

EU-lobbauksen käytännöt tekemässä EU-politiikkaa: päättäjille näkymättömien käytäntöjen, luottamuksen ja lobbauksen ammattimaistumisen merkitys

Salla Mikkonen^{1,2}

Väitöskirjani keskittyy Euroopan unionin (EU) päätöksentekoon liittyvään lobbaukseen. Lobbaukseen voi liittyä kielteisiä mielikuvia, sillä usein uutisointi siitä liittyy johonkin epädemokraattiseen tai hämäräperäiseen.³ Lobbaus-termiä on kuitenkin nykytiedon mukaan käytetty kuvaamaan demokratian alkuaikoina parlamenttien auloissa, *lobbyissa*, tapahtuvia vaikuttamisen käytäntöjä arvottamatta niitä sen kummemmin. Myös minua motivoi väitöstudkimuksessani alusta lähtien tarve ymmärtää nykyisiä EU-lobbauksen käytänteitä empiirisesti, tekemättä moraalisia oletuksia.

Vuonna 2024 EU:n avoimuusrekisterissä on rekisteröityneenä yli 12 000 tahoa, jotka pyrkivät vaikuttamaan EU:n päätöksentekoon. Rekisteri ei kuitenkaan kerro tarkemmin EU-lobbauksen arjesta. Aiempi tutkimus on tuonut esille lobbauksen olevan tärkeä osa EU:n poliittista elämää (ks. esim. Lahusen 2023) ja EU:n ymmärtämiseksi on tärkeää ymmärtää myös EU-lobbausta (Greenwood 2007; Dür & De Bièvre 2007). Kuitenkin tähänastinen tutkimus on keskittynyt tarkastelemaan EU-lobbausta lähinnä toimijuuden (ks. Eising 2007; Rasmussen ym. 2014) tai rakenteen (ks. esim. Mahoney 2008) kautta. Täten aiempi tutkimus sivuuttaa sen, miten käytännöt tekevät maailmanpolitiikkaa (Adler & Pouliot 2011; Neumann 2012) myös EU-lobbauksessa. Lopputuloksena EU-lobbauksen arjen käytännöistä ja siitä, miten lobbarit ne ymmärtävät, tiedetään aiemman tutkimuksen perusteella yllättävän vähän.

Väitöskirjatutkimuksessani pyrin ymmärtämään EU-lobbausta Pierre Bourdieun viitoittaman käytäntötutkimuksen kautta, mikä mahdollistaa käytäntöjen ymmärtämisen toimijuuden ja rakenteen kohtaamispiteenä (Bourdieu 1993, 72–77). Bourdieu-lähtöisessä käytäntötutkimuksessa ymmärrys käytännöistä riippuu siitä, kenen näkökulmasta ja missä kontekstissa käytäntöjä tarkastellaan (Bourdieu 1986; 1977, 161). Tutkimuksessani tarkastelen EU-lobbausta niin sanottujen *in-house-lobbareiden* näkökulmasta. Termillä *in-house-lobbarit* tarkoitan i) kansalaisjärjestöissä, ii) ammattiliitoissa ja ammatillisissa yhdistyksissä sekä iii) talous- ja elinkeinoyhdistyksissä osallistumishetkellä työskennelleitä lobbareita. ”Kenttä” tutkimuksessani puolestaan rakentuu Helsingissä ja Brysselissä tekemäni empiirisen kenttätöyön kautta, jonka toteutin, kun Euroopan vihreän kehityksen ohjelma oli syntymässä (2017–2020).

1 YTT, tutkijatohtori, Itä-Suomen yliopisto, <salla.m.mikkonen@uef.fi>

2 Kirjoitus perustuu Tampereen yliopistossa 14.4.2024 pidettyyn englanninkieliseen *Lectio Præcursoria* -esitelmään *EU Lobbying Through Everyday Practices. An Ethnographic Study on Relational Power in Transnational In-House EU Lobbying in Helsinki and Brussels 2017–2020*.

