

VÄLISKOGUKONNAPOLIITIKA KUJUNEMISE MEHHAANISMID ŠVEITSI JA AUSTRIA NÄITEL

FREYA KIESEWETTER¹, NIKOLAI KUNITSON², MARI-LIIS JAKOBSON³

1. SISSEJUHATUS

Globaliseeruvus maailmas on kultuuriliste, sotsiaalsete, majanduslike ja osaliselt ka poliitiliste piiride hägustumine oluliselt mõjutanud mobiilsuse ja rände mustreid. Väljaränne on suuresti muutunud ringlevaks, lühiajaliseks ja mitmesuunaliseks ning väljarändajad hoiavad sageli suhteid nii lähte- kui sihtriigiga. Väljarändajate piiriüleised tegevused ning hargmaine aktiivsus loovad lähteriikidele nii uusi võimalusi kui ka väljakutseid. Näiteks kerkivad erinevad kodakondsusega seotud küsimused, sh väljarändajate staatus, õigused ja kohustused poliitkogukonna (*polity*) suhtes, aga ka rändajate endi identiteet ning laiem subjektsus riigi ja demokraatlike institutsioonide vaates.

Viimaste aastate suundumused on näidanud, et paljud riigid on muutnud oma arusaama riigi ja väljarändaja vahelisest suhtest ning sellega kaasnevalt väliskogukonna liikmete liikmelisusest riigi poliitkogukonnas, ning üritavad hargmaistumisega arvestada poliitika kujundamisel. Riigi roll oma kodanike mobiilsust puudutava poliitika kujundamisel on järelikult suurel määral muutunud, kuna eesmärgina ei nähta enam ainult väljarände piiramist ning juba tekkinud väliskogukonna nõudmiste ja tegevusega ei tegeleta enam üksnes reaktiivselt, vaid tekkimas on ka proaktiivne liin, millega püütakse hargmaiseid suhteid ergutada ja süvendada. N-ö uus, postmodernne riikluse mudel (vt Sørensen 2004) on ennast distantseerinud klassikalisest riigikesksest lähenemist ja toimib esmajoones piiriüleste ja vastastikuste hargmaiste suhete edendamise mootorina. Aina rohkem riike on märganud ja mõistnud oma väliskogukonna potentsiaali ressursina riigi ja ühiskonna arengu, kodumaal esinevate probleemide lahendamise või leevendamise ja teatud poliitiliste eesmärkide saavutamise jaoks. Sellega kaasneb ka uus lähenemine väliskogukonnapoliitika kujundamisele ning teemakohane diskursus

¹ Tallinna Ülikooli Ühiskonnateaduste instituut, kontakt freyia.kiesewetter13@gmail.com

² Tallinna Ülikooli Ühiskonnateaduste instituut, kontakt nikolai.kunitson@tlu.ee

³ Tallinna Ülikooli Ühiskonnateaduste instituut, kontakt mari-liis.jakobson@tlu.ee

avalikes debattides on muutumas algselt negatiivsest toonist (väljarändajad kui kodumaa hülgajad) positiivseks (väljarändajad kui ettevõtlikud patrioodid, kes on huvitatud kodumaa heast käekäigust), kaasavaks ja kohati isegi kiitvaks (nt Smith ja Bakker 2008).

Kui väliskogukondadele suunatud poliitikate sisu kohta on kirjutatud juba arvukalt uurimusi nii võrdlevas perspektiivis (nt Gamlen 2006, Collyer 2013, Ragazzi 2014), kui ka juhtumiuuringutena (nt Ding 2015, Gamlen 2011, Jakobson 2017, Kulu 2000, Öktem 2014), ning mõnevõrra on vaadeldud ka toimuvat paradigmaatilist nihet väliskogukonna rolli mõtestamisel (nt Smith ja Bakker 2008, Gamlen 2011, Kivisto ja Faist 2010), on vähem vaadeldud hargmaisuspoliitikate kujunemise ja ümberkujunemise poliitilist konteksti (vt ka Délano ja Gamlen 2014). Samas ei saa väliskogukonnapoliitikate teket ja arengut mõtestada ja seletada ilma poliitika kui võimuvõitluse põhjalikuma uurimiseta, kuna poliitika kui võimuvõitluse (*politics*) ja sisupoliitikate (*policy*) dimensioonid on vastastikseoses (Stone 2005).

Artikli eesmärk ongi uurida, kuidas kujundavad erinevad poliitika kui võimuvõitluse areenid väliskogukonnapoliitikat. Täpsemalt võtame vaatluse alla kaks võtmedimensiooni: esiteks väliskogukonna enda struktuuri ja toimimise ning teiseks siseriiklikud poliitilised protsessid. Empiirilisteks juhtumiteks, millele oma uuringus tuginema, on Šveits ja Austria, mis on mitmes mõttes küllaltki sarnased: konsotsiaalse valitsemisviisiga ning arvestatava väliskogukonnaga väikeriigid, mida osalt ühendab ka sarnane kultuuriline taustkontekst ning saksa keeleruum (ehkki Šveitsis on kasutusel neli erinevat riigikeelt). Samas on nende riikide väliskogukonnapoliitikad ning ka nende evolutsioon olnud märkimisväärselt erinevad. Seega pakuvad need kaks riiki küllalt hea võrdlusmomendi võimalikult sarnaste juhtumite uuringu (*Most Similar Systems Design*) kontekstis. Lisaks pakuvad Šveits ja Austria päris huvitava võrdlusmomendi ka Eestiga, millel on samuti arvukas väliskogukond ning väikeriigina juba ka enam-vähem väljakujunenud väliskogukonnapoliitika.

Lähtuvalt uurimiseesmärgist kasutatakse töös eri tüüpi andmeallikate trianguleerimist (*mixed methods approach*): kasutust leiavad statistilised andmed ning sekundaarandmed varasematest uuringutest, samuti mõlema riigi poliitika-dokumendid, väliskogukonnapoliitika elluviimisega seotud asutuste kodulehed ja infomaterjalid, meediatekstitid, väliskogukondade esindusorganisatsioonide publikatsioonid ja kodulehed, koalitsioonilepingud, erakondade programmid, jne. Analüüs on oma põhiolemuselt abduktiivne, s.t püüab jõuda uue seletusliku mudelini kitsama juhtumite ringi baasil, mis on hiljem kaasuste lisamise baasil edasi arendatav (Charmaz 2014).

