

Eeva Laine

# YHDENVERTAISEMPAA ÄÄNESTÄMISTÄ KIRJEEN VÄLITYKSELLÄ

Kirjeäänestäminen ulkosuomalaisten vaaliosallistumista  
vahvistavana menetelmänä

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatintutkielma  
Toukokuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Eeva Laine: Yhdenvertaisempaa äänestämistä kirjeen välityksellä: Kirjeäänestäminen ulkosuomalaisen vaaliosallistumista vahvistavana menetelmänä

Kandidaatintutkielma

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma / valtio-opin opintosuunta

Toukokuu 2020

---

Kansalaisilla tulee olla edustuksellisen demokratian periaatteiden mukaisesti yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon. Ulkomailla asuvilla Suomen kansalaisilla eli ulkosuomalaisilla on myös oikeus vaikuttaa antamalla äänensä suomalaisissa vaaleissa. Ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuus on kuitenkin pysytellyt vuosikymmenestä toiseen matalana, ja vain noin joka kymmenes heistä äänestää suomalaisissa vaaleissa. Aikaisempien kyselytutkimusten perusteella yksi matalan osallistumisen syistä liittyy äänestämisen käytännön hankaluuteen, jonka korjaamiseksi kirjeäänestäminen mahdollistettiin ulkosuomalaisille vaalilain muutoksella. Muutokset tulivat voimaan marraskuussa 2018.

Tässä tutkielmassa selvitetään, millaisia vaikutuksia kirjeäänestämällä arvioitiin lainvalmisteluprosessissa olevan ulkosuomalaisten vaaliosallistumiseen, ja miten nämä vaikutukset toteutuivat kevään 2019 eduskuntavaaleissa. Tutkielmassa hyödynnetään teoriaohjaavaa sisällön analyysia, jonka avulla jäsennetään kirjeäänestämisen arvioitua vaikutuksia ulkosuomalaisten vaaliosallistumiseen. Aineistona hyödynnetään vaalilain kirjeäänestämistä koskevaa lainvalmisteluaineistoa. Kirjeäänestämisen arvioitujen vaikutusten toteutumista tutkitaan vuoden 2019 eduskuntavaalien ulkosuomalaisia koskevan aineiston ja kuvailevan tilastollisen analyysin avulla. Tutkielman tavoitteena on tarkastella uuden äänestysmenetelmän mahdollisuuksista vaikuttaa ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuteen.

Tutkielman tulokset osoittavat, että kirjeäänestämiseltä odotettiin positiivista vaikutusta ulkosuomalaisten vaaliosallistumiseen. Vaikutus perustuu aineiston analyysin mukaan äänestämisen käytännön helpottamiseen ja vaaliosallistumisoikeuden yhdenvertaisempaan hyödyntämiseen. Eduskuntavaaleissa vuonna 2019 ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuus nousikin 2,5 prosenttia. Tutkielmassa havaitaan, että kolme neljästä kirjeitse äänestäneistä oli ulkosuomalaisia, ja loput väliaikaisesti ulkomailla oleskelevien Suomen kansalaisia. Näin ollen mahdollisuus kirjeäänestämiseen näyttää palvelleen nimenomaan ulkosuomalaisia.

Tutkielmassa havaitaan, että kirjeäänestämisen suosio vaihteli suuresti asuinmaan mukaan ja äänestäneistä ulkosuomalaisista vain 16 prosenttia hyödynsi kirjeäänestämistä kevään 2019 eduskuntavaaleissa. Kirjeäänestämällä olisi potentiaalisesti mahdollisuus vaikuttaa vielä vahvemmin ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuteen. Tutkielmassa osoitetaankin tarve arvioida kirjeäänestämisen toteuttamistapaa vielä perusteellisesti ennen seuraavia eduskuntavaaleja.

Avainsanat: kirjeäänestäminen, ulkosuomalaiset, äänestysaktiivisuus, eduskuntavaalit 2019

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## SISÄLLYSLUETTELO

|   |    |
|---|----|
| 1. JOHDANTO .....   | 1  |
| 2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ .....  | 2  |
| 2.1. Tutkimusongelma ja -kysymykset .....   | 2  |
| 2.2. Aineisto ja analyysimenetelmä .....  | 3  |
| 2.3. Aikaisemman tutkimuksen esittely ja tutkimukseni tavoite .....                       | 4  |
| 3. TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS .....   | 5  |
| 3.1. Yhdenvertaisuus vaaliosallistumisen keskeisenä periaatteena .....                    | 5  |
| 3.2. Äänestyspäätökseen vaikuttavat tekijät .....   | 7  |
| 3.3. Äänestämisen prosessin helpottaminen joustavin äänestysmenetelmin .....              | 9  |
| 4. KIRJEÄÄNESTÄMISEN MAHDOLLISTAMINEN SUOMESSA .....                                      | 11 |
| 4.1. Ulkosuomalaisparlamentin aloitteesta lakiuudistukseksi.....                          | 11 |
| 4.2. Kirjeäänestämisen arvioidut vaikutukset ulkosuomalaisten vaaliosallistumiseen.....   | 12 |
| 4.2.1. Hallituksen esityksen perustelut.....  | 13 |
| 4.2.2. Arvioitujen vaikutusten painottuminen muissa lainvalmisteluasiakirjoissa .....     | 16 |
| 4.3. Vaikutusten ja tutkimuskirjallisuuden väliset yhteydet .....                         | 18 |
| 5. EDUSKUNTAVAALIT 2019 JA KIRJEÄÄNESTÄMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ .....                            | 20 |
| 5.1. Ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuden kehitys eduskuntavaaleissa .....              | 20 |
| 5.2. Kirjeäänestämisen merkitys eduskuntavaaleissa 2019 .....                             | 22 |
| 5.3. Kirjeäänestämisen potentiaali ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuden nostajana ..... | 26 |
| 6. JOHTOPÄÄTÖKSET .....   | 28 |
| LÄHTEET .....   | 30 |
| LIITTEET .....  | 33 |

## 1. JOHDANTO

Kansalaisten osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon on toimivan demokratian keskeisimpiä tavoitteita. Suomalaisessa edustuksellisessa demokratiassa yksilön oikeudesta poliittiseen osallistumiseen on säädetty Suomen perustuslaissa (731/1998). Perustuslaissa säädetään myös julkisen vallan tehtävästä edistää kansalaisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua kansalaisia koskevaan päätöksentekoon (PL 14 §). Mitä yhdenvertaisemmat osallistumismahdollisuudet kansalaisilla on osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon, sitä paremmin voidaan olettaa myös kansalaisten tahdon toteutuvan. Tarkemmin päätöksenteon hyväksyttävyyttä ja poliittisen järjestelmän demokraattisuutta voidaan mitata äänestysaktiivisuudella. Korkea äänestysaktiivisuus antaa vahvemman mandaatin poliittiselle päätöksenteolle, joten kansalaisten osallistaminen on valtion demokraattisuuden kannalta olennaisen tärkeää.

Osallistumisoikeus ylittää kansalliset rajamme. Ulkomailla asuvilla Suomen kansalaisilla eli ulkosuomalaisilla on yhdenvertainen oikeus osallistua suomalaiseen politiikkaan antamalla äänensä vaaleissa. Äänioikeutettujen ulkosuomalaisten joukko vastaa nykyiseltä suuruudeltaan Keski-Suomen vaalipiirin äänestäjien määrää eli noin 250 000 ulkomailla asuvaa Suomen kansalaista (Sisäministeriö 2018, 3). Suhteellisen suuren joukon ja kansalaisuuden tuomien oikeuksien vuoksi ulkosuomalaisia ei voida jättää huomiotta suomalaisessa poliittisessä päätöksenteossa.

Ulkosuomalaiset eivät kuitenkaan osallistu kotimaan vaaleihin yhtä aktiivisesti äänestämällä kuin Suomessa asuvat kansalaiset. Eduskuntavaaleissa ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuus on 2000-luvulla vaihdellut 8,6 prosentista 12,5 prosenttiin. Kuitenkin ero äänestysaktiivisuudessa on edelleen huomattavan suuri verrattuna Suomessa asuviin kansalaisiin, joiden osalta äänestysaktiivisuus on samalla ajanjaksolla matalimmillaan ollut 67,9 prosenttia. (Suomen vaalitutkimusportaali 2015.) Heikosta äänestysinnostuksesta huolimatta ulkosuomalaisten osallistumista päätöksentekoon vaalien avulla pidetään tärkeänä Suomelle. Tämä nousee esiin myös hallituksen ulkosuomalaispoliittisesta ohjelmasta 2017–2021, jonka mukaan äänestäminen on keskeinen keino säilyttää ulkosuomalaisten yhteys Suomeen ja osallisuus yhteiskuntaamme. Äänestysaktiivisuuden nostamisen todetaankin olevan ohjelman yksi keskeisistä tavoitteista. (Sisäministeriö 2018, 27.)

Etäisyydellä kotimaan politiikan arkeen on luonnollisesti vaikutusta yksilön poliittiseen tietämyksen tasoon ja äänestysaktiivisuuteen. Kuitenkin myös äänestämisen prosessin hankaluus vaikuttaa äänestämisen todennäköisyyteen (Peltoniemi 2015). Ulkomailla äänestäminen oli vuoden 2019 eduskuntavaaleihin

saakka hoidettava paikallisessa Suomen edustustossa, mikä saattoi tarkoittaa pitkääkin matkaa äänen antamiseksi. Pitkä matka mitä todennäköisemmin myös nosti äänestämisen kustannuksia, mikä asetti ulkosuomalaiset eriarvoiseen asemaan Suomessa asuviin äänestäjiin nähden. Ulkosuomalaisten etuja ajava ulkosuomalaisparlamentti pyrki edistämään kirjeäänestämisen mahdollistamista liki parin vuosikymmenen ajan ulkosuomalaisten äänestämisen helpottamiseksi.

Kevään 2019 eduskuntavaalit olivatkin ulkosuomalaisten kannalta ainutlaatuiset. Vaalilain (714/1998) kirjeäänestämistä koskevat muutokset tulivat voimaan marraskuussa 2018, minkä johdosta ulkosuomalaisille kirjeäänestäminen tuli mahdolliseksi ensimmäistä kertaa eduskuntavaaleissa keväällä 2019. Ulkosuomalaisten osalta äänestysaktiivisuus nousi näissä vaaleissa 2,5 prosenttiyksikköä edellisiin eduskuntavaaleihin verrattuna (Tilastokeskus 2019a). Kirjeäänestämisen vaikutusten pohtiminen on näin ollen hyvin ajankohtaista, perustellusti hyödyllistä sekä tarpeellista demokratian kehittämisen kannalta.

Tässä tutkielmassa arvioin kirjeäänestämistä ja sen suhdetta ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuteen. Ensiksi tarkastelen vaalilain kirjeäänestämistä koskevaa lainvalmistelumateriaalia, joka ilmentää kirjeäänestämislle asetettuja tavoitteita ja painoarvoa valtion näkökulmasta. Lisäksi arvioin kirjeäänestämisen merkitystä vuoden 2019 eduskuntavaalien ulkosuomalaisia koskevan aineiston perusteella. Syvennän ymmärrystä ulkosuomalaisten vaaliosallistumisesta hyödynnän Helsingin yliopiston tutkijatohtorin Johanna Peltoniemen tutkimuksia ulkosuomalaisten äänestyskäyttäytymisestä ja suhtautumisesta kirjeäänestämiseen.

## **2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ**

### **2.1. Tutkimusongelma ja -kysymykset**

Kirjeäänestämisen mahdollistamisen taustalla oli vahva oletus sen vaikutuksista ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuteen ja siten vahvistava merkitys siteisiin kotimaahan. Tästä on saatu positiivisia tuloksia maissa, joissa kirjeäänestäminen on ollut pidemmän ajan käytössä ulkomailla asuvilla kansalaisilla (Peltoniemi 2015; Sisäministeriö 7/2018). Kuitenkin suomalaisen kirjeäänestämismallin vaikutuksista ulkosuomalaisten vaaliosallistumiseen oli ennen sen käyttöönottamista vain arvioita, jotka perustuivat lähinnä muiden maiden kokemuksiin ja kyselytutkimuksiin ulkosuomalaisten arvioista omaan äänestyskäyttäytymiseen.

Tutkielmassani selvitän, mitkä seikat korostuivat lainvalmistelussa, ja olivatko ne linjassa tutkimuskirjallisuuden arvioiden kanssa. Lainvalmistelussa pyydettiin lausuntoja muun muassa eri asiantuntijoilta ja instituutioilta, jolloin vuoropuhelu on tutkimuskirjallisuutta laajempaa myös muiden yhteiskunnan toimijoiden kanssa. Lopuksi tarkastelen kirjeäänestämisen ensimmäistä toteuttamista vuoden 2019 eduskuntavaaleissa arvioidakseni, kuinka odotukset kirjeäänestämisen hyödyntämisestä toteutuivat käytännössä. Varsinaiset tutkimuskysymykseni ovat seuraavat:

1. Millaisia vaikutuksia kirjeäänestämällä arvioitiin olevan ulkosuomalaisten vaaliosallistumiseen lainvalmisteluprosessin aikana?
2. Miten vaikutukset toteutuivat vuoden 2019 eduskuntavaaleissa?

## **2.2. Aineisto ja analyysimenetelmä**

Kirjeäänestämisen painoarvon arvioinnissa hyödynnän kirjeäänestämiseen liittyvän lainvalmisteluprosessin aineistoja. Näitä ovat hallituksen esitys uudeksi laiksi vaalilain muuttamisesta (HE 101/2017 vp), perustuslakivaliokunnan siitä antama mietintö (PeVM 3/2017 vp) sekä lakiesitykseen liittyvät lausunnot. Aineiston analyysissä keskityn kirjeäänestämisen vaikutuksiin ulkomailla asuvien suomalaisten ja väliaikaisesti ulkomailla oleskelevien vaaliosallistumiseen. Aineisto kuvastaa virallisia perusteluita kirjeäänestämisen lailla mahdollistamiselle ja arvioita lain vaikutuksista myös muihin kansalaisiin ja instituutioihin.

