

Ellen Mäkelä

# LÄPINÄKYVÄÄ LOBBAUSTA

Avoimuuden ihanne eduskunnan  
avoimuusrekisterikeskusteluissa

Johtamisen ja talouden tiedekunta, Valtio-oppi  
Pro gradu -tutkielma  
Elokuu 2024  
Ohjaaja: Tapio Raunio

# TIIVISTELMÄ

Ellen Mäkelä: Läpinäkyvää lobbauksia – Avoimuuden ihanne eduskunnan avoimuusrekisterikeskusteluissa  
Pro gradu -tutkielma, 102 s.  
Tampereen yliopisto  
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma / Valtio-opin opintosuunta  
Elokuu 2024

---

Suomessa astui voimaan uusi avoimuusrekisterilaki 1.1.2024. Lain myötä kaikkien Suomessa ammattitason lobbaustoimintaa harjoittavien tahojen tulee rekisteröityä valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämään rekisteriin ja raportoida toiminnastaan puolen vuoden välein. Rekisteröintivelvoite koskee tällä hetkellä vain ministeriöihin ja eduskuntaan kohdistettua vaikutustoimintaa. Avoimuusrekisterin keskeinen tarkoitus on lisätä lobbausalan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Lakia perustellaan hallituksen esityksessä muun muassa tavallisen lobbaustoiminnan legitimoinnilla, väärinkäytösten torjumisella sekä kansalaisten luottamuksen parantamisella.

Tässä tutkielmassa keskitytään analysoimaan avoimuusrekisterilakia sekä laajemmin lobbauksen sääntelyä ympäröivää poliittista keskustelua. Analyysin kohteena ovat eduskunnassa aiheesta käydyt täysistuntokeskustelut. Tarkoituksena on selvittää, miten sääntelyä on edistetty tai vastustettu, ja mitä keskustelu kertoo kansanedustajien suhtautumisesta lobbaukseen. Tämän lisäksi tutkielma selvittää, ohjaavatko avoimuuden ja läpinäkyvyyden ihanteet myös Suomen lobbaussääntelyä ja siihen liittyvää keskustelua.

Tutkimuksen tukena käytetään sekä lobbaukseen että avoimuuteen perehtynyttä tutkimuskirjallisuutta. Lobbauksella ei ole poliittisena toimintana uutta, mutta vaatimukset sen sääntelylle ovat yleistyneet 2000-luvulta eteenpäin. Suomessa aihe on noussut esille erityisesti erilaisten poliittisten kohujen myötä. Avoimuuden, läpinäkyvyyden ja julkisuuden periaatteet ovat vahvasti läsnä Suomen yhteiskunnassa ja poliittisessa järjestelmässä. Tutkimuskirjallisuudessa nämä periaatteet yhdistetään tiiviisti myös lobbaussääntelyyn.

Kansanedustajien puheenvuoroissa todetaan lobbauksen olevan tavallinen ja tarpeellinen poliittisen vaikuttamistoiminnan muoto. Suomessa eri alojen ja aihepiirien asiantuntijoita, sidosryhmiä ja edunvalvojia kuullaan aktiivisesti lainsäädäntöprosessien aikana. Lobbareiden ja päätöksentekijöiden suhteet ovatkin Suomessa usein vastavuoroisia ja monisuuntaisia. Samalla kansanedustajien puheissa korostuvat kuitenkin lobbauksen varjopuolet, kuten hyvä veli -kerhot ja pyörövi-ilmiöt. Nämä varjopuolet yhdistyvät näkemyksiin alan salamyhkäisyydestä. Lisääntynyt avoimuus ja alan läpinäkyvyys nähdään lääkkeinä näihin ongelmiin.

Avoimuuden ihanteet ovat vahvasti läsnä kansanedustajien puheissa. Avoimuusrekisteriä juhlistetaan avoimuuden voittona ja askeleena oikeaan suuntaan. Avoimuudella voidaan samaan aikaan parantaa alan mainetta, torjua väärinkäytöksiä ja lisätä päättäjien tilivelvollisuutta. Avoimuusrekisterin toivotaan myös tasa-arvoistavan eri toimijoiden vaikuttamismahdollisuuksia. Aika näyttää, onnistuuko laki lunastamaan kaikki sille asetetut odotukset.

Avainsanat: lobbaus, avoimuus, läpinäkyvyys, avoimuusrekisteri, lobbaussääntely, eduskunta

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

# Sisällysluettelo

1.	Johdanto .....	1
2.	Lobbaus.....	8
2.1.	Lobbaus poliittisena toimintana .....	8
2.2.	Suomen lobbauskulttuuri .....	13
2.3.	Lobbaus ja korruptio .....	18
2.4.	Suomen lobbauskohut .....	22
3.	Avoimuusrekisteri.....	31
3.1.	Avoimuusrekisterilain kehitys .....	31
3.2.	Avoimuusrekisterilain sisältö.....	35
3.3.	Lobbauksen eettiset säännöt.....	37
4.	Avoimuus politiikan ihanteena .....	40
4.1.	Avoimuus, läpinäkyvyys ja julkisuus .....	40
4.2.	Avoimuus ja lobbaussäätely.....	44
4.3.	Avoimuuden ongelmat.....	48
5.	Aineisto ja menetelmä.....	50
5.1.	Eduskuntakeskustelut.....	50
5.2.	Sisällönanalyysi .....	56
6.	Analyysi .....	61
6.1.	Lobbaus poliittisena toimintana .....	61
6.2.	Avoimuusrekisteri ja lobbaussäätely .....	68
6.3.	Avoimuus ja läpinäkyvyys.....	75
7.	Johtopäätökset.....	81
	Lähteet.....	89
	Aineisto .....	98

## Taulukot

Taulukko 1: Lobbaus poliittisena toimintana	60
Taulukko 2: Avoimuusrekisteri ja lobbaussäätely	60
Taulukko 3: Avoimuus ja läpinäkyvyys	60
Taulukko 4: Muut	60

# 1. Johdanto

Suomen ensimmäinen lobbauslainsäädäntö hyväksyttiin eduskunnassa yksimielisesti 24. helmikuuta 2023. Kyseessä on avoimuusrekisterilaki (430/2023). Lain myötä Suomeen perustettiin rekisteri, johon kaikkien ammattitason lobbaustoimintaa harjoittavien tulee ilmoittautua ja raportoida toiminnastaan. Rekisterin valvonta uskottiin valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) vastuulle. Avoimuusrekisterilain on nimensä mukaisesti tarkoitus avata Suomessa tapahtuvaa lobbaustoimintaa ja muodostaa sille yhteiset pelisäännöt. Tarkoituksena ei ole kieltää tai tukahduttaa toimintaa – haluttiin niin tai ei, lobbaus on osa Suomen poliittista järjestelmää ja toimintakulttuuria. Eri politiikan tahoihin kohdistuvaa vaikutustoimintaa tapahtuukin jatkuvasti ja yhä useammasta suunnasta. Lobbauksen voidaan argumentoida myös parantavan päätöksenteon laatua, koska poliitikot saavat sen kautta käyttöönsä asiantuntijatietoa ja vaikutusarviointia.

Avoimuusrekisterilaki on merkittävä, koska sitä ennen Suomen lobbaustoiminta on jäänyt pitkälti lainsäädännön ulkopuolelle. Lobbausta ja siitä mahdollisesti syntyviä haittoja on pystytty sääntelemään vain muiden jo olemassa olevien lakien kautta. Tärkeimpiä näistä ovat olleet hallinto-, virkamies-, julkisuus- ja vaalirahoituslaki. Julkisuuslaki eli laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sekä asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999) määräävät, minkä tietojen ja asiakirjojen tulee olla julkisesti saatavilla ja mitkä tulee salata. Vanhojen käytäntöjen mukaan lobbaustoimintaa harjoittavien ei ole tarvinnut rekisteröityä mitenkään, eikä tapaamisista poliitikkojen tai virkamiesten kanssa ole tarvinnut ilmoittaa minnekään. Toiminnan rehellisyys on riippunut täysin toimijoiden itsesääntelystä, vaikutuksenkohteiden omasta avoimuudesta sekä median valvonnasta. Yhteisiä pelisääntöjä ei ole ollut, ja poliitikot ovat itse saaneet päättää, julkaisevatko tapaamiensa lobbareiden nimet vai eivät.

Vanhan sääntelyn heikkous tulee esille siinä, että merkittävä osa lobbauksesta on epävirallista vaikuttamista, josta ei jää jälkiä päätöksentekoprosessin asiakirjoihin. Virkamiesten siirtymistä lobbaustoimistoihin on pystytty rajoittamaan karenssiajoilla vuodesta 2017 lähtien uudistetun virkamieslain (948/2017) kautta. Samoin ministerien ja ministeriöiden virkahenkilöstön esteellisyysvaatimuksia on tiukennettu hallintolain (HL 434/2003) ja valtioneuvostolain (175/2003) avulla. Ministerien ja heidän perheenjäsentensä taloudelliset siteet luokitellaan kuitenkin yksityisiksi (Hirvola et al. 2021, 20), joten sidonnaisuuksia ei aina pystytä tarkistamaan. Vaalirahoituksen ilmoitus- ja julkisuusvelvoitteita kiristettiin vuonna 2009 laajojen väärinkäytösten paljastuttua.

Korruptiota on pyritty ehkäisemään myös muun muassa lahjonnan kieltävällä lainsäädännöllä sekä kansallisen ja kansainvälisen valvonnan kautta.

Lobbauksessa pyritään vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon ja -valmisteluun omien tavoitteiden mukaisesti. Tähän voidaan pyrkiä esimerkiksi edunvalvonnan, vaikuttamisviestinnän, konsultoinnin tai muun yhteydenpidon kautta (HE 98/2022). Suomen korporatistisen kulttuurin takia vaikuttaminen on perinteisesti tapahtunut ammattiyhdistysliikkeiden ja elinkeinoelämän kautta kolmikantaneuvotteluissa ja talouspolitiikassa. Lobbaustoiminta on kuitenkin laajentunut ajan myötä, ja kentälle on syntynyt uusia toimijoita. Keskustelu lobbauksen mahdollisista avoimuusongelmista ja sääntelytarpeista nousikin Suomessa kunnolla esille vasta 2010-luvulla. Taustalla lienevät vaikuttaneet kansainvälinen kehitys avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi poliittisessa päätöksenteossa, Euroopan unionin (EU) oma avoimuusrekisteriprosessi sekä Suomen ja Euroopan mediassa esille nousseet lobbauskohut.

Suomen kontekstissa suurimpia lobbauskohuja ovat olleet vuoden 2009 vaalirahakohu, vuoden 2016 pyörövikohu, vuosien 2014–2016 eduskunnan vieraskirjakohu, vuoden 2015 hallintarekisterikohu sekä vuoden 2019 hallitusneuvottelukohu. Kaikki liittyvät osaltaan epäilyihin lobbareiden liiallisesta vaikutusvallasta poliittiseen päätöksentekoon, lobbaukseen usein liitettävään salailun kulttuuriin tai lainvalmistelun avoimuuteen ja luotettavuuteen.

Vuoden 2009 vaalirahakohu liittyi paljastuksiin, joiden mukaan useat poliitikot olivat salanneet merkittäviä kampanjatukia. Pyörövikohulla viitataan tässä tutkimuksessa ilmiöön, jossa samat henkilöt siirtyvät yksityiseltä sektorilta julkiselle tai toisin päin. Vuonna 2016 useampi kokoomuksen entinen kansanedustaja ja erityisavustaja siirtyi eduskunnasta suoraan töihin yksityisiin terveystaloihin, joiden asemaa he olivat hallituskauden aikana merkittävästi parantaneet. Pyörövi-ilmiö ei kuitenkaan rajoitu vain tähän kohuun, ja aihe nousee säännöllisesti esille erityisesti vaalikausien vaihtuessa. Vieraskirjakohulla tarkoitetaan eduskunnan päätöstä evätä toimittajilta tieto kansanedustajien ja ministerien vieraista, ja tästä alkunsa saanutta oikeuskamppailua. Hallintarekisterikohulla viitataan silloisen valtiovarainministerin kertomiin väärin tietoihin lakivalmisteluun liittyneistä lausunnoista. Suomen viimeisin merkittävä lobbauskohu nähtiin vuoden 2019 vaalien jälkeisissä hallitusneuvotteluissa, jolloin puolueet nimesivät ennätysmäärän lobbareita virallisiksi neuvottelijoikseen. Kaikki kohut ovat johtaneet osaltaan uudistuksiin lainsäädännön

avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta. Erityisesti viimeisimpien kohujen voidaan uskoa vähintäänkin vauhdittaneen keskustelua nykyisestä avoimuusrekisterilaista.

Suomeen on kohdistunut lobbauslainsäädännön päivittämiseen liittyen myös kansainvälistä painetta. Sekä Euroopan neuvoston alainen korruptionvastainen toimielin (GRECO) sekä taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) ovat suosittaneet maakohtaisissa arvioinneissaan Suomelle lobbaustoiminnan rekisteröintiä (GRECO 2022; OECD 2024). EU on ottanut käyttöön oman, uudistetun avoimuusrekisterinsä 1.7.2021 (eng. *Transparency register*), joka on osaltaan vaikuttanut myös Suomeen jäsenmaana. Useissa eri Euroopan maissa on otettu käyttöön kansalliset lobbarirekisterit, joiden toimintaa on seurattu myös Suomen politiikassa.

Ensimmäiset askeleet avoimuusrekisterin suuntaan otettiin pääministeri Juha Sipilän (kesk.) hallituksen aikana vuosina 2015–2019. Sipilän hallituksen aikana eduskunta perusti parlamentaarisen työryhmän selvittämään rekisterin mahdollista käyttöönottoa Suomessa. Rekisteriin kohdistuvasta yksimielisyydestä puolueiden välillä kertoo se, että hanke jatkui myös seuraavissa hallituskokoonpanoissa. Sipilän pääministerikauden seuraajat Antti Rinne (sd.) ja Sanna Marin (sd.) kirjasivat kumpainenkin rekisterin perustamisen hallitusohjelmiinsa. SDP:n pääministerien kohdalla on toki huomioitava, että Marinin hallitusohjelma on muutenkin lähes sama kuin Rinteen, koska Marin korvasi pääministerin ja SDP:n puheenjohtajan paikalta eronneen Rinteen tämän hallituskauden alkupuolella. Molemmissa ohjelmissa avoimuusrekisterilain tavoitteeksi asetettiin ”päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen ja sitä kautta epäasiallisen vaikuttamisen torjunta ja kansalaisten luottamuksen vahvistaminen” (Hallitusohjelma 2019a, 84; Hallitusohjelma 2019b, 86). Näiden tavoitteiden mukaisesti hallitus jätti eduskunnalle esityksensä avoimuusrekisterilaista, jonka eduskunta hyväksyi 24.2.2023. Laki astui virallisesti voimaan vuoden 2024 alussa.

Samalla tavalla kuin lobbaus on jäänyt Suomessa pitkään lainsäädännön ulkopuolelle, näin on käynyt myös sitä koskevalle tutkimukselle. Suomen lobbauskulttuurista ei löydy paljoakaan tutkimusta. Ennen 1990-lukua tutkimusta ei ollut lähes ollenkaan. Suuri osa kansainvälisestäkin tutkimuskirjallisuudesta sijoittuu Yhdysvaltoihin tai EU:hun. Molempien lobbausalat ovatkin valtavia. EU:ta käsittelevän kirjallisuuden lomassa vaikutuksia arvioidaan välillä myös yksittäisten jäsenmaiden tasoilla. Eri poliittiset kulttuurit ja kontekstit kuitenkin muuttavat myös lobbaustoimintaa ja erityisesti päättäjien ja kansalaisten suhtautumista siihen.

Erityisen kattavaa kuvaa Suomen lobbausalaista on siis vaikeaa saada. Toimijoita on paljon, eikä esimerkiksi uusien konsultti- ja viestintälobbareiden asiakassuhteita voida tietää varmasti. Suomen kontekstissa tutkimus on keskittynyt perinteiseen korporatistiseen vaikutusvalttaan, eli suuriin työmarkkinajärjestöihin. Jonkin verran uuttakin suomalaista kirjallisuutta kuitenkin löytyy, erityisesti uusien konsultti- ja viestintäfirmojen vaikutusvallasta. Avoimuusrekisterilain kehitys helpottanee tutkimuksen tekemistä myös Suomessa, kun rekisterin avulla saadaan dataa eri toimijoista. Kaikkia vaikutuskeinoja sekään ei tietenkään kata, koska kohteena ovat vain ministerit ja kansanedustajat avustajineen.

Tutkimuksen määrä ei kuvasta, kuinka olennainen osa Suomenkin poliittista kulttuuria lobbaus on. Lobbaus on tärkeä poliittisen vaikuttamisen keino, jolla voi olla merkittäviä vaikutuksia demokraattiseen päätöksentekoon. Suomen poliittisissa päätöksentekoprosesseissa kuullaan säännöllisesti asiantuntijoita, sidosryhmiä ja edunvalvojia. Näillä on siis virallinen rooli lainsäädännössä. Tämä itsessään tekee lobbauksesta tärkeän tutkimuskohteen. Lobbaus on myös jäänyt pitkään suurelle yleisölle näkymättömäksi. Alasta tuntuu välittyneen salamyhkäisyyden vuoksi epäilyttävä kuva poliittisena suhmurointina, koska usein vain väärinkäytöksistä ja kohuista uutisoidaan. Tästäkin syystä aiheesta tulisi saada luotettavaa tutkimustietoa. Avoimuusrekisterilaki on Suomen ensimmäinen lobbauslainsäädäntö. Sen perusteita, valmistelua ja toteutusta on hyvä seurata, jotta voimme aidosti arvioida sen toimivuutta ja mahdollisia puutteita. Rekisterin ympärillä käyty keskustelu kertoo myös olennaisesti Suomen päätöksentekijöiden suhtautumisesta laajemmin lobbaukseen.

Kansainvälinen tutkimuskirjallisuus yhdistää lobbaussäätelyyn lähes aina kysymyksen avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä. Näiden ihanteiden nähdään ohjaavan säätelyyn liittyvää keskustelua ja sen sisältöä. Monissa maissa on olemassa Suomen avoimuusrekisterin kaltainen lobbarirekisteri, jonka tarkoituksena on torjua väärinkäytöksiä tekemällä toiminnasta mahdollisimman läpinäkyvää. Avoimuus voidaan tunnistaa myös Suomessa merkittäväksi yhteiskunnan ja poliittisen päätöksenteon periaatteeksi. Vaikutus voidaan nähdä esimerkiksi julkisuuslain laajuudessa ja sen merkityksessä lainvalmistelun kannalta (Vesa 2016, 33). Hallituksen valmistelemista lakiesityksistä tulee pääsääntöisesti löytyä aina julkisesti tietoa. Eduskunnan täysistunnot ovat julkisia, ja kaikki puheenvuorot litteroidaan osana istuntojen pöytäkirjoja. Aukot tässä avoimuudessa nostivatkin esimerkiksi eduskunnan vieraskirjakohun suuren mediahuomion ja oikeudenkäynnin keskelle.



Pro gradu -tutkielmani pyrkii avaamaan Suomessa tapahtuvan lobbauksen läpinäkyvyyttä sekä sitä, miten avoimuusrekisterilakia tai yleisemmin lobbauksen sääntelyä on argumentoitu tai vastustettu eduskunnassa. Analyysini perustuu eduskunnan täysistunnoissa käytyihin keskusteluihin avoimuusrekisterilaista. Tarkoituksena on valottaa, miten ja millä tavoin poliitikot ovat käyneet lobbauskeskustelua ja mitä tämä kertoo heidän suhtautumisestaan lobbaukseen ja sen sääntelyyn. Käytän analyysini tukena teoriapohjaa avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä politiikan ihanteina ja lobbaussääntelyä ohjaavina periaatteina. Tutkielmani toinen osa keskittyykin siihen, miten nämä ihanteet näkyvät avoimuusrekisterilaista käydyssä eduskuntakeskustelussa.

Tutkielman tarkat tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten avoimuusrekisterilaista ja lobbauksen sääntelystä keskusteltiin eduskunnassa vuosien 2010–2023 välillä?
2. Mitä eduskunnassa käyty keskustelu avoimuusrekisterin ympärillä kertoo kansanedustajien suhtautumisesta lobbaukseen?
3. Miten avoimuuden ja läpinäkyvyyden ihanteet näkyvät eduskunnan avoimuusrekisterilakiin liittyvässä keskustelussa?

Tutkielma alkaa kontekstiosuudella, jossa avaan lobbauksen määritelmää ja sen toimintatapoja. Taustoitan osuudessa myös laajemmin Suomen lobbauskulttuuria. Kansallinen konteksti on tärkeää taustatietoa, joka auttaa muodostamaan kuvaa alasta ja sen toimijoista. Lobbaus on terminä Suomessa haastava, koska siihen usein liitettävien negatiivisten mielleyhtymien takia harva lobbari käyttää sitä kuvaamaan toimintaansa. On kuitenkin tärkeää hahmottaa, mitä lobbaus käytännössä tarkoittaa ja miten legitiimi lobbaus eroaa korruptiosta. Näin ollen taustoitan kontekstiosuudessa myös korruption määritelmiä ja eri muotoja. Suomessa käytyyn lobbauskeskusteluun ovat vaikuttaneet paljon myös erilaiset lobbaus- ja korruptioskandaalit. Esittelen kontekstiosuudessa suurimmat kohut sekä niiden vaikutukset Suomen lainsäädäntöön ja avoimuusrekisterin valmisteluun. Avaan myös laajemmin lobbaukseen liittyviä korruption riskejä sekä Suomen toimia niiden torjumiseksi. Hyödynnän kontekstipohjan muodostamisessa kirjallisuuden lisäksi myös osittain aineiston esikäsittelyssä esille nousseita teemoja.

Koska tutkimuksen kohteena on avoimuusrekisterilaista käyty eduskuntakeskustelu, taustoitan kontekstiosuudessa myös itse rekisterin kehitystä ja sisältöä. Lakivalmistelun vaiheiden

ymmärtäminen auttaa myöhemmässä analyysiosuudessa, koska puheenvuoroja on annettu sekä ennen lainsäädäntövalmistelua että sen aikana. Avoimuusrekisterilain varsinainen valmistelu aloitettiin vuonna 2019, mutta tätä ennen asiaa oli käsitelty eduskunnan parlamentaarisessa työryhmässä sekä valtiovarainministeriön tilaamassa tutkimushankkeessa avoimuusrekisterin kansainvälisistä malleista. Työryhmän yksimielisesti julkaiseman mietinnön mukaan rekisteri tulisi ottaa valmisteluun seuraavalla vaalikaudella. Avoimuusrekisterilaissa määrätään myös uuden eettisen neuvottelukunnan perustamisesta, jonka tehtäväksi asetettiin luoda lobbaukselle eettiset toimintaohjeet. Avaan myös näitä ohjeita omassa alaluvussa.

Tutkielman teoriaosuudessa esitetään kirjallisuuskatsaus avoimuuden ja läpinäkyvyyden poliittisiin ihanteisiin yhteydessä erityisesti lobbaussäätelyyn. Hyödynnän sekä suomalaista että kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta. Teoriaosuus toimii tutkimusaineiston analysoinnin perustana, joten se näkyy myös aineiston käsittelyyn tehtyjen luokittelujen taustalla. Käyn läpi avoimuuteen liitettäviä periaatteita kuten tilivelvollisuutta, julkisuusperiaatetta, mediajulkisuutta ja avointa hallintoa. Avoimuus on noussut Suomessa yhteiskunnan ja politiikan peruseriaatteen erityisesti 1990-luvulta lähtien. Lobbaussäätelyssä nämä ihanteet ovat vahvasti läsnä, vaikka ne saavatkin osakseen myös kritiikkiä. Avoimuuden ihanteen voidaan odottaa ohjanneen näin myös Suomen lobbaussäätelykeskustelua.

Selitän ja perustelen seuraavaksi tutkimusaineiston keräämiseen, rajaamiseen ja käsittelyyn käytettyä menetelmää. Aineistoksi valikoituivat eduskunnan täysistuntokeskustelut, koska niissä käsitellään lähes aina suoraan lainvalmistelua ja päätöksentekoprosesseja. Täysistuntokeskusteluissa voidaan siis odottaa käytävän myös kattavaa lobbaussäätelyn tarpeeseen ja avoimuusrekisterilain sisältöön ja toimivuuteen liittyvää keskustelua. Koska eduskunnan täysistunnot ovat Suomen julkisen poliittisen keskustelun korkein areena, voimme odottaa puheenvuorojen olevan tarkkaan valmisteltuja. Näin ollen niiden tulisi kertoa kansanedustajien ja näiden edustamien eduskuntaryhmien poliittisista kannoista ja näkemyksistä. Esittelen aineiston täysistunnoittain, jotta konteksti pysyy puheenvuoroissa samana. Aineiston esittely tässä vaiheessa auttaa lukijaa myös hahmottamaan keskustelujen kontekstia ja niiden esittäjiä myöhemmin analyysiosuudessa.

Aineiston jälkeen kerron analyysiin käytetystä sisällönanalyysin menetelmästä. Sisällönanalyysin avulla aineistosta etsitään merkityksiä. Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysi alkaa aineiston koodaamisella aiheittain eri ylä- ja alakategorioihin. Kategoriat muodostuvat teoreettisen

viitekehysten pohjalta, mutta ne muovautuvat myös muiden aineistosta esiin nousevien aiheiden kautta. Aineiston käsittely on tehty Atlas.ti-sisällönanalyysiohjelman avulla. Käsittely on tehty itsenäisesti ilman Atlas.ti:n uutta tekoälyteknologiaa.

Tutkimus siirtyy seuraavaksi itse analyysiosuuteen, joka on jaoteltu tutkimuksen aiheiden perusteella kolmeen osaan. Analysoin ensin täysistunnoissa esiintyviä mainintoja lobbauksesta poliittisena toimintana. Tämä auttaa selvittämään, miten kansanedustajat puhuvat lobbauksesta ja lobbareista. Tämän suhteen ymmärtäminen auttaa analysoimaan heidän suhtautumistaan myös lobbauksen sääntelyyn. Seuraavassa osiossa keskitytään itse avoimuusrekisteriin ja yleisemmin lobbaussääntelyyn liittyvään keskusteluun. Tarkoituksena on selvittää, miten laki on edennyt vuosien mittaan, ja miten sitä on perusteltu tai vastustettu. Viimeiseksi tutkimus pyrkii vastaamaan kysymykseen siitä, miten avoimuuden ja läpinäkyvyyden ihanteet näkyvät käydyissä keskusteluissa. Ohjaavatko periaatteet keskustelua ja näkyvätkö ne avoimuusrekisterilain perusteluissa tai vastustuksissa?

Tutkimus loppuu analyysin, teorian ja kontekstin perusteella muodostettuihin johtopäätöksiin. Koska yksittäinen tutkimus ei voi kattaa kaikkea Suomen lobbaustoimintaan ja sääntelyyn liittyvää poliittista keskustelua ja tahtotiloja, esitän myös mahdollisia jatkotutkimusaiheita. Avoimuusrekisterilaki on vasta ensimetreillään, joten voimme toivon mukaan odottaa lisää tutkimustietoa Suomen lobbauskentästä ja -sääntelystä. Tämä tutkimus pyrkii taustottamaan Suomen ensimmäisen lobbauslainsäädännön matkaa, jotta voimme tulevaisuudessa paremmin arvioida, lunastaako avoimuusrekisterilaki sille asetetut odotukset.

## 2. Lobbaus

Kuten muukin poliittinen toiminta, myös lobbaus on sidoksissa kansalliseen kontekstiin. Alan sääntelyn kannalta on tärkeää ymmärtää Suomen lobbauskulttuuria, eri toimijoiden valtasuhteita sekä yleistä suhtautumista lobbaukseen. Avaan tässä luvussa lobbauksen määritelmiä, aikaisempaa sääntelyä, Suomen korruttoriisikoja ja lobbauskohuja sekä laajemmin suomalaista lobbauskulttuuria.

Tutkielmani kannalta tärkein ja ajankohtaisin suomalainen tutkimus on oikeusministeriön tilaama selvitys lobbauksen nykytilasta Suomessa (Hirvola, Mikkola, Skippari & Tiensuu 2021). Tutkimus tilattiin avoimuusrekisterilain valmistelun tueksi. Hallituksen alkuperäinen esitys avoimuusrekisterilaista (HE 98/2022) on myös valmisteltu huolella ja tarjoaa arvokasta tutkimustietoa Suomen lobbauskentästä. Suomeen keskittyvän lobbaustutkimuksen tukena hyödynnän myös laajempaa kansainvälistä tutkimusta.

### 2.1. Lobbaus poliittisena toimintana

Lobbaukselle ei ole yhtä yksittäistä nimeä, saatikka yksittäistä määritelmää. Selkeyden vuoksi käytän tutkielmassa samaa määrittelyä, joka löytyy Suomen avoimuusrekisterilaista. Lakiesityksessä lobbaus määritellään julkiseen päätöksentekoon, valmisteluun tai toimeenpanoon pyrkiväksi suoraksi tai välilliseksi vaikuttamiseksi (HE 98/2022). Määrittelyeroavaisuuksia saattaa esiintyä esimerkiksi siinä, mikä kaikki lasketaan lobbaukseksi. Onko esimerkiksi yksittäisen pienyrityksen yksittäinen yhteydenotto poliittiseen päättäjään lobbausta? Rajausongelmien takia lakiesityksessä sääntely on päätetty rajoittaa toimijoihin, jotka suorittavat vaikuttamistoimintaa säännöllisesti ja systemaattisesti osana työnkuvaansa.

Suomessa puhutaan harvoin suoraan lobbauksesta. Lobbaus-termin sijaan yleisemmässä käytössä ovat ilmaisut kuten ”vaikuttamistoiminta ja -viestintä” tai ”edunvalvonta- ja sidosryhmätyö”. Myöskään kaikki lobbausta tekevät tahot eivät tunnista itseään lobbareiksi (HE 98/2022). Avoimuusrekisterilain valmistelussa on huomioitu termin haasteet suomalaisessa kontekstissa. Hallituksen esityksen perusteluissa ja taustoituksessa puhutaan lobbauksesta, mutta itse laissa käytetään pääasiassa neutraalimpaa termiä ”vaikuttaminen” (HE 98/2022). Samalla lakiesityksessä kuitenkin korostetaan tarvetta ymmärtää vaikuttaminen ja lobbaus toistensa synonyymeiksi (HE

98/2022). Kaikki järjestäytynyt vaikuttamistoiminta, jonka pyrkimyksenä on vaikuttaa politiikkaan omien intressien mukaisesti, lasketaan tässä tutkimuksessa lobbaukseksi. Lakiesityksestä puhuttaessa määritelmä rajoitetaan vain ammattitason vaikuttamistoimintaan.

Lobbaus ei ole poliittisena toimintana uutta. Termi periytyy Yhdysvaltojen ja Yhdistyneen kuningaskunnan kaksipuoluejärjestelmistä. Englanninkielinen sana *lobbying* on johdettu sanasta *lobby* eli aulasta tai odotustilasta. Tällä on viitattu Yhdistyneen kuningaskunnan ala- ja ylähuoneen sekä Yhdysvaltojen kongressin auloihin, joihin lobbarit ovat keräytyneet esittämään poliitikoille näkemyksiään. Lobbausta on ollut olemassa luultavasti niin pitkään kuin minkään asteista järjestäytynyttä yhdistystoimintaakin. Demokraattisessa päätöksenteossa kaikilla on oikeus vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin. Tutkimukseen lobbaus on noussut käytäntönä ensimmäistä kertaa 1950-luvulla erityisesti julkisten suhteiden ja viestinnän tutkimuksen kautta. (Jaatinen 1999, 1, 9.) Suomessa lobbaustutkimusta on alettu tekemään pääasiassa vasta 1990-luvulta eteenpäin.

Oleennaista on ymmärtää lobbaus vuorovaikutuksena, joka tapahtuu lobbaavan tahon ja lobattavan kohteen välillä (Hirvola et al. 2021, 9). Myös Jaatinen (1999, 23) korostaa lobbauksen vuorovaikutuksellisuutta ja erityisesti sen monisuuntaisuutta. Lobbauksen kohteena voi olla kuka tahansa poliittisen päätöksentekoprosessin kannalta tärkeässä asemassa oleva toimija. Usein kohteeksi valikoituvat poliittiset päätöksentekijät näiden aseman ja sen myöntämän vaikutusvallan vuoksi. Kuitenkin myös päätöksiä valmisteleviin virkahenkilöihin, kilpailijoihin, aiheen kannalta aktiivisiin etu- ja sidosryhmiin, mediaan sekä yksittäisiin kansalaisiin voidaan kohdistaa vaikutustoimintaa (Jaatinen 1999, 23). Usein lobbausta kohdennetaan samanaikaisesti moneen eri suuntaan, joskin yleensä hieman eri strategioilla. Lobbareiden viesti voi muuttua tehokkaammaksi, jos se toistuu poliittisille päätöksentekijöille eri suunnista. Erityisesti vaalien alla äänestäjien mielipiteillä voi olla paljonkin vaikutusta ehdokkaiden ja puolueiden linjoihin. Median kautta viestit saavat myös laajempaa näkyvyyttä muodostaen näin lisäpainetta poliittisiä päättäjiä kohtaan.

Samalla kuin lobbari pyrkii vaikuttamaan kohteisiinsa, voivat lobbauksen kohteet pyrkiä vaikuttamaan lobbareihin. Jaatinen (1998, 24) näkee tämän yhteistyötä korostavana, kaksisuuntaisena ja symmetrisenä lobbauksena, jossa molemmat osapuolet suostuttelevat toista toimimaan haluamallaan tavalla. Osapuolet voivat molemminpuolisen vuorovaikutuksen kautta saavuttaa yhteisymmärryksen siitä, miten eri aiheiden sääntelyssä tulisi edetä. Asymmetrisellä eli yhteistyön sijaan kilpailua korostavalla lobbauksella on kuitenkin myös paikkansa legitiiminä lobbauksen

muotona. Jaatisen mukaan moderni yhteiskunta vaatii molempia lobbausmuotoja, jotta lobbarit pystyvät viestimään kattavasti päätöksentekijöille edustamiensa ryhmien näkemyksistä ja intresseistä. Samalla ryhmät jakavat päätöksentekijöiltä saatua tietoa kansalaisille. (Jaatinen 1999, 2, 25.)

Lobbaustoimintaa on pyritty havainnollistamaan teoriolla lobbauksen näyttämöstä ja taustasta. Näyttämöllä tarkoitetaan päättäjille näkyvää vaikuttamista, taustalla taas lobbaustoimijoiden sisäistä tai keskinäistä toimintaa. (Hirvola et al. 2021, 10–11.) Lobbausta voidaan jaotella myös sen virallisuuden ja julkisuuden kautta (Hirvola et al. 2021, 12). Virallinen lobbaus kohdistuu selkeästi virallisiin päätöksentekoprosesseihin. Näitä ovat muun muassa lainsäädäntöprosessit, joihin eri toimijoilla on usein mahdollisuus tarjota lausuntoja. Prosessien aikana järjestetään usein kuulemisia, joissa toimijat jakavat näkemyksiään ja pyrkivät edistämään tavoitteitaan. Virallinen lobbaustoiminta on yleensä julkista. Esimerkiksi lakiehdotuksia koskevat lausunnot ovat julkisesti saatavilla oikeusministeriön verkkosivujen kautta.

Ei-julkisella lobbauksella ei tarkoiteta välttämättä tarkoituksellisesti piilotettua tai salattua toimintaa, vaan termi viittaa siihen, ettei tämällytyypisistä vaikuttamistoiminnasta jää julkisia merkintöjä. Epävirallinen toiminta ei ole automaattisesti myöskään ei-julkista; esimerkiksi lobbaustoimiston valmisteleva mediakampanja on sekä julkista että epävirallista vaikuttamista. Lobbauksen avoimuuden suhteen suurin haaste onkin juuri epävirallisen ja ei-julkisen vaikuttamisen valvominen. Virallinen lobbaus kirjataan yleensä aina johonkin ylös. Epävirallisesta ja ei-julkisesta yhteydenpidosta ei taas välttämättä jää mitään jälkeä. Suomessa merkittävä osa päättäjiin kohdistuvasta lobbaustoiminnasta on juuri epävirallista jääden siten pelkän julkisuuslain ulkopuolelle. (Hirvola et al. 2021, 76–79.)

Toinen tapa havainnollistaa eri lobbaustoimintaa on erottelu sisäiseen ja ulkoiseen lobbaukseen tai sisä- ja ulkostrategiaan. Sisäisellä lobbauksella tarkoitetaan suoraan päätöksentekijöihin tai politiikkaa valmisteleviin tahoihin kohdistuvaa vaikutustoimintaa (Hirvola et al. 2021, 27). Tarkoituksena on Weilerin ja Brändlin (2015, 746) mukaan ”päästä käsiksi” tietoon (eng. *gain access*). Lobbarit pyrkivät luomaan suhteita päättäjiin ja vaikuttamaan päätöksenteon agendaan. Lobbausta tehdään siis päättävän koneiston, esimerkiksi hallituksen, eduskunnan tai ministeriöiden, sisällä. Hirvola et al. (2021, 27) luokittelevat politiikan sisäpiiriläiset tahoiksi, joilla on ”pääsy hallintoon ja jotka voivat vaikuttaa virallisessa päätöksentekoprosessissa tai kommunikoida sen

toimijoiden kanssa suoraan”. Prosessia, jonka avulla eri toimijat pyrkivät pääsemään mukaan sisäpiirin päätöksentekoon, kutsutaan sisästrategiaksi (mts.). Hirvola et al. (mt., 27) laskevat sisästrategiaan muun muassa osallistumisen virallisiin kuulemisiin ja työryhmiin sekä epävirallisen yhteydenpidon päätöksentekijöihin ja virkahenkilöihin.

Päätöksentekijöihin voidaan pyrkiä vaikuttamaan kuitenkin myös ulkopuolelta – yleensä median ja julkisen paineen kautta (Weiler & Brändli 2015, 747). Ulkoisessa lobbauksessa tai ulkostrategiassa media ja kansa toimivat ikään kuin lobbauksen välikäsinä. Vaikutustoiminta on siis epäsuorempaa kuin virallisessa, sisäisessä lobbauksessa. Vaikuttava lobbaustoiminta vaatii usein molempien menetelmien yhdistämistä (Kriesi, Tresch & Jochum 2007). Ulkostrategiset keinot toimivat parhaiten sisästrategian tukena, mutta yksinään ne voivat kertoa lobbareiden legitimitetin, resurssien tai verkostojen vähyydestä (Hirvola et al. 2021, 27).

Lobbausta harjoittavat erilaiset tahot, jotka toimivat joko omien tai edustamiensa intressien mukaisesti. Lobbausta voidaan tehdä myös työnantajan tai asiakkaan puolesta, jolloin intressit eivät välttämättä ole suoraan omia. Yhteistä kaikille lobbaustoimijoille on kuitenkin pyrkimys vaikuttaa julkiseen päätöksentekoon. Hirvola et al. (2021, 26) kutsuvat näitä ryhmiä vaikuttamisryhmiksi. Erottelu tehdään intressiryhmiin, jotka ajavat omia intressejään, mutta eivät välttämättä tee vaikuttamistyötä. Vaikuttamisryhmät tekevät pidemmän aikajänteen vaikuttamistyötä, kun taas intressiryhmät saattavat aktivoitua edistämään tai vastustamaan yksittäisiä omiin intresseihinsä kuuluvia lakiesityksiä. Lobbareita voidaan luokitella myös lobbauskolantioihin tai kannatuskolantioihin, jotka muodostuvat samaa tavoitetta ajavista eri toimijoista. Lobbauskolantiot ovat usein tapauskohtaisia, eivätkä jäsenet välttämättä tee yhteistyötä suoraan toistensa kanssa. Pidemmän aikavälin kannatuskolantiot taas muodostuvat yleisemmin jaettujen arvojen ja intressien ympärille. (Hirvola et al. 2021, 26–27.)