3 Esimerkiksi vuonna 2022 uutisointi Uberin lobbauksesta ja Qatar-skandaali antoivat melko synkän kuvan EU-lobbauksesta.

Bourdieu-lähtöinen käytäntötutkimus mahdollistaa myös EU-lobbauksen suhteellisen vallan tutkimisen. Usein valta EU-lobbauksessa ymmärretään kykynä vaikuttaa (engl. *influence*) ja sitä tutkitaan mittaamalla lobbauksen vaikuttavuutta poliittiseen päätöksentekoon. Kuitenkin jo vuonna 2007 Cornelia Woll nosti esille tällaisen EU-lobbauksen voittajia ja häviäjiä määrittelevän lähestymistavan heikkouksia. Sen sijaan hän ehdotti vallan ymmärtämistä suhteellisesti sen tutkimiseksi, että mikä tuo valtaa tehdä EU-lobbausta (Woll 2007). Vaikka tämä ajatus esitettiin jo vuosia sitten, empiirinen tutkimus suhteellisesta vallasta EU-lobbauksessa ei ole lisääntynyt. Yksi syy voi olla EU-lobbauksen nykyisen tutkimustradition nojaaminen vahvasti määrälliseen tutkimukseen. Toinen käytännönläheisempi syy voi olla se, että empiirinen, laadullinen tutkimus suhteellisesta vallasta on aikaavievää ja työlästä – kuten sain omakohtaisesti kokea tutkimusprosessini aikana.

Ymmärtämällä EU-lobbauksen arjen käytäntöjä Bourdieu-lähtöisen käytäntötutkimuksen kautta esitän väitöskirjatutkimukseni kolme tutkimuskysymystä:

1. Miten in-house-lobbareiden *habitus* ja EU-lobbauksen transnationaalisuus linkittyvät valtaan tehdä EU-lobbausta? Vastatakseni ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni tarkastelen miten in-house-lobbarit itse ymmärtävät roolinsa EU-lobbauksessa ja missä, milloin ja miten EU-lobbaus linkittyy EU-politiikkaan käytännössä.
2. Mitkä materiaaliset ja symboliset resurssit konstituivat valtaa tehdä in-house-lobbausta EU:ssa? Vastatakseni toiseen tutkimuskysymykseeni tarkastelen, mitkä resurssit in-house-lobbarit näkevät tarpeellisena transnationaalissa EU-lobbauksessa ja miten resurssit näkyvät lobbauksen arjen käytännöissä.
3. Mille pohjautuu ”tunne EU-lobbauksesta” ja miten ulossulkeminen näyttäytyy transnationaalissa EU-lobbauksessa? Vastatakseni kolmanteen tutkimuskysymykseeni tarkastelen, mikä erottaa pätevän ja epäpätevän EU-lobbauksen sekä miten pätevä ja epäpätevä EU-lobbaus näyttäytyvät käytännössä.

Miten väitöskirjatutkijana on mahdollista vastata näihin kysymyksiin käytännössä? Pohdittuani huolellisesti erilaisia metodologisia vaihtoehtoja, etnografia osoittautui relevantiksi tutkimukseni toteuttamisessa. Sen avulla kykenin tutkimaan EU-lobbauksen käytäntöjä transnationaalisti sekä Helsingissä että Brysselissä ja näin havainnoimaan EU-lobbausta niissä eri tilanteissa, joissa se käytännössä tapahtui.