Lainvalmisteluaineiston tarkastelussa hyödynnän menetelmänä teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä. Teoriaohjaava sisällönanalyysi etenee aineiston ehdoilla, mutta analyysissä teoreettiset käsitteet tuodaan valmiina ilmiöistä jo tiedettynä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 133). Menetelmässä olennaista on aikaisemman tiedon merkitys vasta analyysin loppuvaiheessa, jolloin aineistosta löydettyä voidaan yhdistää aikaisempaan tietämykseen. Tämä luo mahdollisuuden havaita jotakin uutta sen sijaan, että suoraan testattaisiin aikaisempaa teoriaa. (Mt, 109.) Tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä esittelen tutkimustehtäväni kannalta keskeiset käsitteet ja aikaisempien tutkimuksien löydöksiä. Näiden yhteyttä tutkielman aineistoon pohdin tosin vasta varsinaisen aineiston analyysin jälkeen, joten teoria tarjoaa väljän viitekehysten analyysilleni. Toisaalta aineiston analyysissä tiedostan aikaisempien havaintojen merkityksen tutkimukseni lopputuloksen kannalta, sillä kirjeäänestämällä on saavutettu positiivisia tuloksia muissa maissa aikaisemmassa tutkimuksessa. Tästä syystä teoriaohjaava sisällönanalyysi soveltuu lähtökohtaisesti tutkimukseeni paremmin aineisto- tai teorialähtöisen sisällönanalyysin sijaan.

Menetelmän avulla etsin vastauksia siihen, millaisia vaikutuksia kirjeäänestämällä on nähty olevan äänestysaktiivisuuteen ja miten nämä on perusteltu lainvalmisteluprosessissa. Menetelmä soveltuu vastaamaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni kirjeäänestämisen ja äänestysaktiivisuuden välisestä yhteydestä. Käytännössä jäsenän alaluokiksi kirjeäänestämistä puoltavat perustelut, jotka nimenomaan liittyvät kirjeäänestämisen ja vaaliosallistumisen väliseen yhteyteen. Perustelut osoittavat sen, mihin oletukset äänestysaktiivisuuden ja kirjeäänestämisen yhteydestä perustuvat. Näille alaluokille luon vielä pääluokat, jotka kuvaavat keskeisten perusteluiden vaikutuksia ulkosuomalaisten vaaliosallistumiseen.

Päätelmissä kirjeäänestämisen todellisista vaikutuksista hyödynnän oikeusrekisterikeskukselta saatuja aineistoja ulkosuomalaisten vaaliosallistumisesta ja kirjeäänestämisen hyödyntämisestä eduskuntavaaleissa 2019. Taulukoin aineistot, ja niiden avulla myös vertailen kirjeäänestäneiden määrää edustustossa äänestäneisiin sekä ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuden kehitystä Suomessa asuviin kansalaisiin. Ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuden kehitystä tarkastelen vuosien 1975–2019 eduskuntavaaleissa havainnollistaakseni ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuden lähtökohdat. Menetelmänä hyödynnän kuvailtavaa tilastollista analyysia. Analyysiosiossa teen koostamistani taulukoista huomioita sekä pohdin myös löydöksiä yhteyksiä aikaisempaan tutkimukseen.

### **2.3. Aikaisemman tutkimuksen esittely ja tutkimukseni tavoite**

Johanna Peltoniemi (2015, 2018) on tutkinut laajasti ulkosuomalaisten poliittista osallistumista kyselytutkimusten avulla. Tutkielmani kannalta olennaisin aikaisempi tutkimus liittyy nimenomaan ulkosuomalaisten vaaliosallistumisen kehitykseen ja heidän omakohtaisiin kokemuksiinsa vaaliosallistumisen mielekkyydestä. Lisäksi Peltoniemi on tutkinut ulkosuomalaisten asennoitumista joustavia äänestysmenetelmiä kuten kirje- ja nettiäänestämistä kohtaan. Tulokset osoittavat ulkosuomalaisten suhtautuvan optimistisesti kirjeäänestämisen vaikutuksiin omaan äänestyskäyttäytymiseensä, sillä varsinkin pitkä matka äänestyspaikalle on keskeinen syy äänestämättä jättämiseen (Peltoniemi 2018, 136, 140).

Peltoniemen laajat tutkimukset ulkosuomalaisten poliittisesta osallistumisesta suomalaisissa vaaleissa muodostavatkin keskeisen aikaisemman tutkimuksen perustan omalle tutkielmalleni. Kuitenkin kirjeäänestämisen vaikutuksien pohdinta virallisten lähteiden perusteella tuo aiemman tutkimuksen rinnalle julkisen vallan tason tarkastelun. Tämä syventää ymmärrystä siitä, miten kirjeäänestäminen tosiasiallisesti voi vaikuttaa äänestysaktiivisuuteen. Tutkimuskirjallisuudessa havaittuja etuja ei luonnollisesti voida saavuttaa ilman julkisen vallan toimia kirjeäänestämisen mahdollistamiseksi.

Lisäksi vuoden 2019 eduskuntavaalien tiedot ulkosuomalaisten osalta tarjoavat mahdollisuuden arvioida kirjeäänestämisen toteutunutta merkitystä. Kirjeitse äänestäneiden määrä suhteessa edustustossa äänestäneiden määrään kertoo, kuinka moni ulkomailla äänensä antanut loppujen lopuksi tarttui uuteen äänestystyökaluun. On toki huomioitava, että kirjeäänestäminen on ollut käytössä vasta kaksissa edeltävissä vaaleissa (eduskunta- ja europarlamenttivaalit 2019). Tämän vuoksi nimenomaan Suomea koskevaa aikaisempaa tutkimusta kirjeäänestämisestä ei ole vielä saatavilla keväällä 2020.

Seuraavassa luvussa tarkastelen muun muassa Peltoniemen tutkimuksia ulkosuomalaisten äänestyskäyttäytymisestä joustavien äänestysmenetelmien näkökulmasta. Lisäksi havainnollistan kansainvälisen tutkimuksen avulla kirjeäänestämisen mahdollisuuksia vaikuttaa kansalaisten vaaliosallistumiseen. Aluksi kuitenkin luon katsauksen siihen, miksi ulkosuomalaisten poliittinen osallistaminen on tärkeää, ja mikä valtion rooli on tämän takaamiseksi.

### **3. TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS**

#### **3.1. Yhdenvertaisuus vaaliosallistumisen keskeisenä periaatteena**

Yleinen ja yhtäläinen äänioikeus on yhdenvertaisen poliittisen osallistumisen perusta, sillä se mahdollistaa kaikkien kansalaisten osallistumisen poliittiseen päätöksentekoon. Suomen kaltaisessa demokraattisessa oikeusvaltiossa yhdenvertaisuus onkin keskeinen arvo myös vaaliosallistumisen kannalta. Julkisen vallan perustuslaillisena velvoitteena on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (PL 14 §). Valtion keskeistä roolia yhdenvertaisen vaaliosallistumisen mahdollistajana voidaan selittää myös demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteiden kautta. Antero Jyränki (2002, 24) on jaotellut demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteiden yhteisiä piirteitä Suomen oikeusjärjestelmässä. Näistä yhdenvertaisuus onkin yksi keskeisimmistä molempia periaatteita yhdistävistä piirteistä. Demokratian kannalta yhdenvertaisuus merkitsee nimenomaan yhtäläistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutta kansalaisten kesken, jonka puolestaan oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti toimiva perusoikeusjärjestelmä mahdollistaa (Mt. 24).

Edellä mainitut periaatteet osoittavat, miksi ulkosuomalaisten poliittinen osallistaminen on tärkeää, ja korostaa valtion keskeistä roolia osallistumisen mahdollistajana. Oikeusvaltiona Suomella on siis velvoite edistää kansalaisten yhdenvertaista kohtelua myös tasavertaisen vaaliosallistumisen toteutumiseksi. Yhdenvertaisempien osallistumismahdollisuuksien parantaminen on myös nähty olennaisena osana demokratian vahvistamista nykytilanteessa, jossa äänestysaktiivisuuden lasku saattaa pitkällä aikavälillä



heikentää järjestelmän uskottavuutta (Meriluoto & Litmanen 2019, 11). Taina Meriluoto ja Tapio Litmanen (2019) esittävätkin, että elämme osallistamispolitiikan aikaa, jossa korostuu myös julkishallinnon rooli uusien poliittisen osallistamiskeinojen kehittäjänä (mt.,8). Vaikka osallistamisen keinot tyypillisesti noudattelevat deliberatiivisen ja suoran demokratian ihanteita (mt., 8), voidaan perinteiset keinot esimerkiksi äänestysaktiivisuuden nostamiseen liittyen nähdä myös keskeisinä demokratian kannalta.

Demokratian periaatteiden näkökulmasta yhdenvertainen mahdollisuus osallistua lisää tasa-arvoa yhteiskunnassa, jolloin myös demokraattiset päätökset vastaavat mahdollisimman hyvin niiden vaikutuspiirissä olevien toiveita (Setälä 2003, 23). Suomessa tehdyt poliittiset päätökset koskettavat yhtäläillä ulkomailla asuvia kansalaisia, vaikka tosiasialliset vaikutukset eivät ulottuisikaan heidän jokapäiväiseen elämäänsä juuri kyseisellä hetkellä. Koska kansalaisuus määrittelee oikeuden osallistua vaalien avulla poliittisten päätösten tekijöiden valintaan, on valtiolla velvollisuus taata tasavertaiset mahdollisuudet tähän kaikille kansalaisille (PL 14§). Hallituksen ulkosuomalaispoliittinen ohjelma vuosiksi 2017–2021 korostaakin ulkosuomalaisten vaaliosallistumisen helpottamisen tärkeyttä ja sisältää myös tavoitteen kirjeäänestämisen toteuttamisesta (Sisäministeriö 7/2018, 41). Tämä osoittaa konkreettisesti valtion tason intressin parantaa yhdenvertaisen vaaliosallistumisen mahdollisuutta ulkosuomalaisille.

Hanna Wass (2017, 78-79) on niin ikään todennut vaaliosallistumisen helpottamisen yhteydessä, että mahdollisesti suoraviivaisin tapa edistää yhdenvertaisuutta on äänestämistä helpottavien järjestelyiden kehittäminen. Äänestämisen helpottaminen turvaa oikeuden osallistua myös niille, jolle osallistuminen äänestämällä on lähtökohtaisesti haastavampaa. Tästä näkökulmasta ulkosuomalaisten mahdollisuudet osallistua eivät pitkään olleet yhtä joustavia kuin Suomessa asuvilla kansalaisilla. Vaikka ulkomailla oli ennen vuotta 2019 mahdollisuus äänestää Suomen edustustossa, saattoivat esimerkiksi etäisyydet äänestyspaikoille olla kohtuuttoman pitkät verrattuna Suomessa asuviin kansalaisiin.

Ulkosuomalaisten edunvalvojana ulkosuomalaisparlamentin keskeinen tehtävä on nostaa poliittiseen päätöksentekoon ulkosuomalaisia koskettavia asioita huolehtien ulkosuomalaisten kansalaisoikeuksien toteutumisesta. Vaikka valtion rooli yhdenvertaisuuden takaajana onkin keskeinen niin perustuslain kuin demokratiaperiaatteiden näkökulmista, on ulkosuomalaisparlamentin merkitys ulkosuomalaisten yhdenvertaisten oikeuksien toteuttamisen näkökulmasta hyvin keskeinen. Vaaliosallistumisen helpottaminen kirjeäänestämisen avulla oli yksi ulkosuomalaisparlamentin kärkihankkeista vuosikymmenien ajan ennen sen kirjaamista vaalilakiin marraskuussa 2018. Voidaankin nähdä, että edunvalvojana ulkosuomalaisparlamentin rooli oli olennainen vaalilain kehittämisessä yhdenvertaisempaan suuntaan kirjeäänestämisen sallimisella.

### 3.2. Äänestyspäätökseen vaikuttavat tekijät

Perustuslakiin kirjatut vaaliosallistumisen oikeudet ovat tärkeä lähtökohta äänestämisen taustalla. On kuitenkin huomioitava, ettei oikeus itsessään vielä johda toimintaan. Äänestämisen taustalla on monia erilaisia tekijöitä, joilla on merkitystä äänestyspäätöksen suhteen (Wass & Blais 2016). Lisäksi rationaalinen äänestäjä punnitsee äänestämisen kustannuksia suhteessa siitä saavutettaviin hyötyihin (ks. esim. Evans 2004, 67). Äänestämisen helpottamisella voidaan pyrkiä vaikuttamaan näihin tekijöihin tavoitteena lisätä äänestämisen todennäköisyyttä.

Hanna Wass ja Andre Blais (2016, 463) ovat jakaneet äänestyspäätökseen liittyvät tekijät kaukaisiin, läheisiin ja välittömiin syihin äänestää. Yhdessä nämä eri syyt muodostavat päätöksen äänestää tai jättää äänestämättä, joten äänestäminen on monien asioiden summa. Luonnollisesti poliittinen järjestelmä ja yksilön henkilökohtaiset ominaisuudet, kuten poliittinen tietämys ja motivaatio osallistua, vaikuttavat päätökseen vahvasti. Kuitenkin välittömät syyt eli äänestämisen kustannukset ja helppous ovat yksi keskeisimmistä tekijöistä lopullisen äänestyspäätöksen taustalla. (Mt, 467.) Äänioikeuden käyttämisen hankaluus voi johtaa siihen, ettei motivoitunut äänestäjä kykene esimerkiksi matkaamaan äänestyspaikalle korkeiden matkustuskustannusten vuoksi.

Välittömiin syihin lukeutuvia äänestämisen kustannuksia on syytä pohtia syvemmin rationaalisen äänestämisteorian avulla. Joshua J. Dyck ja James G. Gimpel (2005) ovat hahmotelleet Anthony Downsian (1957) klassisen rationaalisen äänestämisen teorian avulla etäisyyden merkitystä kustannusten näkökulmasta. He argumentoivat, että puhtaasti rationaalisen äänestämisen teorian mukaan kustannukset olisivat aina hyötyjä suurempia, koska äänestäjä ei pysty arvioimaan oman äänensä merkitystä lopputuloksen kannalta kattavasti ennen äänestyspäätöksen tekemistä. Alkuperäisen teorian tilanteessa vain harva päätyisi äänestämään. Dyck & Gimpel tulevatkin kustannusten suhteen siihen lopputulokseen, että äänestäjä yksilönä arvioi äänestämisen kustannuksia omalta kohdaltaan. Koska äänestämällä ei suoraan voi saavuttaa rahallista hyötyä, on äänestämisen välittömät kustannukset hyötyjä suuremmat. Myös henkilökohtainen ajankäyttö on kustannus, joka riippuu siitä, miten arvokkaaksi äänestäjä aikansa arvioi. (Dyck & Gimpel 2005, 533–534.) Etäisyyden äänestyspaikalle voidaan kuitenkin nähdä lisäävän todennäköisyyttä äänestämisen kustannuksille, jolloin äänestämisen kustannusten laskemisella esimerkiksi äänestämistä helpottavien keinojen avulla voi olla merkitystä äänestyspäätöstä tehtäessä.