Lobbaukseen keskittyvässä kirjallisuudessa lobbauksen tärkeimmiksi funktioiksi on nostettu muun muassa poliittinen ymmärrys ja pääsy uusimpaan tietoon, viestintäosaaminen sekä verkostot ja hyvät suhteet omalla alalla, puolueissa, hallintorakenteissa, etujärjestöissä, tutkimuskeskuksissa ja yhteisön tärkeiden osakeomistajien kanssa (Bitonti & Harris 2017, 5). Lobbaus vaatii lobbareilta aina erilaisia resursseja. Konkreettisesti resurssit voidaan mieltää raha- ja henkilömäärinä. Resurssit voivat kuitenkin perustua myös esimerkiksi alan asiantuntijuuteen, poliittiseen osaamiseen, virallisiin ja epävirallisiin verkostoihin, lobbaustahojen maineeseen tai kansan tukeen. Juuri resurssien määrän ja

käytön eroavaisuudet erottavat lobbareita keskenään. Jos rahallisia resursseja on rajallisesti, voi olla hyödyllisempää panostaa esimerkiksi maine- tai suhderesursseihin. (Hirvola et al. 2021, 28–29.)

Lobbaus- ja viestintätoiminta on kehittynyt ja kasvanut globalisaation myötä maailmanlaajuisesti. Tutkijat ovat kuitenkin kohdanneet haasteita kasvun mittaamisessa, ottaen huomioon muun muassa lobbauksen määrittelyn haasteet sekä puutteet sääntelyssä ja toiminnan läpinäkyvyydessä. Ainakin eri lobbaustoimijoiden määrän voidaan todeta nousseen huomattavasti. EU:n sisäinen (kansallisen ja ylikansallisen tason) lobbausala arvioidaan miljardien eurojen arvoiseksi. Tutkijat näkevät korrelaation alan kasvun ja ammattimaistumisen välillä. Kehityksen myötä lobbausala on vakiinnuttanut asemansa sekä taloudellisella että poliittisella kentällä. Suuryrityksillä on yhä suurempia intressejä sijoittaa lobbaustoimintaan joko palkkaamalla yritykseensä pysyviä lobbaajia tai ostamalla palveluita ulkoisilta lobbausyrityksiltä. On samalla luonnollista, että lobbaustoiminta kasvaa sen mukaan, mitä suuremmilla poliittisilla kentillä liikutaan. (Bitonti & Harris 2017, 7–10.)

Lobbaustoiminnan ammattimaistumisen myötä kentälle on noussut uusia toimijoita. Viestintä- ja konsulttifirmat tarjoavat lobbaukseen uusia vaikuttamiskeinoja ja resursseja (Hirvola et al. 2021, 80–81). Konsulttifirmojen kautta järjestöt tai yritykset voivat ulkoistaa lobbauksen sen sijaan, että palkkaisivat niin kutsuttuja ”in-house lobbaajia”, jotka toimivat oman työnantajansa alaisina. Konsulttilobbaukseen suhtaudutaan perinteisempien in-house lobbaajien keskuudessa välillä kriittisesti ja epäilevästi, vaikka periaatteessa toiminta olisikin samanlaista (Hirvola et al. 2021, 81). Avoimuuskysymysten kannalta uudet toimijat voivat olla hankalia valvottavia, koska esimerkiksi konsultit usein toimivat taustalla neuvonantajina eivätkä tee lobbausta suoraan itse. Lobbaustoiminta voi siis jäädä täysin näkymättömäksi, koska firmat yrityssalaisuuksien takia eivät paljasta asiakkaitaan. Konsulttilobbaus saattaa erota perinteisemmästä in-house lobbauksesta myös siinä, että konsulttilobbarit eivät välttämättä harjoita yhtä jatkuvaa ja pitkäjänteistä lobbausta asiakkuuksien vaihtuessa. Toisin kuin in-house lobbarit, konsulttitalojen lobbaustoiminta alkaa vasta asiakkuussuhteen solmimisesta ja loppuu sopimuksen päättyessä. Yhden asiakkaan hyväksi kerättyä tietoa voidaan kuitenkin hyödyntää myös uusien asiakkaiden kanssa (mt., 81–82).

Lobbaus ja media kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Media on keskeisin kanava poliittisen tiedon ja keskustelun jakamiselle (Vesa 2016, 15). Tämä tiedostetaan mediatalojen lisäksi myös puolueissa ja lobbaustoimistoissa. Poliittisen diskurssin asettaminen ja kehystäminen on suurta valtaa, joka voi johtaa yksittäisten lakiesitysten lisäksi jopa kokonaisten hallitusten kaatumiseen. Erityisesti vaalien



alla median roolin voidaan nähdä korostuvan, kun huonon mediajulkisuuden riskit kasvavat. Lobbarit pyrkivät siis vaikuttamaan päätöksentekoon epäsuorasti median kautta (Weiler & Brändli 2015, 747).

Median ja lobbauksen suhdetta tutkinut McGrath (2007) näkee lobbauksen suostuttelevana toimintana, jossa lobbarit suostuttelevat kohteitansa toimimaan toivomallaan tavalla. Mediatuloihin ja toimittajiin kohdistuvan lobbauksen päätarkoituksena on vaikuttaa julkisiin mielipiteisiin (Mykkänen & Ikonen 2019, 45). Lobbarit hyödyntävät kehystystekniikkaa vaikuttamalla siihen, miten ja millä tavoin tietyistä aiheista puhutaan, ja luomalla näin kysymyksiä tai ongelmia, joihin he tarjoavat valmiita vastauksia (McGrath 2007). Tutkimusten mukaan lobbareiden onkin tärkeää ylläpitää hyviä suhteita mediaan ja toimittajiin (Mykkänen & Ikonen 2019, 37). Mediajulkisuutta ei hyödynnetä vain muun lobbaustoiminnan tukena, vaan se toimii omana pitkäaikaisena strategianaan (Mykkänen & Ikonen 2019, 45). Suhteita toimittajiin ei luoda siis vain yhtä projektia varten, vaan pidemmän aikavälin strategioiden mukaisesti. Lobbareiden tärkeimmät vaikutuskeinot liittyvät kehystykseen, eli tiedon välittämiseen ja suhteiden luomiseen median kanssa (Mykkänen & Ikonen 2019, 45). Median ja lobbareiden verkostoa on kuitenkin tutkittu hyvin vähän niin Suomen tasolla kuin kansainvälisestikin. Toimittajille lobbarit voivat olla hyviä tiedonlähteitä, joten suhde on usein molemmille hyödyllinen (Cooper, Nownes & Johnson 2007).

Lobbaukseen suhtaudutaan tutkimuskirjallisuudessa usein kahdella eri lähestymistavalla: lobbaus demokraattisen tahdon vääristymänä tai lobbaus demokraattisena oikeutena vaikuttaa päätöksentekoon (Bitonti 2017, 17). Ero on siis siinä, korostetaanko lobbareiden strategista toimintaa vai lobbareiden tarjoamaa asiantuntijuutta (Bitonti 2017, 17). Tässä tutkimuksessa pyritään huomioimaan molemmat lähestymistavat, koska kumpikaan ei poissulje toista. Lobbaus kattaa alleen niin laajan skaalan eri toimintoja ja strategioita, että sen näkeminen ainoastaan joko puhtaana asiantuntijuutena tai likaisena valtapelinä ei anna alasta tarpeeksi kattavaa kuvaa.

## 2.2. Suomen lobbauskulttuuri

Suomalaisen poliittisen päätöksenteon ominaispiirteitä ovat pitkään olleet laajat hallituskoalitiot, konsensushakuisuus sekä vahva korporatismi. Piirteet ovat muovanneet myös suomalaista lobbauskulttuuria, jossa suurten ja pysyvien edunvalvontaorganisaatioiden vaikutusvalta päätöksentekoprosesseissa on merkittävä. Maakohtainen lobbauskulttuuri on tärkeä tekijä

sopivimman lobbaussäätelyn arvioinnissa. Myös kansainvälisten suositusten mukaan maiden ei tulisi kopioida naapureidensa sääntelytapoja, vaan arvioida erilaisia menetelmiä suhteessa oman maansa lobbauskulttuuriin. (HE 98/2022.)

Suomen monipuoluejärjestelmässä on vahva enemmistöhallitusten perinne. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että hallituskoalitiot ovat suuria. Yksikään puolue ei voi muodostaa hallitusta yksin, vaan koalitioon vaaditaan vähintään kolme puoluetta (Raunio 2021, 169). Usein koalitioita kootaan poliittisen kentän molemmilta puolilta (Raunio 2021, 183). Koalitioista neuvotellaan eduskuntavaalien jälkeisissä hallitusneuvotteluissa, joita vetää yleisesti vaalit voittaneen puolueen puheenjohtaja. Hallitusneuvotteluissa pyritään yhteisymmärrykseen yhteisestä hallitusohjelmasta, jota kaikki koalitiopuolueet voivat tukea. Hallituksen on varmistettava kumppaniensa avulla eduskunnan enemmistön tuki lakiesityksilleen ja mahdollisille luottamusäänestyksille. Koska hallituspuolueet harvoin pysyvät samoina vaalien yli, puolueet vaihtavat usein vaalien välillä puolia. Pitkäjänteisessä lobbaustoiminnassa ei kannata siis unohtaa oppositiopuolueita, jotta työtä ei tarvitse aloittaa aina alusta hallitusten vaihduttua (Hirvola et al. 2021, 68).

Ylisuurten, toistensa kanssa ideologisesti heterogeenisten koalitioiden perinne johtaa osaltaan myös vahvaan kompromissi- ja konsensushakuisuuteen (Raunio 2021, 176). Kun hallitus vaatii linjauksilleen usean ideologisesti eroavan eduskuntaryhmän tuen, poliittisia päätöksiä pyritään tekemään yhteisymmärryksessä. Raunion (2021, 184) mukaan tämä näkyy erityisesti hallitusohjelmien merkityksen (ja pituuden) kasvamisessa. Yhteiseen ohjelmaan sitoutuminen toimii ikään kuin takuuna, että hallituspuolueet tulevat pysymään linjassa koko hallituskauden ajan. Uusille, ohjelman ulkopuolisille linjauksille tuen saaminen kesken kauden voi olla todella vaikeaa, joten hallitusohjelmiin halutaan sisällyttää mahdollisimman laajasti eri politiikkatoimia (Nousiainen 1996, 117).

Hallitusohjelmien merkityksestä kertoo myös se, että niitä koskeviin neuvotteluihin kohdistuu eniten lobbausta (Collander, Rämö & Blom 2017, 135). Ohjelmat määrittävät koko hallituskauden politiikan sisällön, joten luonnollisesti lobbareidenkin kannattaa panostaa vaikutusvaltaansa niihin. Kuten sanottu, hallituspuolueiden voi olla vaikeaa esittää uusia linjauksia kesken kauden ilman kaikkien kumppaniensa tukea. Näin ollen myös lobbauspotentiaali voi olla kesken kauden heikompaan. Lobattavan aiheen positiivinen maininta suoraan hallitusohjelmassa on yleisesti merkki onnistuneesta lobbauksesta, vaikka hallitusohjelmaperiaate ei välttämättä takaakaan konkreettisia lopputuloksia

(Collander et al. 2017, 136). Intressejä voi saada läpi myös vuosittaisissa budjettiriihissä, ainakin kerran hallituskaudella järjestettävissä ohjelmaneuvotteluissa tai ohjelman ulkopuolisina projekteina (mts.) Lobbauksessa olennaista on pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekoon jo valmistusvaiheessa tai jo sitä ennen (Blom 2018, 263).

Uusi kehitys Suomen poliittisessa kulttuurissa on vahvempi oikeisto- ja vasemmistoblokkiutumisen sekä se, että tietyt puolueet yksiselitteisesti kieltäytyvät yhteistyöstä toistensa kanssa. Perinteisesti hallituspuolueet ja ministerit ovat olleet haluttomia puuttumaan toistensa salkkuihin, jolloin hallituksen väliset erimielisyydet nousevat harvoin julkisuuteen (Collander et al. 2017, 135–136.) Poliittisen keskustelukulttuurin, hallituskoalitioden epävarmuuksien ja yleisen polarisaation myötä tilanne on saattanut kuitenkin muuttua, ja hallituspuolueiden välisistä erimielisyyksistä uutisoidaan yhä enemmän. Näin myös lobbareiden on mukauduttava uudenlaiseen poliittiseen ympäristöön.

Suomella on vahva korporatistinen perinne. Korporatismilla tarkoitetaan keskusjärjestöjen ja eturyhmien vaikutusvaltaa lainsäädäntöön (Ruostetsaari 2014, 104). Työmarkkina- ja maatalousjärjestöillä on kolmikantaneuvottelujen kautta ollut erittäin vahva asema Suomen talouspolitiikassa. Kolmikantaneuvottelujen osapuolina ovat perinteisesti olleet hallitus, työnantajaosapuoli ja työntekijäosapuoli. Osapuolilla on vahvat puoluesidonnaisuudet: sosialidemokraatit ja Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, kokoomus ja elinkeinoelämän keskusliitto EK sekä keskusta ja maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto MTK. (Ruostetsaari 2014, 104–105.)

Suomen vahva korporatistinen kulttuuri kertoo samalla lobbauksen vahvuudesta sekä sen ongelmista. Suurten järjestöjen asema on usein pois pienemmiltä toimijoilta, joita ei oteta mukaan politiikan sisäpiiriin. Kritiikkiä Suomen järjestelmää kohtaan on esittänyt muun muassa työelämäprofessori Anders Blom (2018, 307), jonka mukaan työmarkkinajärjestelmän asema on jo niin vahva, ettei sitä enää edes suostuta tulkitsemaan lobbaukseksi. Blomin (2018, 263) analyysin mukaan työmarkkina- ja maatalousjärjestöt ovat muodostaneet selvän enemmistön vuosien 1997–2013 aikana muodostettujen parlamentaaristen työryhmien jäsenistöstä. Järjestöjen asema on heikentynyt hieman 1990-luvusta, mutta niillä on edelleen valtaa monissa työpoliittisissa ja sosiaalisissa uudistuksissa (Ruostetsaari 2014, 106). Suomen lobbaustoimintaa kartoittavien tutkimusten mukaan erityisesti elinkeinoelämän keskusjärjestöt ovat edelleen lobbaus kentän suurimpia ja vaikuttavimpia toimijoita

(Hirvola et al. 2021, 143). Ammattiliitot ovat taas menettäneet vaikutusvaltaansa erityisesti koronapandemian jälkeen (Hirvola et al. 2021, 143).

Suomen poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä kuullaan rutiininomaisesti eri sidosryhmiä ja keskusjärjestöjä. Lakivalmisteluun kuuluu Suomessa hallintolain (HL 434/2003) mukaisesti kuulemisvelvollisuus, joka varmistaa asianosaisille mahdollisuuden esittää näkemyksensä valmisteltavasta laista. Kuulemisvelvollisuus on osa hyvän hallinnon käytäntöjä, jotka löytyvät myös hallintolaista. Käytäntöjä ovat muun muassa julkisuusperiaate, hallinnon avoimuus sekä hallinto-oikeudelliset periaatteet eli luottamuksensuoja-, puolueettomuus-, suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä yhdenvertaisuusperiaate (Tieteen termipankki 2024a). Oikeus hyvään hallintoon on turvattu hallintolain lisäksi EU:n perusoikeuskirjassa (Tieteen termipankki 2024a). Suomen lainvalmisteluprosessi etenee käytännössä hallitusohjelmalinjauksesta, ministeriöiden omasta aloitteista, eduskunnan lausumasta tai kansalaisaloitteesta aiheesta vastaavan ministeriön työpöydälle (Finlex 2024). Valmisteluvaiheessa pyydetään yleensä aina kirjallisia lausuntoja eri asiantuntijoilta ja sidosryhmiltä (Finlex 2024). Myös eduskunnan valiokunnat voivat kuulla asianosaisia sekä asiantuntijoita oman käsittelynsä tukena (mt.).

Lainvalmisteluun kuuluu Suomessa myös ohje lakiehdotusten vaikutusarvioinneista ja lainsäädännön jälkiarvioinnista. Lainvalmistelijoiden tulee arvioida lakiehdotusten taloudellisia, ympäristöllisiä sekä muihin ihmisiin ja yhteiskuntaan kohdistuvia vaikutuksia. Arviointiin on olemassa oma valtioneuvoston lainvalmistelun vaikutusarvioinnin yleisohje sekä ministeriöiden temaattiset ohjeet. Eri ministeriöissä työskentelee vaikutusarviointiasiantuntijoita, joiden lisäksi näkemyksiä kerätään sidosryhmiltä ja asiantuntijoilta. Valtioneuvoston alaisena toimiva vaikutusarvioinnin osaamisverkosto tukee myös arviointia. (Oikeusministeriö 2024a.)

Suomessa toimivien lobbareiden määrä on vaikea laskea tarkkaan. Avoimuusrekisteriä koskevassa lakiesityksessä oli pyritty arvioimaan lukuja muun muassa lausunto- ja valiokuntakuulemisten, valtioneuvoston hankerekisterin ja EU:n avoimuusrekisterin virallisten lukujen sekä kyselytutkimusten perusteella. Virallisissa rekistereissä oli huomattavasti vähemmän toimijoita kuin kyselytutkimuksen tuloksissa. Valiokuntakuulemisiin osallistui vuosina 2018–2021 yhteensä 1382 tahoa. Hankerekisteriin kuului samana aikana 2374 ja EU-rekisteriin 231 eri toimijaa. Kyselytutkimuksen mukaan kuitenkin 7–16 % kaikista Suomessa toimivasta 370 000 aktiivisesta

yrityksestä harjoittaa lobbaustoimintaa. Yhdistyksien kohdalla määrä oli jopa 39–59 % kaikista Suomen yhdistysrekisteristä löytyvästä 100 000 yhdistyksestä. (HE 98/2022.)

Valiokuntien lausuntopyyntöjen perusteella suurimpia toimijoita ovat työmarkkinajärjestöt (erityisesti elinkeinoelämän puolelta) sekä institutionaaliset järjestöt (Hirvola et al. 2021, 142). Helsingin yliopiston toteuttaman tutkimushankkeen tulosten mukaan erityisesti Suomen Kuntaliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliitto MTK nousivat niin sanottujen ”supervaikeuttajien” kärkeen (Vesa & Kantola 2016, 71). Eri järjestöt korostuvat odotetusti myös eri valiokunnissa: esimerkiksi Suomen Luonnonsuojeluliittoa kuullaan luonnollisesti eniten ympäristövaliokunnassa (Hirvola et al. 2021, 142–143). Pienemmissä järjestöissä on noussut esiin tyytymättömyyttä siihen, miten tiiviisti ne pääsevät mukaan valmisteluun verrattuna suurempiin ja vakiintuneisiin toimijoihin (Vesa & Kantola 2016, 70).

Perinteisten työmarkkinajärjestöjen lisäksi Suomessa onkin perinteisesti hyvin vahva ja aktiivinen järjestökenttä (Hirvola et al. 2021, 18). Suomessa erilaisten etujärjestöjen tekemästä edunvalvontatyöstä on muodostunut monille tärkeä vaikuttamiskanava ja poliittisen osallistumisen muoto. Suomessa järjestökulttuuri kattaa niin työ- kuin opiskelu- ja arkielämää. Esimerkiksi yliopistomaailmassa toimii laaja ja erittäin aktiivinen järjestöverkko, joka pyrkii vaikuttamaan erityisesti koulutus- ja sosiaalipoliittikkaan. Suomesta löytyy myös useita eri harrastejärjestöjä, jotka osallistuvat nekin eri tasoilla poliittiseen vaikuttamiseen.

Entä keihin Suomessa lobbauksella pyritään vaikuttamaan? Suomessa selvästi eniten lobbausta kohdistuu ministereihin ja näiden avustajiin, hallitusten virkamiehiin ja hallituspuolueiden johtoon (Hirvola et al. 2021, 67). Myös opposition edustajia voidaan pitää merkittävänä lobbauskohteina, koska nämä saattavat olla tulevia päättäjiä (Hirvola et al. 2021, 68). Valtion virastojen voisi kuvitella olevan myös tärkeitä lobbauksen kohteita, mutta niihin kohdistuu huomattavasti vähemmän lobbausta (mt., 137). Nämä löydökset ovat toimineet osaltaan hallituksen perusteluina sille, miksi avoimuusrekisterikin on ulotettu koskemaan pelkästään ministeriöitä ja eduskuntaa. Vaihtoehtoina olisi ollut lainsäädännön ulottaminen koskemaan koko valtionhallintoa tai ministeriöiden ja eduskunnan lisäksi valtion virastoja. Sääntelyn laajuudesta on käyty paljon keskustelua, ja esimerkiksi mahdollisuutta liittää kunta-ala sääntelyn piiriin on ehdotettu selvitetäväksi myöhemmin. (HE 98/2022.)

Suomessa tapahtuva lobbaus on usein pitkäjänteistä ja suunnitelmallista. Lobbarit pyrkivät luomaan luottamuksellisia suhteita vaikutuskohteisiinsa. Tämä vaatii usein pitkäaikaista yhteydenpitoa. (Hirvola et al. 2021, 142.) Poliittisten prosessien valmisteluvaihetta pidetään lobbareiden keskuudessa parhaana hetkenä vaikuttaa sen lopputuloksiin (Blom 2018, 263). Epävirallista vaikuttamista taas kannattaa tehdä jo ennen virallisia prosesseja (Hirvola et al. 2021, 125). Merkittävä osa Suomessa tapahtuvasta lobbaustoiminnasta onkin epävirallista, tai ainakin epävirallista toimintaa käytetään laajasti virallisen toiminnan tukena (mt., 144). ProComin, eli viestinnän alan ammattilaisten järjestön tilaamassa ja Taloustutkimuksen (2014, 34) teettämän kyselytutkimuksen mukaan Suomessa tärkeimpiä ja suosituimpia lobbauskeinoja ovat henkilökohtaiset tapaamiset päättäjien kanssa, vapaamuotoiset sidosryhmätapahtumat, kirjalliset materiaalit sekä erilaiset päättäjille suunnatut tilaisuudet. Yli puolet vastaajista uskoi vuonna 2014, että lobbauksen merkitys tulisi kasvamaan heidän omissa organisaatioissaan (Taloustutkimus 2014, 37).

Useat Suomessa toimivat lobbarit ovat vierastaneet haastattelututkimuksissa termiä lobbaus. Myös avoimuusrekisterilain valmistelun yhteydessä tehdyssä selvityksessä paljastui, että merkittävä osa haastatelluista toimijoista ei laskenut itseään lobbareiksi (HE 98/2022). Samat henkilöt kuitenkin myönsivät olevansa säännöllisesti yhteydessä ministereihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja ministeriöiden virkamiehiin vaikuttaakseen tiettyihin asiakysymyksiin (HE 98/2022). Myös ProComin kyselytutkimuksen mukaan suurin osa alan toimijoista suosi termiä vaikuttajaviestintä lobbauksen sijaan (Taloustutkimus 2014, 14). Osa on vierastanut termiä sen ”huonon klangin” takia, osa taas ei koe lobbauksen kuvaavan työn pitkäjänteisyyttä tarpeeksi hyvin (Hirvola et al., 65). Huonolla ”klangilla” viitataan todennäköisesti lobbauksen huonoon maineeseen ja korruptioepäilyksiin. Tätä huonoa mainetta voi selittää lobbauksen saama mediahuomio. Kun mediassa puhutaan lobbauksesta, kontekstina on usein korruptioepäily tai poliittinen skandaali. Aiheesta puhutaan harvoin neutraaliin sävyyn, tai jos puhutaan, se ei ole keskustelun ydin. Lobbaus tunnustetaan usein lobbaukseksi vain silloin, kun se yhdistetään korruptioon.

### 2.3. Lobbaus ja korruptio

Lobbaus ei ole itsearvoisesti epädemokraattista tai korruptoitunutta. Lainsäädännön laadun kannalta on usein positiivista, että päätöksentekijät pääsevät kuulemaan tasapuolisesti alan asiantuntijoita ja niitä ryhmiä, joihin päätökset tulevat vaikuttamaan. Yksittäisten poliitikkojen ei voida odottaa olevan

kaikkien alojen asiantuntijoita, joten on tärkeää, että heillä on pääsy luotettavaan ja ajankohtaiseen tietoon. Itse hallintolakikin (HL 434/2003) velvoittaa virkamiehiä hankkimaan poliittisille päätöksille tarpeeksi taustatietoa. Samoin eturyhmillä on muiden kansalaisten tavoin oikeus vedota päättäjiinsä (Hirvola et al. 2021, 17). Yhtenä avoimuusrekisterilain tavoitteena onkin lisätä ymmärrystä lobbauksesta ”hyväksyttävänä ja demokratiaan kuuluvana ilmiönä” (HE 98/2022). Lobbaukseen liittyvät mahdolliset negatiiviset näkemykset on siis tiedostettu myös lainsäädännön valmistelussa.

Lobbaus muuttuu korruptioksi silloin, kun lobbarit saavat toiveitaan läpi esimerkiksi lahjonnan, uhkailun tai suosimisen kautta. Korruptiolle ei ole yksittäistä tarkkaa määritelmää, mutta yleisen näkemyksen mukaan sen nähdään tarkoittavan ”vastuullisen aseman väärinkäyttöä oman edun tavoittelemiseksi” (Salminen & Mäntysalo 2012, 6). Oikeusministeriö (2024b) korostaa, että korruptio voi tarkoittaa selvästi rikollisen toiminnan lisäksi myös ”muuten epäeettistä toimintaa”. Oikeusministeriö (2024b) vertaa korruptiota jopa sairauteen, joka ”tunkeutuu yhteiskunnan rakenteisiin ja tuhoaa sen keskeisiä toimintoja”.

Korruptio mielletään usein lahjonnaksi, joka onkin yksi sen yleisimmistä ja helpoiten hahmotettavista muodoista (Oikeusministeriö 2024c). Lahjonnalla voidaan tarkoittaa rahan lisäksi esimerkiksi erilaisia lahjoja, matkoja, palveluksia, sisäpiirintietoa tai muuta hyödykettä. Taustalla piilee kuitenkin sopimus tai vähintäänkin odotus vastapalveluksesta. Toinen korruption muoto on kiristys (Groop 2012, 3.) Kiristyksen kohteena olevaa päättäjää tai virkamiestä vaaditaan toimimaan tietyllä tavalla rangaistuksen uhalla. Uhka voi olla fyysinen, taloudellinen tai sosiaalinen, jos kiristäjä esimerkiksi uhkaa levittää kohteesta arkaluonteista tietoa. Kiristys ja lahjonta täyttävät selkeimmin rikoksen tunnusmerkit, mutta korruptio voi ilmetä myös lievempinä ja siten usein vaikeammin havaittavina ilmiöinä (Oikeusministeriö 2024c). Nämä muodot ovat Suomessa myös paljon yleisempiä (Oikeusministeriö 2024c).

Suosiminen voi olla korruptiota, vaikka se ei sinällään olisikaan lainvastaista (Oikeusministeriö 2024c). Ilmiöön liittyy huoli politiikan ja liikemaailman ”hyvä veli -kerhoista”, jolla tarkoitetaan ulkopuolelta suljettuja verkostoja, jonka jäsenet hyödyttävät toisiaan omien asemiansa kautta (Salminen & Mäntysalo 2012, 6). Termillä ”veli” viitataan erityisesti politiikan ja liikemaailman miesvaltaisuuteen, mutta ilmiö ei rajoitu pelkästään miehiin. Suomessa kansalaiset ovat asiaa

kysyttäessä kokeneet hyvä veli -kerhot juuri pahimpana korruption muotona (Salminen & Mäntyselä 2012, 6).

Lobbaukseen liittyvä korruption riski voi olla myös etujärjestöjen epätasa-arvoinen kuuleminen niin, että tietyt tahot suljetaan jatkuvasti pois. Tämä voi olla myös yksi epäeettisen suosimisen muoto. Samoin pyörövi-ilmiö, jonka aikana samat henkilöt siirtyvät julkiselta sektorilta yksityiselle ja takaisin, voi ilmetä korruptiona (Oikeusministeriö 2024d). Pyörövi-ilmiö voi luoda selviä eturistiriitilanteita, jos henkilöt pääsevät hyödyntämään saamiaan verkostoja ja sisäpiirintietoa omien etujensa edistämiseksi. Oikeusministeriö (2024c) laskee korruptioksi myös ”epäeettisen päätösten valmistelun salassa tai sisäpiirin kesken”. Korruption liittykin helposti ajatus salailusta ja suljettujen ovien takana tehdyistä päätöksistä. Näin ollen päätöksenteon ja siihen vaikuttamisen avoimuus ja läpinäkyvyys voidaan nähdä tapana ehkäistä tai tuoda esille korruptiota.

Suomessa korruptionvastainen työ ei kuulu millekään yhdelle toimijalle tai virastolle. Keskeisimpiä toimijoita ovat oikeusministeriö, poliisi, valtiontalouden tarkastusvirasto, oikeusasiamies ja oikeuskansleri, verohallinto, kilpailu- ja kuluttajavirasto, kuntaliitto sekä ulkoministeriö. Suomessa on toiminut vuodesta 2002 lähtien myös oikeusministeriön alainen korruptionvastainen yhteistyöverkosto, joka seuraa Suomen korruptionvastaisen strategian ja -toimintasuunnitelman sekä kansainvälisten korruptionvastaisten sopimusten noudattamista. Kansalaisjärjestö Transparency International ja sen Suomen-osasto tuottavat tutkimustietoa korruptiosta, seuraavat lainsäädäntöä ja antavat pyydettyä lausuntoja lakiehdotuksiin. (Oikeusministeriö 2024e.)

Periaatepäätös Suomen korruptionvastaisesta strategiasta ja -ohjelmasta vuosille 2021–2023 hyväksyttiin toukokuussa 2021. Strategialla pyritään parantamaan viranomaisenrakenteita ja niiden keskeistä yhteistyötä sekä lainsäädäntöä, lisäämään tietosuutta korruptiosta, tehostamaan korruption paljastamista sekä edistämään aiheeseen liittyvää tutkimusta. Yhtenä keskeisenä kehittämisosa-alueena on myös läpinäkyvyyden lisääminen. Oikeusministeriö perustelee läpinäkyvyyden lisäämistä sen korruptiota torjuvalla vaikutuksella. (Oikeusministeriö 2024f.) Uutta ohjelmaa vuosille 2024–2027 valmistellaan juuri oikeusministeriön valmistelu- ja ohjausryhmässä (Oikeusministeriö 2024g).

Suomen kannalta tärkeimmät kansainväliset korruptionvastaiset toimielimet ovat OECD sekä Euroopan neuvosto ja erityisesti sen alainen toimielin GRECO. Suomi on sitoutunut lisäksi yhdistyneiden kansakuntien (YK) korruptionvastaiseen yleissopimukseen ja kestävän kehityksen



tavoitteisiin, joihin kuuluu toimipiteitä korruption vähentämiseksi vuoteen 2030 mennessä. EU:n jäsenenä Suomea koskee myös EU-tason korruptionvastainen lainsäädäntö. Myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ) avustaa Suomea korruption torjumisessa. (Oikeusministeriö 2024g.)

Suomi on sijoittunut korruption tasoa mitattavissa tilastoissa perinteisesti aina hyvin. Transparency Internationalin uusimmissa, vuoden 2023 Corruption Perception Indexin (CPI) mittauksissa Suomi sijoittui maailman toiseksi vähiten korruptoituneeksi maaksi. On kuitenkin huomattava, että indeksi mittaa pääasiassa vain lahjontaa. Transparency Internationalin Suomen-osaston hallituksen puheenjohtaja Ilkka Penttinen Fouton mukaan indeksillä on vaikea mitata erilaisia rakenteellisia korruptioriskejä (Santaharju 2023). Myös GRECO (2018, 4) on huomauttanut mittausten voivan olevan harhaanjohtavia, vaikka se samalla antaakin Suomelle kiitosta hyvistä mittaustuloksista. GRECO:n vuoden 2018 maaraportin mukaan hyvät tulokset ovat valitettavasti kuitenkin ”lisänneet itsetyytyväisyyttä sen sijaan, että niillä olisi herätelty valppauteen”. GRECO huomauttaa raportissaan myös, että pelkkä koettu luottamus viranomaisia ja yhteiskuntaa kohtaan ei välttämättä riitä aidosti torjumaan korruptiota. (GRECO 2018, 4.)

GRECO on perustamisensa jälkeen vuonna 1999 arvioinut Suomen korruptionvastaista toimintaa viisi kertaa, vuosina 2000, 2003, 2007, 2013 ja 2018. Viimeisimmässä mittauksessa GRECO (2018, 52–54) antoi Suomelle neljätoista suositusta, jotka liittyivät johtavien virkamiesten ja ministerien sekä lainvalvonnan keskuudessa esiintyviin korruptioriskeihin. GRECO (2018, 19) suositti Suomea muun muassa julkaisemaan ministereille ja virkamiehille suunnatut menettelysäännöt, joiden noudattamista valvottaisiin sanktioiden uhalla. Raportissa (mt., 19) korostettiin, että sääntöihin tulisi sisällyttää erityisesti ohjeet lobbareiden kanssa käytyyn yhteydenpitoon.

Suomi sai huomautuksia myös erilaisten eturistiriitatilanteiden riskistä liittyen erityisesti julkisten palveluiden yksityistämiseen. GRECO (2018, 18) toi esille myös terveydenhuollon ja koulutuksen kaltaisten tärkeiden sektoreiden yksityistämisen vaikutuksista avoimuus- ja tiedonsaantioikeuteen. Suomi saikin samalla suosituksen perustaa arviointijärjestelmän ministerien ja muiden johtohenkilöiden sidonnaisuusilmoitusten käsittelyä varten (GRECO 2018, 23). Samoin GRECO (mt., 25–26) suositteli Suomea laatimaan menettelytavan eturistiriitatilanteisiin, joissa henkilö siirtyy esimerkiksi yksityiseltä sektorilta valtiolle johtoasemaan tai toisinpäin. GRECO, OECD sekä EU ovat kehottaneet Suomea puuttumaan myös hyvä veli -verkostojen toimintaan (mt. 2018, 8).

## 2.4. Suomen lobbauskohut

Suomessa lobbauksen sääntelyyn ja avoimuusrekisterilakiin liittynyt julkinen keskustelu on yhdistynyt usein erilaisiin poliittisiin kohuihin. Nämä kaikki liittyvät osaltaan lobbaustoimintaan, vaikkakin eri tavoin. Vaalirahakohu koski lobbaustoimistojen rahallista vaikuttamista, pyöröovikohu henkilöstönvaihtoa politiikan ja lobbaustoimistojen välillä ja vieraskirjakohu lobbauksen salailua politiikan korkeimmilla tasoilla. Hallintarekisterikohussa keskiössä oli lainvalmistelun avoimuus ja luotettavuus. Hallitusneuvottelukohu tai mediassa silloin kutsuttu ”lobbarikohu” taas koski lobbareiden nimeämistä puolueiden edustajiksi vuoden 2019 hallitusneuvotteluihin. Tällöin huolta herättivät erityisesti konsultti- ja viestintäfirmojen edustajat, joiden sidonnaisuudet ovat usein salaisia.

Avoimuusrekisterin lakiesityksessä korostetaan erikseen, että valmistelun aloittamisen taustalla ei ole ”epäilyjä väärinkäytöksistä tai merkittäviä nykytilan ongelmia” (HE 98/2022). Suomessa alkutilanne ei ole ollut yhtä dramaattinen kuin esimerkiksi Itävallassa, jonka avoimuusrekisteri valmisteltiin kiireellä valtavan lahjusskandaalin takia. Neljän itävaltalaisen pääpuolueen edustajat olivat suoraan vastaanottaneet lahjuksia Telekom AG:lta ja sen lobbareilta (HE 98/2022). Ottaen huomioon kuitenkin valmistelun ajankohdan Suomessa, on hyvin todennäköistä, että vuosien 2014–2016 eduskunnan vieraskirjakohu, vuoden 2015 hallintarekisterikohu sekä vuoden 2019 hallitusneuvottelukohu ovat vaikuttaneet julkiseen paineeseen tarkemmalle lobbaussääntelylle ja lainvalmistelun avoimuudelle. Ainakin ne ovat nostaneen aiheet näkyvästi mediakeskusteluun.

Kohujen voidaan nähdä edistäneen myös muita poliittisia muutoksia – vuoden 2009 vaalirahakohun jälkeen vaalirahalakia uudistettiin ja vuoden 2016 pyöröovikeskustelun jälkeen hyväksyttiin virkamiesten ja avustajien karenssisopimusjärjestely. Kaikkien edellä mainittujen kohujen ja niihin liittyvien lakiuudistusten voidaan nähdä liittyvän osaltaan avoimuuden ja läpinäkyvyyden ihanteisiin.

Avaan ja taustoitan tässä luvussa näitä viittä kohua. Kohujen voidaan arvioida vaikuttaneen merkittäväällä tavalla Suomen lobbausympäristöön, -lainsäädäntöön, ja -kulttuuriin. Tämän kontekstin ymmärtäminen auttaa myöhemmin aineiston analyysissa.

## *Vaalirahakohu*

Lobbaus on usein mielipidevaikuttamista, mutta se voi olla myös poliitikkojen tai puolueiden rahallista tukemista. Erilaiset järjestöt, firmat ja yksityishenkilöt tukevat vaaleissa ehdokkaita ja puolueita, joiden uskovat parhaiten edistävän omia intressejään. Ehdokkaiden oman tai puolueen antaman rahoituksen rinnalla ulkopuolinen tuki onkin merkittävä osa ehdokkaiden vaalirahoitusta.

Suomessa vaalirahoitusta säännellään lailla ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) ja puoluelailailla (10/1969). Ennen vaalirahoituslain uudistusta rahoitusta säädeltiin lailla ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000). Kyseisessä laissa ei ollut yhtä tarkkoja vaatimuksia rahoituksen erittelystä. Vaalirahoituslain mukaisesti vaaleissa valittujen tai varalle jääneiden (presidentinvaaleissa puolueen tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen) sekä ehdokkaiden tukiryhmien tulee ilmoittaa tietyn rahasumman ylittävät lahjoitukset (273/2009). Vaalirahoitusilmoitukset ovat julkisesti saatavilla vaalirahoituksen ilmoitusrekisterissä, jota ylläpitää valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV).

