



EU:n avoimuusrekisterin tuottama läpinäkyvyys ylikansallisen
päätöksenteon legitimitetin edistämässä

Helsingin yliopisto
Valtiotieteellinen tiedekunta
Viestinnän opintosuunta
Kandidaatintutkielma
Huhtikuu 2021

Sisällysluettelo:

1.	Johdanto	1
1.1.	Tutkimuksen taustaa	1
1.2.	Tutkimusongelma ja -kysymykset	2
1.3.	Tutkimuksen rakenne	2
2.	Lobbaamisen avoimuus ja sääntely	4
2.1.	Lobbaaminen	4
2.2.	Lobbaaminen EU:ssa	5
2.3.	Lobbaamisen sääntely ja EU:n avoimuusrekisteri	6
2.4.	Läpinäkyvyys	7
2.5.	Legitimiteetti	8
2.6.	Ohjatun läpinäkyvyyden teoria	9
3.	EU:n avoimuusrekisterin toimivuuden arviointi	12
3.1.	EU:n avoimuusrekisteri	12
3.2.	Avoimuusrekisteri ja legitimiteetti	15
3.3.	Avoimuusrekisteri ohjatun läpinäkyvyyden näkökulmasta	16
3.4.	Rekisterin tietosisältö suhteessa erilaisiin lobbaamisen jaotteluihin	18
3.5.	Tulevaisuuden kehityskulut ja läpinäkyvyyden haasteet	19
4.	Yhteenveto	21
5.	Lähdeluettelo	24

Johdanto

1.1. Tutkimuksen taustaa

Poliittinen päätöksenteko ei tapahdu koskaan tyhjiössä, vaan se on aina sidoksissa ympäröivään kansalaisyhteiskuntaan, yritysmaailmaan sekä muihin valtiollisiin ja institutionaalisiin toimijoihin. Näiden toimijoiden pääsy päätöksentekoprosessiin on tärkeä osa päätöksenteon valmistelua ja moderneissa demokraattisissa järjestelmissä eturyhmillä onkin usein jopa institutionalisoitu pääsy päätöksentekoon. Tämänlaisen vaikuttamisen tärkeydestä ja välttämättömyydestä huolimatta tapahtuu se usein piilossa julkiselta arvioinnilta. (Heywood, 2013, 257.)

Vaatimukset päätöksenteon avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä toistuvat liberaaleissa demokratioissa varsin säännöllisesti. Erilaisia ratkaisuja näiden ideaalien edistämiseksi on kehitetty, ja täten ovat saaneet alkunsa erilaiset avoimuusrekisterit, lobbausrekisterit sekä läpinäkyvyysrekisterit eri puolilla maailmaa. (Bunea, 2018, 378.) Yhteistä näille on pyrkimys läpinäkyvyyden edistämiseen institutionaalisen politiikan ulkopuolisten toimijoiden vaikutusmahdollisuuksista ja vaikutusyrityksistä. Käytän tässä tutkielmassa johdonmukaisuuden ja selkeyden vuoksi kaikista järjestelmistä nimitystä avoimuusrekisteri.

Lobbareiden rekisteröinnin esikuvina pidetään monesti joko USA:n tai EU:n avoimuusrekisterimalleja. USA:ssa järjestelmä on kehitetty lukuisten skandaalien seurauksena lobbausteollisuuden ja epäasiallisen vaikuttamisen suitsemiseksi. USA:n järjestelmä perustuu lainsäädännöllisen jalanjäljen (legislative footprint) perusteelliseen seuraamiseen ja tarkkaan lobbaamisen sääntelyyn. (Korkea-aho & Tiensuu, 2018, 97.) EU:n rekisteröitymiskelpoisuuden ympärille keskittyvä, osin vapaaehtoisuuteen perustuva ja vain perustietoja keräävä malli sen sijaan voidaan nähdä toisena ääripäänä sääntelyn tiukkuuden suhteen (Korkea-aho & Tiensuu, 2018, 2). Näistä kahdesta mallista pureudun tässä tutkimuksessa syvällisemmin jälkimmäiseen ja peilaan sitä myös Suomessa valmisteilla olevaan avoimuusrekisteriin.

Keskustelu avoimuusrekisteristä on Suomessa erityisen ajankohtaista, sillä keväällä 2021 oikeusministeriön alaisuudessa on käynnissä avoimuusrekisterin käyttöönoton valmistelu. Sanna Marinin (dem.) hallitusohjelman osuudessa *Turvallinen oikeusvaltio Suomi* linjataan avoimuusrekisterin valmistelusta osana kansallista demokratiohjelmää vuoteen 2025 mennessä (Valtioneuvosto, 2019, 86). Suomen avoimuusrekisterin tarkoituksena on päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen ja sitä kautta epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä kansalaisten luottamuksen vahvistaminen demokraattista päätöksentekojärjestelmää kohtaan (Demirbas, 2020, 1). Hankkeen tekee erityiseksi sen valmisteleminen parlamentaarisesti ja aktiivisessa yhteistyössä

kansalaisyhteiskunnan ja alan toimijoiden kanssa (Valtioneuvosto, 2019, 86). Kaikki hankkeen dokumentit ovatkin avoimesti tarkasteltavissa oikeusministeriön verkkosivuilla.

1.2. Tutkimusongelma ja -kysymykset

Tutkimuksessani paneudun avoimuusrekisterin toimintaan sellaisenaan lobbauksen sääntelytyökaluna EU:ssa ja pyrin selvittämään, miten sen onnistumista voidaan käsitellä erilaisten läpinäkyvyyttä ja legitimitettä koskevien teorioiden valossa. Tutkimusongelmana on, miten EU:n avoimuusrekisteri onnistuu edistämään päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja siten ylikansallisen päätöksenteon legitimitettä.

Tutkimusongelma voidaan purkaa kolmeen tutkimuskysymykseen: Tekeekö avoimuusrekisteri päätöksenteosta läpinäkyvämpää tuomalla relevanttia tietoa kansalaisten saataville? Saako tieto toiminnan julkisuudesta lobbarit ja poliitikot muuttamaan toimintaansa? Ja kolmantena kysymyksenä, parantaako avoimuusrekisterin tuoma tieto ylikansallisen päätöksenteon legitimitettä? EU:ta on kritisoitu päätöksenteon läpinäkyvyydestä ja demokratiavajeesta. Tähän keskusteluun avoimuusrekisteri voidaan nähdä yhtenä ratkaisupyrkimyksenä.

Avoimuusrekisteri ei ole kuitenkaan ainut EU:n työkalu, joka pyrkii edistämään päätöksenteon läpinäkyvyyttä. EU:ssa on runsaasti muutakin avoimuutta edistävää sääntelyä ja ohjausta, joista muutamia esimerkkejä ovat asiakirja-avoimuus, parlamentin työjärjestys, suositukset tapaamispäiväkirjojen julkistamisesta sekä erilaiset epäviralliset käytänteet. Keskityn tässä tutkimuksessa kuitenkin pääasiallisesti teoretisoimaan avoimuusrekisterin tuottamaa avoimuutta ja sivuan näitä muita käytäntöjä lähinnä siinä laajuudessa, miten ne liittyvät avoimuusrekisteriin.

Peilaan EU:n avoimuusrekisterin nykytilaa myös avoimuusrekisterin kehittämissuunnitelmiin sekä relevantteihin skenaarioihin lobbauksen kehityksestä. Olennaisena kytkökohtana pyrin vertaamaan saamiani tuloksia Suomen avoimuusrekisterin valmisteludokumentteihin ja selvittämään, miten vastaavat ongelmat ja haasteet ehkäistään Suomen avoimuusrekisterin valmistelussa.

1.3. Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen johdantoluvun jälkeen luvussa kaksi esittelen lobbauksen määrittelyn lisäksi, miten EU:n avoimuusrekisteri toimii käytännössä, millainen on sen tarkempi lakeihin ja sopimuksiin pohjautuva rakenne sekä millaisia rajoitteita siihen liittyy. Sen jälkeen avaan läpinäkyvyyden käsitteen jaotteluja sekä tutkimuksessa suurelta osin hyödyntämäni ohjatun läpinäkyvyyden teoriaa.

Esittelen myös legitimitetin käsitteen, jonka edistämisen työkaluna EU:n avoimuusrekisteriä perustellaan. Kolmannessa luvussa sovellan esittelemiäni teorioita EU:n avoimuusrekisteristä tehtyihin analyyseihin sekä tutkin, mihin lobbauksen osa-alueisiin avoimuusrekisteri tarttuu. Käsittelen myös legitimitetin ja läpinäkyvyyden välistä tematiikkaa. Yhteenvedossa katson kokonaisuutena, miltä osin avoimuusrekisteri on onnistunut, sekä tiivistän oikeusministeriön valmisteludokumenttien pohjalta, millaisia asioita Suomessa tehtävässä avoimuusrekisterihankkeessa on otettu huomioon vastaavien ongelmien välttämiseksi.

2. Lobbaamisen avoimuus ja sääntely

Tutkimukseni perustuu suurelta osin aiempaan lobbaamista koskevaan tutkimukseen ja erilaisiin analyyseihin lobbauksen ja läpinäkyvyyden suhteesta. Tutkimuksessa olennaisimpana teoreettisena käsitteenä on läpinäkyvyyden erilaiset jäsentelyt poliittisen osallistumisen, sääntelyn, legitimitietin ja avoimuuden kautta. Olennaisia teoreettisia rajapintoja läpinäkyvyydelle löytyykin julkisuutta sekä legitimitettä koskevista teorioista.