Ulkomailla asuvien kansalaisten kohdalla äänestyspaikkojen etäisyyksien ja äänestämisen kustannusten merkitys äänestyspäätöstä tehtäessä on todennäköisesti kotimaassa asuvia kansalaisia suurempi.

Ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuden ollessa huomattavasti Suomessa asuvia kansalaisia matalampi, on olennaista pohtia syitä ulkosuomalaisten matalan äänestysaktiivisuuden taustalla. Johanna Peltoniemi (2015) on ulkosuomalaisille suunnatuilla kyselytutkimuksilla selvittänyt, miksi he jättävät äänestämättä suomalaisissa vaaleissa. Vuoden 2015 kyselytutkimus osoittaa hyvin yksiselitteisesti, että nimenomaan äänestyspaikan etäinen sijainti vaikutti merkittävimmin ulkosuomalaisten päätökseen jättää äänestämättä. Muut syyt, kuten matala poliittinen tietämys, vaikuttivat puolestaan huomattavasti vähemmän äänestämättä jättämiseen. (Peltoniemi 2015, 218.) Nämä tulokset osoittavat, että äänestysjärjestelyillä on merkitystä ulkosuomalaisten päätökseen osallistua äänestämällä.

Suomessa asuvilla kansalaisilla puolestaan korostuvat erilaiset syyt äänestämättä jättämisen taustalla. Vuoden 2015 eduskuntavaalitutkimus osoittaa, että keskeisin määriteltävä syy äänestämättä jättämisen taustalla liittyi epäluottamukseen politiikkaa tai poliitikkoja kohtaan. Toinen merkittävä syy liittyi siihen, ettei äänestämällä koettu saavutettavan mitään henkilökohtaista hyötyä. Fyysiset esteet tai äänestämisen unohtaminen olivat hyvin harvalla syitä jättää äänestämättä. (Westinen & Borg 2015, 222) Toisaalta Peltoniemi (2015, 218) on todennut keskeisimpien ulkosuomalaisten äänestämättä jättämisen syiden mahdollisesti olevan hyvin samankaltaisia Suomessa asuvien suomalaisten kanssa, mikäli etäisyyteen ja poliittiseen tietotasoon liittyvät tekijät jätettäisiin huomiotta. Täten äänestäjinä ulkosuomalaiset eivät välttämättä ole kovin erilaisia kotimaassa asuviin kansalaisiin verrattuna.

Äänestyskustannusten merkityksestä äänestyspäätökseen on kuitenkin esitetty myös kriittisiä tulkintoja. Vaikka yksilön kustannusten laskeminen johtaisikin äänestämiseen, saattaa uusien äänestysmenetelmien kustannukset kohdistua uudella tavalla, esimerkiksi vaalisalaisuuden vaarantumisen ja vaalivilpin lisääntymisen myötä. (Peltoniemi 2015, 209–210.) Tällöin yksilön kustannukset saattavat muuttua yhteiskunnan kustannuksiksi ja uudet osallistumisen muodot asettua jopa demokratiaa vastaan. On myös hyvä huomioida, ettei äänestämistä helpottavilla menetelmillä voida tarttua poliittiseen tietämykseen tai motivaatioon liittyviin haasteisiin. Esimerkiksi ulkomailla asuvan Suomen kansalaisen tulee oma-aloitteisesti tilata kirjeäänestysmateriaalit ajoissa, jolloin alhainen motivaatio voi vaikuttaa äänestyspäätökseen jo hyvin aikaisessa vaiheessa. Toisaalta äänestyspaikkojen saavutettavuus ja äänestämisen helppous motivoisi niitä äänioikeutettuja, joiden vähäinen kiinnostus saattaisi riittää äänestyspäätöksen tekemiseen. Institutionaalisten ratkaisujen merkitys välittömien syiden osalta korostuu ulkosuomalaisten osalta merkittävästi, vaikka äänestysaktiivisuuden taustalla vaikuttavien tekijöiden joukko onkin kirjava. (Mt, 209–210.) Mikäli ulkomailla äänestäminen koetaan hankalaksi, voi halukkuus tutustua ehdokaslistoihin olla lähtökohtaisesti matala.

### 3.3. Äänestämisen prosessin helpottaminen joustavin äänestysmenetelmin

Suomessa asuvat kansalaiset eivät eduskuntavaalitutkimuksen mukaan koe äänestämisen prosessin hankaluuden merkittävästi vaikuttavan äänestämättä jättämiseen (Westinen & Borg 2015, 222). Suomessa eduskuntavaaleissa äänestetään yleisesti joko vaalipäivänä tai ennakkoon eli äänestäjällä on joustavuutta äänestysmenetelmän valinnassa. Vaalipäivänä äänestäminen on ollut perinteisesti suosituin tapa äänestää, jolloin äänestäminen on sidottu yhteen päivään ja ennalta määrättyyn äänestyspaikkaan. Kuitenkin ennakkoäänestäminen on nostanut vaaleista toiseen suosiotaan, ja eduskuntavaaleissa 2019 ennakkoon äänesti jo yli puolet äänestäjistä. (Tilastokeskus 2019a.) Ennakkoon äänestäminen tarjoaa mahdollisuuden äänestää vapaasti valittavassa ennakkoäänestyspaikassa useamman päivän ajan ilman ennakkorekisteröitymistä. Myös ulkosuomalaisille ennakkoäänestäminen on tarjonnut vapautta äänestää lähimmässä edustustossa määriteltyjen ennakkoäänestyspäivien puitteissa yhden äänestyspäivän sijaan. Mahdollisuutta on voinut hyödyntää myös väliaikaisesti ulkomailla oleskelevat suomalaiset.

Ennakkoäänestämisen nousevalla suosiolla on arvioitu mahdollisesti olleen vaikutusta myös kotimaan kasvaneeseen äänestysaktiivisuuteen viimeisen kymmenen vuoden ajan. Esimerkiksi vuoden 2011 eduskuntavaalien kotimaan äänestysaktiivisuus nousi 2,6 prosenttiyksikköä ja ennakkoäänestäminen vastaavasti kasvatti suosiotaan kahdella prosenttiyksiköllä edeltäviin vaaleihin verrattuna. Kotimaan äänestysaktiivisuuden nousun yhdeksi taustasyiksi nähtiinkin ennakkoäänestämisen suosion nousu kyseisissä vaaleissa. (Wass & Borg 2012, 104.) Myös kansainvälisessä tutkimuksessa on todettu ennakkoäänestämisen kaltaisten äänestysmenetelmien maltillisesti nostavan kokonaisäänestysprosenttia (Gronke ym. 2008, 450). Ennakkoon äänestäminen on kuitenkin ollut pitkään ainoa valinnanvapautta tarjoava äänestysmenetelmä Suomessa, ja sen kasvava suosio saattaa merkitä tarvetta vastaavanlaisille äänestämistä helpottaville keinoille.

Joustavilla äänestysmenetelmillä tarkoitetaan laajasti äänestämistä, joka ei tapahdu ennalta määritellyssä vaalitoimipisteessä vaalipäivänä vaan äänestäjällä on valinnanvaraa äänestysmenetelmän valinnassa. Suomalainen ennakkoäänestämisen malli voidaankin lukea joustavien äänestysmenetelmien määrittelymään juuri näistä syistä (Gronke ym. 2008, 441). Keskeisiksi joustavien äänestysmenetelmien hyödyiksi on nostettu niiden matalammat kustannukset, jotka rationaalisen äänestämisen teorian puitteissa voivat johtaa äänestysaktiivisuuden nousuun (mt., 438). Kansainvälisesti joustavien äänestysmenetelmien hyödyntämistä on tutkittu etenkin Yhdysvalloissa, jossa monet osavaltiot ovat ottaneet käyttöön erilaisia joustavia äänestysmenetelmiä laajasti. Tutkimuksissa on havaittu, että äänestämisen menetelmän valintaan vaikuttavat erityisesti äänestyspaikalle matkustamiseen liittyvät kustannukset. Pitkät etäisyydet niin

vaalipäivän- kuin myös ennakoäänestyspaikoille lisäävät tutkimusten mukaan todennäköisyyttä myös kokonaan äänestämättä jättämiseen vaaleissa. (Dyck & Gimpel 2005, 544 – 546.)

Joustavat äänestysmenetelmät voivat siten tarjota ratkaisun tilanteessa, jossa äänestysaktiivisuus jää alhaiseksi nimenomaan äänestämisen korkeiden kustannusten ja äänestyspaikan pitkien etäisyyksien vuoksi. Kuten edellä todettiin, myös ulkosuomalaisiin kohdistunut tutkimus osoittaa etäisyyden ja kustannusten yhteyden äänestämättä jättämiseen (Peltoniemi 2015, 218). Kirjeäänestäminen onkin yksi esimerkki joustavasta äänestysmenetelmästä, sillä kirjeitse äänestäminen ei vaadi esimerkiksi vaaliviranomaisen läsnäoloa tai matkustamista erikseen äänestyspaikalle. Lisäksi ulkosuomalaisten asenteet kirjeäänestämistä kohtaan ovat Peltoniemen tutkimusten mukaan positiiviset. Hänen keräämässään kyselyaineistossa enemmistö vastaajista sanoi mahdollisesti äänestävänsä, mikäli kirjeäänestäminen olisi mahdollista. (Peltoniemi 2018, 140.)

Kirjeäänestäminen voikin olla ratkaisu äänestyspaikkojen etäisyyteen ja äänestämisen kustannuksiin liittyviin haasteisiin. Peltoniemi mainitsee väitöskirjassaan (2018), että Yhdysvalloissa kirjeitse äänestämällä on havaittu olevan merkittävän positiivinen vaikutus äänestysaktiivisuuteen verrattuna muihin joustaviin äänestysmenetelmiin (Peltoniemi 2018, 126). Kirjeäänestämisestä on saatu myös Ruotsissa rohkaisevia tuloksia liittyen nimenomaan ulkomailla asuvien kansalaisten aktivointiin. Ruotsissa kirjeäänestäminen mahdollistettiin ulkoruotsalaisille ensimmäistä kertaa vuoden 2002 parlamenttivaaleissa, ja vuoteen 2014 mennessä ulkoruotsalaisten äänestysaktiivisuus parlamenttivaaleissa onkin noussut tasaisesti vuosi vuodelta. Kirjeäänestäminen on myös osoittautunut suosituksi äänestysmenetelmäksi ulkoruotsalaisten keskuudessa, sillä jo yli puolet ulkomailta annetuista äänistä tulee kirjeääninä. (HE 101/2017 vp, 8.)

Tuoretta suomalaista kirjeäänestämisen mallia on hyödyllistä pohtia joustavien äänestysmenetelmien periaatteiden ja kansainvälisten tulosten valossa. Joustavien äänestysmenetelmiin kohdistuneen aiemman tutkimuksen ja teoreettisten näkökulmien vuoksi onkin oletettavaa, että kirjeäänestäminen voi nostaa myös ulkosuomalaisten osalta äänestysaktiivisuutta. Peltoniemikin esittää tutkimuksiinsa perustuen varovaisen arvion siitä, että kirjeäänestäminen voisi Suomessakin nostaa äänestysaktiivisuuden ulkosuomalaisten osalta vastaamaan ulkoruotsalaisten 30 prosentin äänestysaktiivisuutta (Peltoniemi 2018, 140).

## 4. KIRJEÄÄNESTÄMISEN MAHDOLLISTAMINEN SUOMESSA

### 4.1. Ulkosuomalaisparlamentin aloitteesta lakiuudistukseksi

Kirjeäänestämistä tuskin olisi mahdollistettu ilman ulkosuomalaisten aktiivista vaikuttamista lakiuudistuksen puolesta. Ulkosuomalaisten keskeisin vaikutuskanava on ulkosuomalaisparlamentti, joka kokoontuu täysistuntoon säännöllisesti muutaman vuoden välein. Parlamentin istuntojen päätöslauselmat välitetään päätöksentekijöille Suomessa, jotta ulkosuomalaisten näkemykset voidaan huomioida suomalaisessa päätöksenteossa. (USP 2020.) Etä-äänestämisen mahdollistaminen ulkosuomalaisille onkin ollut ulkosuomalaisparlamentin keskeisimpiä tavoitteita. Jo vuoden 1998 ulkosuomalaisparlamentin istunnon aloiteyhteenvedosta löytyy maininta ulkosuomalaisten äänestämisen kehittämisestä ja kirjevaali mainitaan yhtenä vaihtoehtona (USP 1998). Vielä vuoden 2015 täysistunnon päätöslauselmayhteenvedoon kirjattiin toive tämän pitkäaikaisen kärkihankkeen toteuttamisesta seuraaviin kansallisiin vaaleihin mennessä (USP 2015, 6–7).

Hallituksen ulkosuomalaispoliittinen ohjelma 2017–2021 sisälsi selkeän tavoitteen ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuden lisäämisestä ja kirjeäänestämisen mahdollistamisesta (Sisäministeriö 7/2018). Luonnos hallituksen esityksestä vaalilain muuttamiseksi oli lausuntokierroksella 17.3.2017 asti, jolloin eri asiantuntijoilla ja instituutioilla oli mahdollisuus kommentoida luonnosta liittyen kirjeäänestämisen mahdollistamiseen. Lausuntoja pyydettiin muun muassa Suomi-Seuralta, ulkoministeriöltä, puolueilta sekä vaalipiirien keskusvaalilautakunnilta. Lausuntojen jälkeen luonnoksesta muokattiin hallituksen esitys HE 101/2017 vp, jonka käsittely jatkui eduskunnassa. Käytännössä lausuntojen pohjalta esitys pysyi hyvin samanlaisena lukuun ottamatta tarkennuksia esimerkiksi vaalilupukkeiden leimaamiseen liittyen.