Vaalirahoitus on Suomessa nykyään suhteellisen avointa ja tiukkaan valvottua. Näin ei ole kuitenkaan ollut aina. Lainsäädäntöä tiukennettiin huomattavasti vuonna 2009 vuotta aiemmin paljastuneiden väärinkäytösten myötä. Keskustan puolue toimistolla vuonna 2006 perustettu Kehittyvien maakuntien Suomi ry oli tukenut vuoden 2007 eduskuntavaaleissa keskustan ja kokoomuksen kansanedustajia noin puolella miljoonalla eurolla. Tukea saivat muun muassa keskustan Timo Kalli, Matti Vanhanen ja Paula Lehtomäki, kokoomuksen Sauli Niinistö, Ilkka Kanerva ja Jyri Häkämies sekä SDP:n Eero Heinäluoma. Myös keskustan kansanedustajat Mauri Pekkarinen ja Jukka Vihriälä sekaantuivat väärinkäytösepäilyihin. Molempien uskottiin myyneen kymmenien tuhansien eurojen edestä tauluja Kehittyvien Maakuntien Suomi ry:lle, ja siten kiertäneen vaalirahoituslain ilmoitusvelvollisuutta. Vihriälä sai myöhemmin myös tuomion lahjuksen ottamisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta asemassaan RAY:n puheenjohtajana. (Toivonen 2015.)

Kohu nousi kunnolla julkisuuteen vuonna 2008 keskustan eduskuntaryhmän puheenjohtaja Timo Kallin myönnettyä rikkoneensa vaalirahoituslakia, koska rikkomuksista ei ollut säädetty rangaistusta. Laittomaan vaalirahoitukseen syyllistyi myös keskustan kansanedustaja Antti Kaikkonen, joka sai tuomion luottamusaseman väärinkäytöstä. Kaikkonen oli toiminut keskustan Nuorisosäätiön

puheenjohtajana, kun säätiö oli lahjoittanut kymmenien tuhansien eurojen edestä laitonta vaalirahoitusta. (Toivonen 2015.)

Kehittyvien maakuntien Suomi ry:n entinen puheenjohtaja Pekka Lind, keskustan entinen yhteyspäällikkö Lasse Kontiola sekä Nova-konsernin Tapani Yli-Saunamäki ja Arto Merisalo olivat syytettyinä vuonna 2012 järjestetyssä oikeudenkäynnissä. Merisaloon ja Yli-Saunamäen syytteet lopulta hylättiin. Lind ja Kontiola taas saivat tuomion rekisterimerkintä- ja kirjanpitorikoksesta. (Toivonen 2015.)

Vaalirahakohu johti lopulta Suomen vaalirahoituslainsäädännön uudistamiseen. GRECO antoi Suomelle vuonna 2007 toimenpidesuosituksia rahoituksen valvontaan sekä lahjonnan kriminalisointiin liittyen (Oikeusministeriö 2007a). Oikeusministeriö asetti GRECO:n raportin ja vaalirahakohun saaman julkisuuden pohjalta toimikunnan arvioimaan ehdotuksia lisäämään rahoituksen läpinäkyvyyttä (HE 13/2009). Eduskunta päätyi muuttamaan vaalirahalainsäädäntöä vuonna 2009 ja puoluelakia vuonna 2010 GRECO:n suositusten ja oikeusministeriön toimikunnan ehdotusten mukaisesti. Ehdokkaiden kampanjakulujen ja rahoituksen erittelyvaatimuksia tiukennettiin, tukirajoja alennettiin ja valvonta siirrettiin oikeusministeriöstä ja keskusvaalilautakunnilta VTV:lle (Oikeusministeriö 2007b.) Myös vaalirahoituksen julkisuutta parannettiin. Laissa mainitaan erikseen tavoitteeksi lisätä rahoituksen avoimuutta (273/2009).

### *Pyörövikohu*

Suomessa lobbauksen ongelmat tulevat esiin erityisesti niin kutsutun pyörövi-ilmion kautta. Pyörövitapauksista uutisoidaan suhteellisen aktiivisesti, erityisesti korkeatasoisten poliitikkojen, avustajien tai virkamiesten kohdalla. Ilmiöllä tarkoitetaan henkilöstönvaihtoa lobbaavien intressitahojen ja lobattavien instituutioiden välillä (Hirvola et al. 2021, 20). Henkilöt saattavat siis pyörähtää samoista ovista sujuvasti lobbaustoimistoista politiikkaan ja takaisin. Periaatteessa sama henkilö on voinut toimia samojen asiakysymysten lobbarina sekä päätöksentekijänä. Lobbaustoimistoille entinen poliitikko onkin usein erityisen arvokas työntekijä, koska tämän mukana toimisto saa käyttöönsä henkilön sisäpiirintiedot ja verkostot (Freund & Bendel 2017, 4).

Henkilöstönvaihdoksissa ei ole automaattisesti kyse väärinkäytöksistä, jos mahdolliset eturistiriidat tunnistetaan ja niihin puututaan. Pahimmillaan pyörövi-ilmio kuitenkin mahdollistaa aseman

väärinkäytön omien henkilökohtaisten etujen edistämiseen, ja samalla uuden tai vanhan työnantajan eduksi. Pyöröovi-ilmiö voi myös vahvistaa huolia politiikan ja tiettyjen lobbaustahojen liian läheisistä suhteista ja mahdollisista hyvä veli -kerhoista. Kiertävätkö samat ihmiset politiikassa tekemässä myönteisiä päätöksiä ystävilleen, joiden firmoihin tai järjestöihin he siirtyvät poliittisen uransa jälkeen töihin? Jos näin on, piirin ulkopuoliset jäävät automaattisesti huonompaan asemaan.

Yle on selvittänyt muun muassa Sanna Marinin hallituksen valtiosihteereiden ja avustajien karensisopimusten avulla sitä, mille sektoreille ministeriöistä on siirrytty töihin. Selvityksen mukaan Marinin aikainen valtioneuvoston kanslia sopi karensisopimukset kaikkien avustajien kanssa, vaikka lopulta karenssia ei myönnettykään kaikille. Avustajista merkittävä osa on siirtynyt töihin viestintätoimistoihin, etujärjestöihin tai julkiselle sektorille. Julkiselle sektorille siirryttäessä karensseja ei määrätä valtioneuvoston alivaltiosihteeri Timo Lankisen mukaan siksi, koska ”tiedon ja vaikutusvallan voidaan katsoa jäävän julkisen hallinnon käyttöön”. Samoin toimitaan, jos henkilö siirtyy puoluejärjestöjen palvelukseen. (Rytkönen 2022.)

Pyöröovi-ilmiö nousee usein vaalien jälkeen mediakeskusteluun. Juha Sipilän hallitus- ja toimitushallituskauden päätyttyä, useiden kokoomusvaikuttajien siirtyminen terveystalo Mehiläiseen puhututti mediassa ja politiikassa. Useat SDP:n ja vasemmistoliiton edustajat paheksuivat sote-uudistuksen kanssa aktiivisesti toimineiden kokoomusvaikuttajien siirtymistä töihin yksityisiin terveystaloihin. Hankalaksi tilanteen tekee se, että kokoomus ajoi sote-uudistuksessa näiden yksityisten terveystalojen kannalta hyödyllistä, laajempaa yksityistämistä ajavaa linjaa. Silloisen valtiovarainministeri Petteri Orpon erityisavustaja Joonas Turunen (kok.), sosiaali- ja terveystoiministerinä ja Helsingin sosiaali- ja terveystoimesta vastaavana apulaiskaupunginjohtajana toiminut Laura Rätty (kok.), sekä kokoomuksen entinen kansanedustaja ja kuntapoliitikko Lasse Männistö siirtyivät kaikki vaalien jälkeen töihin joko Mehiläiseen tai Terveystaloon. Turunen ja Rätty kielsivät tilanteen aiheuttaneen minkäänlaisia eturistiriitoja. (Blencowe 2016, Sundqvist & Rita 2016.)

Entisten päättäjien siirtyminen konsulteiksi Venäjän hallinnon alaisten suuryritysten piikkiin on aiheuttanut myös kohua, varsinkin Venäjän hyökkäyssodan jälkeen. Entinen keskustan pääministeri Esko Aho siirtyi pääministerikautensa jälkeen töihin Venäjän hallinnon omistaman Sberbankin hallituksen jäseneksi. Aho jättäytyi pois tehtävästään ja jätti hakematta jatkokautta Ukrainan sodan alkamisen jälkeen. Toinen entinen pääministeri Paavo Lipponen (sd.) toimi pitkään konsulttina

saksalais-venäläisen maakaasuyhtiö Gazpromin Nord Stream 2 -kaasuputkihankkeessa. Nord Stream 2 -hanke kaatui talousvaikeuksiin, jonka myötä Lipposen työsuhde Gazpromin kanssa loppui. (Kankkonen 2022.)

Suomessa pyöröovi-ilmion mahdollisia ongelmia on pyritty hillitsemään vuodesta 2017 lähtien virkamiesten karenssi- tai rajoitussopimuksilla. Sopimukset estävät siirtymisen suoraan sellaisen työnantajan palvelukseen, jossa henkilö voisi hyödyntää salassa pidettävää tietoa. Valtiovarainministeriön (2017) julkaiseman ohjeistuksen mukaan karenssien tarkoituksena on ”yleisen edun ja virkatoiminnan puolueettomuuden suojaaminen sekä mahdollisen korruption estäminen virkamiesten siirtyessä yksityiselle sektorille”. Karenssin aikana virkamiehelle maksetaan kuukausittain virkatehtävää vastaavan palkan mukainen korvaus (Valtiovarainministeriö 2017). Karensseja voidaan hyödyntää myös toisinpäin, jolloin entisiä lobbareita ei voida nimittää virkaan aikaisemmin lobbaamiinsa hallinnon osiin (Hirvola et al. 2021, 21). EU-tasolla karensseista saatetaan puhua myös ’jäähdyttelyaikoina’ (eng. *cooling-off period*). Taustalla on ajatus, että jäähyn aikana suhteet entisiin kollegoihin heikentyvät ja sisäpiirintieto vanhenee (Freund & Bendel 2017, 4).

Alkuun karenssiajat saattoivat olla vain enintään kuuden kuukauden mittaisia. Vuoden 2022 virkamieslain lakimuutoksessa Suomessa määrättävät karenssiajat pidenettiin enintään vuoden mittaisiksi (Valtioneuvosto 2022). Lakimuutoksessa tiukennettiin myös virkakunnan ja ministerien erityisavustajien sidonnaisuusilmoitusvelvoitteita (Valtioneuvosto 2022). Nämä ilmoitukset ovat julkisia, ja niiden tulee olla saatavilla valtiovarainministeriön verkkosivuilla. Hallintolain esteellisyyslausekkeen mukaisesti virkamiesten ei tulisi käsitellä työssään mitään edellisen työnantajaansa, tämän kumppaneihin tai kilpailijoihin liittyviä asioita, jotka ”vaarantavat luottamuksen virkamiehen puolueettomuuteen” (HL 434/2003). Erityisen tarkkaa harkintaa tulisi käyttää tilanteissa, joissa nimitetyillä virkamiehillä on paluuoptio entiseen tehtävänsä (Valtiovarainministeriö 2017).

Karenssijärjestely on Suomessa suhteellisen uusi käytäntö, vaikka EU-tasolla sitä on hyödynnetty julkiselle sektorille siirryttäessä jo 2000-luvun alkupuolelta alkaen. Brysselissä pyöröovi-ilmio onkin aiheuttanut suuria huolia – vuonna 2014 jopa kolmasosa komission jättäneistä komissaareista siirtyi lobbaustöihin (ETUI 2023). Näkyvimpiä ja puhutuimpia tapauksia olivat komission puheenjohtaja José Manuel Barroson siirtyminen Goldman Sachsiin ja komissaari Neelie Kroesin siirtyminen Uberille ja Bank of Americaan (ETUI 2023).

### *Hallintarekisterikohu*

Toimiessaan Sipilän hallituksen valtiovarainministerinä 2015 Alexander Stubb (kok.) valmisteli uutta hallintarekisterilakia. Lain myötä Suomessa toimivat osakeomistajat voisivat kirjata arvo-osuustiliensä hallintarekisteriöinnin hoitajat osakkeidensa omistajiksi arvopaperikeskukseen. Laki sallisi Suomessa toimivien osakeomistajien kirjaamaan arvo-osuustiliensä hallintarekisteriöinnin hoitajat osakkeiden omistajiksi arvopaperikeskukseen. Lakiesitys oli aikanaan hyvinkin kiistelty, koska se käytännössä mahdollistaisi osakkeiden aitojen omistusten salaamisen. Lakiesitys sai lausuntokierroksella myös asiantuntijakuulemisissa paljon kritiikkiä. Valtiovarainministeri Stubb kuitenkin puolusti lakiesitystä eduskunnan kyselytunnilla kertomalla väärää tietoa asiantuntijalausuntojen myönteisyydestä. Stubbin mukaan jopa 90 % lausunnoista oli myönteisiä. Oikea luku oli kuitenkin 9,5 % viranomaislausunnoista ja 28,6 % kaikista lausunnoista. Varsinainen mediakohu syntyi Stubbin myönnettyä keksineensä luvun omasta päästään. (Pietiläinen 2015.)

Kohu johti lopulta vihreiden, SDP:n ja vasemmistoliiton esittämään välikysymykseen ja epäluottamuslauseeseen. Välikysymys esitettiin ”valtiovarainministerin johtaman lainvalmistelun avoimuudesta ja asianmukaisuudesta sekä oikean tiedon välittämisestä eduskunnalle” (VK 5/2015). Kohussa oli kyse laajemminkin lainvalmistelun avoimuudesta. Stubbia syytettiin väärän tiedon antamisesta eduskunnalle hallintarekisterilain lisäksi muun muassa eläkkeensaajien asumistukeen kohdistuvissa leikkauksissa sekä ”pakkolakipaketin” valmistelussa (VK 5/2015). Hallitusta syytettiin myös lakia kohtaan kriittisen lausunnon salaamisesta ja yksittäisen toimittajan pääsyn estämisestä lakiesitystä koskevaan tiedotustilaisuuteen. Saman välikysymyksen käsittelyn yhteydessä vihreiden silloinen kansanedustaja Pekka Haavisto esitti avoimuusrekisterin perustamista ”lisäämään läpinäkyvyyttä päätöksenteossa”. Välikysymyksessä otettiin kantaa myös mediajulkisuuden ja toimittajien tasapuolisen ja asianmukaisen kohtelun puolesta. Valtiovarainministeriö oli alkuun estänyt yksittäisen toimittajan pääsyn hallintarekisteriä koskevaan tiedotustilaisuuteen. (Haavisto 2015.)

### *Eduskunnan vieraskirjakohu*

Eduskunnan vieraskirjakohu sai alkunsa, kun Svenska Ylen toimittaja Linus Lång ja Avoimen ministeriön edustaja Joonas Pekkanen pyysivät eduskunnalta tiettyjen ajanjaksojen vieraslistoja nähtäväkseen. Eduskunnan turvallisuusjohtaja eväsi molempien pyynnöt. Turvallisuusjohtajan

mukaan vieraslistat eivät kuulu julkisuuslain piiriin. Myös päätöksestä tehtyihin valituksiin vastattiin kielteisesti. (Heikkilä 2019, 36–37.) Kohu kasvoi, kun sekä Lång että Pekkanen valittivat päätöksistään korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO 2022). KHO linjasi 20.12.2016 päätöksissään, että vieraslistojen salaaminen annetuin perustein ei ollut lainmukaista, ja eduskunnan tulisi luovuttaa pyydetty listat Långille ja Pekkaselle. (KHO 5423/2016, KHO 5424/2016.)

Eduskunnassa päätettiin seuraavan vuoden keväällä, että vieraslistat tuhottaisiin jatkossa saman päivän kuluessa. Ennen listoja säilytettiin vuoden ajan. Eduskunnan päätöksestä tehtiin oikeusasiamiehelle yhteensä seitsemän kantelua. Kantelun tekivät muun muassa Suomen päätoimittajien yhdistys ja Suomen Tietotoimisto, mukanaan 28 suurta mediataloa. Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen kritisoi eduskunnan menettelyä, mutta käytäntö ei ole muuttunut. (Heikkilä 2019, 37–38.)

Eduskunnan hallintojohtaja Pertti Rauhio on perustellut Ylelle, että vieraslistat ovat ”tarpeettomia henkilörekistereitä” (Konttinen 2017). Rauhio ei myöskään nähnyt avoimuusongelmia siinä, että listoihin voi tutustua halutessaan vain paikan päällä, saman päivän aikana ja paperisina (Konttinen 2017). Myös valtioneuvostossa vieraslistat tuhoetaan päivän päätteeksi. Listojen käsittelyä valtioneuvostossa tiukennettiin jopa lisää vuonna 2018. Muutosten jälkeen sitä, ketä vierailijat ovat tulleet tapaamaan, ei kirjata enää ylös. Myös esimerkiksi kokoustilojen vierailijatiedot päätettiin laskea jatkossa sisäisiksi asiakirjoiksi ja siten salaisiksi. (Heikkilä 2019, 39). Samanaikaiset paineet läpinäkyvyydelle ja tiukemmalle tietosuojalle muodostavatkin mielenkiintoisen ja sitäkin monimutkaisemman suhteen. Miten varmistaa molemmat? Entä miten varmistaa, ettei tietosuoja käytetä tapana kiertää aitoja avoimuusvaatimuksia?

KHO:n päätös Suomen korkeimpana oikeusasteena on varmasti vaikuttanut lobbaussääntelyn julkiseen paineeseen. Vieraslistoja koskevassa päätöksessä KHO toi laajasti esille lobbauksen avoimuusongelmia. KHO perusteli päätöstään seuraavasti:

On mahdollista ja jopa todennäköistä, että suuryritysten ja muiden merkittävien lobbaajien lainsäädäntöön liittyviä toiveita kuunnellaan tarkemmin kuin tavallisten kansalaisten ja pienten kansalaisjärjestöjen. On tärkeää, että edes eduskunnassa tapahtuva vaikuttaminen olisi edes jälkeinpäin tarkasteltavissa ja arvioitavissa —.  
(KHO 5423/2016).



Kohu nousi kovaan mediakeskusteluun varmasti osittain juuri siksi, että suuret mediatahot olivat itse aktiivisesti mukana oikeuskanteluissa. Toisen alkuperäisistä tietopyynnöistä oli tehnyt Yle Svenskan toimittaja, joten tapausta seurattiin Ylellä erityisen tarkasti. Matias Heikkilä (2019) on tutkinut omassa pro gradu -tutkimuksessaan vieraslistakohuun liittyntä uutisointia ja sen yhteyttä laajempaan avoimuus- ja lobbauskeskusteluun. Heikkilän (2019) analyysin perusteella kohun aloittama keskustelu yhdistyi samoihin aikoihin alkaneeseen lobbausrekisterikeskusteluun. Myös myöhemmin avoimuusrekisterilain valmistelussa aktiivisessa roolissa toiminut Korkea-aho (2017) nosti kohun esimerkiksi lobbarirekisterin tarpeellisuudesta: ”Tämän jälkeen kukaan ei voi uskottavasti vastustaa lobbarirekisteriä, jonka tulee kattaa myös eduskunnan oma toiminta”. Korkea-ahon blogikirjoitusta Perustuskirjablogissa käytettiin myös taustoittavana materiaalina avoimuusrekisterilakia valmisteleville parlamentaariselle ohjausryhmälle ja asiantuntijatyöryhmälle (Oikeusministeriö 2020a).

### *Hallitusneuvottelukohu*

Vuoden 2019 eduskuntavaalien jälkeisissä Antti Rinteen (sd.) vetämistä hallitusneuvotteluista SDP:n, keskustan, vihreiden, vasemmistoliiton ja RKP:n kesken nousi taas uusi lobbauskohu. Media alkoi uutisoida Säätytalon kutsutuista lobbareista, joita puolueet olivat nimittäneet pääneuvottelijoikseen eri työryhmiin. SDP oli valinnut edustajikseen muun muassa neljä eri ihmistä SAK:sta, mukaan lukien järjestön silloisen johtajan Saana Siekkisen (Pietiläinen & Teittinen 2019). Siekkinen toimi neuvottelijana työmarkkinakysymyksiä käsittelevässä työryhmässä. Vihreät olivat nimenneet yhdeksi neuvottelijakseen lobbaustoimisto Milton Networkin osakkaan Elina Moision, joka luopui tehtävästä kriittisen mediajulkisuuden jälkeen. Myös muiden lobbaustoimistojen edustajia oli paikalla eri puolueiden kutsumana, muun muassa Rud Pedersenin osakas Marcus Rantala sekä firman silloinen työntekijä, nykyinen SDP:n kansanedustaja, Matias Mäkynen. (Pietiläinen & Teittinen 2019.)

Hallitustunnustelija Rinne vetosi julkisuudessa siihen, ettei SDP:n omilta palkkalistoilta löydy tarpeeksi neuvottelijoita, vaan heitä on pitänyt hakea laajemmalta kentältä (Viljamaa & Liiten 2019). Neuvottelijat eivät saa edustaa työryhmissä työnantajiaan, vaan toimivat puolueen nimissä. Erityisesti viestintäfirmojen edustajien mahdollisia sidonnaisuuksia voi olla kuitenkin vaikeaa arvioida, koska firmat lähtökohtaisesti salaavat kaikki asiakkaansa. Myös avoimuusrekisterilain valmistelussa aktiivisesti toiminut Helsingin yliopiston apulaisprofessori Emilia Korkea-aho näki tilanteen

ongelmallisena (Savonen & Nieminen 2019). Korkea-aho toivoi kohua käsittelevässä haastattelussa, että avoimuusrekisteri voisi osaltaan parantaa vaikuttamistoiminnan läpinäkyvyyttä (Savonen & Nieminen 2019).

Lobbareiden läsnäolo neuvotteluissa sai kritiikkiä median ja tutkijoiden lisäksi oppositiosta. Kokoomuksen puheenjohtaja Petteri Orpo vaati lobbareita ulos neuvotteluista. Orpo perusteli vaatimusta toteamalla, että ”Suomi on saamassa ostetun hallitusohjelman”, viitaten puolueiden saamaan vaalitukeen eri lobbaustahoilta (Konttinen 2019). Aihe nousi esille uudestaan vuoden 2023 vaalien jälkeisissä hallitusneuvotteluissa, joissa Orpo olikin vuorollaan hallitustunnustelija. Kokoomuksen kerrottiin tällöin linjanneen suoran ”lobbarikiellon” Säätytalolle. Näin pääasiassa tehtiinkin, yhtä poikkeusta lukuun ottamatta. Rkp:n annettiin nimetä edustajakseen ruotsinkielisen maataloustuottajajärjestö SLC:n puheenjohtajana toimineen Mats Nylundin, jonka osallistumisesta Orpo ja Rkp:n puheenjohtaja Anna-Maja Henriksson sopivat erikseen (Sundman 2023).

Hallitusneuvottelukohun voidaan nähdä vaikuttaneen omalta osaltaan myös avoimuusrekisterin valmisteluihin. Vastauksena kohuun Rinne kertoi medialle, että neuvotteluissa valmistellaan lausunto avoimuusrekisteriin liittyen, ja että ”hallitus vie asian eteenpäin lainsäädäntöön asti”. Kohun seurauksena päätettiin myös, että kaikkien neuvotteluissa kuultavien asiantuntijoiden nimet julkistettaisiin päivittäin. (Räisänen 2019.)

### 3. Avoimuusrekisteri

Avoimuusrekisterilaki ei ole syntynyt tyhjiössä, vaan sen sisältöön ja kehitykseen ovat vaikuttaneet useat seikat – aikaisempi lainsäädäntö, kansainväliset trendit, kansallisen politiikan asiakysymykset sekä poliittiset kohut. Avaan tässä luvussa laajemmin lain kehitystä ja sisältöä. Esittelen myös lain myötä perustetun neuvottelukunnan luomat eettisen toiminnan säännöt.

#### 3.1. Avoimuusrekisterilain kehitys

Suomessa käyty lobbauksen sääntelykeskustelu voidaan nähdä osana kansainvälistä trendiä läpinäkyvyyden lisäämiseksi poliittisessa vaikuttamisessa ja päätöksenteossa. EU:n ensimmäisen yhteisen avoimuusrekisterin valmistelun käynnisti komission avoimuusaloite vuonna 2005. EU:n komissio ja parlamentti olivat molemmat perustaneet omat vapaaehtoiset lobbarirekisterinsä, mutta EU-tasolla ei ollut yhteistä sääntelyä. Komission avoimuusaloitteen tarkoituksena oli arvioida yleisesti kaikkia sen julkisuusmenetelmiä. (Korkea-aho & Tiensuu 2018, 35.) Silloinen korruptionvastaisesta toiminnasta vastaava komissaari Siim Kallas nosti esiin tarpeen lobbauksen pelisäännöille (Blom 2018, 276). Euroopan parlamentin edustajana toiminut nykyinen Suomen presidentti Alexander Stubb (EPP, kok.) vastasi avoimuusrekisteriehdotuksen loppuraportista, jossa hän päätyi puoltamaan parlamentin enemmistön toiveiden vastaisesti vapaaehtoista rekisteriä (Kivi 2016, 63–64). Vuonna 2011 syntynyt komission ja parlamentin yhteinen avoimuusrekisteri olikin lopulta vapaaehtoinen.

Rekisteristä tehtiin pakottavampi vuonna 2021, jolloin siihen liittyi myös EU:n ministerineuvosto. Muutoksen jälkeen rekisteröinnistä tehtiin pakollista kaikille, jotka halusivat jatkossakin harjoittaa lobbaustoimintaa missään EU:n kolmessa toimielimessä. EU-tason kehitys on osaltaan johtanut pohdintaan myös kansallisista rekistereistä. EU ja OECD ovat molemmat kehottaneet jäsenmaitaan selvittämään kansallisten rekistereiden käyttöönottoa (GRECO 2022; OECD 2024). Tällä hetkellä lakisääteisiä rekistereitä on Suomen lisäksi Irlannissa, Itävallassa, Liettuassa, Puolassa, Ranskassa, Saksassa, Sloveniassa ja Espanjan Katalonian alueella. (HE 98/2022.)

Suomessa ensimmäiset maininnat lobbaussääntelyn perustamisesta on esitetty eduskunnassa vuonna 2010 kokoomuksen kansanedustaja Timo Heinosen esittämän kirjallisen kysymyksen myötä.

Heinonen uusi esityksensä myös vuosina 2012 ja 2017. SDP:n entinen kansanedustaja Mikael Jungner toimi myös yksinä ensimmäisinä avoimuusrekisterin kannattajista, mutta vasta siirryttyään eduskunnasta muihin tehtäviin. Myös perussuomalaisten kansanedustaja Pirkko Ruohonen-Lerner toi esille avoimuusrekisterin perustamisen tarpeen vuonna 2011. Vuonna 2015 aiheen nostivat esille eduskunnan väliskysymyksen yhteydessä vihreiden Pekka Haavisto sekä Touko Aalto.

Rekisterin valmistelu alkoi kunnolla vasta Sipilän hallituksen loppupuolella, jolloin parlamentaarinen työryhmä alkoi selvittämään rekisterin mahdollisuuksia. Työryhmää veti eduskunnan puhemies Paula Risikko (kok.), ja siihen kuului edustajia kaikista eduskuntapuolueista. Ryhmä päätyi 28.2.2019 julkaistussa muistiossa suosittamaan yksimielisesti rekisterin käyttöönottoa ja valmistelua seuraavalle hallituskaudelle (Eduskunta 2019). Muistion mukaan avoimuusrekisterille on selkeä tarve ”lobbauksen avoimuuden lisäämiseksi”. Rekisteri ei saisi kuitenkaan vaarantaa tai vaikeuttaa tavallista demokratiaan kuuluvaa vaikutustoimintaa. Rekisterin tarkoituksena olisi selvittää ”lainsäädännön jalanjälkeä” eli ”säädösten syntyä ja täytäntöönpanoa”. Avoimuusrekisterin nähtiin täydentävän erityisesti Suomen julkisuuslainsäädäntöä, joka ei työryhmän mukaan kata sellaisenaan kaikkea vaikuttamistoimintaa. (Eduskunta 2019.)

Avoimuusrekisterin valmistelu kirjattiin kevään 2019 eduskuntavaalien jälkeen Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusohjelmiin seuraavasti (Rinteen hallitusohjelma siirtyi lähes sellaisenaan Marinille):

Säädetään avoimuusrekisteri parlamentaarisen valmistelun pohjalta kansalaisyhteiskuntaa kuullen. Lain tarkoituksena on päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen ja sitä kautta epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä kansalaisten luottamuksen vahvistaminen (Hallitusohjelma 2019a, 84; Hallitusohjelma 2019b, 86).

Hallitusohjelmissa linjataan yleisemminkin läpinäkyvyyden lisäämisestä kaikessa päätöksenteossa, korruptionvastaisen toiminnan tehostamisesta sekä julkisuuslain laajentamisesta koskemaan ”asiakirjakohtaisuuden lisäksi tietoa laajemmin” (Hallitusohjelma 2019a, 84; Hallitusohjelma 2019b, 86).

Valtioneuvoston asettama parlamentaarinen ohjausryhmä ja sen alaisena toimiva asiantuntijatyöryhmä aloittivat lain valmistelun 12.3.2020. Parlamentaarisen ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Markus Lohi (kesk.), ja siihen kuului edustajia kaikista eduskuntaryhmistä.

Ohjausryhmä vastasi esityksen lopullisista linjauksista, jotka tehtiin pääasiassa asiantuntijatyöryhmän esitysten perustella. (Oikeusministeriö 2021a.) Asiantuntijatyöryhmän puheenjohtajana toimi oikeusministeriön yksikönpäällikkö Niklas Wilhelmsson. Ryhmään kuului lisäksi edustajia muun muassa eduskunnan kansliasta, valtiovarainministeriöstä, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:sta, Edunvalvontafoorumista, Transparency Finlandista, eduskuntatutkimuksen keskukselta sekä Helsingin yliopistosta. Kaikissa valmisteluun liittyvissä käytännön järjestelyissä avusti oikeusministeriön virkahenkilöistä koostuva sihteeristö. (Oikeusministeriö 2021a.)

Avoimuusrekisterivalmistelun työsuunnitelmaluonnoksessa määritettiin tavoitteeksi:

— antaa ehdotus Suomeen perustettavasta valtion tason toimintaa koskevasta lakisääteisestä avoimuusrekisteristä (lobbarirekisteri), jossa annetaan rekisteröintivelvoite lobbausta harjoittaville organisaatioille ja henkilöille (Oikeusministeriö 2020a).

Valmistelun aikana ryhmät käsitelivät muun muassa lobbauksen käsitteen määrittelyä, lobbausta harjoittavien ja sen kohteiden rajaamista, rekisteröitävien tietojen ja rekisterin toteutusta sekä lain valvontaa ja sanktioita. Valmistelussa otettiin huomioon lisäksi vaihtoehtoisia sääntelymalleja, avoimuusrekisteriä mahdollisesti tukevia lisäsääntelykeinoja (muun muassa lainsäädännöllisen jalanjäljen vahvistaminen) sekä muiden täydentävien rekisteritietojen ja tietolähteiden hyödyntämistä. Yksi merkittävä päätös lain valmistelussa oli sen soveltamisalan rajaaminen. Valmistuneessa mietinnössä esitellään kolme eri vaihtoehtoa: 1) koko valtionhallinto, 2) eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot sekä 3) eduskunta ja ministeriöt. (Oikeusministeriö 2020a.)

Valmistelun aikana kerättiin anonyymisti mielipiteitä otakantaa.fi-palvelun kautta. Vastauksia kyselyyn tuli yhteensä 36, joiden joukoissa oli edunvalvojia, kansalaisjärjestöjen edustajia, yksityishenkilöitä, julkista valtaa käyttäviä toimijoita sekä poliittisia toimijoita. Vastaukset ovat julkisia ja niistä on kerätty yhteenveto. Kyselyssä kysyttiin vastaajien mielipiteitä muun muassa lobbauksen määrittelystä, rekisteriin kerättävistä tiedoista sekä lobbauksesta saatavan tiedon saatavuudesta. Muutamissa vastauksissa haluttiin kieltää lobbaus kokonaan, mutta enemmistö koki sen tavallisena ja tarpeellisena demokratian toimintatapana. Vastauksissa korostettiin lobbauksen laajaa määrittelmää, jotta myös välillinen ja epäsuora vaikuttaminen saataisiin lainsäätelyn piiriin. Vastaajat kannattivat rekisteritietojen kattavuutta, laaja-alaisuutta, kontekstualisointia sekä

yhdenmukaisuutta. Osa vastaajista oli huolissaan rekisteröinnin aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta. (Oikeusministeriö 2020b.)

Avoimuusrekistein valmisteluvaiheessa järjestettiin kolme sidosryhmätyöpajaa, joiden keskusteluista on kerätty myös yhteenvedot. Työpajoihin osallistui muiden ministeriöiden ja valtion virastojen lisäksi erilaisia lobbausta harjoittavia organisaatioita ammattiliitoista yliopistoihin, hyväntekeväisyyksiin ja yksityisyrittäjiin. Sidosryhmiltä pyydettiin näkemyksiä lainvalmistelun eri aiheisiin erityisesti lobbauksen määrittelyyn, rekisterin soveltamisalaan sekä hyviin edunvalvontatapoihin liittyen. Enemmistö vastaajista kannatti alkuun suppeampaa soveltamisalaa, eli vain ministereihin, kansanedustajiin ja heidän avustajiinsa, ministeriöihin ja eduskuntaan koskevaa vaikuttamistoimintaa, jota voitaisiin mahdollisesti laajentaa myöhemmin. Viimeisessä työpajassa kaikilta osallistujilta kysyttiin lopuksi mielipidettä avoimuusrekisterin toteuttamiskelpoisuudesta. Tähän vastasi myöntävästi 85 % vastaajista. Työpajoissa nousi kuitenkin esille myös kritiikkiä ja huolia rekisterin soveltuvuudesta esimerkiksi tilanteisiin, joissa lobbarit käyvät jatkuvaa dialogia päätöksentekijöiden kanssa. Jokaisen yhteydenoton rekisteröinnin ei haluta vaikeuttavan vaikutustoimintaa. Samoin osa sidosryhmäläisistä nosti esille maalittamisen vaaran, jolloin päätöksentekijät eivät tapaamisten julkisuuden vuoksi välttämättä uskalla tavata tiettyjä lobbareita mainehaitan tai kohun vuoksi. (Oikeusministeriö 2021b.)

Avoimuusrekisterimietintö luovutettiin oikeusministeriölle 2.12.2021. Mietinnössä todetaan seuraavanlaisesti:

Parlamentaarinen ohjausryhmä ja asiantuntijatyöryhmä ehdottavat säädettäväksi uuden avoimuusrekisterilain, jossa vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa harjoittavat tahot velvoitetaan rekisteröitymään sähköiseen avoimuusrekisteriin ja ilmoittamaan harjoittamastaan vaikuttamistoiminnasta kaksi kertaa vuodessa annettavalla toimintailmoituksella. Avoimuusrekisterin rekisterinpitäjäksi ehdotetaan Valtiontalouden tarkastusvirastoa. Rekisteri otettaisiin ehdotuksen mukaan käyttöön vuoden 2023 aikana (Oikeusministeriö 2021a).

Mietinnön julkaisemisen jälkeen esitys siirtyi lausuntokierrokselle ajaksi 2.12.2021–31.1.2022, jonka aikana lausuntoja kerääntyi yhteensä 195. Lausuntoja pyydettiin muista ministeriöistä, sidosryhmiltä, lobbareilta, valtion virastoilta sekä eduskuntapuolueilta. Laki-, perustuslaki-, talous- ja sivistysvaliokunnat antoivat lisäksi omat lausuntonsa. Avoimuusrekisteri sai kierroksella laajaa

kannatusta. Myös lobbaritahot pääasiassa kannattivat rekisterin käyttöönottoa. Suurin yksittäinen kritiikki tai huoli rekisterin valmistelun aikana oli sen muodostama hallinnollinen taakka lobbaustoimistoille. Muita huolia olivat muun muassa rekisterin laajuus, lobbauksen tarkka määrittely ja yksityisyyden suojan toteutuminen. Enemmistö kannatti lain soveltamisalan rajaamista sen suppeimpaan muotoon, eli pelkästään eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvaan lobbaukseen. (Oikeusministeriö 2022.)

Lausuntojen pohjalta valmisteltu hallituksen esitys avoimuusrekisterilain (HE 98/2022) annettiin ensimmäistä kertaa 16.6.2022. Seuraavana päivänä, 17.6.2022, lakiesityksen antamisesta ilmoitettiin eduskunnan täysistunnossa. Tämän jälkeen esitys siirtyi lakivaliokuntaan lähetekeskusteluun. Myös perustuslakivaliokunta ja talousvaliokunta jättivät esityksestä lausunnot. Valmis mietintö käsiteltiin eduskunnassa ensimmäistä kertaa 21.2.2023, jonka jälkeen eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen. Toiseen käsittelyyn lakiesitys siirtyi 24.2.2023, jonka jälkeen eduskunta hyväksyi esityksen valiokuntien esittämällä lausumaehdotuksilla. Lisätyt lausumat liittyvät avoimuusrekisterilain soveltamisalan laajentamisen arviointiin sekä lain vaikutusten arviointeihin. Laki astui voimaan 1.1.2024, mutta siinä määrätty neuvottelukunta aloitti toimintansa jo 1.4.2023. (Eduskunta 2024.)

### 3.2. Avoimuusrekisterilain sisältö

Avoimuusrekisterilaki määrää rekisterin perustettavan ”päätoiminnan avoimuuden lisäämiseksi sekä päätöksentekoon kohdistuvan pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen vaikuttamisen ja siihen liittyvän elinkeinona harjoitettavan neuvonnan rekisteröintiä varten” (430/2023 § 1). Rekisteri otettiin käyttöön vuoden 2024 alussa, ja ilmoitusvelvolliset pääsivät tekemään ensimmäiset toimintailmoituksensa ensimmäistä kertaa 1.7.2024. Rekisteriin tulee tehdä ilmoitukset harjoitetusta vaikuttamistoiminnasta kahdesti vuodessa: alkuvuoden toiminnasta kesällä ja loppuvuoden toiminnasta seuraavan vuoden alussa (VTV 2024a). Rekisteriä hallinnoi ja valvoo valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV).

Lainvalmistelussa tärkeä kysymys on ollut lobbauksen tai vaikuttamistoiminnan määrittely ja sen kohteiden luokittelu. Koska avoimuusrekisterilaki on Suomen ensimmäinen lobbauslainsäädäntö, nämä määrittelyt ovat erityisen tärkeitä. Ne määräävät osaltaan Suomen lobbaussäätelyn tulevaa suuntaa. Avoimuusrekisterilaki on ulotettu koskemaan kansanedustajia, heidän avustajiaan ja

eduskuntaryhmien henkilökuntaa, ministereitä, heidän avustajiaan ja valtiosihteereitään, eduskunnan kansliaa sekä ministeriöitä ja niiden asettamia selvityshenkilöitä. (430/2023 § 2.)

Lobbaus tai vaikuttamistoiminta on lain määrittelyn mukaan ”omaan lukuun harjoitettavaa vaikuttamistoiminnan kohteeseen kohdistuvaa yhteydenpitoa, jolla pyritään vaikuttamaan asian valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua tai tavoitetta”. Lobbausta voidaan ”harjoittaa asiakkaan puolesta” tai asiakkaita voidaan muuten ”tukea vaikuttamistoiminnassa”. Tähän toimintaan viitataan laissa vaikuttamistoiminnan neuvontana. Laissa tehdään ero elinkeinona harjoitettavan vaikuttamistoiminnan ja muun pienimuotoisemman ja lyhytaikaisemman vaikuttamistoiminnan välillä. Rekisteriin tulee siis rekisteröityä sellaisten yritysten, yrittäjien tai organisaatioiden, joiden pääasiallinen työnkuva on lobbaus tai lobbausneuvonta. Lain ulkopuolelle jäävät myös muun muassa valtio- tai kuntaviranomaiset, puolueet ja vieraiden valtioiden, EU:n tai muiden kansainvälisten hallitustenvälisten järjestöjen edustajat. Rekisteröintivelvollisuus ei koske myöskään järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa, vaaliehdokkaiden valitsijayhdistyksiä tai yksityishenkilöitä. (430/2023 § 2–3.)

