

MATTI YLÖNEN

# DIGIYHTIÖT EU-LOBBAREINA

**Digijättien lobbausbudjetit EU:ssa ovat kymmenkertaistuneet kymmenessä vuodessa. Vaikuttamistyö on saanut uusia muotoja. Se on luonut tarpeen tarkistaa käsityksiämme siitä, miten politiikkaan EU:ssa vaikutetaan – ja miten sitä voidaan tutkia.**

**E**uroopan Unionin vallan linnakkeissa ovat kuluneen vuosikymmenen aikana puhaltaneet uudet tuulet, kun amerikkalaiset digijätit ovat kasvattaneet läsnäoloaan Brysselissä. Ilmiö on haastanut paitsi EU-politiikan käytäntöjä, myös alan tutkimusta. Vaikuttamistyön kenttä on moninaistunut ja monimutkaistunut tavoilla, jotka huutavat uusia näkökulmia ammattimaisen lobbauksen tutkimukseen.

Muutos on ollut nopeaa, kun digijättien lobbausresurssit EU:ssa ovat reilun kymmenen viime vuoden aikana paisuneet ohi auto-teollisuuden kaltaisten perinteisten toimialojen. Ammattimaista EU-lobbausta seuraavan LobbyControl-järjestön viime vuonna julkaiseman [analyysin](#) mukaan kuuden eniten rahaa lobbaamiseen Brysselissä käyttävän yrityksen joukossa on neljä amerikkalaista

digijättiä: Meta (Facebook), Apple, Google, ja Microsoft. Välissä ovat perinteisemmistä yhtiöistä vain lääkeyhtiö Bayer (kolmantena), sekä Shell (viidentenä). Myös Amazon löytyy top-10-listalta.

Sama numeroina: viiden suurimman amerikkalaisen teknologiayhtiön yhteenlasketut lobbausbudjetit EU:ssa ovat nousseet vuoden 2013 noin kolmesta miljoonasta eurosta 30 miljoonan euron mittaluokkaan ([Vou 2020](#); [Corporate Europe Observatory 2023](#)). Huippu on kenties monien uusien digialan EU-säädösten hyväksymisen myötä jo saavutettu, mutta mittaluokka on silti merkittävä.

Amerikkalaiset digijätit käyttävät rahaa paitsi omiin lobbareihin, myös laajalti eri välikäsien kautta tapahtuvaan vaikuttamistyöhön. Tällaisia ovat esimerkiksi

## Isoilla amerikkalaisfirmoilla on ollut merkittäviä kannustimia käyttää varojaan Brysselissä, kun EU on sorvannut monia uusia sääntöjä digialan ohjaamiseen.

ajatushautomot, vaikuttamistyötä tukevat konsulttiyhtiöt, sekä perinteiset ja uudet etujärjestöt.

Vakiintuneilla lobbaustutkimuksen tavoilla on vaikea tavoittaa tätä kokonaisuutta. Lobbaustutkimuksen pitäisi kyetä yhdistämään useita tutkimuksellisia lähestymistapoja ja erityyppisiä aineistoja.

### BRYSEL-EFEKTI: EU-SÄÄNNÖILLÄ ON GLOBAALI VAIKUTUS

Olen kuluneen vuoden aikana tehnyt yli 50 haastattelua digijättien vallasta Brysselissä, osana Helsingin Sanomain Säätiön rahoittamaa hanketta, joka laajenee tänä syksynä nelivuotiseksi Suomen Akatemian rahoittamaksi tutkimukseksi. Lisäksi olen tutkinut muun muassa digiyhtiöiden mainoksia ja muita aineistoja. Tähänastiset tulokset ovat tukeneet kuvaa siitä, kuinka EU-päätöksenteossa ”kaikki pyrkivät vaikuttamaan kaikkialla” (Guéguen 2019, 95).