2.1. Lobbaaminen

Lobbaamisen käsitettä käytetään kolmella toisistaan eroavalla tavalla. Lobbaaminen (to lobby) nähdään aktiivisena toimintana vaikuttaa päätöksentekijöihin ja heidän tekemiinsä päätöksiin. Ryhmää kuvaavana substantiivina lobbari (lobby) voi viitata intressiryhmään, jolla on tavoitteena vaikuttaa poliittisiin päätöksiin. Vaihtoehtoisesti substantiivi lobbari (lobbyist) viittaa myös vaikuttajaviestinnän ammattilaiseen. (Heywood, 2013, 257.)

Maakohtaisena erityispiirteenä Suomessa lobbarit puhuvat lobbaamisen sijaan mieluummin vaikuttajaviestinnästä, vaikka käytännössä kyse on samanlaisesta toiminnasta. Tässä taustalla voi olla lobbaamiseen liitetyt negatiiviset konnotaatiot. Myös suomenkielisessä tieteellisessä kirjallisuudessa molempia termejä käytetään synonyymien tavoin. (Hirvola ym., 2021, 79.) Muita keskustelussa käytettyjä lobbaamisen synonyymejä ovat muun muassa edunvalvonta, yhteiskuntasuhteiden hoitaminen ja taustavaikuttaminen (Tikkanen, 2015, 14).

On tärkeä muistaa, että lobbaaminen ja sen sääntely tapahtuvat aina maakohtaisessa kontekstissa. Jokaisen maan poliittinen kulttuuri, yhteiskuntarakenteet sekä tapakäytännöt vaikuttavat lobbaukseen ja sen sääntelyyn. Täten lobbaamiskäytännöt eroavat maiden välillä. (Hirvola ym., 2021, 16.)

Lobbausta voidaan jaotella monin tavoin ja näiden jaotteluiden avulla voidaan tuoda esille erilaisia vaikuttamisen osa-alueita, kohteita sekä strategioita. Lobbaukseen nähdään olennaisesti kuuluvan sekä virallisia että epävirallisia vaikuttamispyrkimyksiä. Lisäksi lobbaaminen jaotellaan monesti myös julkiseen ja ei-julkiseen vaikuttamiseen. (Hirvola ym., 2021, 74–76.)

Erityisen olennainen lobbaamisstrategioita kuvaava jaottelu on *näyttämön* sekä *takahuoneen* (front stage sekä back stage) välillä. Tämä tarkoittaa sitä, että lobbaamisessa pyritään yhtä aikaa vaikuttamaan yleisöön sekä päättäjien julkisesti (näyttämö) sekä samalla tehden vaikuttamistyötä organisaation sisällä (takahuone). (Hirvola ym., 2021, 12.)

Lobbaamisen tutkimuksessa puhutaan monesti myös jaottelusta sisäpiiriläisiin (insiders) sekä ulkopiiriläisiin (outsiders). Sisäpiiriläisillä on institutionaalinen tai muutoin vakituinen asema järjestelmässä ja siten myös suurempi pääsy päättäjien puheille. (Bunea, 2018, 386.) Tämä korostuu etenkin korporatistisissa maissa, joissa tietyillä eturyhmillä on institutionalisoitu pääsy päättäjien puheille (Hirvola ym., 2021, 18).

Näiden jaotteluiden lisäksi lobbaamista tutkitaan tyypillisesti vaikuttamispisteanalyysin (*access point analysis*) keinoin. Silloin pyritään selvittämään, mitkä ovat poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä kohteita, joita lobbaamalla päätöksentekoon voidaan vaikuttaa. Tämän pohjalta analysoidaan, mitkä eri tahot pääsevät näiden vaikutuskanavien kautta osallistumaan poliittisen päätöksenteon prosesseihin. (Hirvola ym., 2021, 34.) Tässä tutkimuksessa en kuitenkaan keskity vaikuttamispisteiden analyysiin, sillä kuten myöhemmin tutkimuksessa havaitaan, EU:n avoimuusrekisteri itsessään ei tallenna tietoa suoraan vaikuttamisen kohteesta eikä myöskään yksittäisistä lobbaamistapaamisista.

Näitä edellä mainittuja varsin laajoja jaotteluita hyödynnän analyysiosiossa selvittääkseni, miten hyvin avoimuusrekisterin keräämä tieto kattaa lobbaamisen eri osa-alueet. Riittävän laaja lobbauksen määritelmä on olennainen lobbaamista analysoidessa, sillä se mahdollistaa kokonaisvaltaisemmin verkostojen, resurssien ja tiedon liikkumisen merkityksen analysoinnin (Hirvola ym., 2021, 12).

2.2. Lobbaaminen EU:ssa

EU:ssa lobbaaminen keskittyy erityisesti lakiesitysten muodostamiseen. Koska EU:ssa komissiolla on paljon toimeenpanovaltaa, lobbaaminen keskittyy erityisesti komiteatyöskentelyyn ja lainsäädäntöprosessien valmisteluun. Valmisteluun vaikutetaan usein myös asiantuntijatyöryhmien kautta. EU:ssa aloitteiden läpimenoprosentti on suuri ja tämän takia Euroopan parlamentissa muutosesitysten lobbaamiseen käytetään paljon vaivaa. Tämä lakialoitteiden valmisteluun ja muokkaamiseen keskittyminen eroaa suuresti Yhdysvaltojen lobbaamiskulttuurista, jossa keskitytään erityisesti torjumaan aloitteita ja estämään niiden läpivientä. (Nordström, 2019, 9.)

EU:n avoimuusrekisterissä oli vuonna 2019 rekisteröityneenä peräti 11902 lobbaria, joista 7000 on myös akkreditoitunut parlamenttiin. Brysselissä tiedetään kuitenkin toimivan kaiken kaikkiaan noin 25 000 lobbaria ja alan liikevaihto on 1.5 miljardia euroa vuodessa. Ursula von der Leyenin komission ensimmäisinä vuosina aktiivisimmin ovat lobanneet Google, Airbus, General Electric, Microsoft ja IBM. Yrityselämän roolia korostaa myös se, että 75 % kaikista lobbaamistapaamisista on yrityselämän toimijoiden kanssa. (Nordström, 2019, 8.)

Lobbaaminen ei ole vain yksisuuntainen putki, vaan myös päätöksentekijät hyötyvät lobbaamisesta. Kommunikaatio, tiedonsiirto, kontaktit ja jopa suora tuki ovat päätöksentekijöiden mahdollisesti lobbauksen kautta saamia etuja. Toimiva kommunikaatio onkin resurssi, jota tarvitsevat kaikki vallan tavoittelijat ja käyttäjät. (Hirvola ym., 2021, 16.)

EU:n päätöksentekijät ovat riippuvaisia sidosryhmistä lakien muotoilussa ja toimeenpanossa. Lobbarit tuovat päätöksentekijöille teknistä osaamista, ratkaisujen toteutettavuuden arviointia sekä antavat osviittaa ratkaisujen hyväksyttävyydestä sosiaalisesti ja taloudellisesti eri puolilla Eurooppaa. Tämänkaltaisen tieto on välttämätöntä todistepohjaiselle ja teknokraattiselle EU-lainsäädäntöprosessille. (Nordström, 2019, 9–10.)

Lobbaaminen on kehittynyt viime vuosina entistä enemmän konsultoivammaksi, ja yksittäisen lobbauksen sijaan konsulttifirmoilta ostetaan tilanneanalyysia, viestin paketoitua ja henkilöintiä. Vaikuttaminen on yhä monikanavaisempaa ja sisältää mm. tapahtumia, kampanjoita, tutkimustiedon ja journalismin kautta vaikuttamista, kriisiviestintäosaamista ja päätöksentekoprosessin neuvontaa. Myös suhteiden luomisella on luonnollisesti iso rooli ja täten myös entistä useammin asiakas itse tapaa päättäjiä ja virkamiehiä. (Nordström, 2019, 10.)

2.3. Lobbaamisen sääntely ja EU:n avoimuusrekisteri

Lobbaamisen sääntelystä on kirjoitettu runsaasti eri maiden käytäntöjä vertailevia tutkimuksia, mutta laajemmat avoimuusrekisterin tuottamaan läpinäkyvyyteen liittyvät teoreettiset jäsentelyt ovat huomattavasti harvinaisempia.

Lobbaamista ja lobbareiden toimintaa rekisteröidään, koska rekisteröinnin on tarkoitus vaikuttaa lobbareiden, poliitikkojen ja virkamiesten toimintaan tekemällä sitä näkyväksi. (Crepaz, 2017, 232.) Tutkimuksissa on todettu, että lobbauksen sääntely kasvattaa luottamusta poliittisiin instituutioihin, vähentää korruptiota, kasvattaa poliittista vastuuta ja edistää deliberatiivisen demokratian työkaluja (Crepaz, 2017, 233).