Artikkel jaguneb kuueks alapeatükiks. Pärast sissejuhatust antakse lühiülevaade käesolevas töös kasutatavast terminoloogiast ning suhestatakse mõiste väliskogukonnapoliitika ehk mõnevõrra enam kasutust leidnud terminitega diasporaa ja hargmaine kogukond. Sellele järgneb lühike teoreetiline ülevaade poliitika kui

võimuvõitluse (*politics*) ning sisupoliitikate (*policy*) omavahelistest seostest, mis on ühtlasi aluseks edasisele empiirilisele analüüsile. Töö empiirilise osa moodustavad kolm peatükki, millest esimene tutvustab kummagi riigi väliskogukonnapoliitikate põhilisi rõhuasetusi. Sellele järgnevad väliskogukonda kui poliitilist mõjutegurit ning sisepoliitikat kui poliitilist mõjutegurit tutvustavad alapeatükid. Artiklit kokkuvõtvas peatükis toome välja olulisemad poliitilised faktorid, mis kummaski riigis väliskogukonnapoliitikat on kujundanud ning analüüsime, millised võiksid olla poliitiliste faktorite seletusulatuse piirid. Samuti toome tulemusi Eesti konteksti ning arutleme, mida Eesti saaks õppida Šveitsi ja Austria väliskogukonnapoliitika kujundamise kogemusest.

2. VÄLISKOGUKOND, DIASPORAA, HARGMAINE KOGUKOND

Paradigmaatilisest hargmaisest pöördest on räägitud nii akadeemilises rändeuuringute distsipliinis kui ka praktilises poliitikas. Esimene muutus on seotud nii mobiilsusmuutrite kui nende tajumise muutusega: osa autoreid (vt nt Castles, de Haas ja Miller 2009) näevad muutust peamiselt ontoloogilisest vaatevinklist, seostades hargmaisust üleilmastumise, uute tehnoloogiate ning odavamate piiriüleste sidevõimalustega, samas kui teised (nt Basch, Blanc Szanton ja Glick Schiller 1992) näevad hargmaisuse esilekerkimist rohkem epistemoloogilise nihkena, tunnetusena, et varem eksisteerinud rände- ja lõimumisteooriad ei suutnud lihtsalt mobiilsust piisavalt hõlmavalt kontseptualiseerida.

Sellele on aga lisandunud ka märksa praktilisem pööre: nimelt tajuvad ka poliitikud väliskogukondi kui olulist toimijat varasemast laialdasemalt, ning seetõttu on hargmaised kodanikud muutunud palju märgatavamaks ka poliitilises retoorikas: olgu siis Mehhikos, kus Vincente Fox tuli 2000. aastal võimule paljus just väliskogukondade toel (Smith ja Bakker 2008), Iirimaal, kus aastatel 1990–1997 presidendiametis olnud Mary Robinson tõstis iiri diasporaa esile kui „viienda provintsi“ (Hickman 2002) või Ungaris, kus 95% välismaal elavatest n-ö ajaloolise diasporaa esindajatest, kes said Viktor Orbani valitsusel õiguse omada mitmikkodakondsust, valivad Fideszit (Simon 2017). Mõlemad muutused illustreerivad vajadust mõista paremini käesoleva töö fookuses olevat seost väliskogukondi puudutava poliitika kui võimuvõitluse ning väliskogukonnapoliitika kui sisupoliitika vahel.

Lähtuvalt viimasel ajal toimunud paradigmaatilisest pöördest võib väliskogukonnapoliitikaid jagada kahte põhikategooriasse: klassikaliseks diasporaapoliitikaks ning uuemaks hargmaisuspoliitikaks (vt nt Jakobson 2017). Klassikaline lähenemine hõlmab peamiselt poliitikaid, mille eesmärgiks on ergutada väljarändajate kodumaale tagasipöördumist ning tagada diasporaale toimetulek siseränderiigis. Lisaks soositakse riigi ja väljarändajate suhteid, mis aitavad kaasa väljarändaja päritoluriigi kultuuriliste seoste ja identiteedi alusjoonte säilitamisele (Cohen 1996). Vastupidi, uuemad hargmaised lähenemised väliskogukonnapoliiti-

kale rõhutavad ennekõike vastastikust (majanduslikku, kultuurilist, poliitilist vms) vahetust väliskogukonna ja saatjariigi vahel (Faist jt 2013). Hargmaisuspoliitikad sisaldavad seega muuhulgas sotsiaal- ja hariduspoliitikaid, mis suudavad arvestada lühiajalise rände ja mobiilsuse eripäraga. Peale selle toetatakse poliitikameetmeid ja -lahendusi, mis keskenduvad väliskogukonna liikmete tunnustamisele, liikmelisuse ja institutsionaalse esindatuse alternatiivsetele vormidele, kuid ka kultuuri-ekspordile ja riigibrändingule.

Selles valguses vääriivad omavahel suhestamist ka terminid „väliskogukond“, „diaspora“ ja „hargmaine kogukond“. Termin „väliskogukond“ on kolmest ehk kõige neutraalsem ning sobib seega ka kõige paremini katusterminiks – selle all mõistame nii lähteriigiga seotud alaliselt välismaal elavat rahvusaaslaskonda (*emigrants*), kui ka lähteriigiga seotud mobiilset elanikkonda, kes ei ela küll alaliselt välismaal, kuid viibib perioodide kaupa välismaal (*circular migrants*) või pendeldab pidevalt lähte- ja sihtriigi (riikide) vahet (*commuters*). Võrreldes sellega käsitleb diaspora mõiste väliskogukonda kitsamas mõttes. Diaspora mõiste on klassikaliselt viidanud pigem ajaloolistele ja ning püsivalt välismaal elavatele kogukondadele, millel on sageli kujunenud juba ka oma diasporaalne identiteet ning seos kodumaaga on rohkem mälu- ja poliitiline (Cohen 2008). Nüüdisajal kasutatakse diaspora mõistet nii n-ö ohvri staatuses kogukondade kohta (kes on olnud sunnitud kodumaalt lahkuma), kui ka muudel põhjustel välismaale sattunute kohta, nt töölis-, kaubandus- ja imperialistlikele diasporaadele (Cohen 2008: 7). Väljend „hargmaine kogukond“ viitab oluliselt tänapäevasemale nähtusele: ehkki see võib sisaldada ka diasporaad ja teisi väljarändenähtusi nagu piiriülesed kogukonnad (*translocal communities*, kus nt osa külaelanikke on saadetud välismaale tööle ning kes seeläbi täidavad olulist rolli ka kogukonna elu edendamiseks lähteriigis) või ka piirialade kogukondi, kus inimeste asemel on liikunud hoopis riikide piirid (Faist 2010: 21). Samas, erinevalt diaspora mõistest ei pruugi hargmaine kogukond sugugi piirduda üksnes rahvusaaslastega – näiteks Ühendkuningriik püüdis leiboristide valitsusajal kujundada hargmaist kogukonda Ühendkuningriigis õppinud ning kodumaale naasnud või teistesse riikidesse edasi liikunud kolmandate riikide kodanikest.

