

Ellen Mäkelä

**ULKOSUOMALAISPARLAMENTIN
ALOITTEIDEN VERTAILU SUOMEN
ULKOSUOMALAISPOLIITTISEEN
OHJELMAAN**

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Kandidaatintutkielma

Toukokuu 2020

TIIVISTELMÄ

Ellen Mäkelä: Ulkосуomalaisparlamentin aloitteiden vertailu Suomen ulkосуomalaispoliittiseen ohjelmaan
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma
Toukokuu 2020

Ulkосуomalaisia asuu maailmalla noin 1,6 miljoonaa, joista noin 300 000 on Suomen kansalaisia. Heillä on oikeus osallistua Suomen politiikkaan ja tulla kuulluksi heitä koskevassa päätöksenteossa. Ulkосуomalaiset kohtaavat kuitenkin erilaisia haasteita, jotka vaikeuttavat heidän poliittisia osallistumismahdollisuuksiaan. Samalla ulkосуomalaisten poliittinen osallistuminen on usein jäänyt politiikan tutkimuksen ulkopuolelle. Suomessa ulkосуomalaisten pääasialliset etujärjestöt ovat Suomi-Seura ry ja sen rahoittama ulkосуomalaisparlamentti. Etujärjestöt tarjoavat tavan ajaa ulkосуomalaisille tärkeitä aiheita Suomen politiikassa. Tässä tutkimuksessa selvitetään, millä tavoin ulkосуomalaiset pyrkivät helpottamaan poliittisia osallistumismahdollisuuksiaan ulkосуomalaisparlamentin aloitteissa ja miten pyrkimykseen vastataan Suomen ulkосуomalaispoliittisessa ohjelmassa.

Aineistona toimivat ulkосуomalaisparlamentin vuosien 2012, 2015 ja 2017 kokouksien aloiteyhteenvedot sekä Suomen ulkосуomalaispoliittinen ohjelma vuosille 2017–2021. Tutkimuksen viitekehyksenä toimii maastamuuttajien poliittiseen osallistumiseen ja representaatioon liittyvä aikaisempi tutkimuskirjallisuus. Todennäköisyyteen ja mahdollisuuksiin osallistua lähtömaiden politiikkaan vaikuttavat oman kansallisen identiteetin vahvuus sekä lähtömaan suhtautuminen maastamuuttoon. Fyysiset esteet, kuten liian pitkät tai kalliit äänestysmatkat, huono poliittinen tiedotus tai itselle tärkeiden aiheiden puuttuminen vaalikeskustelusta vähentävät maastamuuttajien poliittista osallistumista. Maastamuuttajat kohtaavat myös erilaisia edustavuusongelmia lähtömaidensa politiikassa.

Tutkimusmetodina käytetään teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Ulkосуomalaisten aloitteet luokitellaan aiheittain ensin alaluokkiin, jotka yhdistellään neljäksi pääluokaksi. Pääluokat ovat *äänestys- ja vaaliosallistuminen*, *poliittisen tiedon saatavuus*, *ulkосуomalaisten edunvalvonta* ja *ulkосуomalaisparlamentin toiminta*. Aiheet heijastelevat viitekehyksessä käsiteltyjä maastamuuttajien kohtaamia poliittisen osallistumisen haasteita. Aloitteet kertovat, mitä aiheita ulkосуomalaiset haluavat nostaa esille keskusteluun. Tutkimuksen analyysiosassa verrataan saatuja pääluokkia ulkосуomalaispoliittisen ohjelman kolmeen eri osioon: *Ulkосуomalaisten äänestysaktiivisuuden lisääminen*, *Ulkосуomalaisille suunnattu viestintä ja tiedonvälitys* sekä *Ulkосуomalaisparlamentin toiminnan turvaaminen*. Kaikkia neljää teemaa pyritään edistämään erilaisten politiikkalinjausten ja toimenpiteiden avulla. Ohjelma tunnustaa tarpeen edistää ulkосуomalaisten poliittista osallistumista ja poistaa sitä vaikeuttavia esteitä. Ohjelmassa ei vastata jokaiseen ulkосуomalaisparlamentin aloitteeseen tai päätöslauselmaan, eikä se tarjoa ratkaisua kaikkiin ulkосуomalaisten kohtaamiin ongelmiin. Se onnistuu kuitenkin kuvastamaan ulkосуomalaisyhteisön tärkeimpiä tavoitteita sekä ulkосуomalaisparlamentin ja Suomi-Seura ry:n jatkuvaa edustustyötä.

Avainsanat: ulkосуomalaiset, ulkосуomalaisparlamentti, ulkосуomalaispoliittinen ohjelma, poliittinen osallistuminen, poliittinen edustus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	1
1.1. Ulkosuomalaiset ja ulkosuomalaisparlamentti.....	2
1.2. Tutkimusongelma ja -kysymykset.....	4
2. Tutkimuksen viitekehys.....	5
2.1. Ulkosuomalaisten poliittinen osallistuminen	5
2.1.1. Kansallinen identiteetti	6
2.1.2. Lähtömaan suhtautuminen maastamuuttajiin.....	8
2.1.3. Poliittisen osallistumisen haasteet.....	9
2.2. Ulkosuomalaisten poliittinen representaatio	11
3. Tutkimusaineisto.....	12
3.1. Ulkosuomalaisparlamentin aloiteyhteenvedot	12
3.2. Suomen hallituksen ulkosuomalaispoliittinen ohjelma vuosille 2017–2021	14
4. Analyysimenetelmä	15
5. Aloitteyhteenvedot.....	16
5.1. Vuoden 2012 aloiteyhteenvedot.....	16
5.2. Vuoden 2015 aloiteyhteenvedot.....	18
5.3. Vuoden 2017 aloiteyhteenvedot.....	21
5.4. Ryhmittely pääluokkiin	23
6. Aloitteiden vertailu Suomen ulkosuomalaispoliittiseen ohjelmaan	24
6.1. Äänestys- ja vaaliosallistumisen helpottaminen.....	25
6.2. Poliittisen tiedon saatavuus	27
6.3. Ulkosuomalaisten edunvalvonta ja ulkosuomalaisparlamentin toiminta	28
7. Johtopäätökset.....	29
Lähteet.....	32

Taulukot ja kuviot

Kuvio 1. Ulkosuomalaisparlamentin päätöksenteon kulku	13
Taulukko 1. Vuoden 2012 aloitteet alaluokissaan	17
Taulukko 2. Vuoden 2012 alaluokat kvantifioituina	17
Taulukko 3. Vuoden 2015 aloitteet alaluokissaan	18
Taulukko 4. Vuoden 2015 alaluokat kvantifioituina	20
Taulukko 5. Vuoden 2017 aloitteet alaluokissaan	22
Taulukko 6. Vuoden 2017 alaluokat kvantifioituina	22
Taulukko 7. Pääluokat kvantifioituina	23

1. Johdanto

Ulkosuomalaiset ja muut maastamuuttajat ovat pitkään jääneet politiikan tutkimuksen ulkopuolelle. Poliittista osallistumista on käsitelty perinteisesti maassa asuvien kansalaisten kautta, eikä ulkomailta äänestäneiden äänistä usein edes puhuta, kun keskustellaan Suomen virallisista äänestysprosentteista. Ulkomailta asuu kuitenkin noin 1,6 miljoonaa ulkosuomalaista, joista noin 300 000 on Suomen kansalaisia ja oikeutettuja äänestämään Suomen vaaleissa (Sisäministeriö 2018a, 9). Pelkästään äänioikeutettujen ulkosuomalaisten määrä on lähes viisi prosenttia kaikista äänioikeutetuista ja siten verrattavissa esimerkiksi ruotsia äidinkielenään puhuviin suomalaisiin (Peltoniemi 2014, 145).

Ulkosuomalaiset kohtaavat kuitenkin poliittisessa osallistumisessaan erilaisia haasteita. Äänestysaktiivisuus ulkomailta asuvien suomalaisten keskuudessa on ollut perinteisesti hyvin matalaa. 2000-luvun eduskuntavaaleissa vain noin 8–11 prosenttia ulkosuomalaisista käytti äänioikeuttaan, mikä tarkoittaa, että noin 90 prosenttia väestöstä ei äänestänyt ollenkaan (Sisäministeriö 2018a, 40). Kun tietty vähemmistö jää jatkuvasti aliedustetuksi äänestystuloksissa, se saattaa muodostaa ongelmia valtion poliittisen järjestelmän edustavuudelle ja demokraattisuudelle (Peltoniemi 2018a, 107, 115). Tämä tutkimus selvittää, miten ulkosuomalaiset ovat itse pyrkineet parantamaan osallistumismahdollisuuksiaan Suomen politiikkaan ja miten pyrkimyksiin on vastattu.

Tutkimuksessa tarkastellaan myös ulkosuomalaisparlamentin (USP) roolia väestön osallistumismahdollisuuksien parantamisessa. USP:n rooli ulkosuomalaisten edunvalvojana on merkittävä. Parlamentin kokouksien kautta ulkosuomalaiset pystyvät tekemään suoraan aloitteita heille tärkeistä aiheista ja saamaan äänensä kuulumaan Suomen poliittisessa päätöksenteossa. Tutkimus käsittelee näitä USP:n täysistuntoihin valmisteltuja aloitteita ja vertaa niitä Suomen valtioneuvoston ulkosuomalaispoliittiseen ohjelmaan. Aloitteita tutkitaan vuosilta 2012–2017, jonka aikana USP on pitänyt kolme virallista kokousta. Aloitteet on rajattu näihin kolmeen kokoukseen, koska näitä aikaisemmat aloitteet ovat vaikuttaneet jo edelliseen, vuosien 2012–2016 ulkosuomalaispoliittiseen ohjelmaan. USP:n edustustyö on kuitenkin pitkäkestoista ja jatkuvaa, joten voimme olettaa myös aikaisempien kokouksien päätöslauselmien ja jo tehdyn edustustyön vaikuttavan myös nykyiseen ulkosuomalaispolitiikkaan.

Tutkimus suoritetaan laadullisesti sisällönanalyysin avulla. Aineisto kerätään USP:n aloiteyhteenvedoista vuosilta 2012, 2015 ja 2017 sekä hallituksen ulkosuomalaispoliittisesta ohjelmasta vuosille 2017–2021. Yhteenvedoista kerätään ensin kaikki poliittiseen osallistumiseen liittyvät aloitteet, jotka luokitellaan sisällönerittelyn avulla aiheittain. Tutkimuksessa avataan aloitteissa esiin tulevia poliittisen osallistumisen haasteita ja ulkosuomalaisille tärkeimpiä

kehityskohtia. Näitä teemoja vertaillaan analyysissa ulkosuomalaispoliittisen ohjelman politiikkalinjauksiin.

Tutkimuksen alussa avataan tärkeimpiä käsitteitä sekä tutkimuksen viitekehystä. Viitekehys on jaettu käsittelemään ulkosuomalaisten poliittista osallistumista ja representaatiota. Aikaisempi tutkimus ja kansainvälinen kirjallisuus avaavat syitä, miksi maastamuuttajat joko pyrkivät osallistumaan tai jättävät osallistumasta lähtömaansa politiikkaan. Vahva kansallinen identiteetti sekä hyvä suhde maastamuuttajien ja lähtömaan välillä vaikuttavat osallistumiseen positiivisesti. USP:n kaltaiset etujärjestöt taas mahdollistavat ulkokansalaisten yhteisten tavoitteiden ajamisen.

Viitekehysten esittelyn jälkeen käsitellään aineisto ja esitetään valmiit luokittelut. Käsiteltäviä aineistoja verrataan Suomen ulkosuomalaispoliittiseen ohjelmaan tutkimuksen analyysiosiossa. Vertailun lisäksi on tarpeellista analysoida ulkosuomalaispoliittisen ohjelman konkreettisia seurauksia, eli miten ulkosuomalaisten aloitteisiin on vastattu ja miten väestön poliittista osallistumista on pyritty helpottamaan.

1.1. Ulkosuomalaiset ja ulkosuomalaisparlamentti

Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmät käsitteet ovat ulkosuomalaiset ja ulkosuomalaisparlamentti. Määrittelen ensin mitä tarkoitetaan ulkosuomalaisuudella ja keihin ilmaisulla viitataan. Tämän jälkeen avaan ulkosuomalaisparlamentin historiaa, toimintaa ja periaatteita.

Ulkosuomalaiset

Ulkosuomalaisilla tarkoitetaan niitä noin 1,6 miljoonaa Suomen rajojen ulkopuolella asuvaa henkilöä, joilla on joko Suomen kansalaisuus tai suomalaiset sukujuuret (Sisäministeriö 2019). Suomalaisuus tässä kontekstissa viittaa siis joko viralliseen kansalaisuuteen tai suomalaiseen identiteettiin ja kulttuuriperimään. Tarkkoja tilastoja ulkosuomalaisten määrästä ei ole, joten luku on tämän hetken parhaaksi katsottu arvio. Ulkomailla asuvien Suomen kansalaisten määrän tiedetään olevan noin 300 000 (mt.). Henkilöitä, joilla on suomalaiset sukujuuret, taas on paljon enemmän, eivätkä he näy suoraan Suomen tilastoissa. Määrät eivät välttämättä näy edes asuinmaiden omissa tilastoissa, koska kaikkialla ei ole otettu käyttöön kattavia väestörekistereitä.

Suomesta on jo 1500- ja 1600-luvuilla muutettu suurissa määrin Ruotsiin ja myöhemmin Atlantin yli Yhdysvaltoihin ja Kanadaan (Sisäministeriö 2018a, 12). Kaikissa kolmessa maassa asuu edelleen suuret määrät ihmisiä, joiden sukujuuret johtavat Suomeen. Euroopan unionin jäsenyyden ja sen kautta avautuneen vapaan liikkuvuuden myötä yhä useampi suomalainen on muuttanut muualle Eurooppaan (mt., 12). Myös Suomeen on muutettu muualta maailmalta. Globalisoituneessa

maailmassa rajojen merkitys hälvenee, eivätkä kansalaisuus tai identiteetti määriy enää pelkän asuinalueen mukaan. Yhä useammilla saattaa olla useampia, sekä asuin- että lähtömaan, kansalaisuuksia.

Ulkosuomalaisten poliittisen osallistumisen ja erityisesti äänestysaktiivisuuden tutkimisen kannalta on tärkeää huomata, että vain noin 300 000 Suomen kansalaisuuden omistavalla ulkosuomalaisella on äänioikeus Suomen vaaleissa (Sisäministeriö 2019). Kokonaismäärään lasketaan kuitenkin myös alaikäiset, joten todellinen määrä on hieman pienempi. Vuoden 2019 eduskuntavaaleissa tarkka ulkosuomalaisten äänioikeutettujen määrä oli 254 574 (Tilastokeskus 2019). Ulkosuomalaisparlamentin toimintaan ja edustukseen kuuluu myös se osa väestöstä, joilla ei ole Suomen passia tai äänioikeutta (Ylänkö 2016, 5).