Suuri osa poliittisista päätöksistä avoimuusrekisterin käyttöönotosta muualla maailmassa on linkittynyt erilaisiin poliittisiin skandaaleihin ja korruption paljastumiseen (Crepaz, 2017, 233). Skandaalit ovat saaneet poliitikot toimimaan luottamuksen palauttamiseksi ja tulevien skandaalien ehkäisemiseksi. Eri rekisterien välinen vertailu kuitenkin osoittaa, että rekisterin laatiminen kriisien jälkeen kiireessä johtaa helposti huonoihin tuloksiin. (Korkea-aho ym., 2018, 2.)

EU:n avoimuusrekisterin historia eroaa merkittäväällä tavalla suuresta osasta muista maailman avoimuusrekistereistä. EU:ssa rekisteri on perustettu alun perin lobbareiden yhteistietojen hallinnoimiseksi, EU:n ja lobbareiden välisen viestinnän työkaluksi sekä parlamentin kulkulupien jakamiseksi. (Korkea-aho ym., 2018, 35.) Tätten voidaan tulkita, että avoimuusnäkökulma on tuotu rekisteriin osittain vasta jälkikäteen.

EU:n avoimuusrekisteri pyrkii edistämään päätöksenteon läpinäkyvyyttä (EUVL, 2014, 11) ja vähentämään informaation asymmetriaa yksityisten toimijoiden, päättäjien ja kansalaisten välillä. (Bunea, 2018, 381.) Läpinäkyvyyden tavoitteena on julkisen luottamuksen, vastuullisuuden ja legitimitietin kasvattaminen ylikansalliseen päätöksentekoon. Tämä ylikansallisen päätöksenteon legitimitietin edistäminen perustuu kahteen periaatteeseen: kansalaisten tiedottamiseen sidosryhmien vaikutusyrityksistä ja sidosryhmien pääsyn hallitsemiseen päätöksentekoprosessiin. (Bunea 2018, 378 & 382.) Euroopan unioni linkittää lobbauksen sääntelyn ja sidosryhmien osallistumisen myös demokraattisuuden tunnusmerkiksi (Bunea, 2018, 381).

2.4. Läpinäkyvyys

Läpinäkyvyys on monisyinen ja monella tavalla käytetty käsite. Tässä tutkimuksessa se on erityisen olennaista erottaa pelkästä kategorisesta ”avoimuudesta” sekä selventää sen suhdetta julkisuuden ja legitimitietin käsitteisiin.

Perinteisesti läpinäkyvyyden ja avoimuuden jäsentelyt saavat alkunsa normatiivisista habermasilaisista julkisuuden ideaaleista ja idealistisesta ajatuksesta ideoiden markkinapaikasta (Goodin & Pettit, 1993, 50). Tämä ajatus on saanut osakseen kritiikkiä liiasta idealismista. Esimerkiksi Dewey on tuonut siihen oman pragmaattisemman lähestymistapansa, jossa demokraattinen yhteisöllisyys nähdään muodostuvan prosessien, vuorovaikutuksen ja viestinnän aktiivisena kokonaisuutena (Herkman, 2019, 73).

Hannah Arendt sen sijaan yhdistää julkisuuden ja politiikan olennaisella tavalla yhteen omassa julkisuuden ja yksityisyyden jaottelussaan. Hänen mukaansa poliittinen alue ja tätten politiikan tekeminen vaatii julkisuuden, jonne asiat ja ajatukset tuodaan julkisen arvonannon alaisuuteen ja tätten niistä voi tulla poliittisia kysymyksiä (Arendt, 2017, 67). Tämä arendtilainen poliitikankäsitys sekä deweyläinen julkisuudenkäsitys sopivat molemmat erinomaisesti avoimuusrekisterin käsittelyyn, sillä ideaalitalanteessa rekisteri tuo juuri tätä muutoin piilossa olevaa tietoa läpinäkyvyyden avulla poliittisen alueelle ja julkisen arvonannon piiriin. Tämän tiedon käsitteleminen poliittisessa yhteisössä onkin edellytyksenä kansalaisten poliittiselle toiminnalle julkisen alueella.

Läpinäkyvyyden määritelmä tarvitsee myös konkretiaa, jotta sitä voidaan edistää. Transparency International on päätöksenteon avoimuutta, korruptiota ja läpinäkyvyyttä tutkiva järjestö. He määrittelevät läpinäkyvyyden ”hallinnon, yritysten ja organisaatioiden avoimuutena julkistaa tietoa, säännöstöä, suunnitelmia, prosesseja sekä toimintaansa.” Järjestö korostaa myös eri vastuuhenkilöiden velvollisuutta toimia julkisesti, ennustettavasti sekä ymmärrettävästi ja pyrkii siten edistämään osallistamista, vastuunkantoa sekä kolmansien osapuolien mahdollisuuksia havainnoida toimintaa. (Transparency International, 2021.)

Vaikka läpinäkyvyys nähdään tavoiteltavana, siihen on löydettävissä myös kriittisiä ääniä. Liiallinen julkisuus voi huonontaa neuvottelujen laatua, rapauttaa tiedon tallentamisen käytäntöjä sekä aiheuttaa näennäistä avoimuutta. Läpinäkyvyyden rajat ovat myös aina poliittinen kysymys, ja on selvää, että kaikkea tietoa ei voi julkistaa yksityisyyteen, kansalliseen turvallisuuteen tai muihin olennaisiin haasteisiin liittyen. (Hirvola ym., 2021, 22.) Suuri määrä julkaistua tietoa voi myös peittää alleen olennaisen tiedon (Hirvola ym., 2021, 23).

2.5. Legitimiteetti

Legitimiteetti käsitetään perinteisesti ”hallitsemisen oikeutuksena” eli ajatuksena siitä, että hallinta vaatii hallittavien hyväksynnän. Yksilöillä nähdään etenkin sopimusteoreettisen perinteen mukaan olevan luonnostaan valta vain omaan itseensä, mutta yhteiskuntasopimuksen kautta tätä valtaa voidaan luovuttaa hallinnolle. (Goodin & Pettit, 1993, 527–528.) Legitiimin hallinnon tunnusmerkkeinä pidetään yhteiskuntasopimuksella tehdyn vallan delegeoimisen lisäksi tasapainoa valtion erillisyyden ja riippumattomuuden sekä kansalaisten poliittisen osallistumisen välillä. Tätä konformismin sekä olkokratian välistä legitiimin hallinnon vaatimaa tasapainoa käsittelevätkin filosofiassa etenkin Oakeshott sekä Arendt. (Goodin & Pettit, 1993, 530.) Täten kansalaisten luovuttamaa valtaa käyttävä legitiimi hallinto vaatii legitimiteetin säilyttääkseen tasapainon kansalaisten tosiasiallisten osallistumismahdollisuuksien sekä hallinnon erillisyyden ja riippumattomuuden välillä.

Läpinäkyvyys voidaan nähdä päätöksentekoprosessin legitimiteettiä tukevana tekijänä, sillä se edistää kansalaisten poliittisen toiminnan välttämättömiä edellytyksiä rajoittamatta hallinnon riippumattomuutta ja erillisyyttä. (Goodin & Pettit, 1993, 530.) Demokraattisten oikeuksien toteutumisessa on nimittäin olennaista, että kansalaisilla on pääsy tietoon, joka koskee päätöksenteon kohteena olevia asioita. Käytännössä tämän läpinäkyvyyden tuottaman tiedon pohjalta kansalaisilla on oikeus ja mahdollisuus valvoa valtaapitäviä ja äänestää heidät mahdollisesti vaihtoon. Tätä

voidaan kutsua demokratialähtöiseksi avoimuusajatteluksi. Tällöin läpinäkyvyys mahdollistaa päätöksentekoprosessin vastuullisuuden tarkastelun ja sen voidaan katsoa lisäävän päätöksenteon legitimitettä. (Hirvola ym., 2021, 22.)

Läpinäkyvyyden ja legitimitetin suhde on tässä tutkimuksessa erityisen olennainen, ja yksi konkreettinen tätä kuvaava jaottelu löytyy Curtin & Meijerin avoimuuden periaatteiden tutkimuksesta. (Curtin & Meijer, 2006.) Kyseisessä tutkimuksessa legitimitetti jaetaan kahteen näkökulmaan. Ensimmäinen näistä on formaali legitimitetti (formal legitimacy), joka viittaa lakien, säädösten ja vallan jakamisen järjestelyjen asianmukaiseen noudattamiseen. Tämän lakiteknisen näkökulman päälle rakentuu sosiaalinen legitimitetti (social legitimacy), joka perustuu yhteiseen identiteettiin sekä sen luomaan yhteisen edun kokemukseen. (Curtin & Meijer, 2006, 112.)

2.6. Ohjatun läpinäkyvyyden teoria

Yksi tärkeimmistä teoreettisista viitekehyksistä läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen perustuvan sääntelyn tutkimuksessa on ohjatun läpinäkyvyyden teoria (targeted transparency). Tämä ohjatun läpinäkyvyyden teoriaan perustuva sääntely tarjoaa vaihtoehdon valtiollisen sääntelyn sekä markkinaehtoisien sääntelyn välille hyödyntämällä avoimuusvaatimuksia ja niiden aikaansaamia vaikutuksia sääntelyn keinona. (Bunea, 2018, 382; Fung ym., 2007, 37–38, 46.)