3. POLIITIKA KUI VÕIMUVÕITLUSE JA SISUPOLIITIKA SEOS

Siinses artiklis keskne arusaam poliitilise võimuvõitluse või päevapoliitika (*politics*) ning sisupoliitika (*policy*) seostest on leidnud tunnustamist mitmetes poliitikaanalüüsi mudelites. Näiteks Wagenaar (2015: 248) on rõhutanud, et poliitikakujundamise protsessi saab vaadelda kui „poliitilist protsessi“ ning et „sisupoliitika kujundamise protsessi päevapoliitiline raamimine on tänapäeval [akadeemiliselt] [...] laialdaselt tunnustatud“.

Ent eri autorid tõlgendavad päevapoliitika rolli sisupoliitika kujundamise protsessis ning nende omavahelisi seoseid pisut erinevalt. Kingdoni (1995) poliiti-

kavoolude raamistik seletab poliitikakujundamise protsessi läbi kolme voo: probleemivoos toimub teema sõnastamine ning aktualiseerimine; sisupoliitika voos toimub juba konkreetsete poliitikalahendite formuleerimine ning poliitilise võimuvõitluse voos toimub ühiskondliku toetuse koondamine soodsa ühiskondliku meeleolu (*national mood*) ärakasutamise, survegruppide kampaania ning toetavate seadusandlike muudatuste näol (Zahariadis 2014: 34). Seejuures toimivad kolm voolu paralleelselt ja paljus üksteisest sõltumatult, ent muutuse elluviimiseks on vajalik n-ö poliitikaakna avanemine, mille eeltingimuseks on voolude ühildumine (*coupling*). Kingdoni mudel viitab, et oluline on vaadelda nii üldist meelsust väliskogukondade suhtes, aga ka diasporaa organisatsioone, mida võib käsitleda survegruppina, mis üritavad teatud strateegiate, tegevuste ja kampaaniate abil väliskogukonna nimel lobitööd teha. Lisaks võivad halduslikud muutused kaasa tuua valitsemisstiili teisenemise, mis mõjutab omakorda teatud tingimustel riigi lähenemist oma väliskogukonnale ning arusaama riigi ja kodaniku suhtest. Samas Uus-Meremaa juhtum näitlikustab, et laiemad uusliberaalsed haldusreformid võivad põhjustada väliskogukonnale orienteeritud kangelasliku ja kiitva diskursuse esilekerkimist ning sisupoliitikate kujundamist, mille eesmärgiks on kasutada oma diasporaa potentsiaali kui ressursi (Gamlen 2011).

Teised autorid on rohkem tähelepanu pööranud narratiivide konstrueerimisele ja rakendamisele poliitikakujundamise protsessis (McBeth, Jones ja Shanahan 2014). Narratiivne sisupoliitika raamistik (*Narrative Policy Framework*) väidab, et sisupoliitika edukus sõltub suurel määral ka sellest, kuidas teatud teemat avalikus keskkonnas käsitletakse (samas). See aspekt osutub ka väliskogukonnapoliitikate puhul tähtsaks, sest Uus-Meremaa näide viitab sellele, et väliskogukonda kiitev narratiiv aitab kaasa diasporaa mobiliseerimisele riigi huvides ja poliitika eesmärkide saavutamisele (Gamlen 2011).

Kolmanda näitena väärrib esiletõstmist aga demokraatliku poliitika kujundamise teooria (*Democratic Policy Design*), mis keskendub esmajoones „sisupoliitika disainile seoses sihtrühmade ja elanikkonnaga“ (Cairney ja Heikkila 2014: 377). Schneider, Ingram ja DeLeon (2014) on esile toonud sihtrühmade sotsiaalse konstrueerimise ja raamimise tähtsust avalikus poliitikas: nimelt konstrueeritakse ja stereotüüpiseeritakse teatud sihtrühmasid poliitikakujundamise protsessis kas positiivsete või negatiivsetena ning seeläbi omistatakse kas hüvesid (*reward*) või koormisi (*burden*) vastavatele rühmadele. Teooria abil saab seletada, kuidas „sihtrühmade sotsiaalseid konstruktsioone [...] kasutatakse poliitilistes väidetes [...], kuidas nad mõjutavad sihtrühmade materiaalsel heaolu [...], nende sotsiaalset reputatsiooni, poliitilisi hoiakuid ja osaluse mustreid“ (samas: 105). Sotsiaalse konstrueerimise raamistiku kaudu saab vaadelda ka riigi ja kodaniku suhteid ning riigi lähenemist oma väliskogukonnale – kas osalusvaldkonnas, liikmelisus- ja kodakondsuspoliitikate lõikes või näiteks ka väliskogukonna sotsiaalpoliitikate raames.

Ent seos poliitilise võimuvõitluse ning sisupoliitika vahel võib olla ka vastupidine: sisupoliitika dimensioon võib samuti mõjutada päevapoliitikat. Seda keerukust

saab avada näiteks poliitika tagasiside teooria (*Policy Feedback Theory*) vaatenurgast. Teooria kesksed eeldused on, et „sisupoliitika kujundab kodakondsuse tähendust“ ehk riigi ja kodaniku vahelist vastastikseost. Peale selle mõjutavad sisupoliitikad valitsemisvormi, huvigruppide ja ühingute võimu ning poliitilist päevakorda ja sisupoliitika probleemide määramist. (Mettler ja SoRelle 2014: 155)

4. AUSTRIA JA ŠVEITSI VÄLISKOGUKONNAPOLIITIKATE KUJUNEMINE

4.1. Šveits

Šveitsi väliskogukonnapoliitika ei kujuta endast hiljutist nähtust, vaid esindab konsolideeritud poliitikavaldkonda, millel on traditsioonirikas ajalugu. Šveitsi väliskogukonnapoliitika evolutsiooni peamisteks tunnusteks on lineaarne ja stabiilne areng alates 20. saj teisest poolest. Šveitsi riigi valitsus on märkimisväärselt huvitatud nii oma traditsioonilisest diasporaast, kui ka oma hargmaisest kogukonnast, mis on oma loomult väga mobiilne ning eeskätt karjäärile ja edukusele orienteeritud (Mombelli 2011, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten 2009). Laiem hargmaine kogukond on muutunud nähtavamaks ja tähtsamaks just viimastel aastatel, mil hargmaisuspoliitika elemendid on hakanud lisanduma klassikalisele diasporaapoliitikale.