Hallituksen esityksessä vaalilakiin ehdotettiin lisättäväksi uusi kirjeäänestämistä säättävä 5 a luku (HE 101/2017, 33–37). Lopullinen hallituksen esitys käsiteltiin ensimmäistä kertaa eduskunnassa lähetekeskustelussa 27.9.2017, minkä jälkeen aloite lähti perustuslakivaliokunnan käsittelyyn. Vaikka perustuslakivaliokunta hyväksyi lakiehdotuksen täysin sellaisenaan, nostettiin valiokunnassa vahvasti esiin uudistukseen liittyviä haasteita, jotka koskivat vaalisalaisuutta ja vaalivarmuutta. Koska kirjeitse äänestettäessä ei olisi läsnä vaaliviranomaisia, ei voitaisi taata äänestyksen tapahtuvan ilman ulkopuolisten vaikutusta. Mietinnössä kuitenkin todettiin vaali- ja osallistumisoikeuksien sekä ulkosuomalaisten yhdenvertaisemman aseman edistämistä koettujen hyötyjen olevan riskejä suurempia. (PeVM 3/2017 vp)

Kirjeäänestämisen mahdollistava muutos vaalilakiin astui voimaan 1.11.2018 ja ensimmäistä kertaa kirjeäänestäminen tuli mahdolliseksi vuoden 2019 eduskuntavaaleissa. Hyväksytyssä kirjeäänestämisen

mallissa käytännön toteutuksesta vastaa oikeusministeriö, mutta kirjeitse äänestävän tulee itse huolehtia materiaalien tilaamisesta sekä ajoissa postittamisesta takaisin omaan keskusvaalilautakuntaan Suomeen. Lisäksi on äänestäjän vastuulla huolehtia äänestämisen sujumisesta oikeaoppisesti. (Vaalilaki 5a luku.) Äänestäjän oma vastuu näkyy uudistetussa vaalilaissa esimerkiksi siten, että kirjeitse äänestävän on itse huolehdittava vaalisalaisuutensa ja vaalivapautensa säilymisestä (66 d §:n 2 momentti). Tämä vaalivirkailijalle kuuluneen vastuun siirtyminen äänestäjälle on olennaisimpia kirjeäänestämisen tuomia muutoksia koko vaalijärjestelmään. Hallituksen esityksessä tosin huomautettiin, että äänestäjällä edelleen on vapaus halutessaan äänestää perinteisillä keinoilla. (HE 101/2017 vp, 17.)

Lainvalmisteluprosessi kirjeäänestämisen mahdollistamiseksi ei vaikuttanut sisältäneen suuria yllätyksiä tai haasteita lain lopullisen läpimenon suhteen. Toisaalta on huomioitava, että kirjeäänestämisen mahdollistaminen tarkoitti lisäystä olemassa olevaan vaalilakiin. Tämän vuoksi olennaista oli myös vaikutusten arviointi siitä näkökulmasta, onko lisäys yhdenvertainen suhteessa Suomessa asuviin kansalaisiin. Toisaalta kirjeitse äänestäminen mahdollistettiin myös väliaikaisesti ulkomailla oleileville suomalaisille, mikä edistää yhdenvertaisia mahdollisuuksia äänestää myös tilapäisen ulkomailla oleskelun aikana.

Seuraavaksi erittelen lainvalmisteluprosessin asiakirjojen HE 101/2017 vp, PeVM 3/2017 vp ja näiden lausuntojen tarkempia perusteluita kirjeäänestämisen vaikutuksesta ulkosuomalaisten vaaliosallistumiseen. Vaikka lainvalmistelussa nousi esiin vaalisalaisuuteen ja vaalivarmuuteen liittyviä haasteita, keskityn kirjeäänestämisen hyötyihin ja äänestysaktiivisuuteen liittyviin perusteluihin. Loppujen lopuksi lakiesitys hyväksyttiin haasteista huolimatta, mikä osoittaa, että kirjeäänestämisen hyötyjen on koettu olleen mahdollisia riskejä merkittävämpiä.

## **4.2. Kirjeäänestämisen arvioidut vaikutukset ulkosuomalaisten vaaliosallistumiseen**

Tässä luvussa käyn läpi lainvalmisteluaineistoja vastatakseni ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni kirjeäänestämisen arvioituista vaikutuksista ulkosuomalaisten vaaliosallistumiseen. Ensiksi kävin läpi hallituksen esityksen HE 101/2017 vp etsien mainintoja kirjeäänestämisen hyödyistä ulkosuomalaisten poliittisen osallistumisen aktivoimiseen liittyen. Käytännössä näitä seikkoja puitiin esityksen yleisperusteluiden luvuissa 2. *Nykytilan arviointi* ja 4. *Esityksen vaikutukset* (HE 101-2017 vp, 3–11, 15–20).

Näissä luvuissa esitetyistä perusteluista muodostin alaluokat, joille kuvasin vielä omat pääluokkansa. Perusteluita yhdistävien pääluokkien avulla havainnollistin, mihin äänestämiseen liittyvillä perusteluilla

pyrittiin vaikuttamaan. Taulukkoon 1 olen kuvannut hallituksen esityksestä havaitsemani alaluokat eli pelkistettyyn muotoon kirjatut perustelut sekä näiden muodostaman pääluokat. Alaluvussa 4.2.1. käsitelen vielä muodostamani pääluokat tarkemmin hyödyntämällä alkuperäisiä ilmaisia alaluokkien muodostamisen taustalla.

Esitys toimi muille lainvalmistelumateriaaleille pohjana, sillä lausunnot ja mietintö annettiin nimenomaan kyseisestä hallituksen esityksestä. Tämän vuoksi hahmottelin ensin alaluokat esityksen avulla, ja sen jälkeen muiden materiaalien perustelut määrineen jaoin näihin. Alaluokkien avulla kävin läpi muut lainvalmisteluprosessin materiaalit ja kirjasin perusteluiden määrät ylös. Näin pystyin arvioimaan, mikä kirjeäänestämisen vaikutus vaaliosallistumiseen on nähty keskeisimpänä valmisteluprosessissa. Keräsin havaintoni taulukkoon 2. Luvussa 4.2.2. avaam tarkemmin hyödyntämieni aineistojen taustat ennen varsinaista analyysia.

#### 4.2.1. Hallituksen esityksen perustelut

Taulukko 1. Kirjeäänestämisen mahdollistamisen perustelut ja vaikutukset vaaliosallistumiseen jaoteltuna ala- ja pääluokkiin (HE 101/2017 vp)

| Alaluokat  | Pääluokat  |
|--|--|
| Etäisyys äänestyspaikalle<br>Äänestämisen kustannukset                         | Vaikutukset äänestämisen nykytilaan                          |
| Yhdenvertaiset mahdollisuudet<br>Vaali- ja osallistumisoikeuksien toteutuminen | Vaikutukset kansalaisuuden tuomien oikeuksien hyödyntämiseen |

#### *Vaikutukset äänestämisen nykytilaan*

Kirjeäänestämistä koskeva hallituksen esitys sisälsi kattavan arvioinnin ulkosuomalaisten äänestämisen nykytilasta. Hallituksen esityksen keskeinen perustelu kirjeäänestämisen mahdollistamiselle oli ulkosuomalaisten äänestämisen nykytilanteen hankaluus. Matalan äänestysaktiivisuuden taustalla nähtiin etenkin äänestyspaikkojen etäiset sijainnit ja siten myös äänestämisen kustannukset.



*”Ulkosuomalaisten alhaisen äänestysaktiivisuuden syitä on useita, mutta tutkimusten mukaan niistä kolme keskeisintä ovat seuraavat: äänestämisen tekninen hankaluus (monelle ulkosuomalaisille lähin äänestyspaikka on liian kaukana), äänestysmotivaation puute (vanhan kotimaan asiat eivät enää kiinnosta) sekä matala poliittinen tietotaso (tietämys Suomen politiikasta on vähäistä).” (HE 101/2017 vp, 6.)*

Uudella äänestysmenetelmällä nähtiin olevan mahdollisuus vaikuttaa matalan äänestysaktiivisuuden taustalla piileviin haasteisiin. Kirjeäänestämisen keskeinen vaikutus liittyikin etäisyyden merkityksen poistumiseen äänestyspäätöstä tehtäessä. Tätä yhteyttä nimenomaan äänestysaktiivisuuteen perusteltiin ulkosuomalaisparlamentin lausunnolla, mutta esityksen myöhemmässä vaiheessa myös kansainvälisellä vertailulla.

*”Eri puolilla maailmaa asuvien ulkosuomalaisten yhteistyöfoorumi ulkosuomalaisparlamentti on toistuvasti esittänyt, että koska useiden ulkosuomalaisten matkat äänestyspaikoille ovat kohtuuttoman pitkiä erityisesti Euroopan ulkopuolisissa valtioissa, tulisi kaikille ulkosuomalaisille sallia etä-äänestämismahdollisuus kirjeäänestyksen ja myös nettiäänestyksen muodossa. Ulkosuomalaisparlamentin mukaan tämä voisi lisätä merkittävästi ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuutta.” (Mt, 6.)*

Äänioikeuden käyttämisen kustannukset olivat myös olennainen nykytilaa kuvaava ongelma. Mikäli kustannukset ovat korkeat, ei kansalaisella ole todennäköisesti edes mahdollisuutta äänestää. Äänioikeuden käyttämisen helpottaminen on olennainen äänestysaktiivisuuteen liittyvä tekijä.

*”Nykyään monet ulkosuomalaiset joutuvat äänestämään mennessään matkustamaan satoja kilometrejä ja käyttämään esimerkiksi lentokonetta, jotta matka sujuisi edes jossain määrin kohtuullisen ajan puitteissa. Tämä taas aiheuttaa suuria kustannuksia äänioikeutetulle. Moni äänioikeutettu ei olekaan valmis tällaisiin satsauksiin pelkästään äänioikeuden käyttämisen vuoksi.” (Mt, 6.)*

Lisäksi kirjeäänestämisen mahdollisuuksia nostaa äänestysaktiivisuutta perusteltiin muiden maiden esimerkillä. Ruotsalainen kirjeäänestämisen esimerkki oli kirjattu esitykseen täysin omaksi luvukseen, josta kävi ilmi selkeästi ulkoruotsalaisten noussut äänestysaktiivisuus kirjeäänestämisen myötä. Ulkoruotsalaisten noussut äänestysaktiivisuus kirjeäänestämisen myötä toimi perusteluna sille, että samanlainen äänestysaktiivisuuden kehitys voisi olla mahdollista myös Suomessa (mt., 8). Vaikka kansainvälinen äänestysmenetelmien vertailu ja Ruotsin esimerkki olivat keskeisiä perusteluita kirjeäänestämisen

hyväksyttävyyden kannalta, jätin ne tässä varsinaisen luokittelun ulkopuolelle. Näillä perusteluilla korostettiin kirjeäänestämisen mahdollisuuksia, mutta linkki nimenomaan ulkosuomalaisten vaaliosallistumisen ja suomalaisen kirjeäänestämisen mallin kanssa ei ollut selkeä.

### ***Vaikutukset kansalaisuuden tuomien oikeuksien hyödyntämiseen***

Esityksessä myös korostettiin, ettei sen hetkinen lainsäädäntö vastaa ulkosuomalaisten osalta yhdenvertaisuuden vaatimukseen. Äänestysaktiivisuuden tila ei siten ole edes verrattavissa kotimaassa asuviin kansalaisiin, sillä jo lähtökohtaisesti äänestäminen on hankalampaa. Tässä painottui varsinkin äänestyspaikkojen saatavuus suhteessa Suomessa asuviin kansalaisiin.

*”Vaalien järjestelyiden yleisenä tavoitteena on se, että mahdollisimman moni äänioikeutettu voi mahdollisimman helposti ja vaivattomasti käyttää äänioikeuttaan. Tämä tarkoittaa, että äänestyspaikkoja on oltava riittävästi ja siten sijoitettuna, että ne ovat äänestäjien saavutettavissa kohtuullisin kustannuksin ja kohtuullisen ajan puitteissa. Perustuslaissa taatun oikeuden äänestää ei voida katsoa käytännössä toteutuvan silloin, kun äänioikeutettu esimerkiksi asuu tai oleskelee niin kaukana lähimmästä äänestyspaikasta, että matka sinne edellyttää lentokoneen käyttöä.” (Mt, 10.)*

Perusoikeuksiin ja vaali- ja osallistumisoikeuksiin vetoaminen korostaa ulkosuomalaisten kansalaisuuteen liittyviä oikeuksia. Lainvalmisteluhetkellä äänestämisen mahdollisuudet ovat olleet merkittävästi heikommalla ulkosuomalaisilla kuin kotimaassa asuvilla kansalaisilla. Perusteluissa kuitenkin toistui maininta siitä, että kaikilla kansalaisilla tulee olla perustuslain mukaan oikeus äänestää tasavertaisesti.

Tämän vuoksi kirjeäänestämällä on yhteys myös yhdenvertaisuuden kautta äänestysaktiivisuuteen. Mikäli yhdenvertaisia mahdollisuuksia ei äänestämiseen ei ole tarjolla, ei into osallistuakaan ole lähtökohtaisesti yhtä vahva. Tavallaan yhdenvertaisten mahdollisuuksien tarjoaminen ainakin teoriassa johtaa todennäköisemmin myös toimintaan eli tässä tapauksessa äänestämiseen. Kirjeäänestämällä nähtiin siten olevan positiivisia vaikutuksia vaaliosallistumiseen, sillä se takaisi siten edes paremmat mahdollisuudet toteuttaa äänioikeuden hyödyntämistä.

#### 4.2.2. Arvioitujen vaikutusten painottuminen muissa lainvalmisteluasiakirjoissa

Hallituksen esityksestä nostamani neljä kirjeäänestämisen perustelua liittyen vaaliosallistumiseen muodosti muiden lainvalmisteluasiakirjojen analyysin perustan. Seuraavaksi selvitän, korostuiko jokin vaikutus vahvemmin kuin muut. Käytännössä kävin aineistot läpi systemaattisesti hahmottaen, kuinka monta kertaa äänestysaktiivisuuteen liittyvät tekijät esiintyvät perusteluissa. Näin pystyin määrittelemään keskeisimmäksi arvioidun vaikutuksen.