Ohjatulla läpinäkyvyydellä altistetaan toimijat julkiseen diskurssiin standardoidussa muodossa. Tavoitteena on tuoda sääntelyn kohteena olevien toimijoiden säänneltyä toimintaa koskeva tieto kansalaisten päätöksenteon tueksi julkiseen arviointiin standardisoidussa muodossa. Koska ihmisten toiminta tapahtuu aina ympäröivästä maailmasta saadun tiedon perusteella, odotetaan tämänkaltaisella tiedonjulkistamisella olevan ihmisten käytöstä muuttava vaikutus, jolloin yrityksille syntyy houkutus muuttaa toimintaansa. (Bunea, 2018, 382.)

Markkinoiden sääntelyssä ohjattu läpinäkyvyys on ollut pitkään käytössä. Yhtenä esimerkkinä pidetään USA:ssa virinnyttä kohua, kun tiettyjen katumaasturien havaittiin kaatuvan herkästi tiukoissa käänöksissä. Ratkaisuna autovalmistajilta alettiin vaatia rollover-turvaluokituksen julkaisemista. Näin kuluttajat saivat uutta tietoa ostopäätöksen tueksi ja ostivat mieluummin korkeamman turvaluokituksen autoja. Tämä johti samalla myös siihen, että kuluttajien mieltymyksiä seurattessaan autovalmistajat päätyivät valmistamaan turvallisempia autoja. Näin saatiin kuluttajakäytöksen muuttumisen myötä yrityksiä muuttamaan toimintaansa ilman suoraa sääntelyn kiristämistä. Myös erilaiset ruoka-aineiden pakolliset ravintoarvomerkinnät, ravintoloiden julkiset

terveysturvallisuustutkimustulokset, juomaveden laatumittaukset sekä päättäjien rahankäytön julkistamiset ovat esimerkkejä ohjatusta läpinäkyvyydestä. (Bunea, 2018, 382.)

Ohjatun läpinäkyvyyden teoria kuvaa tätä mallia kolmen toimijan avulla. Ensimmäinen on tiedonjulkistajat, jotka ovat sääntelyn kohteena oleva taho. Näitä vaaditaan julkaisemaan tietoa toiminnastaan tai tuotteistaan. Toinen olennainen toimija on julkinen valta, joka määrittelee tiedonantovelvollisuuden sisällön julkisen edun tavoittelun perusteella. Kolmantena toimijana on tiedonkäyttäjät eli kansalaiset, jotka muuttavat käytöstään julkistetun tiedon perusteella. Ideaalitapauksessa tämä tiedonjulkistajan tuottama tieto saa kansalaiset muuttamaan käytöstään. Tämä kansalaisten käytöksen muutos, tai sen uhka, houkuttelee myös yritykset reagoimaan tähän ja muuttamaan toimintaansa. Tällöin valtion määrittämä ja sääntelyn tavoitteena oleva julkinen etu toteutuu läpinäkyvyyden tuomien kannustimien kautta ilman valtion suoraa väliintuloa. (Bunea, 2018, 382; Fung ym., 2007, 23–24; Weil ym., 2013, 23.)

Teorian mukaan tämänkaltaisen avoimuuteen perustuvan sääntelyn toimivuutta voidaan analysoida kahden muuttujan avulla: kestävyiden (sustainability) sekä tehokkuuden (efficiency). Nämä käsitteet ovat läpinäkyvyyteen perustuvan sääntelyn toimivuuden välttämättömät kaksi tukijalkaa. (Bunea, 2018, 383; Fung ym., 2007, 55–65.)

Tehokkuus tarkoittaa sitä, että tiedonkäyttäjät ovat tyytyväisiä järjestelmään ja se tarjoaa relevanttia tietoa päätöksenteon tueksi. Sääntely on siis tehokasta silloin, kun se mahdollistaa tietoon perustuvat käytöksenmuutokset. Nämä käytöksenmuutokset houkuttelevat tiedonjulkistajat muuttamaan toimintaansa odotettujen hyötyjen takia ja sääntelyn tavoitteena oleva julkinen etu toteutuu. (Bunea, 2018, 383.)

Kestävyys tarkoittaa sen sijaan sitä, että tiedonjulkistajat luottavat järjestelmään ja sen kattavuuteen. Tällöin kaikilla relevanteilla intressiryhmillä on riittävät kannustimet ja tasapuolinen intressi kuulua sääntelyn piiriin. Tällöin kaikki julkaisevat tiedot samojen kriteerien mukaisesti. Näin järjestelmään kuulumattomuus ei ole kilpailuvaltti ja se voidaan nähdä jopa uskottavuutta rapauttavana mainehaittana. (Bunea, 2018, 383.) Burnean tulkinnan mukaan ohjattu läpinäkyvyys toimii ja edistää määriteltyä julkista etua parhaiten silloin, kun sen tehokkuus (effectivity) sekä kestävyys (sustainability) ovat riittävällä tasolla tiedon hyödyntäjien sekä ja säädelyjen tiedonjulkistajien mielestä (Bunea, 2018, 384).

Markkinoiden sääntelyssä ohjattuun läpinäkyvyyteen perustuvat sääntelymekanismit ovat toimineet toivotulla tavalla varsin harvoin. Syyt ovat moninaiset, mutta monesti kyse on ollut mekanismien syntymisestä poliittisten kompromissien lopputuloksena. Tällöin julkaistu tieto voi olla tehty liian

monimutkaiseksi tai tieto voi koskea epärelevantteja asioita. Voi myös olla, että julkaistavan tiedon laadulle ei ole riittävän tarkkoja kriteerejä, tai järjestelmän väärinkäytöstä ei rankaista. On myös selvää, että läpinäkyvyysperusteinen sääntely voi luoda vääristyneitä kannustimia piilottaa omaa toimintaa tai käyttää epärehellisiä keinoja tiedon kaunistelemiseksi. (Fung ym., 2007, 22; Weil ym., 2013, 22–23.)

3. EU:n avoimuusrekisterin toimivuuden arviointi

Edellä mainittujen teorioiden valossa olennaisimmat rekisterin toimintaa ja onnistumista mittaavat jäsentelyt perustuvat pyrkimykseen rakentaa legitimizeettiä ylikansalliselle päätöksentekokoneistolle. Legitimizeettiä pyritään edistämään avoimuusrekisterin tuottamalla läpinäkyvyydellä ja tässä luvussa kuvaankin tämän legitimizeetin ja avoimuusrekisterin rakentaman läpinäkyvyyden välisen suhteen edellytyksiä.

3.1. EU:n avoimuusrekisteri

Analysoin EU:n avoimuusrekisterin kattavuutta pääasiassa sitä määrittävien sopimusten näkökulmasta. Tässä kappaleessa esittelenkin avoimuusrekisterin perustana olevan instituutioiden välisen sopimuksen. Vaikka keskityn ensisijaisesti avoimuusrekisteriin sellaisenaan, niin pyrin myös avaamaan, mikä sen rooli on osana laajempaa avoimuussäätelykehikkoa.

Käytännössä avoimuusrekisteriin kerätään tiedot edunvalvojista, jotka pitävät yhteyttä EU:n toimielimiin ja päättäjiin. Rekisterin on tarkoitus tarjota kansalaisille mahdollisuus saada selville, mitkä tahot harjoittavat edunvalvontaa, millaisia etuja ne ajavat ja miten paljon varoja edunvalvontaan käytetään. (Bunea 2018, 378.)

Rekisterin historiallinen tausta liittyy avoimuuden ja sääntelyn sijaan enemmän parlamentin kulkulupien, tiedonsaannin sekä lobbareiden kuulemisten organisointiin (Korkea-aho & Tiensuu, 2018, 39). Täten keskeinen käsite onkin rekisteröitymisvelvollisuuden sijaan rekisteröitymiskelpoisuus, joka on edellytys tiettyjen rekisterin tuomien etujen nauttimiseksi (EUVL, 2014, 11; Korkea-aho & Tiensuu, 2018, 39).

Avoimuusrekisteri perustuu 19.9.2014 Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistuun toimielinten väliseen sopimukseen. Tämä sopimus tukeutuu ja rajautuu EU:n perussopimukseen. Sopimus perustelee lobbauksen roolia EU-politiikassa vedoten siihen, että Euroopan päättäjät eivät toimi erillään kansalaisyhteiskunnasta ja tämän takia säännöllinen vuoropuhelu on välttämätön osa eurooppalaisen demokratian toteutumista. (EUVL, 2014, 11.)

Jo sopimuksen ensilehdillä todetaan, että sitä rajoittaa EU-lainsäädännön mukainen parlamentin jäsenten oikeus harjoittaa edustajantointaan rajoituksetta. Tämän takia rekisteri ei voi sellaisenaan olla heitä kohtaan sitova. Sopimus ei myöskään anna oikeutta puuttua muihin osapuolten muilla sopimuksilla tai turvattuihin toimivaltuuksiin tai oikeuksiin. (EUVL, 2014, 11.)

Sopimus määrittää rekisterin alaisuuteen kuuluvaksi rekisteröitymiskelpoiseksi lobbaukseksi kaikki toiminnot, joiden tavoitteena vaikuttaa suoraan tai välillisesti lainsäädäntöprosessiin kanavista riippumatta. Tämä tarkoittaa erityisesti yhteyksiä toimielinten jäseniin ja heidän avustajiinsa, virkamiehiin tai muuhun henkilöstöön. Myös viestien toimittaminen, tilaisuuksien järjestäminen, vapaaehtoiset kannanotot sekä avoimet kuulemiset lasketaan tässä rekisterin alaiseen toimintaan. (EUVL, 2014, 11.)