Etnografisen tutkimuksen toteuttaminen ja menetelmän validiteetti vaativat kuitenkin aikaa. Tutkimusaineistoni kerääminen kesti lähes kolme vuotta, ja siihen kuului 59 puolistrukturoitua haastattelua ja etnografista havainnointia. Toteutin etnografisen kenttätöni shadowing-seurantaa ja passiivista havainnointia hyödyntämällä. Shadowing-seurannassa tutkija seuraa osallistujia varjon lailla, osallistumatta kuitenkaan itse aktiivisesti toimintaan. Se on kokonaisvaltainen ja vaativa etnografinen työkalu, sillä usein suhde osallistujiin muotoutuu varsin tiiviiksi ja neuvottelu havainnoimaan pääsystä on jatkuvaa kenttätöyön aikana (Czarniawska 2007; Mikkonen & Miller 2024). Seurasin shadowing-seurannalla yhdeksää in-house-lobbaria heidän jokapäiväisessä työssään 3–11 päivän aikana. Lisäksi neljä lobbaria kutsui minut seuraamaan heidän sisäisiä kokouksiaan, seminaareja tai tapahtumia ilman, että havainnointisuhde rakentui varsinaiseksi shadowing-seurannaksi. Havainnoin myös neljän

Euroopan parlamentin jäsenen lobbaustapaamisia. Yhteensä havaintoaineistoni kertyi yli 800 sivua, jotka keräsin havainnoimalla noin 700 tuntia. Lisäksi tutkimuspäiväkirjani muistiinpanot, jotka sisälsivät aineistoanalyysin eri vaiheiden dokumentointia, epävirallisten keskustelujen tiivistelmiä ja mietteitä kenttätöystä, muodostivat 900-sivuisen aineiston. Kokonaisuudessaan onnistuin keräämään varsin vaikuttavan laadullisen aineiston EU-lobbauksesta.

Kenttätöön toteuttamisen haastavuudesta kertonee, että usein havainnointipäivän aamuna en tiennyt, millaisia tilanteita tulisin havainnoimaan tai kuinka pitkä päivä tulisi olemaan. En myöskään halunnut kuormittaa havainnoitavia lobbareita kyselemällä päivän kulusta, vaan mukauduin heidän rytmiinsä jokapäiväisen työn havainnoimiseksi. Myös aikataulut ja suunnitelmat muuttuivat usein, erityisesti Brysselissä, joten myös lobbaajat sopeutuivat osana työpäiväänsä. Osa havainnointipäivistä oli aktiivisia ja täynnä mielenkiintoisia keskusteluja sekä oivalluksia. Tällaisina päivinä yritin kirjaimellisesti pysyä lobbareiden kannoilla heidän rientäessään eri tilaisuuksiin EU-kuplassa. Osa havainnointipäivistä oli puolestaan varsin verkkaisia. Saatoin seurata hiljaa vierestä, kun lobbarit keskittyivät toimistotöihinsä tai odottelin jonkin tilaisuuden ulkopuolella, johon minulla ei ollut pääsyä havainnoimaan. Tämä teki jokaisesta havainnointipäivästä vaikeasti ennustettavan ja minulta sopeutumiskykyä vaativan. Joka päivään sisältyi myös useita käytännön päätöksiä siitä, miten esittäydyn ja miten kerron tutkimuksestani. Oivalsin pian, ettei tutkimusetiikasta teoriassa kirjoittaminen riittänyt, vaan osallistujien tuli kokea jokapäiväiset tutkimustapani eettisiksi. Ajan saatossa tutkimukseeni osallistujat alkoivat luottaa minuun, ja sen myötä pääsin havainnoimaan entistä luottamuksellisimpia tilanteita. Kenttätöni loppua kohden minusta tuntui, että joskus jopa läsnäoloni tutkijana unohdettiin.

Oletettavasti olisin voinut havainnoida EU-lobbausta vieläkin laajemmin. Lukuisista yrityksistä huolimatta en esimerkiksi saanut pääsyä havainnoimaan lobbaustilanteita Euroopan komissioon, kenties koska väitöskirjatutkijana asemani oli vähäpätöinen EU-piireissä. Kuitenkin kun päätin kenttätöni ennakkoon suunnitellusti helmikuussa 2020 – minkä jälkeen minulla olikin yllättäen runsaasti aikaa reflektoida kenttätöitäni koronasulun aikana – oivalsin ilokseni kenttätöni onnistuneen varsin hyvin. Olin toteuttanut laajan laadullisen, etnografisen tutkimuksen EU-lobbauksesta, osallistujien suurella avulla. Suuri kiitos tämän tutkimuksen toteutumisesta kuuluukin niille lobbareille ja päättäjille, jotka käytännössä varasivat ajan osallistumiselle. Kuitenkin vastuu väitöskirjani johtopäätöksistä on minun.