Brysselin monipolvisten valmisteluprosessien kattava seuranta ja niihin vaikuttaminen

vaativat rahaa. Digijäteillä on syvät taskut ja 2020-luvun vaihteen molemmin puolin isoilla amerikkalaisfirmoilla on ollut merkittäviä kannustimia käyttää varojaan Brysselissä, kun EU on sorvannut monia uusia sääntöjä digialan ohjaamiseen. Vaikka digijäteistä etenkin Microsoft on vaalinut pitkään jalsijaa Brysselin lobbauskuvioissa, myös se on kasvattanut kilpailijoidensa vanavedessä merkittävästi vaikuttamistyön resurssejaan.

Digitaalisten alustojen läpinäkyvyyden ja kilpailun näkökulmista merkittävimmät uusista EU-säädöksistä ovat olleet digimarkkinasäädös, digipalvelusäädös ja tekoälysäädös. Näistä ensimmäinen muun muassa pakottaa alustayhtiöitä avaamaan käyttöjärjestelmiään ja sosiaalisen median alustojaan kilpailulle ja estää omien tuotteiden suosimista. Digipalvelusäädös tyrkkii alustajättejä suodattamaan tehokkaammin kyseenalaista ja laitonta sisältöä, kun taas tekoälysäädös tuomonia uusia vaatimuksia (tekoälyksikin kutsuttujen) laajojen kielimallien kehittäjille.

Digijätit heräsivät EU:n merkitykseen globaalissa teknologiasäätelyssä kuitenkin

kin jo 2010-luvun puolessavälissä, kun unionissa sorvattiin yleistä tietosuojasetusta GDPR:ää (General Data Protection Regulation). Columbian yliopiston professori **Anu Bradford** (2020) nosti paljon huomiota keränneessä kirjassaan *The Brussels Effect* juuri GDPR:n esimerkiksi EU-sääntöjen globaalista vaikutuksesta.

GDPR on Bradfordin mukaan toiminut mittatikkuna, kun valtiot ympäri maailman ovat lähteneet päivittämään tietosuojasääntöjään vastaamaan digitaalisen talouden vaatimuksiin. Samalla se on luonut Bradfordin mukaan kannustimia yhtiöille sorvata niiden sisäiset tietosuojakäytännöt GDPR:n muotiin, sekä lobata vastaavia sääntöjä kolmansissa maissa.

### TEKIJÄNOIKEUSDIREKTIIVI KIRVOITTI MASINOITUJA NETTIKAMPANJOITA

Yleinen tietosuojasetus hyväksyttiin vuonna 2016, mutta pidempään teemaa seuraneiden haastateltavieni mukaan Brysselissä herättiin toden teolla mukaan digijättien vaikutusyritysten kasvuun vuonna 2019 hyväksytyyn tekijänoikeusdirektiivin myötä. Sen tarkoituksena oli turvata median, taiteen ja musiikin tekijöiden oikeuksia teoksiinsa tilanteessa, jossa Googlen ja Youtuben kaltaiset alustat olivat muuttuneet ”internetin etusivuiksi”, kahmien samalla ison osan teoksiin kytkeytyneistä tulovirroista.

Direktiivin valmistelun yhteydessä Googlen osin rahoittama järjestö muun muassa masinoi nuoria Youtube-vaikuttajia mobilisoineen kampanjan, joka maalaili uhkakuvia Youtuben lopusta ja kannusti seuraajia ottamaan yhteyttä europarlamentaarikkoihin sähköpostilla, puhelimitse ja Twitterissä. Tätä varten järjestö loi verkkosivun, joka siivitti tuhansien viestien tulvan päätöksentekijöiden sähköpostilaatikoihin. Sivusto mahdollisti muun muassa ilmaisten puheluiden soittamisen päättäjille nettisivun kautta. Nettiliikenteestä iso osa tuli EU:n ulkopuolelta, myös automaattisten robottilien välityksellä (Rieck 2018).

Digimarkkinasäädöksen, digipalvelusäädöksen tai muiden 2020 luvun vaihteen suurten digialan säädösten yhteydessä aivan vastaavia kampanjoita ei nähty, mutta digialan vaikuttamistyön laajamittaisuus ja monikanavaisuus vaikuttaa tulleen jäädäkseen. Perinteisten päättäjätapaamisten ja yhteydenottojen sekä etujärjestövaikuttamisen rinnalla ovat korostuneet aiempaa suuremmalla painoarvolla myös muut lobbaamisen tavat, erityisesti vaikuttaminen päätöksentekoa tukevaan tiedontuotantoon.