Sopimus rajaa rekisteröitysmiskelpoisuuden ulkopuolelle runsaasti toimintaa, josta suurin osa on erilaista oikeudellista apua. Esimerkiksi sellaisia yhteyksiä, joiden tavoitteena on antaa tarkempia tietoja yleisestä oikeudellisesta tilanteesta, auttaa toiminnan lainmukaisuuden tarkastamisessa tai oikeuskäsittelyihin valmistautumisessa. (EUVL, 2014, 13.)

Rekisteri ei myöskään kata toimintoja, jotka toteutetaan vastauksena yksilöityyn pyyntöön (EUVL, 2014, 13), vaikkakin nämä dokumentit saattavat olla asiakirja-avoimuuden piirissä (1049/2001 L 145/43). Myös lukuisia organisaatioita on poisluettu rekisterin vaikutuspiiristä, kuten kirkot, uskonnolliset yhteisöt, puolueet, valtionhallinnon yksiköt sekä diplomaattiedustajistot (EUVL, 2014, 13).

Rekisteröitymistä tahtovat rekisteröitymiskelvolliset toimijat ilmoittavat rekisteriin seuraavat tiedot ja heillä on velvollisuus pitää ne ajan tasalla: Nimi, osoite, oikeudellisessa vastuussa olevat ihmiset sekä ihmiset, joilla on parlamentin kulkuluvat. Lisäksi rekisteriin tulee ilmoittaa EU asioista vastaavan päällikön yhteystiedot, toimintaan osallistuvien henkilöiden nimet ja lukumäärät sekä kuinka paljon työajastaan he käyttävät vaikuttamispyrkimyksiin. Ainoat tiedot, joita lobbauksen tavoitteista ja kohteista rekisteriin vaaditaan ilmoitettavan, ovat toiminnan poliittiset intressialueet, toiminnot, toimintamaat sekä verkostot. Lisäksi mahdollisten ryhmien, työryhmien ja toimialafoorumien jäsenyys tulee ilmoittaa. Tämän lisäksi lobbaamiseen käytettävät rahamäärät sekä liikevaihto liittyen rekisterin kattamiin toimintoihin on ilmoitettava. Konsulttiyhtiöiden tulee lisäksi toimittaa luettelo asiakkaistaan ja niiltä saadut tulot. Kuitenkin myös konsulttiyhtiöiden asiakkaiden odotetaan rekisteröityvän. Lobbaavien kansalaisjärjestöjen tulee ilmoittaa toimintansa kokonaisbudjetti ja myös eritellä rahoituslähteensä. (EUVL, 2014, Liite II.) Rekisteri ei siis kirjaa tietoja yksittäisistä tapaamisista tai lobatuista lakihankkeista.

Rekisteriin kuulumiseen liittyy ilmoitettujen tietojen julkisuuden lisäksi lukusia muita määräyksiä. Rekisterissä olevat toimijat suostuvat noudattamaan hyvää edunvalvontatapaa, takaavat rekisteriin sisällyttämiensä tietojen paikkansapitävyyden ja noudattavat hallinnollisia pyyntöjä niiden päivittämiseksi (EUVL, 2014, 14). Sopimus vaatii myös, että rekisterin julkisuutta ja tunnettavuutta

lisätään ja perustilastot tarjotaan sähköisesti saataville (EUVL, 2014, 14). Sopimus myös määrittää, että kulkulupia Euroopan Parlamenttiin annetaan rekisterin soveltamisalaan kuuluvien yritysten työntekijöille vain, jos ne ovat rekisteröityneet (EUVL, 2014, 15).

Rekisteri ei ole sopimuksen perusteella pakollinen, mutta se antaa mahdollisuuden tarjota kannustimia rekisteröitymisen edistämiseksi. Näitä on esimerkiksi liikkumisen helpottaminen, lupa järjestää tapahtumia, mahdollisuus jakaa tietoja postituslistoilla, osallistua valiokuntien kuulemisiin tai neuvoa-antaviin elimiin. (EUVL, 2014, 15.) Vaikka rekisteriä koskeva sopimus sitoo vain Euroopan parlamenttia ja komissiota, kutsutaan sopimuksen loppukappaleessa neuvosto, sekä muita toimielimiä osallistumaan rekisteriin ja käyttämään sitä omana viitejärjestelmänään (EUVL, 2014, 16).

Jos rekisterin vaatimaa hyvää edunvalvontatapaa ei noudateta ja tästä tehdään ilmoitus, voi rekisterin toimija joutua varoitukseenmenettelyyn. Rangaistuksena voi olla rekisteröityneen poistaminen rekisteristä yhdeksi tai kahdeksi vuodeksi. Käytännössä tämä tarkoittaa mm. liikkumisen vaikeutumista EU-rakennuksissa, pieni riski mainehaittaan sekä muiden rekisteriin liittyvien etujen menetys. (EUVL, 2014, 15.)

Kuten alussa totesin, avoimuusrekisteri ei ole Euroopan unionin ainut työkalu päätöksenteon avoimuuden ja ylikansallisen päätöksenteon legitimitetin edistämiseksi. Rekisterin ja aiemmin mainitun asiakirja-avoimuuden lisäksi komissio päätti 2014 alkaen komission jäsenten ja lobbareiden välisten tapaamisten julkistamisesta oma-aloitteisesti. Tätä on pidetty kuitenkin haasteellisena, sillä tapaamisten julkistamisen toteutumista ei seurata ja tietojen oikeellisuuden valvonta on lähinnä kansalaisyhteiskunnan varassa. Komission pääosastojen tapaamiset ovat hankalasti hajallaan eri pääosastojen verkkosivuilla ja on myös todettu suuren osan tapaamisista jäävän merkittämättä. (Korkea-aho & Tiensuu, 2018, 12.) Tällä hetkellä on myös käynnissä parlamentin ja komission väliset neuvottelut rekisterin kehittämisestä ja jopa sitovaksi tekemisestä, mutta prosessi on viivästynyt. (European Parliament, 2020)

Toisena esimerkkiä rekisterin ympärillä olevasta muusta avoimuussääntelystä toimii parlamentin työjärjestys, joka suosittaa vahvasti parlamentin jäseniä ja muita toimijoita tapaamaan vain rekisteröityneitä edunvalvojia ja julkistamaan tapaamisensa. Lisäksi parlamentin esittelijöiden ja valmistelijoiden, varjoesittelijöiden sekä valiokuntien puheenjohtajien on julkistettava verkossa kunkin mietinnön osalta kaikki suunnitellut tapaamiset avoimuusrekisterin soveltamisalaan kuuluvien edunvalvojien kanssa. (Euroopan parlamentti, 2019.)

3.2. Avoimuusrekisteri ja legitimiteetti

Avoimuusrekisteriin tuoma läpinäkyvyys nähdään EU:ssa edellytyksenä kansalaisten tasapuolisille vaikutusmahdollisuuksille ja hallinnon poliittiselle vastuunalaisuudelle. Läpinäkyvyyden puuttuessa jotkin vaikuttajaryhmät jäävät ilman päätöksenteossa vaadittavaa tietoa. (Korkea-aho ym., 2018, 8.)

EU:n päätöksentekokoneiston läpinäkyvyyteen perustuvissa legitimiteetin edistämisyrittämissä on alun perin lähdetty liikkeelle lakien noudattamiseen perustuvasta teknisestä legitimiteetistä. Vasta 2000-luvun alusta alkaen on alettu puhua enemmän myös sosiaalisesta legitimiteetistä ja sen vaatimasta läpinäkyvyydestä. (Curtin & Meijer, 2006, 114–115.)

Juuri sosiaalisen legitimiteetin suhteen EU:lla on ollut pitkäaikainen ongelma, sillä sosiaalisen legitimiteetin tunnetta ei synny pelkästään lainsäädäntövallan keskittämällä formaalin legitimiteetin keinoin. Ei myöskään riitä, että integraation kautta saavutettavat hyvinvoinnin edut olisivat suurempia, kun ilman integraatiota. Sosiaalinen legitimiteetti rakennetaan yhteisen identiteetin ja yhteisen edun kokemuksen avulla ajan myötä. Avoimuuden oletetaan siis viestinnän kautta edistävän yleisön luottamuksen vahvistamista EU:hun ja siten pitkällä aikavälillä lisäävän sosiaalista legitimiteettiä. (Curtin & Meijer, 2006, 118.)

Kun sosiaalisen legitimiteetin edellytyksiä ja EU:n avoimuusrekisterin lainsäädännöllisiä perusteluita verrataan, havaitaan molemmissa yhtäläinen oletamus, että kun kansalaiset voivat saada selville mitä EU tekee, kansalaisilla on parhaassa tapauksessa mahdollisuus osallistua päätöksentekoprosessiin. Tämä tieto sekä osallisuuden kokemus vahvistaa heidän kokemustansa EU-kansalaisuudesta. (Curtin & Meijer, 2006, 118.)