Šveitsi diasporaapoliitika kujundamine sai alguse aastal 1839, kui ehitati esimene šveitsi kool välismaal. Tänapäeval toetab Šveitsi Föderatsioon 17 kooli välismaal (Schweizerische Eidgenossenschaft – Bundesamt für Kultur 2016). Šveitsi riigi rõhuasetus hariduspoliitikale avaldub ka 2014. a vastu võetud šveitsi koolide rajamist ja ülalpidamist käsitlevas seaduses 'Bundesgesetz über die Vermittlung schweizerischer Bildung im Ausland', mis toetab koolide võrgustiku laienemist (Schweizerische Eidgenossenschaft 418.0 2014).

Võib väita, et algsed diasporaapoliitikad hariduse valdkonnas peegeldavad eeskätt identiteeditilisi ning kultuurilisi ambitsioone, mis haakuvad eesmärgiga diasporaa ja lähteriigi omavahelisi seoseid tugevdada ning süvendada. Samas on väliskogukonna hariduspoliitikat hakatud viimasel ajal käsitlema mitte niivõrd eesmärgina iseeneses, vaid instrumendina laiemate strateegiade kontekstis. Sellele viitab näiteks väliskogukonna koolivõrgu rajamise riiklik strateegia aastast 2016 (*Strategie zur Entwicklung des Netzes der Schweizerschulen*). Strateegia kohaselt on geograafilised prioriteedid koolide rajamisel peamiselt määratud „asukoha atraktiivsusest šveitsi ettevõtetele, mis palkavad Šveitsist pärit töötajaid“ (Eidgenössisches Departement des Innern – Bundesamt für Kultur 2006: 11).

Lisaks kerkivad esile erinevad valdkonnaülesed poliitikaeesmärgid nagu kultuuriekspord, riigibränding, „rahvusvaheline kultuuriline koostöö“, „rahvusvaheline hariduskoostöö“ ning „väliskaubanduspoliitika“ (samas: 9-10). Välis- ja kultuuripoliitilisest prismast vaadelduna toimivad välisšveitslaste koolid „šveitsi hariduse ja kultuuri vektorina välismaal [ning tõstavad] teadlikkust ja arusaama šveitsi traditsioonidest ja väärtustest vastvõtvas riigis“ (samas: 2).

Šveitsi väliskogukonnapoliitika areng on vaadeldav ka osaluspoliitika näitel – siin iseloomustab arenguid eeskätt lineaarsus. Šveitsi väliskogukonna liikmed on olnud lähteriigi poliitilisse ellu kaasatud juba aastakümneid. Seadusandluses määratleti šveitsi diasporaa liikmesus esmaselt aastal 1966, kui sätestati väliskogukonna staatus, õigused ja kohustused ametlikult föderaalses põhiseaduses (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, artikkel 40). Vastav artikkel määratleb muuhulgas välisšveitslaste ajateenistuse, hoolekandeteenuste ning sotsiaalkindlustuse tingimused. Teine oluline sündmus on posti teel hääletamise sisseseadmine aastal 1978. Toona ei olnud välisšveitslaste hääletamisõigus veel eksterritoriaalne ehk hääletada sai üksnes Šveitsi territooriumil. Õiguse välismaalt posti teel hääletada tõi kaasa 1991. aasta reform, millega võrdsustati mitte-residendist kodanike ja residendist kodanike valimisõigus. Aina populaarsemaks teemaks on nii avalikus debatis kui ka poliitika kujundamisel muutunud viimasel ajal ka e-hääletamine. E-hääletamise katsed algasid pilootprojektina aastal 2003 ning lõppesid 2007 (Germann ja Serdült 2014). Parlamendivalimistel aastatel 2011 ja 2015 laiendati e-hääletamise protseduuri nelja kantoni väliskogukondadele.

Peale selle väärrib esiletõstmist mitmikkodakondsuse seadustamine aastal 1992. Mitmikkodakondsus kujutab endast hargmaise kodakondsuse kõige kitsamat ja sügavamat vormi ning see pani Šveitsis aluse arusaamale, et kodanike lojaalsus, osalus ning õigused ja kohustused ei ole enam ilmingimata piiratud ühe riigiga. Silmatorkav on, et ligikaudu 75% välisšveitslastest omab mitut kodakondsust (Bundesamt für Statistik 2018). See viitab muuhulgas sellele, et šveitsi väliskogukond on selgelt hargmaine, arendades paralleelset liikmesust mitmes riigis.

Schlenker jt (2016: 1) rõhutavad, et klassikaliste käsitluste eelduste kohaselt „väljarändajad, kes omandavad lisaks veel ühe kodakondsuse, on vähem seotud päritoluriigiga ning on selles vähem poliitiliselt aktiivsed“ võrreldes teiste kodanikega. Uuringu tulemused Šveitsi kontekstis osutavad siiski, et „enese seostamine kahe riigiga või poliitiline osalus mõlemas riigis ei kujuta endast nullsumma mängu; vastupidi, tulemus on teineteist vastastikku tugevdav“. Need järeldused on kooskõlas hargmaise perspektiiviga riigi ja kodaniku suhtele, mis väidab, et „ei mitu kodakondsust ega osalus sisseränderiigis ja samastumine viimasega takista jätkuvaid sidemeid kodumaaga ning osalust seal“ (samas). Siinkohal on oluline esile tõsta, et mitmikkodakondsusega kaasnevad õigused võimaldavad välisšveitslastel mitmes riigis samaaegselt osaleda ning oma huve niiviisi esindada ja kehtestada.

4.2. Austria

Austrias on diasporaa- ja hargmaisuspoliitikate areng olnud üsna kiire ja eksponentsiaalne. 2000. aastaid saab pidada oluliseks pöördepunktiks, mis tõi äkilise suunamuutuse nii avalikes debattides kui ka poliitika kujundamisel. Samas polnud seda poliitikavaldkonda enne 2000. aastat peaaegu olemas.