Taulukko 2. Pääluokkien mukaisten vaikutusten painottuminen perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 3/2017 vp, sen asiantuntijalausunnoissa ja HE 101/2017 vp luonnoksen lausunnoissa

| Alaluokka   | Pääluokka                                     | PeVM mietintö | Lausunnot PeVM | Lausunnot HE 101/2017 luonnoksesta | Yhteensä |
|---|---|---------------|----------------|------------------------------------|----------|
| Etäisyys äänestyspaikalle<br>Äänestämisen kustannukset                          | Vaikutukset äänestämisen nykytilaan           | 1             | 2              | 5                                  | 8        |
| Yhdenvertaiset mahdollisuudet<br>Vaali- ja osallistumisoikeuksien toteuttaminen | Vaikutukset kansalaisuuden tuomiin oikeuksiin | 2             | 7              | 10                                 | 19       |

Lausunnot hallituksen esityksen luonnoksesta ovat saatavilla lausuntopalvelu.fi-verkkosivustolla. Näitä lausuntoja annettiin yhteensä 19 kappaletta, mikä lisäsi lakiesityksen vuoropuhelua laajemmin muiden yhteiskunnan toimijoiden kanssa. Kävin kaikki lausunnot läpi keskittyen edeltävässä luvussa jaoteltuihin alaluokkiin ja tiivistin havainnot taulukkoon 2. Kyseisissä lausunnoissa korostettiin hyvin erilaisia näkökulmia lausunnon antajan taustasta riippuen, ja vaikutuksia äänestämiseen käsiteltiin hyvin pintapuolisesti. Lausunnot, jotka sisälsivät alaluokkien mukaisia vaikutuksia, olivat tulleet ulkoministeriöltä, ulko-suomalaisparlamentilta, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, oikeuskanslerin virastosta ja seuraavilta puolueilta: perussuomalaiset, kristillisdemokraatit, keskusta, vihreät.

Eduskunnassa käydyin lähetekeskustelun jälkeen perustuslakivaliokunta antoi esityksestä mietintönsä. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 3/2017 vp) käsiteltiin tiiviisti hallituksen esityksen perustuslaillisuutta, jolloin mietinnössä korostui lausunnoista poiketen muun muassa vaalisalaisuuteen ja

vaalivarmuuteen liittyvät tekijät. Tästä johtuen otin huomioon myös tähän mietintöön kerätyt asiantuntijalausunnot saadakseni vielä laajemman otannan mietintöön liittyen. Näitä lausuntoja oli annettu kuusi kappaletta, joista analyysiin päätyivät seuraavien asiantuntijoiden lausunnot: Arto Jääskeläinen (vaali-johtaja OM), Tina Strandberg (Suomi-Seura ry:n toiminnanjohtaja) ja Olli Mäenpää (professori, asiantuntijalausunto).

Kaikissa asiakirjoissa vedottiin selkeästi eniten kansalaisuuden tuomiin oikeuksiin. Selkeästi eniten asiakirjoissa korostui se, ettei ulkosuomalaisten äänestämisen mahdollisuudet ole yhdenvertaiset Suomessa asuviin kansalaisiin nähden. Kirjeäänestäminen keinona mahdollistaa ulkosuomalaisille tasavertaisesti helpomman tavan äänestää, jolloin äänestämisestä tulee mahdollisesti yhtä helppoa kuin Suomessa asuvilla kansalaisilla. Luonnollisesti tämä linkittyy vahvasti perusteluun äänestämisen nykytilasta, sillä pitkät etäisyydet ja äänestämisen kustannukset nimenomaan luovat epätasa-arvoisen tilanteen ulkosuomalaisten äänestämisen lähtökohdille. Kansalaisuuden tuomiin oikeuksiin vetoaminen toisaalta kuvastaa varsinkin perustuslakivaliokunnan luonnetta. Perustuslakivaliokunta nimensä mukaisesti arvioi esityksen perustuslaillisuutta, jolloin korostuvat kansalaisten yhdenvertaisuus ja vaali- ja osallistumisoikeudet.

Äänestämisen nykytilaan liittyviä perusteluita ei esiintynyt tarkastelluissa asiakirjoissa kovinkaan paljon. Tähän voi vaikuttaa edellä mainittu huomio valiokunnan luonteesta, mutta myös nykytilan niin sanottu itsestänselvyys. Hallituksen esityksessä ulkosuomalaisten hankalat äänestysolosuhteet ja niiden yhteys matalaan äänestysaktiivisuuteen eivät välttämättä vaatineet ylimääräistä huomiota enää lausunnoissa. Ulkosuomalaisten edunvalvojina ulkosuomalaisparlamentti ja Suomi-Seura ry antoivat lausunnot sekä luonnoksesta että perustuslakivaliokunnan mietinnöstä. Näissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota varsin laajasti äänestämisen nykytilaan, kun taas muissa lausunnoissa ja mietinnössä nykytilasta mainittiin korkeintaan sivulauseessa.

Lainvalmisteluaineistojen määrällinen arviointi osoittaa sen, että lainvalmistelulla on pyritty olennaisesti korjaamaan epätasa-arvoa Suomessa ja ulkomailla asuvien välillä. Loppujen lopuksi eduskuntavaalien 2019 tulosten pohtiminen ulkosuomalaisten osalta voi osoittaa perusteluiden merkityksen käytännössä. Esimerkiksi äänestysaktiivisuuden nousu osoittaa, että yhä useampi ulkosuomalainen mahdollisesti pystyi kirjeäänestämisen avulla käyttämään äänioikeuttaan kansalaisena helpommin. Tällöin voidaan nähdä kansalaisuuden tuomien oikeuksien toteutuvan aikaisempaa paremmin.

### 4.3. Vaikutusten ja tutkimuskirjallisuuden väliset yhteydet

Yleisesti lainvalmistelussa korostui kansalaisten välinen yhdenvertaisuus ja sen toteuttaminen, mikä toisaalta on myös tutkimuskirjallisuudessa joustavien äänestysmenetelmien lähtökohta. Loppujen lopuksi kirjeäänestämisen lainvalmistelumateriaaleissa ei suoraan luotu konkreettisia odotuksia äänestysaktiivisuuden suhteen. Vaikka suoraan äänestysaktiivisuuteen viitattiin vain muutama otteeseen, oli aineistosta havaittavissa tarve vaikuttaa ulkosuomalaisten äänestämiseen. Äänestämiseen vaikuttamisen voidaan nähdä olevan yhteydessä äänestysaktiivisuuteen, sillä äänestämisen hankaluuksien tunnistamisella ja ratkaisujen etsimisellä tuskin voi olla muuta tavoitetta kuin aktivoida ulkosuomalaisia äänestämään. Odotuksia äänestysaktiivisuuden nousun suhteen voi olla luonnollisesti hankala tehdä, vaikka lainvalmistelussa haettiin kansainvälisellä vertailulla positiivisia mahdollisuuksia sen suhteen. Kirjeäänestämällä on kansainvälistenkin tutkimusten mukaan vain hyvin maltillinen vaikutus suoraan äänestysaktiivisuuteen (Gronke ym. 2008, 450).

Vetoaminen nykytilaan eli äänestyspaikkojen etäisyyksien ja äänestämisen kustannuksiin liittyvät perustelut ovat linjassa tutkimuskirjallisuuden havaintojen kanssa. Gronke ym. (2008, 438) ovat määritelleet kirjeäänestämisen kaltaisten joustavien äänestysmenetelmien keskeisiksi hyödyiksi niiden matalammat kustannukset. Äänestäjän pohtiessa äänestämisen hyötyjen ja kustannusten suhdetta, voivat matalammat kustannukset helpottaa päätöstä äänestää. Myös kirjeäänestämisen lainvalmisteluprosessissa nostettiin tämän hetkisen äänestämisen kustannusten vaikuttavan ulkosuomalaisten äänestysintoon. Etäisyyden ja kustannusten rajana vaikutti korostuneen lentokoneen käyttämisen kohtuuttomuus äänioikeuden hyödyntämisen vuoksi. Etäisyyden kasvaessa kasvaa myös todennäköiset kustannukset ja siten äänestämisen epätodennäköisyys. Tarkemmassa ulkosuomalaisia koskevassa tutkimuksessa on havaittu, että alle 20 kilometrin päässä äänestyspaikalta asuvat äänestävät kolme kertaa todennäköisemmin kuin yli 200 kilometrin päässä asuvat äänestäjät. Tutkimustulokset ovat samansuuntaisia kansainvälisten tulosten suhteen. (Peltoniemi 2015, 216.)

Lainvalmisteluaineistosta nousi esiin vahvasti kansalaisuuden tuomien oikeuksien merkitys äänestämisen kannalta. Tähän perusteluun oli tartuttu eniten kaikissa valmistelumateriaaleissa, mikä toisaalta on loogista huomioiden esimerkiksi perustuslakivaliokunnan asema perustuslakia arvioivana elimenä. Valtio-opin kirjallisuudessa kansalaisuuden ja äänestysoikeuden merkitys on olennainen osa demokraattisten valtioiden toimintaa. Kansalaisten oikeus osallistua heitä koskevaan politiikkaan äänestämällä voidaan nähdä perustana äänestysaktiivisuuden mittaamiselle. Tavallaan äänestysaktiivisuuden mittaaminen

ja analysoiminen menettää merkityksensä, mikäli oikeutta äänestää ei ole mahdollistettu selvästi kaikille kansalaisille.

Mainittujen vaikutusten lisäksi lainvalmistelussa vaalisalaisuuteen liittyvät huomiot olivat vahvasti esillä valmistelun liki jokaisessa tuotoksessa. Lainvalmistelussa aiheeseen tiukimmin puututtiin perustuslaki-valiokunnan mietinnössä, jonka mukaan kirjeäänestämismahdollisuuden lisääminen vaalilakiin on periaatteellisesti merkittävä muutos. Kuitenkin kirjeäänestämisen hyödyt koettiin vaalisalaisuuteen liittyviä haittoja merkittävämmäksi, mutta asiakirjassa korostettiin vaalisalaisuuteen liittyvän seurannan tarpeellisuutta. (PeVM 3/2017 vp.) Myös tutkimuskirjallisuudessa on otettu huomioon joustavien äänestysmenetelmien mahdollinen haavoittuvuus liittyen vaalisalaisuuteen ja vaalivilpin mahdollisuuden kasvamiseen. Vahvistavia todisteita suuntaan tai toiseen ei kuitenkaan ole tutkimuksissa yksiselitteisesti havaittu (Gronke ym. 2008, 449).

Ruotsin kirjeäänestämisen malli osoittautui hallituksen esityksessä keskeiseksi perusteeksi kirjeäänestämisen mahdollistamisen taustalla. Ulkoruotsalaisten noussut äänestysaktiivisuus toimi esimerkkinä kirjeäänestämisen mahdollisuuksista nostaa äänestysaktiivisuutta myös ulkosuomalaisten osalta. Ruotsalaisen kirjeäänestämisen mahdollistamisen taustalla oli lisäksi paljon samankaltaisuuksia suomalaisen kirjeäänestysprosessin kanssa. Myös Ruotsissa kirjeäänestämisen salliminen merkitsi periaatteellista muutosta vaalisääntelyyn siltä osin, että kirjeäänestämisen myötä vaalivirkailijan läsnäolo ei olisi ehto äänestämisen luotettavuuden kannalta. Kuitenkin ulkoruotsalaisten äänestämisen mahdollisuuksien parantaminen koettiin tärkeämmäksi periaatteeksi, sillä henkilökohtaiset äänestämisen kustannukset eivät saisi olla kohtuuttomat muihin kansalaisiin verrattuna. (Olsson & Åström 2004, 152-153.) Ulkoruotsalaisten äänestysolosuhteet ennen kirjeäänestämistä olivatkin hyvin samankaltaiset kuin ulkosuomalaisilla. Lainvalmistelussa korostuneet vastaavat seikat osoittavat, että liki 20 vuoden takaiset periaatteet muutoksen taustalla ovat edelleen samat.

Seuraavassa luvussa tarkastelen näiden oletusten toteutumista käytännössä kirjeäänestämisen ensimmäisessä toteutuksessa eduskuntavaaleissa 2019. Aluksi hahmottelen yleisemmin ulkosuomalaisten äänestyskäyttäytymisen kehitystä eduskuntavaaleissa. Tämän jälkeen tarkastelen kirjeäänestämistä lukuina 2019 eduskuntavaaleissa, minkä jälkeen teen päätelmiä kirjeäänestämisen mahdollisuuksista aidosti vastata sille asetettuihin tavoitteisiin ja painoarvoon.

## 5. EDUSKUNTAVAALIT 2019 JA KIRJEÄÄNESTÄMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ

### 5.1. Ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuden kehitys eduskuntavaaleissa

Keskusteltaessa eduskuntavaalien äänestysaktiivisuudesta tarkastellaan useimmiten kotimaan äänestysprosenttia ja sen kehitystä edeltävistä vaaleista. Myös suomalainen media usein ilmoittaa äänestysaktiivisuuden nimenomaan kotimaan äänestysprosentin mukaan. Suomessa valtiollisissa vaaleissa tilastoidaan useampia erilaisia äänestysprosentteja. Kotimaan äänestysprosentin lisäksi tilastoidaan ulkomailla asuvien suomalaisten äänestysprosentti ja erikseen vielä Ruotsissa asuvien suomalaisten aktiivisuus. Ulkosuomalaisten osalta äänioikeutettuihin lasketaan ulkomailla pysyvästi asuvat yli 18-vuotiaat Suomen kansalaiset. Kokonaisäänestysprosentti taas huomioi näiden molempien vaikutuksen äänestysaktiivisuuteen eli kaikkien kansalaisuuden perusteella äänioikeutettujen aktiivisuuden vaaleissa. (Tilastokeskus 2019b) Kokonaisäänestysprosentin tarkastelu on tosin jäänyt vähäisemmäksi nimenomaan ulkosuomalaisten matalan aktiivisuuden vuoksi. Ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuden huomioimisella on myös selitetty kokonaisäänestysaktiivisuuden laskua 70-luvulta lähtien (Vaalitutkimusportaali 2015).