Rekisteriin kirjataan lobbaustoimijoiden toiminimet, yhteisötunnukset, yhteystiedot ja yleiskuva toiminnasta. Ilmoitusvelvollisten on myös kerrottava mahdollisista vaikuttamistoimintaa harjoittavien yritysten jäsenyyksistä. Itse vaikuttamistoiminnasta on ilmoitettava lobbauksen kohteet, keskustellut aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat. Jos lobbausta on tehty asiakkaan puolesta tai asiakasta on neuvottu lobbauksessa, tulee rekisteriin ilmoittaa asiakkaan tiedot ja tehdyn vaikuttamistoiminnan euromääräiset kustannukset ja käytetyt henkilötyövuodet. Tiedot tulee luovuttaa mahdollisista liikesalaisuuksista huolimatta. (430/2023 § 6 ja 8.)

Laissa eritellään erikseen, kuinka tarkkaan tiedot lobbauksen kohteista tulee ilmoittaa. Yksilöity tieto tulee ilmoittaa kansanedustajien, ministerien, valtiosihteerien, eritysavustajien, eduskunnan pää- ja apulaispääsihteerien, kansliapäälliköiden, alivaltiosihteerien, osastopäälliköiden ja ministeriöiden asettamien selvityshenkilöiden kohdalla. Esimerkiksi kansanedustajien avustajien ja eduskuntaryhmien henkilöstön osalta tieto eduskuntaryhmästä riittää. Muiden ministeriöiden tai eduskunnan kanslian virkamiesten kohdalla tieto osastosta, yksiköstä tai valiokunnasta riittää. (430/2023 § 8.) VTV:llä on rekisteriviranomaisena salassapitosäännösten estämättä tiedonsaantioikeus tietoihin, jotka liittyvät ilmoituksiin liittyviin laiminlyöntiepäilyksiin. VTV voi siis vaatia selvityksiä ”yhteydenpidon aiheista, tavoista ja määristä ilmoitusvelvollisen ja



tarkastusviraston yksilöimän vaikuttamistoiminnan kohteen välillä”. VTV voi tarvittaessa asettaa ilmoitusten laiminlyöneitä tahoille uhkasakon. (430/2023 § 9 ja 10.)

VTV:n tulee rekisterinpitäjänä ja valvojana ohjata ja neuvoa ilmoitusvelvollisia ilmoitusvelvollisuuden täyttämässä, tarkistaa, että ilmoitusvelvolliset ovat tehneet toimintailmoitukset, sekä tarkistaa annetut ilmoitukset toiminnan lopettamisesta tai muuttumisesta pienimuotoiseksi. Jos ilmoitusta ei ole tehty ollenkaan, tai se on jäänyt vajavaiseksi, VTV:n tulee kehottaa ilmoitusvelvollista joko tekemään uuden ilmoituksen tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta. VTV vastaa myös rekisterin ylläpidosta ja kehityksestä. VTV:n tulee rekisteriviranomaisena jakaa eduskunnalle vaalikausittain tietoa rekisterin toiminnasta ja tekemästään valvonnasta.

Avoimuusrekisteriin pääsee VTV:n ylläpitämiltä julkisilta verkkosivuilta avoimuusrekisteri.fi. Sivujen kautta voi tehdä rekisteri-ilmoituksen tai selata jo tehtyjä ilmoituksia. Rekisteri-ilmoituksen tekeminen vaatii kirjautumista. Sivuilta löytyy myös tietoa ja lisäohjeistusta rekisterin käyttöön. 18.8.2024 rekisteri-ilmoituksia oli kertynyt 985. Ilmoituksista löytyy organisaatioiden y-tunnus ja muut yritystunnukset, toiminimi ja aputoiminimet, rekisteröinti- ja rekisteröinnin muokkauspäivät, päätoimiala, yleiskuvaus toiminnasta, organisaatioiden tai yritysten jäsenyydet sekä niiden diaarinumerot. Näiden kaikkien tietojen perusteella voi myös hakea rekisteristä yksittäisiä ilmoituksia. (VTV 2024b)

### 3.3. Lobbauksen eettiset säännöt

VTV on perustanut lain mukaisesti neuvottelukunnan seuraamaan rekisterin toimintaa. Ensimmäinen kolmevuotinen neuvottelukunta on aloittanut toimintansa 1.4.2023. Neuvottelukunnat koostuvat ilmoitusvelvollisten eli lobbaustoimijoiden edustajista, alan tutkijoista sekä eri viranomaisista. (430/2023 9 §, 11 §.) Tällä hetkellä neuvottelukunnassa istuu 33 jäsentä. Edustajia on muun muassa EK:sta, Suomen yrittäjistä, SAK:sta sekä MTK:sta. Edustajia on lisäksi monista Suomen suurimmista viestintätoimistoista, kuten Kreab Oy:sta ja Miltonilta. Myös Finnwatch ja Transparency International Suomi ovat edustettuina. Neuvottelukunnan puheenjohtajaksi on valittu Edunvalvontafoorumin puheenjohtaja Tuomo Yli-Huttula. Varapuheenjohtajina toimivat lakivalmistelussa aktiivisesti mukana olleet apulaisprofessori Emilia Korkea-aho ja oikeusministeriön demokratia- ja julkisoikeusosaston erityisasiantuntija Sami Demirbas. Tämän

tutkimuksen teoriaosuuden yhtenä lähteenä toimiva Juho Vesa on myös neuvottelukunnan jäsen. (STT 2023.)

Avoimuusrekisterin neuvottelukunnalle asetettiin tehtäväksi laatia suositukset ja toimintaohjeet eettiselle edunvalvonnalle. Toimintaohjeisiin voi halutessaan ilmoittaa sitoutuvansa, mutta ne eivät ole oikeudellisesti velvoittavia eikä rekisteri-ilmoituksen jättäminen edellytä niihin sitoutumista. Ohjeissa todetaan, että ”suositukset toimivat itsesääntelyn periaattein ja kannustavat vaikuttamistoimintaa harjoittavia vastuullisiin käytäntöihin”. Samalla neuvottelukunta toivoo, että ”lobbauksen lisääntyvä avoimuus ja eettisyys kannustaa myös päättäjiä ja virkakuntaa arvioimaan yhteiskunnallisen vuoropuhelun toteutumista ja sidosryhmätoimintaa” sekä sitoutumaan rekisterin käyttöön ja suosituksiin omilta osiltaan. (VTV 2024c.)

Hyvän edunvalvontatavan suosituksia on kuusi: 1) demokraattisen päätöksentekoprosessin kunnioittaminen, 2) toimiminen rehellisesti ja muita kunnioittaen, 3) avoimuus siitä, kenen asialla toimitaan ja mitä etuja edistetään, 4) avoimuus mahdollisista sidonnaisuuksista, 5) luottamuksellisuuden kunnioittaminen sekä 6) vieraanvaraisuuden sääntöjen noudattaminen. (VTV 2024c.)

Demokraattisen päätöksenteon kunnioittamisella tarkoitetaan poliittisen ja hallinnollisen integriteetin, kansalaisten luottamuksen, demokratian ja oikeusvaltion tukemista. Lobbaustoiminta ei siis saisi herättää epäluottamusta päätöksentekoprosessia kohtaan. Rehelliseen ja muita kunnioittavaan toimintaan liittyvällä säännöllä korostetaan erityisesti yleisten ihmis- ja perusoikeuksien noudattamista. Säännöllä halutaan estää myös poliitikkoihin kohdistuvaa painostusta, manipulointia, korruptiota tai lahjontaa. Kolmannella säännöllä pyritään estämään lobbaustoimistojen asiakkaiden ja toimeksiantajien salaaminen. Käytäntö on yleinen erityisesti konsulttilobbareiden parissa. Neuvottelukunta toivoo suosituksissaan, että lobbarit julkaisisivat lobbaustoiminnalleen aina konkreettiset tavoitteet. Lobbareiden odotetaan myös varmistavan, että lobbauksessa käytettävät tiedot ovat aina paikkansapitäviä eikä niitä käytetä tahallaan harhaanjohtavasti. Neljännellä säännöllä sidonnaisuuksien avoimesta jakamisesta pyritään vähentämään eturistiriitatilanteiden väärinkäyttöä. Viidennellä suosituksella halutaan varmistaa, ettei lobbauksessa käytetä luottamuksellisesti jaettuja tietoja väärin. Viimeinen sääntö liittyy niin suoraan kuin epäsuoraankin lahjontaan. Epäsuoralla lahjonnalla voidaan viitata esimerkiksi lobattaville

tahoille järjestettävien tilaisuuksien ohjelman tai tarjoilujen määrään tai arvoon tai ”epäsuoran henkilökohtaisen taloudellisen edun” tarjoamiseen. (VTV 2024c.)

## 4. Avoimuus politiikan ihanteena

Tutkielman teoriapohjana on politiikan julkisuuden lisääntyminen ja avoimuuden normin yleistyminen erityisesti lobbaussääntelyssä. Nämä arvot ovat vaikuttaneet selvästi sekä Suomen että EU-tason lobbaussääntelyyn ja -keskusteluun jopa rekisterien nimiä valittaessa. EU-tason lobbarirekisteri on nimeltään *Transparency Register* (suom. läpinäkyvyys- tai avoimuusrekisteri) ja Suomen vastaava rekisteri on nimetty avoimuusrekisteriksi. Kuten edellä käytiin läpi, termi toistuu myös lain perusteluissa. Avoimuuden merkitystä korruption torjumisessa korostetaan myös muun muassa OECD:n (2024) ja GRECO:n (2022) antamissa suosituksissa Suomelle. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden teoriat tukevat siis hyvin sääntelyyn ja sitä koskevaan keskusteluun keskittyvää tutkimusta.

Käyn tässä osiossa läpi avoimuuden ja läpinäkyvyyden normien kehitystä ja niiden suhdetta lobbaukseen ja julkisuuteen. Hyödynnän osiossa sekä suomalaista että kansainvälistä kirjallisuutta.

### 4.1. Avoimuus, läpinäkyvyys ja julkisuus

Politiikka toimii aina kontekstissa, johon vaikuttavat ajalle ominaiset periaatteet ja diskurssit. Yksi tällainen periaate on poliittisen vallan avoimuuden ja läpinäkyvyyden korostaminen, joista on tullut myös suomalaisen yhteiskunnan ja julkisen sektorin keskeisiä arvoja (Hirvola et al. 2021, 20). Avoimuus ja läpinäkyvyys (eng. *openness* ja *transparency*) kulkevat usein käsi kädessä, ja tutkimuskirjallisuudessa termeistä puhutaankin usein yhdessä tai toistensa synonyymeinä. Käytän termejä yhdessä myös tässä tutkimuksessa. Erityisesti Pohjoismaista avoimuutta tutkinut Erkkilä (2012;2015) yhdistää omissa tutkimuksissaan avoimuuden juuri läpinäkyvyyteen, vahvaan luottamukseen ja vakaaseen demokratiaan.

Marklund (2015, 237) näkee avoimuuden nousseen keskeiseksi demokratian käsitteeksi ja hyvän hallinnon ominaispiirteeksi viime vuosikymmeninä. Myös Vesan (2016, 33) mukaan kehitys on näkynyt 1990-luvun loppupuolelta lähtien omaksutun julkisuusperiaatteen myötä. Kehitys on nähtävissä muun muassa Suomen uudessa julkisuuslaissa, joka astui voimaan vuonna 1999. Lain perimmäinen tarkoitus oli parantaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia lainvalmistelussa

(621/1999). Ennen lain uudistusta valmisteluasiakirjojen julkisuus oli yksin viranomaisten harkinnassa.

Vesan (2016, 34) mukaan avoimuuden normi on vahvistunut myös kansalaisten mielipiteissä. Näin on tapahtunut erityisesti länsimaisissa demokratioissa, joissa kansalaiset ovat muuttuneet kriittisimmiksi demokratian perinteisiä instituutioita kohtaan (Vesa 2016, 34). Myös Hirvola et al. (2021, 22) nimeävät läpinäkyvyyden yhdeksi kansalaisten osallistumismahdollisuuksien edellytykseksi yhdessä yhteiskunnan rakenteiden, instituutioiden, tapojen ja käytänteiden myötä.

Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat vaikeasti määriteltäviä termejä, koska niitä voidaan tarkastella useissa eri konteksteissa ja useista eri näkökulmista. Avoimuus näyttää erilaiselta esimerkiksi hallinnon, liikemaailman ja ihmissuhteiden tasolla. Yksi tapa lähestyä termejä voikin olla tehdä se niiden koettujen vastakohtien kautta, eli tiedon salailun tai salassapidon kautta. Sekä tiedon aktiivinen ja tietoinen salaaminen että sen aktiivinen ja tietoinen julkaiseminen tapahtuvat sääntelyn, toimintaperiaatteiden ja politiikan normien muuttumisen myötä. Sääntelyllä on siis merkittävä rooli siinä, miten avoimuus ja läpinäkyvyys poliittisessa järjestelmässä ymmärretään (Laboutková & Vymetal 2018). Toinen lähestymistapa keskittyy itse jaettavaan tai salattavaan tietoon. Laboutková ja Vymetal (2018) uskovat, että läpinäkyvyyden tasoa voidaan mitata tiedon jakamisen, paikkansapitävyyden sekä selkeyden kautta. Sillä, keillä on pääsy politiikan sisäpiirintietoon, on merkitystä myös lobbauksesta puhuttaessa. Lobbareilla voi nimittäin olla muita kansalaisia paremmat mahdollisuudet saada tietoa päättäjiltä, ja samalla jakaa sitä heille.

Birchall (2011) näkee paremman tilivelvollisuuden avoimuus- ja läpinäkyvyysvaatimusten päätavoitteena. Yhteiskunnan avoimuusvaatimukset ovat yleensä seurausta korruptioskandaaleista tai -epäilyistä, joihin halutaan muutosta. Avoimuusvaatimukset voivat syntyä osittain mielenkiinnosta ennen salattua tietoa kohtaan, mutta ensisijaisesti niillä pyritään pitämään päättäjiä paremmin tilillä toiminnastaan. Tällaista läpinäkyvyyden mahdollistamaa tilivelvollisuutta tarvitaankin demokratian ylläpitoon. (Birchall 2011.)

Myös Vesa (2016, 15) yhdistää läpinäkyvyyden demokratian ja tilivelvollisuuden edistämiseen. Vesa määrittelee läpinäkyvyyden tiedoksi, jota päättäjät jakavat kansalaisille päätöksenteon valmistelusta. Läpinäkyvyys edistää tilivelvollisuuden lisäksi laajemmin kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Saamalla tietoa valmistelevalta päätöksenteosta, kansalaiset voivat

koittaa vaikuttaa sen lopputulokseen tai vähintäänkin ilmaisemaan mielipiteensä. Vesa tuo esille myös avoimuuden responsiivisen puolen eli sen, miten päättäjät kuuntelevat kansalaisia ja ottavat heidän näkemyksensä huomioon. Avoimuus ja läpinäkyvyys toimivat siis responsiivisesti molempiin suuntiin. (Vesa 2016, 15.)

Poliittisessa kontekstissa avoimuudella tarkoitetaan usein hallinnon avoimuutta. Tieteen termipankki (2024b) määrittelee hallinnon avoimuuden arvoiksi ja käytännöiksi, ”jotka tekevät hallinnosta tiedon saamisen, hallinnon vaikuttamisen ja hallinnon valvonnan mahdolliseksi”. Hallinnon avoimuudella ei ole siis yhtä selkeärajaista määritelmää, vaan se tarkoittaa ”erilaisia oikeudellisia, poliittisia ja hallinnollisia käytäntöjä, joiden tarkoitus on varmistaa hallinnon demokraattinen hyväksyttävyyttä”. Eri poliittisissa konteksteissa ja järjestelmissä käytännöt voivat olla erilaisia. Suomessa ja EU:ssa avoin hallinto on osa hyvän hallinnon periaatteita, joihin kansalaisilla on lakiperustainen oikeus. (Tieteen termipankki 2024b.)

Hyvän ja avoimen hallinnon periaatteet näkyvät myös valtiontalouden uusimmissa viestintäohjeissa. Viestintää ohjaavien pääarvojen kerrotaan olevan avoimuus, luotettavuus, tasapuolisuus, ymmärrettävyys, vuorovaikutteisuus sekä palveluhenkisyys. Ohjeiden mukaan ”avoin viestintä on keskeinen osa hyvää hallintoa ja kaikille kuuluva perusoikeus” (Valtioneuvosto 2023.)

Open Government Partnership (OGP), johon Suomikin kuuluu, on vuonna 2011 perustettu valtioiden ja kansalaisjärjestöjen kumppanuusohjelma, joka edistää läpinäkyvää, osallistavaa, inklusiivista ja tilivelvollista hallintoa. Nämä toimivat järjestön kaiken toiminnan pääperiaatteina. Suomen lisäksi ohjelmaan kuuluu 74 muuta maata. OGP:n mukaan hallitusten tulee jakaa tietoa toiminnastaan ja päätöksistään avoimesti, kattavasti, ilmaiseksi ja ajallaan. Kansalaisten osallistamisella OGP tarkoittaa hallituksen toimia kannustaa kansalaisia ottamaan kantaa ja keskustelemaan poliittisista päätöksistä. Tilivelvollisuudella OGP viittaa erilaisiin sääntöihin ja mekanismeihin, joilla päätöksentekijöitä voidaan vaatia perustelemaan toimiaan, vastaamaan saamaansa kritiikkiin sekä kantamaan vastuuta ja hyväksymään toimintansa seuraamukset. (Open Government Partnership 2019.)

Mäenpää (2020) yhdistää hallinnon avoimuuden vahvasti julkisuusperiaatteeseen, jonka mukaan kaikilla on oikeus tietoon ”julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten muusta toiminnasta”. Julkisuusperiaate on Mäenpään (2020) mukaan yksi modernin, avoimen yhteiskunnan keskeisistä

periaatteista. Termillä viitataan pääasiassa asiakirjajulkisuuteen, eli kansalaisten oikeuteen tutustua viranomaisasiakirjoihin, saada viranomaisilta pyydettyä tietoa sekä käyttää saatua tietoa. Julkisuusperiaate edellyttää samalla kuitenkin myös viranomaistahoja edistämään toimintansa julkisuutta. Pelkkä tiedon julkistaminen ei siis riitä, vaan hallinnolla on vastuu tehdä tiedosta helposti saavutettavaa. Periaate ei itsessään poissulje legitiimejä salassapitoperiaatteita tai vaadi kaiken viranomaistiedon tai -toiminnan julkistamista. Keskeisenä ajatuksena on sen sijaan, että kansalaisille tulee taata yhtäläinen oikeus julkiseen tietoon ja vaikutusmahdollisuuksiin. (Mäenpää 2020.)

Olennessa asemassa politiikan läpinäkyvyydestä puhuttaessa on julkisuus ja siten myös media. Ammatillisen journalismin logiikkaan kuuluu läpinäkyvyyden vaatiminen ja päättäjien toiminnan kriittinen tarkastelu (Esser 2013, 170). Suomen uutismediassa on tapahtunut 1980-luvulta alkaen merkittävä irtaantuminen pois poliittisesta ohjailusta (Vesa & Kantola 2013). Tätä ennen suurimmat aikakauslehdet toimivat pääasiassa eri puolueiden äänitorvina.

Siinä missä media on irtaantunut poliittisesta ohjauksesta, politiikka on ajan kuluessa medioitunut. Medioitumisella viitataan median aseman kasvamiseen politiikan areenalla (Vesa 2016, 24). Poliittikan toimijat joutuvat sopeutumaan medialogiikkaan saavuttaakseen kannattajiaan tai vaikuttaakseen julkisiin mielipiteisiin (Vesa 2016, 24). Tavoitteena on positiivisen mediajulkisuuden tavoittelu tai negatiivisen välttely. Tavoitteena voi myös olla negatiivisen julkisuuden siirtäminen jollekin toiselle. Mediajulkisuudesta on tullut merkittävä areena kansalaisten ja päättäjien vuorovaikutukselle (mt., 12). Poliittisten skandaalien ja politiikkojen henkilökohtaisten kohujen uutisointi on myös lisääntynyt. Median odotetaan paljastavan poliittisia väärinkäytöksiä ja toimivan ”vallan vahtikoirona” ja ”neljäntenä valtiovaltana”. Viranomaistyön avoimuusvaatimukset tukevat siis myös median vahtikoiron roolia.

Vesa (2016, 12) on pitänyt päätöksenteon mediajulkisuutta Suomessa perinteisesti hyvin kapeana. Vaikka päätöksenteon julkisuutta on lisätty, sen ydin vaikuttaisi olevan edelleen visusti suljettujen ovien takana (Vesa 2016, 3). Tutkimustulosten mukaan Suomessa on pyritty rajoittamaan julkista keskustelua erityisesti keskeneräisistä lakihankkeista (mt., 12). Mediajulkisuus on olennainen osa päätöksenteon avoimuuden tarkastelua. Mediajulkisuus vaikuttaa siihen, kuinka läpinäkyvää ja responsiivista päätöksenteko on; mitä kansalaisille kerrotaan ja miten kansan vastauksiin reagoidaan (mt., 15). Läpinäkyvyyden kautta kansalaiset pystyvät myös pitämään päättäjiä tilivelvollisina (mt., 15).

## 4.2. Avoimuus ja lobbaussäätely

Avoimuuden ihanne esiintyy usein myös lobbauksen säätelykeskusteluissa. Muun muassa Bitonti (2017, 27) on pitänyt tilivelvollisuutta (eng. *accountability*), läpinäkyvyyttä, avoimuutta ja reilua modernien liberaalien demokratioiden lobbaussäätelyn pääperiaatteina. Tilivelvollisuus pakottaa päätöksentekijöiden perustelemaan toimintaansa. Tilivelvollisuuden toteutumisen seuraaminen taas vaatii läpinäkyvyyttä. Bitonti tarkoittaa avoimuudella tiedon avoimuutta ja tasa-arvoista saatavuutta. Avoimuuden periaate siis varmistaa, että eri toimijoilla on pääsy samaan tietoon. Reiludella viitataan niihin olosuhteisiin, joissa vaikuttamistoimintaa tehdään. Säätelyn tulee varmistaa, ettei kellekään ole epäoikeudenmukaisesti parempi asema vaikuttaa kuin toisilla. Näin Bitontin mukaan voidaan sekä nostaa luottamusta demokratian toimivuuteen että parantaa päätöksenteon laatua. (Bitonti 2017, 26–27.)

Holman ja Luneburg (2012, 99) uskovat, että lobbaussäätely vaatii peruskivekseen läpinäkyvyyttä. Läpinäkyvyyden avulla voidaan teoriassa estää ja rangaista korruptiota tai ainakin vähentää kansan keskuudessa esille nousevia korruptioepäilyjä. Yhdysvaltojen entisen korkeimman oikeuden tuomarin Justice D. Brandeisin (1913) sanojen mukaisesti: ”— julkisuutta pidetään oikeutetusti parannuskeinona sosiaalisiin ja teollisiin sairauksiin. Auringonvalon sanotaan olevan paras desinfiointiaine; sähkövalon tehokkain poliisi.” (suom. tekijän oma). Läpinäkyvyyttä lisäämällä lobbauksen kohteet voivat myös paremmin arvioida itseensä tai kollegoihinsa kohdistuvaa lobbausta ja reagoida epäasiallisiin vaikutuspyrkimyksiin. (Holman & Luneburg 2012, 78–79.)

Lobbaus on riippuvaista sen toimintaympäristöstä. Laboutková ja Vymetalin (2018, 341) mukaan lobbauksen läpinäkyvyys vaatii vahvaa säätelyä läpinäkyvän toimintaympäristön varmistamiseksi. Toimintaympäristön luonne määrittyy yleisen poliittisen päätöksenteon, poliittisten toimijoiden sekä erilaisten epävirallisten instituutioiden kautta. Säätelyä tarvitaan lisäämään avoimuutta laajemmin kaikessa poliittisessa päätöksenteossa. Laboutková ja Vymetal (2018, 342) viittaavat tutkimuksessaan Transparency Internationalin (2015) tutkimukseen, jonka mukaan lobbaussäätely ei välttämättä itsessään riitä varmistamaan lobbauksen läpinäkyvyyttä, vaan vaatii laajempaa päätöksentekoprosessien avaamista. Säätelyyn voi liittyä erilaisia porsaanreikiä, tai sen toimeenpano ja valvonta voivat jäädä heikoiksi. (Laboutková & Vymetal 2018, 341–342.)



Läpinäkyvyys on ollut osa lobbaussäätelykeskustelua jo pitkään. Euroopan lobbaussäätelyn ensimmäiset askelet jäivät suhteellisen heikoiksi priorisoiden suurten lobbareiden asemien parantamista läpinäkyvyyden lisäämisen sijaan. Säätely perustui pitkälti vapaaehtoisuuteen ja itsesäätelyyn, jonka myötä lobbarit varmistivat erityiset pääsylvat parlamenttien ja ministeriöiden käytäville. Uusi, vahvempi, ja avoimuutta enemmän korostava säätelytrendi syntyi 2000-luvulla EU:n pyrkiessä vahvistamaan hallinnollista asemaansa. Kansalaisten luottamus EU:ta ja sen instituutioita kohtaan oli 2000-luvun alkupuolella erittäin heikko. Vastauksena luottamuspulaan Euroopan komissio käynnisti vuonna 2005 Euroopan avoimuusaloitteen (eng. *European Transparency Initiative*, ETI). (Holman & Luneburg 2012, 76–77.)

Euroopan avoimuusaloitteen tarkoituksena oli parantaa EU:n päätöksentekomenettelyn avoimuutta lisäämällä tiedotusta EU:n varojenkäytöstä, uudistamalla unionin asiakirjojen julkisuussäätelyä, asettamalla hyvän hallintotavan säännöstö sekä luomalla menettelysäännöt EU:n toimielinten ammattietikalle sekä lobbausryhmien ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen toiminnalle. Komission ”avoimuuspolitiikkaan” kuului lobbareille suunnattu erillinen rekisteröintijärjestelmä, jonka tarkoituksena oli helpottaa ”lobbaamiseen kohdistuvaa ulkopuolista tarkastelua”. Avoin lobbaus edellytti komission arvion mukaan lisäksi vapaaehtoisia eettisen toiminnan menettelysääntöjä. Avoimuusaloitetta koskevassa vihreässä kirjassa korostettiin ”mahdollisimman suuren avoimuuden merkitystä”, mahdollistaen näin EU:n avoimen julkisen tarkastelun. Samalla komissio esitti, että ”tiukat avoimuusvaatimukset ovat osa nykyaikaisen hallinnon legitimizeettiä”. (EUR-lex 2006.) Avoimuusaloitteen myötä EU:hun syntynyt yhteinen avoimuusrekisteri jäi parlamentin toiveiden vastaisesti kuitenkin vapaaehtoiseksi vähentäen näin mahdollisesti sen tehokkuutta.

Avoimuusrekisterien kaltaisten ”läpinäkyvyyslakien” (eng. *transparency laws*) tulisi Holmanin ja Luneburgin (2012) mukaan täyttää tiettyjä ehtoja lisätäkseen aidosti avoimuutta. Ensinnäkin rekisterien tulisi aina olla pakollisia. Vapaaehtoiseen rekisteröintiin perustuvista rekistereistä ei voida saada todenmukaista kuvaa lobbauksen määrästä, luonteesta, toimijoista tai siinä liikkuvista rahasummista. Pakollisuuden lisäksi laissa tulee määritellä tarkasti, keitä rekisteri koskee. Ilman tarkkaa rekisteröintivelvollisen määritelmää arviointi rekisteröintitarpeesta jää lobbareiden omiin käsiin. Mahdollisimman kattava määritelmä varmistaa, ettei esimerkiksi niin kutsuttuja in-house lobbareita kohdella eri tavalla kuin ulkoisesti palkattuja konsulttilobbareita. Rekistereihin kerättävän tiedon tulee olla aidosti hyödyllistä, ja sen kautta on pystyttävä seuraamaan erityisesti lobbaukseen liittyvien rahamäärien liikkumista. Lopuksi rekisterin valvonta tulisi Holmanin ja Luneburgin

mukaan luovuttaa itsenäiselle viranomaistaholle. Rekisterin valvontaa ei tulisi missään nimessä jättää itse lobbareille tai sen kohteille, koska molemmilla on valvonnan suhteen eturistiriita. (Holman & Luneburg 2012, 99–101.)

Yllä esiteltyjä Holmanin ja Luneburgin (2012) ”ehtoja” voidaan verrata myös Suomen uuteen avoimuusrekisterilakiin. Rekisteröinti ja toimintailmoitusten jättäminen on pakollista, ja niitä valvova VTV voi tehostaa valvontaa myös uhkasakoilla. Hallituksen esityksessä toisin mainitaan erikseen, että sakkojen käyttö jäänee hyvin harvinaiseksi (HE 98/2022). Uhkasakkojen lisäksi laissa ei mainita muita seuraamuksia rekisteröinnin tai ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnille. Lobbaustoimintaa ei pyritä esimerkiksi estämään rajoittamalla toimijoiden pääsyä eduskuntaan tai ministeriöihin. Avoimuusrekisterilaissa ilmoitusvelvollisiksi määritellään kaikki toimijat, jotka harjoittavat ammatissaan vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa. Määrittelyä on kavennettu listaamalla useita poikkeustilanteita, joissa rekisteröintiä ei tarvitse tehdä. Jäljelle jäävät pääasiassa ne toimijat, jotka harjoittavat merkittävää ja pitkäaikaista lobbauksena osana omaa työnkuvaansa. Avoimuusrekisterin valmisteluvaiheessa keskeisempään asemaan nousi lobbauksen kohteiden määrittely. Laki päätettiin ulottaa koskemaan vain kansanedustajia ja ministereitä, heidän avustajiaan ja valtiosihteerejään, eduskunnan kansliaa sekä ministeriöitä ja niiden asettamia selvityshenkilöitä. Suhteellisen kapea määrittely aiheuttikin jonkin verran kritiikkiä, ja toivomuksia sen laajentamisesta jatkossa esitettiin lainvalmistelun lausuntokierroksella (Oikeusministeriö 2022). Suppeampi malli sai kuitenkin myös huomattavaa kannatusta (Oikeusministeriö 2022). Rekisteriin kerättävä tieto on listattu tarkkaan, ja siihen kuuluu myös käytettyjen rahamäärien ilmoittaminen.

Lobbarit ovat pääasiassa tukeneet läpinäkyvyyden lisäämistä sääntelyn avulla. Sekä Euroopassa että Yhdysvalloissa tehtyjen kyselyjen perusteella lobbarit kannattavat avoimuusrekisterin kaltaista sääntelyä ja ovat ylpeitä työnsä avoimuudesta. EU-lobbarit ovat kannattaneet erityisesti pakollista rekisteriä vapaaehtoisuuden sijaan. Tämä sotii vastaan muun muassa Euroopan komission aikaisempia varoituksia siitä, että lobbarit vastustaisivat voimakkaasti pakottavaa sääntelyä. Avoimuuden lisäämisen nähdään parantavan lobbauksen mainetta ja legitimitettiä. (Holman & Luneburg 2012, 97–99.) Tämä tavoite nostetaan esille myös hallituksen esityksessä avoimuusrekisterilaista (HE 98/2022).

Suomessa lobbarit ovat suhtautuneet avoimuusrekisterin kaltaiseen sääntelyyn vaihtelevasti. ProComin ja Taloustutkimuksen (2014, 39) kyselytutkimuksessa suurin osa alan toimijoista ei

kokenut, että ala tarvitsisi virallista sääntelyä. Kysymykseen ”Lobbaus on ollut vilkkaan julkisen keskustelun aiheena. Sille on toivottu tiukempaa säätelyä, karenssiaikoja ja jopa lakiin kirjattuja ohjeita. Mikä on periaatteellinen kantasi sääntelyyn?” 84 % vastasi kannattavansa itsesääntelyä, kuten läpinäkyviä rekistereitä ja toimeksiantojen listauksia, 8 % tiukkaa lakiin kirjattua sääntelyä ja 8 % vastusti kaikenlaista sääntelyä (Taloustutkimus 2014, 39). Enemmistö vastaajista koki, että ala toimii parhaiten itsesääntelyn perusteella, ja ”säätely saattaa lisätä turhaa byrokratiaa ja haitata siten sidosryhmädialogia” (Melgin 2017).

ProComin ja Taloustutkimuksen (2014, 41) kyselyssä kysyttiin myös vastaajien halukkuutta liittyä ProComin vuonna 2014 perustamaan avoimeen vaikuttajaviestinnän ammattilaisten rekisteriin. Vastaukset jakautuivat lähes tasan: 33 % halusi liittyä, 36 % ei ja 31 % ei osannut sanoa (Taloustutkimus 2014, 41). Yhtenä perusteena kieltäytymiselle on voinut Melginin (2017) mukaan olla juuri rekisterin julkisuus. Melginin (2017) mukaan lobbarit ovat saattaneet vierastaa rekisterin julkisuutta, koska sitä hyödyntäisivät eniten toimittajat, jotka tutkimusten mukaan arvostavat lobbausta kaikista vähiten. ProComin rekisteriin vapaaehtoisesti liittyneet sitoutuivat noudattamaan järjestön eettisiä periaatteita ja toimintaohjeita (Collander et al. 2017, 139). ProComin ei luonnollisesti kuitenkaan ollut mahdollista rangaista sääntöjen rikkojia tai puuttua heidän toimintaansa. Myös Edunvalvontafoorumi, eli edunvalvontatyötä tekevien keskustelufoorumi, julkaisi itsesääntelyä tukevat toimintaohjeet vuonna 2014. Myös näihin ohjeisiin sitoutuminen on ollut vapaaehtoista. (Collander et al. 2017, 139.)

Edunvalvontafoorumi sekä useammat muutkin suomalaiset lobbaustahot ja -toimijat olivat kuitenkin vahvasti mukana avoimuusrekisterilain valmistelussa, ja heistä enemmistö tuki lain käyttöönottoa lausunnoissaan (Oikeusministeriö 2022). Muun muassa ProComin toimitusjohtaja Jarno Forssell (2023) on kehunut uutta avoimuusrekisterilakia ja korostanut avoimuuden merkitystä lobbauksen parantamiseksi. Forssellin (2023) mukaan ”avoimuutta ja läpinäkyvyyttä vaikuttajaviestintään on kaivattu jo vuosia”. Myös ProComin jäsen ja Milton Networksin osakas Anna-Mari Vimparin (2018) mukaan avoimuus on ainoa keino pärjätä yhteiskuntasuhteissa, ja että ”salamyhkäinen lobbari on entinen lobbari”.

### 4.3. Avoimuuden ongelmat

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden normeja on niiden suuresta suosiosta huolimatta myös kritisoitu. Suomea on muiden Pohjoismaiden tavoin pidetty pitkään avoimuuden edelläkävijänä, mutta tosiasiasa käsitys saattaa olla harhaanjohtava (Niinimäki 2019, 6). Aukkoja on esimerkiksi lainsäädännön arkistoinnin tarkkuudessa, lobbareiden välisessä kommunikaatiossa ja virallisen lainsäädäntöprosessin ulkopuolisessa toiminnassa (Niinimäki 2019, 6). Anders Blom (2018, 307) on myös kritisoinut korporatismia Suomen lobbaustulkinnan ja sen myötä lobbaussäätelyn sokeana pisteenä. Näin Suomelle yleinen korporatistinen lobbaus on jäänyt myös avoimuus- ja läpinäkyvyyskeskustelujen ulkopuolelle.

Etzioni (2010, 396) muistuttaa, että läpinäkyvyys on vain yksi sääntelyn muoto. Toimiakseen se vaatii erillistä lainsäätelyä, lakien aktiivista toimeenpanoa ja valvontaa sekä seuraamuksia lakien rikkomisesta. Etzioni kritisoi ideologista näkemystä läpinäkyvyydestä arvona, joka yksinään poistaisi tarpeen sääntelylle. Läpinäkyvyyden tehokkuutta verrattuna muihin sääntelykeinoihin ei ole kattavasti vertailtu, joten näkemyksille ei löydy paljoakaan tieteellistä tukea. Etzionin mukaan läpinäkyvyys voi toimia parhaimmillaan vain yhtenä hyvää hallintoa tukevana mekanismina, ja siinäkin huonosti. Läpinäkyvyyden toimivuus vaatisi, että julkaistua tietoa käsiteltäisiin kunnolla ja että sen perusteella tehtäisiin rationaalisia päätöksiä. Jotta tämä olisi mahdollista, julkaistavan tiedon tulisi Etzionin mukaan olla niin yksinkertaistettua, että se menettäisi merkitystään. Tätä inhimillistä ongelmaa ei Etzionin mukaan esiinny muussa sääntelyssä. Etzioni kritisoi myös VTV:n kaltaisia, usein alirahoitettujen vaalirahoitusta valvovien viranomaisten tehokkuutta väärinkäytösten löytämisessä tarpeeksi ajoissa. (Etzioni 2010, 396–399.)

Läpinäkyvyys ei välttämättä riitä ainoaksi lobbaussäätelyn kriteeriksi. Bitontin ja Mariottin (2022) mukaan lobbaussäätelyä tulisi tarkastella laajemmin avoimen hallinnon ja deliberatiivisen eli osallistavan ja keskusteleavan demokratian periaatteiden kautta. Bitonti ja Mariotti (2022) korostavat erityisesti eri sidosryhmien osallistamisen sekä päättäjien tilivelvollisuuden merkitystä. Pelkkään läpinäkyvyyden lisäämiseen pohjautuva lainsäädäntö voi johtaa siihen, että lobbauksen toimintaympäristö vain vaihtuu uusien suljettujen ovien taakse (Bitonti & Mariotti 2022). Syynä voi olla joko korruption peittely tai se, että poliitikot eivät uskalla käydä vaikeita neuvotteluja tai tavata tasapuolisesti eri osapuolia julkisen kritiikin pelossa. Sidosryhmien tasapuolinen osallistaminen ja

kuuleminen varmistaisi, ettei tietyillä lobbareilla ole suhteettoman suurta vaikutusta lainsäädäntöön. (Bitonti & Marriotti 2022).

Päätäjien oma suhtautuminen avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseen ja luonteeseen voi vaikuttaa merkittävästi läpinäkyvyyden institutionaaliseen ympäristöön ja sen myötä sen toteutumiseen (Hirvola et al. 2021, 22). Hirvolan et al. (2021, 24) mukaan pelkän laajan läpinäkyvyyden sijaan sääntelyssä tulisi priorisoida julkistettavan tiedon relevanssia ja käytettävyyttä. On mahdollista, että pelkkä läpinäkyvyyden lisääminen voi mahdollistaa pääsyn ”enimmäkseen merkityksettömiin dokumentaatioon”, jonka ehdoista poliittiset päättäjät voivat itse päättää (mt., 22). Tällöin läpinäkyvyydestä ei ole sinänsä itsessään paljoakaan hyötyä, vaan se johtaa asiakirjatulvaan, josta kansalaisten tai median on vaikea löytää olennaista tietoa.