Ulkosuomalaisparlamentti

Tutkimuksen kannalta on olennaista avata myös ulkosuomalaispolitiikkaa ja ulkosuomalaisparlamentin toimintaa. Siirtolaisuus alkoi nousta poliittiseksi kysymykseksi suomalaisten muuttaessa 1800-luvulla yhä suuremmissa määrissä Yhdysvaltoihin (Sisäministeriö 2018a, 14). Suurien väestömäärien muuttaessa maasta yhteiskunta kohtasi uudenlaisia haasteita. Konkreettisia toimia saatiin aikaan kuitenkin vasta Suomen itsenäistymisen jälkeen. Vuonna 1927 perustettiin Suomi-Seura ry, jonka tarkoitus oli toimia ulkosuomalaisten etu- ja asiantuntijajärjestönä (mt., 14). Tarve viralliselle poliittiselle edunvalvonnalle kuitenkin kasvoi lisääntyvän maastamuuton myötä. Vastauksena tähän tarpeeseen perustettiin ulkosuomalaisparlamentti, joka aloitti toimintansa vuonna 1997 (Ylänkö 2016, 6). Parlamentin tarkoituksena on luoda yhtenäinen ääni ulkosuomalaisille Suomen politiikassa ja toimia yhteisön edunvalvojana. Ylängön (2016, 5) mukaan parlamentin on tarkoitus olla ”ulkosuomalaisten yhteistyöfoorumi, jossa maailmalla asuvat suomalaiset yhdessä päättävät tärkeäksi kokemistaan asioista”. USP:n toiminta tarjoaa suoran keskusteluyhteyden ja mahdollisuuden vaikuttaa Suomen valtiovaltaan (Sisäministeriö 2018a, 15).

USP toimii yhteistyössä Suomi-Seura ry:n kanssa. Suomi-Seuran kulloinenkin puheenjohtaja on myös parlamentin puhemies. Tämän lisäksi seura on parlamentin sihteeristö ja rahoittaja. USP:n muu puhemiehistö koostuu kahdeksan eri ulkosuomalaisalueen valitsemista edustajista. Ajatuksena on edustaa mahdollisimman laajasti eri puolille maailmaa muuttaneita suomalaisia. Parlamentin päätökset linjataan kokouksissa, joihin kaikki aktiiviset ja perusluonteeltaan suomalaiset ulkosuomalaisyhteisöt voivat osallistua. Ratifioimalla USP:n säännöt yhteisöt saavat oikeuden osallistua USP:n kokouksiin, lähettää aloitteita ja äänestää niistä tehdyistä esityksistä. (Ylänkö 2016,

5–6, 30–39.) Vuonna 2020 tällaisia yhteisöjä on yhteensä 538 ja 36 eri maassa (Suomi-Seura ry 2020a).

Suomi-Seura ja USP ovat suurimmat ulkosuomalaisten poliittiset edustajat ja edunvalvojat. USP:n puhemiehistön tehtävä on ajaa kokouksissa päätettyjä linjauksia Suomen politiikassa. USP:n puhemies muun muassa luovuttaa kokousten päätöslauselmat Suomen pääministerille pitäen hallitusta ajan tasalla ulkosuomalaisille tärkeistä asioista. USP:n puhemiehistö kokousta kahdesti vuodessa, mutta edustustyötä tehdään kokousten välissä sihteeristön eli Suomi-Seuran toimesta (Ulkosuomalaisparlamentti 2012, 3). USP laatii kokouksien välillä toimintaraportit, jotka kuvaavat erikseen jokaisen päätöslauselman ajamiseen tehtyä työtä. Raportit jaetaan kokouksen osallistujille ja julkaistaan Suomi-Seuran verkkosivuilla. Edustustyö voi tarkoittaa esimerkiksi keskusteluja, tapaamisia tai muuta yhteistyötä asiaankuuluvien viranomaisten kanssa. Esimerkiksi ehdotetut lakiuudistukset vaativat usein pidempiaikaisia neuvotteluja eri ministeriöiden ja työryhmien kanssa.

USP on yli 20 vuoden uransa aikana onnistunut ajamaan muun muassa kaksoiskansalaisuus- ja kirjeäänestämisuudistukset Suomen lakiin (Suomi-Seura ry 2020b). Näitä uudistuksia pidetäänkin USP:n suurimpina saavutuksina ja esimerkkeinä parlamentin vaikutusvallasta. Kaksoiskansalaisuusudistus tuli voimaan vuonna 2003. Lakiuudistus mahdollisti Suomen kansalaisuuden toisen maan kansalaisuuden rinnalle (Kansalaisuuslaki 16.5.2003/359). Näin kansalaisuuksien välillä ei jouduta valitsemaan ja mahdollisesti luopumaan toisen antamista eduista. Vuonna 2017 hyväksytty ja 2018 voimaan tullut kirjeäänestysuudistus taas mahdollisti äänestämisen Suomen vaaleissa kirjeitse (Valtioneuvosto 2017). Ennen uudistusta ulkomailla äänestäminen oli sallittua vain ennakkoon Suomen virallisessa edustustossa. USP:n rooli ulkosuomalaispoliittisten kysymysten ajajana on merkittävä ja sen rooli ulkosuomalaisyhteisössä ainutlaatuinen. Sen toimintaa Suomen politiikassa ei ole kuitenkaan laajasti tutkittu. Näistä syistä parlamentti ja sen aloitteet on valittu tämän tutkimuksen tutkimuskohteeksi.

1.2. Tutkimusongelma ja -kysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millaisia poliittisen osallistumisen haasteita ulkosuomalaisilla on ja miten näihin on pyritty vastaamaan sekä yhteisön omissa aloitteissa että Suomen hallituksessa. Tutkimuskysymyksiä on kaksi:

- 1) Miten ulkosuomalaiset pyrkivät parantamaan poliittisia osallistumismahdollisuuksiaan ulkosuomalaisparlamentin aloitteissa?
- 2) Miten Suomen ulkosuomalaispoliittinen ohjelma vastaa ulkosuomalaisparlamentin aloitteisiin?

Ensimmäinen tutkimuskysymys pohjautuu ulkosuomalaisparlamentin aloiteyhteenvedoihin. Yhteenvedoista poimitaan kaikki poliittiseen osallistumiseen liittyvät aloitteet, jotka luokitellaan aiheittain. Toiseen kysymykseen vastataan vertailemalla aloitteissa esille tulevia teemoja Suomen ulkosuomalaispoliittisen ohjelman politiikkalinjauksiin. Tavoitteena on verrata sitä, miten ulkosuomalaisyhteisöjen esille tuomat poliittisen osallistumisen haasteet sekä ehdotetut toimintasuunnitelmat on otettu hallituksen linjauksissa huomioon.

2. Tutkimuksen viitekehys

Tutkimuksen viitekehysenä toimii ulkosuomalaisten poliittinen osallistuminen sekä poliittinen representaatio. Poliittisen osallistumisen tutkiminen auttaa ymmärtämään tutkimusaineistona toimivia USP:n aloitteita sekä Suomen ulkosuomalaispolitiikkaa. Avaan tässä luvussa aiheeseen liittyvää aikaisempaa kirjallisuutta. Aiheesta on tehty jonkin verran kansainvälistä tutkimusta, mutta sen kohteena ovat usein olleet uudet demokratiat ja kehittyvät maat. Pohjoismaiden ja Suomen kontekstissa vertailukelpoista tutkimusta on tehty vähemmän.

Esittelen tässä luvussa myös aikaisempaa tutkimusta maastamuuttajien poliittisesta representaatiosta. Aihe on olennainen USP:n toiminnan ymmärtämiseksi, koska Suomi-Seura ja USP toimivat ulkosuomalaisten suurimpina edustajina ja edunvalvojina. Käytän apunani kansainvälistä kirjallisuutta ja suomalaisia tutkimuksia USP:n kaltaisten etujärjestöjen tarjoamista mahdollisuuksista vähemmistöille.

2.1. Ulkosuomalaisten poliittinen osallistuminen

Poliittisella osallistumisella tarkoitetaan yleisesti ottaen kansalaisten pyrkimyksiä vaikuttaa hallituksen valintaan tai sen politiikkaan (Kestilä-Kekkonen 2014, 41). Perinteisesti osallistuminen on nähty suhteessa hallintokoneistoon, johon kansalaiset pystyvät vaikuttamaan äänestämällä ja vaaleihin osallistumalla. Nykypäivänä osallistumismuodot ovat kuitenkin monimuotoistuneet ja kansalaisyhteiskunnan toiminta on laajentunut. Globalisaation myötä myös rajojen merkitys on hälventynyt, eikä poliittinen osallistuminen tapahdu enää yksin valtion sisällä. Vuonna 2014 toisessa kuin synnyinmaassaan asui jopa noin 215 miljoonaa ihmistä, eli noin kolme prosenttia koko maailman väestöstä (Meseguer & Burgess 2014, 1). Ulkokansalaiset muodostavat merkittävän vähemmistön, jonka osallistumista ja vaikutusvaltaa kotimaidensa politiikkaan on alettu tutkia tarkemmin vasta 2000-luvulla.

Suomen kontekstissa ulkokansalaisten poliittista osallistumista on tutkinut erityisesti Johanna Peltoniemi. Peltoniemi (2018a; 2014) on suorittanut laajat ulkosuomalaisiin ja Suomessa asuviin

kohdistuneet kyselyt, joiden perusteella hän on pystynyt tunnistamaan ulkosuomalaisten poliittiseen osallistumiseen ja äänestyskäyttäytymiseen liittyviä piirteitä. Kyselyjen mukaan ulkosuomalaiset ja Suomessa asuvat osallistuvat suunnilleen yhtä paljon yhteiskunnallisesti, mutta vaaliosallistumisessa ero on suuri (Peltoniemi 2018a, 108–111). Suomessa asuvien äänestysprosentit vuoden 2019 eduskuntavaaleissa ovat lähes kuusikertaiset ulkosuomalaisiin verrattuna (Oikeusministeriö 2019). Koska äänestysosallistumisessa ero on selkein, myös ulkokansalaisten poliittista osallistumista tutkiva kirjallisuus perustuu pitkälti sen tutkimiseen.

On kuitenkin huomattava, että osa ulkosuomalaisista saattaa äänestää asuinmaansa vaaleissa, jolloin erona ei ole niinkään haluttomuus osallistua politiikkaan ylipäätään, vaan haluttomuus osallistua Suomen politiikkaan. Tutkijat ovatkin pohtineet syitä siihen, miten maastamuuttajat tekevät päätöksensä osallistua lähtömaansa tai asuinmaansa politiikkaan. Osallistuminen yhteen ei aina välttämättä poissulje toista, mutta se saattaa keskittyä enemmän jompaankumpaan maahan.

Käsittelen tässä luvussa niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat ulkosuomalaisten ja yleisesti maastamuuttajien todennäköisyyteen osallistua lähtömaansa politiikkaan. Aihetta tutkivassa kirjallisuudessa nostetaan sekä kansallisen identiteetin vahvuus että lähtömaan suhtautuminen maastamuuttajiin merkittäviksi tekijöiksi osallistumispäätöstä tehdessä. Avaan lopuksi myös niitä haasteita, joita ulkosuomalaiset kohtaavat osallistuessaan Suomen politiikkaan.

2.1.1. Kansallinen identiteetti

Ulkosuomalaisten ja yleisesti maastamuuttajien poliittiseen osallistumiseen liittyy vahvasti käsitys kansallisesta identiteetistä. Tutkimukset kansallisen identiteetin (tai identiteettien) muotoutumisesta antavat kuvaa siitä, miksi tai miten maastamuuttajat pyrkivät osallistumaan lähtömaidensa politiikkaan. Suuri osa maastamuuttajista pyrkii pitämään yhteyden lähtömaahansa maantieteellisestä etäisyydestä huolimatta (Peltoniemi 2018b, 392). Oletuksena on, että mitä vahvempi identifioituminen lähtömaahan ja sen kansalaisuuteen on, sitä todennäköisemmin henkilö haluaa osallistua maan politiikkaan (mt., 394).

Ollilan (1998, 127) mukaan sosiaalinen identiteetti perustuu ihmisen näkemykseen itsestään osana jotakin ryhmää tai kansaa. Yksilön tulee identifioida itsensä osaksi ryhmää, jakaa käsitys sen yhteisestä historiasta ja tulevaisuudesta sekä omalla toiminnallaan ylläpitää ryhmänsä erityispiirteitä (mt., 127). Kansallinen identiteetti rinnastetaan usein myös kansalaisuuteen, mutta se ei vaadi virallista, laillista asemaa. Peltoniemi (2018a, 37–38) esittää, että kansalaisuus voidaan ymmärtää laillisen aseman, kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien, poliittisen osallistumisen tai kansaan

kuulumisen tunteen kautta. Tunne yhteisestä, jaetusta kotimaasta riittää siis muodostamaan kansallisen identiteetin (Peltoniemi 2018b, 393).

Globalisaation ja jatkuvien muuttoliikkeiden yleistymisen myötä identiteetin rajaaminen yhden valtion rajojen tai kansalaisuuden sisälle on muuttunut vaikeammaksi. Maastamuuttajien kansallinen identiteetti voi olla jakautunut sekä lähtö- että asuinmaan välille, jolloin puhutaan transnationalismista (mt., 394). Yksittäinen vahvempi identiteetti on kuitenkin yleisempi maastamuuttajien keskuudessa (Peltoniemi 2018a, 35). Jos maastamuuttaja identifioituu useampaan maahan ja kansalaisuuteen, hän saattaa osallistua joko vahvemman tai molempien identiteettien mukaan. Olemassa olevaa kansalaisuutta tai identiteettiä harvemmin vaihdetaan muutettaessa uuteen maahan. Identiteetin vahvuus saattaa kuitenkin vähentyä ulkomailla syntyneiden uusien sukupolvien mukana, ellei siteitä lähtömaahan ylläpidetä (Peltoniemi 2018b, 397). Nuoremmat sukupolvet ovat usein vähemmän kiinnostuneita vanhempiensa tai isovanhempiensa lähtömaiden politiikasta (mt., 397).

Peltoniemen kyselytutkimusten mukaan suomalaisen identiteetin vahvuus vaikuttaa erityisesti kiinnostukseen Suomen politiikasta. Ulkосуomalaiset, jotka identifioivat itsensä suomalaisiksi seuraavat todennäköisemmin Suomen politiikkaa uutisten, internetin ja sosiaalisen median kautta. Heikko suomalainen identiteetti vaikuttaa myös todennäköisyyteen osallistua asuinmaan vaaleissa Suomen vaalien sijaan. (Peltoniemi 2018b, 400–401.)

Ajatus kansallisesta identiteetistä nousi Suomessa yleiseen keskusteluun 1960-luvulla kaupungistumisen ja Ruotsiin suuntautuneiden muuttoliikkeiden aikana (Ollila 1998, 128). Ollilan (mt., 128) mukaan tämä osoittaa, että muuttaessaan kotipaikkakunniltaan ihmiset tulevat paremmin tietoisiksi identiteeteistään. Myös USP:n toiminta perustuu ajatukseen yhteisestä suomalaisesta identiteetistä. USP:n kokouksiin osallistuvien yhteisöjen tulee olla ”perusluonteeltaan suomalaisia” (Ylänkö 2016, 16). Tällä suomalaisella perusluonteella viitataan yhteiseen suomalaiseen identiteettiin ja jaettuihin kulttuuripiirteisiin. Koska USP:n toiminnassa ei toimi muita kuin ”perusluonteeltaan suomalaisia” yhteisöjä, voimme olettaa, että osallistujat identifioituvat ainakin jossain määrin Suomeen. Poliittisen toiminnan ja USP:n aloitteiden kautta halutaan varmistaa ulkосуomalaisten rooli ja vaikuttamismahdollisuudet Suomen politiikassa.