Austria väliskogukonnapoliitikate spektrum hõlmab ka vähem poliitika- valdkondi kui Šveitsi oma ning poliitikameetmed piirduvad peamiselt osalus-

sotsiaal- ja välispoliitika valdkondadega. Kultuurilis-identiteedilised kaalutlused on poliitika kujundamisel pigem teisejärgulised ning Austria diaspora- ja hargmaiuspoliitika ei ole niivõrd traditsiooniliselt juurdunud kui Šveitsil. Selle tõttu kohtab klassikalisi diasporaapoliitilisi meetmeid, näiteks haridus- ja kultuuripoliitilisi, pigem harva. Ühtlasi ilmneb, et Austria väliskogukonnapoliitikaid iseloomustab valdavalt instrumentaalsus.

Austria võimaldab väliskogukondadel hääletada posti teel juba 1990. aastatest saadik, ent algselt seati selleks sisse väga keeruline protseduur, sest „hääle kehtivus eeldas isikutuvastust kas professionaalses sertifitseerimisasutuses välismaal, Austria ametiasutuses [...] või piisas kahest, ning hiljem pärast seadusemuutust ühest täiskasvanud ja Austria kodakondsust omavast tunnistajast“ (Pabel 2013: 427). Steini ja Wenda (2007: 62) sõnul „ei ole kahtlust, et [...] sisseseatud eksterritoriaalset protseduuri [...] sai pidada sarnaseks posti teel hääletamise protseduurile. Ent ekspertide hulgas ei nimetatud seda protseduuri otseselt posti teel hääletamiseks“. Alles aastal 2007 lihtsustati eksterritoriaalset hääletamisprotseduuri, mis hõlbustas ühtlasi ka välisausterlaste poliitilist osalust kodumaal.

Peale selle tuleb esile tuua, et Austria riigivõim peab jõuliselt kinni mitmik-kodakondsuse vältimise põhimõttest. Samas taasetniseeriti kodakondsuse režiim aastatel 2006–2009, mille tulemusena muudeti Austria kodakondsuse omandamine residentidest mittekodanikele keerukamaks ning hõlbustati kodakondsuse taasomandamist ja kodakondsuse säilitamist mitteresidentidest kodanikele (ehk väliskogukonna liikmetele), kui omandatakse lisaks teise riigi kodakondsust või kui puudub ametlik elukoht kodumaal (Bundeskanzleramt der Republik Österreich 2006, ROTWEISSROT 2006, Demokratiezentrum Wien 2015). Selle tulemusena süvenes Austria kodakondsusrežiimi asümmeetrilisus veelgi (Vink ja Bauböck 2013), ent väliskogukonnapoliitikate seisukohalt viitab see oma etnilise väliskogukonnaga sidemete süvenemise soovile.

Väliskogukonna ja riigi vaheliste suhete süvendamine on lisaks soodustanud ka administratiivsete reformide ja muutuste rakendamist, mis hõlmavad menetluste lihtsustamist ning halduskoormuse vähendamist. Alates 2014. aastast on „ligipääs keskregistri andmetele [...] muutunud võimalikuks Austria suursaatkondadele ja konsulaatidele perekonnaseisudokumentide väljastamiseks“ (Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort 2018b). Peale selle loodi 2016. a mobiil-ID (*Handy-Signatur*) rakendus, mis võimaldab „ligipääsu rohkem kui 200 e-teenusele haldus- ja majandussektoris“ (Trust einfach sicher 2018). Rakenduse kasutamiseks tuleb end registreerida keskses rahvastikuregistris ning välismaal elavate kodanike andmed kustutakse registrist alles pärast 30 aastat. Rakenduse kasutamine on väliskogukondades käepärane, kuna teenuse sertifikaati saab internetis ise pikendada ning aktiveerida saab samal ajal mitu telefoni. (Digitales Österreich 2018) Erinevalt Eestist ei sõltu Austria mobiil-ID kasutamine SIM-kaardist ega mobiilside teenuse pakkujast (Austria-Forum 2018). Põhiline takistus välisausterlaste jaoks seisneb aga selles, et algselt tuleb teenusele regist-

reerimiseks siiski registreerimisüksusesse kohale tulla ning need asuvad peamiselt Austrias, kuigi välisministeeriumi initsiatiivil on seda võrgustikku laiendatud näiteks Berliini, Berni, Brüsselisse, Londonisse, Madridi, Mailandi, Münchenisse ja Stockholmi (Bundesministerium für Europa, Integration und Äusseres 2018a,b,c).

Mobiilne isikutuvastus on samm edasi 2004. a rakendatud E-valitsemise seadustikust (*E-Government-Gesetz*), mille raames riigivõimud üritavad informeerida väliskogukonda kasvavalt ka interneti teel. Selleks töötati välja internetis kättesaadavad juhendid, mis on konkreetsetel mõeldud välisausterlastele (Der Standard 2007). Endine välisminister Ursula Plassnik on juhendile viidanud kui „lisateenusele ja -infole austerlastele kogu maailmas“ (Der Standard 2007). Juhend vastab näiteks välisausterlaste jaoks olulistele küsimustele seoses valimisõiguse, ID-kaardi ja sotsiaalteenustega (Der Standard 2007).

Lisaks informatiivsetele meetmetele on Austria riigivõimud alates aastast 2006 hakanud väliskogukonda rohkem esile tõstma avalikes debattides, eelkõige formaalse parlamentaarse esindatuse ning välisausterlaste õiguste ja seadusliku staatuse teemadel. Samal aastal korraldati välisausterlaste peamise organisatsiooni ja riigi koostöös näitus parlamendis „Austria kümnes provints – välisausterlased üle kogu maailma“ (Republik Österreich Parlament 2006).

5. VÄLISKOGUKOND KUI HUVIRÜHM

5.1. Šveits

Aastal 2017 elas välismaal ligikaudu 751 800 šveitslast, mis moodustab 11% kogu Šveitsi elanikkonnast ning oleks teoorias suuruse järgi neljas kanton Šveitsis (Eidgenössisches Departement des Innern - Bundesamt für Statistik 2018: No. 2018-0146-D). Seejuures ilmneb, et riigi huvi väliskogukonna vastu kasvab proportsionaalselt väliskogukonna suurusega. Seega võib neid kaasamiskatseid siduda ka laiemate demograafiliste kaalutlustega, mis Šveitsi kui vananevat ühiskonda puudutavad – oma väliskogukonna potentsiaali proovitakse ära kasutada ka siseriiklike probleemide lahendamiseks, sealhulgas sidudes väliskogukonna liikmeid tugevamini kodumaaga.