Vaikka aloitin väitöstutkimukseni tarkastelemalla EU-lobbausta neutraalisti, tutkimuksen päättyessä sävyäni on kriittisempi mitä tulee kyvykkyyteen tehdä ja osallistua EU-lobbaukseen. Väitän tutkimukseni perusteella, että lobbauskäytännöt konstituoivat valtaa tehdä EU-lobbausta. Esittelen väitteeni tueksi tutkimukseni kolme keskeistä tulosta.

1. Keskittyminen vain päättäjille näkyviin käytäntöihin paljastaa pelkästään osan EU-lobbauksesta. Koska EU-lobbaus liittyy läheisesti EU-politiikkaan, oleellista on lobbauksen sopeutuminen siihen, mikä on EU-päätöksenteossa ajankohtaista. Lobbaus tapahtuu ennakoivasti, mikä edellyttää jatkuvaa EU-päätöksenteon seuraamista. Lisäksi oleellista on EU-lobbauksen organisointi transnationaalisti, jotta mukanaolo jäsenmaissa ja Brysselissä on relevanttia. Tutkimukseni osoittaakin, miten oleellista

in-house-lobbareille on jatkuva EU-politiikan ymmärrys, olematta kuitenkaan näkyvästi mukana. Lisäksi on tärkeää ymmärtää EU-lobbareiden keskinäinen kanssakäyminen myös osaksi lobbauksen käytäntöä ja huomioida, mitä tapahtuu silloin, kun päättäjät eivät ole läsnä.

2. EU-lobbauksessa kuullaan niitä, joihin luotetaan jo valmiiksi. Tutkimukseni osoittaa, että kyky tehdä EU-lobbausta ei perustu pelkästään taloudellisiin resursseihin, vaikka niitä tarvitaan uskottavan EU-lobbauksen organisoimiseksi. Lisäksi tarvitaan relevantti asema tunnustetussa organisaatiossa ja sopiva asema hierarkiassa (kulttuurinen pääoma) sekä kyvykkyys saavuttaa epävirallista tietoa verkostojen kautta (sosiaalinen pääoma). Mikä tärkeintä, luottamuksen rakentaminen pitkäjänteisellä yhteistyöllä ja molemminpuolisilla tarpeilla päättäjien kanssa (symbolinen pääoma) on oleellista.
3. Intressit, joilta puuttuu pätevä EU-lobbaus, eivät välttämättä pääse mukaan keskusteluihin EU:n päätöksenteossa. Tutkimuksessani korostan EU-lobbauksen ammattimaistumista, johon myös muut tutkijat ovat viime vuosina kiinnittäneet huomiota (Lahusen 2023; Klüver & Saurugger 2013). Tällä hetkellä lobbarit ja päättäjät näyttävät olevan yksimielisiä siitä, mikä on pätevää, ammattimaista EU-lobbausta. Tämän seurauksena toimijat, jotka eivät hallitse EU-lobbauksen käytäntöjä, koetaan helposti epäammattimaisiksi eivätkä he saa ääntänsä kuuluviin.

Kaiken kaikkiaan tutkimukseni tuo esille sen, että merkitystä ei ole vain tiedon relevanssilla vaan myös lobbauskäytännöt konstituivat valtaa tehdä EU-lobbausta. Merkittävää nimittäin on miten, milloin ja kuka lobbaa. Näin ollen EU-lobbauksessa on lopulta kyse kyvykyydestä transnationaaliin EU-lobbaukseen pitkällä aikavälillä.