Myös Suomen ulkосуomalaispoliittisessa ohjelmassa korostetaan tarvetta ylläpitää suomalaisia kulttuuripiirteitä ja kulttuuri-identiteettiä ulkосуomalaisten keskuudessa (Sisäministeriö 2018a, 9). Suomen perustuslaissa mainitaan jokaisen asukkaan oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (Oikeusministeriö 2020). Oikeus omaan kulttuuri-identiteettiin turvataan myös siirtolaisia koskevissa

kansainvälisissä sopimuksissa (Sisäministeriö 2018a, 9). Suomen ulkosuomalaispoliittisen ohjelman näkemys on, että on sekä lähtö- että vastaanottavan maan edun mukaista sallia muuttajien ylläpitää identiteettiään ja siteitään kotimaahansa (mt., 9).

2.1.2. Lähtömaan suhtautuminen maastamuuttajiin

Maastamuuttoa ja maastamuuttajien poliittista osallistumista on tutkittu usein pelkästään vastaanottavan maan kautta. Poliittiseen osallistumiseen vaikuttaa kuitenkin myös lähtömaan suhtautuminen ulkokansalaisiinsa ja maan harjoittama politiikka maastamuuttajia kohtaan (Østergaard-Nielsen 2003). Vuorovaikutuksen merkitys on suuri, koska se vaikuttaa siihen millaisia mahdollisuuksia maastamuuttajilla on osallistua lähtömaidensa politiikkaan. Jos suhde on huono, maastamuuttajille ei välttämättä tarjota tietoa tai osallistumismahdollisuuksia, eivätkä he vastavuoroisesti välttämättä halua osallistua. Maat eivät tällöin myöskään pyri ylläpitämään maastamuuttajiensa kansallisia identiteettejä, mikä saattaa johtaa siteiden heikkenemiseen ja poliittisen osallistumisen vähenemiseen.

Maastamuutto tarjoaa maille uuden vaikutuskanavan ulkomailla asuvien kansalaisten taloudellisen, sosiaalisen ja poliittisen toiminnan kautta (Østergaard-Nielsen 2003, 4). Talous on usein maiden suurin motivaatio ylläpitää siteitä maastamuuttajiinsa (mt., 15). Merkitys korostuu erityisesti köyhemmissä maissa, joissa on paljon työperäistä muuttoliikettä rikkaampiin maihin. Maastamuuttajien rahalähetykset takaisin kotimaihinsa kehittävät maan taloutta (Levitt & Jaworsky 2007, 145). Ulkomaille muuttaneet saattavat myös lisätä kysyntää kotimaisille tuotteille uusissa asuinmaissaan lisäten näin kansainvälistä kauppaa (mt., 145).

Myös maastamuuton sosiaaliset hyödyt voivat motivoida maita tukemaan ulkokansalaisiaan. Maastamuuttajat oppivat ja tuovat mukanaan uusia taitoja ja tietoa (Piper 2009, 216). Suuri osa Suomen maastamuuttajista palaa takaisin Suomeen jossain vaiheessa elämäänsä. Paluumuuttajat pystyvät hyödyntämään ulkomailla opittua palatessaan kotimaahansa. Ulkokansalaisten voidaan odottaa toimivan myös lähtömaidensa ”hyvinä lähettiläinä” kehittäen lähtömaidensa maakuvia ulkomailla (Østergaard-Nielsen 2003, 18). Lähettävät maat ovatkin usein maastamuuton kannattajia, toivoen hyötyvänsä ulkokansalaistensa toiminnan kautta (mt., 9). Joissakin maissa maastamuuton pelkona voi kuitenkin olla koulutettujen, hyvätuloisten kansalaisten katoaminen ulkomaille (mt., 9). Tällöin maastamuuttoon ja -muuttajiin saatetaan suhtautua negatiivisemmin, eikä suhteita pyritä ylläpitämään.

Tutkijoiden mukaan olennainen tekijä lähtömaiden ja ulkokansalaisten suhteelle on lähtömaan suhtautuminen kaksoiskansalaisuuteen. Vuonna 1960 noin 66 prosenttia maailman valtioista poisti

kansalaisuuden niiltä, jotka olivat hakeneet sitä toisesta maasta. Vuonna 2013 määrä oli laskenut 31 prosenttiin. Kaksoiskansalaisuuden sallimisella maat voivat ylläpitää siteitä ulkokansalasiinsa ja varmistaa, etteivät nämä luovu alkuperäisistä kansalaisuuksistaan. Kaksoiskansalaisuuden sallimisen nähdään nostavan maastamuuttajien todennäköisyyttä osallistua lähtömaansa politiikkaan. Menettäessään kansalaisuuden maastamuuttajien mahdollisuudet osallistua Suomen yhteiskuntaan ja politiikkaan vähenevät merkittävästi. (Peltoniemi 2018b, 395–398.)

Ensimmäisten suurten suomalaisten muuttoliikkeiden aikaan 1800-luvulla Suomessa suhtautuminen siirtolaisiin oli negatiivinen (Sisäministeriö 2018a, 12). Maa kohtasi uudenlaisia ongelmia vähentyneen väestön takia, eikä ratkaisuja ollut helppo keksiä. Näkemys on kuitenkin muuttunut ja nykyään suhde on suhteellisen vahva; USP tekee suoraan yhteistyötä Suomen valtiovallan kanssa ulkosuomalaispoliittisissa kysymyksissä. Suomi suhtautuu ulkosuomalaisiin positiivisesti nähdessä heidät voimavarana ulkomailla, ja jopa valtakunnan presidentti muistaa väestöä vuosittaisilla itsenäisyyspäivän puheillaan. Kaksoiskansalaisuus sallittiin Suomessa vuonna 2003 USP:n ajettua sitä Suomen lainsäädäntöön vuosia (Suomi-Seura ry 2020b). Tämä on mahdollistanut osallistumisen niiden keskuudessa, jotka olisivat joutuneet luopumaan Suomen kansalaisuuden tuomasta äänioikeudesta ja muista eduista. Ulkosuomalaispoliittisen ohjelman kautta Suomi pyrkii ylläpitämään suhteita ulkomailla asuviin kansalasiinsa. Suomen näkökulmasta ulkosuomalaiset nähdään voimavarana, jonka kautta Suomen tunnettuus lisääntyy ulkomailla. Ohjelmassa tuodaankin esille ulkosuomalaisten positiivisia vaikutuksia Suomen elinkeino-, kulttuuri-, ja poliittiseen elämään. (Sisäministeriö 2018a, 9–10.)

2.1.3. Poliittisen osallistumisen haasteet

Kuten aikaisemmissa luvuissa on todettu, heikko kansallinen identiteetti ja lähtömaan negatiivinen suhtautuminen maastamuuttajiinsa saattavat johtaa osallistumatta jättämiseen. Syynä voivat olla myös yleisesti vähäinen kiinnostus politiikkaa kohtaan tai halu osallistua pelkästään asuinmaan päätöksentekoon. Aihetta tutkittaessa on kuitenkin otettava huomioon, millaisia haasteita osallistumiselle on olemassa. Kynnys osallistua kotimaan politiikkaan on paljon korkeampi ulkokansalaisilla kuin maassa asuvilla, koska ulkokansalaiset kohtaavat erilaisia esteitä ja hidasteita poliittiselle osallistumiselleen (Peltoniemi 2018b, 397). Haasteiden esille tuominen on tutkimuksen kannalta tärkeää, koska tutkimusaineistona toimivat aloiteyhteenvedot sekä ulkosuomalaispoliittiset linjaukset on tarkoitettu edistämään osallistumismahdollisuuksia. Aloitteet liittyvät niihin aiheisiin, joissa ulkosuomalaisyhteisö näkee niiden tekohetkellä ongelmia.

Aikaisempi ulkosuomalaisten poliittista osallistumista koskeva tutkimus on keskittynyt erityisesti syihin ulkosuomalaisten vähäisen äänestysaktiivisuuden takana. Äänestysprosentit ovat selkeästi mitattavissa olevia tietoja ulkosuomalaisten poliittisesta osallistumisesta. Peltoniemen ym. (2019, 179) mukaan äänestämisen fyysiset esteet ovat yksi syy alhaisten prosenttien takana. Ennen kirjeäänestyksen voimaantuloa vuonna 2018 ulkosuomalaiset pystyivät äänestämään pelkästään ennakkoon Suomen virallisissa edustustoissa ja niiden alaisissa toimipaikoissa (Ulkosuomalaiset vaaleissa 2019). Joillekin äänestäminen merkitsi siis pitkiä ja mahdollisesti kalliita matkoja lähimpään edustustoon. Esimerkiksi presidentinvaalien mennessä toiselle kierrokselle matka tuli toistaa taas uudestaan. Edustustoja on myös vähennetty budjettisyistä Juha Sipilän hallituksen ja silloisen ulkoministeri Timo Soinin toimesta (Ulkopoliittinen instituutti 2013). Joistain maista lähetystöt on lakkautettu kokonaan, jolloin äänestyspaikoiksi on jouduttu järjestämään esimerkiksi hotelleja.

Fyysiset esteet, kuten liian pitkä tai kallis äänestysmatka ovat tutkimusten mukaan yksi yleisimmistä syistä jättää äänestämättä ulkosuomalaisten keskuudessa. Ulkosuomalaisilla teetetyssä kyselyssä paljastui, että asuminen alle 20 kilometrin päässä äänestyspaikasta nosti todennäköisyyttä äänestää 13-kertaisesti. Mitä kauempana äänestyspaikoista ulkosuomalaiset asuivat, sitä alempi oli todennäköisyys äänestää. Myös matkustamisen taloudellisia kuluja on tutkittu osasyynä äänestämättä jättämiselle, ja niillä nähdään olevan suora vaikutus päätökseen. (Peltoniemi 2018b, 401–402.)

Poliittisen osallistumisen haasteet saattavat liittyä myös huonoon tiedotukseen Suomen politiikasta tai itseä koskevien asiakysymysten puuttumiseen poliittisesta keskustelusta (Peltoniemi 2014, 148). Vaalikampanjat eivät välttämättä tavoita ulkomailla asuvia yhtä hyvin kuin kotimaassa. Poliitiikkaa ja vaaleja koskevan uutisoinnin seuraaminen sekä osallistuminen poliittiseen keskusteluun voivat lisätä motivaatiota äänestää. Suomessa helposti saatavilla olevan tiedon löytäminen voi kuitenkin vaatia ulkosuomalaisilta enemmän työtä ja syvempää perehtymistä (Peltoniemi ym. 2019, 185). Ehdokkaiden ja puolueiden on helpompi ottaa suoraan yhteyttä Suomessa omissa vaalipiireissään asuviin äänestäjiin. Ulkomaille suunnattua kampanjointia voi olla vaikeampaa toteuttaa ja suunnitella ottaen huomioon, että ulkosuomalaisia asuu laajasti ympäri maailmaa. Vuorovaikutuksella ehdokkaan tai puolueen edustajien kanssa on kuitenkin selkeä vaikutus äänestyspäätöksiin. Ulkosuomalaisille Suomen vaalit eivät näyttäydy yhtä vahvasti heidän jokapäiväisessä elämässään, jolloin äänestäminen saattaa tuntua vähemmän tärkeältä. (Peltoniemi 2018b, 397.)

Vaalikeskusteluja ja -kampanjoita dominoivat yleensä sisäpoliittiset aiheet, eikä ulkosuomalaisille tärkeitä aiheita tuoda esille keskusteluissa. Tämä voi vaikuttaa negatiivisesti ulkosuomalaisten

motivaatioon osallistua vaaleihin ja äänestää. Peltoniemi ym. (2019, 185) esittävät, että ulkosuomalaiset eivät välttämättä koe ehdokkaiden ajavan heidän etujaan. Tutkimusten mukaan ulkosuomalaisilla onkin enemmän vaikeuksia löytää sopivia ehdokkaita tai puolueita kuin Suomessa asuvilla (Peltoniemi 2014, 149). Peltoniemen kyselytutkimusten mukaan jopa 15 prosenttia ulkosuomalaisista jätti äänestämättä, koska he eivät löytäneet sopivaa ehdokasta. Kahdeksan prosenttia ulkosuomalaisista taas jätti äänestämättä, koska ei löytänyt sopivaa puoluetta. Suomessa asuville sopivan ehdokkaan tai puolueen löytäminen ei ollut yhtä suuri ongelma. (Mt., 149.)

2.2. Ulkosuomalaisten poliittinen representaatio

Tutkimuksen perustuessa vahvasti ulkosuomalaisparlamentin toimintaan on hyödyllistä käsitellä myös ajatusta poliittisesta representaatiosta eli edustuksesta. Kaikki modernit demokratiat ovat edustuksellisia, eli kansalaiset valitsevat vaaleilla edustajia ajamaan heidän intressejään (Warren 2008, 50). Poliittisella representaatiolla tarkoitetaan jonkun toisen etujen ja päämäärien edustamista tämän puolesta. Edustus on usein sidottu maantieteellisesti johonkin alueeseen, esimerkiksi vaalipiiriin. Yhä globalisoituneemmassa maailmassa alueiden merkitys on kuitenkin vähentynyt. Uuden näkemyksen mukaan kaikkien, joihin päätöksenteko vaikuttaa, tulisi päästä edustetuksi. Näin ollen ulkosuomalaisia tulisi kuulla kaikissa heitä koskeavissa asioissa. (Peltoniemi 2014, 144–147.)

Poliittinen edustus perustuu edellytykseen poliittisesta tasa-arvosta. Tasa-arvolla viitataan ajatukseen siitä, että kaikilla tulisi olla samat mahdollisuudet vaikuttaa poliittisiin päätöksiin. Todellisuudessa tasa-arvo toteutuu usein kuitenkin välillisesti edustuksen kautta. Tällöin kaikilla, myös vähemmistöillä, tulee olla samat mahdollisuudet vaikuttaa edustajiensa kautta päätöksentekoon. Edustussuhde perustuu edustettavien luottamukseen edustajiaan kohtaan. Edustettavien tulee luottaa, että edustaja ymmärtää ja ajaa parhaansa mukaan heidän intressejään. Luottamus kumpuaa yleensä jaetuista kokemuksista, näkökulmista ja päämääristä. Voidaan siis kysyä, pystyykö esimerkiksi Suomessa asuva kansanedustaja tai ministeri aidosti ajamaan ulkosuomalaisten etuja. (Mt. 2014, 147.) Heikko luottamussuhde voi johtaa äänestysaktiivisuuden vähenemiseen vähemmistöjen keskuudessa kyseenalaistaen poliittisen järjestelmän edustuksellisuuden (Wass & Bengtson 2009, 188; Peltoniemi 2018a, 107, 115).

USP:n kaltaiset eturyhmät ja kansalaisjärjestöt ovat tässä suhteessa erittäin tärkeässä asemassa. Eturyhmät mahdollistavat vähemmistöjen edustuksen laajassa poliittisessä keskustelussa tuomalla väestön ääntä esille ja luomalla uusia resursseja poliittiselle osallistumiselle (Strolovitch 2006, 908). Edunvalvontaryhmät soveltuvat niiden institutionaalisen rakenteen, perinteisen edustusmuodon sekä näistä kumpuavan auktoriteetin vuoksi hyvin poliittisiksi edustajiksi (Peltoniemi 2016, 305.)

Peltoniemi (mt., 305) nostaa kuitenkin USP:n mahdolliseksi ongelmaksi sen epävirallisen aseman. USP ei ole Suomen valtion virallinen instituutio, jolloin sen asema olisi täysin legitiimi ja turvattu. Etujärjestöjen edustavuutta on myös kyseenalaistettu vähemmistöjen mahdollisten alaryhmien suhteen (Strolovitch 2006, 908). Joidenkin tutkijoiden huolena on se, etteivät kaikkien vähemmistöön kuuluvien äänet tule kuulluiksi, vaan eturyhmät ajavat vain suosituimpia näkemyksiä.