Ulkosuomalaiset saivat äänestää ensimmäistä kertaa eduskuntavaaleissa vuonna 1975. Käytännössä ulkomailla äänestäminen oli mahdollista vuoden 2019 eduskuntavaaleihin saakka ainoastaan asuinmaan Suomen edustustossa. On tosin huomioitava, että Suomen edustustojen äänestyspaikalla voivat äänestää ulkosuomalaisten lisäksi väliaikaisesti ulkomailla oleskelevat suomalaiset. Esimerkiksi vuoden 2015 eduskuntavaaleissa ulkomaan yleisissä ennakoäänestyspaikoissa (233 kpl) äänesti yhteensä 34 928 äänioikeutettua. Heistä 43 prosenttia oli Suomessa asuvia äänioikeutettuja, loput ulkosuomalaisia. (HE 101/2017 vp, 5.)

Taulukko 3. Äänestysaktiivisuus vuosien 1975–2019 eduskuntavaaleissa

| Eduskuntavaalit | Kotimaan äänestysprosentti | Muutos prosenttiyksikköä | Ulkosuomalaisten äänestysprosentti | Muutos prosenttiyksikköä |
|-----------------|----------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| 1975            | 79,7                       | -1,7                     | 7,1                                | -                        |
| 1979            | 81,2                       | 1,5                      | 6,7                                | -0,4                     |
| 1983            | 81,0                       | -0,2                     | 6,7                                | 0,0                      |
| 1987            | 76,4                       | -4,6                     | 5,8                                | -0,9                     |
| 1991            | 72,1                       | -4,3                     | 5,6                                | -0,2                     |
| 1995            | 71,9                       | -0,2                     | 6,1                                | 0,5                      |

|      |      |      |      |      |
|------|------|------|------|------|
| 1999 | 68,3 | -3,6 | 6,5  | 0,4  |
| 2003 | 69,7 | 1,4  | 8,8  | 2,3  |
| 2007 | 67,9 | -1,8 | 8,6  | -0,2 |
| 2011 | 70,5 | 2,6  | 10,6 | 2,0  |
| 2015 | 70,1 | -0,4 | 10,1 | -0,5 |
| 2019 | 72,1 | 2,0  | 12,6 | 2,5  |

Lähteet: Suomen vaalitutkimusportaali 2015. Tilastokeskus 2019a.

Taulukkoon 3 on kerätty eduskuntavaalien äänestysprosentit ja niiden muutokset edeltäviin vaaleihin vuodesta 1975 alkaen. Jaottelu kotimaan- ja ulkosuomalaisten äänestysprosentteihin osoittaa, että ulkomailla asuminen saattaa etäännyttää kansalaisia kotimaan politiikasta ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuden ollessa huomattavasti kotimaan kansalaisia matalampi.

Matalasta äänestysprosentista huolimatta ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuus on noussut viimeisen kymmenen vuoden aikana yli kymmeneen prosenttiin, mikä esimerkiksi 90-lukuun verrattuna on jo yli neljä prosenttiyksikköä enemmän. Samanaikaisesti globalisaation myötä liikkuvuus ja siten ulkomailla asuvien suomalaisten määrä on kasvanut, mikä osoittaa yhä useamman äänestävän ulkomailta käsin (Peltoniemi 2018, 16). 2000-luvulta lähtenyt äänestysaktiivisuuden nousua voi selittää myös ulkosuomalaisparlamentin perustaminen 1997. Parlamentin aktiivinen toiminta yhdessä Suomi-Seura ry:n kanssa on edistänyt ulkosuomalaisten asioiden ajamista kotimaassa, mikä on voinut motivoida ulkosuomalaisia osallistumaan entistä innokkaammin myös äänestämällä vaaleissa.

Ulkosuomalaisten äänestyskäyttäytymisestä on jonkin verran olemassa olevaa tarkempaa tutkimusta. Kuten jo aiemmin todettu, matalan äänestysaktiivisuuden taustalla on esimerkiksi äänestyspaikkojen haastava saatavuus ulkomailla ja ulkosuomalaisten matala tietämys kotimaan politiikasta. Myös ulkosuomalaisten kesken on havaittu merkittäviä eroja äänestysaktiivisuuden suhteen. Johanna Peltoniemen kyselytutkimusten perusteella esimerkiksi kaksoiskansalaisuus vaikuttaa laskevan äänestämisen todennäköisyyttä. Eduskuntavaaleissa vuonna 2015 äänesti vain alle 10 prosenttia niistä ulkosuomalaisista, joilla oli kaksoiskansalaisuus. Vastaavasti ulkosuomalaisista, joilla oli ainoastaan Suomen kansalaisuus, jopa 20,8 prosenttia hyödynsi äänioikeuttaan. Myös äänestäjän vanhempien kansalaisuudella on havaittu olevan merkitystä äänestämisen todennäköisyyden kanssa. Äänestysaktiivisuus on melkein kaksi kertaa suurempi niillä, joiden molemmat vanhemmat ovat Suomen kansalaisia. Molempien vanhempien Suomen kansalaisuus vaikuttaa lähes saman verran äänestämisen todennäköisyyteen kuin se, että äänestäjällä



on vain Suomen kansalaisuus. (Peltoniemi ym. 2019, 184.) Kansalaisuus näyttäisikin lisäävän kytköstä Suomeen, minkä johdosta oman äänen antaminen vaaleissa voi tuntua tärkeämmältä panostukselta.

Taulukosta 3 on myös havaittavissa, että ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuus on seurannut Suomessa asuviin kansalaisiin verrattuna 2000-luvulla hyvin samantyyppistä kehitystä nousuineen ja laskuineen. Tämä toisaalta saattaa olla seuraus myös äänestäjien kasvavasta liikkuvuudesta ja muun muassa hallituksen ulkosuomalaispoliittisen ohjelman mukaan yhä harvempi äänestäjä jää asumaan ulkomaille pysyvästi (Sisäministeriö 7/2018, 9). Tällöin mahdollisesti yhä useampi ulkosuomalainen on kiinnittynyt vahvemmin kotimaan politiikkaan ja seuraa aiemmin opittua poliittisen osallistumisen mallia. Ulkosuomalaisten äänestyskäyttäytymistä tutkittaessa on myös havaittu, että äänestämisen todennäköisyys kasvaa, mitä vähemmän aikaa on asunut ulkomailla (Peltoniemi ym. 2019, 184). Lisäksi teknologian kehittymisen myötä kotimaan politiikan seuraaminen on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana helpottunut ja yksittäisten vaalien teemat tavoittavat äänestäjät myös ulkomailla (Peltoniemi 2018, 16). Tämä voi kasvaneen äänestysaktiivisuuden lisäksi selittää äänestysaktiivisuuden samankaltaista kehitystä kotimaan äänestysprosenttien kanssa.

Vuoden 2019 eduskuntavaaleissa ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuus saavutti uuden ennätyksensä äänestysprosentin noustessa 12,6 prosenttiin. Edellisiin vaaleihin kasvua tuli 2,5 prosenttiyksikköä, joka prosentteiksi muutettuna tarkoittaa 24,8 prosentin nousua. Kyseiset vaalit vaikuttavat saaneen ihmiset liikkeelle siis sekä Suomessa että ulkomailla. Taulukosta 3. voidaan havaita myös kotimaan äänestysaktiivisuuden nousseen kaksi prosenttiyksikköä, mikä osoittaa äänestysaktiivisuuden trendin olleen samansuuntaista. Tästä syystä ulkosuomalaisten noususta äänestysaktiivisuutta tuskin voidaan yksiselitteisesti laskea kirjeäänestämisen ansioksi. Seuraavassa luvussa käsittelen tarkemmin vuoden 2019 eduskuntavaalien tuloksia kirjeäänestämisen näkökulmasta.

## **5.2. Kirjeäänestämisen merkitys eduskuntavaaleissa 2019**

Kirjeäänestäminen on ollut käytössä kaksissa edeltävissä vaaleissa: eduskuntavaaleissa 2019 ja europarlamenttivaaleissa 2019. Äänestysmenetelmä on siis hyvin tuore eikä aikaisempaa julkaistua tutkimusta vielä sen vaikutuksista ole saatavilla keväällä 2020. Arvioin tässä luvussa kirjeitse äänestämisen suosion jakautumista maittain ja vertailen kirjeäänestämisen suosiota edustustossa äänestämiseen. Käyttämäni ulkosuomalaisia koskevat tiedot olen saanut Oikeusrekisterikeskukselta maaliskuussa 2020, minkä lisäksi hyödynnän Tilastokeskukselta saatavilla olevaa aineistoa eduskuntavaaleista 2019.

Kirjeäänestämällä arvioitiin olevan positiivista vaikutusta ulkosuomalaisten vaaliosallistumiseen niin lainvalmisteluprosessissa kuin myös ulkosuomalaisiin kohdistuneessa aikaisemmassa tutkimuksessa. Molemmat korostivat varsinkin äänestyspaikkojen kaukaisten etäisyyksien merkitystä ulkosuomalaisten matalan vaaliosallistumisen taustalla. Tässä luvussa vertailen äänestysmenetelmien valinnan jakautumista myös eri maittain vastatakseni toiseen tutkimuskysymykseeni kirjeäänestämisen oletettujen vaikutusten toteutumisesta vuoden 2019 eduskuntavaaleissa. Vertailussa otan huomioon äänestysmenetelmien lisäksi maissa sijainneiden äänestyspaikkojen määrän, jotta voin arvioida mahdollisimman hyvin etäisyyksien merkitystä äänestyspäätöksen taustalla.

Taulukko 4. Eduskuntavaaleissa 2019 ulkomailla äänestäneiden jakautuminen äänestysmenetelmän ja asuinmaan mukaan

|                 | Kirjeitse äänestäneet | Äänestyspaikalla äänestäneet | Yhteensä |
|-----------------|-----------------------|------------------------------|----------|
| Ulkosuomalaiset | 4 517                 | 22 894                       | 27 411   |
| Suomessa asuvat | 1 649                 | 16 957                       | 18 606   |
| Yhteensä        | 6 166                 | 39 851                       | 46 017   |

Lähteet: Oikeusrekisterikeskus (kirjeäänät, edustustossa yhteensä äänestäneet), Tilastokeskuksen tietokanta (edustustossa äänestäneiden jakautuminen)

Eduskuntavaaleissa 2019 äänesti yhteensä 27 411 ulkomailla asuvaa Suomen kansalaista, ja ääniä tuli 3 043 enemmän kuin edeltävissä vaaleissa 2015 (Tilastokeskuksen tietokanta). Taulukkoon 4 on kerätty ulkomailla äänestäneiden tiedot jaoteltuna äänestysmenetelmän sekä asuinmaan mukaan. Sekä edustustossa että kirjeitse äänestäminen oli mahdollista myös väliaikaisesti ulkomailla oleskelevilla suomalaisilla, joiden äänät loppujen lopuksi luetaan kotimaan äänestysaktiivisuuteen. Taulukon vertailu osoittaa, että ulkosuomalaiset hyödynsivät kirjeäänestämistä väliaikaisesti ulkomailla oleskelevia enemmän. Kaiken kaikkiaan kirjeitse äänestäneistä lähes kolme neljästä oli ulkosuomalaisia, kun taas vastaavasti kaikista ulkomailla edustustossa äänestäneistä ulkosuomalaisia oli noin puolet. Kirjeäänestämisen vaatii materiaalien tilaamisen vuoksi äänestäjältä jopa kuukausien ennakkointia, mikä voi selittää kirjeäänestämisen suosiota ulkosuomalaisten keskuudessa.

Vaikka kirjeitse äänestäminen tavoitti ulkosuomalaiset väliaikaisesti ulkomailla asuvia tehokkaammin, kaikista äänestäneistä ulkosuomalaisista aineiston mukaan vain 16 prosenttia valitsi äänestysmenetelmäkseen kirjeäänestämisen. Vertailuksi ensimmäisissä kirjeäänestysvaaleissa Ruotsissa vuonna 2002 ulkoruotsalaisista 49 prosenttia äänesti kirjeitse (HE 101/2017 vp, 8). Toisaalta ulkoruotsalaisten äänestysaktiivisuus ei noussut vielä näissä vaaleissa, mutta kirjeäänestämisen suosio oli alusta lähtien selkeä. Suomessa kirjeäänestämistä on pyritty edistämään etenkin ulkosuomalaisparlamentin toimesta jo liki parin kymmenen vuoden ajan vedoten nimenomaan Ruotsin esimerkkiin. Voidaankin olettaa, että kirjeäänestäminen uudistuksena ei ole tullut ulkosuomalaisille täysin yllättäen. Kuitenkin uudistusten löytäminen luonnollisesti ottaa aikansa, joten 16 prosenttia voidaan nähdä lupaavana alkuna.

Taulukko 5. Kirjeitse ja edustustossa äänestäneet ulkomailla asuvat Suomen kansalaiset maittäin (% kaikista äänestäneistä)

| Maa           | Äänestyspaikkojen määrä | Kirjeitse äänestäneet | Äänestyspaikalla äänestäneet | Yhteensä äänestäneitä |
|---------------|-------------------------|-----------------------|------------------------------|-----------------------|
| Ruotsi        | 34                      | 610 (6)               | 9 224 (94)                   | 9 834 (100)           |
| Saksa         | 3                       | 1 388 (51)            | 1 348 (49)                   | 2 736 (100)           |
| Iso-Britannia | 9                       | 572 (26)              | 1 642 (74)                   | 2 214 (100)           |
| Yhdysvallat   | 13                      | 511 (33)              | 1 017 (67)                   | 1 528 (100)           |

Lähteet: Oikeusrekisterikeskus b. (kirjeäänestäneet), Tilastokeskuksen tietokanta (edustustossa äänestäneet), oikeusministeriön vaalisivusto (äänestyspaikat ulkomailla).