### DIGIJÄTIT PYRKIVÄT HALLITSEMAAN NIISTÄ KERROTTUA TARINAA

Brysselin lentoasemalla ja EU-instituutioiden läheisillä metroasemilla on viime vuosina ollut vaikea välttyä Googlen ja muiden

---

## Lobbytoiminnan laajuuden kasvu ja monimuotoistuminen aiheuttaa haasteen alan tutkimukselle.

---

digiyhtiöiden mainoksilta. Sen sijaan että mainoksissa markkinoitaisiin yhtiöiden palveluja, keskiössä ovat usein ylevät päämäärät: vaalien turvallisuuden turvaaminen, valetietoa vastaan kamppailu tai yhtiöiden rooli pandemioiden torjunnassa. Vastaavia mainoksia on vilissyt myös EU-asioita käsittelevien medioiden sivuilla sekä kohdennetusti EU-päätöksentekijöiden some-virrassa.

Nämä mainokset ovat olleet osa digijättien pyrkimystä hallita narratiiveja, joilla digitaalisesta taloudesta ja digijäteistä Brysselissä puhutaan. Tällainen narratiivien hallinta (tai ainakin pyrkimys siihen) on vaatinut digijäteiltä laajapohjaista tiedontuotantoa ja -välitystä sekä mielipideilmaston muokkausta. Mainokset ovat olleet suuremman palapelin yksi osanen.

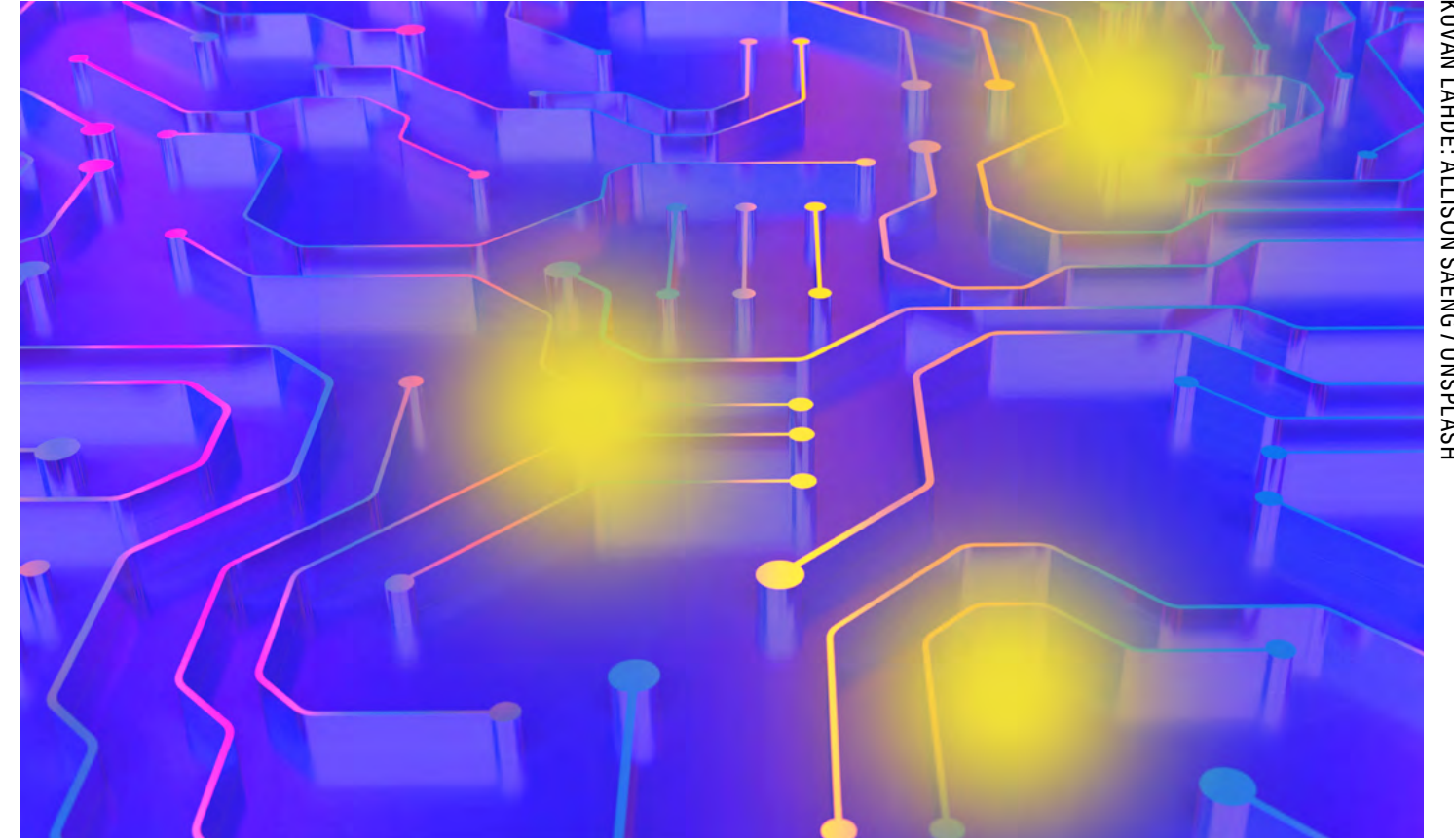
Agendanmuokkaustyötä tehdään myös erilaisissa digijättien järjestämissä seminaareissa, cocktail-tilaisuuksissa, ja muissa epämuodollisissa ympyröissä. Esimerkiksi cocktail-tilaisuuksissa ei välttämättä välitetä mitään tiettyä lobbauksviestiä, vaan pikemminkin luodaan yhteyksiä ja pyritään luomaan positiivista kuvaa yhtiöstä.