Läpinäkyvyyttä on arvosteltu myös luottamusta alentavana tekijänä (Hirvola et al. 2021, 24). Johtaako täysi läpinäkyvyys epäluottamuksen tilaan, jossa kaikkea päätöksentekoa epäillään ja valvotaan? Läpinäkyvyyden ei ole myöskään suoraan todistettu lisäävän kansalaisten luottamusta päätöksentekoon Pohjoismaissa (Hirvola et al. 2021, 25). Toisaalta puhdas luotto valtaapitäviin voi olla myös haitallista, ja ”terve epäily” valveutuneen kansalaisuuden ja kehittyneen yhteiskunnan merkki (Kestilä-Kekkonen & Vento 2019, 19).

## 5. Aineisto ja menetelmä

Tämä tutkielma keskittyy analysoimaan lobbauksen kohteiden ja lainsäätäjien suhtautumista lobbauksen sääntelyyn ja avoimuuden merkitykseen. Tästä syystä aineistoksi valikoituivat eduskunnan täysistuntokeskustelut, joiden aikana eduskunta käsittelee eri asiakokonaisuuksia. Täysistuntokeskustelut ovat julkisia ja litteroidaan myös eduskunnan verkkosivuille. Eduskunta on Suomen poliittisen järjestelmän keskeisin ja virallisin poliittisen keskustelun areena. Aiheen mukaan keskustelut nousevat usein myös mediaan. Näin ollen täysistunnoissa esitetyt puheenvuorot ovat merkittävää retorista poliittista toimintaa. Voimme olettaa, että eduskuntaryhmät ja kansanedustajat valikoivat tarkkaan puheidensa sisällön ja sanavalinnat. Näitä puheita analysoimalla saamme kuvan siitä, miten poliitikot viestivät julkisesti suhtautumistaan lobbaukseen ja alan sääntelyyn. Laajempaa kuvaa saimme laajentamalla aineistoa entisestään esimerkiksi poliitikkojen haastatteluihin tai sosiaalisen median julkaisuihin.

Avaan seuraavaksi tutkimukseen kerätyn aineiston määrää, ajankohtia ja laajempaa kontekstia, jonka ympärillä keskustelut on käyty. Tämän jälkeen esittelen aineiston käsittelyyn ja analyysiin käytettyä menetelmää, sisällönanalyysia. Näillä tutkimusvälineillä pyrin vastaamaan tutkimuksen alussa asetettuihin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten avoimuusrekisterilaista ja lobbauksen sääntelystä keskusteltiin eduskunnassa vuosien 2010–2023 välillä?
2. Mitä eduskunnassa käyty keskustelu avoimuusrekisterin ympärillä kertoo kansanedustajien suhtautumisesta lobbaukseen?
3. Miten avoimuuden ja läpinäkyvyyden ihanteet näkyvät eduskunnan avoimuusrekisterilakiin liittyvässä keskustelussa?

### 5.1. Eduskuntakeskustelut

Tutkielman aineistona käytetään avoimuusrekisteriä koskevia eduskuntakeskusteluita, jotka on kerätty eduskunnan verkkosivuilta löytyvistä valtiopäiväasiakirjoista. Analyysin kannalta olennaisia asiakirjoja ovat istunnoissa käytetyt puheenvuorot ja yleisemmät istuntopöytäkirjat, jotka osoittavat keskustelun järjestyksen. Yhteensä hakutuloksia haulle ”avoimuusrekisteri” löytyi tutkimusta

tehdessä 492, mutta tässä on mukana paljon toistoa. Esimerkiksi kansanedustajien puheenvuorot löytyvät sekä yksittäisinä tuloksina että osana pöytäkirjoja. Hakutuloksissa on myös valiokuntien pöytäkirjoja, joihin ei ole kuitenkaan tavattu kirjata ylös valiokuntakeskusteluja. Yksittäisiä avoimuusrekisteriä käsitteleviä eduskuntapuheenvuoroja on 49. Koska terminä avoimuusrekisteri on vakiintunut vasta myöhemmin, tutkimukseen otetaan mukaan myös tulokset haulla ”lobbarirekisteri”, ”vaikuttajarekisteri” sekä yleisemmin ”lobbaussäännöt”. Näillä hauilla tuloksia löytyy kaikkiaan 82, joista puheenvuoroja on 16. Vähentämällä eri hauissa esiintyvät toistot analysoitavaksi jää yhteensä 60 puheenvuoroa. Näiden lisäksi tutkimuksessa käsitellään kansanedustaja Timo Heinosen vuonna 2010, 2012 ja 2017 hallitukselle jättämät kirjalliset kysymykset lobbaussääntöjen luomisesta. Kaikki täysistuntokeskustelut on luettu läpi, ja muut aiheelle relevantit vastauspuheenvuorot on otettu mukaan analyysiin. Lopulta analysoitavia puheenvuoroja (kirjalliset kysymykset ja niihin annetut vastaukset mukaan lukien) kerääntyy yhteensä 71, kaikki vuosien 2010–2023 välillä. Viitteet kerättyyn aineistoon ja analyysissa suoraan lainattuihin puheenvuoroihin löytyvät tutkimuksen lopusta.

Yleisemmällä haulla ”lobbaus” tuloksia löytyy yli 800. Yleisempi tutkimus muustakin lobbaukseen liittyvästä keskustelusta voisi taustoittaa laajemmin Suomen lobbauskeskustelua ja -kulttuuria. Alan toimijoiden ja asiantuntijoiden antamien asiantuntijalausuntojen analyysi taas avaisi näiden maailmojen näkemyksiä lobbauksesta. Tässä tutkimuksessa pyritään kuitenkin tutkimaan lobbaussääntelyä lainsäätäjien eli kansanedustajien ja ministerien näkökulmasta. Aineisto on rajattu eduskunnan täysistuntokeskusteluihin, koska ne toimivat Suomessa kaikista keskeisimpinä virallisen ja julkisen poliittisen keskustelun areenana. Ainoa poikkeus rajaukseen on tehty kansanedustaja Heinosen jättämien kirjallisten kysymysten ja niihin saatujen vastausten kohdalla. Kirjalliset kysymykset ovat sanamukaisesti kirjallisia, joten niitä ei käsitellä suullisesti eduskunnan täysistunnoissa. Kansanedustaja Heinosen esittämät kirjalliset kysymykset käsittelevät kuitenkin keskeisesti avoimuusrekisteriä ja lobbauksen sääntelyä ja ovat yksi ensimmäisistä esityksistä sen puolesta. Kysymyksiin viitataan myös muussa aineistossa.

Aineisto on kerätty ja käsitelty aikajärjestyksessä vanhimmasta uusimpaan. Suurin osa aineistosta sijoittuu avoimuusrekisterilain loppuvalmistelun ja hallituksen esityksen aikoihin vuosille 2022 ja 2023. Aihe on noussut kuitenkin esiin eri konteksteissa jo vuodesta 2010 lähtien. Koska analyysin kohteena ovat yksittäiset puheenvuorot, niiden taustoittaminen on tärkeää. Samassa täysistunnossa pidetyt puheenvuorot käsitellään aineiston koodauksen aikana yhdessä, jotta konteksti pysyy kaikissa

samana. Jos istunnossa on noussut esille vain yksi avoimuus- tai lobbarirekisteriä koskeva puheenvuoro, käyn läpi laajemmin myös keskustelua koskevan pöytäkirjan asiakohdan.

Analyysin aikana puheenvuorot asetetaan tarpeen mukaan kontekstiin kertomalla keskustelun aihe sekä ajankohta. Koska puheenvuorot ovat osa laajempia keskusteluja, on analyysissa viitattava tarpeen mukaan myös joihinkin sellaisiin puheenvuoroihin, joissa ei suoraan mainita sanoja avoimuus- tai lobbarirekisteri. Aineiston käsittelyn aikana on myös huomioitava, että läheskään kaikki puheenvuorot eivät käsittele yksin avoimuusrekisteriä. Puheenvuorot ja laajemmat täysistuntokeskustelut on käyty kuitenkin läpi kokonaisuudessaan. Näin tutkimuskysymysten kannalta epäolennaiset osuudet saadaan rajattua pois. Jos laajempi keskustelu sivuaa selvästi lobbausta, lainvalmistelun avoimuutta tai avoimuusrekisteriä, ne on otettu huomioon aineiston käsittelyssä ja analyysissa.

Ensimmäiset analyysiin kerätyt aineistot sijoittuvat vuosille 2010 ja 2011. Kokoomuksen Timo Heinonen esitti silloisen Mari Kiviniemen (kesk.) hallitukselle 8.7.2010 kirjallisen kysymyksen lobbaussäntöjen luomisen tarpeesta. Heinosen esitys oli ensimmäisiä vaatimuksia avoimuusrekisterin kaltaisen sääntelyn valmistelusta Suomessa. Heinonen otti kantaa sääntelyn puolesta myös kuukautta aiemmin 2.6.2010 järjestetyssä eduskunnan täysistunnossa. Tällöin kommentit liittyivät hallituksen esitykseen puoluelain, vaalirahoituslain sekä rahankeräyslain muuttamisesta. Heinonen uusi esityksensä lobbaussäntöjen puolesta vielä 28.11.2012 ja 13.9.2017. Kaikki kolme silloista oikeusministeriä vastasi Heinosen kysymyksiin kirjallisesti.

11.3.2011 perussuomalaisten kansanedustaja Pirkko Ruohonen-Lerner nosti esille tarpeen ehkäistä vaikutusvallan väärinkäyttöä eduskunnan täysistunnossa. Ruohonen-Lerner esitti tuolloin ratkaisuksi muun muassa lobbarirekisterin perustamista. Puheenvuoro toimi kritiikkinä silloisen Jyrki Kataisen (kok.) hallituksen esitykseen lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen hyväksymisestä. Ruohonen-Lernerin mukaan lakiesitykseen jäi vakavia puutteita lahjonnan suhteen.

Seuraavat esitykset rekisterin käyttöönotosta tulivat vihreiden Pekka Haavistolta sekä Touko Aallolta 15.12.2015. Puheenvuorot esitettiin osana vihreiden, SDP:n ja vasemmistoliiton eduskuntaryhmien jättämää välikysymystä silloisen valtiovarainministeri Alexander Stubbin johtaman lainvalmistelun avoimuudesta, asianmukaisuudesta sekä oikean tiedon välittämisestä eduskunnalle. Välikysymys



liittyi kokuun, joka syntyi valtiovarainministeri Stubbin kerrottua eduskunnalle väärän prosenttiluvun, joka liittyi uutta hallintarekisteriä koskeviin myönteisiin viranomaislausuntoihin. Haavisto toi esille puheenvuorossaan EU:n avoimuusrekisterin onnistumiset ja kannatti sellaisen perustamista myös Suomeen. Aalto toisti vaatimukset lobbarirekisterin toteuttamisesta ja erityisesti pyöröovi-ilmiöön puuttumisesta.

Vuonna 2018 avoimuusrekisteri nousi esille keskustelussa, joka liittyivät edellisen vuoden kuntavaalien vaalirahoituksen valvontaan sekä virkamieslain muutosesitykseen. Vaalirahoituskeskustelussa 14.2.2018 keskusteltiin politiikan pyöröovi-ilmiöstä ja vaadittiin lisää läpinäkyvyyttä vaikuttamistoimintaan. Myös tämän puheenvuoron esitti kokoomuslainen Timo Heinonen. Silloinen kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen (kesk.) esitteli 2.10.2018 hallituksen valmistelemat muutokset valtion virkamiesetiikkaan. Vehviläinen nosti esittelyn lopussa esille lobbarirekisterin säätämisen ja valmistelutyön aloittamisen. Vehviläinen oli saanut juuri käsiinsä vasta valmistuneen selvityksen lobbarirekisterin kansainvälisistä malleista, joka esiintyy lähteenä myös tässä tutkimuksessa.

Vuonna 2019 avoimuusrekisteristä pidettiin viisi puheenvuoroa. Ensimmäisen esitti jälleen Timo Heinonen 14.5.2019 osana hallituksen edellisen vuoden vuosikertomusta. Loput neljä puheenvuoroa esittivät samassa täysistunnossa kansanedustajat Vilhelm Junnila (ps.), Ben Zyskowicz (kok.), Mia Laiho (kok.) sekä Jouni Ovaska (kesk.), ja ne liittyivät VTV:n kertomukseen edellisen vuoden puoluerahoituksen valvonnasta. Kaikissa kommentoitiin Antti Rinteen vetämien hallitusneuvottelujen lobbarikohua. Puheenvuoroissa kyseenalaistettiin lobbareiden läsnäoloa hallitusneuvotteluissa ja kritisoiitiin Rinteen ilmoitusta avoimuusrekisterilain valmistelun aloittamisesta vastauksena kohun aiheuttamaan negatiiviseen julkisuuteen.

Vuonna 2020 avoimuusrekisteri nousi esille kolmessa eri täysistunnossa. Ensimmäisenä Mari Holopaisen (vihr.) puheenvuorossa 22.6.2020. Holopainen toimi tuolloin jo osana avoimuusrekisterilakia valmistelevaa parlamentaarista työryhmää. Holopainen otti puheenvuorossaan kantaa hallituksen esitykseen laeiksi sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain ja Energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Lakivalmistelua ympäröivässä keskustelussa nousivat esiin aikaisemman Kataisen hallituksen mahdollisesti tekemät virheet. Holopainen kyseenalaisti puheenvuorossaan sitä, että lainvalmistelun aikana kuultiin vain kahta asiantuntijaa ja valmistelupöydissä istui laista suoraan hyötyviä edunsaajia. Tähän kritiikkiin

yhtyi osittain vastauspuheenvuorossaan myös Juhana Vartiainen (kok.), jonka mukaan monissa valiokunnissa kuullaan asiantuntijoina pelkkiä edunvalvojia ja asianomaisia. Vartiainen kritisoi myös työmarkkinajärjestöille hänen nähdäkseen myönnettyä lainsäädäntövaltaa. Vartiainen ei maininnut puheenvuorossaan lobbauksen sääntelytarvetta tai avoimuusrekisteriä, mutta aihe sivuaa lobbaussääntelyä Holopaisen puheenvuoron vuoksi.

Avoimuusrekisteristä keskusteltiin seuraavan kerran 1.10.2020 liittyen oikeuskansleri Tuomas Pöystin kertomukseen vuodelta 2019. Pöysti vastasi Mari Holopaisen kysymykseen riippumattoman lainvalmistelun varmistamiseen erityisesti silloisen kaivoslain puitteissa. Holopaisen mukaan oli ongelmallista, että kaivoslakia valmistelemassa työryhmässä istui kaivosyhtiöitä, jotka hyötyvät laista suoraan itse. Oikeuskansleri nosti esille vastauksessaan tarpeen hienosäätää oikeusvaltiota muun muassa avoimuusrekisterin avulla.

Toisen kerran avoimuusrekisteri esiintyi vuoden 2020 täysistuntokeskusteluissa 8.10.2020. Kristillisdemokraattien kansanedustaja Antero Laukkanen esitti tuolloin suullisen kysymyksen Marinin silloisen valtioneuvoston sisäisestä sateenkaariyhteistyöverkostosta. Laukkanen oli esittänyt aiheesta jo aikaisemmin kaksi kirjallista kysymystä, joihin silloinen oikeusministeri Anna-Maja Henriksson vastasi. Laukkanen kertoi kuuluvansa itse avoimuusrekisterityöryhmään ja näkevänsä sateenkaariverkostojen toiminnan lukeutuvan suoraan lobbauksen määritelmän alle. Laukkanen mukaan verkostolle oli annettu valtaa vaikuttaa hallituksen lainsäädäntövalmisteluun. Aihe toistuu uudestaan Laukkanen toimesta vuonna 2022 käytävässä avoimuusrekisterilakikeskustelussa.

Kaksi vuotta myöhemmin 8.2.2022 järjestetyssä täysistunnossa pääministeri Marin piti ilmoituksen hallituksen tulevan vuoden politiikasta sekä keskeisimmistä eduskunnalle annettavista esityksistä. Näiden mukana oli myös hallituksen esitys avoimuusrekisterilaksi. Laista ei käyty istunnossa laajempaa keskustelua, eikä Marin nostanut sitä lausetta enempiä esille. Asiaa käsiteltiin täysistuntokeskusteluissa seuraavan kerran 22.6.2022, kun esitys luovutettiin ensimmäistä kertaa eduskunnalle. Tällöin esittelypuheenvuoron piti oikeusministeri Henriksson, jonka jälkeen keskustelu jatkui muiden edustajien puheenvuoroilla. Kokoomuksesta esitystä kommentoi Timo Heinonen, Paula Risikko ja Sari Multala, vihreistä Atte Harjanne, Mirka Soinikoski ja Mari Holopainen, keskustasta Pasi Kivisaari, sosialidemokraateista Johan Kvarnström, kristillisdemokraateista Antero Laukkanen, perussuomalaisista Jani Mäkelä ja vasemmistoliitosta Anna Kontula. Yhteensä puheenvuoroja on 19, mukaan lukien Henrikssonin esittelypuheenvuoro sekä vastauspuheenvuoro

keskustelun keskivaiheella. Keskustelu päättyi eduskunnan äänestykseen, jonka myötä se hyväksyi hallituksen esityksen sisällön. Esitys siirtyi tämän jälkeen vielä toiseen käsittelyyn, jossa kansanedustajat äänestivät valiokuntien esittämistä lausumaehdotuksista.

Avoimuusrekisteri nousi uudelleen esille 12.10.2022 täysistuntokeskustelussa liittyen valtioneuvoston jäsenten uuteen karenssilakiin. Mari Holopainen näki lakiesityksen askeleena oikeaan suuntaan valmisteltavan avoimuusrekisterilainsäädännön ohella, ja toi esille erityisesti pyöröovi-ilmiön ongelmia. Holopainen nosti esille myös vaikuttajaviestintätoimistojen yleistymisen ja laajentumisen. Keskustelu karenssilasta sijoittui juuri samoihin aikoihin, kun pääministeri Marinin erityisavustaja Niilo Toivanen siirtyi pian tehtävänsä aloittamisen jälkeen töihin konsulttitoimistoon. Uusi karenssilaki mahdollisti tälle vuoden palkallisen karenssiajan.

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilainaksi saapui eduskunnan toiseen käsittelyyn 21.3.2023. Myös toisessa käsittelyssä puheenvuoroja pidettiin yhteensä 19, mukaan lukien perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Leena Meren (ps.) esittelypuheenvuoro. Esitystä kommentoivat kokoomuksesta Paula Risikko ja Ben Zyskowicz, vihreistä Saara Hyrkkö ja Mari Holopainen, perussuomalaisista Minna Reijonen ja keskustasta lakivalmistelun parlamentaarista työryhmää johtanut Markus Lohi. Holopainen ja Zyskowicz pitävät puheenvuoroista yhteensä yli puolet, Holopainen seitsemän ja Zyskowicz neljä. Edustajien vuoropuhelu käsitteli vihreiden varapuheenjohtajien lobbaustaustoja sekä kokoomuksen edustajien läheistä yhteistyötä yksityisten terveysalan yritysten kanssa. Keskustelun lopussa eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen muutoksineen ja asian käsittely päättyi.

Lain hyväksynnän jälkeen avoimuusrekisteri nousi esille vielä muutamaan otteeseen, mutta vain ohimennen. Ensimmäisen kerran aihe esiintyi 3.10.2023 osana keskustelua hallituksen esityksestä kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamisesta. Tällöin sosialidemokraattien Joonas Räsänen toi esille avoimuusrekisterilain keinona tuoda julki yritysten vuorovaikutusta poliittiseen päätöksentekoon. Räsänen toivoi avoimempaa raportointia myös yritysten suunnalta. Perussuomalaisen Arja Juvonen mainitsi avoimuusrekisterin muutamaa päivää myöhemmin 5.10.2023 käytävässä täysistuntokeskustelussa VTV:n vuoden 2022 kertomuksesta ja tarkastusvaliokunnan mietinnöstä. Rekisteristä ei käyty laajempaa keskustelua, vaan se mainittiin yhtenä VTV:n uusista tehtävistä lainsäädännön tullessa voimaan vuoden 2024 alussa. Viimeisen kerran tutkimuksen aineiston keruuaajan aikana avoimuusrekisteri nousi esille 25.4.2023 eduskunnan

tilintarkastajien tilintarkastuskertomukseen liittyvässä keskustelussa. Veijo Niemi (ps) esitteli kertomuksen eduskunnan tilintarkastajien puheenjohtajana. Rekisteri mainittiin yhtenä VTV:n uusista tehtävistä. Kaksi viimeistä puheenvuoroa käsitelivät avoimuusrekisteriä vain sivuten ja osana VTV:n uusia tehtäviä, joten ne eivät ole analyysin kannalta kovinkaan olennaisia.

Aineistosta huomaa, että puheenvuoroissa toistuivat erityisesti sellaiset nimet, jotka olivat olleet muutenkin aktiivisia avoimuusrekisterilain tai yleisesti lobbaussääntelyn suhteen. Ensimmäiset esitykset sääntelyn luomiseksi tulivat kokoomuksen Timo Heinoselta. Heinonen piti yhteensä viisi puheenvuoroa ja esitti kolme kirjallista kysymystä lobbaussääntöjen luomisesta. Mari Holopainen piti puheenvuoroista 14 eli selkeästi suurimman osan. Holopainen toimi vihreiden edustajana avoimuusrekisterilain parlamentaarisessa työryhmässä. Muita toistuvia nimiä ovat kokoomuksesta Ben Zyskowitz, Paula Risikko, Sari Multala ja Mia Laiho; perussuomalaisista Jani Mäkelä; kristillisdemokraateista Antero Laukkanen; vasemmistoliitosta Anna Kontula; ruotsidemokraateista Anna-Maja Henriksson; keskustasta Markus Lohi ja vihreistä Pekka Haavisto ja Mirka Soinikoski. Risikko toimi avoimuusrekisterilain valmistelua koskevan parlamentaarisen ohjausryhmän puheenjohtajana asemassaan eduskunnan puhemiehenä. Hänen aikanaan alkoi lain virallinen esivalmistelu. Markus Lohi johti avoimuusrekisterilakia valmistelevaa parlamentaarista työryhmää ja Antero Laukkanen toimi ryhmässä kristillisdemokraattien edustajana. Vaikka suuri osa puheenvuoroista tuleekin samoilta henkilöiltä, voimme olettaa näiden edustavan pitkälti myös puolueiden eduskuntaryhmien näkemyksiä.

## 5.2. Sisällönanalyysi

Tutkielman menetelmänä käytetään sisällönanalyysia. Sisällönanalyysi voidaan ymmärtää suhteellisen laajana teoriakehyksenä, jonka tarkoitus on kirjaimellisesti analysoida erilaisia sisältöjä kuten tekstiä, kuvia tai puhetta. Sisällönanalyysi voidaan erotella menetelmällisesti kuitenkin analyysin tulkintaan käytetyn päättelyn logiikan kautta. Induktiivinen analyysi, eli yksittäisestä yleiseen vedettävä analyysi, tarkoittaa teorian luomista aineiston havaintojen pohjalta. On kiisteltyä, kuinka realistista tämä lopulta on. Onko mahdollista tehdä niin sanotusti ”puhtaita havaintoja” ilman mitään taustalla vaikuttavaa ennakoasetelmaa ja -käsitteitä? Deduktiivisessa analyysissä luodaan aineistolle merkityksiä teorian kautta. Olemassa on myös kolmas menetelmä, eli abduktiivinen päättely, joka mahdollistaa teorianmuodostuksen aineistosta jonkin olemassa olevan teoreettisen

johtajatuksen kautta. Näitä kolmea menetelmää voidaan kuvailla karkeasti samassa järjestyksessä myös aineistolähtöiseksi, teorialähtöiseksi tai teoriaohjaavaksi analyysiksi. (Tuomi & Sarajärvi 2018.)

Tässä tutkimuksessa analyysin lähtökohtana toimii teoreettinen viitekehys, joka keskittyy lobbaukseen poliittisena toimintana, avoimuusrekisterilain kehitykseen ja sisältöön sekä avoimuuteen poliittisena ihanteena. Tutkimus on siis pitkälti teorialähtöistä. Tämä olemassa oleva kehys toimii tutkimuksen ”käsitejärjestelmänä”, joka määrittää, ”miten aineiston hankinta järjestetään ja miten tutkittava ilmiö käsitteenä määritellään” (Tuomi & Sarajärvi 2018). Sarajärven (2002) mukaan teorialähtöinen analyysi tulee aloittaa analyysirungon muodostamisella. Aineistoa läpikäydessä sitä luokitellaan eri kategorioihin analyysirungon sisälle. Yhtä tärkeää on luokitella erikseen ne asiat, jotka jäävät sen ulkopuolelle. Laadullisissa analyysissä tulee varmistaa tarpeeksi tarkka tutkimuskysymysten sekä aineiston rajaaminen, jotta analyysi pysyy raiteillaan. Näin ollen teorialähtöinen analyysi helpottaa myös tämän tutkimuksen toteutusta, koska teoria ja konteksti rajaavat itsessään sen, mitä aineistosta etsitään. Liika vapaus tai väljyys tässä vaiheessa voisi johtaa loputtomaan määrään kiinnostavia aihealueita. Vastaamalla kunnolla rajattuihin kysymyksiin saadaan mielekkäämpää tietoa kuin keräämällä aineistosta kaikki mahdollinen. (Tuomi & Sarajärvi 2018.)

Aineiston rajaaminen vain tutkimuskysymysten kannalta olennaisiin aiheisiin on välttämätöntä, mutta voi nostattaa myös kysymyksiä. Kuinka paljon tutkijan omat tulkinnat ja ennakoasetelmat vaikuttavat rajaukseen? Käsiteltäisiinkö sama aineisto eri tavoin kahden eri tutkijan toimesta? Kiviniemen (2018) mukaan on tavallista, että tutkijan omat perspektiivit vaikuttavat aineiston käsittelyyn ja sen luonteeseen. Kiviniemi (2018) muistuttaakin, että ”Laadullinen aineisto ei siis sellaisenaan kuvaa todellisuutta, vaan todellisuus välittyy meille tulkinnallisten prismojen tai tarkasteluperspektiivien välittämänä”. Teorialähtöisessä tai -ohjaavassa analyysissä rajauksen ja aineiston keräämisen tukena toimii kuitenkin sama teoreettinen viitekehys, johon lukijakin voi analyysia verrata.

Tutkimuksen voisi argumentoida hyödyntävän myös aineisto- tai teoriaohjaavia menetelmiä, koska osa kategorioinnista muodostuu lopulliseen muotoonsa vasta aineistoa käsitellessä. Analyysin ei voida väittää olevan kuitenkaan puhtaan aineistolähtöistä, koska jo pelkkä aineiston kerääminen pohjautuu tutkimuksen alussa esiteltyyn viitekehukseen. Tutkimuksessa ei analysoida tietyn ajanjakson kaikkia eduskuntakeskusteluja, vaan teoreettinen viitekehys on vaikuttanut siihen, mitä

hakutermejä aineiston keräämiseen on käytetty. Teoriaa on käytetty myös apuna arvioimaan, tulisiko aineistoon lisätä joitain hakutermin ulkopuolisia aineistoyksiköitä. Näiden suhdetta ja relevanttiutta teoriaan ja tutkimuskysymyksiin on arvioitu olemassa olevan tiedon perusteella.

Sisällönanalyysin avulla pystytään analysoimaan aineistoa ”systemaattisesti ja objektiivisesti”. Tarkoituksena on Tuomen ja Sarajärven (2018) mukaan luoda ”sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä”. Tässä tutkimuksessa aineiston käsittelyssä on hyödynnetty Atlas.ti-analysointiohjelmaa, joka mahdollistaa aineiston lajittelun ja koodauksen. Erilaisia tietokoneohjelmista on Laajalahden ja Herkaman (2018) mukaan käytetty määrällisessä analyysissä jo 1950-luvulta lähtien. Laadullista analyysia varten kehitetyt ohjelmistot yleistyivät 1990-luvulla. Erityisen hyödyllistä Atlas.ti-tyyppisten ohjelmien käyttö on silloin, kuin aineistoa on suuri määrä. (Laajalahti & Herkama 2018.) Ohjelmisto ei itse tee analyysia, vaan toimii sen tukena. Näin on myös tämän tutkimuksen kohdalla. Koodaus on tehty täysin itsenäisesti, joten sen tukena ei ole hyödynnetty Atlas.ti:n uutta tekoälyteknologiaa.

Aineiston koodauksella tarkoitetaan aineiston läpikäyntiä merkitsemällä ylös ne asiat, jotka liittyvät tutkimusasteleemiin ja -kysymyksiin. Koodauksen avulla siis jäsennellään aineistoa. (Tuomi & Sarajärvi 2018.) Puheenvuorot on koodattu virke virkkeeltä, jotta käsittelyn varmistetaan pysyvän johdonmukaisena aineiston läpi. Virkkeiden koodaamisessa on kuitenkin otettu huomioon puheen konteksti, jotta asiat pysyvät asiakokonaisuuksissaan.

Atlas.ti-ohjelma kvantifioi automaattisesti aineiston eri kategoriat. Kvantifiointi, eli aineistoyksiköiden määrien laskeminen ja esittäminen, on sisällön erittelyn ominaispiirteitä. Sisällön erittely erotetaan yleensä tavallisesta sisällönanalyysistä, joka keskittyy ennemminkin aineiston sanalliseen kuvaamiseen. Mikään ei kuitenkaan estä erittelyn ja kvantifioinnin hyödyntämistä myös sisällönanalyysin apuna. (Tuomi & Sarajärvi 2018.) Tämän tutkimuksen kannalta eri kategorioiden määrät eivät ole yhtä keskeisiä kuin niiden sisällöt. Määrät kuvaavat kuitenkin omalta osaltaan sitä, kuinka yleisiä tai harvinaisia tietyt näkemykset ja aiheet ovat. Määrälliset arvot kertovat siitä, kuinka paljon lobbaussääntelystä on puhuttu minäkin ajanjaksona, onko lobbaus nähty ennemminkin positiivisessa vai negatiivisessa valossa sekä siitä, onko eduskunnassa kuultu enemmän myönteisiä vai kielteisiä puheenvuoroja avoimuusrekisterin perustamisesta. Aineistossa toistuvat kuitenkin usein samat henkilöt, jotka toistavat puheissaan usein samoja asioita. Näin ollen pelkät tilastolliset määrät eivät välttämättä kerro muuta kuin sen, kuka täysistunnossa on eniten puhunut.

Aineiston käsittelyssä on pitänyt ottaa huomioon se, että osa puheenvuoroista on huomattavasti pidempiä kuin toiset ja monissa puhutaan avoimuusrekisterin lisäksi muistakin aiheista. Nämä tutkimuksen kannalta epärelevantit virkkeet on luokiteltu omaan kategoriaansa. Erityisen pitkistä puheenvuoroista on aineiston käsittelyn helpottamisen kannalta leikattu kokonaan pois epärelevantit kohdat. Näin on tehty kuitenkin vasta puheenvuorojen sekä laajemman istuntokeskustelun tarkan läpilukemisen jälkeen. Litteroitua puhetta käsitellessä on otettava huomioon myös se, että ihmiset puhuvat eri tavoilla ja käyttävät erilaisia retorisia keinoja. Näin ollen puheiden ja laajempien keskustelujen konteksti on erityisen tärkeää, jotta puhetta tulkitaan oikein. Läpinäkyvyyden nimissä on kuitenkin myönnettävä, että puhetta tulkitessa tekijän omien ennakkokäsitysten vaikutusta on vaikea välttää. Se, miten lukija itse tulkitsee tiettyjä kielikuvia, muotoiluja ja viittauksia, vaikuttavat siis myös siihen, miten ne on koodattu. Analyysiosuudessa tulokset käydään läpi, ja niistä tehdyt tulkinnat perustellaan. Aineisto on myös julkisesti saatavilla, ja liitteet siihen löytyvät myös tämän tutkimuksen lopusta.

Aineiston yläkategoriointi on muodostettu teoreettisen viitekehyksen avulla. Yläkategorioihin on nostettu tutkimuksen kannalta keskeisimmät aiheet: lobbaus poliittisena toimintana, näkemykset avoimuusrekisteristä ja laajemmin lobbaussääntelystä sekä suhtautuminen avoimuuteen. Ensimmäisen yläkategorian kautta tutkimuksessa pyritään avaamaan, miten kansanedustajat ja ministerit ylipäättään suhtautuvat lobbaukseen. Toiseen kategoriaan luokitellaan aineisto, jossa puhutaan lobbauksen sääntelystä. Kolmannessa kategoriassa pohditaan suhtautumista avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen demokratian ja lobbaussääntelyn ihanteina. Viimeinen ”muut” -kategoria sisältää tutkimusasetelman ulkopuolelle jäävät aiheet. Kategoriaan on laskettu myös esimerkiksi aina puheiden alussa esitetyt tervehdykset puhemiehelle sekä aiheeseen liittymättömät välihuudot.

Aineisto jaetaan konteksti ja laajempi keskustelu huomioon ottaen sävyn ja sisällön mukaan vielä omiin alakategorioihinsa. Alakategoriat ovat syntyneet myös pitkälti teoriapohjaisen deduktiivisen analyysin avulla, mutta niiden syntyyn on vaikuttanut myös aineiston abduktiivinen analyysi. Näin teoria ja konteksti ovat ohjanneet kategorisointia, mutta aineistosta on voitu nostaa esille myös jälkikäteen havaittuja aiheita. Alakategorioiden avulla analyysia voidaan suunnata eri aiheisiin ja painotuksiin. Aineiston kvantifiointi voi kertoa tässä vaiheessa siitä, kuinka usein tietyt aiheet tai painotukset esiintyvät aineistossa. Tämä ei kerro yksin kaikkea, mutta auttaa painottamaan tiettyjä aiheita analyysivaiheessa.

Aineiston koodaamisen jälkeen saadut tulokset näkyvät seuraavissa taulukoissa:

### **Lobbaus poliittisena toimintana**

Lobbaus positiivisessa valossa	69
Lobbaus negatiivisessa valossa	255
Lobbareiden tasa-arvoisuus	55
Lobbauksen kohteiden oma vastuu	29
Asiantuntijatiedon merkitys	25
Muut maininnat lobbauksesta	89
<b>Yhteensä:</b>	<b>522</b>

Taulukko 1: Lobbaus poliittisena toimintana

### **Avoimuusrekisteri ja lobbaussäätely**

Avoimuusrekisteri positiivisessa valossa	137
Avoimuusrekisteri negatiivisessa valossa	95
Avoimuusrekisterin sisältö ja valmistelu	137
Nykyisen sääntelyn riittämättömyys	24
Lobbausta sivuava säätely	91
Muut maininnat avoimuusrekisteristä tai muusta lobbaussäätelystä	36
<b>Yhteensä:</b>	<b>520</b>

Taulukko 2: Avoimuusrekisteri ja lobbaussäätely

### **Avoimuus ja läpinäkyvyys**

Avoimuus positiivisessa valossa	183
Avoimuus negatiivisessa valossa	0
Asioiden salaaminen	27
Muut maininnat avoimuudesta	11
<b>Yhteensä:</b>	<b>221</b>

Taulukko 3: Avoimuus ja läpinäkyvyys

### **Muut**

<b>Yhteensä:</b>	<b>195</b>
------------------	------------

Taulukko 4: Muut



## 6. Analyysi

Analyysiosuudessa pyritään vastaamaan tutkimuksen alussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin eli siihen, miten avoimuusrekisteristä ja laajemmin lobbaussäätelystä on keskusteltu eduskunnassa, mitä tämä kertoo kansanedustajien suhtautumisesta lobbaukseen sekä lopuksi, miten avoimuuden ihanne esiintyy kansanedustajien täysistuntokeskusteluissa. Analyysi tehdään luvussa viisi esiteltyjen pääkategorioiden kautta. Alkuun tutkitaan, miten aineistossa puhutaan lobbauksesta. Tämän jälkeen huomio siirtyy keskusteluun avoimuusrekisteristä ja laajemmin lobbaussäätelystä. Viimeisessä alaluvussa analysoidaan avoimuuden ja läpinäkyvyyden ihanteiden esiintymistä kansanedustajien puheenvuoroissa.

### 6.1. Lobbaus poliittisena toimintana

Ymmärtääkseen avoimuusrekisteriin ja lobbaussäätelyyn liittyvää keskustelua tulee ensin käydä läpi siinä esiintyviä näkemyksiä lobbauksesta itsestään. Näitä arviointeja käytetään perusteina sääntelyn puolesta tai sitä vastaan. Lobbaushan ei ole toimintana mitään uutta, ja sillä on pitkä perinne osana Suomen poliittista järjestelmää. Miksi sääntelylle nähtiin lopulta tarve?

Lobbaus on aineistossa keskeinen aihe, josta puhutaan useilla eri painotuksilla ja useista eri näkökulmista. Aihe nousee esille 522 kertaa. Merkittävässä osassa aineistossa sävy on varsin positiivinen, ja lobbausta kuvataan tarpeellisenä demokratian ja hyvän hallintotavan osana. Puheella legitimoidaan lobbausta ja tehdään pesäeroa korruptioon ja muuhun epäasialliseen toimintaan. Ensimmäisissä vaatimuksissa alan sääntelylle kokoomuksen Timo Heinonen (2010a) kuvaili lobbausta seuraavasti:

On kiistaton tosiasia ja aivan hyväksyttävääkin, että lobbaaminen kuuluu päätöksenteon arkeen kaikissa parlamentaarisisissa järjestelmissä niin täällä Suomen eduskunnassa kuin myös ympäri maailman.

Lobbauksen positiiviset kuvaukset vaikuttavatkin kytkeytyvän sen merkitykseen päätöksenteon laadun ja luotettavuuden kannalta. Muun muassa kokoomuksen konkarikansanedustaja Ben Zyskowicz (2019) kuvasi lobbauksen olevan ”oikeutettua laillista toimintaa”, joka on saanut ”liian huonon maineen”. Avoimuusrekisterilakiesitystä koskevassa täysistuntokeskustelussa

esittelypuheenvuoroa pitänyt oikeusministeri Anna-Maja Henriksson (2022a) taas painotti, että ”avoimuusrekisterin tarkoituksena ei ole estää yhteiskunnallista vaikuttamista ja vuoropuhelua vaan tehdä siitä nykyistä avoimempaa”. Samassa esittelypuheenvuorossa Henriksson (2022a) kehuu päättäjien ja lobbareiden välistä suhdetta:

Tämä viranomaisten, päättäjien ja yhteiskunnan eri toimijoiden välinen hyvä yhteistyö on vahvuutemme ja keskeinen osa suomalaista demokratiaa.

Myös tutkimuskirjallisuudessa lobbausta käsitellään usein suhteessa demokratiaan ja poliittiseen päätöksentekoon. Bitontin (2017, 17) mukaan lähestymistavat eroavat siinä, näkevätkö ne lobbauksen yhtenä demokratiaan kuuluvana osallistumisen muotona vai sen vääristymänä. Painotuseron voi nähdä myös aineistossa positiivisten ja negatiivisten puheenvuorojen välillä.