Šveitsi väliskogukond on ka efektiivselt organiseerunud – selle katusorganisatsioon *Auslandschweizer-Organisation* (ASO) asutati juba aastal 1916 ning riigivõimud tunnustavad organisatsiooni nõukogu *Auslandschweizererrat* (ASR) ametlikult välisšveitslaste esindajana (ASO 2017; ASO 2018a). Suurim välisšveitslaste organisatsioon kasutab oma formaalset staatust diasporaa nimel lobitöö tegemiseks ning välisšveitslaste huvide esindamiseks, mis avaldub eeskätt „välisšveitslaste õigusliku olukorra ja staatuse parandamiseks“ (ASO 2018b). Organisatsiooni tähtsamate saavutuste hulka kuuluvad muuhulgas, „Viienda Šveitsi“ [saksa, prantsuse, itaalia ja retoromaani-keelse piirkonna kõrval ka šveitsi väliskogukonna] tunnustamine Šveitsi põhiseaduses aastal 1966 (artikkel 40 uues põhiseaduses) ning välisšveitslastele posti teel hääletamise võimaluse sisseadmises [...] aastal 1992“.

Lisaks käsitlevad riigivõimud väliskogukonda kui eraldiseisvat huvirühma. Sellele viitab ka näiteks Šveitsi Liidunõukogu otsus kohaldada sõjaväeteenistust ja teisi sõjaväelisi kohustusi välisšveitslastele erisätete alusel (ASO 2018c).

Šveitslaste võrdlemisi tugev mobiilsus ja ringränne on enamasti seotud just karjääri ja erialase arengu huvidega, mistõttu moodustavad kõrgelt kvalifitseeritud inimesed märkimisväärse osa väliskogukonnast. Kahtlemata tõstab Šveitsi väliskogukonna mõjukust ka nende poliitiline aktiivsus. Nii on pidevalt kasvanud välisšveitslaste registreeringute arv valimisregistris. Nt aastal 1999 oli registreeritud ligikaudu 68 000 välisšveitslast (Zapfl 1999), neli aastat hiljem oli registreeritud juba 83 000 (Raaflaub 2003). Aastal 2015 oli registreeritud juba ligikaudu 142 000 välisšveitslast (Saurer 2015) ning veel kolm aastat hiljem 160 000 välisšveitslast (Rigendinger 2018).

Šveitsi poliitilises kultuuris ja otsedemokraatia traditsioonis peetakse poliitilist osalust oluliseks kodanikuvooruseks. Šveitslastel on rida traditsioonilisi poliitilisi õigusi, mida nad kasutavad intensiivselt ning poliitiliste õiguste rakendamine on paljude välisšveitslaste jaoks osa nende riigiidentiteedist, millest nad ei taha loobuda. (Mombelli 2011) Järelikult on võitlus poliitiliste õiguste laienemise eest väliskogukonda ning aktiivne poliitiline osalus enesestmõistetavad nii paljudele välisšveitslastele kui kodušveitslastele.

Aktiivne osalus võimaldab väliskogukonnal mõjutada ka siseriiklikku poliitikat. Nimelt võivad Šveitsi diasporaa hääled teatud tingimustel määrata üldvalimiste ja referendumite tulemusi. Näiteks seostatakse 2002. a varjupaigaõiguse karmistamist puudutava referendumiga tagasilükkavat otsust just väliskogukonna aktiivse osalusega. Teine intsident puudutab biomeetrilise passi kasutuselevõttu 2009. a. Ettepanek kiideti heaks vaid 5600-häälelise enamusega – eeskätt „viienda Šveitsi“ suuremahulisel toetusel. (Mombelli 2011) Hiljuti, märtsis 2018, korraldati referendumini nn 'No Billag' algatuse kohta. Hääletusele pandud meetme eesmärk oli kaotada litsentsitasu, millega rahastatakse avalik-õiguslikke raadio- ja teleringhäälingu organisatsioone (Swissinfo 2018). Hääled jagunesid äärmiselt tasavägiselt, kusjuures kodušveitslased hääletasid peamiselt litsentsitasu kaotamise poolt ning välisšveitslased selle vastu. Tulemust kritiseeriti avalikkuses vaenulikult, kuna enamik välisšveitslasi hääletas tasu poolt, mida nad ise välismaal elades maksuma ei pea (Rigendinger 2018).

Väliskogukonna poliitilise mõju kõrval tasub vaadelda ka tema üldist ideoloogilist orientatsiooni ning hääletamiskäitumist, kuna need aspektid on eriti olulised erakondadele valimisvõitluses. Enamasti soosivad välisšveitslased pigem „silmatorkavalt majanduslik-liberaalset ja euroopameelset“ poliitilist orientatsiooni (Stucki 2010: 43). Ühe välisšveitslaste valimiskäitumist käsitleva uuringu kohaselt (Häne 2015) on „valijate registris registreeritud välisšveitslaste haridustase keskmisest kõrgem ning sageli töötatakse juhtivatel kohtadel“. Lisaks kalduvad nad ideoloogilises mõttes vasaktsentrismi, kuid poliitikate konkreetse sisu osas ei ole võimalik välisšveitslasi samastada vasaktiivaga. Samast uuringust ilmnes, et „välisšveitsla-

sed on üldiselt avatumad reformidele ja muutustele ning seega keskmisest vähem konservatiivsed kui kodumaal elavad šveitslased. [...] Ent mis puudutab tööandja ja töötaja suhteid, ei erine välisšveitslaste hoiakud oluliselt üksmeelest koduriigis. Nad toetavad liberaliseerimist ning dereguleerimist isegi tugevamini“ (samas).

5.2. Austria

Austria diasporaa on suuruse poolest Šveitsi omaga võrreldav, kuid proportsioonina riigi elanikkonnast mõnevõrra väiksem. Aastal 2017 elas välismaal 574 400 austerlast, mis on ligikaudu 6,5% Austria elanikkonnast (Statistik Austria 2018). Samas elab maailmas veel ligikaudu 400 000 Austria päritolu inimest, kes on oma Austria kodakondsusest loobunud, kuid keda kutsutakse „südames austerlasteks“ (*Herzensösterreicher*) (Martinez-Flener 2011). Sõltuvalt riigivõimude edasistest poliitikasihtidest võib see konkreetne välisausterlaste segment endast kujutada üht olulist sidusrühma väliskogukonnapoliitika kujundamisel.