Tällaisen toiminnan tarkoituksena on ollut hallita politiikan koko sykliä, yleisestä mielipideilmaston ja agendanmuodostuksesta aina säädösten täytäntöönpanoon. Tämä vastaa varsin hyvin myös liikkeenjohdon tutkimusten nykyaikaista lobbykäsitystä (Heath & Panechar 2009). Vaikuttamistyötä tehdään nykyisessä sosiaalisten medioiden välittämässä nopeatempoisessa politiikassa laaja-alaisina kampanjoina, joissa hyödynnetään sekä perinteisiä että uusia teknologioita (Ylönen, Mannevuola & Kari 2022).

Lobbytoiminnan laajuuden kasvu ja monimuotoistuminen aiheuttaa haasteen alan tutkimukselle. Vaikka liikkeenjohdon tutkimuksessa painotetaan vaikuttamisen laajapohjaisuutta, ei tällainen laajapohjaisuus aina välity politiikan tutkimukseen. Herää kysymys, miten tätä nopeasti kasvavaa ja amebamaisesti laajentunutta digiyhtiöiden lobbyusta EU:ssa pitäisi tutkia?

### LOBBAUSTUTKIMUKSEN KATVEALUEET

Iso osa lobbytutkimuksesta nojaa Suomessa melko vähän tunnetun amerikkalais-



KUVAN LÄHDE: ALLISON SAENG / UNSPLASH

sosiologin **Peter Blaun** tunnetuksi tekemään vaihdantateoriaan. *Tieteessä tapahtuu*-lehden viime numerossa käsitellyn **Robert K. Mertonin** ohjauksessa väitöskirjansa tehneen Blaun mielestä organisaatioiden toimintaa on hyödyllistä lähestyä uusklassisen taloustieteen kehikkoja seuraillen vaihdantana. Tällöin organisaatioiden sisäiset tapahtumat voidaan hahmottaa kysynnän ja tarjonnan kautta ja uusklassisen taloustieteen kysyntä- ja tarjontakäyriin perustuvaa mallinnusta hyödyntäen.