Puheenvuoroissa toistuu ajatus lobbauksen kaksisuuntaisuudesta ja vastavuoroisuudesta eli Jaatisen (1998, 24) kutsumasta symmetrisestä lobbauksesta. Vihreiden Atte Harjanteen (2022) mukaan vuoropuhelu ja tiedonvaihto ovat ”tärkeitä hyvälle päätöksenteolle”. Lobbarit pyrkivät vaikuttamaan päätöksiin itselleen myönteisellä tavalla, mutta samalla päättäjät saavat vastavuoroisesti näiltä asiantuntemusta ja arvioita lakien vaikutuksista. Asiantuntijuutta ja sen merkitystä lainvalmistelun laadun kannalta painotettiin muissakin puheenvuoroissa. Keskustan Pasi Kivisaaren (2022) mukaan vaikuttamistoimet ovat ”oiva keino lisätä ja laajentaa omaa ymmärrystä ja syventää tietoa ajankohtaisesta asiasta”. Samalla Kivisaari (2022) korosti päättäjien omaa vastuuta tiedon hyödyntämisen suhteen:

Oikeastaan omalle vastuulle jää se, miten esitettävään näkökulmaan suhtautuu, ja toki parhaimmillaan käsitys kokonaisuudesta myös kirkastuu.

Lobbauksen kohteiden oma vastuu toistuu myös muissa puheenvuoroissa. Kokoomuksen Paula Risikko (2022a), joka toimi myös eduskunnan puhemiehenä avoimuusrekisterilain valmistelua arvioivan parlamentaarisen työryhmän puheenjohtajana, asetti päävastuun asiattoman lobbauksen estämiseen päättäjille itselleen:

Päävastuu on henkilöllä, joka ne evästykseltä sitten kuulee, siitä, että mitä hän vie eteenpäin ja mitkä hän hyväksi näkee.

Lobbauksesta puhutaan paljon positiiviseen sävyyn, mutta huomionarvoista on, että negatiivisia mainintoja on lähes nelinkertainen määrä. Siinä missä positiivisia mainintoja on 69, negatiivisia on jopa 255. Tässä vaiheessa on hyvä selventää, että aineistoyksiköt ovat yksittäisiä virkkeitä, joten samassa puheenvuorossa on voitu puhua lobbauksesta sekä positiiviseen että negatiiviseen sävyyn. Sävy on tulkittu negatiiviseksi, jos puhuja korostaa lobbauksen ongelmia, yhdistää lobbauksen korrupioon tai syyttää muita epäasiallisesta lobbaustoiminnasta. Osassa puheenvuoroista halutaan erottaa niin kutsuttu ”normaali lobbaaminen” korruptoituneesta oman edun tavoittelusta. Osassa taas kuvataan yleisemmin lobbaukseen liitettäviä negatiivisia mielikuvia eikä välttämättä suoranaisesti puhujan tai tämän puolueen omia kantoja:

Se [lobbaus] herättää meissä suomalaisissa intohimoja, ja sillä on usein mielissämme negatiivinen kaiku, vähän epäilyttäväkin verho, samanlainen kuin tänä päivänä valitettavasti myös vaalirahoituksella (Heinonen 2010a).

Myös SDP:n Johan Kvarnström tunnisti lobbauksen ristiriitaisen maineen. Hänen mukaansa ero näkyy siinä, miten eri tavalla osa ihmisistä suhtautuu esimerkiksi termiin ”osallistava valmistelu” verrattuna termiin ”lobbaus”. Vaikka Kvarnströmin mielestä lobbaus on ”keskeinen osa toimivaa demokratiaa”, hän myönsi sen olevan ilmiönä ”myös osittain ongelmallinen” ja äärimmillään jopa demokratiaa uhkaava. (Kvarnström 2022.)

Suomen lobbauskulttuurin ongelmia kuvataan aineistossa usein piileviksi ja siten sääntelyn ulkopuolelle jääviksi. Perussuomalaisten Pirkko Ruohonen-Lerner vaati vuonna 2011 lobbaussääntelyn perustamista keskustelussa kansanedustajien lahjusrikosten kriminalisoinnista. Ruohonen-Lerner (2011) kritisoi laki- ja perustuslakivaliokuntien päätöstä muuttaa alkuperäistä lakiesitystä uskoen, että uudistukseen jäi ”selkeä valuvika”. Hän muistutti esityksen olevan muun muassa GRECO:n viimeisimpien suositusten vastainen. Ruohonen-Lerner kuvasi puheenvuorossaan Suomessa tapahtuvaa epäasiallista vaikuttamistoimintaa:

Yli puolet eli 57 prosenttia suomalaisista uskoo, että Suomessa on korrupiota, koska liike-elämän ja poliitikkojen suhteet ovat turhan tiiviit. Luku on EU:n korkein ja nakertaa kansalaisten luottamusta koko poliittiseen järjestelmäämme (Ruohonen-Lerner 2011.)

Aineisto on kerätty yli kymmenen vuoden aikaväliltä, joten aikaikkunaan on mahtunut useita poliittisia kohuja. Lobbauskohut ja syytökset epäasiallisista suhteista lobbareihin nousivatkin esiin

lähes kaikkien eduskuntaryhmien puheenvuoroissa. Lobbauksen negatiiviset puolet korostuivat erityisesti näitä ympäröivässä keskustelussa.

Aineistossa nousivat esille erityisesti vaalirahoituskohu, valtiovarainministeri Stubbin hallintarekisterikohu, Rinteen hallituksen hallitusneuvottelukohu, pyöröovi-ilmiö, sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistukseen (sote-uudistus) sekä kaivoslakiuudistukseen liittynyt lobbaus. Lobbauksen ongelmia käytettiin perusteina lobbaussäätelylle, mutta säätelyvaatimukset toimivat samalla poliittisina aseina vastustajia kohtaan.

Sekä sote-uudistukseen että kaivoslakiin liittyi merkittävä määrä kritiikkiä yksityisyriyten roolista lainvalmistelussa. Sote-uudistuksessa oli kyseessä valtava kokonaisuus, joka johti lopulta uusien hyvinvointialueiden luomiseen ja ensimmäisten aluevaalien järjestämiseen. Hanketta pyrittiin edistämään erityisesti Juha Sipilän hallituskaudella, ja se johti lopulta koko hallituksen eroon. Loppukauden ajan hallitus toimi toimitusministeriönä. Uudistus hyväksyttiin lopulta Marinin hallituksen esityksen perusteella. Sote-uudistuksen valmistelun aikana erityisesti kokoomusta syytettiin liian läheisistä väleistä yksityisiin terveysalan yrityksiin. Useita kokoomustoimijoita siirtyi hallituskauden jälkeen kyseisiin yrityksiin töihin. Tämä johti osaltaan myös syytöksiin pyöröovi-ilmiöstä. Muun muassa vihreiden Mari Holopainen (2023a) kritisoi kokoomuksen toimintaa:

— osa teidän kansanedustajistanne toi esiin, että te olitte vastaanottaneet täällä tietoa ja ohjeita myös näiltä sote-alan yrityksiltä suoraan niiden eduksi.

Vanhaa kaivoslakia uudistettiin vuonna 2023. Valmistelu aloitettiin kuitenkin jo Sipilän hallituskauden aikana, jolloin prosessiin oli otettu tiiviisti mukaan kaivosalan yrityksiä. Vihreiden Holopainen (2020a) kritisoi myös tätä valmisteluprosessia todeten, että ”siellä on mukana tekemässä luonnosta niitä yhtiöitä, joilla on suora taloudellinen intressi.” Holopaisen (2020a;2020b) mukaan toiminnan voidaan määritellä olevan ”aivan suora rakenteellisen korruption muoto”, ja kysyi ratkaisua alan lobbausongelmiin oikeuskansleri Tuomas Pöystiltä. Pöysti (2020) vastasi, että eri toimialat voivat osallistua lakiesitysten taustavalmisteluun, mutta esitykset tulee tehdä ”riittävän objektiivinen ja niistä yksittäisistä edunsaajista etäällä oleva kokoonpano”. Pöysti (2020) näki avoimuusrekisterin mahdollisena keinona objektiivisuuden parantamiseen ja lopetti puheensa toteamalla, että ”kyllä meillä tämän asian osalta olisi vielä tällaista oikeusvaltion hienosäätöä tehtävä.”

Yksiä aikaisimpia vaatimuksia avoimuusrekisterille esitettiin vihreiden, SDP:n sekä vasemmistoliiton vuonna 2015 esittämän välikysymyksen yhteydessä. Vihreiden Pekka Haavisto (2015) liitti vaatimuksen epäluottamuslause-esitykseensä, joka liittyi Stubbin hallintarekisterikommentteihin ja väärän tiedon antamiseen eduskunnalle. Oppositioyhmien esityksenä oli, että avoimuusrekisteri parantaisi kansalaisten luottamusta päätöksenteon avoimuuteen ja laatuun:

Ei saa syntyä vaikutelmaa, että lakeja Suomessa valmistellaan suppeasti valittujen eturyhmien kanssa ilman julkista ja avointa keskustelua (Haavisto 2015).

Kaikista kohuista eniten avoimuusrekisteri- ja lobbaussäätelykeskustelussa oli esillä kuitenkin silloisen pääministeriehdokas Antti Rinteen hallitusneuvottelukohu vuonna 2019. Uudet hallituspuolueet olivat kovan kritiikin kohteena eduskunnan täysistuntokeskusteluissa. Rinteen vetämiin hallitusneuvotteluihin oli otettu mukaan ennätysmäärä lobbareita. Kokoomuksen Timo Heinonen (2019) kutsui hallitusta muun muassa Suomen ”ensimmäiseksi lobbarihallitukseksi” ja väitti hallitusohjelmaa ostetuksi. Heinonen (2019) viittasi myös Helsingin yliopiston oikeustieteen apulaisprofessori Emilia Korkea-ahon arvioihin tilanteesta; Korkea-ahon Helsingin Sanomille antaman haastattelun mukaan erityisesti vaikuttajaviestintätoimistojen osakkaiden ja työntekijöiden osallistuminen neuvotteluihin näytti pahalta. Kokoomuksen toinen edustaja Mia Laiho (2019) kyseenalaisti, miksi päätöksiä ovat tekemässä lobbarit kansan äänestämien kansanedustajien sijaan. Keskustan kansanedustaja Jouni Ovaskan (2019) mukaan keskustan neuvottelijoina voisivat toimia vain ”kansalta valtakirjansa saaneet edustajat”. Myös oppositiopuolue perussuomalaisista esitettiin kritiikkiä:

Menneinä vuosina Säätyalon ovi kävi niin tiuhaan, että äänekkäimmät kriitikot ehdottivat pyöröoven asentamista. Tällä kertaa asennukselle ei kuitenkaan ole tarvetta, koska lobbarit on puolueiden toimesta päästetty aivan neuvotteluiden ytimeen — (Junnila 2019).

Lobbauksen ammattimaistuminen ja sen merkityksen kasvaminen noteerattiin eduskunnassa. Haaviston (2015) mukaan elämme nyt ”lobbarien ja edunvalvojien aikakautta”. Jo vuonna 2010 Heinonen totesi Suomen lobbauskeinojen ammattimaistuneen ja vaikutuskeinojen monipuolistuneen. Kaksi vuotta myöhemmin Heinonen (2012) vetosi sääntelytarpeen vain kasvaneen:

Vielä vuonna 2010 totesin kysymyksessäni, että meillä Suomessa lobbausta ei nähdä ongelmana. Kuitenkin koko ajan aihe puhuttaa ja vaikuttaminen lisääntyy. Tarve yhteisille avoimille pelisäännöille ja rekisterille on siis koko ajan kasvava.

Eri lobbaustahoista puhuttiin aineistossa harvemmin. Eniten kritiikkiä tai vähintäänkin epäilyjä saivat osakseen viestintä- ja konsulttifirmat, joista puhuttiin aineistossa usein myös pelkällä termillä ”lobbausfirmat”. Kritiikki liittyi pääasiassa alaa koskevaan pyöröovi-ilmiöön sekä siihen, että firmat salaavat asiakkaansa. Mari Holopainen (2022a) koki huolestuttavana, ettei aikaisemmalla karenssisääntelyllä pystytty puuttumaan esimerkiksi entisten pääministerien Paavo Lipposen ja Esko Ahon kytköksiin Venäjän valtion omistamien suuryritysten kanssa. Myös työmarkkinajärjestöt saivat kritiikkiä osakseen erityisesti kokoomuksen suunnasta. Kokoomuksen Juhana Vartiainen (2020) mukaan työmarkkinajärjestöille on luovutettu Suomessa jopa suoraan lainsäädäntövaltaa. Kritiikin tunnistaa myös tutkija Anders Blom (2018, 307), jonka mukaan Suomen työmarkkinajärjestelmästä on muodostunut maassa lobbauksen sokea piste. Kokoomus sai osaltaan kuulla arvosteluja edustajiensa suhteista terveysalan yksityisyrittäjiin.

Kristillisdemokraattien kansanedustaja Antero Laukkanen (2020;2022), joka toimi myös osana avoimuusrekisteriä valmistelevaa parlamentaarista työryhmää, kyseenalaisti puheenvuoroissaan Marinin valtioneuvoston sisäisen epävirallisen sateenkaariverkoston toimintaa. Sateenkaariverkoston kuului useampi ministeri sekä joukko virkamiehiä, ja toimintaan osallistui eri seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen etujärjestöjä. Laukkanen (2020) esitti aiheesta kaksi kirjallista kysymystä, mutta toi asian esille myös laajemmassa lobbaussääntelykeskustelussa eduskunnan täysistunnossa. Seuran olemassaolo oli hänen mukaansa ongelmallinen, koska sen toiminnasta tai osallistujista ei ollut saatavilla julkista tietoa. Hänen mukaansa oli selvää, että verkosto ”kenenkään tietämättä osallistuu lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun”. Laukkanen kutsuikin toimintaa ”raskaan sarjan lobbaukseksi”. Samalla hän korosti, ettei vastusta seuraa sinänsä, vaan vaati sen toimintaan yksinkertaisesti lisää läpinäkyvyyttä ja tasavertaisuutta. (Laukkanen 2020.)

Lobbareiden tasa-arvoinen kohtelu nousi esille muissakin puheenvuoroissa. Muun muassa Heinosen (2010a) mukaan päättäjien tulisi kuunnella ”kaikkia tahoja tasapuolisesti”. Vasemmistoliiton Anna Kontula (2022b) ja vihreiden Mari Holopainen (2023c) toivat esille myös rahoituksen ja resurssien merkityksen lobbaustoiminnalle. Avoimuusrekisterivalmistelun aikana useampi kansanedustaja halusikin erikseen painottaa, ettei laki saisi vaikeuttaa pienten toimijoiden vaikutustyötä.

Myös asiantuntijatietaa arvostetaan läpi aineiston. Bitontin (2017, 17) mukaan asiantuntijuutta korostetaan yleensä lobbaukseen positiivisesti suhtautuvassa tutkimuskirjallisuudessa. Aidosti objektiivinen ja riippumaton asiantuntijatieta haluttiin monissa puheenvuoroissa kuitenkin erottaa muusta lobbauksesta. Esimerkiksi vihreiden Holopaisen (2022b) mukaan intressiryhmien lisäksi tarvitaan ”tutkittua tietoa, joka pystyy hieman kauempaa tarkastelemaan, ottamaan askeleen taaksepäin ja tarkastelemaan ilmiötä laajemmin”. Monissa puheenvuoroissa vaadittiin, että lainvalmistelussa kuultaisiin lobbareiden sijaan tai lisäksi enemmän tutkijoita. Haavisto (2015) viittasi omassa puheenvuorossaan silloisen pääministeri Sipilän lausahdukseen A-studion haastattelussa ”kaiken maailman dosenteista” painottamalla, että ”dosentti ei saa olla kirosana”. Osa kansanedustajista myös kyseenalaisti asiantuntijoiden legitimitettä ja valintaperusteita syyttäen heitä asiantuntijoiden sijaan asianomaisiksi. Vartiainen (2020) kommentoi asiantuntijakuulemisia omassa puheenvuorossaan:

Se on ollut itsellenikin väkevä kokemus, nyt kun täällä viisi vuotta olen ollut, miten monissa valiokunnissa se usual suspects -lista, tavanomaisten asiantuntijoiden lista, oikeastaan kostuu edunvalvojista.

Muut-kategoriaan on jaoteltu pääosassa sellaisia puheen osia, joissa käsitellään lobbausta hyvin neutraalisti. Puheenvuoroissa tuodaan esille esimerkiksi lobbauksen eri mekanismeja ja piirteitä. Toimintaan ei kuitenkaan oteta kantaa suuntaan tai toiseen. Puheenvuoroissa joko kuvataan neutraalisti Suomen lobbauskulttuuria tai viitataan EU-tason lobbaukseen. Heinonen (2010b) muistutti Suomenkin lobbaavan omia tavoitteitaan EU:ssa. Myös yksittäiset maininnat eri lobbaustahoista on jaoteltu tähän kategoriaan. Eri toimijoiden kuvauksia avattiinkin aikaisemmin tässä luvussa.

Lobbauksesta muodostuu aineiston perusteella laaja kuva. Alaa käsitellään tavallisena poliittisen toiminnan muotona ja päättäjille hyödyllisenä tiedonlähteenä huomioiden samalla sen huono maine. Aineistossa korostuvat kuitenkin ylivoimaisesti lobbauksen varjopuolet, korruption riskit sekä huolet poliitikkojen ja lobbareiden liian läheisistä väleistä. Negatiiviset puolet yhdistetään vastapuolten välisiin syytöksiin epäasiallisesta lobbaustoiminnasta ja muistutuksiin erilaisista lobbauskohuista. Syytökset sopivat kuvaan lobbaussäätelystä tapana varmistaa poliittisten päättäjien tilivelvollisuus.

Lobbauksesta puhutaan aineistossa kaikista aiheista eniten. Jos aineisto olisi kerätty pelkillä termeillä ”lobbaus” tai ”lobbari”, sen määrä ja laajuus olisi kasvanut kuitenkin merkittävästi. Laajemmalla analyysillä voitaisiin kartoittaa enemmänkin Suomen lobbauskeskustelua ja kansanedustajien suhtautumista alaan. Jo se, milloin termejä lobbaus ja lobbari on alettu vakiintuneesti käyttää poliittisessa keskustelussa, voi kertoa jotain tämän suhteen kehityksestä. Kuten aineistossakin todetaan, itse termiin liittyy helposti negatiivisia mielleyhtymiä, joita sanaan ”vaikuttamistyö” tai ”edunvalvonta” ei välttämättä liitetä.

## 6.2. Avoimuusrekisteri ja lobbaussäätely

Myös lobbaussäätely nousi odotettavasti aineiston kärkiaiheeksi. Säätelystä puhuttiin 520 eri otteeseen, liittyen enimmäkseen valmisteltavaan avoimuusrekisterilakiin. Lobbaussäätelyn tarpeen nosti esille täysistuntokeskusteluissa ensimmäistä kertaa kokoomuksen kansanedustaja Timo Heinonen. Heinonen jätti aiheesta kolme eri kirjallista kysymystä vuosina 2010, 2012 ja 2017 kolmelle eri hallitukselle. Ensimmäisessä kysymyksessään Heinonen (2010b) kysyi yleisemmin, mitä silloinen Mari Kivimäen hallitus aikoo tehdä lobbaussäätöjen perustamiseksi. Vuosina 2012 ja 2017 Heinonen ehdotti sekä Kataisen että Sipilän hallituksille suoraan EU:n avoimuusrekisterin kaltaisen lobbausrekisterin valmistelua. Kaikki kolme kysymyksiin vastanneista oikeusministereistä (Tuija Brax [vihr.], Anna-Maja Henriksson [rkp.] sekä Antti Häkkänen [kok.]) näkivät esitykset harkinnanarvoisina, mutta luonteeltaan eduskunnalle itselleen kuuluvana asiana, eivätkä näin ollen ottaneet niihin sen enempää kantaa (Brax 2010, Henriksson 2012, Häkkänen 2017).

Ennen avoimuusrekisterilain valmistelun aloittamista sen perustamista esitettiin kokoomuksen lisäksi myös vihreiden, perussuomalaisten ja keskustan kansanedustajien puheenvuoroissa. SDP:n entinen kansanedustaja Mikael Jungner oli myös yksi rekisterin ensimmäisistä edistäjistä, joskin Jungner oli siirtynyt tuolloin itse jo eduskunnasta viestintäalalle (Helsingin Sanomat 2017). Hänen avauksensa sääntelyn puolesta ei siis kuulu tähän tutkimusaineistoon, mutta kertoo lobbareiden kannattaneen rekisteröintiä jo ennen lainvalmistelun aloittamista.

Hallituksen esitys laiksi avoimuusrekisteristä sai eduskunnan laajan hyväksynnän ilman, että yksikään eduskuntaryhmä olisi asettunut sitä vastaan. Rekisteri mainitaan aineistossakin pääasiassa positiivisessa valossa. Positiivisia mainintoja on yhteensä 137 ja negatiivisia 95. Vaikka määrät ovat



lähellä toisiaan, on tärkeää huomata, että lähes kaikki negatiiviset maininnat koskivat lain mahdollisia puutteita tai esimerkiksi sen laajuuteen liittyviä huolia, eivät niinkään rekisteriä itsessään. Yhdessäkään puheenvuorossa ei siis suoraan vastustettu avoimuusrekisterin perustamista.

Merkittävä osa puheenvuoroista käsitteli joko lakiesityksen tai valmiin avoimuusrekisterilain sisältöä ja valmisteluvaiheita. Tämä on ymmärrettävää, koska eduskunnassa käydään myös paljon teknistä keskustelua lakiesitysten yksityiskohdista. Yksinomaan avoimuusrekisterilain sisältöä kuvaavat puheenvuorot eivät ole tämän tutkimuksen kannalta kovinkaan relevantteja, ellei puhuja ota samalla sisältöön erikseen kantaa. Näin on myös, jos puheenvuorossa viitataan yleisesti lainvalmistelun eri vaiheisiin.

Avoimuusrekisterin mahdollisuutta alettiin harkita kunnolla Sipilän hallituksen aikana. Silloisen eduskunnan puhemiehen Paula Risikon johtama parlamentaarinen työryhmä valmisteli mietinnön lain valmistelusta. Mietintö julkaistiin helmikuussa 2019, ja se suositti yksimielisesti valmistelutyön aloittamista seuraavalla hallituskaudella (Eduskunta 2019). Avoimuusrekisterien kansainvälisistä malleista tuotettiin samoihin aikoihin valtiovarainministeriön rahoittama tutkimushanke (Korkea-aho & Tiensuu 2018). Itse hallitusohjelmaan rekisteri pääsi Rinteen ja Marinin pääministerikausilla. Valmistelun aloittamisen ajankohta nousi moneen kertaan esiin myös aineistossa. Rinteen ilmoitus rekisterin sisällyttämisestä hallitusohjelmaan tulkittiin oppositiossa yritykseksi hillitä kevään hallitusneuvottelujen aikaista lobbarikohua. Kokoomuksen suunnasta ilmoitusta saatettiin tulkita myös yritykseksi sivuuttaa Risikon rooli lainvalmistelun edistämässä. Muun muassa kokoomuksen Heinonen (2019) kritisoi ajankohtaa hallituksen vuoden 2018 vuosikertomusta käsittelevässä keskustelussa:

— lobbarikohun myötä Antti Rinne joutui tässä taipumaan ja myöntämään sen, että entisen puhemiehen, nykyisen varapuhemiehen, Paula Risikon johdolla valmistelu lobbari- eli avoimuusrekisteri tähän maahan pitää saada.

Lopullisen lakiesityksen ensimmäisessä käsittelyssä Paula Risikko (2022b) kertoi itsekin olevansa tyytyväinen puhemieskautensa aikaiseen valmistelutyöhön.:

Sen verran jykevästi viime vaalikaudella paalutimme, että voi olla varsin tyytyväinen tähän lakiesitykseen, mikä täällä nyt on esitteillä.

Aineistossa toistuu näkemys aikaisemman sääntelyn riittämättömyydestä, vaikkakin osassa puheenvuoroissa Suomen lainsäädännön luotettavuutta ja avoimuutta kehutaan jo ennestään hyviksi. Muun muassa entinen oikeusministeri Antti Häkkänen (2017) perusteli vastauksessaan Heinosen esittämään kirjalliseen kysymykseen, miksei rekisteristä välttämättä olisi Suomelle merkittävästi hyötyä:

Euroopan neuvoston vuonna 2017 hyväksytyissä lobbaustoiminnan sääntelyä koskevilla suosituksissa todetaan, etteivät sellaiset maat, joilla on vankka kokemus tehokkaasta avoimesta hallinnosta välttämättä hyödy yhtä paljon lobbausrekisterin perustamisesta. Suomea pidetään usein tällaisena maana.

Häkkänen (2017) kertoi kuitenkin samalla, että valtiovarainministeriössä suunniteltiin tutkimushanketta lobbausrekisterin parhaista käytännöistä, jonka jälkeen voidaan arvioida, ”miten on tarkoituksenmukaista edetä Suomen olosuhteissa”. Myös entinen oikeusministeri Anna-Maja Henriksson (2012) totesi vastauksessaan Heinosen kirjalliseen kysymykseen, että Suomen nykyistä järjestelmää voidaan pitää ”jo varsin avoimena verrattuna moniin muihin maihin”.

Lobbaussääntely on ennen avoimuusrekisterilakia perustunut pitkälti muiden olemassa olevien lakien, pääasiassa julkisuus-, puolue- ja vaalirahoituslain sekä erilaisten virkamiesten lahjontaan ja karenssiaikoihin liittyvien lakien muodostamaan kehikkoon. Tarvetta erilliselle sääntelylle on perusteltu näiden lakien riittämättömyydellä kattaa kaikkea lobbaustoimintaa. Vaikka lakivalmistelun asiantuntija- ja sidosryhmäkuulemiset ovat julkista tietoa jo valmiiksi, eivätkä siksi kuulu avoimuusrekisterilain alaisuuteen, lobbausta tapahtuu paljon myös näiden ulkopuolella. Heinosen (2012) mukaan pelkän asiakirjajulkisuuden ja lainvalmistelun avoimuutta lisäämällä ei saada ”tarpeeksi tietoa edunvalvojien toiminnasta, tavoitteista ja taustatukijoista”. Avoimuusrekisterin hän näki keinona luoda Suomeen ”nämä kauan kaivatut lobbauksen pelisäännöt” (Heinonen 2012).

Samoja perusteluja käytettiin myös muiden puolueiden puheenvuoroissa. Keskustan Kivisaari (2022) mainitsi puheessaan lobbareiden itseäntelyohjeet, joita ”joko noudatetaan tai ei noudateta”. Vihreiden Holopaisen (2023b) mukaan Suomi tarvitsee lobbauksen pelisääntöjä tarttumaan maalle tyypillisten rakenteellisen korruption ja liian läheisten suhteiden kaltaisiin ongelmiin. Mirka Soinikoski (2023) muisteli myös itse aikoinaan yllättyneensä eduskunnan lobbauskäytänteiden puutteesta:

Vihreät ovat vaatineet jo useamman vaalikauden ajan selkeitä pelisääntöjä lobbaamiselle, joka tähän asti on ollut melkoinen villi länsi ja yllätti ainakin minut saapuessani tänne ensimmäistä kertaa kansanedustajana.

Lobbausta tai avoimuusrekisteriä sivuavista sääntelykeinoista puhuttiinkin aineistossa paljon. Tämä oli myös odotettavaa, koska monissa täysistunnoissa aiheena on ollut hyvin eri kokonaisuus. Lobbaussääntelyn ohella aineistossa toistui erityisesti vaalirahoitus-, karenssi- ja lahjontasääntely. EU:n avoimuusrekisteriin viitattiin myös paljon. Muun muassa Heinonen (2010b;2022) viittasi puheissaan useaan otteeseen silloisen europarlamentaarikko Alexander Stubbin rooliin EU:n avoimuusrekisterin valmistelussa. Useissa puheenvuoroissa tuodaan myös esille erillisten lobbausta koskevien eettisten ohjeiden luomista eduskuntaan. Vaikka lopullisessa avoimuusrekisterilaissa määrätäänkin eettisten ohjeiden luominen, ne on suunnattu pääasiassa lobbareille itselleen.

Avoimuusrekisteriä perusteltiin sen merkityksellä demokratian, oikeusvaltion ja kansalaisten luottamuksen kannalta. Muun muassa RKP:n kansanedustaja Johan Kvarnströmin (2022) mukaan rekisteri voisi ”vahvistaa maamme poliittista järjestelmää ja kehittää demokratiaa ja oikeusvaltiota”. Hallituksen lakiesityksen esitellyt oikeusministeri Henriksson (2022a) totesi avoimuusrekisterin olevan ”tärkeä ja merkittävä askel Suomelle”. Oikeita askelia ja suuntia otettiin myös muiden puolueiden puheissa. Vihreiden esityksessä avoimuusrekisterin perustamisen puolesta Pekka Haavisto (2015) kehui lakia tavaksi ”kehittää demokraattista päätöksentekoa oikeaan suuntaan”. Mirka Soinikoski (2023) taas toivoi avoimuusrekisterin lisäävän ”kansalaisten luottamusta demokratiaa kohtaan”. Samassa täysistunnossa hän totesi lain valmistumisen olevan ”suomalaisen demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen mukaista” (Soinikoski 2023).

Lobbaussääntelyllä haluttiin myös puuttua epäasialliseen lobbaukseen ja estää väärinkäytöksiä. Sääntelyä perusteltiin samalla sillä, että avoimuus parantaisi ja selkeyttäisi legitiimiä lobbaustoimintaa. Heinonen (2018) halusikin käyttää yhdessä puheenvuorossaan lobbarirekisterin sijaan termiä ”vaikuttajarekisteri”, koska se kuvasi hänen mielestään paremmin ”laillista ja läpinäkyvien pelisääntöjen mukaista” lobbaustoimintaa.

Avoimuusrekisterin lakiesitystä koskevassa täysistuntokeskustelussa keskusteltiin myös siitä, että sääntelyllä parannettaisiin lobbareiden tasa-arvoisuutta. Holopainen (2023b) kuvasi asiaa näin:

Toivonkin, että tämä laki vielä edistää niiden erilaisten ryhmien mahdollisuuksia vaikuttaa, jotka eivät ehkä resursseiltaan pysty yhtä lailla ja ammattimaisesti vaikuttamaan päätöksentekoon.

Ajatuksena on, että epäkohdat tulisivat jatkossa esille ja mediahuomio voisi johtaa muutoksiin esimerkiksi asiantuntijakuulemisissa. Myös Marinin alaisen valtioneuvoston sateenkaariverkoston toiminnasta huolestunut KD:n Laukkanen (2022) näki avoimuusrekisterin ratkaisuna eri ryhmien tasa-arvoisuuden parantamiseen. Laukkanen (2022) kommentoi asiaa avoimuusrekisterilakiesitystä käsittelevässä keskustelussa:

— tämä oikeus tulisi olla sitten myös kaikilla muilla ryhmillä, ja yhdelläkään muulla ryhmällä ei tällaista epävirallista verkostoa valtioneuvoston sisällä ole, joten tervetuloa avoimuusrekisteri.

Keskustan kansanedustaja Markus Lohi (2023a), joka toimi myös avoimuusrekisterilakia valmistelevan parlamentaarisen työryhmän puheenjohtajana, suhtautui erityisesti Holopaisen puheenvuoroon kriittisesti. Lohi halusi selventää, ettei avoimuusrekisteri koske asiantuntijakuulemisia, jotka ovat jo julkisia. Samalla Lohi (2023a) painotti kaikkien jatkossakin päättävän itse tapaamisistaan:

Tämä ei automaattisesti myöskään lisää mitenkään tasapainoa sen suhteen, jos joku ajattelee, että edustajan pitäisi kuulla ja tavata ja olla vaikutettuna tasaisesti erityyppisistä järjestöistä.

Lohi kannatti muun keskustaryhmän tavoin rekisteriä ja piti sitä hyvänä esityksenä, mutta puheenvuoroista on tulkittavissa varautuneisuutta. Hän varmisteli useaan otteeseen, että laki on tarkkaan rajattu, eikä sen ole tarkoitus tuoda ”normaalin kansanedustajan toimintaan mitään vaikeuksia” (Lohi 2023a). Lain etenemisen suhteen tulisi Lohen mukaansa liikkua varovaisesti, jotta se ei luisuisi ”liiallisuuksiin” (Lohi 2023a).

Avoimuusrekisterin rajattu soveltamisala nousi muissa puheenvuoroissa esiin yhtenä sen mahdollisena puutteena. Erityisesti vihreissä puhuttiin paljon lain laajentamisen puolesta. Mirka Soinikosken (2022) mukaan suppea malli jättää ”merkittäviä sääntelyaukkoja” esimerkiksi virastotason vaikuttamistoiminnan seuraamiseen. Soinikosken (2022) mukaan rekisterin tulisi tulevaisuudessa ”ulottua koko valtionhallintoon sekä kunta- ja maakuntatasolle.” Perusteena käytetty

”hallinnollisen taakan vähyys” ei saisi estää vihreiden mukaan rekisterin laajentamista myös muille päätöksenteon tasoille (Soinikoski 2022). Myös kokoomuksen Heinonen (2022) totesi, että aluehallintoon, maakuntiin, kuntiin ja kaupunkeihin sekä virkamiehiin ja viranhaltijoihin kohdistetaan Suomessa vaikutustoimintaa. Hän toivoikin, että uudet lobbaussäännöt ja avoimuusrekisteri otetaan käyttöön myös näillä tasoilla. Oikeusministeri Henriksson perusteli vastauspuheenvuorossaan hallituksen esitykseen päätynyttä suppeampaa mallia:

Mielestäni on erittäin viisasta, että aloitetaan näin ja saadaan kokemusta siitä, miten tämä toimii, kun tässä keskiössä ovat eduskunta ja ministeriöt (Henriksson 2022b).

Perussuomalaisten Jani Mäkelä (2022) esitti yhden kriittisimmistä puheenvuoroista avoimuusrekisteriä kohtaan hallituksen esityksen ensimmäisessä käsittelyssä. Mäkelä totesi, että ”varmaankin tässä laissa avoimuusrekisteristä on hyvä tarkoitus”, mutta kyseenalaisti sen toimivuuden. Hän pohti, olisiko oleellisempaa tietää, mikä rekisteristä jää puuttumaan:

Se, että pidetään kirjaa siitä, kuka on ollut yhteyksissä esimerkiksi rivikansanedustajiin, jotka ovat ehkä jonkun valiokunnan jäseniä, on kuitenkin toisarvoista sen rinnalla, että pidettäisiin kirjaa siitä, ketkä ovat olleet yhteydessä todellisiin päätöksentekijöihin — (Mäkelä 2022.)

Todellisilla päätöksentekijöillä Mäkelä kertoi tarkoittavansa esimerkiksi ministerien valtiosihteerejä, joilla on rivikansanedustajia enemmän käytännön valtaa lainvalmistelussa. Mäkelä toi esille myös kansalaisaloitteiden ”masinoimisen” lobbausmenetelmänä, jolloin järjestöt saavat esitettyä lähes valmiita lainsäädäntöehdotuksia hallitukselle. Mäkelä ei uskonut, että avoimuusrekisterillä pystyttäisiin avaamaan tällaista lobbausta, vaikka ”on tämä varmaankin kuitenkin tyhjää parempi”. (Mäkelä 2022.)

Myös perussuomalaisten Vilhelm Junnila (2019) kyseenalaisti valmisteltavan avoimuusrekisterilain riittävyttä. Hänen mielestään Rinteen hallituksen päätös lisätä rekisteri hallitusohjelmaan oli ”valkopesua” ja ”kriisinhallintaa”. Rekisterin lisäksi tarvittaisiin Junnilan mukaan ”selkeät, lainsäädännöksi asti määritellyt toimintatavat, jotka koskevat kaikkia edunvalvojia”. Hän lopettikin puheenvuoronsa seuraavaan kysymykseen:

Tiedämme varsin hyvin, että pelkkä rekisteri ei juurikaan vaikuta toimintatapoihin, ja siksi on kysyttävä: oletteko te valmiita parlamentaariseen prosessiin lobbaussääntöjen tekemiseksi? (Junnila 2019.)

Vasemmistoliiton kansanedustaja Anna Kontula (2022a) toi hänkin esille sääntelyn puutteita, vaikka pitikin esitystä sinällään tervetulleena. Hän ei pystynyt näkemään lakia kuitenkaan kuin ”korkeintaan tien alkuna”. Kontulan mukaan kysymysmerkeiksi jäivät erityisesti ”rajanvetojen haasteellisuus” sekä ”lobbauksen ytimen” tavoittaminen. Suomen poliittisen kulttuurin luonne tekee lobbaussääntelyn hänen mukaansa ylipäättään vaikeaksi:

— meillä suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa aika suuri osa vaikuttamistyöstä tapahtuu kuitenkin sentyyppisen sosiaaliseerauksen kautta, jota ei välttämättä kykene eriyttämään selkeiksi lobbaamistilaisuuksiksi, vaan se on pienen maan ja pienen kielialueen sisällä sellaista aika arkipäiväistä kanssakäymistä — (Kontula 2022a.)

Muun muassa median välityksellä tehty lobbaus jäi Kontulan (2022a) mukaan sääntelyn ulkopuolelle. Hän näki ongelmana myös avoimuusrekisteriin kerättävän tiedon kattavuuden. Rekisteriin tulee ilmoittaa kulloisenkin yhteydenpidon aihe, mutta teemojen määrittely voi olla Kontulan mukaan haasteellista. Vaikutustyötä ei tehdä hän mukaansa aina selkeärajaisesti esimerkiksi yksittäisen lakihankkeen eteen. (Kontula 2022a.) Suuri osa Suomessakin tapahtuvasta lobbaustyöstä on luonteeltaan pitkäaikaista ja perustuu ajan kanssa rakennettuihin suhteisiin ja vastavuoroiseen yhteydenpitoon (Hirvola et al. 2021, 142). Lobbauksen aiheena voi siis usein olla yleisempi kokonaisuus.

Sääntelyllä ei puututa Kontulan (2022b) mukaan myöskään valiokunnissa kuultavien asiantuntijoiden valikoitumiseen, joka oli hänen mielestään yksi lobbauksen piiloon jäävistä muodoista. Asiantuntijakuulemiset ovat kuitenkin pääosin jo valmiiksi julkista tietoa. Kontula kyseenalaisti myös sen, että esimerkiksi Puolustusvoimien maanpuolustuskurssin tai Kirkon Arvojen akatemian kaltaiset koulutustilaisuudet jäävät kokonaan avoimuusrekisterin ulkopuolelle:

Kyllä minä väitän, että näillä kursseilla, niin sanotuilla kursseilla, syntyvät näkökulmat ja konsensukset vaikuttavat sitten myöhemmin esimerkiksi hallitusneuvotteluihin ja niissä syntyviin ratkaisuihin oleellisella tavalla. (Kontula 2022b.)

Pääasiassa avoimuusrekisteriä perustellaan eduskunnassa sen merkityksellä avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta. Yhteys näkyy melkein jokaisessa puheenvuorossa, jossa avoimuusrekisteriä käsitellään. Seuraavassa osiossa analysoidaan näiden ihanteiden näkymistä eduskuntakeskusteluissa.