3. Tutkimusaineisto

Tutkimusaineistona toimivat ulkosuomalaisparlamentin aloiteyhteenvedot vuosilta 2012, 2015 ja 2017 sekä Suomen ulkosuomalaispoliittinen ohjelma vuosille 2017–2021. Aloiteyhteenvedojen käsittely on rajattu näihin kolmeen kokoukseen, koska näitä edeltäviä aloitteita on ajettu jo aikaisemmassa, vuosien 2012–2016 ulkosuomalaispoliittisessa ohjelmassa. Vuoden 2017 kokous järjestettiin vain kolme kuukautta ennen uuden ohjelman hyväksymistä, joten on otettava huomioon, ettei siinä päätettyjä aiheita ole ehditty edistää samalla tavalla kuin aikaisempia. Kaikkien kokousten päätökset toimivat kuitenkin osana USP:n ja Suomi-Seuran edustustyön kokonaisuutta. Vuoden 2017 aloitteet toimivat siis samalla tavalla osana niitä suurempia teemoja, joita tutkimuksessa tuodaan esille.

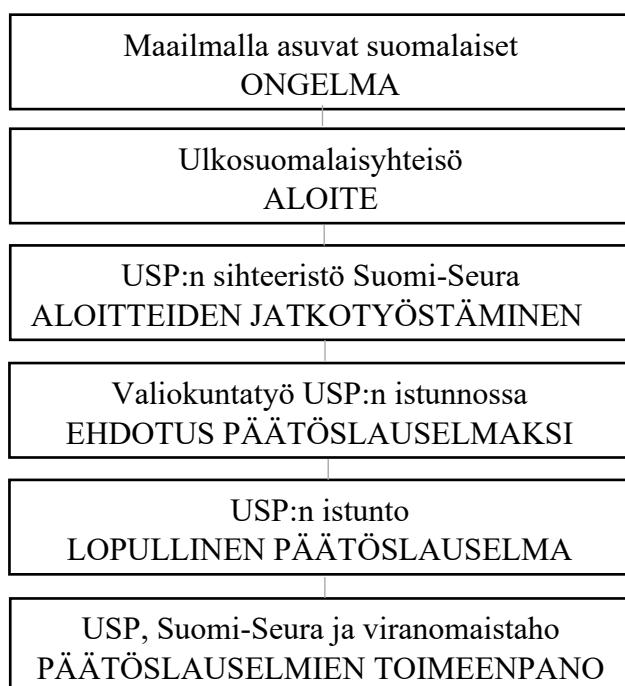
Aloiteyhteenvedoja käsitellessä tuon esille myös USP:n vuosien 2012, 2015 ja 2017 kokouksien päätöslauselmat eli parlamentin viralliset linjaukset käsitellyistä aloitteista. Päätöslauselmien avaaminen on tarpeellista, koska osa aloitteista hylätään, eikä niitä sen vuoksi esitetä eteenpäin Suomen hallitukselle. Näin ollen hallituksen ulkosuomalaispoliittinen ohjelma ei voisikaan vastata niihin. Päätöslauselmien lisäksi analyysin tukena käytetään myös USP:n toimintaraportteja, joissa kerrotaan, miten USP:n edustajat ovat todellisuudessa ajaneet kokouksien päätöksiä. Päätöslauselmat tai toimintaraportit eivät kuitenkaan toimi primääriaineistona, koska tutkimuksen tavoitteena on tutkia aloitteissa esille tulevia teemoja.

3.1. Ulkosuomalaisparlamentin aloiteyhteenvedot

Ulkosuomalaisparlamentti kokoontuu noin kahden kolmen vuoden välein Helsingissä. Kokouksissa linjataan USP:n päätöslauselmat, joita puhemiehistö ja sihteeristö (Suomi-Seura) alkavat edistää ja jotka parlamentti esittää Suomen hallitukselle. Linjaukset perustuvat aloitelistaan, jonka sihteeristö laatii ulkosuomalaisyhteisöjen etukäteen lähettämistä aloitteista. Tähän mennessä USP on kokoontunut yhdeksän kertaa ja käsitellyt yhteensä 619 aloitetta. Seuraava kokous piti järjestää alun perin kesällä 2020, mutta ajankohta on siirretty vuodelle 2021 (Suomi-Seura ry 2020c). Aloitteita käsitellään keskimäärin noin 69 per kokous. USP:n aloiteyhteenvedot ovat saatavilla Suomi-Seuran verkkosivuilla, mistä ne on myös tähän tutkimukseen kerätty.

Aloitteissa ulkosuomalaisyhteisöt esittävät ehdotuksia, joita he haluavat USP:n ajavan Suomen politiikassa. Suurin osa aloitteista liittyy erilaisiin ulkosuomalaisten kohtaamiin ongelmiin, joihin he kaipaavat Suomelta vastausta. Aloitteet kerätään ja käsitellään ensin USP:n sihteeristön toimesta, jonka jälkeen ne esitetään kokouksien aikana valiokunnissa. Valiokuntatyöskentelyssä muotoutuvat aloitteiden päätöslauselmaehdotukset. Pysyviä valiokuntia on kymmenen: kansalaisuusvaliokunta, kulttuurivaliokunta, nuorisovaliokunta, opinto- ja koulutusvaliokunta, poliittisten ja virallisten asioiden valiokunta, sosiaalivaliokunta, seniorivaliokunta, sääntövaliokunta, talousvaliokunta ja tiedotusvaliokunta (Suomi-Seura ry 2020e). Yleisesti ottaen aloitteet sijoittuvat suhteellisen tasaisesti valiokuntien välille, mutta valiokuntia on myös mahdollista yhdistellä. Tutkimuksen kannalta olennaiset aloitteet sijoittuvat suurimmilta osin poliittisten ja virallisten asioiden valiokuntaan sekä kansalaisuusvaliokuntaan.

Valmiit päätöslauselmaehdotukset esitetään myöhemmin parlamentin täysistunnossa, jossa ne joko hyväksytään tai hylätään. Ehdotuksista äänestetään täysistunnossa läsnä olevien kokousohallistujien kesken. Hyväksytyt päätöslauselmat aletaan kokouksen jälkeen ajamaan Suomen politiikassa. Alla olevassa kuviossa 1 kuvataan USP:n päätöksenteon kulkua.



Kuvio 1. Ulkosuomalaisparlamentin päätöksenteon kulku
(Lähde: Suomi-Seura ry (2009), teoksessa Peltoniemi 2011)

Vuosien 2012, 2015 ja 2017 kokouksissa on käsitelty yhteensä 163 aloitetta. Valitsen tutkimustani varten kuitenkin vain poliittiseen osallistumiseen liittyvät aloitteet. Tämä tarkoittaa, että aloitteiden

tulee selvästi koskea ulkosuomalaisten poliittisen osallistumisen helpottamista tai parantamista. Tutkimukseen sopivia aloitteita ovat muun muassa äänestys- ja vaaliosallistumiseen, poliittiseen tiedonsaantiin, ulkosuomalaisten poliittiseen edunvalvontaan sekä USP:n toiminnan tehostamiseen liittyvät aloitteet. Esimerkiksi koulutukseen liittyvät aloitteet on jätetty tutkimuksesta pois, vaikka paremman koulutuksen voidaankin nähdä parantavan myös poliittista osallistumista. Myös esimerkiksi passien hankintaan liittyvät aloitteet on poistettu, vaikka suomalainen passi ja vahva kansallinen identiteetti edesauttavatkin poliittista osallistumista. Tutkimuksen kannalta yhteys ei kuitenkaan ole tarpeeksi selkeä. Jos taas koulutusta koskevassa aloitteessa esimerkiksi pyrittäisiin suoraan lisäämään opetusta Suomen politiikasta, se otettaisiin mukaan tutkimukseen. Samoin tehtäisiin, jos aloite haluaisi helpottaa passin hankintaa erityisesti äänestämisen helpottamista varten. Tutkimuksen kannalta olennaisia aloitteita jää vain 19. Vuodelta 2012 neljä, vuodelta 2015 kaksitoista ja vuodelta 2017 kolme. Kaikista aloitteista poliittiseen osallistumiseen liittyviä aloitteita on siis noin 12 prosenttia. Vertailuosiossa tutkitaan, kuinka suuri vaikutus aloitteilla on ollut Suomen ulkosuomalaispolitiikkaan.

3.2. Suomen hallituksen ulkosuomalaispoliittinen ohjelma vuosille 2017–2021

Juha Sipilän hallitus hyväksyi 29.9.2017 ulkosuomalaispoliittisen ohjelman vuosille 2017–2021. Ulkosuomalaispoliittinen ohjelma on hallituksen virallinen linja siitä, mitä ja miten ulkosuomalaisille tärkeitä asioita ajetaan. Ohjelma perustuu pitkälti USP:n päätöslauselmiin ja niiden pohjalta tehtyyn edustustyöhön. Jokaisen USP:n kokouksen päätöslauselmat luovutetaan Suomen pääministerille. Pääministeri taas lähettää lauselmat eteenpäin valtioneuvostoon lausuntokierrokselle. (Suomi-Seura ry 2020e.)

Ohjelman valmistelu koordinoidaan sisäministeriössä. Mukana päätösprosessissa ovat sisäministeriön lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, talous- ja elinkeinoministeriö sekä ulkoministeriö (Sisäministeriö 2018a, 9). Merkittävässä roolissa ovat myös Suomi-Seura ja USP, joiden edustajat ovat vahvasti läsnä ohjelman luonnissa. Ensimmäinen ulkosuomalaispoliittinen ohjelma luotiin työ- ja elinkeinoministeriössä vuonna 2006, ja se oli voimassa vuoteen 2011 asti. Vuoden 2017–2021 ohjelma on lajinsa kolmas. (Suomi-Seura ry 2020d.)

Valtioneuvoston kokouksessa tehtiin 17 politiikkalinjausta, joiden viralliset toimenpiteet on myös kirjattu ylös. Poliittikkalinjauksiin on määrätty myös erikseen toteuttavat tahot, joiden tehtävänä on ajaa päätöksiä. Erillisiä budjetteja toimenpiteille ei ole, vaan tahojen tulee toteuttaa toimia omien menokehysiensä mukaan. (Suomi-Seura ry 2020d.) Ohjelma ei siis ole osa hallitusohjelmaa eikä

siten samalla tavalla sitova. Tutkimuksen kannalta olennaiset linjaukset ovat *Ulkosuomalaisille suunnattu viestintä ja tiedonvälitys, Ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuden lisääminen sekä Ulkosuomalaisparlamentin toiminnan turvaaminen* (Sisäministeriö 2018a). Tutkimuksen analyysiosiossa verrataan aloitteista saatuja neljää pääluokkaa näihin linjauksiin.

4. Analyysimenetelmä

Tutkimus suoritetaan teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla. Tuomen ja Sarajärven (2018, 117) mukaan sisällönanalyysillä ”pyritään saamaan tutkittavasta ilmiöstä kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa”. Tarkoituksena on siis etsiä aineistosta merkityksiä. Luokittelen aineistoni ensin aiheittain, jonka jälkeen kvantifioin tulokseni. Kvantifiointi lasketaan usein sisällön erittelyn erityispiirteeksi, jolloin tietoa pyritään kuvaamaan kvantitatiivisesti (mt., 119). Teoriaohjaavassa analyysissä olemassa oleva tieto ja tutkimuksen viitekehys ohjaavat analyysia, mutta analyysiyksiköt valitaan vapaasti aineistosta (mt., 109). Esittelemäni viitekehys ei siis vaikuta siihen, miten valitsen aineistoni, vaan siihen, miten analysoin sitä.

Tiedostan kuitenkin sen, että ymmärrykseni ulkosuomalaisuudesta ja poliittisesta osallistumisesta vaikuttavat siihen, miten perustelen analyysiyksikköjeni valintaa. Tutkimukseni ei kuitenkaan sovi teorialähtöiseen analyysiin, koska en testaa aineistolla mitään olemassa olevaa teoriaa. Se ei ole myöskään puhtaasti aineistolähtöistä, koska käytän viitekehystenäni toimivaa aikaisempaa tutkimusta ohjaamaan analyysiani.

Tässä tutkimuksessa aineistona toimivat USP:n aloiteyhteenvedot, joista etsin erilaisia poliittiseen osallistumiseen liittyviä aloitteita. Tavoitteena on selvittää, miten aloitteissa pyritään vaikuttamaan ulkosuomalaisten osallistumismahdollisuuksiin ja millaisia haasteita osallistumiselle nähdään. Vertailen aloitteita ulkosuomalaispoliittiseen ohjelmaan ja selvitän, miten aiheet esiintyvät ohjelman politiikkalinjauksissa.

Valitsen ensin tutkimuskysymyksiä kannalta olennaiset aloitteet ja luokittelen ne niiden sisällön perusteella alaluokkiin. Yksi aloite voi kuulua useampaan alaluokkaan, koska aloitteiden sisältö voi käsitellä useaa eri aihetta. Suurin osa jokaisen kokouksen aloitteista jää tutkimuksen ulkopuolelle, koska ne eivät suoraan käsittele ulkosuomalaisten poliittista osallistumista. Itse luokittelu tehdään käsin. Kirjaan ylös ne asiat, joita aloite koskee ja lopussa lasken tukkimiehen kirjanpidolla, kuinka usein samankaltaiset aiheet toistuvat. Luokittelen jokaisen vuoden aloiteyhteenvedot erikseen.

Kun olen luokitellut jokaisen aloiteyhteenvedon erikseen, yhdistelen samankaltaiset alaluokat omiksi pääluokiksi. Lopullisten pääluokkien on tarkoitus kuvastaa ulkosuomalaisten poliittiselle

osallistumiselle keskeisimpiä aiheita. Näitä aiheita verrataan analyysiosiossa ulkosuomalaispoliittiseen ohjelmaan. Kvantifioimalla aloitteet saadaan selville, kuinka usein tietyt aiheet toistuvat. Kvantifioituja lukuja käytetään apuna analyysissa.

5. Aloiteyhteenvedot

USP:n vuosien 2012, 2015 ja 2017 kokouksien aloiteyhteenvedot toimivat ensimmäisenä tutkimusaineistona. Käyttäen edellä kuvattua teoriaohjaavaa sisällönanalyysia, aloitteet käsitellään ensin erikseen ja lopussa ne yhdistellään aiheittain lopullisiin pääluokkiinsa. Esittelen tässä luvussa tarkemmin luokittelua ja sen tuloksia. Avaan ensin jokaisen kokouksen aloitteiden sisältöä sekä niistä koostuvia alaluokkia. Lopuksi ryhmittelen alaluokat yleisempiin pääluokkiin, joiden kautta myöhempi vertailu ulkosuomalaispoliittiseen ohjelmaan helpottuu. Esittelen myös aloitteista tehdyt lopulliset päätöslauselmat. Tämä on tärkeää vertailun takia, koska osa aloitteista hylätään, eikä Suomen ulkosuomalaispoliittinen ohjelma siten voisikaan vastata niihin.