Moderni lobbytutkimus haki inspiraatiota Blaun tuotannosta lähtiessään luotaamaan päätöksentekijöiden ja lobbyneiden välisiä suh-

teita. Lobbytutkimus hahmotettiin vaihdantana, jossa päätöksentekijät janoavat lobbyneilta ajantasaista, yksityiskohtaista tietoa lainsäädännön kohteena olevien alojen toiminnasta. Vastineeksi tästä tiedosta he luovat lobbyneille pääsyä (engl. access) vallan kamareihin.

Tällaista vaihdantaa EU:ssa on tutkittu esimerkiksi tekemällä määrällisiä analyysejä eri eturyhmien tapaamisista keskeisten EU-päätöksentekijöiden kanssa, tai eri tahojen vaikutusvaltaa luotaavin survey-tutkimuksin. Lisäksi tutkijat ovat esimerkiksi vertailleet eri etujärjestöjen resursseja sekä niiden näkyvyyttä Brysselin vallan käytävillä. (Coen, Katsaitis & Vannoni 2021.)

---

## Vaikutusvaltaa ei onneksi mitata pelkästään rahassa.

---

Tuloksena on ollut paljon arvokasta tutkimusta, mutta myös merkittäviä katvealueita. Keskittyminen lobbauksen resursseihin va-  
lottaa heikommin etenkin laajempaa mieli-  
pideilmaston ja tiedontuotannon muokka-  
usta, jota ei suoraan suunnata kenellekään  
tietylle päätöksentekijälle. Tällaiset katve-  
alueet korostuvat tilanteessa, jossa alan toi-  
mijakenttä ja sen käytännöt ovat nopeassa  
muutoksessa, kuten digialalla on kuluneen  
vuosikymmenen aikana nähty.

### VALTARESSURSSIEN TUTKIMUS MAHDOLLISTAA VALLAN VERTAILUN

Yksi vastaus edellä kuvattuun katvealueeseen  
on ollut kuluneen kymmenen vuoden aikana  
vahvistunut ”käytännöllinen käänne” lobbau-  
s tutkimuksessa. Se on tietyllä tapaa mennyt  
toiseen ääripäähän vaihdantateoriaan poh-  
jautuvaan tutkimukseen verrattuna. Käytän-  
nöllinen käänne on julkilausutusti välttänyt  
vallan lähestymistä resurssina tai kyvykkyyte-  
nä (Adler-Nielsen 2016), keskittäen huomion-  
sa lobbauksen ”lattiatason” käytäntöihin esi-  
merkiksi etnografisen tutkimuksen keinoin.

Digiyhtiöiden lobbaustoimintaan sisäl-  
tyy kuitenkin monia ilmiöitä, jotka eivät

ole ensisijaisesti vaihdantaa, mutta joihin  
liittyy merkittävien valtaresurssien valjasta-  
mista. Niiden ymmärtämiseen tarvitaan tut-  
kimusta, joka lähestyy vaikuttamisyhteyksiä  
monesta näkökulmasta ja tarkastelee koko-  
naisuutena sitä valta-asemaa, jonka eri lob-  
bauskeinot digijäteille luovat (Kemmerling  
& Trampusch 2023).

Valtaresurssinäkökulman teki tunnetuk-  
si ruotsalainen **Walter Korpi** jo 1970-luvul-  
la, mutta se on herättänyt viime vuosina  
kasvavaa kiinnostusta globaalin poliittisen  
talouden tutkimuksessa (Kemmerling &  
Trampusch 2023). Korpi (1985) määritteli  
valtaresurssit kyvykkyyksiksi, jotka auttavat  
politiikan toimijoita palkitsemaan tai rankai-  
semaan muita toimijoita.