### 6.3. Avoimuus ja läpinäkyvyys

Viimeinen kategoria käsittää kaikki aineistossa esiin nousseet maininnat avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä. Mainintoja on yläkategoriassa yhteensä 221. Selkeä enemmistö kaikista maininnoista käsitteli avoimuutta positiivisesti. Siinä missä positiivisia mainintoja on jopa 183, aineistosta ei löytynyt yhtäkään puheenvuoroa, jossa avoimuuteen olisi suhtauduttu epäilevästi, vähättelevästi, varautuneesti tai muutenkaan negatiivisesti. Avoimuusrekisteriäkin koskevat epäilevät tai kriittiset näkemykset liittyivät pääasiassa joko siihen, ettei rekisteri olisi tarpeeksi laaja ja siten tarpeeksi avoin, tai siihen, että rekisteri ei onnistuisi avaamaan erilaista lobbaustoimintaa tarpeeksi hyvin.

Puheenvuorot on tulkittu positiivisiksi, jos niissä vaadittiin avoimuuden lisäämistä, puhuttiin avoimuuden merkityksestä esimerkiksi demokratian tai luottamuksen kannalta, tai esitettiin avoimuus tapana torjua väärinkäytöksiä ja korruptiota. Erityisesti tämä logiikka näkyy itse avoimuusrekisterilain perusteluissa – avoimuutta tarvitaan torjumaan väärinkäytöksiä lisäämällä riskiä kiinnijäämisestä ja parantamalla tilivelvollisuutta. Muun muassa SDP:n Johan Kvarnström (2022) puheenvuorossa puhuttiin avoimuuden merkityksestä luottamuksen parantamisen ja korruption ehkäisyn kannalta. Myös Heinosen (2010b, 2012, 2017) mukaan ”avoin järjestelmä ennaltaehkäisee epäselvyyksiä ja väärinkäytöksiä”.

Vaatimukset avoimuusrekisterin ja lobbaussääntelyn perustamisesta ovat lähes aina yhteydessä yleisempiin vaatimuksiin avoimuuden lisäämiseksi. Vihreiden Pekka Haaviston (2015) mukaan lobbareiden rekisteröinti ”lisäisi poliittisen päätöksenteon avoimuutta” sekä ”kehittäisi demokratiaa”. Puoluetoveri Sara Hyrkkö (2023) kutsui rekisteriä tärkeäksi voitoksi avoimuudelle ja Mirka Soinikoski (2023) yhdeksi ”yleisimmistä lobbauksen avoimuutta lisäävistä välineistä”. Keskustan Pasi Kivisaari (2022) piti samoin tavoin lakiesitystä ”ilman muuta avoimuutta lisäävänä” ja sen myötä tarpeellisenä. Näin ajatteli myös puoluetoveri Jouni Ovaska (2019), jonka mukaan

avoimuusrekisterilaista tulisi välittyä voimakkaasti avoimuus. Kristillisdemokraattien Antero Laukkanen (2022) taas toivoi, että sääntely toisi avoimuutta valtioneuvoston sateenkaariverkoston kaltaisten ryhmien toimintaan. Myös kokoomuksen puolelta sekä Paula Risikko (2022a;2022b) että Timo Heinonen (2012) korostivat kummatkin puheissaan avoimuuden merkitystä. Toisessa kirjallisessa kysymyksessään Heinonen (2012) kiteytti perustelunsa avoimuusrekisterin puolesta:

Avoimuus kuuluu suomalaiseen demokratiaan ja tämä vahvistaisi läpinäkyvyyttä ja luottamusta päätöksentekoon.

Rekisterin lisäksi puheenvuoroissa saatetaan esittää myös sitä tukevia sääntelykeinoja. Muun muassa Heinonen (2010b) kehotti harkitsemaan ”muitakin keinoja, joilla erilaisten edunvalvojien tai lobbaajien kanssakäymistä voitaisiin saada vielä avoimemmaksi”. Keskustelussa hallituksen lakiesitysmuutoksiin kirjanpito- ja tilintarkastuslakeihin myös SDP:n Joonas Räsänen (2023) vetosi vasta hyväksytyyn avoimuusrekisterilakiin ja ehdotti avoimuusvaatimusten laajentamista monikansalliseen yritysmaailmaan:

Ja tulee jatkossakin eteen niitä kysymyksiä, millä tavalla lainsäädäntöä kehittämällä voidaan edelleen toimintaa muuttaa paremmaksi. Yksi osanen, jota siinä vaiheessa voitaisiin hyvin harkita, liittyy tähän avoimuuden puoleen, eli millä tavalla myös eri tahojen vaikuttamistoiminnan avoimuudesta raportoitaisiin jatkossa enemmän.

Avoimuus nousee usein esille puhuttaessa sen vastakohtasta, tiedon salaamisesta tai salassapidosta. Jani Mäkelä (2022) kuvasi suomalaisen korruption olevan ”luonteeltaan sellaista, että se ei näy missään”. Suljettujen ovien taaksehan voi kuvitella mitä vain. Vaikka konkreettisia syytöksiä ei olisikaan, jo väärinkäytöksen teoreettinen mahdollisuus voi herättää epäilyksiä. Kokoomuksen Paula Risikko (2022a) totesi puheenvuorossaan, että ei itse ainakaan halua ”että jotenkin salamyhkäisesti täällä tavattaisi ihmisiä, koska mehän täällä tapamme avoimesti erilaisissa kokoushuoneissa”. Hän kutsui avoimuutta täten keskeiseksi vuorovaikutuksen periaatteeksi, jota olisi ”hyvä tässäkin talossa entisestään kehittää” (Risikko 2022b). Avoimuudella siis torjutaan salamyhkäisyydestä heräviä epäilyksiä sekä sen mahdollistamia väärinkäytöksiä.

Täysistuntokeskustelussa Sipilän hallituksen hallintarekisterilainvalmistelusta ja siihen liittyvästä välikysymyksestä Haavisto (2015) totesi osakeomistajuuksien avoimuuden ja läpinäkyvyyden olevan myös ”markkinoiden toiminnan keskeinen edellytys”. Valmisteltu lakiesitys olisi toteutuessaan



voinut helpottaa osakeomistajuuksien henkilöllisyyksien salaamista. Haavisto varoitti tämän johtavan omistajuuksien siirtymiseen ”tiedonsaannin ulottumattomiin”, jonka seurauksena myös harmaa talous saisi mahdollisuuden kasvaa. Haavisto vetosi puheessaan muun muassa poliisiin, syyttäjän ja verottajan lakia kohtaan esittämiin vastustuksiin. Opposition tuolloin jättämässä epäluottamuslauseessa vaadittiin avoimuuden lisäämistä päätöksentekoon sekä avoimuusrekisterin perustamista. (Haavisto 2015.)

Avoimuuskeskustelussa nousi esille myös vuonna 2007 paljastunut vaalirahakohu. Ensimmäisissä esityksissä avoimuusrekisterin puolesta Heinonen käytti kohua perusteena lobbaussääntöjen luomiselle ja avoimuuden lisäämiselle. Heinonen (2010a) viittasi kirjoituksessaan Nykypäivä-lehden artikkelin löydöksiin vaalirahoitukseen liittyvistä puutteista:

Lehti toteaaakin: ’Useat kansanedustajat ovat katsoneet, että he välttyvät tiedotusvälineiden huomiolta jättämällä koskematta puutteelliseen ilmoitukseen ja että vian ilmoituksen täydentäjät tulevat huomatuksi. Näin heidän siis kannattaa olla korjaamatta puutteellisia ilmoituksia.’

Syytöksenä on siis tarkoituksellinen tiedon salaaminen negatiivisen julkisuuden välttämiseksi. Monet aineistossa esiin nousevista syytöksistä liittyvät tavalla tai toisella joko tiedon ja suhteiden väärinkäyttöön tai epäilyihin asioiden salailusta.

Vuoden 2019 hallitusneuvottelukohun yhteydessä epäilyt salailusta yhdistettiin varsinkin Säätytalolle kutsuttuihin konsultti- ja viestintäfirmojen lobbareihin, joiden asiakkuudet ovat lähtökohtaisesti luottamuksellisia. Myös vihreiden Mari Holopainen (2023d) yhtyi huoleen muutamaa vuotta myöhemmin käytävässä avoimuusrekisterilakiesitystä koskevassa keskustelussa:

Mielestäni tässä vaikuttajaviestintäkysymyksessä on se häiritsevä piirre, että silloin emme tiedä, kenen palveluksessa ja keiden asiakkaiden palveluksessa henkilöt toimivat, koska nämä asiakassuhteet eivät tyypillisesti ole avointa tietoa, ja kyllä se minusta on siltä osin haasteellista.

Vihreitä ja Holopaista haastettiin kommenteista kuitenkin voimakkaasti. Kokoomuksen Ben Zyskowicz (2023a) kysyi Holopaiselta useaan otteeseen, eikö puoluetta häiritse, että vihreiden tuolloiset kolme varapuheenjohtajaa olivat kaikki töissä lobbausfirmoissa:

Nämä toimistot ja yritykset ovat juuri niitä, joihin viittasitte — mukaan lukien teidän puolueenne kolme varapuheenjohtajaa, jotka siis saivat palkkaa siitä, että ajavat joidenkin yritysten etua, mutta ei ollut tiedossa, minkä yritysten asialla he ovat —.

KD:n Antero Laukkanen (2020;2022) vaati avoimuutta myös Marinin valtioneuvoston alaisen sateenkaariverkoston toimintaan. Aiheeseen liittyvässä täysistuntokeskustelussa verkostoa nimitettiin välihuudoissa jopa salaseuraksi (Laukkanen 2020). Laukkanen (2022) piti ongelmallisena, että verkoston toiminnasta ja jäsenistä ei ollut saatavilla julkista tietoa. Laukkanen (2022) toivoikin viimeisessä avoimuusrekisteriin liittyvässä puheenvuorossaan rekisterin johtavan lisääntyvään läpinäkyvyyteen:

On erittäin hyvä, että tähän tulee nyt sellaista sääntelyä, joka lisää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, niin että kansalaisillakin on selkeä ymmärrys ja käsitys, minkälaisia ihmisiä ministeriöissä käy—.

Avoimuus yhdistetään aineistossa tiiviisti demokratiaan, luottamukseen ja hyviin hallintotapoihin. Nämä arvot taas yhdistetään suomalaiseen yhteiskuntaan ja poliittiseen kulttuuriin. Kansanedustajat viittaavat esimerkiksi Suomen hyvään maineeseen ja positiivisiin tutkimustuloksiin matalasta korruptiotasosta ja korkeasta luottamuksesta. GRECO (2018, 4) on kuitenkin todennut, että korruptiota mittaavat tutkimukset voivat olla myös harhaanjohtavia ja pahimmillaan passivoida korruptionvastaisessa toiminnassa.

Avoimuusrekisterin lakiesitystä esitellessään oikeusministeri Henriksson (2022a) painotti avoimuuden ja luottamuksen olevan ”demokraattisen yhteiskuntamme tärkeimpiä elementtejä” ja kertoi uskovansa, että lobbauksen avoimuus tulisi vahvistamaan molempia. Henriksson (2022a) toi esittelypuheenvuorossaan muutenkin esille Suomen hyvää mainetta ja arvopohjaa:

Suomi sijoittuu toistuvasti hyvin kansainvälisten järjestöjen julkaisemissa demokratiaa, ihmisoikeuksia, lehdistönvapautta, korruptoimattomuutta ja hallinnon toimivuutta mittaavissa vertailuissa.

Näin totesi puheenvuorossaan myös keskustan Anu Vehviläinen (2018), jonka mukaan ”Suomi tunnetaan maailmalla hyvästä ja avoimesta hallinnostaan”. Myös Heinonen (2010) vetosi Suomen hyvään maineeseen puhuessaan lobbaussääntelystä ja vaalirahoituslain uudistuksista:

Se tuo tältä osin maamme tässäkin asiassa avoimuuden eturintamaan noin Euroopan laajuisesti tai maailmanlaajuisestikin.

Seitsemän vuotta myöhemmin jättämässään kolmannessa kirjallisessa kysymyksessä Heinonen (2017) kuitenkin varoitti, että Suomi on jäämässä avoimuussäätelyssä pahasti EU:n jälkeen:

Lobbauksen ja poliittisen päätöksenteon läpinäkyvyyden lisääminen on edennyt EU:ssa, mutta Suomessa olemme jämähtäneet lähtöviivalle.

Demokratiaan vedotaan myös muiden eduskuntaryhmien puheenvuoroissa. Vihreiden Atte Harjanteen (2022) mukaan on ”keskeistä, että demokratiassa päätöksenteko on avointa ja läpinäkyvää ja sitä voi seurata”. RKP:n Kvarnströmin (2022) puheenvuorossa avoimuus ja luottamus yhdistettiin demokratian kehitykseen:

Emme saa ajatella, että koska hyvä veli -verkostoja tulee aina olemaan, meidän ei kannata yrittää kehittää demokratiaamme. Sen sijaan luomme lisää avoimuutta ja luottamusta.

Aineistossa esiintyy myös mainintoja median tiedonsaannin ja mediajulkisuuden merkityksestä. Avoimuus riittää harvoin yksinään paljastamaan väärinkäytöksiä tai epäasiallista lobbaustoimintaa. Kuten Vesa (2016, 15) toteaa, mediajulkisuus vaikuttaa päätöksenteon läpinäkyvyyteen ja responsiivisuuteen. Näin ollen se oli myös olennainen osa avoimuuskeskustelua. Toimittajien tekemiin artikkeleihin ja uutisiin lobbaustoiminnasta viitattiin aineistossa erityisesti niiden liittyessä erilaisiin kohuihin, kuten vaalirahoitukseen tai hallitusneuvotteluihin. Näin tekstit toimivat puhujien omien syytösten tai epäilyjen tukena. Toimittajia myös pyydettiin välillä suoraan tai epäsuoraan selvittämään erilaisia lobbaustilanteita. Esimerkiksi vihreiden Holopaisen (2022b) mukaan kaivoslain uudistukseen osallistuneiden kaivosalan lobbareiden tiimoilta ”olisi varmasti enemmänkin tutkimista toimittajille, minkälaiset verkostot siellä on”. Holopainen (2022a) toi esille muutenkin median asemaa poliittisen päätöksenteon avoimuuden ja sen kriittisen arvioinnin kannalta:

Mediallahan on tässä aivan äärimmäisen tärkeä rooli suhtautua kriittisesti ja tuoda esiin niitä päätöksiä, joita tehdään, mutta sen lisäksi todella tärkeätä on se avoimuusrekisterilainsäädäntö, joka nyt tuo lobbaamisen läpinäkyvämmäksi.

Hallintarekisteriä koskevassa keskustelussa valtiovarainministeriötä syytettiin erikseen tiedon pimittämisestä medialta ja yksittäisen toimittajan pääsyn kieltämisestä tiedotustilaisuuteen. Syytös

tiedon pimittämisestä liittyi valtiovarainministeriön vero-osaston kriittiseen lausuntoon lakimuutosta kohtaan. Lausuntoa ei ollut viety valtioneuvoston hankerekisteriin, josta kaikkien lausuntojen tulisi julkisesti löytyä. Syytöksillä luodaan kuvaa asioiden salailusta ja siten avoimuuden periaatteiden vastaisesta käytöksestä. Keskiössä on median oikeus tietoon ja tehtävään sen jakamisessa. Touko Aalto (2015) tiivistä kritiikin hallintarekisteriin liittyvässä välikysymyskeskustelussa:

Välikysymyksessä ei ole kysymys yhden ihmisen kommenteista vaan lainsäädännön luotettavuudesta, hyvän hallinnon periaatteista, viestinnän avoimuudesta sekä median tasapuolisesta kohtelusta.

Kriittisiäkin tulkintoja mediajulkisuudesta tai erityisesti tietyistä mediataloista löytyy. Perussuomalaisen Mäkelä (2022) kritisoi kovin sanankääntein erityisesti Helsingin Sanomien uutisointia liittyen Sipilän hallituskaudella valmisteltuun tiedustelulainsäädäntöön:

— valtakunnan johtava kompostimedia Helsingin Sanomat ja sen muutama kaunainen toimittaja käyttivät ilmaisua lobbaus siitä, kun eduskunnassa kävi suojelupoliisin ja Puolustusvoimien virkamiehiä —.

Mäkelä viittasi puheenvuorossaan Helsingin Sanomien uutisjuttuun nimeltä: ”Tiedustelulakeja lobattiin eduskunnassa tiheään, sitten vierailijalistoja alettiin tuhota – hakukoneet kertovat, keitä tiedustelulain ja finanssialan puolestapuhujat tapasivat” (HS-työryhmä 2017) sekä toimittajien Tuomo Pietiläisen ja Paavo Teittisen (2017) jatkoanalyysiin aiheesta. Mäkelän kova reaktio kertonee taas lisää lobbaus-sanan huonosta maineesta, termiä kuvataan kuin syytöksenä.

Avoimuusrekisterilaista puhuttaessa avoimuus nousee keskusteluihin lähes automaattisesti – onhan koko lakikin nimetty sen mukaan. Vaatimuksia avoimuuden lisäämiseksi muillekin politiikan ja talouden osa-alueille löytyy kuitenkin myös itse lakiesitystä koskevan keskustelun ulkopuolelta. Avoimuudesta muodostuu aineistossa kuva demokratian kulmakivenä, jota ei juurikaan kyseenalaisteta tai haasteta. Itse sääntelykeinoja kritisoidessakin kritiikki ei suuntaudu koskaan ajatukseen avoimuudesta.

## 7. Johtopäätökset

Lobbaus ei ole poliittisena toimintana uusi ilmiö. Alan sääntelystä alettiin keskustelemaan eduskunnassa kuitenkin kunnolla vasta vuodesta 2010 lähtien. Nyt, neljätoista vuotta myöhemmin, Suomeen on astunut virallisesti voimaan maan ensimmäinen lobbauslainsäädäntö: laki avoimuusrekisteristä. Jokaisen Suomessa ammattimaisesti ja systemaattisesti lobbaustoimintaa harjoittavan tulee nykyään rekisteröityä VTV:n ylläpitämään rekisteriin ja raportoida puolen vuoden välein vaikuttamistyöstään. Lain myötä maan korkeimpiin päätöksentekijöihin kohdistuvaa lobbausta pystytään vihdoinkin seuraamaan ja valvomaan. Ensimmäistä kertaa alalle luotiin myös viralliset eettisen toiminnan ohjeet, joita kaikkien lobbareiden toivotaan noudattavan toiminnassaan. Laki astui voimaan vasta vuoden alussa, ja ensimmäiset toimintailmoitukset kerättiin heinäkuussa, joten sen tehokkuudesta ja vaikutuksista on vaikea sanoa vielä mitään. Aika näyttää, lunastaako Suomen ensimmäinen lobbauslainsäädäntö sille yli kymmenen vuoden aikana asetetut odotukset vai ei.

Oma mielenkiintoni aiheeseen heräsi seurattessani vuonna 2015 eduskunnan vieraskirjakohuun liittyntä uutisointia. Aihe nosti lobbausalan sääntelyn taas hetkeksi julkisen keskustelun keskiöön. Mediahuomion laajuus johtui osittain luultavasti myös siitä, että media oli itse vahvasti osana kohua ja siitä nousseita oikeustapauksia. Kohu osoitti samalla aukkoja Suomen lainsäädännön ja politiikan avoimuudessa. Se osoitti aukkoja myös Suomen julkisuuslaissa, joka ei eduskunnan oman käsityksen mukaan kattaisi ministereiden ja kansanedustajien vierastietoja. Edes korkeimman oikeuden päätös vieraslistojen julkaisemisesta ei johtanut uudistuksiin, vaan eduskunnan turvallisuusjohtaja päätti tarjota listat vain fyysisinä ja vain päivän kerrallaan ennen niiden tuhoamista. Lyhyesti sanottuna, kohu ei sopinut kuvaan Suomesta avoimuuden ja läpinäkyvyyden mallimaana. Samalla siihen liitettävä salailun ilmapiiri nosti ylipäättään kysymyksiä siitä, kuinka paljon tiedämme päättäjiin kohdistuvasta lobbaustoiminnasta.

Kiinnostuin erityisesti kansanedustajien, eli lobbauksen kohteiden suhtautumisesta lobbaussääntelyyn. Tästä syystä tutkimuskohteekseni valikoituvat eduskunnan täysistuntokeskustelut, jotka toimivat poliittisen keskustelun virallisimpana ja julkisimpana areenana. Täysistunnoissa eduskuntaryhmät saavat mahdollisuuden viestiä toisilleen, kannattajilleen, vastustajilleen sekä medialle niistä aiheista, joita pitävät tärkeinä. Avoimuus ja läpinäkyvyys nousevat lobbaussääntelyä käsittelevässä kirjallisuudessa ja sitä käsittelevässä poliittisessä keskustelussa jatkuvasti esiin. Mutta mitä tekemistä avoimuudella on lobbauksen kanssa ja miksi sääntelyä perusteellaan juuri sillä? Tässä tutkimuksessa on selvitetty, miten avoimuusrekisteriä on pyritty edistämään eduskunnan täysistunnoissa, ja mitä

keskustelu kertoo kansanedustajien suhtautumisesta lobbaukseen sekä avoimuuteen lobbaussääntelyä ohjaavana ihanteena.

Siirryn seuraavaksi vastaamaan tutkimuksen alussa asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Ensimmäinen kysymys liittyy laajemmin avoimuusrekisterilakiin ja lobbaussääntelyyn liittyvään eduskuntakeskusteluun. Miten sääntelyä on edistetty tai vastustettu?

Täysistuntokeskusteluista voi seurata avoimuusrekisterilain kehitystä kirjallisista kysymyksistä ja yksittäisistä vaatimuksista sääntelyn aloittamiseksi eduskunnan täysistunnoissa parlamentaarisen työryhmän lausunnon julkaisemiseen, lain kirjaamiseen hallitusohjelmaan ja itse valmistelutyön aloittamiseen. Tapahtumien välillä on kuitenkin kulunut yli kymmenen vuotta. Suurin osa täysistuntokeskusteluista sijoittui aikajanan loppupäähän, lakiesitysten ensimmäiseen ja toiseen käsittelyyn eduskunnassa vuosina 2022 ja 2023. Kuitenkin vuodesta 2015 lähtien aihe oli esillä täysistunnoissa lähes joka vuosi, välillä täysin eri aiheita käsittelevissä keskusteluissa. Voimme myös huomata, että aihetta pitivät esillä paljolti samat henkilöt. Onkin tavallista, että tietyt asiat profiloituvat tietyille henkilöille puolueiden eduskuntaryhmissä näiden työtehtävien, kiinnostuksen kohteiden sekä valiokuntajäsenyyksien perusteella.

Lobbaussääntelyä perusteltiin eduskuntakeskusteluissa pääasiassa kahdella eri tavalla: joko tarpeella ehkäistä lobbauksen väärinkäytöksiä tai korostamalla avoimuuden merkitystä demokratian ja luottamuksen kannalta. Molemmat tukevat toisiaan, eivätkä ne ole missään nimessä toisiaan poissulkevia, monessa puheenvuorossa vedotaan molempiin. Kummassakin väitteessä keskitytään kuitenkin eri asioihin – lobbauksen vaaroihin tai avoimuuden ihanteeseen.

Merkittävä osa avoimuusrekisterilaki- ja lobbaussääntelykeskustelusta kiteytyy kansanedustajien ja puolueiden suhtautumiseen lobbausta kohtaan. Lobbaus on lain keskiössä, joten on odotettavaakin, että keskusteluissa pohditaan juuri lobbaustoiminnan eri ulottuvuuksia. Vaikka monissa puheenvuoroissa ja hallituksen esityksessäkin korostettiin halua legitimoida lobbaustoimintaa, sääntelyyn liittyvässä keskustelussa korostuivat kuitenkin lobbauksen ongelmat. Bitonti (2017, 17) tunnistaa nämä kaksi tutkimuskirjallisuudessa esiintyvää yleistä lähestymistapaa: lobbaus demokraattisen tahdon vääristymänä tai lobbaus demokraattisena oikeutena vaikuttaa päätöksentekoon. Bitontin (2017, 17) mukaan eron tunnistaa siitä, korostetaanko puheessa enemmän lobbareiden strategista toimintaa vai heidän rooliaan lainsäädäntöä rikastuttavina asiantuntijoina.

Toisessa tutkimuskysymyksessä pohditaan, mitä avoimuusrekisterin ja lobbaussäätelyn ympärillä käyty keskustelu oikein kertoo kansanedustajien suhtautumisesta lobbaukseen. Vastatakseen tähän tulee tarkastella sitä, miten kansanedustajat lobbauksesta puhuvat. Käsittelen ensin sitä, miten kansanedustajat kuvailevat legitiimiä lobbauksia. Legitiimi lobbaus miellettiin eduskuntakeskusteluissa tavalliseksi, normaaliksi vuorovaikutukseksi, jossa edunvalvojat, sidosryhmät ja asiantuntijat kertovat omat näkemyksensä ja tarjoavat päättäjille uutta tietoa. Rooli on Bitontin (2017) kuvauksenkin mukainen lainsäädäntöä tukeva ja asiantuntijatietaa korostava.

Kun kansanedustajat puhuivat lobbauksesta, he puhuivat useimmiten virallisiin kanaviin, esimerkiksi lainvalmisteluprosessiin, kohdistuvasta lobbauksesta. Puheissa korostuivat erilaiset viralliset päätöksentekoprosessit, kuten ministeriöiden tai valiokuntien kuulemiset. Tärkeää on kuitenkin tiedostaa, että avoimuusrekisterilaki ei koske tätä toimintaa. Kuulemiset ja lausunnot ovat jo valmiiksi julkista tietoa, ellei käsitelty aihe koske esimerkiksi kansallisen turvallisuuden vuoksi luottamuksellista tietoa. Joissain puheenvuoroissa kuitenkin toivottiin, että yleisesti lobbauksen avoimuuden laajentuminen johtaisi myös virallisten asiantuntijakuulemisten valintaperusteiden kriittisempään arviointiin.

Kansanedustajat tunnistivat lobbauksen ja erityisesti lobbari-termin ristiriitaisen maineen. ”Huono klangi” myönnetään myös lobbareiden keskuudessa (Hirvola et al. 2021, 65). Välillä toimintaan viitattiinkin puheenvuoroissa lobbareiden itsekkin suosimana vaikuttajaviestintänä (Taloustutkimus 2014, 14). Maininnat ovat kuitenkin poikkeuksia, ja pääasiassa lobbauksesta puhuttiin suoraan lobbauksena. Avoimuusrekisterikin eli keskusteluissa pitkään lobbarirekisterinä.

Lobbauksen negatiiviset puolet tulevat esille erityisesti kansanedustajien toisiaan kohtaan esittämissä syytöksissä sekä erilaisten poliittisten kohujen keskellä. Poliittiselle keskustelulle tämä lieneekin aika tyypillistä; hallituksen päätösten ja toiminnan kritisointihan on yksi opposition tehtävistä. Aineiston aikajanalla hallituksessa on ehtinyt istua kuusi eri hallitusta: Mari Kiviniemen (kesk.), Jyrki Kataisen (kok.), Alexander Stubbin (kok.), Juha Sipilän (kesk.), Antti Rinteen (sd.) sekä Sanna Marinin (sd.). Hallitusvastuut ovat siis vaihtuneet useaan otteeseen. Virallisesti avoimuusrekisterilakia ehdittiin valmistella kolmen viimeisen pääministerin aikana.

Eduskunnan lobbaussäätelykeskustelu alkoi kunnolla kokoomuksen kansanedustajan Timo Heinosen kirjallisesta kysymyksestä vuonna 2010 sekä tämän puheenvuorosta puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamista käsittelevässä täysistunnossa. Siitä lähtien rekisteröinnistä on puhuttu yli puoluerajojen eri edustajien puheenvuoroissa. Kuten sanottua,

usein kyseiset esitykset yhdistettiin ajankohtaisiin poliittisiin kohuihin, kiistanalaisiin lakiesityksiin tai erilaisiin syytöksiin poliittisia vastustajia kohtaan. Aineistosta voikin hahmottaa, milloin mikäkin poliittinen kohu nousi julkiseen keskusteluun. Vaalirahoituskohu toimi yhtenä aikaisimmista katalyyteista sääntelykeskustelulle johtaen avoimuusrekisteriä sivuavan vaalirahoituslain uudistamiseen tiukemmaksi ja avoimemmaksi.

Silloisen valtiovarainministeri Alexander Stubbin hallintarekisterikohu liitettiin esitykseen avoimuusrekisterin perustamisesta vihreiden, SDP:n ja vasemmistoliiton vuonna 2015 esittämän välikysymyksen ja epäluottamuslauseen yhteydessä. Keskustelunavaus avoimuusrekisterin suuntaan tuli vihreiden suunnasta Pekka Haaviston sekä Touko Aallon puheenvuoroissa.

Kaikista eniten aineistossa käsiteltiin kuitenkin pääministeri Antti Rinteen vetämiä hallitusneuvotteluja ja näihin osallistuneiden lobbareiden asemaa. Yhteys on ymmärrettävä, koska Rinteen ilmoitus avoimuusrekisterilain lisäämisestä hallitusohjelmaan sijoittui juuri kohun keskelle. Hallitusneuvottelukohu sai myös valtavasti uutishuomiota ja kirvoitti oppositiosta kovaakin kritiikkiä. Kritiikin kohteeksi valikoituivat erityisesti työmarkkinajärjestöjen edustajat sekä viestintä- ja konsulttifirmojen lobbarit. Kohulla saattoi olla pysyväkin vaikutus, koska Petteri Orpon käynnistettyä hallitusneuvottelut vuonna 2023 mahdollisten lobbareiden läsnäoloa seurattiin uutisissa tarkkaan. Syynä lienee osittain myös se, että Orpo oli kiivaasti vaatinut lobbareiden poistoa Säätytalolta vuonna 2019 ja luvannut, ettei kokoomus koskaan tulisi asettamaan lobbareita neuvotteluvastuisiin. Hallitusneuvotteluissa istui lopulta yksi lobbari, josta Orpo puhui poikkeustapauksena (Sundman 2023). Kyseessä oli RKP:tä edustava ruotsalaisen tuottajajärjestön puheenjohtaja Mats Nylund (Sundman 2023). Toisin usealla muullakin neuvottelijalla oli aikaisempaa lobbaustaustaa erilaisissa järjestöissä (mt.).

Hieman yllättäen eduskunnan vieraslistakohu ei noussut juurikaan esille täysistuntokeskusteluissa, vaikka kohu sai merkittävästi mediahuomiota ja eduskunta huomautuksen jopa korkeimmasta oikeudesta asti. Toisaalta se, että kohun kohteena oli eduskunta kokonaisuudessaan, eikä mikään yksittäinen puolue tai poliitikko, voi myös selittää, miksi aihe ei nouse esiin täysistunnoissa. Kohu eroaa esimerkiksi hallitusneuvottelu- tai hallintarekisterikohuista juuri siten, että sitä ei voi käyttää yhtä helposti kritiikkinä poliittisia vastustajia kohtaan. Ainoa tapa, jolla vieraskirjakohu nousi aineistossa millään tavalla esille, on vihreiden Mari Holopaisen kommentteissa omien tapaamistensa julkaisemisesta verkkosivuilleen.



Vieraskirjakohun uutisointiin keskittyneessä tutkimuksessa yhteys kohun sekä avoimuusrekisterikeskustelun välillä on kuitenkin voitu todeta (Heikkilä 2019). Kohun vaikutuksen voi nähdä myös lakia valmistelevan parlamentaarisen ohjaus- ja asiantuntijaryhmien toiminnassa. Ryhmille jaettiin taustamateriaalia, johon kuului myös tutkija Elina Korkea-ahon (2017) blogikirjoitus, jonka mukaan vieraskirjakohu oli selkeä tapausesimerkki rekisterin tarpeellisuudesta. Korkea-aho oli tiiviisti mukana avoimuusrekisterilain valmistelussa toimittain muun muassa valtiovarainministeritön aiheeseen liittyvän tutkimushankkeen sekä liittymällä lain myötä luotuun eettiseen neuvottelukuntaan.

Eri lobbaustahoista täysistuntokeskusteluissa nousivat eniten esiin eri työmarkkinajärjestöt, sote-alan toimijat, kaivosalan yritykset sekä erityisesti konsultti- ja viestintälobbarit. Myös perinteiset puoluesidonnaisuudet voi huomata eduskuntakeskusteluista. SDP saa kritiikkiä erityisesti yhteyksistä ammattiliittoihin. Kokoomus taas saa eniten kritiikkiä yhteyksistään sote-alan toimijoihin, erityisesti yksityisiin terveysalan yrityksiin. Molempiin arvosteluihin liittyy syytös tiettyjen tahojen liiallisesta vaikutuksesta lainsäädännön sisältöön sekä syytökset pyöröovi-ilmiöstä. Kokoomuksesta siirtyi monta sote-uudistuksen parissa työskennellyttä henkilöä vaalien jälkeen suoraan töihin terveysjätteihin. SDP:ssä taas on ollut pitkään henkilöstönvaihtoa ammattiliittojen ja puolueen välillä.

Erilasiin konsultti- ja viestintälobbareihin kohdistuva epäluulo yhdistyy yleisesti epäluuloon asioiden salailusta. Toiminnan rehellisyyttä ja oikeudellisuutta ei voida samalla tavalla varmistaa ja valvoa, koska konsultti- ja viestintälobbareiden asiakassuhteet ovat lähtökohtaisesti luottamuksellisia ja siten salaisia. Konsultit ja viestintälobbarit ovat suhteellisen uusia toimijoita alalla, ja ne ovat vaikuttaneet merkittävästi alan ammattimaistumiseen ja kasvamiseen. Myös perinteiset in-house lobbarit suhtautuvat konsulttilobbaukseen kriittisemmin (Hirvola et al. 2021, 81). Konsultti- ja viestintälobbareissa kiteytyy myös lobbauksen sääntelyn keskeinen kysymys – miten lisätä avoimuutta alalle, joka perustuu asiakassuhteiden salaamiseen ja politiikan taustalla toimimiseen?

Lobbaus on poliittisen toiminnan muotona ristiriitainen ja moniulotteinen, ja tämä heijastuu myös eduskunnan täysistuntokeskusteluissa. Koska keskustelujen teemana on alan sääntely, on luonnollista, että sääntelyn tarpeet ja siten lobbauksen negatiiviset puolet korostuvat. Keskusteluista välittyy kuitenkin vahvasti myös arvostus alaa kohtaan sen tarjoaman asiantuntijatiedon ja vuorovaikutuksen vuoksi. Laajempi tutkimus kansanedustajien suhtautumisesta lobbaukseen kertoisi, miten edustajat suhtautuvat lobbaukseen sääntelykeskustelun ulkopuolella. Korostuvatko silloinkin alan negatiiviset puolet?

Avoimuusrekisterilaki sai eduskunnassa huomattavaa kannatusta. Hallituksen esitys ja valiokuntien siihen ehdottamat muutokset hyväksyttiin lopulta yksimielisesti. Myös valmistelun aloittanut parlamentaarisen työryhmän mietintö oli yksimielinen: rekisterin tarpeen tunnistivat kaikki eduskuntaryhmät. Rekisteri nähtiin keskusteluissa avoimuuden voittona, avoimuus taas demokratian voittona. Lobbaussääntelyllä pyritään estämään väärinkäytöksiä, parantamaan lobbareiden tasa-arvoa sekä parantamaan avoimuuden myötä kansalaisten luottamusta päätöksentekoa kohtaan. Kriittisissä puheenvuoroissa kyseenalaistetaan rekisterin toimivuutta sen laajuuden tai sisällön vuoksi. Avoimuusrekisterilain valmisteluvaiheessa yksi keskeisistä päätöksistä oli lain soveltamisalan rajaaminen. Lausuntojen kautta saadun palautteen myötä lakiesitys rajattiin sen suppeimpaan muotoon, eli koskemaan vain valtioneuvostoa, ministeriöitä sekä eduskuntaa. Päätös sai eduskunnan täysistunnoissa sekä ymmärrystä että kritiikkiä. Esityksen ei uskottu myöskään joissain puheenvuoroissa pystyvän tarttumaan oikeasti merkityksellisempiin ja piiloon jääviin lobbauksen muotoihin.

Pääasiassa lobbaussääntelykeskustelussa on kuitenkin avoimuus ja läpinäkyvyys. Kolmannessa tutkimuskysymyksessä kysytäänkin, miten nämä ihanteet näkyvät Suomessa käydyssä avoimuusrekisterikeskustelussa.

Yhdessäkään puheenvuorossa ei kyseenalaisteta avoimuuden ja läpinäkyvyyden arvojen asemaa tai merkitystä. Avoimuus on tutkijoidenkin mukaan yksi suomalaisen yhteiskunnan ja julkisen sektorin keskeisistä arvoista (Hirvola et al. 2021, 20). Kehitys on nähtävissä viime vuosikymmenten ajan, Vesan (2016, 33) mukaan selvästi jo 1990-luvun loppupuolelta lähtien. Tällöin Suomessa astui voimaan uusi julkisuuslaki, joka ohjaa edelleen suomalaisen lainvalmistelun kulttuuria.

Birchall (2011) yhdistää avoimuuteen vahvasti tilivelvollisuuden, jonka hän näkee toimivan demokratian vaatimuksena. Ilman sitä päättäjiä ei voida uskottavasti vaatia perustelemaan päätöksiään tai kohtaamaan niiden seuraamuksia. Miten rangaista jostain, jota ei tiedä tapahtuneen? Ajatuksen voi yhdistää kansanedustajien taipumukseen korostaa lobbauksen väärinkäytöksiä ja esittää suoriakin syytteitä poliittisia vastustajiaan kohtaan. Vaikka erillisiä rangaistuksia ei aina vaadittaisikaan, syytöksiin liittyy vaatimus väärinkäytösten paljastumisesta.

Vesa (2016, 15) taas yhdistää avoimuuden tilivelvollisuuden lisäksi kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Jos kansalaiset eivät tiedä valmisteltavista lakiesityksistä tai hallituksen politiikasta mitään, miten he voisivat uskottavasti pyrkiä vaikuttamaan siihen? Oikeus osallistua ja vaikuttaa politiikkaan on yksi lobbauksen perusteluista. Tällöin toiminta nähdään

legitiiminä demokraattisen vaikuttamisen muotona. Osa kansanedustajista toivoo avoimuuden lisäävän eri vaikuttajatahojen tasa-arvoisuutta. Tätä on toivottu myös joidenkin pienempien lobbaustoimijoiden piireissä, joissa on oltu tyytymättömiä toimijoiden epätasa-arvoiseen kohteluun (Vesa & Kantola 2016, 70). Kansanedustajien puheenvuoroissa korostetaan lisäksi, ettei laki saisi vaikeuttaa yksittäisten kansalaisten tai ruohonjuuritason järjestöjen toimintaa.

Vesa (2016, 15) painottaa myös mediajulkisuuden merkitystä tiedon avoimuudelle ja responsiivisuudelle. Pelkkä tiedon julkisuus yksinään ei välttämättä riitä, ellei sitä pystytä tulkitsemaan. Media pystyy tähän lähtökohtaisesti paremmin kuin yksittäinen kansalainen. Näin ollen mediajulkisuus tukee myös päättäjien tilivelvollisuutta (Vesa 2016, 15). Mediaan viitattiin aineistossakin useaan otteeseen, usein juuri avoimuuden ja tilivelvollisuuden välikätenä.