Taulukkoon 5 on jaoteltu vaaleissa äänestäneet ulkosuomalaiset maittäin ja äänestysmenetelmittäin. Oikeusrekisterikeskukselta ja tilastokeskukselta saaduissa aineistoissa oli mukana kaikki maat, joista on äänestetty kyseisissä vaaleissa. Taulukkoon 5 ja tähän analyysiin valikoitui Ruotsi, Iso-Britannia, Yhdysvallat ja Saksa, sillä näissä maissa äänestettiin huomattavasti muita eniten nimenomaan kirjeitse. Kokonaisuudessaan niistä tuli 68 prosenttia kaikista kirjeäänestäneistä. Tarkastelun ulkopuolelle jääneistä maista esimerkiksi Espanja ei päätenyt vertailuun 82 kirjeäänellä, vaikka Ruotsin jälkeen maasta tuli yhteensä eniten ääniä. Ulkosuomalaisten tosiasiallista määrää ei ole tarkkoja lukuja, sillä eri mailla on erilaiset tavat rekisteröidä maassa asuvia kansalaisia. Kuitenkin ulkosuomalaispoliittisen ohjelman 2017–2021

laskelmien mukaan Ruotsissa, Yhdysvalloissa, Isossa Britanniassa ja Saksassa on merkittävä määrä ulkosuomalaisia. (Sisäministeriö 7/2018, 6.)

Kirjeitse äänestäneiden vertailu maittain osoittaa kirjeäänestämisen olleen selkeästi suosituinta Saksassa. Maasta on lähetetty eniten kirjeääniä, minkä lisäksi kirjeäänestäneiden osuus kaikista äänestäneistä on huomattavasti suurin. Suosio on yli kaksinkertainen verrattuna esimerkiksi Ruotsiin, jossa asuu määrällisesti eniten ulkosuomalaisia (Sisäministeriö 7/2018, 13). Vaikka yksiselitteistä syytä nimenomaan Saksan erottautumiselle joukosta on tämän tutkielman puitteissa hankala määrittää, voidaan äänestyspaikkojen lukumäärän avulla tehdä havaintoja maiden välisistä eroista. Äänestyspaikkojen määrän analyysillä voidaan myös tehdä varovaisia arvioita siitä, kuinka saavutettavissa äänestyspaikat ovat olleet ulkosuomalaisille ja analysoida kirjeäänestämisen suosion yhteyttä tähän.

Saksassa oli vaaleissa vain kolme äänestyspaikkaa hyödynnettävänä, mikä oli moneen muuhun Euroopan maahan verrattuna vähän. Esimerkiksi Italiassa äänestyspaikkoja oli viisi ja Ranskassa seitsemän. (Oikeusministeriö 2019) Saksassa asuu ulkoministeriön verkkosivujen mukaan yli 15 000 Suomen kansalaista, mikä vaikuttaa suurelta joukolta suhteessa kolmeen äänestyspaikkaan (Ulkoministeriö 2020). Vertailussa selkeästi äänestyspaikkojen määrässä eniten eroa Saksalla oli Ruotsin kanssa, jossa oli äänestyspaikkoja yli kymmenen kertaa enemmän. Tämä saattaa lisätä todennäköisyyttä sille, että äänestäjän etäisyys äänestyspaikalle on suurempi tai vähintään mahdollisuudet valita äänestyspaikka ovat huomattavasti rajatut. Saksan kohdalla kirjeäänestäminen oli myös suositumpi äänestysmenetelmä kuin äänestyspaikalla äänestäminen, mikä oli vertailussa poikkeuksellinen huomio.

Toinen kiinnostava huomio oli Ruotsissa asuvien ulkosuomalaisten vähäinen innostus kirjeäänestystä kohtaan. Ruotsissa asuvien ulkosuomalaisten joukko on suuri, sillä esimerkiksi vuoden 2015 eduskuntavaaleissa äänestäneistä ulkosuomalaisista jopa 38,7 % asui Ruotsissa (Sisäministeriö 7/2018, 6). Vaikka siis Ruotsista tulee valtaosa ulkosuomalaisten äänistä, vastasi kirjeitse äänestäneiden määrä lähestulkoon vain Iso-Britannian ja Yhdysvaltojen tasoa. Toisaalta on olennaista pohtia, onko ulkosuomalaiset omaksuneet edustustoäänestämisen perinteen äänestyspaikkojen runsauden vuoksi. Mikäli äänestyspaikkojen määrä pysyy yhtä korkealla kuin näissä vaaleissa, ei välttämättä tarvetta uudelle äänestystavalle synny Ruotsissa asuville ulkosuomalaisille.

Tietoisuus kirjeäänestämisestä vaikuttaa olleen suhteellisen korkeaa myös Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa. Yhdysvalloissa kolmannes ja Iso-Britanniassa neljännes äänestäneistä valitsi äänestystavakseen kirjeäänestämisen. Näissä maissa äänestyspaikat ovat luonnollisesti keskitetty suuriin kaupunkeihin, ja

etenkin Yhdysvalloissa maan suuri koko on saattanut olla syynä ulkosuomalaisten pitkiin äänestysmatkoihin. Mikäli kirjeäänestämisen kokemus on ollut positiivinen, tulee kirjeäänestämisen suosio tuskin laskemaan näissä maissa.

Oikeusrekisterikeskuksen tietojen mukaan kirjeäänestysmateriaalien tilausmäärät jakautuivat maiden välillä myös vahvasti. Saksaan tilattiin kirjeäänestysmateriaaleja huomattavasti eniten, yhteensä 2 510 kappaletta. (Oikeusrekisterikeskus 2019c.) Vaikka tilattujen materiaalien määrää ei pysty tämän hetken olemassa olevien tietojen perusteella jakamaan ulkosuomalaisten ja suomalaisten välille, kertoo tilattujen materiaalien määrä kiinnostuksesta kirjeäänestämistä kohtaan. Vaalien jälkeen uutisoitiin, että tilatuista materiaaleista vain noin puolet palautui Suomeen annettuina ääniä (SVT 14.03.2019). Oikeusrekisterikeskuksen tiedot osoittavat saman trendin, sillä esimerkiksi Ruotsissa materiaaleja tilattiin 1 268 ja kaiken kaikkiaan niitä palautui 645 kappaletta. Ero on kiinnostava, mutta käyttämättä jääneiden materiaalien kohtalo jää tässä vaiheessa vielä arvailujen varaan. Se, onko kysymys äänestämisen unohtamisesta tai äänestämisen hankaluudesta, on kiinnostava kysymys jatkotutkimusta varten.

### **5.3. Kirjeäänestämisen potentiaali ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuden nostajana**

Mahdollisuus kirjeäänestämiseen vaikutti saavuttaneen paremmin niissä maissa asuvat äänestäjät, joilla äänestyspaikkoja on rajoitetummin. Saksassa äänestyspaikkojen vähäinen määrä saattaa hyvinkin selittää innokkuutta kirjeäänestämiseen, kuten myös Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa. Tutkimukseen valikoituissa maissa kiinnostus kirjeäänestämistä kohtaan oli muihin maihin nähden poikkeuksellisen suurta, joten suoraa johtopäätöstä kirjeäänestämisen yhteydestä äänestyspaikkojen vähäisyyteen on hankala vetää. Lisäksi äänestyspaikoilla äänestäneiden ulkosuomalaisten suuren määrän perusteella vaikutaisi siltä, että kirjeäänestämistä ei vielä löydetty näissä vaaleissa vielä laajalti. Esimerkiksi Espanjassa äänestyspaikalla äänesti yli 6 000 ulkosuomalaista (Tilastokeskuksen tietokanta), kun taas kirjeäänestämistä maasta tuli vain 82. Koska kirjeäänestäminen oli mahdollista vasta ensimmäistä kertaa eduskuntavaaleissa 2019, on tämän tutkielman puitteissa hyödyllistä pohtia lyhyesti sen toteuttamis- ja tiedottamistapaa myös kriittisestä näkökulmasta.

Kokonaisuudessaan kiinnostus kirjeäänestämistä kohtaan jäikin maltilliseksi verrattuna Ruotsin vastaaviin ensimmäisiin kirjeäänestysvaaleihin. Vaikka mailla on eroja niin vaalijärjestelmän kuin kansalaisten poliittisen osallistumisen suhteen, on Suomen vaaleissa saavutettu 16 prosentin kirjeitse äänestäneiden ulkosuomalaisten osuus vähän verrattuna vastaavaan ulkoruotsalaisten 49 prosenttiin. Lainvalmistelussa

Ruotsin rohkaisevalle esimerkille luotiin äänestysaktiivisuuden nousun suhteen merkittävä painoarvo, joten vertaaminen Ruotsiin on perusteltua myös tulosten valossa.

Yksi olennainen ero suomalaisen ja ruotsalaisen kirjeäänestämisen mallin välillä liittyy kirjeäänestysmateriaalien tilaamiseen. Vaalilain 66 c §:n mukaan kirjeäänestysmateriaalien tilaaminen on äänestäjän vastuulla. Ennen eduskuntavaaleja 2019 oikeusministeriö lähetti ulkosuomalaisille, joiden osoite on väestörekisterikeskuksella tiedossa, äänestysilmoituskortin välityksellä tiedon mahdollisuudesta kirjeäänestämiseen ohjeineen. Väestörekisterikeskuksen antaman lausunnon mukaan osoitetieto oli kuitenkin lainvalmisteluvaiheessa tiedossa noin 70 prosentilla ulkosuomalaista (Väestörekisterikeskus 2017). Koska kirjeäänestysmateriaalien tilaaminen oli äänestäjän vastuulla, jäi noin 30 prosenttia mahdollisista äänioikeutetuista ilman kotiin jaettua tietoa kirjeäänestämisen mahdollisuudesta. Näiden osalta tieto kirjeäänestämisen mahdollisuudesta jäi muun muassa median ja oma-aloitteisen selvittämisen varaan.

Ruotsin kirjeäänestämisen mallissa kirjeäänestysmateriaalit toimitetaan suoraan ulkoruotsalaisille ilmoituskortin mukana (HE 101/2017 vp, 7). Tämä luonnollisesti helpottaa äänestysprosessia entisestään, sillä materiaalien tilaaminen ei vaadi äänestäjältä lainkaan ylimääräistä vaivaa. Kirjeäänestämisen tulevaisuutta arvioidessa olisikin hyödyllistä pohtia myös tätä vaihtoehtoa. Ulkoruotsalaisten kiinnostus kirjeäänestämistä kohtaan on pysytellyt yli kymmenen vuoden ajan samalla tasolla ja edelleen puolet äänestäjistä äänestää kirjeitse (mt., 8). Tämä huomio yhdessä ulkoruotsalaisten kasvaneen äänestysaktiivisuuden kanssa voi olla osoitus myös onnistuneesta toteutustavasta, joka saa ulkoruotsalaiset äänestämään.

On olennaista pohtia myös lyhyesti, miten kirjeäänestämistä markkinointiin ja siitä tiedotettiin. Ilmoituskortin maininta kirjeäänestämisestä on itsessään olennainen osa markkinointia ja muun muassa väestörekisterikeskuksen lausunnossa hallituksen esityksestä korostettiin tiedottamisen tarvetta suoraan ulkosuomalaisille. Ulkosuomalaisparlamentin pitkä kampanjointi kirjeäänestämisen mahdollistamiseksi on myös ollut merkittävä tiedotuskeino ulkosuomalaisille. Tämän huomion olisi olettanut lisänneen ulkosuomalaisten tietoisuutta kirjeäänestämisestä ja siten vaikuttaneen kirjeäänestämisen suosioon jo ensimmäisistä kirjeäänestysvaaleista saakka. Myös suomalaisessa mediassa huomioitiin laajasti päätös kirjeäänestämisen mahdollisuudesta (esim. Karjalainen, Aamulehti 14.01.2019). Toisaalta kotimainen media ei välttämättä saavuta ulkomailta asuvia, jolloin ulkomailta äänestävän oma kiinnostuneisuus seurata suomalaista uutisvirtaa korostuu. Jatkotutkimuksella olisikin hyödyllistä arvioida ulkosuomalaisten kokemusta kirjeäänestämisestä prosessina, tiedonsaannin mahdollisuuksista ja mahdollisista kirjeäänestämisen ongelmista. Jatkotutkimuksen tarvetta korostaa matalan kirjeäänestysaktiivisuuden lisäksi myös se, että tilatuista materiaaleista vain puolet käytettiin.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Ulkosuomalaispoliittisen ohjelman 2017–2021 mukaan ulkosuomalaisten vaaliosallistumisen kehittäminen on keskeinen keino ylläpitää ulkosuomalaisten siteitä Suomeen (Sisäministeriö 2018, 27). Ulkosuomalaisten matala äänestysaktiivisuus suomalaisissa vaaleissa kertoo, että irtautuminen kotimaan poliittisesta arjesta laskee osallistumisen mielekkyyttä. Koska institutionaalisilla ratkaisuilla olisi haastavaa tarttua ulkosuomalaisten matalan poliittisen tietämyksen haasteeseen, on äänestysaktiivisuuden nostamiseksi keskitytty äänestysolosuhteita parantaviin keinoihin. Tuoreimmassa ulkosuomalaispoliittisessa ohjelmassa linjattiinkin tavoitteeksi vuonna 2017 ulkosuomalaisten äänestysolosuhteiden parantaminen ja siten heidän äänestysaktiivisuutensa nostaminen äänioikeuden käyttöä helpottamalla.

Ulkosuomalaisparlamentin kärkihankkeena kirjeäänestäminen ehti olla liki kaksi vuosikymmentä ennen sen mahdollistavan lakiuudistuksen voimaantuloa vuonna 2018. Vuoden 2019 eduskuntavaaleissa kirjeäänestäminen oli ensimmäistä kertaa mahdollista. Äänestysaktiivisuus nousi ulkosuomalaisten osalta 2,6 prosenttiyksikköä eli karkeasti sanottuna tavoite nousseesta äänestysaktiivisuudesta toteutui. Äänestysprosentti 12,5 on edelleen Suomessa asuviin kansalaisiin verrattuna pieni ja vain noin joka kymmenes ulkosuomalaisista äänioikeutetuista äänesti vaaleissa. Toisaalta kyseinen äänestysprosentti oli enätyskorkea, mikä on positiivinen viesti ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuden suunnasta.