Austria väliskogukond esindab moodsat hargmaist kogukonda, mis on rajanud globaalse võrgustiku ning on üldiselt väga digitaalselt orienteeritud (Austrians.org 2018). Väliskogukond õigustab oma nõudeid seoses poliitiliste ja osalusvõimaluste laienemisega, viidates „aastate jooksul selgelt muutunud austria diasporaa struktuurile“ (samas). Austria väljarändajate mobiilsus ning rändemust-rid on eeskätt muutunud lühiajaliseks ja mitmesuunaliseks ning klassikaliste väljarändajate arv kahaneb pidevalt, mis mõjutab väliskogukonnapoliitika sisu ja kujundamist.

Austria väliskogukonna poliitilise kaalu ning üldise ideoloogilise seisukoha kohta on vähe teada ning ametlikud andmed, mille põhjal võiks järeldusi teha, puuduvad. Välisausterlaste poliitiliste prioriteetide tuumaks on kodakondsusega seotud küsimused. Uuringute tulemused osutavad, et väliskogukonna liikmete põhihuvideks on mitmikkodakondsuse hõlbustamine ning kodakondsuse laienemine välisausterlaste lastele (Bundesministerium für Europa, Integration und Äusseres 2018c).

Samas on eksterritoriaalsete häälte poliitiline kaal jätkuvalt tagasihoidlik, kuna keeruka hääletussüsteemi ning eksklusiivse kodakondsusnõude tõttu moodustasid välisausterlaste hääled viimastel valimistel vaid 0,95% kõikidest häälest (Die Presse 2017). Samas on välisausterlaste hulgas 350 000 kuni 400 000 hääleõiguslikku, mis oleks Austrias kui föderaalses riigis suuruselt seitsmes provints (samas). Laias laastus võib väita, et Austria diasporaa poliitiline mõju kodumaal suureneb, millele viitab välisausterlastest registreeritud valijaskonna pidev kasv. Kui 2013. a oli end registreerinud vaid 18 362 välisausterlast, siis aastal 2017 oli nende arv kasvanud 60 749 inimeseni (Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort 2018a).

Kuigi Austria diasporaaorganisatsioonid pole ehk nii mõjukad kui OSA Šveitsis, on nende poliitiline mõju olnud siiski märgatav. Üheks liikumapanevaks jõuks Austria väliskogukonnapoliitikas võis olla ka 2000. aastate algul

toimunud kahe peamise organisatsiooni (*Weltbund der Österreicher im Ausland* ja *Auslandsösterreicherwerk*) ühinemine. Kahe organisatsiooni vastutusosalad ning tegevusvaldkonnad kattusid suuresti, mis ajas huvide koordineerimise keeruliseks ning ebaefektiivseks (AÖWB 2004). Ühinemisest sündis aastal 2002 organisatsioon *Auslandsösterreicher-Weltbund* (AÖWB), mis tegutseb jätkuvalt välisausterlaste ametliku esindusorganina. Ühinemine pole aidanud tõsta mitte üksnes organisatoorset tõhusust, vaid ka parandanud rahaliste vahendite mobiliseerimist (samam).

Välisausterlaste ühisorganisatsioon AÖWB tegeleb muuhulgas ka väljarändajate informeerimisega, pakub liikmelisust liikmekaardi näol, esindab välisausterlasi maailmas ja kodumaal, tunnustab väljapaistvaid diasporaaliikmeid ning korraldab iga-aastaseid rahvusvahelisi konverentse. Tuleb esile tõsta, et AÖWB on ergutanud hargmaseid tegevusi, nagu nt välisausterlaste võrgustiku laienemist üle maailma, kasutades internetti kui olulist sidevahendit (Republik Österreich Parlament 2006).

Peale AÖWB moodustumist on väliskogukondadele hakanud senisest enam tähelepanu pöörama ka riigiasutused. Nt kuulutas Austria föderaalvalitsus 2002. aasta välisausterlaste aastaks (Burgenländische Gemeinschaft 2002: 1). Lisaks viisid riigivõimud aastatel 2005 ja 2009 läbi kaks uuringut, mis toovad esile välisausterlaste põhihuvide ning nende küsimusi seoses kodakondsusega (Bundesministerium für Europa, Integration und Äusseres 2018c). Uuringute tulemused aitavad kaasa paremini suunatud väliskogukonnapoliitika kujundamisele.

6. SISERIIKLIK POLIITILINE DÜNAAMIKA

6.1. Šveits

Poliitika sisu ja poliitkonkurentsi seose kujundamises mängib oma rolli ka nii Šveitsi kui Austria eripärane poliitiline süsteem ning selle mõju erakonnapoliitikale. Kuni 2000. aastate alguseni kasutati Šveitsi poliitilise süsteemi iseloomustamiseks akadeemilises kirjanduses sageli mõistet „konsotsiaalne demokraatia“ (Orlović 2015, Pilet 2007, McGarry ja O’Leary 2006, Butenschøn 1985). Šveitsi poliitilise süsteemi eripära – kollegiaalne valitsus, mis valitakse parlamendi poolt – loob olukorra, kus tavaliselt on kõik peamised erakonnad valitsuses esindatud ning klassikalist suhet valitsuse ja opositsiooni vahel ei teki. Seda on nimetatud ka n-ö Šveitsi „imevalemiks“, mille kohaselt jagati kohad Liidunõukogus proportsionaalselt nelja suurema erakonna vahel (Ineichen 2015). Konsensuslikul ajajärgul keskendus väliskogukonnapoliitika sisuliselt esmajoonel välisšveitslaste formaalsele tunnustamisele ning sellega seonduvalt nende sotsiaalsete ja poliitiliste õiguste laienemisele, millele viitavad näiteks väliskogukonna liikmete poliitilisi õigusi määratlev artikkel 40 Šveitsi Föderatsiooni põhiseaduses aastast 1966 või nn välisšveitslaste seadus *Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer* aastast 1976.