Avoimuus yhdistetään lobbaustutkimuksessa usein myös julkisuusperiaatteeseen, jonka mukaisesti kaikilla on oikeus julkiseen vallankäyttöön ja viranomaisten toimintaan liittyvään tietoon. Mäenpää (2020) uskoo julkisuusperiaatteen olevan keskeinen periaate moderneissa, avoimissa yhteiskunnissa. Hyvän hallinnon periaatteisiin taas kuuluvat erilaiset avoimen hallinnon käytännöt, joihin kaikilla Suomen ja EU:n kansalaisilla on myös lakiperustainen oikeus. Myös näitä periaatteita voidaan nähdä eduskuntakeskusteluissa. Useat kansanedustajat korostivat Suomen hyvää ja avointa hallintatapaa ja puhuvat lainsäädännön avoimuudesta ja luotettavuudesta.

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden arvot ovat vahvasti läsnä Suomen politiikassa, joten ei ole yllättävää, että ne ilmenevät myös avoimuusrekisteriä koskevassa eduskuntakeskusteluissa. Avoimuus yhdistetään muutenkin usein lobbaussääntelyyn. Muun muassa Holman ja Luneburg (2012, 99) pitävät läpinäkyvyyttä lobbaussääntelyn peruskivenä. Yhteys on nähtävissä esimerkiksi Suomen avoimuusrekisteriä edeltävässä EU:n avoimuusrekisterissä. Myös se, että lobbarit suhtautuvat itsekin positiivisesti alan avoimuuden lisäämiseen, lienee johtanut tämän sääntelysuunnan yleistymiseen. Eduskuntakeskusteluista ei löydy samoja kritisismejä, joita osa tutkijoista suuntaa trendiä kohtaan. Esimerkiksi Bitontin ja Marriottin (2022) mukaan pelkkään avoimuuden lisäämiseen keskittyvä lobbaussääntely harvoin riittää. Tuloksena voi olla se, että lobbaus muuttaa vain uudestaan muotoaan ja siirtyy uusien suljettujen ovien taakse. Osassa puheenvuoroissa kylläkin kyseenalaistetaan avoimuusrekisterin tehokkuutta tarttua kaikkiin lobbauksen piiloon jääviin muotoihin. Bitontin ja Marriotin (2022) mukaan pelkkä avoimuus avoimuuden vuoksi voi myös johtaa turhan tiedon tulvaan. Tämän takia monet tutkijat korostavat tiedon avoimuuden lisäksi sen saavutettavuutta ja asiakohtaisuutta.

Kun ottaa huomioon lobbauksen merkityksen ja aseman ihan virallisissakin päätöksentekoprosesseissa, on yllättävää, että Suomen ensimmäinen lobbauslainsäädäntö saatiin kirjattua lakiin vasta vuonna 2023. On myös yllättävää, että alan sääntely nousi kunnolla eduskuntakeskusteluihin vasta 2010-luvulla. Lobbauksesta ja lobbaussääntelystä on tehty valtavasti kansainvälistä tutkimusta, erityisesti Yhdysvaltojen sekä EU:n tasolla. Suomessa tutkimuskirjallisuus on jäänyt kuitenkin pienemmäksi. Työmarkkinajärjestöjen asemaan ja Suomen korporatistiseen kulttuuriin on kyllä perehdytty, mutta aihetta käsitellään harvemmin lobbauksen näkökulmasta.

Avoimuusrekisterilaki on voimassa vasta ensimmäistä vuotta, joten lain lopullisia vaikutusarvioita joudutaan vielä odottamaan. Nyt onkin mielenkiintoista seurata, miten lisääntyneeseen avoimuuteen suhtaudutaan ja mitä uudella tiedolla tehdään. Saammeko Suomeen lisää lobbaustutkimusta ja tutkivaa journalismia? Minkälaisen kuvan rekisteriin kerätty tieto maalaa Suomen lobbauskulttuurista, sen keskeisistä aiheista ja toimijoista? Entä muuttuuko lobbaus mitenkään, nouseeko alalle uusia toimijoita tai uusia hämäreitä vaikutuskanavia? Erityisesti lobbareiden omasta näkökulmasta merkittävää on varmasti myös se, legitimoiko laki lobbaustoimintaa parantaen sen ristiriitaista mainetta. Yhdellä lailla ei pystytä puuttumaan kaikkeen vaikutustoimintaan, joten saamme myös nähdä, lisääntykö alan sääntely jatkossa. Rekisterin soveltamisalaa on haluttu tietyissä kansanedustajien kannanotoissa laajentaa kattamaan koko valtionhallintoa myös virasto-, kunta- ja maakuntatasolla. Seuraavat kuntavaalit koittavat vuoden 2025 keväällä nostoen kuntapolitiikan jälleen poliittisen keskustelun keskipisteeksi. Johtavatko vaalit uusiin esityksiin avoimuusrekisterilain laajentamisen tarpeesta?

Tutkimuskirjallisuus tukee kansanedustajien puheissa esiintyviä avoimuuden ja läpinäkyvyyden ihanteita. Avoimuusrekisterilain ympärillä käyty keskustelu on kirvoittanut avoimuusvaatimuksia myös muille politiikan aloille, erityisesti yritysmaailmaan. Ohjaavatko avoimuuden ja läpinäkyvyyden arvot tulevaisuudessakin Suomen poliittista keskustelukulttuuria ja lisääntyvätkö avoimuusvaatimukset eri politiikan sektoreilla?

## Lähteet

### Viranomaislähteet:

Avoimuusrekisterilaki (430/2023).

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999).

Eduskunta (2024). Asian käsittelytiedot HE 98/2022 vp. Saatavilla: <[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_98+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_98+2022.aspx)>. Luettu: 14.8.2024.

Eduskunta (2019). Parlamentaarisen työryhmän kanta avoimuusrekisterin valmisteluun. Saatavilla: <<https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Documents/Lobbarirekisterimuistio%2028022019.pdf>>. Luettu: 13.4.2023.

Finlex (2024). Lainvalmistelun prosessiopas. Saatavilla: <<https://lainvalmistelu.finlex.fi/>>. Luettu: 14.8.2024.

GRECO (2022). GRECO urges European governments to increase transparency and accountability of lobbying. Saatavilla: <<https://www.coe.int/en/web/greco/-/greco-urges-european-governments-to-increase-transparency-and-accountability-of-lobbying>>. Luettu: 14.8.2024.

GRECO (2018). Viides arviointikierros – Korruption ehkäiseminen ja integriteetin edistäminen (ylimmissä johtotehtävissä) ja lainvalvonnasta vastaavissa viranomaisissa. Saatavilla: <<https://rm.coe.int/viides-arviointikierros-korruption-ehkaiseminen-ja-integriteetin-edist/1680941f1f>>. Luettu: 29.4.2024.

Hallintolaki (HL 434/2003).

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaista (HE 98/2022). Saatavilla: <[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_98+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_98+2022.aspx)>. Luettu: 13.4.2023.

Hallitusohjelma (2019a). Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. Saatavilla: <<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161662>>. Luettu: 13.4.2023.

Hallitusohjelma (2019b). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Saatavilla: <<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161931>>. Luettu: 13.4.2023.

KHO (2022). Lausunto oikeusministeriölle parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatöryhmän mietinnöstä ”Avoimuusrekisteriä koskeva lainsäädäntö”. Saatavilla: <<https://www.kho.fi/fi/index/lausunnot/2022/lausuntooikeusministeriölleparlamentaarisenohjausryh>>

[manjaasiantuntijatyoryhmanmietinnosta8221avoimuusrekisteriakoskevalainsaadanto8221.html](https://www.manjaasiantuntijatyoryhmanmietinnosta8221avoimuusrekisteriakoskevalainsaadanto8221.html)>. Luettu: 13.4.2023.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO 5423/2016).

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO 5424/2016).

Kysely avoimuusrekisterivalmistelusta (2023/2024?). Otakantaa.fi. Saatavilla: <<https://www.otakantaa.fi/fi/hankkeet/448/osallistuminen/831/kysely/>>. Luettu: 14.4.2023.

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009).

Laki valtioneuvostosta (175/2003).

Laki valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n muuttamisesta (948/2017).

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

OECD (2024). Recommendation of the Council on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence. Saatavilla: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>>. Luettu: 14.8.2024.

Oikeusministeriö (2024a). Lainvalmistelun vaikutusarviointi. Saatavilla: <<https://oikeusministerio.fi/vaikutusten-arviointi>>. Luettu: 3.8.2024.

Oikeusministeriö (2024b). Mitä korruptio tarkoittaa? Saatavilla: <<https://korruptiontorjunta.fi/mita-on-korruptio>>. Luettu: 29.4.2024.

Oikeusministeriö (2024c). Korruptio Suomessa. Saatavilla: <<https://korruptiontorjunta.fi/korruptio-suomessa>>. Luettu: 29.4.2024.

Oikeusministeriö (2024d). Esimerkkejä korruptiosta. Saatavilla: <<https://korruptiontorjunta.fi/esimerkkeja-korruptiosta>>. Luettu: 29.4.2024.

Oikeusministeriö (2024e). Korruptiontorjunta Suomessa. Saatavilla: <<https://korruptiontorjunta.fi/korruptiontorjunta-suomessa>>. Luettu 29.4.2024.

Oikeusministeriö (2024f). Korruptionvastainen strategia. Saatavilla: <<https://korruptiontorjunta.fi/korruptionvastainen-strategia>>. Luettu 29.4.2024.

Oikeusministeriö (2024g). Kansainvälinen yhteistyö. Saatavilla: <<https://korruptiontorjunta.fi/kansainvalinen-yhteistyö>>. Luettu 29.4.2024.

Oikeusministeriö (2024g). Korruptionvastaisen strategian ja toimenpideohjelman (2024–2027) päivittämisen valmistelu- ja ohjausryhmä. Saatavilla: <<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM053:00/2024>>. Luettu: 11.8.2024.

Oikeusministeriö (2022). Lausuntotiivistelmä avoimuusrekisterilakia koskevan mietinnön lausuntopalautteesta. Saatavilla: <<https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/7364026e-4e68-46ef-b06a->

[caa53c7549e0/b440cb02-0cc1-4647-b70d-38fb0426375d/MUISTIO\\_20220616072330.pdf](https://caa53c7549e0/b440cb02-0cc1-4647-b70d-38fb0426375d/MUISTIO_20220616072330.pdf)>.

Luettu: 1.6.2024.

Oikeusministeriö (2021a). Avoimuusrekisteriä koskeva lainsäädäntö. Parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietintö. Saatavilla:

<[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163647/OM\\_2021\\_39\\_ML.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163647/OM_2021_39_ML.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Luettu: 1.6.2024.

Oikeusministeriö (2021b). Yhteenvedo avoimuusrekisterivalmistelun kolmannesta verkkotyöpajasta.

Saatavilla: <[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/7364026e-4e68-46ef-b06a-caa53c7549e0/3678451e-feaf-4bc0-9985-a19cdb323b27/YHTEENVETO\\_20210630135526.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/7364026e-4e68-46ef-b06a-caa53c7549e0/3678451e-feaf-4bc0-9985-a19cdb323b27/YHTEENVETO_20210630135526.pdf)>.

Luettu: 1.6.2024.

Oikeusministeriö (2020a). Avoimuusrekisterin työsuunnitelmaluonnos. Saatavilla:

<<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM033:00/2019#>>. Luettu: 1.6.2024.

Oikeusministeriö (2020b). Kysely avoimuusrekisterivalmistelusta. Saatavilla:

<<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM033:00/2019#>>. Luettu: 1.6.2024.

Oikeusministeriö (2007a). GRECO antoi Suomelle suosituksia puoluerahoituksen valvonnasta.

Saatavilla: <<https://oikeusministerio.fi/-/greco-gav-finland-rekommendationer-om-overvakning-av-partifinansieringen>>. Luettu: 26.4.2024.

Oikeusministeriö (2007b). Suomi raportoi GRECO:lle vaalirahoituksesta ja lahjonnasta. Saatavilla:

<<https://oikeusministerio.fi/-/suomi-raportoi-greco-lle-vaalirahoituksesta-ja-lahjonnasta>>. Luettu: 26.4.2024.

Open Government Partnership (2019). Article of Governance. Saatavilla:

<[https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP\\_Articles-of-Governance\\_2019.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP_Articles-of-Governance_2019.pdf)>. Luettu: 10.7.2024.

Puoluelaki (10/1969).

Valtioneuvosto (2023). Avoimesti ajassa – Valtionhallinnon viestintäsuositus 2023. Saatavilla: <

[https://valtioneuvosto.fi/valtionhallinnon-viestintasuositus#](https://valtioneuvosto.fi/valtionhallinnon-viestintasuositus#/)>. Luettu: 18.8.2024.

Valtioneuvosto (2022). Ylimmän johdon karenssiaika pitenee maksimissaan vuoteen –

virkamieslain muutokset voimaan kesäkuussa. Saatavilla: <<https://valtioneuvosto.fi/-/10623/ylimman-johdon-karenssiaika-pitenee-maksimissaan-vuoteen-virkamieslain-muutokset-voimaan-kesakuussa>>. Luettu: 5.9.2023.

VTV (2024a). Avoimuusrekisteri. Saatavilla: <<https://www.vtv.fi/tarkastus-ja-valvonta/avoimuusrekisteri/>>. Luettu: 18.8.2024.

VTV (2024b). Rekisteröinti-ilmoitukset. Saatavilla:

<<https://avoimuusrekisteri.fi/ilmoitukset/rekisterointi-ilmoitukset>>. Luettu: 18.8.2024.

VTV (2024c). Hyvän edunvalvontatavan suositukset. Saatavilla:

<<https://assets.ctfassets.net/n7rypdarfbf5/2fua7VOWG59ixUoYK1zrAT/aa1f04759c42224d5a93973e5fb3a92e/avrek-hyvan-edunvalvontatavan-suositukset-fi.pdf>>. Luettu: 18.8.2024.

Valtiovarainministeriö (2017). Karensisopimus ja tehtävien järjestäminen palvelussuhteen alkaessa ja päättyessä. Saatavilla:

<<https://vm.fi/documents/10623/1115054/Ohje+Karensisopimus+ja+teht%C3%A4vien+j%C3%A4rjest%C3%A4minen+palvelussuhteen+alkaessa+ja+p%C3%A4tt%C3%A4yttyess%C3%A4+10.8.2017.pdf/030fec7d-703a-440b-9a31-4f138b8eb64e/Ohje+Karensisopimus+ja+teht%C3%A4vien+j%C3%A4rjest%C3%A4minen+palvelussuhteen+alkaessa+ja+p%C3%A4tt%C3%A4yttyess%C3%A4+10.8.2017.pdf?t=1502360993000>>.

Luettu: 5.9.2023.

Valtion virkamieslaki (750/1994).

Välikysymys (VK 5/2015).

#### Tutkimuslähteet:

Birchall, Claire (2011). "Introduction to 'Secrecy and Transparency': The Politics of Opacity and Openness. *Theory, culture & society* 28(7–8).

Bitonti, Alberto (2017). "The Role of Lobbying in Modern Democracy: A Theoretical Framework". Teoksessa Bitonti, Alberto & Harris, Phil (toim.) *Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*. London: Palgrave Macmillan.

Bitonti, Alberto & Harris, Phil (2017). "An Introduction to Lobbying and Public Affairs in Europe". Teoksessa Bitonti, Alberto & Harris, Phil (toim.) *Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*. London: Palgrave Macmillan.

Bitonti, Alberto & Mariotti, Claudia (2022). "Beyond Transparency: The Principles of Lobbying Regulation and the Perspective of Professional Lobbying Consultancies". *Italian Political Science Review* 53(2).

Blom, Anders (2018). *Taloudelliset eturyhmät politiikan sisäpiirissä: Tutkimus liike-elämän poliittisesta vaikuttamisesta kolmikantaisessa Suomessa 1968–2011*. Turku: Turun yliopisto.

Cooper, Christopher; Nownes, Anthony & Johnson, Martin (2007). "Interest Groups and Journalists in the States". *State Politics & Politics Quarterly*. 7(1). Los Angeles: Institute for Legislative Studies, Institute of Government and Public Affairs & University of Illinois Press.

Collander, Timo; Rämö, Eero & Blom, Urho (2017). "Finland". Teoksessa Bitonti, Alberto & Harris, Phil (toim.) *Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*. London: Palgrave Macmillan.

Esser, Frank (2013). "Mediatization as a Challenge: Media Logic Versus Political Logic". Teoksessa Hanspeter, Kriesi; Lavenex, Sandra; Esser, Frank; Matthes, Jörg; Bühlmann, Marc & Bochsler, Daniel (toim.) *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.



- Erkkilä, Tero (2015). "Nordic Openness in Finland: European Integration, Ideational Transfer, and Institutional Traditions". Teoksessa Götz, Norbert & Marklund, Carl (toim.) *The Paradox of Openness. Transparency and Participation in Nordic Cultures of Consensus* 73–90. Leiden/Boston: Brill.
- Erkkilä, Tero (2012). *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Etzioni, Amitai (2010). "Is Transparency the Best Disinfectant?". *The Journal of Political Philosophy* 18(4).
- Heikkilä, Matias (2019). *Julkisuus demokratiateoreettisena ideaalina – Tapaustutkimus eduskunnan vierailijalistojen koskeneesta kohusta*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hirvola, Aino; Mikkonen, Salla; Skippari, Mika & Tiensuu, Paul (2021). "Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla". Helsinki: Oikeusministeriön julkaisuja, *Selvityksiä ja ohjeita*.
- Holman, Craig & Luneburg, William (2012). "Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform." *Interest Groups & Advocacy* 1(1).
- Jaatinen, Miia (1999). *Lobbying political issues: a contingency model of effective lobbying politics*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Jaatinen, Miia (1998). "Lobbying for conflict accommodation – a contingency model". *Corporate Communications: An International Journal* 3(1).
- Kestilä-Kekkonen, Elina & Vento, Isak (2019). "Poliittinen luottamus – käsitteet, teoriat ja mittaaminen". Teoksessa Bäck, Maria & Kestilä-Kekkonen, Elina. (toim.) *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus: polut, trendit ja kuulut*. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja.
- Kivi, Jaana (2016). *Bryssel myyty: Lobbausparatiisin kauppiaat*. Helsinki: Into Kustannus.
- Kiviniemi, Kari (2018). "Laadullinen tutkimus prosessina". Teoksessa Aaltola, Juhani & Raine, Valli (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2 – Näkökulmia aloittavalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Tampere: Vastapaino.
- Korkea-aho, Emilia & Tiensuu, Paul (2018). "Lobbarirekisterin kansainväliset mallit". *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 57/2018.
- Kriesi, Hanspeter; Tresch, Anke & Jochum, Margit. (2007). "Going public in the European Union: Action repertoires of Western European collective political actors". *Comparative Political Studies* 40(1).
- Laajalahti, Anne & Herkama, Sanna (2018). "Laadullinen analyysi Atlas.ti-ohjelmistolla". Teoksessa Aaltola, Juhani & Raine, Valli (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2 – Näkökulmia aloittavalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Tampere: Vastapaino.

Laboucková, Šárka & Vymetal, Petr (2018). "Investigation into Key Elements of Transparent Lobbying." *Viešoji politika ir administravimas* 17(2).

Marklund, Carl (2015). "From Promise to Compromise: Nordic Openness in a World of Global Transparency". Teoksessa Götz, Norbert & Marklund, Carl (toim.) *The Paradox of Openness. Transparency and Participation in Nordic Cultures of Consensus*. Leiden/Boston: Brill.

Mykkänen, Markus & Ikonen, Pasi (2019). "Media strategies in lobbying process. A literature review of publications in 2000–2018". *Academicus international scientific journal* 2019-01. Albania: Academicus.

McGrath, Conor (2007). "Framing lobbying messages: defining and communicating political issues persuasively". *Journal of Public Affairs: An International Journal* 7(3).

Raunio, Tapio (2021). "Finland; Forming and Managing Ideologically Heterogenous Oversized Coalitions". Teoksessa Bergman, Torbjörn; Back, Hanna & Hellström, Johan (toim.) *Coalition Governance in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Ruostetsaari, Ilkka (2014). "Monitasoinen Eurooppa: kansalaisten vai valtioiden yhteisö?". Teoksessa Forsberg, Tuomas & Raunio, Tapio (toim.) *Politiikan muutos*. Tampere: Vastapaino.

Sarajärvi, Anneli (2002). *Sairaanhoidon opiskelijoiden hoitotyön näkemyksen muotoutuminen sairaanhoitajakoulutuksen aikana*. Oulu: Oulu University Press.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Vesa, Juho (2016). *Päätöksenteon avoimuus ja medioituminen Suomen konsensusdemokratiassa*. Helsinki: Helsingin yliopisto.

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

Weiler, Florian & Brändli, Matthias (2015). "Inside versus outside lobbying: How the institutional framework shapes the lobbying behaviour of interest groups". *European Journal of Political Research* 54(4).

## Verkkolähteet

EUR-lex (2006). *Vihreä kirja Euroopan avoimuusaloitteesta*. Saatavilla: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:114521&frontOfficeSuffix=%2F>>. Luettu: 7.7.2024.

European Trade Union Institute (ETUI) (2023). *The World of EU Lobbying in Brussels*. Saatavilla: < <https://www.etui.org/topics/health-safety-working-conditions/hesamag/work-related-cancer-emerging-from-obscurity/the-world-of-eu-lobbying-in-brussels>>. Luettu: 10.11.2023.

Forssell, Jarno (2023). "Avoimuudella parempaa lobbausta". *Viestijät*. 21.8.2023. Saatavilla: <<https://www.procom.fi/viestijat/vaikuttaminen/avoimuudella-parempaa-lobbausta/>>. Luettu: 9.7.2024.

Freund, Daniel & Bendel, Yannik (2017). *Access all areas. When EU politicians became lobbyists*. Transparency International EU. Saatavilla: <<https://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/01/Access-all-areas.pdf>>. Luettu: 13.4.2023.

Groop, Catharina (2012). "Korruption määrittely ja mittaaminen." Teoksessa Transparency International Suomi (toim.) *Korruptio Suomessa – Tutkijoiden näkemys korruption muodoista, tutkimisesta ja torjunnasta*. Saatavilla: <<https://transparency.fi/wp-content/uploads/2015/06/Korruptio-Suomessa.pdf>>. Luettu: 29.4.2024.

Hakala, Salla (2016). Oikeus tietää ja toimia: Viestinnän profession ja etiikan ideaalit julkisella alalla. *Viestijät*. 8.11.2016. Saatavilla: <<https://viestijat.fi/oikeus-tietaa-ja-toimia-viestinnan-profession-ja-etiikan-ideaalit-julkisella-alalla/>>. Luettu: 13.4.2023.

Korkea-aho, Emilia (2017). "Emilia Korkea-aho: Tsaarinaikaista avoimuutta?". *Perustuslakiblogi*. 26.3.2017. Saatavilla: <<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2017/09/22/emilia-korkea-aho-tsaarinaikaista-avoimuutta/>>. Luettu: 1.6.2024.

Melgin, Elina (2017). "ProComin kanta lobbaukseen perustuu jäsenkunnan mielipiteisiin". *Viestijät*. 26.3.2017. Saatavilla: <<https://www.procom.fi/viestijat/vaikuttaminen/procomin-kanta-lobbaukseen-perustuu-jasenkunnan-mielipiteisiin/>>. Luettu: 25.6.2024.

Mäenpää, Olli (2020). *Julkisuusperiaate*. Saatavilla: <[https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.libproxy.tuni.fi/teos/IACBCXETEB#kohta:I\(\(20\)Julkisuus\(\(\(20\)periaate\(\(20\)oikeus\(\(20\)ja\(\(20\)velvollisuus\(:1\(\(20\)Julkisuusperiaate\(\(20\)ja\(\(20\)sen\(\(20\)merkitys/piste:tLF](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.libproxy.tuni.fi/teos/IACBCXETEB#kohta:I((20)Julkisuus(((20)periaate((20)oikeus((20)ja((20)velvollisuus(:1((20)Julkisuusperiaate((20)ja((20)sen((20)merkitys/piste:tLF)>. Luettu: 17.6.2024.

Niinimäki, Tommi (2019). Clapping with one hand – An analysis of Finnish lobbying regulations. Transparency International Suomi. Saatavilla: <<http://www.transparency.fi/wp-content/uploads/2019/12/Clapping-with-one-hand-an-analysis-of-Finnish-lobbying-regulations.pdf>>. Luettu: 13.4.2023.

Salminen, Ari & Mäntysalo, Venla (2012). "Hyvä veli -verkostot suomalaisen korruption muotona". Teoksessa Transparency International Suomi (toim.) *Korruptio Suomessa – Tutkijoiden näkemys korruption muodoista, tutkimisesta ja torjunnasta*. Saatavilla: <<https://transparency.fi/wp-content/uploads/2015/06/Korruptio-Suomessa.pdf>>. Luettu: 29.4.2024.

Taloustutkimus (2014). *Vaikuttajaviestintä 2014*. Saatavilla: <<https://www.procom.fi/site/assets/files/1635/vaikuttajaviestinta-2014.pdf>>. Luettu: 25.6.2024.

Tieteen termipankki (2024a). Oikeustiede: hallinnon avoimuus. Saatavilla: <[https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:hyv%C3%A4\\_hallinto\\_\(hallinto-oikeus\)](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:hyv%C3%A4_hallinto_(hallinto-oikeus))>. Luettu: 10.6.2024.

Tieteen termipankki (2024b). Oikeustiede: julkisuusperiaate. Saatavilla: <<https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:julkisuusperiaate>>. Luettu: 17.6.2024.

Vimpari, Anna-Mari (2018). ”Salamyhkäinen lobbari on entinen lobbari”. *Viestijät*. 23.2.2018. Saatavilla: <<https://www.procom.fi/viestijat/vaikuttaminen/salamyhkainen-lobbari-entinen-lobbari/>>. Luettu: 9.7.2024.

#### Uutislähteet:

Blencowe, Anette (2016). ”Vasemmistopoliitikot tyrmistyivät Orpon avustajan loikkauksesta lääkirifirmaan: ’Hän voi käyttää tietojaan voitontavoitteluun’”. *Yle*. 28.9.2016. Saatavilla: <<https://yle.fi/a/3-9198522>>. Luettu: 5.9.2023.

Helsingin Sanomat (2017). ”Suomalaisille lobbareille halutaan oma rekisteri – toimisi samaan tapaan kuin EU:ssa käytössä oleva rekisteri Brysselissä”. 8.6.2017. Saatavilla: <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005245742.html>>. Luettu: 19.8.2024.

HS-ryhmä (2017). ”Tiedustelulakeja lobattiin eduskunnassa tiheään, sitten vierailijalistoja alettiin tuhota – hakukoneet kertovat, keitä tiedustelulain ja finanssialan puolestapuhujat tapasivat”. *Helsingin Sanomat*. 12.10.2017. Saatavilla: <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005405544.html>>. Luettu: 11.8.2024.

Kankkonen, Tom (2022). ”Paavo Lipponen, Esko Aho ja monet muut ex-poliitikot tukivat vuosia Venäjän hankkeita, mutta yt suurin osa on jättäytynyt pois – paitsi Gerhard Schröder”. *Yle*. 7.3.2022. Saatavilla: <<https://yle.fi/a/3-12346989>>. Luettu: 7.8.2024.

Konttinen, Matti (2017). ”KHO tuomitsi eduskunnan vieraslistat julkisiksi – nyt tiedot hävitetään päivittäin”. *Helsingin Sanomat*. 6.10.2017. Saatavilla: <<https://yle.fi/a/3-9826591>>. Luettu: 13.4.2023.

Konttinen, Matti (2019). ”Orpo jyrähti hallitusneuvotteluista: ’Kokoomus yksiselitteisesti vaati lobbareita ja SAK:ta ulos Säätytalosta’”. *Yle*. 11.5.2019. Saatavilla: <<https://yle.fi/a/3-10778763>>. Luettu: 26.4.2024.

Pietiläinen, Tuomi (2015). ”Vain kymmenen prosenttia viranomaisista myönteisiä”. *Helsingin Sanomat*. 27.11.2015. Saatavilla: <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000002869286.html>>. Luettu: 11.8.2024.

Pietiläinen, Tuomi & Teittinen, Paavo (2019). ”Tällaisia ovat hallitusneuvotteluihin osallistuvat lobbarit: HS kävi läpi taustat ja tavoitteet”. *Helsingin Sanomat*. 14.5.2019. Saatavilla: <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006105258.html>>. Luettu: 26.4.2024.

Pietiläinen, Tuomi & Teittinen, Paavo (2017). ”Eduskunnan vieraslistoissa on komiikkaa, mutta myös vakavaa tietoa lobbauksesta: Uskottava lobbari esiintyy sotilaspuvussa”. *Helsingin Sanomat*. 13.10.2017. Saatavilla: <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005408501.html>>. Luettu: 11.8.2024.

Rytkönen, Eelis (2022). ”Ministerien avustajien karenssit vaihtelevat kahdesta viiteen kuukauteen, julkiselle puolelle siirtyvälle ei karenssia”. *Yle*. 25.9.2022. Saatavilla: <<https://yle.fi/a/3-12636365>>. Luettu: 5.9.2023.

Räisänen, Kari. (2019). ”Lobbarikohu vaikutti: Valtioneuvosto julkistaa hallitusneuvotteluihin osallistuvien asiantuntijoiden nimet päivittäin”. *Helsingin Sanomat*. 13.5.2019. Saatavilla: <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006104323.html>>. Luettu: 26.4.2024.

Santaharju, Teija (2023). ”Suomi on maailman toiseksi vähiten korruptoitunut maa, sanoo selvitys – katso, ketkä ovat pahnanpohjimmaisina”. *Yle*. 31.1.2023. Saatavilla: <<https://yle.fi/a/74-20015512>>. Luettu: 29.4.2024.

STT (2023). Avoimuusrekisterin ensimmäinen neuvottelukunta aloitti tehtävänsä. Valtiontalouden tarkastusviraston tiedote. Saatavilla: <<https://www.sttinfo.fi/tiedote/69978055/avoimuusrekisterin-ensimmainen-neuvottelukunta-aloitti-toimintansa?publisherId=1512>>. Luettu: 10.11.2023.

Savonen, Tuomas STT & Nieminen, Iiro-Matti STT (2019). ”Lobbarit, SAK mukaan lukien, pitää saada pois säätytalolta”, sanoo Petteri Orpo – Sdp syyttää kokoomusta kaksinaismoralismista”. *Helsingin Sanomat*. Saatavilla: <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006102101.html>>. Luettu: 18.8.2024.

Sundman, Robert (2023). ”Säätytalolla ei pitänyt nähdä lobbareita, mutta Orpo teki ’pienen poikkeuksen’”. *Helsingin Sanomat*. 2.5.2023. Saatavilla: <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009550274.html>>. Luettu: 26.4.2024.

Sundqvist, Vesa & Rita, Mikko (2016). ”Räty vaihtaa terveystaloudesta terveysbisnekseen – en näe asiassa ristiriitaa”. *Yle*. 12.5.2016. Saatavilla: <<https://yle.fi/a/3-8876113>>. Luettu: 5.9.2023.

Toivonen, Terhi (2015). ”Näin vaalirahakohu eteni, nämä ihmiset olivat mukana”. *Yle*. 19.10.2015. Saatavilla: <<https://yle.fi/a/3-8390793>>. Luettu: 28.3.2024.

Viljamaa, Anne & Liiten, Marjukka (2019). ”Antti Rinne: Hallitusneuvottelut etenivät ilman dramaattisia käännteitä, verotukseen tarvitaan nykyistä laajempi pohja”. *Helsingin Sanomat*. 13.5.2019. Saatavilla: <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006103570.html>>. Luettu: 18.8.2024.

## Aineisto

### Aineisto:

Valtioneuvosto (2024a). Valtiopäiväasiat ja -asiakirjat. Saatavilla:

<<https://www.eduskunta.fi/FI/search/Sivut/Vaskiresults.aspx?k=avoimuusrekisteri#k=avoimuusrekisteri#l=1035>> Luettu: 7.8.2024.

Valtioneuvosto (2024b). Valtiopäiväasiat ja -asiakirjat. Saatavilla:

<<https://www.eduskunta.fi/FI/search/Sivut/Vaskiresults.aspx?k=avoimuusrekisteri#k=lobbarirekisteri#l=1035>>. Luettu: 7.8.2024.

Valtioneuvosto (2024c). Valtiopäiväasiat ja -asiakirjat. Saatavilla:

<<https://www.eduskunta.fi/FI/search/Sivut/Vaskiresults.aspx?k=avoimuusrekisteri#l=1035#k=vaikuttajarekisteri>>. Luettu: 7.8.2024.

Valtioneuvosto (2024d). Valtiopäivät ja -asiakirjat. Saatavilla:

<<https://www.eduskunta.fi/FI/search/Sivut/Vaskiresults.aspx?k=avoimuusrekisteri#k=lobbauss%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6t#l=1035>>. Luettu: 7.8.2024.

### Tutkimuksessa suoraan lainattu aineisto:

Aalto, Touko (2015). Puheenvuoro. Saatavilla:

<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2015/Sivut/PUH\\_82+2015+15+78.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2015/Sivut/PUH_82+2015+15+78.aspx)>. Luettu: 14.8.2024.

Brax, Tuija (2010). Vastaus kirjalliseen kysymykseen. Saatavilla:

<<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=kk+617/2010>>. Luettu: 14.8.2024.

Haavisto (2015). Puheenvuoro. Saatavilla:

<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2015/Sivut/PUH\\_82+2015+15+7.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2015/Sivut/PUH_82+2015+15+7.aspx)>. Luettu: 14.8.2024.

Harjanne, Atte (2022). Puheenvuoro. Saatavilla:

<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_79+2022+8+2.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_79+2022+8+2.aspx)>. Luettu: 14.8.2024.

Heinonen, Timo (2022). Puheenvuoro. Saatavilla:

<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_79+2022+8+7.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_79+2022+8+7.aspx)>. Luettu: 14.8.2024.

Heinonen, Timo (2019). Puheenvuoro. Saatavilla:

<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2019/Sivut/PUH\\_6+2019+2+30.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2019/Sivut/PUH_6+2019+2+30.aspx)>. Luettu: 14.8.2024.

- Heinonen, Timo (2018). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2018/Sivut/PUH\\_6+2018+16+11.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2018/Sivut/PUH_6+2018+16+11.aspx)>. Luettu: 14.8.2024.
- Heinonen, Timo (2017). Kirjallinen kysymys. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Sivut/KK\\_356+2017.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Sivut/KK_356+2017.aspx)>. Luettu: 14.8.2024.
- Heinonen, Timo (2012). Kirjallinen kysymys. Saatavilla:  
<<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=kk+868/2012>>. Luettu: 14.8.2024.
- Heinonen, Timo (2010a). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=puh+66/2010+vp+3+7+7>>. Luettu: 14.8.2024.
- Heinonen, Timo (2010b). Kirjallinen kysymys. Saatavilla:  
<<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=kk+617/2010>>. Luettu: 14.8.2024.
- Henriksson, Anna-Maja (2022a). Esittelypuheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_79+2022+8+1.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_79+2022+8+1.aspx)>. Luettu: 14.8.2024.
- Henriksson, Anna-Maja (2022b). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_79+2022+8+9.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_79+2022+8+9.aspx)>. Luettu: 14.8.2024.
- Henriksson, Anna-Maja (2012). Vastaus kirjalliseen kysymykseen. Saatavilla:  
<<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=kk+868/2012>>. Luettu: 14.8.2024.
- Holopainen, Mari (2023a). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_175+2022+4+6.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_175+2022+4+6.aspx)>. Luettu: 14.8.2024.
- Holopainen, Mari (2023b). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_175+2022+4+2.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_175+2022+4+2.aspx)>. Luettu: 14.8.2024.
- Holopainen, Mari (2023c). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_172+2022+7+5.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_172+2022+7+5.aspx)>. Luettu: 14.8.2024.
- Holopainen, Mari (2023d). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_175+2022+4+4.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_175+2022+4+4.aspx)>. Luettu: 14.8.2024.
- Holopainen, Mari (2022a). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_108+2022+2+12.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_108+2022+2+12.aspx)>. Luettu: 14.8.2024.



Holopainen, Mari (2022b). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_108+2022+2+10.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_108+2022+2+10.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.

Holopainen, Mari (2020a). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2020/Sivut/PUH\\_122+2020+4+3.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2020/Sivut/PUH_122+2020+4+3.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.

Holopainen, Mari (2020b). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2020/Sivut/PUH\\_122+2020+4+6.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2020/Sivut/PUH_122+2020+4+6.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.

Hyrkkö, Sara (2023). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_172+2022+7+2.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_172+2022+7+2.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.

Häkkänen, Antti (2017). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KKV\\_356+2017.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KKV_356+2017.pdf)>. Luettu:  
14.8.2024.

Junnila, Vilhelm (2019). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2019/Sivut/PUH\\_6+2019+6+1.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2019/Sivut/PUH_6+2019+6+1.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.

Kivisaari, Pasi (2022). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_79+2022+8+4.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_79+2022+8+4.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.

Kontula, Anna (2022a). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_79+2022+8+12.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_79+2022+8+12.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.

Kontula, Anna (2022b). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_79+2022+8+16.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_79+2022+8+16.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.

Kvarnström, Johan (2022). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_79+2022+8+5.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_79+2022+8+5.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.

Laiho, Mia (2019). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2019/Sivut/PUH\\_6+2019+6+6.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2019/Sivut/PUH_6+2019+6+6.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.

Laukkanen, Antero (2022). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_79+2022+8+8.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_79+2022+8+8.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.



- Laukkanen, Antero (2020). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2020/Sivut/PUH\\_126+2020+19.4+4.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2020/Sivut/PUH_126+2020+19.4+4.aspx)>.  
Luettu: 14.8.2024.
- Lohi, Markus (2023a). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_172+2022+7+6.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_172+2022+7+6.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.
- Lohi, Markus (2023b). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_172+2022+7+9.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_172+2022+7+9.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.
- Mäkelä, Jani (2022). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_79+2022+8+10.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_79+2022+8+10.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.
- Ovaska, Jouni (2019). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2019/Sivut/PUH\\_6+2019+6+8.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2019/Sivut/PUH_6+2019+6+8.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.
- Pöysti, Tuomas (2020). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2020/Sivut/PUH\\_122+2020+4+8.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2020/Sivut/PUH_122+2020+4+8.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.
- Risikko, Paula (2022a). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_79+2022+8+13.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_79+2022+8+13.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.
- Risikko, Paula (2022b). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_79+2022+8+11.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_79+2022+8+11.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.
- Ruohonen-Lerner, Pirkko (2011). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaiivaAsiakirjat&docid=puh+170/2010+vp+4+4+47>>. Luettu: 14.8.2024.
- Räsänen, Joonas (2023). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2023/Sivut/PUH\\_36+2023+6+7.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2023/Sivut/PUH_36+2023+6+7.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.
- Soinikoski, Mirka (2023). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_175+2022+4+1.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_175+2022+4+1.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.
- Soinikoski, Mirka (2022). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_79+2022+8+3.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_79+2022+8+3.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.

Vartiainen, Juhana (2020). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2020/Sivut/PUH\\_98+2020+5+20.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2020/Sivut/PUH_98+2020+5+20.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.

Vehviläinen, Anu (2018). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2018/Sivut/PUH\\_93+2018+11+1.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2018/Sivut/PUH_93+2018+11+1.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.

Zyskowicz, Ben (2019). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2019/Sivut/PUH\\_6+2019+6+5.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2019/Sivut/PUH_6+2019+6+5.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.

Zyskowicz, Ben (2023a). Puheenvuoro. Saatavilla:  
<[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH\\_175+2022+4+5.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/2022/Sivut/PUH_175+2022+4+5.aspx)>. Luettu:  
14.8.2024.