Tarkempi tarkastelu tosin osoittaa, ettei kirjeäänestäminen välttämättä ollut ainoa äänestysaktiivisutta nostanut tekijä. Kotimaan äänestysaktiivisuus nousi myös kyseisissä vaaleissa kaksi prosenttiyksikköä, mikä osoittaa vaalien kiinnostaneen yleisesti suomalaisia keväällä 2019. Lisäksi pidempiaikainen tarkastelu osoittaa, että ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuudessa on ollut nouseva trendi 2000-luvun ajan. Ulkomailla asuvien kansalaisten äänestysinto on siis kasvanut tilanteessa, jossa yhä useampi muuttaa väliaikaisesti ulkomaille esimerkiksi määräaikaisesti työn perässä.

Tutkielman tarkoituksena oli selvittää, millaisia vaikutuksia kirjeäänestämällä odotettiin olevan ulkosuomalaisten vaaliosallistumiseen ja miten nämä toteutuivat eduskuntavaaleissa keväällä 2019. Äänioikeuden käyttämisen helpottaminen ja kansalaisten tasavertainen kohtelu äänestäjinä olivat kirjeäänestäminen keskeisiä toivottuja vaikutuksia lainvalmisteluprosessissa. Syynä epätasa-arvoon kansalaisten välillä oli varsinkin pitkät etäisyydet äänestyspaikoille ulkomailla. Kirjeäänestäminen poisti tarpeen pitkille äänestysmatkoilla mahdollistaen äänestämisen äänestäjän kotoa käsin, mutta samaan aikaan uudistus lisäsi äänestäjän omaa vastuuta äänestämisen toteuttamisesta.

Oletettavasti kirjeitse äänestäminen olisi suositumpaa maissa, joissa matkat äänestyspaikoille muodostuvat pitkiksi. Yhdysvalloissa äänestyspaikkoja oli vuoden 2019 eduskuntavaaleissa 13 kappaletta sijoituen maan suurimpiin kaupunkeihin. Maan suuri koko kuitenkin saattaa kasvattaa äänestysmatkoja merkittävästi ja eduskuntavaaleissa 2019 kirjeääniä oli liki kolmannes kaikista maasta tulleista äänistä. Toinen kiinnostava esimerkki löytyi Saksasta, jossa jopa puolet äänesti kirjeitse. Saksassa sijaitsi vaaleissa vain kolme äänestyspaikkaa, mikä oli muihin suuriin Euroopan maihin verrattuna vähemmän. Tämän tutkielman otoksen perusteella voidaan todeta, että äänestyspaikkojen rajallisella saatavuudella saattaa olla yhteys kirjeäänestämisen suosioon.

Eduskuntavaaleissa vuonna 2019 äänestäneistä ulkosuomalaisista kuitenkin vain harva hyödynsi uutta äänestysmenetelmää ja selkeä enemmistö äänesti edelleen paikallisen edustuston äänestyspaikalla. Äänioikeuden käyttöä helpottavaan äänestystyökaluun tarttuikin näissä vaaleissa vain 16 prosenttia vaaleissa äänensä antaneista ulkosuomalaisista. Luku vaikuttaa pieneltä verrattuna Ruotsin vastaaviin kirjeäänestysvaaleihin vuonna 2002, jossa ulkoruotsalaisista liki puolet äänestivät jo ensimmäisellä kerralla kirjeitse. Myös maiden välinen vertailu osoittaa kirjeäänestämisen hyödyntämisessä olleen suuria eroja. Saksassa kirjeäänestettiin huomattavasti innokkaammin kuin esimerkiksi Ruotsissa, jossa kuitenkin asuu ulkosuomalaisten enemmistö. Tulevissa vaaleissa erot maiden välillä saattavat tasoittua tiedotuksen leviämisen myötä.

Tutkielman perusteella vaikuttaisikin siltä, että kirjeäänestäminen ei saavuttanut täydellistä potentiaalia vielä näissä vaaleissa. Mahdollisten kirjeäänestämisen tiedottamiseen liittyvien haasteiden lisäksi tilausta kirjeäänestysmateriaaleista käytettiin vain noin puolet, mikä voi kertoa äänestäjän unohduksesta, materiaalien myöhäisestä lähettämisestä tai puutteellisista ohjeista. Kirjeäänestämisen tulevaisuuden arvioinnissa tulisi ottaa nämä huomioon, jotta äänestysmenetelmää voidaan kehittää aidosti ulkosuomalaisia aktivoivaan suuntaan. Koska kirjeäänestäminen on ollut käytössä vasta kaksissa edeltävissä vaaleissa, on kehittämisen pohtiminen tärkeää.

Loppujen lopuksi ulkomailta kirjeitse äänestäneistä liki kolme neljästä oli ulkosuomalaisia. Luku osoittaa, että uuden äänestysmenetelmän pääasialliset hyödyntäjät olivat lakiuudistuksen tavoitteen mukaisesti ulkosuomalaisia. Koska koko uudistuksen ajatuksena oli vaaliosallistumista helpottamalla nostaa ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuutta ja siten heidän osallisuuttaan suomalaisessa päätöksenteossa, voidaan todeta uudistuksen saavuttaneen tavoitteensa varsin hyvin. Mikäli kokemus kirjeäänestämisestä oli sitä hyödyntäneille positiivinen vuoden 2019 vaaleissa, saattaa kirjeäänestäminen hyvinkin kasvattaa suosiotaan tiedotuksen lisäämisen myötä tulevissakin vaaleissa.



## LÄHTEET

### *PRIMÄÄRIAINIETO*

#### Lainvalmisteluaineisto

HE 101/2017 vp. Hallituksen esitys laiksi vaalilain muuttamisesta.

Lausunnot luonnoksesta hallituksen esitykseksi vaalilain muuttamisesta. Lausuntoyhteenveto saatavilla <<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=33c811eb-b047-49d8-bb7b-1138f36f7de4>> Luettu 20.5.2020.

PeVM 3/2017 vp – HE 101/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi vaalilain muuttamisesta.

#### Viranomaislähteet

Oikeusrekisterikeskus 2019a. Ulkomailla annetut ennakkoäännet – Eduskuntavaalit 2019.

Oikeusrekisterikeskus 2019b. Kirjeäännet – Eduskuntavaalit 2019.

Oikeusrekisterikeskus 2019c. Kirjeäänestysmateriaalien tilausmäärät – Eduskuntavaalit 2019.

Sisäministeriö 7/2018. Hallituksen ulkosuomalaispoliittinen ohjelma vuosiksi 2017 – 2021

Suomen vaalitutkimusportaali 2015. Äänestysprosentit eduskuntavaaleissa 1945- Suomessa ja ulkomailla asuvien kansalaisten osalta. Saatavilla <[https://www.vaalitutkimus.fi/fi/aanestysaktiivisuus/aanestysprosentit\\_eduskuntavaaleissa.html](https://www.vaalitutkimus.fi/fi/aanestysaktiivisuus/aanestysprosentit_eduskuntavaaleissa.html)> Luettu 16.3.2020.

Tilastokeskus 2019a. Julkaisu. Eduskuntavaalit: Äänestäneiden tausta-analyysi 2019. Saatavilla <[http://www.stat.fi/til/evaa/2019/03/evaa\\_2019\\_03\\_2019-05-24\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/evaa/2019/03/evaa_2019_03_2019-05-24_tie_001_fi.html)> Luettu 11.3.2020.

Tilastokeskus 2019b. Käsitteet ja määritelmät. Saatavilla <<https://www.stat.fi/meta/kas/aanestysaktiivi.html>> Luettu 14.4.2020.

Tilastokeskuksen tietokanta. Suomen ulkomaan edustustoissa äänestäneet ulkomailla asuvat kansalaiset eduskuntavaaleissa 2019. Saatavilla <[http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_vaa\\_\\_evaa\\_\\_evaa\\_2019/920\\_evaa\\_2019\\_tau\\_152.px/table/tableViewLayout1/](http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaa__evaa__evaa_2019/920_evaa_2019_tau_152.px/table/tableViewLayout1/)> Luettu 13.4.2020.

Väestörekisterikeskus 2017. Lausunto HE 101/2017 luonnoksesta. Saatavilla <<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=33c811eb-b047-49d8-bb7b-1138f36f7de4>> Luettu 16.5.2020.

## Säädökset

Suomen Perustuslaki (731/1999).

Vaalilaki (714/1998).

## Internet-lähteet

Aamulehti 14.1.2019. Uutinen. Saatavilla <<https://www.aamulehti.fi/a/201403377>> Luettu 13.04.2020.

Karjalainen 14.1.2019. Uutinen. Saatavilla<<https://www.karjalainen.fi/uutiset/uutis-alueet/kotimaa/item/206664>> Luettu 13.4.2020.

Oikeusministeriö 2019. Ennakoäänestyspaikat ulkomailla 2019 eduskuntavaaleissa. Saatavilla <[https://vaalit.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/ulkomaan-ennakkoäänestyspaikat-vuoden-2019-eduskuntavaaleissa-vahvistet-1](https://vaalit.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ulkomaan-ennakkoäänestyspaikat-vuoden-2019-eduskuntavaaleissa-vahvistet-1)> Luettu 3.4.2020.

SVT 14.4.2019. Uutinen. Saatavilla <<https://www.svt.se/nyheter/uutiset/yli-6-000-aanesti-kirjeitse-suomen-eduskuntavaaleissa>> Luettu 13.4.2020.

Ulkoministeriö 2020. Suomi Saksassa. Saatavilla <<https://finlandabroad.fi/web/deu/suomi-saksassa>> Luettu 16.5.2020.

USP 1998. Ulkosuomalaisparlamentin istunnon 1998 aloitetiivistelmä. Saatavilla <<https://suomi-seura.fi/usp-aloiteyhteenvedot/>> Luettu 12.3.2020.

USP 2015. Ulkosuomalaisparlamentin istunnon 2015 päätöslauselmayhteenveto. Saatavilla <<https://suomi-seura.fi/usp-ulkosuomalaisparlamentin-paatoslauselmat-istunto-2015/>> Luettu 18.3.2020.

USP 2020. Ulkosuomalaisparlamentin verkkosivut. Saatavilla <<https://suomi-seura.fi/usp-etusivu/>> Luettu 17.3.2020.

## **KIRJALLISUUS**

Dyck, Joshua., & J. Gimpel (2005), "Distance, Turnout, and the Convenience of Voting". *Social Science Quarterly*, 86(3), 531–548.

Evans, Jocelyn (2004), *Voters and voting. Introduction*. London: Sage.

Gronke, Paul, E. Galanes-Rosenbaum, P. Miller, & D. Toffey (2008), "Convenience voting" *Annual Review of Political Science* 11: 437–455.

Jyränki, Antero (2002), "Oikeusvaltio ja demokratia", Teoksessa Aarnio & Uusitupa (toim.) *Oikeusvaltio*, 13–26. Helsinki: Kauppakaari.

Meriluoto, Taina & Tapio Litmanen (2019), "Pelastaako osallistaminen demokratian?" Teoksessa Meriluoto, Taina & Tapio Litmanen (toim.) *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* 7–28. Tampere: Vastapaino.

Olsson, Jan & Joachim Åström (2004), "Electronic voting in Sweden" Teoksessa Norbert Kersting & Harald Baldersheim (toim.) *Electronic voting and Democracy - A Comparative Analysis*, 149–171. New York: Palgrave macmillian.

Peltoniemi, Johanna (2015), "Äänen pitkä matka: Ulkosuomalaisten matala äänestysaktiivisuus ja joustavien äänestysmenetelmien merkitsevyys", *Politiikka* 57(4): 208–225.

Peltoniemi, Johanna (2018), *On the borderlines of voting. Finnish emigrants' transnational identities and political participation*. Tampere: Tampere University Press.

Peltoniemi, Johanna, H. Lahtinen & H. Wass (2019), "Kirjeääni matkalla maailmalta. Ulkosuomalaisten poliittisen osallisuuden toteutuminen", *Yhteiskuntapolitiikka* 84(2): 179–187.

Setälä, Maija (2003). *Demokratian arvo. Teoria, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.

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

Wass, Hanna & A. Blais (2016), "Turnout". Teoksessa Arzheimer, Kai, Jocelyn Evans & M. Lewis-Beck (toim.), *The SAGE Handbook of Electoral Behaviour*, 459–487. Vol. 2. 55. City Road: SAGE Publications Ltd.

Wass, Hanna & S. Borg (2012), "Äänestysaktiivisuus". Teoksessa Borg, Sami (toim.), *Muutosvaalit 2011*, 97–114. Helsinki: Oikeusministeriö.

Wass, Hanna, & S. Borg (2016), "Yhdenvertaisuus äänestyskopissa: äänestysaktiivisuus vuoden 2015 eduskuntavaaleissa". Teoksessa Grönlund, Kimmo & Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015*, 177–199. Helsinki: Oikeusministeriö.

Wass, Hanna (2017), "Toteutuuko vaaleissa yhdenvertaisuus?", Teoksessa Niemi, Mari, Tapio Raunio, Ilkka Ruostetsaari (toim.) *Poliittinen valta Suomessa*, 58–80. Tampere: Vastapaino.

Westinen, Jussi & Sami Borg (2015) "Itä-Suomen vaalipiiriudistuksen vaikutukset". Teoksessa Grönlund, Kimmo & Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen - Eduskuntavaalitutkimus 2015*, 200–248. Helsinki: Oikeusministeriö.

## LIITTEET

### TAULUKKOLUETTELO

|   |    |
|---|----|
| TAULUKKO 1. Kirjeäänestämisen mahdollistamisen perustelut ja vaikutukset vaaliosallistumiseen jaoteltuna ala- ja pääluokkiin (HE 101/2017 vp).....  | 13 |
| TAULUKKO 2. Pääluokkien mukaisten vaikutusten painottuminen perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 3/2017 vp, sen asiantuntijalausunnoissa ja HE 101/2017 vp luonnoksen lausunnoissa..... | 14 |
| TAULUKKO 3. Äänestysaktiivisuus vuosien 1975–2019 eduskuntavaaleissa.....   | 20 |
| TAULUKKO 4. Eduskuntavaaleissa 2019 ulkomailla äänestäneiden jakautuminen äänestysmenetelmän ja asuinmaan mukaan.....   | 23 |
| TAULUKKO 5. Kirjeitse ja edustustossa äänestäneet ulkomailla asuvat Suomen kansalaiset maittain (% kaikista äänestäneistä).....   | 24 |