5.1. Vuoden 2012 aloiteyhteenvedot

Aloitteiden käsittely alkoi yhteenvedon läpi lukemisella. Poimin tutkimukseen vain ne aloitteet, jotka liittyvät suoraan ulkosuomalaisten poliittisen osallistumisen helpottamiseen. Vuoden 2012 USP:n kokouksessa aloitteita oli 35. Kokouksessa käsiteltiin myös USP:n tili ja budjetti, joten lopullisia päätöslauselmia tehtiin 36. On huomattavaa, että aloitteiden määrä oli paljon pienempi kuin kokouksille on tavallista. Keskimäärin USP:n kokouksissa käsitellään noin 69 aloitetta. Selkeää syytä pienemmälle aloitemäärälle on vaikea määrittää. Edellisessä kokouksessa vuonna 2010 aloitteiden määrä oli jopa 80.

Tutkimuskysymyksen kannalta olennaisia, poliittiseen osallistumiseen liittyviä aloitteita, oli neljä, eli noin 11 prosenttia kaikista aloitteista. Muut 31 aloitetta on jätetty analyysin ulkopuolelle. Valitut aloitteet ja niiden alaluokat löytyvät taulukosta 1. Alaluokat on määritelty sen perusteella, millaisia aiheita aloitteissa käsitellään. Määrittely on tehty aloitteiden lyhyiden esittelytekstien perusteella. Esittelytekstit löytyvät USP:n aloiteyhteenvedoista, mutta niitä ei ole tilan puutteen vuoksi sisällytetty taulukointiin.

Taulukko 1: Vuoden 2012 aloitteet alaluokissaan

Vuoden 2012 aloitteet	Alaluokat
13/2012 Ulkosuomalaisille valtiosihteerin virka	Edunvalvonta
8/2012 Kirjeäänestys ulkosuomalaisille	Kirjeäänestys
12/2012 Oma vaalipiiri aktivoisi ulkosuomalaisia	Vaalipiiri Äänestysaktiivisuus
35/2012 Ulkosuomalaisten osallistuminen suomalaisissa vaaleissa	Kirjeäänestys Verkkoäänestys Vaalipiiri Äänestysaktiivisuus

Kolme neljästä aloitteesta koski ulkosuomalaisten äänestys- ja vaaliosallistumista. Aloitteissa 8/2012 ja 35/2012 käsitellään kirjeäänestyksen toteuttamista Suomen vaaleissa. Vielä vuonna 2012 äänestäminen ulkomailla on ollut mahdollista vain Suomen virallisissa edustustoissa. Kirjeitse äänestämisen mahdollistaminen helpottaisi ulkosuomalaisten mahdollisuuksia osallistua Suomen vaaleihin. Nämä aloitteet on luokiteltu omaan kirjeäänestämistä koskevaan alaluokkaansa. Aloitteessa 35/2012 ehdotettiin myös ulkosuomalaisten verkkoäänestyksen mahdollisuuksien selvittämistä. Ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuutta pyritään kohottamaan aloitteissa 12/2012 ja 35/2012 ulkosuomalaisille yhteisellä vaalipiirillä. Äänestysaktiivisuus on eritelty omaksi alaluokakseen, koska molemmissa aloitteissa nostettiin erikseen esille tarve korottaa aktiivisuutta.

Aloite 13/2012 on ainoa, joka ei koske äänestämistä tai vaaleja. Siinä esitetään ehdotus ulkosuomalaisten omasta valtiosihteeristä ulkoministeriössä. Ehdotuksen mukaan valtiosihteeri toimisi ulkosuomalaisten edunvalvojana ja tälle kuuluisivat kaikki ulkosuomalaispoliittiset asiat. Aloite on siis luokiteltu edunvalvonnan alaluokkaan. Perustelut ehdotukselle löytyvät Ruotsista, jossa kyseinen virka on jo perustettu. Ulkosuomalaisasiat kuuluvat Suomessa sisäasiainministerille valtiosihteerineen. Taulukossa 2 näkyvät kvantifioituna vuoden 2012 aloitteiden alaluokat.

Taulukko 2: Vuoden 2012 alaluokat kvantifioituna

Alaluokat	Määrä
Edunvalvonta	1
Kirjeäänestys	2
Vaalipiiri	2
Äänestysaktiivisuus	2
Verkkoäänestys	1

Vuoden 2012 päätöslauselmat

USP:n vuoden 2012 päätöslauselmissa esitetään, että aloitteet 8/2012 ja 35/2012 hyväksytään. Näin ollen USP:n tulee ajaa kirjeäänestämisen ja verkkoäänestämisen mahdollistamista Suomen valtakunnallisissa vaaleissa. Kirjeäänestys nostettiin kuitenkin tärkeämmäksi ja kiireellisemmäksi tavoitteeksi, kun taas verkkoäänestyksen toteutusmahdollisuuksia tulee vielä tutkia. (Ulkosuomalaisparlamentti 2012, 10–12.)

Aloite-ehdotukset ulkosuomalaisten yhteisestä vaalipiiristä hylättiin, koska vaalipiirin perustamiselle ei nähty ”realistisia mahdollisuuksia” ja oikeusministeriö on suhtautunut ehdotukseen kielteisesti. Ongelmaksi nousee kansanedustajien määrä. Uusi vaalipiiri vaatisi joko edustajien määrän nostamista nykyisestä tai niiden siirtämistä pois muilta alueilta. Myös aloite-ehdotus ulkosuomalaisten omasta valtiosihteeristä hylättiin. USP vetoaa siihen, että ulkosuomalaisilla on hallituksessa jo vastuuministerinä sisäministeri ja Suomi-Seura täyttää muut ulkosuomalaisten edunvalvontatehtävät. (Mt., 7, 10.)

5.2. Vuoden 2015 aloiteyhteenvedot

Vuoden 2015 USP:n kokouksessa aloitteita oli 54. Samankaltaisia aloitteita yhdisteltiin, joten päätöslauselmia kokouksessa muodostettiin vain 41. Aloitteet on käsitelty samalla menetelmällä kuin vuoden 2012 aloitteet. Aloiteyhteenvedosta poimitaan tutkimuskysymyksen kannalta olennaiset aloitteet, jolloin aineiston määrä laskee 12:een. Määrä on kaikista kolmesta kokouksesta suurin. Aloitteet kattavat jopa 22 prosenttia kaikista vuoden aloitteista. Osa näistä 12 aloitteesta on käsitelty kokouksessa yhdessä niiden samankaltaisuuden takia. Tässä tutkimuksessa aloitteet on kuitenkin käsitelty erikseen, koska luokittelussa niistä saattoi löytyä useampia teemoja. Tutkimukseen valitut aloitteet ja niiden alaluokat löytyvät taulukosta 3.

Taulukko 3: Vuoden 2015 aloitteet alaluokissaan

Vuoden 2015 aloitteet	Alaluokat
10/2015 Hallituksen ulkosuomalaispoliittisen ohjelman 2012–2016 päivitys 2017 alusta	Edunvalvonta Ulkosuomalaispoliittinen ohjelma USP:n toiminnan turvaaminen
14/2015 Äänestämisen valtiollisissa vaaleissa sähköisesti ja kirjeitse	Kirjeäänestys Verkkoäänestys
17/2015 Kirjeäänestys	Kirjeäänestys
36 A/2015 Ulkosuomalaisten Suomen kansalaisten äänestysmahdollisuuksien helpottaminen, kannustaminen ja toteuttaminen	Kirjeäänestys Verkkoäänestys
42/2015 Kirjeäänestys ulkosuomalaisille	Kirjeäänestys

54/2015 Kirjeäänestys ulkosuomalaisille	Kirjeäänestys
36 B/2015 Oma vaalipiiri ulkosuomalaisille Suomen eduskuntavaaleissa	Vaalipiiri
52/2015 Selvitys ulkosuomalaisparlamentin menoista	USP:n toiminnan turvaaminen Ulkosuomalaispoliittinen ohjelma
2/2015 Ulkosuomalaisparlamentin aseman tarkistus	USP:n toiminnan turvaaminen
24/2015 Televisio-ohjelmien ja lehtien tarjonnan parantaminen Turkissa	Tiedonsaanti
51/2015 Ulkosuomalaisten mahdollisuus seurata suomalaista mediaa	Tiedonsaanti
53/2015 Yle:n nettitarjonta ulkosuomalaisten käyttöön	Tiedonsaanti

Aloitteista viisi koskee kirjeäänestyksen mahdollistamista Suomen valtakunnallisissa vaaleissa. Aloitteet ovat samankaltaisia kuin vuoden 2012 kirjeäänestystä ajavat aloitteet. Niissä korostetaan yhä enemmän myös asian kiireellisyyttä. Kuten vuonna 2012, myös verkkoäänestyksen mahdollistamista ajetaan aloitteissa 14/2015 ja 36 A/2015. Samoin ulkosuomalaisten yhteinen vaalipiiri nousee esille vuoden 2015 aloitteissa. Perusteluna toimii ulkosuomalaisten äänestämisen helpottaminen ja siihen kannustaminen. Verrattuna vuoteen 2012 kirjeäänestystä koskevat aloitteet ovat nousseet kolmella, verkkoäänestystä koskevat aloitteet yhdellä. Vaalipiiristä tuli pelkästään yksi aloite-ehdotus, kun taas vuonna 2012 ajatusta ehdotettiin kahdessa eri aloitteessa. Huomioitavaa on se, että vaalipiiriehdotus hylättiin vuoden 2012 kokouksessa. Ajatusta tuodaan silti jälleen esille. Kirje- ja verkkoäänestykseen liittyvät aloitteet taas on jo hyväksytty, mutta aihetta halutaan silti pitää esillä.

Vuonna 2015 ulkosuomalaisyhteisöt ovat halunneet myös varmistaa USP:n toiminnan ja uuden ulkosuomalaispoliittisen ohjelman päivittämisen. Aloitteet 10/2015, 52/2015 sekä 2/2015 käsittelevät näitä aiheita. Aloitteessa 10/2015 ulkosuomalaispoliittisen ohjelman päivitys nähdään tärkeänä USP:n toiminnan turvaamisen sekä yleisesti ulkosuomalaisten edunvalvonnan kannalta. Aloite 52/2015 taas ajaa USP:n menojen tarkistusta. Tarkoituksena on varmistaa, että parlamentti saa jatkossakin Suomi-Seuralta taloudellista tukea. Aloitteessa kehoitetaan Suomen eduskuntaa ja opetus- ja kulttuuriministeriötä turvaamaan Suomen ulkosuomalaispoliittisen ohjelman (2012–2016) mukaisesti USP:n toiminta. Turvaamiseen liittyy Suomi-Seuran määrärahoista päättäminen, koska USP:n sihteeristönä seura vastaa myös sen taloudesta. Määrärahoista päätetään Suomen opetus- ja kulttuuriministeriössä. Aloitteet, joissa vedotaan suoraan ulkosuomalaispoliittiseen ohjelmaan, on

luokiteltu sen nimiseen alaluokkaan. Kaikki nämä aloitteet käsittelevät kuitenkin myös yleisesti USP:n toiminnan turvaamista tai sen edunvalvontamahdollisuuksien parantamista.

Aloitteessa 2/2015 USP:n toimintaa pyritään turvaamaan virallistamalla sen asema. Näin USP olisi suoraan Suomen valtionavun piirissä, eikä sen tarvitsisi turvautua pelkästään Suomi-Seuralle myönnettyihin määrärahoihin. Suomi-Seuralla on muutakin toimintaa USP:n talouden hoitamisen lisäksi, joten määrärahoista vain osa käytetään USP:n toiminnan turvaamiseen.

Aloitteet 24/2015, 51/2015 ja 53/2015 käsittelevät ulkosuomalaisten tiedonsaantia. Olen valinnut aloitteet tutkimukseen, koska poliittinen tiedotus ja tiedonsaanti ovat tärkeässä asemassa poliittisen osallistumisen mahdollistamisessa. Aloitteet tehneet ulkosuomalaisyhteisöt kokevat erityisesti Ylen ohjelmien maarajoitukset esteenä heidän tiedonsaannilleen. Maarajoitteet ovat myös ongelmallisia niille, jotka maksavat vuosittaisia yleisradioveroja saamatta rahoilleen vastinetta.

Taulukossa 4 näkyvät kaikki vuoden 2015 tutkimukseen valittujen aloitteiden alaluokat kvantifioituina. Alaluokat kirjeäänestys, verkkoäänestys, vaalipiiri sekä edunvalvonta toistuvat vuodesta 2012. Uusia alaluokkia ovat USP:n toiminnan turvaaminen, ulkosuomalaispoliittinen ohjelma sekä tiedonsaanti.

Taulukko 4: Vuoden 2015 alaluokat kvantifioituina

Alaluokat	Määrä
Edunvalvonta	1
Kirjeäänestys	5
Vaalipiiri	1
Verkkoäänestys	2
Ulkosuomalaispoliittinen ohjelma	2
USP:n toiminnan turvaaminen	3
Tiedonsaanti	3

Vuoden 2015 päätöslauselmat

Vuoden 2015 päätöslauselmissa hyväksytään kaikki kirjeäänestykseen liittyvät aloitteet. Itse kokouksessa kaikki viisi on käsitelty yhdessä. Asian kiireellisyyttä korostetaan esittämällä, että menetelmä pitäisi saada käyttöön seuraaviin valtakunnallisiin vaaleihin mennessä (Ulkosuomalaisparlamentti 2015, 7). Verkkoäänestyksen toteutusmahdollisuuksia halutaan myös edelleen tutkittavan, mutta se ei saa hidastaa kirjeäänestyksen toteutusta (mt., 7). Kirjeäänestys on

siis nostettu selkeäksi prioriteetiksi. Vuonna 2012 ulkosuomalaisten vaalipiiriä koskevat aloitteet hylättiin epärealistisina, mutta vuonna 2015 aloite 36 B/2015 on hyväksytty. USP esittää, että ulkosuomalaisten vaalipiirin perustamisen mahdollisuuksia tulee tutkia (mt., 7).

Aloite 10/2015 Suomen ulkosuomalaispoliittisen ohjelman päivityksestä hyväksytään. USP:n mukaan Suomen ulkosuomalaispoliittista ohjelmaa tulee alkaa päivittämään jo vuonna 2015, jotta se saadaan valmiiksi vuoteen 2017 mennessä. Päätöslauselmissa tuodaan esille, että edellinen ohjelma ei ole esimerkiksi tarpeeksi kunnianhimoinen kirjeäänestyksen käyttöönoton nopeuden suhteen, ja asia tulee korjata seuraavaan versioon. (Mt., 6.) Myös aloite 52/2015 hyväksytään. Aloite käsittelee USP:n tilin ja budjetin tarkistamista varmistaakseen sen rahoituksen Suomen ulkosuomalaispoliittisen ohjelman mukaisesti. Päätöslauselmassa kehoitetaan eduskuntaa ja opetus- ja kulttuuriministeriötä ottamaan ohjelma huomioon Suomi-Seuran rahoituksessa. (Mt., 25.)

Aloite 2/2015 USP:n aseman tarkistamisesta ja virallistamisesta hyväksytään. Päätöslauselmissa esitetään, että asiaa alettaisiin ajamaan heti. Virallinen asema ja valtiontuki turvaisivat USP:n mukaan sen toimivuuden sekä parantaisivat sen edunvalvontamahdollisuuksia. (Mt., 27.)