Teoreettisesti tutkimukseni kehittää uudenlaista teoreettista lähestymistapaa ymmärtää käytänteitä ja suhteellista valtaa EU-lobbauksessa kansainvälisen politiikan tutkimuskentällä. Empiiriset havainnot tuovat uutta keskeistä näkemystä transnationalismin, lobbaustyylien ja suhteellisen vallan tutkimiseen EU-lobbauksessa. Metodologisesti tutkimus edistää transnationaalia EU-tutkimusta tarkastelemalla käytäntöjä jäsenvaltioissa ja Brysselissä etnografisella tutkimuksella. Henkilökohtaisesti juuri etnografisen tutkimuksen tekeminen ja sen kautta tutkijaksi kasvaminen on ollut merkittävä oppimiskokemus.

Käytännön tasolla tutkimukseni tekee jokapäiväisestä EU-lobbauksesta näkyvämpää kansalaisille, päättäjille, tutkijoille ja lobbareille itselleen. Tutkimukseni nostaa myös esille sen seikan, että olennaista EU:n päätöksenteossa on kuulla monenlaisia toimijoita ja kantoja moniäänisen EU-politiikan takaamiseksi. Tätä tarvetta korostivat useat tutkimukseen osallistuneet lobbaajat ja päättäjät. Samaan aikaan kuitenkin lobbareiden ja päättäjien jakama ymmärrys kompetentista EU-lobbauksesta on käytännössä ulossulkeva ammattimaistuneessa EU-lobbauksessa.

Lähteet

Adler, Emanuel & Vincent Pouliot (2011): "International practices". *International Theory*, 3(1), 1–36. <https://doi.org/10.1017/S175297191000031X>

Bourdieu, Pierre (1977): *Outline of a theory of practice*. Käänt. R. Nice. Cambridge University Press.

- Bourdieu, Pierre (1986): "The forms of capital". Teoksessa: J. G. Richardson (toim.) *Handbook of theory and research for the sociology of education*. Greenwood Press, 241–258.
- Bourdieu, Pierre (1993): *Sociology in question*. Käänt. R. Nice. SAGE Publications Ltd.
- Czarniawska, Barbara (2007): *Shadowing and other techniques for doing fieldwork in modern societies*. Liber.
- Dür, Andreas & Dirk De Bièver (2007): "The question of interest group influence". *Journal of Public Policy*, 27(1), 1. <https://doi.org/10.1017/S0143814X07000591>
- Eising, Rainer (2007): "Institutional context, organizational resources and strategic choices: Explaining interest group access in the European Union". *European Union Politics*, 8(3), 329–362. <https://doi.org/10.1177/1465116507079542>
- Greenwood, Justin (2007): "Organized civil society and democratic legitimacy in the European Union". *British Journal of Political Science*, 37(2), 333–357. <https://doi.org/10.1017/S0007123407000166>
- Klüver, Heike & Sabine Saurugger (2013): "Opening the black box: The professionalization of interest groups in the European Union". *Interest Groups & Advocacy*, 2(2), 185–205. <https://doi.org/10.1057/iga.2013.2>
- Lahusen, Christian (2023): *European lobbying: An occupational field between professionalism and activism*. Taylor and Francis.
- Mahoney, Christine (2008): *Brussels versus the Beltway advocacy in the United States and the European Union*. Georgetown University Press.
- Mikkonen, Salla & Cherry Miller (2024): "Shadowing and gendered fieldwork roles in the Brussels bubble". *The European Journal of Women's Studies*, 31(1), 72–88. <https://doi.org/10.1177/13505068241235820>
- Neumann, Iver B. (2012): *At home with the diplomats: Inside a European foreign ministry*. 1. painos. Cornell University Press.
- Rasmussen, Anne, Brendan J. Carroll & David Lowery (2014): "Representatives of the public? Public opinion and interest group activity". *European Journal of Political Research*, 53(2), 250–268. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12036>
- Woll, Cornelia (2007): "Leading the dance? Power and political resources of business lobbyists". *Journal of Public Policy*, 27(1), 57–78. <https://doi.org/10.1017/S0143814X07000633>