EU:n sosiaalisen legitimiteetin rakentamisessa läpinäkyvyyttä ei pidetä pelkästään tavoitteena itsessään, vaan myös välineenä legitimitimmälle ja demokraattisemmalle päätöksenteolle. Komissio on vuosituhaten vaihteessa linjannutkin, että "lisätietojen ja tehokkaamman viestinnän tarjoaminen on ennakoedellytys eurooppalaiselle identiteetille". Lisäksi komissiossa uskotaan, että "läpinäkyvyys voi kumota myyttejä ja vähentää yleisön ja EU:n välistä etäisyyttä". Komissio selvästi olettaakin, että kun kansalaisilla on mahdollisuus seurata päätöksentekoa ja tutkia sen tuloksia, institutionaalisten rakenteiden legitimiteetti vahvistuu. (Curtin & Meijer, 2006, 119.)

3.3. Avoimuusrekisteri ohjatun läpinäkyvyyden näkökulmasta

Vaikka ohjatun läpinäkyvyyden juuret ovat markkinoiden sääntelyssä, politiikan parissa ohjattu läpinäkyvyys on käytössä etenkin julkishallinnon luottamuksen rakentamisessa tiedonjulkistamisen kautta (Bunea, 2018, 379). Avoimuusrekisteri onkin ohjattua läpinäkyvyyttä par excellence.

Yksi tärkeimpiä jäsentelyitä avoimuusrekisterin toiminnalle ja ohjatun läpinäkyvyyden soveltamisessa avoimuusrekisteriin löytyykin Bunean tutkimuksesta (Bunea, 2018). Tutkimuksessa eurooppalaisia sidosryhmiä ja lobbareita pyydettiin arvioimaan eri kysymyksiä kautta, onko avoimuusrekisteri tehokas ja kestävä sääntelyn muoto. (Bunea, 2018, 388; Korkea-aho & Tiensuu, 2018, 46.) Bunea soveltaa ohjatun läpinäkyvyyden teoriaa avoimuusrekisterin analyysiin siten, että läpinäkyvyys edistää legitimitettä, kun sen tehokkuus (effectivity) sekä kestävyys (sustainability) ovat riittävällä tasolla tiedon hyödyntäjien sekä ja säädeltyjen tiedonjulkistajien mielestä. (Bunea, 2018, 383.) Pureudun näiden arvojen toteutumiseen kautta koko rekisterin tehokkuuteen ja toimivuuteen legitimitetin lisäämisessä.

Tehokkuus tarkoittaa sitä, kuinka tyytyväisiä intressiryhmät ja erityisesti suuri yleisö ovat rekisterin mahdollisuuksiin lisätä tietoa edunvalvonnasta ja eurooppalaisesta päätöksenteosta. Tehokkuuden ollessa korkealla tasolla tämä tieto pystyy muuttamaan kansalaisten käytöstä. (Bunea, 2018, 383.) On selvää, että pelkkä läpinäkyvyys ei ole riittävä ehto vaikutusmahdollisuuksille, koska pelkkä tieto päätöksenteosta ei anna välttämättä mahdollisuuksia vaikuttaa. Kansalaisosallistuminen vaatii asioiden julkista käsittelyä, ja kansalaisten pitää voida ymmärtää eri vaihtoehtojen relevantit vaikutukset. Tätä varten tiedon pitää olla julkisyleisölle ymmärrettävästi esitettyä ja helposti saatavissa. (Korkea-aho & Tiensuu, 2018, 8.)

Tiedon pitää olla siis tehokkuuden vaatimuksien mukaan saavutettavissa ja sopivassa muodossa, sillä muutoin ei tapahdu käytöksen muutosta. Tehokkuuden käsitteellä selviää myös, houkutteleeko rekisteri käytösmuutosten takia yrityksiä muuttamaan toimintaansa odotettujen hyötyjen takia. Näitä etuja avoimuusrekisteriin liittyen on mm. maine, pääsy parlamenttiin ja vaikutusmahdollisuudet. (Bunea, 2018, 383.)

EU:n avoimuusrekisterin tehokkuus on Bunean mukaan heikkoa, sillä tieto on vaikeasti saatavilla, hankalassa muodossa eikä saa aikaan käytösmuutoksia. Edes mediat eivät saa avoimuusrekisterin tiedoista luotua otsikoita, jotka voisivat muuttaa kansalaisten käytöstä tai olla kannustimena muuttaa toimintaa. Bunean tutkimustuloksissa selvisi myös, että kansalaiset olivat erityisen kriittisiä rekisterin informaation tehokkuuden suhteen, eli he eivät uskoneet, että rekisteri kertoo todella relevanttia tietoa päätöksenteon avoimuudesta. (Bunea, 2018, 47.)

Kestävyys tarkoittaa avoimuusrekisteriin sovellettuna sitä, että lobbarit luottavat järjestelmään, jolloin siihen osallistuivat kaikki relevantit tahot. Kun kaikki relevantit tahot käyttävät rekisteriä, rekisteriin kuulumattomuus ei ole kilpailuvaltti. Toisin sanoen sääntelyä pidetään kestäväenä, jos intressiryhmillä on kannustimia noudattaa rekisterin sääntöjä ja tukea toiminnallaan avoimuutta. (Bunea, 2018, 383; Korkea-aho & Tiensuu, 2018, 11.)

Lobbarit arvostavat erityisesti järjestelmän tuottamaa yleistä hyötyä, mutta suurin osa hyödyistä ei tule läpinäkyvyyden kautta. Rekisteri lähinnä vain tuo uskottavuutta, tarjoaa pääsyn parlamenttiin ja täten rekisteröitymisen kautta on mahdollista saada paremmat edellytykset työskentelyyn. (Bunea, 2018, 383; Korkea-aho & Tiensuu, 2018, 11.)

Bunean tutkimuksen mukaan lobbaamissääntelyn kohteena olevat tasot arvostavat ja haluavat kehittää sääntelyä silloin, kun pitkällä aikavälillä on odotettavissa etuja, jotka ylittävät lyhyen aikavälin haitat. Tämä vaatii kuitenkin sen, että sääntely koskee kaikkia lobbareita tasapuolisesti. Lobbareilla on nimittäin Bunean tutkimuksessa selkeä oman hyödyn maksimoinnin intressi. Lobbarit tunnistavat rekisterin tuomat konkreettiset edut. Tämä selittääkin miksi EU:n vapaaehtoisuuteen perustuva rekisteri kerää silti suurimman osan lobbareista mukaan. (Korkea-aho ym., 2018, 10.)

Tästä esimerkkinä Bunean mukaan sisäpiirin lobbarit kannattavat rekisterin kestävyuden lisäämistä, kunhan se ei pakottaisi heitä muuttamaan strategiaansa. Tämä tarkoittaa, että kunhan he eivät joudu luovuttamaan tietojaan nykyistä tarkemmin. Sisäpiirin lobbarit siis keskittyisivät lähinnä rekisterin kattavuuden laajentamiseen, ei tietovaatimusten laajentamiseen. Tämä vaikeuttaa etenkin rekisterin tietosisältövaatimuksien laajentamista ja rajaa lobbareille mieluisat kehitysmahdollisuudet lähinnä kattavuuden ja pakollisuuden lisäämiseen. (Bunea, 2018, 400.)

Sisäpiirilobbareilla on myös sen takia paljon valtaa rekisterin kehittämisen suuntaviivojen suhteen, että EU:ssa lobbaamissääntelyn kohteiden hyväksyntä järjestelmälle on tärkeää. Tämä johtuu siitä, että EU:n päätöksentekijät ovat erityisen riippuvaisia intressiryhmien välittämästä tiedosta. Täten toimijoilla on merkittävästi neuvotteluvalltaa rekisterin muutospyrkimyksiin. Mikäli sisäpiirin lobbarit eivät halua tukea rekisterin laajentamista tai laadun parantamista, rekisterin uudistuspyrkimyksetkin ovat tuloksettomia. (Bunea, 2018, 400.)

Tiedonkäyttäjien, eli kansalaisten, osalta yksi haaste järjestelmälle syntyy siitä, että kansalaiset eivät arvosta avoimuusrekisterin tuottamaa tietoa samalla tavalla, kun heitä itseään koskevissa taloudellisissa tai terveydellisissä kysymyksissä. Tämä selittää miksi ohjattu läpinäkyvyys on hallinnon sääntelyn sijaan tehokkaampi työkalu markkinoiden sääntelyssä. Kun tietoa ei arvosteta tai

koeta omakohtaiseksi, se ei muuta kansalaisten käytöstä. Näin koko sääntely muuttuu tehottomaksi. (Bunea, 2018, 401.)

Haasteita rekisterin toiminnalle syntyy myös siitä, että, kansalaisten ja päättäjien välisen informaatiokuilun luonne on vaikeasti määriteltävissä. Yleisö on liian laaja siihen, että voitaisiin selvittää, mikä kansalaisia kiinnostaa ja mikä on tarkoituksenmukaista tietoa poliittisen osallistumisen tueksi. Tämä johtaa siihen, että ohjatun läpinäkyvyyden vaatima julkinen etu on vaikeasti määriteltävissä ja rekisterin tuottama läpinäkyvyys jää perustietojen varaan. (Bunea, 2018, 401.)

