L	K	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Suomen Käteisnosto Oy	Y	K	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Sähköenergia-liitto ry	Y	L	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Talushallinto-liitto ry	Y	L	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						
Valtiokonttori	P	K	-	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet						

Liite 1e. Kirjalliset lausunnot oikeusministeriölle luonnokseen maksupalvelulaiksi (HE 169/2009 vp)

Kuka pyrkii vaikuttamaan	Intressiryhmien luokittelet				Luku 8 Maksun sivullisittavuus ja oikea-alkaisuus (81-82§)		10 luku Erinäiset säännökset ja voimaantulo (86-89§)				
					81§ Maksun sitovuus sivullisiin nähden puolesta	81§ Maksun sitovuus sivullisiin nähden vastaan	Henkilötietojen käsittely (86§) puolesta	Henkilötietojen käsittely (86§) vastaan	Voimaantulo puolesta	Voimaantulo vastaan	
Intressitaho	Poliittinen päättäjä-Lainsäätävä / Kuluttaja-kansalainen / Yritys (P/K/Y) - Stigler Tarjonta: poliitikot, Kysyntä: tuottajat ja kuluttajat	Euoikeutettu / Keskiuuri / Latentti (E/K/L) - Olson	Tuottajaryhmä / Kuluttajaryhmä / Altruistinen ryhmä (T/K/A) ja Poliitikot - Olson		Vaikuttamisen aktiivisuus						
Diners Club Finland Oy	Y	E	T	antoi lausunnon omasta aloitteestaan							
DNA Oy	Y	E	T	antoi lausunnon omasta aloitteestaan							x
Luottokunta	Y	E	T	antoi lausunnon omasta aloitteestaan		x					x
MTV Media	Y	K	T	antoi lausunnon omasta aloitteestaan							
Nordea Pankki Suomi Oyj	Y	E	T	antoi lausunnon omasta aloitteestaan							x
Elinkeinoelämän keskusliitto EK	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon							x
FiCom ry	Y	E	T	antoi pyydetyn lausunnon							x
Keskuskauppakamari	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon							x
Kilpailuvirasto	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon							
Matkailu- ja Ravintolapalvelu MaRa ry	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon							
Suomen Asiakausmarkkinointiliitto ry (ASML)	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon							x
Suomen Kaupan liitto	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon							
Suomen matkatoimistoalan liitto ry (SMAL)	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon							
Suomen Yrittäjät	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon						x	
Teleforum ry	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon							
Tietosuojavaltuutetun toimisto	K	L	K	antoi pyydetyn lausunnon				x			
Työ- ja elinkeinoministeriö	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon							x
Uphill Oy	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon							x
Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fine	K	L	K	antoi pyydetyn lausunnon							
Viestinnän keskusliitto	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon							
Finanssialan Keskusliitto ry	Y	E	T	antoi pyydetyn lausunnon		(x)					x
Kuluttajavirasto	K	L	K	antoi pyydetyn lausunnon							
Liikenne- ja viestintäministeriö	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon							x
Viestintävirasto	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon							x
Eurocash Finland Oy	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon - n/a							
Valtiovarainministeriö	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon - n/a							
Verohallinto	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon - n/a							
Automatia Pankkiautomaatti Oy	Y	K	T	antoi pyydetyn lausunnon - ei lausuttavaa							
Suomen Pankki	P	K	-	antoi pyydetyn lausunnon - ei lausuttavaa							
Aikakauslehtien Liitto ry	Y	L	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet							
Amnattiliitto Suora ry	Y	L	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet							
Finanssivalvonta	P	K	-	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet							
Kuluttajariitalautakunta	K	L	K	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet							
Kuluttajat - Konsumenterna ry	K	L	K	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet							
Markkinaoikeus	P	K	-	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet							
Suomen Kiinteistöliitto ry	K	L	K	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet							
Suomen Kuluttajaliitto ry	K	L	K	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet							
Suomen Käteisnosto Oy	Y	K	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet							
Sähköenergia-liitto ry	Y	L	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet							
Taloushallinto-liitto ry	Y	L	T	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet							
Valtiokonttori	P	K	-	pyydetty lausuntoa, mutta eivät toimittaneet							

Liite 2

Intressiryhmien aktiivisuus Olsonin teorian näkökulmasta

	etuoikeudet	keskisuuret	latentit	yhteensä
antoi lausunnon omasta aloitteestaan	4	1	0	5
antoi pyydetyyn lausunnon	2	14	3	19
ei toimittanut pyydettyä lausuntoa	0	6	8	14
yhteensä	6	21	11	38

Intressiryhmien aktiivisuus Stiglerin teorian näkökulmasta

	Tarjonta	Kysyntä		yhteensä
	poliittiset toimijat	tuottajat	kuluttajat	
antoi lausunnon omasta aloitteestaan	0	5	0	5
antoi pyydetyyn lausunnon	4	12	3	19
ei toimittanut pyydettyä lausuntoa	4	6	4	14
yhteensä	8	23	7	38