Myös tiedonsaantiin liittyvät kolme aloitetta hyväksytään. Päätöslauselmissa kehoitetaan Yleisradiota monipuolistamaan Ruotsissa esitettyjä Yle Finlandin ohjelmia, jotta niiden kautta näkyisi enemmän uusia ja suomenkielisiä ohjelmia. USP kehottaa Yleisradiota tarjoamaan ohjelmia, joita myös ulkomailla asuvat suomalaiset pystyvät maarajoituksista huolimatta katsomaan. Päätöslauselmissa tuodaan esille myös huolta ulkosuomalaisten tiedonsaannin riittävydestä. Kokouksessa on tehty päätös siitä, että viestintäministeriön tulee kehittää ulkosuomalaisille tarjottavia suomalaisia viestintäpalveluita. Päätöslauselmassa esitetään myös ajatus ulkosuomalaisille suunnatusta omasta kanavasta, jota viestintäministeriö voisi myös kehittää. (Mt., 25–26.)

5.3. Vuoden 2017 aloiteyhteenvedot

Vuoden 2017 USP:n kokouksessa aloitteita käsiteltiin jopa 74. Määrä on suurin aineistona toimivista kolmesta kokouksesta. Kuten vuoden 2015 kokouksessa, samankaltaisia aloitteita käsiteltiin kuitenkin yhdessä, mikä laskee päätöslauselmien määrän 55:een. Tutkimuksen kannalta olennaisia, ulkosuomalaisten poliittiseen osallistumiseen liittyviä aloitteita oli suuresta aloitemäärästä huolimatta vain kolme, eli vain neljä prosenttia. Aloitteet on käsitelty tässä tutkimuksessa erikseen ja jokainen on luokiteltu omiin alaluokkiinsa. Taulukosta 5 löytyvät vuoden 2017 aloitteet alaluokkineen.

Taulukko 5: Vuoden 2017 aloitteet alaluokissaan

Vuoden 2017 aloitteet	Alaluokat
62/2017 Kirjeäänestys	Poliittinen tiedotus Kirjeäänestys
13/2017 Brexitin vaikutukset suomalaisiin	Edunvalvonta Poliittinen tiedotus
64/2017 Pohjoismaiden yhteiset suurlähetystöt	Edunvalvonta Poliittinen yhteistyö

Kuten edellisinäkin vuosina, kirjeäänestys toistuu myös vuoden 2017 aloiteyhteenvedossa. Aiheesta on kuitenkin tehty vain yksi aloite, kun vuonna 2017 aloitteita oli viisi. Syynä lienee se, että kirjeäänestyksen tiedettiin tulevan hyväksyttäväksi Suomen lakiin loppuvuonna 2017, joten itse muutosta ei tarvinnut enää edistää USP:n kokouksessa. Vuoden 2017 aloite 62/2017 esittää, että Suomen tulee järjestää kirjeäänestyksestä kattava tiedotuskampanja ulkosuomalaisille. Se on luokiteltu siten sekä kirjeäänestystä että tiedotusta koskeviin alaluokkiin.

Aloite 13/2017 käsittelee toista sen hetken ajankohtaista aihetta. Aloitteessa pyydetään Suomea tiedottamaan Isossa-Britanniassa asuvia suomalaisia siitä, miten Brexit tulee vaikuttamaan heihin. Aloitteen tehneet ulkosuomalaisyhteisöt haluavat USP:n myös varmistavan, että Suomen viranomaiset ajavat Isossa-Britanniassa asuvien ulkosuomalaisten etuja Brexitin edetessä. Väestön äänen pitää aloitteen mukaan tulla kuulluksi sitä koskevissa asioissa. Tästä syystä aloite on luokiteltu poliittisen tiedotuksen lisäksi edunvalvonnan alaluokkaan.

Viimeinen vuoden 2017 aloite 64/2017 on luokiteltu poliittisen yhteistyön alaluokkaan. Aloite on ensimmäinen luokkaansa tämän tutkimuksen aineistossa. Aloitteen tekijät esittävät, että USP:n tulisi kehottaa Suomea kehittämään pohjoismaista yhteistyötä erityisesti yleispohjoismaisten suurlähetystöjen perustamisen kautta. Kaikkien kolmen aloitteen alaluokat löytyvät kvantifioituina taulukosta 6.

Taulukko 6: Vuoden 2017 alaluokat kvantifioituina

Alaluokat	Määrä
Edunvalvonta	2
Kirjeäänestys	1
Poliittinen tiedotus	2
Poliittinen yhteistyö	1

Vuoden 2017 päätöslauselmat

Aloite 62/2017 kirjeäänestyksen tiedotuksesta sekä aloite 13/2017 Brexitin vaikutuksista hyväksytään vuoden 2017 USP:n päätöslauselmissa. USP tunnustaa tarpeen kattavalle tiedotuskampanjalle kirjeäänestyksen käyttöön ottamisesta (Ulkosuomalaisparlamentti 2017, 5–6). Myös Brexitin vaikutukset nähdään todellisina, ja USP haluaa varmistaa Isossa-Britanniassa asuvien suomalaisten edunvalvonnan Suomen Brexit-keskustelussa (mt., 5). Poliittisen tiedotuksen tärkeys korostuu tässäkin päätöslauselmassa. USP esittää, että Suomen tulee tiedottaa Isossa-Britanniassa asuvia suomalaisia heidän muuttuvasta tilanteestaan (mt., 5).

Aloite 64/2017 yleispohjoismaisista suurlähetystöistä ja pohjoismaisesta yhteistyöstä linjataan päätöslauselmissa USP:n toimivallan ulkopuoliseksi. USP sitoutuu kuitenkin itse ajamaan pohjoismaalaista yhteistyötä, vaikka ei aloitteen ehdotusta pystykään hyväksymään. (Mt., 6.)

5.4. Ryhmittely pääluokkiin

Aloiteyhteenvetojen ensimmäisen käsittelyn jälkeen alaluokat ryhmitellään aiheittain omiin pääluokkiinsa. Samankaltaiset alaluokat siis yhdistellään keskenään. Pääluokkien määrät myös kvantifioidaan, jotta saadaan selville, mitkä aiheet ovat nousseet ulkosuomalaisten aloitteissa eniten esille. Sekä ryhmittely että kvantifiointi auttavat analyysia. Pääluokkia muodostuu vähemmän ja ne antavat selkeät teemat analyysia varten.

Ryhmittely tapahtuu käytännössä niin, että alaluokkia vertaillaan keskenään ja niistä poimitaan samankaltaisuuksia. Tukkimiehen kirjanpidolla kirjataan jokaisen pääluokan määrä. Taulukossa 7 näkyy, mitkä alaluokat on yhdistelty keskenään ja mitkä pääluokat ne muodostavat. Taulukkoon on laskettu, kuinka usein aiheet ovat toistuneet aloitteissa.

Tauluko 7: Pääluokat kvantifioituina

Alaluokat	Määrä	Pääluokat	Määrä
Kirjeäänestys	8	Äänestys- ja vaaliosallistuminen	16
Verkkoäänestys	3		
Vaalipiiri	3		
Äänestysaktiivisuus	2		
Poliittinen tiedotus	2	Poliittisen tiedon saatavuus	5
Tiedonsaanti	3		
Edunvalvonta	4	Ulkosuomalaisten edunvalvonta	5
Poliittinen yhteistyö	1		
USP:n toiminnan turvaaminen	3	Ulkosuomalaisparlamentin toiminta	5
Ulkosuomalaispoliittinen ohjelma	2		

Ensimmäinen pääluokka *äänestys- ja vaaliosallistuminen* kattaa alaluokat *kirjeäänestys*, *verkkoäänestys*, *vaalipiiri* ja *äänestysaktiivisuus*. Nämä alaluokat käsittelevät ulkosuomalaisten äänestysmahdollisuuksien helpottamista, äänestämiseen kannustamista tai äänestysaktiivisuuden nostamista. Kirje- ja verkkoäänestys sekä ulkosuomalaisten oma vaalipiiri ovat hyvin konkreettisia ehdotuksia ulkosuomalaisten vaaliosallistumisen parantamiseksi. Tässä pääluokassa on myös selkeästi eniten aloitteita. Äänestysosallistuminen tulee esille 16 eri aloitteessa eli noin 50 prosentissa kaikista maininnoista. Loput pääluokat kattavat tasaisesti loput aloitteet (15 kpl). Erityisesti kirjeäänestys on ollut ulkosuomalaisille tärkeä aihe. Se esiintyy jopa kahdeksassa eri aloitteessa. Määrä on kaksinkertainen seuraavaksi suosituimpaan aiheeseen, edunvalvontaan.

Seuraava pääluokka on *poliittisen tiedon saatavuus*, ja se kattaa alaluokat *poliittinen tiedotus* ja *tiedonsaanti*. Pääluokka kuvaa ulkosuomalaisten tarvetta kattavalle ja selkeälle tiedonsaannille. Suomen tulee huolehtia siitä, että ulkosuomalaiset pystyvät seuraamaan Suomen uutisia ja politiikkaa. Poliittinen osallistuminen vaikeutuu, jos ulkosuomalaisilla ei ole mahdollisuuksia edes seurata sitä. Alaluokka *poliittinen tiedotus* viittaa Suomen velvollisuuteen tarjota ulkosuomalaisille heille tärkeää tietoa.

Kolmas pääluokka *ulkosuomalaisten edunvalvonta* kattaa *edunvalvonnan* sekä *poliittisen yhteistyön* alaluokat. Monissa aloitteissa toistuu ajatus USP:n tai Suomen valtiovallan velvollisuudesta ajaa edustettaviensa etuja. Suomen valtiovalta edustaa suomalaisia ja USP vielä erityisemmin ulkosuomalaisia. Pääluokka kattaa alleen sellaiset aloitteet, missä tämän tehtävän noudattamista vaaditaan. Myös poliittinen yhteistyö on laskettu osaksi edunvalvontaa, koska sitä koskevan aloitteen ajatus oli lisätä pohjoismaista yhteistyötä ja edustusta yhteisten suurlähetystöjen kautta.

Viimeiseksi pääluokaksi muodostuu *ulkosuomalaisparlamentin toiminta*. Aihe toistuu yhtä usein kuin ulkosuomalaisten edunvalvonta ja poliittisen tiedon saatavuus. Pääluokan alla olevissa aloitteissa pyritään turvaamaan esimerkiksi USP:n rahoitusta tai asemaa. Suoraan ulkosuomalaispoliittiseen ohjelmaan liittyvät aloitteet on myös laskettu mukaan tähän pääluokkaan, koska kyseisissä aloitteissa on viitattu ohjelman velvollisuuksiin suhteessa USP:n toimintaan.

6. Aloitteiden vertailu Suomen ulkosuomalaispoliittiseen ohjelmaan

Vuoden 2017 syyskuussa päätettiin Suomen ulkosuomalaispoliittisen ohjelman päivittämisestä seuraaviksi neljäksi vuodeksi. USP:n ja sen alaisten ulkosuomalaisyhteisöjen rooli ohjelman luonnissa on merkittävä. Ohjelman perustana toimivat USP:n kokouksien päätöslauselmat, tehty edustustyö ja olemassa oleva ulkosuomalaispolitiikka. Päätöslauselmat muodostetaan USP:n kokouksissa ulkosuomalaisyhteisöjen lähettämistä aloitteista. USP:n ja Suomi-Seuran edustajat ovat

länä ohjelmaan liittyvissä keskusteluissa, ja heidän vastuullaan on ajaa ulkosuomalaisten edustajina päätöslauselmiin kirjattuja asioita. Ulkosuomalaispoliittinen ohjelma ei ole osa hallitusohjelmaa, eikä siihen määritetä erillistä budjettia. Osapuolien tulee siis pyrkiä toteuttamaan ohjelmaa jo olemassa olevien budjettiensa lomassa. Tutkin tässä osiossa sitä, kuinka hyvin USP:n aloitteissa esille tullessiin aiheisiin ja teemoihin ohjelmassa vastataan ja mitä toimintapäätöksiä Suomen hallitus niistä on tehnyt. Analyysi on jaettu aineiston käsittelyssä muodostuneiden pääluokkien mukaan, koska myös ulkosuomalaispoliittisessa ohjelmassa aiheet on käsitelty erillisissä osioissa.

6.1. Äänestys- ja vaaliosallistumisen helpottaminen

Selkeästi suurin määrä USP:n aloitteista koski ulkosuomalaisten äänestys- ja vaaliosallistumisen helpottamista. Aihe nousee esille myös ulkosuomalaispoliittisessa ohjelmassa, jossa esitetään ratkaisuja ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi. Tavoite esitetään myös yhtenä keskeisimpinä ulkosuomalaisyhteisön näkökulmasta (Sisäministeriö 2018a, 11). Ulkosuomalaispoliittisen ohjelman virallinen politiikkalinjaus on:

”Parannetaan ulkosuomalaisten äänestysolosuhteita ja lisätään heidän äänestysaktiivisuuttaan helpottamalla äänioikeuden tosiasiallista käyttöä” (mt., 41).

Ulkosuomalaisten äänestysosallistumisen helpottaminen nähdään tärkeänä Suomen edustuksellisen demokratian kannalta. Suomen tulee turvata poliittisen järjestelmänsä demokraattisuus parantamalla ulkokansalaistensa mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon. Syinä alhaisille äänestysprosentteille esitetään USP:n aloitteissa ja aihetta tutkivassa kirjallisuudessa esille tuotuja ongelmia, kuten vaikeita äänestysolosuhteita, suuria etäisyyksiä ja vieraantumista Suomen politiikasta. (Mt. 40–41.)

Kirjeäänestyksen mahdollistaminen on ollut sitä koskevien aloitteiden määrän perusteella ulkosuomalaisten tärkein tavoite. Kahdeksan 19:stä aloitteesta, eli noin 42 prosenttia, käsitteli joko kirjeäänestyksen kiireellistä toimeenpanoa tai siihen liittyvää tiedotusta. Ulkosuomalaispoliittinen ohjelma esittää, että kirjeäänestys tulee toteuttaa ja lakimuutosprosessi suorittaa loppuun nopeasti (mt., 41). Suomi on ollut yksi kuudesta EU-maasta, jotka eivät olleet vuoteen 2013 mennessä mahdollistaneet kirje- tai verkkoäänestystä. Vaalilakimuutosta on käsitelty oikeusministeriössä vuodesta 2008 lähtien, mutta se on saanut tarvittavan määrärahan ja hyväksynnän vasta yhdeksän vuotta myöhemmin, vuonna 2017. (Mt., 40–41.) Lakimuutos on merkittävä toimenpide Suomen hallitukselta ja osoittaa USP:n aloitteiden ja edunvalvonnan toimivan, vaikka se saattaakin vaatia aikansa. Vuoden 2019 eduskunta- ja europarlamenttivaaleissa ulkosuomalaiset saivat ensimmäistä kertaa äänestää kirjeitse. Muutoksen vaikutuksia tutkitaan vielä.

Äänestys- ja vaaliosallistumista koskevat aloitteet toivat esille myös toiveita verkkoäänestyksen toteuttamisesta. Sen mahdollistamisen selvittämistä on esitetty myös USP:n vuosien 2012, 2015 ja 2017 päätöslauselmissa. Ulkosuomalaispoliittinen ohjelma lupaakin oikeusministeriön pohtivan ja kehittävän ideaa (mt., 41). USP:n mukaan sähköistä äänestämistä on tutkittu hallituksen kannalta lähinnä kunnallisten kansanäänestysten, ei vaalien kannalta (Suomi-Seura ry 2017b, 2). Toimeenpanoa ei nähty mahdollisena ainakaan silloisen vuosikymmenen aikana (mt., 2).