Vapaaehtoisen lähestymistavan ei nähdä olevan optimaalinen avoimuusrekisterin toiminnalle. Tutkimustieto näyttää, että rangaistukset ja sakot ovat valvonnan lisäksi välttämättömiä elementtejä toimivalle ohjattuun läpinäkyvyyteen perustuvalla järjestelmällä. (Bunea, 2018, 401; Fung ym., 2007, 179.) Täten järjestelmän toimimisen kannalta olennaista olisi luoda yhteisiä pelisääntöjä rikkovalle toiminnalle riittävät rangaistukset.

Bunean mukaan EU:n tulisi ennen muuta keskittyä parantamaan rekisteriin syötetyn tiedon laatua, helpottamaan sen käytettävyyttä ja tehostamaan sanktioita. Mikäli rekisterin tieto ei vaikuta kansalaisten käytökseen, se ei nauti säänneltyjen tahojen luottamusta ja se ei kata kaikkia relevantteja vaikuttajia, ei rekisteristä ole juurikaan hyötyä avoimuuden, ja sitä kautta legitimitietin edistämässä. (Bunea, 2018, 401.)

Bunea ei vastaa kysymykseen, tulisiko avoimuusrekisteristä tehdä pakollinen. Sen sijaan tutkimustuloksien pohjalta voidaan todeta, että ilman parannuksia laatuun, käytettävyyteen ja sanktioihin rekisterin laajentaminen lisää lähinnä EU:n demokratiavajetta. (Korkea-aho ym., 2018, 47; Bunea, 2018, 401.)

3.4. Rekisterin tietosisältö suhteessa erilaisiin lobbaamisen jaotteluihin

Seuraavaksi pohdin rekisterin tietosisältöä suhteessa erilaisiin lobbaamisen jaotteluihin. Pyrin sitä kautta selvittämään, kuinka hyvin lainsäädännöllinen jalanjälki on seurattavissa tiedon perusteella ja mitkä osa-alueet lobbaamisesta avoimuusrekisteri tuo julkisuuteen. OECD:n ja Euroopan neuvoston suositusten mukaan avoimuusrekisterin yhtenä peruseriaatteena tulee olla ylläpitää mahdollisuutta seurata lainsäädännöllistä jalanjälkeä (Korkea-aho & Tiensuu, 2018, 17). Vaikka keskityn tässä vain avoimuusrekisterin tietosisältöön, on muistettava, että rekisterin lisäksi EU:ssa on myös rekisteriä täydentävää avoimuussääntelyä ja suosituksia.

Lobbaamisen erilaisia jaotteluita voidaan hyödyntää avoimuusrekisterin tiedon kattavuuden tarkasteluun. Lobbaamisen virallisista, sekä epävirallista vaikuttamispyrkimyksistä avoimuusrekisteri keskittyy lähinnä virallista vaikuttamista harjoittavien toimijoiden perustietojen, sekä esimerkiksi virallisten työryhmien jäsenyyksien dokumentointiin. (EUVL, 2014, Liite II.) Tämä voi auttaa esimerkiksi virallisten työryhmien päätösten analysoinnissa, mutta tieto ei riitä lainsäädännölliseen jalanjäljen seuraamiseen.

Toisena jaotteluna lobbaaminen voidaan jaotella julkiseen ja ei-julkiseen osaan (Hirvola ym., 2021, 74–76). Tämän jaottelun näkökulmasta voidaan todeta rekisterin pienentävän hieman ei-julkisen lobbauksen alaa, tuoden lobbaamista harjoittavat toimijat näkyviin koostetussa järjestelmässä. Tämä ei kuitenkaan auta yleisöä varsinaisen lainsäädännöllisen jalanjäljen seuraamisessa.

Kolmantena jaotteluna lobbaaminen jaetaan monesti näyttämöllä tapahtumaan sekä takahuoneessa tapahtumaan lobbaamiseen (Hirvola ym., 2021, 12). Avoimuusrekisteri keskittyykin tässä lähinnä keräämään tietoa toimijoista, ketkä osallistuvat toimintaan, mutta ei juurikaan valaise takahuoneessa tapahtuman lobbaamisen kautta kokonaista lainsäädännöllistä jalanjälkeä. Rekisteri paljastaa, ketkä ovat näyttämöllä olevat toimijat, mutta takahuoneen puolella vaikuttamisen toimijoita voi vain yrittää päätellä rekisterin tietojen pohjalta.

Alussa mainitsemani vaikuttamispisteanalyysi, sekä lainsäädännöllisen jalanjäljen seuraaminen ovatkin avoimuusrekisterin tietojen pohjalta käytännössä liki mahdottomia tehtäviä. Avoimuusrekisteri ei kerro tietoa vaikuttamistapaamisista, ei vaikuttamisen kohteista eikä suoraanisesti myöskään mihin lakiehdotuksiin lobbaajat pyrkivät vaikuttamaan. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa yleisö, media tai tutkijat eivät juurikaan hyödy avoimuusrekisterin tuottamasta tiedosta.

3.5. Tulevaisuuden kehityskulut ja läpinäkyvyyden haasteet

Lobbaaminen muuttuu ja kehittyy jatkuvasti poliittisen kulttuurin ja yhteiskunnallisen päätöksenteon kehityksen myötä. Myös avoimuusrekisteri vaikuttaa lobbaamisen kehityskulkuihin ja käytäntöihin. Jo tällä hetkellä vaikutusarvioiden ulkoistamisen myötä konsulttidemokratian kasvu on arkipäivää EU:n päätöksentekoprosesseissa. Sen mukanaan tuoma päätöksenteon asiantuntija- ja tutkimuspohjaisuus saattaa hämätä teknokraattisuudellaan. Nimittäin myös tieto ja tutkimus on yksi lobbaamisstrategia, vaikka sitä yritettäisiin siirtää avoimuusrekisterin ulkopuolelle. (Nordström, 2019, 9.)

Nordström hahmottelee yhden mahdollisen kehityskulun, jossa lobbaaminen sellaisenaan vähentyisi ja sen sijaan suora korruptio ja sisäpiirin valta kasvaisivat. Tämä voisi johtaa siihen, että jonkin skandaalin kautta kansalaisten luottamus ylikansalliseen päätöksentekoon rapautuisi, ja tämä ajaisi EU:n muiden maiden tavoin tiukan lobbauksen sääntelyn pariin. (Nordström, 2019, 10.)

Avoimuusrekisterien kestävyys joutuukin testiin erilaisten kriisien takia. Kun tapahtuu kansalaisten poliittista luottamusta murentavia tekoja, tulisi rekisterin ohjata kansalaisten turhautuminen poliittisen vaikuttamisen kanaviin institutionaalisen kehikon sisällä. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi äänestyskäytöksen muutoksia, aloitteita ja kannanottoja. Mikäli tieto ei ole riittävää, oikeamuotoista tai helposti saatavilla, epäluottamus heijastuu järjestelmään itseensä ja täten koko järjestelmä menettää uskottavuuttaan. Tästä johtuen voidaan todeta, että kun kaikki relevantti tieto on rekisterissä, tukee se järjestelmän legitimizeettiä. (Bunea, 2018, 383.)

Curtin & Meyer nostavat esiin myös huolen, että läpinäkyvyyden tulokset voivat olla ennalta arvaamattomia ja jopa kielteisiä suhteessa sosiaaliseen legitimizeettiin. Monet kansalaiset eivät ole kiinnostuneita EU:ta koskevasta tiedosta, ja siksi läpinäkyvyys ei automaattisesti rakenna legitimizeettiä heidän keskuudessaan (Curtin & Meijer 2006, 119). Media tai mahdolliset EU-vastaiset voimat voivat käyttää läpinäkyvyyttä löytääkseen sensaatiohakuista luottamusta rapauttavia uutisia. Tämänkaltaisella avoimuudella ei ole myönteistä vaikutusta EU:n sosiaaliseen legitimizeettiin. Täten voidaankin todeta, että läpinäkyvyys on tärkeä osa demokratiaa, mutta naiivit odotukset sen ihmeitä tekevälle vaikutukselle tulisi unohtaa. (Curtin & Meijer, 2006, 121.)

4. Yhteenveto

Analyysiosiossa havaitsimme, että EU:n avoimuusrekisterin kapea kattavuus, kapea sisältö sekä heikko arvostus johtavat tilanteeseen, jossa järjestelmän hyödyt jäävät vähäisiksi ja järjestelmän kehittäminen muuttuu vaikeaksi. Rekisteri on täten tehoton ja heikosti kestävä tapa edistää legitimizeettia ylikansalliseen päätöksentekoon. Juhlapuheista ja kauniista ideaaleista huolimatta rekisteriä voidaan pitää jopa varoittavana esimerkkinä tehottomasta ja heikkolaatuisesta ratkaisusta lainsäädännön avoimuuden seuraamiseksi (Korkea-aho & Tiensuu, 2018, 126). Rekisteri ei itsessään tuo juurikaan tietoa kansalaisille, eikä siihen osallistumiseen liittyvät hyödyt lobbareille ole suoraan avoimuuteen liittyviä.