Digitaalisen talouden valtaresurssis-  
ta kirjoittaneet **Michael Kemmerling** ja  
**Christine Trampusch** (2023) näkevät valta-  
resurssina esimerkiksi digitaalisen talouden  
infrastruktuurien hallinnan (kuten sosiaali-  
s median alustat) sekä suuryritysten kyvyn  
ohjata internetin standardoinnista vastaa-  
via elimiä. Lobbauksen näkökulmasta valta-  
resurssina voitaisiin pitää myös mahdollisuut-  
ta rekrytoida äskettäin komission jättäneitä  
pätöksentekijöitä, tai kykyä tuottaa yksityis-

kohtaista tietoa ja tausta-analyysiä jostain  
asiakysymyksestä, jonka kattamiseen esimer-  
kiksi kansalaisjärjestöjen resurssit eivät veny.

Valtaresurssinäkökulman avulla tutkimus  
voi tehdä näkyväksi sen vaikuttamistapo-  
jen moninaisen valikoiman, jota digialan  
jätit käyttävät lobbauksessaan. Näkökulma  
mahdollistaa myös valtaresurssien vertai-  
lun: miten digijättien ja niiden rahoittaman  
tiedontuotannon laajuus vertautuu vaikkapa  
kansalaisjärjestöjen tai riippumattoman tut-  
kimuksen resursseihin?

### TEKNOLOGIAHUUMASTA KOHTI KRIITTISEMPÄÄ TARKASTELUA

Vaikutusvaltaa ei onneksi mitata pelkästään  
rahassa. Euroopassa on viimeisen 10 vuoden  
aikana viimein herätty tarpeeseen säädellä  
ulkomaisia digijättejä ja luoda mahdolli-  
suuksia mantereen omien teknologia-alan  
toimijoiden menestykseen. Mieli-  
pideilmasto on siis muuttunut 2000-luvun alun yleisestä  
teknologiahuumasta kriittisempään suun-  
taan laajuudessa, jota suurillakaan mainos-  
kampanjoilla on vaikea kammata raiteiltaan.

Nyt aloittaneen Euroopan komission alku-  
kautta tullee leimaamaan viime komission  
päättämien suurten säädöspakettien täytän-  
töönpano, vaikka Euroopan komission pu-  
heenjohtajan **Ursula von der Leyenin** vasta  
julkaistussa [ohjelmassa](#) maalailtaan myös  
esimerkiksi uusia supertietokoneiden hyö-

dyntämismahdollisuuksia eurooppalaisille  
start-up-yhtiöille.

Kuitenkin myös täytöntöönpanoon voi-  
daan vaikuttaa lobbauksen keinoin esimer-  
kiksi erilaisten täytöntöönpanoa toteuttavien  
työryhmien ja virastojen kautta. Työsarka ei  
lopu siis alan tutkijoiltakaan.

—  
*Matti Ylönen (VTT) on Suomen Akatemian  
rahoittama Akatemiatutkija Helsingin yliopis-  
ton valtiotieteellisessä tiedekunnassa. Hänen  
tutkimushankkeensa nimi on Maailma tekno-  
logia-yhtiön silmin: Poliittinen vaikuttaminen  
alustakapitalismin aikakaudella.*

### KIRJALLISUUS

- Adler-Nissen, R. 2016. Towards a practice turn in EU studies: The everyday of European integration. *Journal of Common Market Studies* 54(1), 87–103.
- Bradford, Anu 2020. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. New York: Oxford University Press.
- Guéguen, Daniel 2019. Reshaping European Lobbying: How to Be One Step Ahead, in Dialer, Doris & Richter, Margarethe (toim.) *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends*. Cham, Switzerland: Springer. pp. 93–104.
- Heath, R. L. & M. J. Palenchar (2006). *Strategic Issues Management: Organizations and Public Policy Challenges*. London: SAGE.
- Kemmerling, Michael & Christine Trampusch 2023. Digital power resources (DPR): the political economy of structural and infrastructural business power in digital(ized) capitalism, *Socio-Economic Review*, 21(4), 1851–1876.
- Korpi, Walter 1985. Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the Study of Power, *Sociological Theory* 3(2), 31–45.
- Rieck, Volcker (2018). *Anatomy of a political hack*. *Frankfurter Allgemeine* 18.8.2018.
- Ylönen, M., Mannevuori, M., & Kari, N. (2022). *Viestintätoimistojen valta: Poliittikan uudet pelurit*. Tampere: Vastapaino.