Ohjelmassa ei luvata toimenpiteitä ulkosuomalaisten vaalipiirin toteuttamisesta, vaikka tätä on ehdotettu sekä vuoden 2012 että 2015 aloitteissa. USP on tehnyt kannanoton ulkosuomalaisten vaalipiirin puolesta jo perustavassa istunnossaan vuonna 1997 (Suomi-Seura ry 2020f). Ulkosuomalaispoliittisen ohjelman mukaan vaalipiirin perustamista ei ole nähty mahdollisena, ja oikeusministeriön kanta aiheeseen on ollut kielteinen (mt., 2; Sisäministeriö 2018a, 40). Myös USP jakoi tämän linjan vuonna 2012, mutta muutti näkemystään taas vuonna 2015. Vaalipiiriä ja verkkoäänestystä koskevia aloitteita on ollut sama määrä. On kiinnostavaa seurata, muuttuuko Suomen hallituksen linja, jos aloitteiden määrä nousee nyt, kun kirjeäänestyksen mahdollistava vaalilakimuutos on saatu voimaan. Esimerkiksi Ranskassa ja Italiassa on perustettu ulkokansalaisille omat vaalipiirit, joiden on nähty nostavan äänestysosallistumista (Peltoniemi 2014, 147; Peltoniemi & Wass 2019). Vuonna 2014 kuitenkin vain noin kolmannes ulkosuomalaisista kannatti ajatusta omasta vaalipiiristä, ja Suomessa linjana on ollut pikemminkin vaalipiirien vähentäminen kuin lisääminen (Peltoniemi 2014, 145).

Viimeisenä toimenpiteenä ulkosuomalaispoliittinen ohjelma linjaa ulkosuomalaisten vaalitoimitsijoiden käytön lisäämisen. Linjaus ei ole tullut itsessään esille missään USP:n vuosien 2012–2017 aloitteessa tai päätöslauselmassa, mutta on ollut mukana jo edellisessä, vuosien 2012–2016 ohjelmassa. Toimintaa on siis jo harjoitettu. Ajatuksena lienee saada vaalitoimitsijoiksi ihmisiä, joilla on kokemusta ja ymmärrystä ulkomailla äänestämisestä ja siihen liittyvistä mahdollisista vaikeuksista.

Äänestys- ja vaaliosallistuminen näyttäytyy tärkeässä asemassa sekä USP:n aloitteissa että ulkosuomalaispoliittisessa ohjelmassa. Muutos edelliseen ohjelmaan on myös huomattavissa: kirjeäänestystä koskeva uusi linjaus on selkeästi kiireellisempi. Kirjeäänestystä on ajettu USP:n ja Suomi-Seuran toimesta jo vuosia, ja ehdotus on pyörinyt pitkään myös valtioneuvoston käsiteltävänä. Esimerkiksi verkkoäänestyksen mahdollisuuksien selvittämisen ei ole haluttu vievän aikaa kirjeäänestysuudistukselta (Ulkosuomalaisparlamentti 2015, 7). Nyt, kun uudistus on voimassa, voidaan keskittyä uusiin tapoihin helpottaen ulkosuomalaisten vaaliosallistumista.

6.2. Poliittisen tiedon saatavuus

USP:n aloitteissa tuodaan esille tarvetta paremmalle tiedonsaannille ja tiedotukselle ulkosuomalaisten keskuudessa. Aihetta koskevat aloitteet pyytävät kattavaa tiedotusta ulkosuomalaisille merkityksellisistä poliittisista tapahtumista ja mahdollisuutta seurata suomalaista mediaa, erityisesti verorahoilla rahoitettua Yleisradiota, ulkomailla. Toiveisiin pyritään vastaamaan ulkosuomalaispoliittisen ohjelman tiedonvälitystä koskevassa osiossa. Suomen virallinen politiikkalinjaus on seuraavanlainen:

”Tehostetaan ulkosuomalaisille suunnattua tiedottamista” (Sisäministeriö 2018a, 32).

Ohjelmassa keskitytään sekä Suomi-Seuran omien julkaisujen, Yleisradion että ulkoministeriön edustusverkoston rooleihin ulkomaiden tiedonvälityksessä. Rahoittamalla Suomi-Seuraa Suomen hallitus on tukenut myös sen julkaisemia Suomen Silta -lehteä ja ”Sutinat” -verkkotiedotteita. Molemmat julkaisut käsittelevät ulkosuomalaisasioita ja ovat saatavilla internetissä. Vuoden 2013 jälkeen Suomen Silta ei ole saanut erillistä sisäministeriön rahoitusta, mutta toimii edelleen Suomi-Seuran kautta. Seuran rahoituksen kautta Suomen hallitus tukee välillisesti myös muita ulkosuomalaismedioita ja -yhteisöjä. Toimijoiden rahoitusta leikattiin vuosien 2015 ja 2016 välillä noin 10 000 eurolla, mutta rahoitusta jaettiin silti noin 80 000 euron edestä. Hallitus pyrkii lisäämään ulkosuomalaismedioiden käyttöä poliittisessa tiedottamisessa toivoen niiden saavuttavan paremmin ulkosuomalaisia. (Mt., 30–32.)

Kolmessa erillisessä aloitteessa tuotiin esille Yleisradion maarajoitukset ja niistä johtuvat vaikeudet seurata Suomen mediaa. Ulkosuomalaispoliittinen ohjelma vastaa aloitteisiin selvittämällä Yleisradion ohjelmien saatavuutta ulkomailla ja kannustamalla Yleisradiota jatkamaan monipuolista ohjelmatarjontaa (mt., 32). Yleisradion maarajoituksiin pyritään vastaamaan jopa kolmessa eri toimintalinjauksessa. Suomi pyrkii ohjelman mukaan muuttamaan kansainvälisiä tekijäoikeuslakeja niin, että yhä useampi Yleisradion ohjelma olisi katsottavissa myös Suomen ulkopuolella (mt., 32). Toimenpide on lupaava, mutta kansainvälisen lainsäädännön muuttaminen voi olla vaikeaa. Toimenpide onkin ollut listattuna myös edellisessä ulkosuomalaispoliittisessa ohjelmassa.

Suomen edustustot toimivat usein ulkosuomalaisten viranomaistiedonlähteinä. Ulkoministeriön, Suomen suurlähetystöjen ja edustustojen roolia painotetaan erityisesti kriisiviestinnässä, ja ohjelma haluaakin muistuttaa ulkosuomalaisia näiden toimijoiden tiedotuskanavien aktiivisesta seuraamisesta (mt., 30). Ohjelmassa tunnustetaan ulkosuomalaisten eriarvoinen asema tiedonsaannissa. Suomessa asuville helposti saatavilla oleva tärkeä tieto voi olla monen esteen takana ulkosuomalaisille. Myös

Yle-vero maksavat ulkosuomalaiset, joilla ei ole mahdollisuutta katsoa kanavan ohjelmia, ovat epäreilussa asemassa Suomessa asuviin. Kanavaa, jonka kautta Suomen yhteiskunnallisia ja kulttuuriasioita pystyisi helposti seuraamaan ulkomailla, ei ole olemassa. (Mt., 31.) USP on vuoden 2015 päätöslauselmissaan ajanut ulkosuomalaisten omaa televisiokanavaa, mutta sen kehittämistä ei ole lisätty ulkosuomalaispoliittiseen ohjelmaan. Toimintalinjaukset keskittyvät yleisemmin erilaisten tiedotuskanavien parempaan käyttöön ja Yleisradion ohjelmatarjonnan parempaan saatavuuteen.

6.3. Ulkosuomalaisten edunvalvonta ja ulkosuomalaisparlamentin toiminta

Ulkosuomalaisten edunvalvonta ja ulkosuomalaisparlamentin toiminta on sisällytetty vertailussa samaan lukuun, koska edunvalvonta tapahtuu pitkälti juuri USP:n tai Suomi-Seuran kautta. Suurimassa osassa edunvalvontaa koskevista aloitteissa puhutaan suoraan joko Suomi-Seurasta, USP:stä tai ulkosuomalaispoliittisesta ohjelmasta. Ohjelman tapa turvata ulkosuomalaisten edunvalvontaa on siis turvata USP:n toiminta. Virallinen politiikkalinjaus USP:n asemasta on seuraava:

”Turvataan ulkosuomalaisparlamentin toimintaedellytykset” (Sisäministeriö 2018a, 42).

Ulkosuomalaispoliittisessa ohjelmassa mainitaan, että Suomi-Seura rahoittaa USP:n toiminnan täysin itse, eikä rahoitusta ole huomioitu sen saamassa valtioneuvossa (mt., 42). USP:n rahoitus ei ole täysin turvattu niin pitkään, kun se on riippuvainen Suomi-Seuran saamasta valtioneuvosta. Ulkosuomalaisparlamentin toimintaan liittyvissä aloitteissa tuodaankin esille USP:n rahoitukseen ja asemaan liittyviä huolia. USP pyrkii vakiinnuttamaan asemansa Suomen lainsäädännössä päästökseen Suomen valtioneuvon piiriin. Tavoite on kirjattu myös ulkosuomalaispoliittiseen ohjelmaan yhdeksi ulkosuomalaisten keskeisimmäksi intressiksi (mt., 11).

Ulkosuomalaispoliittisessa ohjelmassa esitetään, että USP:n aseman edellytyksiä tulee selvittää (mt., 42). Suomi-Seura ja USP ovat ulkosuomalaisten pääasialliset edustuskanavat, ja ne tarjoavat ulkosuomalaisille yhteisen foorumin ja äänen Suomen politiikassa. Ulkosuomalaispoliittisessa ohjelmassa korostetaan, että parlamenttia tullaan jatkossakin kuulemaan ulkosuomalaisia koskevilla asioilla (mt., 42). Tutkijoiden mukaan etujärjestöjen asema ja toimintakyky ovat kuitenkin epävarmat, jos niitä ei ole lainsäädännöllisesti määritelty (Peltoniemi 2016, 305). USP ei tällä hetkellä ole Suomen virallinen instituutio, joka tarkoittaa, ettei sen asema ole täysin turvattu (mt., 305).

Tavoitetta on onnistuttu edistämään niin, että se on saatu kirjattua hallituksen viralliseen politiikkaohjelmaan ja nostettu vielä erikseen yhdeksi ulkosuomalaisten kärkitavoitteeksi.

Vuosien 2012–2016 ohjelmassa ei ollut mainintaa USP:n aseman tarkistamisesta tai toimenpiteistä sen vakiinnuttamisen selvittämiseksi. Uudessa ohjelmassa määrätty selvitys virallistamisen edellytyksistä valmistui vuonna 2018. Selvityksen mukaan virallistamiselle ei nykyisessä tilanteessa ole perusteluja (Sisäministeriö 2018b, 31). Vakinaisen aseman ei nähty selvityksen mukaan tuovan lisäarvoa, ja USP:n koettiin pystyvän toteuttamaan edustustehtävänsä myös ilman virallista asemaa. Ulkosuomalaispoliittisessa ohjelmassa luvataan jatkaa parlamentin tukemista Suomi-Seura ry:n rahoituksen kautta. On kuitenkin otettava huomioon, ettei ohjelma ole hallitusohjelman kaltaisesti sitova, eikä toimenpiteitä budjetoida erikseen. Linjaus ei siis takaa USP:n rahoitusta ja toimintakykyä läheskään yhtä varmasti kuin virallinen, lainsäädännöllinen asema.

Ulkosuomalaispoliittinen ohjelma vastaa siis aloitteiden esille tuomaan huoleen siltä osin, että se lupaa jatkaa Suomi-Seuran rahoitusta ja USP:n kuulemista ulkosuomalaisia koskevissa asioissa. USP:n asema ulkosuomalaisten edunvalvojana ja edustajana siis tunnustetaan. Vuoden 2015 aloitteissa ja päätöslauselmissa ajettiin myös erikseen ulkosuomalaispoliittisen ohjelman päivittämistä ajankohtaisemmaksi. Monia ohjelman politiikkalinjauksia onkin terävöitetty ja perusteluja lisätty. Uusi ohjelma on pidempi ja yksityiskohtaisempi kuin aikaisemmat. Ulkosuomalaispoliittinen ohjelma ei tietenkään ole ainoa kanava ulkosuomalaisten edunvalvonnalle, mutta se kerää yhteisölle tärkeitä tavoitteita ja perusteluja yhteen.

7. Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa on selvitetty, millä eri tavoin ulkosuomalaiset pyrkivät parantamaan poliittisen osallistumisen mahdollisuuksiaan USP:n aloitteissa, ja miten nämä teemat esiintyvät Suomen virallisessa ulkosuomalaispoliittisessa ohjelmassa. Aloitteista esille nousseet teemat luokiteltiin neljään eri pääluokkaan: *äänestämisen ja vaaliosallistuminen, poliittisen tiedon saatavuus, ulkosuomalaisten edunvalvonta ja ulkosuomalaisparlamentin toiminta*. Aloitteet heijastelevat samoja teemoja, jotka nousevat esille myös tutkimuksen viitekehyksenä toimivassa kirjallisuudessa. Näitä teemoja ovat muun muassa ulkosuomalaisten kohtaamat haasteet äänestämiseen liittyen, vähemmistöjen poliittisen edustuksen edellytykset sekä poliittisen tiedotuksen tärkeys.

Äänestysosallistumiseen liittyvät vaikeudet ovat yksi eniten tutkituista ulkokansalaisten poliittisen osallistumisen haasteista. Aliedustus voikin johtaa koko järjestelmän edustavuuden ja demokraattisuuden kyseenalaistamiseen (Peltoniemi 2018a, 107, 115). Aloitteista jopa 50 prosenttia käsitteli äänestys- ja vaaliosallistumisen helpottamista. Kirjeäänestyksen mahdollistaminen nousi vuosi vuodelta uudestaan esille johtaen lopulta vaalilakimuutokseen vuonna 2017. Kirjeäänestys

nostetaan myös ulkosuomalaispoliittisessa ohjelmassa tärkeäksi tavoitteeksi, ja sen puuttumisen aiheuttamat vakavat ongelmat tunnustetaan. Äänestystä koskeva retoriikka on muuttunut paljon kiireellisemmäksi aikaisemmasta, vuosien 2012–2016 ohjelmasta. Sävy muutos kertonee USP:n ja Suomi-Seuran edustustyön vaikutuksesta ohjelman sisältöön.

Kirjeäänestys on nostettu USP:n päätöslauselmissa prioriteetiksi, eikä esimerkiksi verkkoäänestyksen selvittämisen ole haluttu vievän tältä liikaa resursseja. On mahdollista, että verkkoäänestys ja ulkosuomalaisten vaalipiiri alkavat herättää enemmän kiinnostusta nyt, kun kirjeäänestysmuutos on saavutettu. On mielenkiintoista nähdä, kuinka suuri merkitys kirjeäänestyksellä nähdään olleen ulkosuomalaisten äänestyslukuihin. Vuoden 2019 eduskuntavaaleissa ulkosuomalaisten äänimäärä nousi parilla prosenttiyksiköllä, mutta niin nousi myös Suomessa asuvien äänestysaktiivisuus (Suomi-Seura ry 2019). Kirjeäänestys ei välttämättä yksinään riitä vastaamaan ulkosuomalaisten äänestämiseen liittyviin ongelmiin. Se vastaa ulkosuomalaisten kohtaamiin fyysisiin esteisiin, kuten pitkiin tai kalliisiin äänestysmatkoihin, mutta ei esimerkiksi tiedonsaantiin tai edustukseen liittyviin ongelmiin.