Rekisteri tulee kuitenkin isommassa kuvassa nähdä osana sääntelykokonaisuutta, johon kuuluu mm. asiakirja-avoimuuden periaatteet sekä parlamentin, komission sekä muiden EU-elinten epäviralliset avoimuuskäytänteet. Näiden yhdistelmänä syntyvää kokonaisuutta pitäisi kuitenkin arvioida erillisessä ja laajemmassa tutkimuksessa. Tällöin EU:n avoimuusrekisteriä voitaisiin tutkia osana laajempaa demokraattisen legitimizeetin ja kansalaisen osallistumisen edistämisen sääntelykokonaisuutta.

Sellaisenaan avoimuusrekisteri toimii käytännössä vain listauksena ja yhteistietoluettelona EU-asioihin vaikuttamaan pyrkivistä lobbareista. Ilman muiden sääntelykeinojen, asiakirja-avoimuuden, suositusten sekä epävirallisten käytäntöjen tuomia lisätietoja rekisterin tiedosta ei ole juurikaan hyötyä lainsäädännön jalanjäljen seuraamisessa.

Suomen rekisteri eroaa EU:n rekisteristä suurimmalta osin siten, että kansallisvaltiossa päätöksenteon legitimizeettia ei tarvitse samalla tavalla rakentaa, kuin ylikansallisen päätöksentekokoneiston osalta. Kansalaisten luottamus päätöksentekoprosesseihin on kuitenkin olennainen osa demokraattista yhteiskuntaa. Suomessa ollaan avoimuuden edistämässä jo valmiiksi pitkällä ja yhteiskunnallinen luottamus on korkealla tasolla. (Hirvola ym., 2021, 25.)

Suomen avoimuusrekisterin valmistelun tueksi järjestettiin verkkotyöpaja, jossa suomalaiset lobbarit pääsivät kertomaan mielipiteensä mahdollisesta avoimuusrekisteristä. Työpajan tuloksista kerätyssä muistiossa todetaan, että lobbareiden keskuudessa pidetään tärkeänä, että rekisteriin kerätään medianeutraalisti ja mahdollisimman laajasti yhteydenpito päättäjien kanssa. Rekisterin tulisi lobbareiden mielestä kattaa kaikki ammattimaiset ja ei-ammattimaiset toimijat sekä tapaamiset valtakunnantasolta kuntatasolle. Täten pystytään välttämään epävirallisen lobbaamisen takaportit. (Rytkönen, 2020, 5.)

Rekisterin toteutuksessa nähdään suurimman osan lobbareista mielestä tärkeänä ainakin jonkinlaisten tapaamistietojen kerääminen, sillä näin pystyttäisiin tutkimaan lobbaamisen vaikutusta lainsäädäntöprosessin eri vaiheisiin. Myös rekisterin tehottomuus ilman yksittäisiä tapaamisien rekisteröintiä tunnustetaan lobbareidenkin keskuudessa. Rekisterin velvoitteiden laiminlyönnistä tulisi suurimman osan mielestä myös rangaista. (Rytkönen, 2020, 6.) Muistion pohjalta voidaan olettaa, että varsin kattavakin rekisteri nauttisi lobbareiden luottamusta, kunhan sen vaikuttamisalaan kuuluisivat tasapuolisesti kaikki lobbaamista harjoittavat toimijat.

Myös parlamentaarisen komitean asettamisdokumentissa (Eduskunta, 2019) puhutaan rekisterin toiminnan tarkoituksena olevan selventää jälkikäteen säädösten syntyä ja täytäntöönpanoa. Toisin sanoen voidaan olettaa rekisterin tavoittelevan lainsäädännön jalanjäljen seuraamisen mahdollistamista. Valmistelun dokumenteissa vedotaan useassa kohdassa OECD:n ja Euroopan neuvoston suosituksiin, joiden mukaan rekisterin sisältämien tietojen avulla pitäisi pystyä selvittämään lainsäädännöllinen jalanjälki. (Demirbas, 2020, 1; Hirvola ym., 2021) Tämä edellyttää käytännössä Suomen avoimuusrekisteriltä jonkinlaista tapaamisten tai tapaamispäiväkirjojen julkaisemista (Korkea-aho & Tiensuu, 2018, 12–13). Näin onnistuttaisiin luomaan rekisteri, jonka tieto on ainakin potentiaalisesti hyödyllistä ja tehokasta myös ohjatun läpinäkyvyyden teorian näkökulmasta.

Eräs erityisen kiinnostava huomio yhdistää Suomen ja EU:n rekistereitä ja samalla erottaa ne suurimmasta osasta muista avoimuusrekistereistä. Tämä eroavaisuus on se, että molempien rekistereiden valmistelun sytykkeenä ei ole konkreettisia skandaaleita tai yksittäisiä luottamuskriisejä poliittista järjestelmää kohtaan. Etenkin Suomen rekisterin valmistelu on proaktiivista ja pyrkii enemmänkin rakentamaan luottamusta ja vahvistamaan järjestelmän legitimitettä.

Suomen avoimuusrekisterin valmistelussa on valmisteludokumenttien mukaan otettu hyvin huomioon tämän tutkielman esiintuomat haasteet, joita voidaan havaita EU:n avoimuusrekisterissä. Nämä ongelmat tiedostetaan ainakin enemmistön parissa niin lain valmistelijoiden kuin myös alan toimijoiden keskuudessa. Parhaan avoimuusrekisterijärjestelmän saakin aikaan, kun kansalaiset, päättäjät sekä lobbarit itse tiedostavat tasapuolisen ja tehokkaan sääntelyn tarpeellisuuden, sekä sen tuomat edut kaikille osapuolille.

On kuitenkin naiivia olettaa, että avoimuudella olisi automaattisesti vain positiivisia vaikutuksia. On mahdollista, että avoimuutta voidaan käyttää myös järjestelmää itseään vastaan. Täten rekisterin kehittäjiä on tiedottava Suomenkin tapauksessa millaisten voimien kanssa ovat tekemisissä ja miten tämä kansalaisten osallistumisen voima voidaan kanavoida järjestelmän institutionaalisen kehikon

sisällä. Loppupäätelmänä todettakoon, että avoimuusrekisteriä ei voi pitää hopealuotina avoimuuden ja legitimitetin kehittämisessä, mutta se on työkalu, joka oikein toteutettuna voi edistää merkittäväällä tavalla kansalaisten mahdollisuuksia saada tietoa ja osallistua poliittiseen päätöksentekoon.

5. Lähdeluettelo

- Arendt, H. 2017, *Vita activa: ihmisenä olemisen ehdot*, 3. p., Vastapaino, Tampere.
- Bunea, A. 2018, Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union, *European Journal of Political Research*, 57(2), s. 378-403.
- Crepaz, M. 2017, Why do we have lobbying rules? Investigating the introduction of lobbying laws in EU and OECD member states, *Interest Groups & Advocacy*, 6(3), s. 231-252.
- Curtin, D. & Meijer, A.J. 2006, Does transparency strengthen legitimacy? *Information polity*, 11(2), s. 109–122.
- Demirbas, S. 2020, *Parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän asettaminen avoimuusrekisterin valmisteluun*, Oikeusministeriö, Helsinki.
- Eduskunta 2019, *Parlamentaarisen työryhmän kanta avoimuusrekisterin valmisteluun*
Saatavilla:
<https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Documents/Lobbarirekisterimuistio%2028022019.pdf>
(Haettu 15.3.2021).
- Euroopan parlamentti 2019, *Euroopan parlamentin työjärjestys*. Saatavilla:
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-RULE-011_FI.html
(Haettu 6.4.2021).
- European Parliament 2020, *Inter-institutional negotiations on the Transparency Register*.
Saatavilla: <https://www.europarl.europa.eu/tr-negotiations/en/home> (Haettu 6.5.2021).
- EUVL 2014, Euroopan parlamentin ja Euroopan komission välinen sopimus avoimuusrekisteristä unionin toimintapolitiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon osallistuville organisaatioille ja itsenäisille ammatinharjoittajille, EUVL L 277, s. 11–24.
- Fung, A., Graham, M. & Weil, D. 2007, *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press, New York.
- Goodin, R.E. & Pettit, P. 1993, *A companion to contemporary political philosophy*, Blackwell, Oxford.
- Herkman, J. 2019, *Politiikka ja mediajulkisuus*, Vastapaino, Tampere.
- Heywood, A. 2013, *Politics*, 4. p., Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.

- Hirvola, A., Mikkonen, S., Skippari, M. & Tiensuu, P. 2021, *Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla*, Oikeusministeriö, Helsinki.
- Korkea-aho, E. & Tiensuu, P. 2018, *Lobbarirekisterin kansainväliset mallit*, Valtioneuvoston kanslia. Helsinki.
- Nordström, L. 2019, *Murentaako lobbauksen kasvu EU:n demokraattisuuden ja toimeenpanokyvyn?*, Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta, Helsinki.
- Rytkönen, I. 2020, *Yhteenveto avoimuusrekisterivalmistelun verkkotyöpajasta 1.6.–12.6.2020*. Oikeusministeriö, Helsinki.
- Tikkanen, J. 2015, *Lobbaus, media ja kiista alkoholimainonnasta*, Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Transparency International 2021, *Corruptionary A-Z: Transparency*. Saatavilla: <https://www.transparency.org/en/corruptionary/transparency> (Haettu 20.3.2021).
- Valtioneuvosto 2019, *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*, Valtioneuvosto. Helsinki.
- Weil, D., Graham, M. & Fung, A. 2013, Targeting Transparency, *Science, New York*, 340, 1410–1411.