Poliittisen tiedon saatavuus, edunvalvonta ja USP:n toiminta ovat kaikki aloitteissa keskenään tasaisesti edustettuja. Edunvalvonta ja USP:n toiminta on kuitenkin käsitelty vertailuosiossa yhdessä. Tällöin ne kattavat noin 32 prosenttia aloitteista. Ulkosuomalaispoliittinen ohjelma vastaa aloitteissa esille tulleisiin teemoihin suhteellisen hyvin. Poliittikalinjauksia perustellaan huonoon tiedotukseen ja edustukseen liittyvillä ongelmilla. Ulkosuomalaisten voi olla paljon vaikeampaa seurata Suomen mediaa ja poliittista keskustelua kuin Suomessa asuvien. Vaikeus seurata lähtömaan politiikkaa ja kulttuuria saattaa vaikuttaa omalta osaltaan myös kansallisen identiteetin heikkenemiseen.

USP:n ja Suomi-Seuran asema ulkosuomalaisten pääasiallisena edunvalvojana tunnustetaan ulkosuomalaispoliittisessa ohjelmassa. Ohjelma pyrkiikin turvaamaan parlamentin toimintaedellytyksiä. Ohjelmassa esitetään ensimmäistä kertaa mahdollisuus vakinaistaa USP:n asema. USP ja Suomi-Seura ovat ajaneet parlamentin aseman virallistamista yhtenä tärkeimpinä teemoinaan. Ohjelmassa luvattu selvitys aseman tarkistamisesta ei kuitenkaan johtanut USP:n kannalta toivottuihin päätöksiin. Sisäministeriön (2018b, 31) mukaan perusteluja tai edellytyksiä vakinaistamiselle ei ollut. On kuitenkin mahdollista, että USP ja Suomi-Seura jatkavat vakinaistamisen ajamista, erityisesti jos aihe nousee aloitteissa jatkossakin esille. On myös kiinnostavaa nähdä, pohditaanko ulkosuomalaisten vaalipiirin perustamista uudestaan, oikeusministeriön aikaisemmista kielteisistä näkemyksistä huolimatta. USP hylkäsi ajatuksen

vaalipiirin ajamisesta vuonna 2012, mutta hyväksyi sen päätöslauselmissaan seuraavassa kokouksessa. Vaalipiiriehtotuksia ei kuitenkaan esitetty enää vuoden 2017 aloitteissa.

Vuosien 2017–2021 ulkosuomalaispoliittinen ohjelma on hyvin samanlainen kuin sen edellinen versio. Äänestysaktiivisuus, poliittinen tiedotus sekä USP:n toiminnan turvaaminen ja edunvalvonta esiintyvät myös edellisessä ulkosuomalaispoliittisessa ohjelmassa. Uusi ohjelma on kuitenkin huomattavasti pidempi ja yksityiskohtaisempi. Vuosien 2012–2016 ohjelma oli vain noin 20 sivua, kun uusi ohjelma on 50 sivun pituinen. Ohjelmissa on havaittavissa myös selkeä sävyero. Esimerkiksi kirjeäänestämiseen liittyvä politiikkalinjaus on uudessa ohjelmassa paljon kiireellisempi kuin aikaisemmassa ohjelmassa. Myös USP:n toiminnan ja aseman tärkeyttä korostetaan enemmän.

On tärkeää huomioida, että Suomi-Seuran ja USP:n tekemä edustustyö on jatkuvaa. Ulkosuomalaisille tärkeät edunvalvonnan teemat pysyvät suurimmilta osin samoina läpi vuosien, kuten voidaan nähdä aikaisemmista USP:n päätöslauselmista ja Suomen ulkosuomalaispoliittisista ohjelmista. Teemojen pysyessä samoina konkreettiset tavoitteet kuitenkin muuttuvat. Nyt, kun kirjeäänestys on saatu voimaan vuosien ajamisen jälkeen, voidaan keskittyä yhä enemmän muihin äänestysosallistumiseen liittyviin ongelmakohtiin ja ehdotuksiin.

Ohjelma ei vastaa jokaiseen aloitteeseen ja päätöslauselmaan, eikä se tarjoa ratkaisua jokaiseen ulkosuomalaisten kohtaamaan ongelmaan. Toimintasuunnitelmiksi listataan vain toteuttamiskelpoisia tavoitteita (Suomi-Seura ry 2015b, 1). Suoria kausaalisuhteita aloitteiden ja politiikkaohjelman linjausten välillä on mahdotonta osoittaa, eikä se ole tämän tutkimuksen tarkoituskaan. Tutkimus keskittyy enemmän ulkosuomalaisten oman äänen kuulumiseen USP:n aloitteiden kautta. Aloitteet tarjoavat ulkosuomalaisyhteisölle mahdollisuuden tulla kuulluiksi ja ajaa heille tekohetkellä tärkeimpiä asioita. USP hyväksyi suurimman osan kaikista tutkimukseen valituista aloitteista hyläten vain kolme. USP:n ja Suomi-Seuran tekemän edustustyön kautta ulkosuomalaisten äänet saadaan kuulumaan heitä koskevien asioiden päätöksenteossa. Suomen positiivinen suhtautuminen ulkosuomalaisiin tarkoittaa, että väestöä pyritään kuulemaan, ja yhteyksiä kotimaahan ylläpitämään.

Seuraava ulkosuomalaispoliittinen ohjelma laaditaan näillä näkymin vuonna 2021. Ohjelmassa nähdään todennäköisesti samoja teemoja kuin aikaisemmissakin. On kiinnostavaa nähdä, miten niihin halutaan seuraavassa ohjelmassa puuttua. USP:n saamien aloitteiden ja niiden perusteella tehtyjen päätöslauselmien kautta ulkosuomalaisyhteisöt pystyvät määrittämään, mitkä asiat edunvalvontatyössä nostetaan tärkeimmiksi. Nämä aiheet heijastuvat myös Suomen viralliseen ulkosuomalaispoliittiseen ohjelmaan.

Lähteet

PRIMÄÄRILÄHTEET

Sisäministeriö (2018a), *Hallituksen ulkosuomalaispoliittinen ohjelma vuosille 2017–2021*, Sisäministeriön julkaisu 7/2018.

Suomi-Seura ry (2017a), *Aloiteyhteenvedo*, saatavilla: <<https://suomi-seura.fi/usp-aloiteyhteenvedot/>>, luettu: 7.4.2020.

Suomi-Seura ry (2015a), *Aloiteyhteenvedo*, saatavilla: <<https://suomi-seura.fi/usp-aloiteyhteenvedot/>>, luettu 7.4.2020.

Suomi-Seura ry (2012), *Aloiteyhteenvedo*, saatavilla: <<https://suomi-seura.fi/usp-aloiteyhteenvedot/>>, luettu 7.4.2020.

SEKUNDÄÄRILÄHTEET

Viranomaistekstit

Kansalaisuuslaki 16.5.2003/359.

Oikeusministeriö (2020), *Kielelliset ja kulttuuriset oikeudet*, saatavilla: <<https://oikeusministerio.fi/kielelliset-ja-kulttuuriset-oikeudet>>, luettu: 1.4.2020.

Oikeusministeriö (2019), *Äänestysaktiivisuus*, saatavilla: <<https://tulospalvelu.vaalit.fi/EKV-2019/fi/aanestys1.html>>, luettu: 27.3.2020.

Sisäministeriö (2019), *Ulkosuomalaiset ovat ulkomailla asuvia Suomen kansalaisia*, saatavilla <<https://intermin.fi/maahanmuutto/ulkosuomalaiset>>, luettu 18.3.2020.

Sisäministeriö (2018b), *Sisäministeriön selvitys ulkosuomalaisparlamentin aseman vakiinnuttamisen edellytyksistä*, Sisäministeriön julkaisu 27/2018.

Sisäministeriö (2012), *Hallituksen ulkosuomalaispoliittinen ohjelma vuosille 2012–2016*.

Tilastokeskus (2019), *Eduskuntavaalit 2019, tarkastuslaskennan tulos*, saatavilla <http://tilastokeskus.fi/til/evaa/2019/evaa_2019_2019-04-24_tie_001_fi.html?ad=notify>, luettu 18.3.2020.

Valtioneuvosto (2017), *Kirjeäänestys ulkomailla tulee mahdolliseksi*, saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410853/kirjeaanestys-ulkomailla-tulee-mahdolliseksi>, luettu 18.3.2020.

Kirjallisuus

Kestilä-Kekkonen, Elina (2014), ”Puoluedemokratian haasteet Euroopassa: Syrjäyttävätkö uudet poliittisen osallistumisen muodot edustuksellisen demokratian?”, teoksessa Tuomas Forsberg & Tapio Raunio (toim.) *Politiikan muutos*, Tampere: Vastapaino.

Levitt, Peggy & Jaworsky, Nadia (2007), ”Transnational Migrant Studies: Past Developments and Future Trends”, *Annual Review of Sociology* 33: 129–156.

- Meseguer, Covadonga & Burgess, Katrina (2014), "International Migration and Home Country Politics", *Studies in Comparative International Development* 49: 1–12.
- Ollila, Anne (1998), "Perspectives to Finnish Identity", *Scandinavian Journal of History* 23 (3–4): 127–137.
- Østergaard-Nielsen, Eva (2003), *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*, London: Palgrave.
- Peltoniemi, Johanna & Hannu Lahtinen & Hanna Wass (2019), "Kirjeääni matkalla maailmalta: Ulkosuomalaisten poliittisen osallisuuden toteutuminen", *Yhteiskuntapolitiikka* 2: 179–187.
- Peltoniemi, Johanna (2018a), *On the Borderlines of Voting: Finnish emigrants' transnational identities and political participation*, Tampere: Tampere University Press.
- Peltoniemi, Johanna (2018b), "Transnational political engagement and emigrant voting", *Journal of Contemporary European Studies* 26 (4): 392–410.
- Peltoniemi, Johanna (2016), "Overseas voters and Representational Deficit: Regional Representation Challenged by Emigration", *Representation* 52 (4): 295–309.
- Peltoniemi, Johanna (2014), "Parlamentissa vai ulkona? Ulkosuomalaisten poliittinen representaatio", *Politiikka* 58 (2): 144–161.
- Peltoniemi, Johanna (2011), *Kansallinen identiteetti ja ulkosuomalaisuus: Ulkosuomalaisparlamentin täysistunnot vuosina 1997–2007*, Poliittikan tutkimuksen laitos, Tampereen yliopisto.
- Piper, Nicola (2009), "Temporary migration and political remittances: the role of organisational networks in the transnationalisation of human rights", *European Journal of East-Asian Studies* 8 (2): 215–243.
- Strolovitch, Dara Z. (2006), "Do interest groups represent the disadvantaged? Advocacy at the intersections of race, class and gender", *The Journal of Politics* 68 (4): 894–910.
- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2018), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, Helsinki: Tammi.
- Warren, Mark E. (2008), "Citizen Representatives", teoksessa Mark Warren & Hilary Pearse (toim.) *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizen's Assembly*, Cambridge: Cambridge University Press, 50–70.
- Wass, Hanna & Bengtsson, Åsa (2009), "Äänestäjien edustusta koskevat odotukset", *Politiikka* 51 (3): 187–207.

Verkkolähteet

- Peltoniemi, Johanna & Wass, Hanna (2019), vieraskynä, "Ulkosuomalaiset eivät saa unohtua vaaleissa", *Helsingin Sanomat*, saatavilla: <<https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006043218.html>>, luettu 6.4.2020.
- Suomi-Seura ry (2020a), *Ulkosuomalaisparlamentti*, saatavilla: <<https://suomi-seura.fi/usp-etusivu/>>, luettu 18.3.2020.

Suomi-Seura ry (2020b), *Edunvalvonta: Saavutukset*, saatavilla: <<https://suomi-seura.fi/usp-edunvalvonta-saavutukset/>>, luettu 18.3.2020.

Suomi-Seura ry (2020c), *Ulkosuomalaisparlamentin 10. istunto 11.–12.6.2020*, saatavilla: <<https://suomi-seura.fi/usp-istunto-2020/>>, luettu 14.2.2020.

Suomi-Seura ry (2020d), *Hallituksen ulkosuomalaispoliittinen ohjelma vuosiksi 2017–2021*, saatavilla: <<https://suomi-seura.fi/usp-hallituksen-ulkosuomalaispoliittinen-ohjelma/>>, luettu 18.3.2020.

Suomi-Seura ry (2020e), *Miten ulkosuomalaisparlamentti toimii?*, saatavilla: <<https://suomi-seura.fi/usp-miten-usp-toimii/>>, luettu 8.4.2020.

Suomi-Seura ry (2020f), *Perustavan istunnon 1997 kannanotot*, saatavilla: <<https://suomi-seura.fi/usp-paatoslauselmat-perustava-istunto-1997/>>, luettu 26.4.2020.

Suomi-Seura (2019), *Ulkosuomalaisten ensimmäiset kirjeäänestysvaalit: äänestysaktiivisuus nousi ennätyskorkealle*, saatavilla: <<https://suomi-seura.fi/ulkosuomalaisten-ensimmaiset-kirjeaanestysvaalit-aanestysaktiivisuus-nousi-ennatyskorkealle/>>, luettu: 14.4.2020.

Suomi-Seura ry (2017b), *Raportti sihteeristön ja puhemiehistön toiminnasta ja päätöslauselmien etenemisestä vuosina 2015–2017*, saatavilla: <<https://suomi-seura.fi/usp-aiemmat-istunnot-2017/>>, luettu 7.4.2020.

Suomi-Seura ry (2015b), *Raportti sihteeristön ja puhemiehistön toiminnasta ja päätöslauselmien etenemisestä vuosina 2012–2015*, saatavilla: <<https://suomi-seura.fi/usp-aiemmat-istunnot-2015/>>, luettu 7.4.2020.

Ulkopoliittinen instituutti (2013), *Lisää Suomen suurlähetystöjä suljetaan jo tänä vuonna*, saatavilla: <<https://www.fiia.fi/ajankohtaista/lisaa-suomen-suurlahetystoja-suljetaan-jo-tana-vuonna>>, luettu 30.3.2020.

Ulkosuomalaiset vaaleissa (2019), Helsinki: Helsingin yliopiston valtiotieteellinen tiedekunta, saatavissa: <https://ulkosuomalaisetvaaleissa.fi/vaalit-ja-aanestaminen/euoparlamenttivaalit/>, luettu 30.3.2020.

Ulkosuomalaisparlamentti (2017), *Ulkosuomalaisparlamentin yhdeksännen varsinaisen istunnon 16.–17.6.2017 päätöslauselmat*, saatavilla: <https://suomi-seura.fi/wp-content/uploads/2019/12/2017_paatoslauselmat.pdf>, luettu 18.3.2020.

Ulkosuomalaisparlamentti (2015), *Ulkosuomalaisparlamentin kahdeksannen varsinaisen istunnon 22.–23.5.2015 päätöslauselmat*, saatavilla: <https://suomi-seura.fi/wp-content/uploads/2019/12/Paatoslauselmat_2015.pdf>, luettu 18.3.2020.

Ulkosuomalaisparlamentti (2012), *Ulkosuomalaisparlamentin seitsemännen varsinaisen istunnon 26.–27.10.2012 päätöslauselmat*, saatavilla: <<https://suomi-seura.fi/wp-content/uploads/2019/12/lauselmat-2012-SU-netti.pdf>>, luettu 18.3.2020.

Ylänkö, Veli (2016), *Ulkosuomalaisparlamentin käsikirja*, saatavilla: <<https://suomi-seura.fi/usp-usp-kasikirja/>>, luettu 18.3.2020.