Poliitilisel maastikul leidis aset oluline nihe, kui konservatiivne parempoolne erakond Šveitsi Rahvapartei (*Schweizerische Volkspartei* – SVP) sai 2015. a valimistel märkimisväärselt palju hääli ning kolm paremerakonda suutsid kolmekesi moodustada koalitsiooni. See tõi omakorda kaasa poliitilisele süsteemile aluseks

olevate normide muutuse ning sellega kaasnevalt võimu jagamise ja eliidi konsensusse printsiipide rakendamise lõpu. Poliitilise süsteemi struktuurimuutuse tagajärjel muutusid ka riigisisised poliitikad ja erakondade poliitilised strateegiad. Põhiliseks resultaadiks oli erakondade suurenenud võimuvõitlus ning kasvavad valimisambitsioonid, mis moonutasid omakorda mõnede erakondade vaateid väliskogukonna rollile siseriiklikus poliitikas. Kui ajalooliselt pöörasid Šveitsi erakonnad välisšveitslastele võrdlemisi vähe tähelepanu, siis tihenunud konkurents ning kasvanud valimisaktiivsus väliskogukonnas on andnud neile kaalu juurde ning teatud juhtudel võib väliskogukondade häältest sõltuda ka valimistulemus. Nii Šveitsi liberaalsed erakonnad FDP ja *Die Liberalen* kui ka parempoolne *Schweizerische Volkspartei* (SVP) on juba võrdlemisi varases kampaaniafaasis püüdnud leida toetust ka välisšveitslaste seas. Mõlemad erakonnad rajasid selleks oma haruorganisatsiooni välismaal ning 1995. a kandideerisid Riiginõukogu valimistel tuntud välisšveitslased Zürichi ja Freiburgi piirkondades (Stucki 2010: 43). 1999. a parlamendivalimistel jätkas SVP oma strateegiaga ning korraldas võõrsil ulatusliku valimiskampaania, mis osutus edukaks. Veelgi enam, aastal 2003 süvendas SVP valimiskampaanias väliskogukonna kaasamist ja lõi rahvusvahelisi nimekirju välisšveitslastele mitmes kantonis. (Stucki 2010)

Joppke (2003: 432) on väitnud, et parempoolsed erakonnad keskenduvad vasakpoolsetest tugevamini poliitiliste õiguste laiendamisele kaasmaalastele ning „[toetavad] üldiselt kodakondsuse režiimi taastamiseerimist [ja] välismaal viibivate liikmetega sidemete tugevdamist, isegi üle välismaal sündinud põlvkondade“ (2003: 432). Østergaard-Nielsen ja Ciornei (2019) uuring seda küll üheselt ei kinnita ning ka Šveitsi juhtum kinnitab laialdasemat huvi väliskogukonna vastu. Kuigi parempoolne SVP paistab väliskogukonna suhtes eriti aktiivne olevat, tuleb rõhutada, et ka teised Šveitsi erakonnad, nende hulgas ka sotsiaaldemokraadid, on intensiivistanud oma püüdlusi kasvatada toetust väliskogukondades, pöörates tähelepanu välisšveitslaste huvidele avalikes debattides. Aastal 2007 esitas näiteks sotsiaaldemokraatlik parlamendiliige Mario Fehr algatuse, milles ta nõudis „välisšveitslaste otsest esindatust Šveitsi parlamendis“ (Saurer 2015). Algatus kukkus küll läbi, kuid sotsiaaldemokraadid taasesitasid algatuse samal teemal aasta hiljem (Blick 2008). Seega on väliskogukondade teema oluline laiemalt ega ole seotud mingi kitsa ideoloogilise positsiooniga.

Samas on Häne (2015) välja toonud, et SVP peab ennast Šveitsi väljarändajate põhiliseks esindajaks. Peale selle on silmatorkav, et parempoolne Šveitsi erakond soosis oma väliskogukonda suunatud valimiskampaanias „sõltumatut ja kosmopoliitset Šveitsi riiki“ (Stucki 2010: 43), mis on omal moel vastuolus erakonna üldise euroskeptilise ja sisserändevastase meelsusega. Seega võib järeldada, et kasutatakse lihtsalt retoorilist strateegiat, millega püütakse end valijate silmis võrreldes konkurentidega esile tõsta (Østergaard-Nielsen ja Ciornei 2019: 155).

Kokkuvõttes saab järeldada, et erakondadevaheline konkurents tekitab eriti lähenevate valimiste tingimustes võimaluste aknaid väliskogukonnapoliitika poliiti-

tilisse päevakorda jõudmiseks ning hargmaisuspoliitikate kujundamiseks. Peale selle võib väita, et seesama nähtus on osaliselt põhjustanud väliskogukonnapoliitikate sujuvat ja lineaarset väljakujunemist, kuna poliitikaid ei kujundatud ootamatult ja lühikese ajavahemiku jooksul, vaid nad on olnud osa poliitilisest päevakorrast juba mõnda aega.

Väliskogukonnapoliitika kujundamise temaatika on Šveitsis aktuaalne ka avalikes debattides. Välisšveitslaste poliitiliste õiguste laiendamine – eeskätt mitmikkodakondsuse sisseseadmise näol – on toonud kaasa ka kriitikat: näiteks viidatakse singulaarsuse ja territoriaalsuse põhimõtetele seoses hääletamisega ning selles kontekstis mõistetakse hukka väliskogukonna liikmete privileegi hääletada enam kui ühes riigis. 'No Billag' algatuse raames kerkis esile ka terav avalik debatt välisšveitslaste hääletamisõiguse ning selle ulatuse ja olemuse kohta. Liberaalide liige Andrea Caroni tegi selles kontekstis ettepaneku piirata välisšveitslaste hääletamisõigust selliselt, et edaspidi oleks võimalik referendumitel kaasa rääkida üksnes kaalul olevast küsimusest otseselt mõjutatutel ning piirata hääletamisõigust lähtuvalt sellest, kaua isik väljaspool Šveitsi järjest elanud on (Ringendinger 2018).

6.2. Austria

Austria poliitiline süsteem sisaldab sarnaselt Šveitsiga konsotsiaalseid elemente, kuigi poliitikonkurents avaldub veidi teistsugusel kujul. Suured koalitsioonivalitsused sotsiaaldemokraatide ning kristlike demokraatide vahel domineerisid Austria sisepoliitikas valdava osa teise maailmasõja järgsest ajast. Oluline murdepunkt oli 1999. a, kui paremkonservatiivne erakond Austria Vabaduspartei kogus ootamatult tugeva toetuse, mille tulemusena suure koalitsioonivalitsuse traditsioon lõppes ning võimule tuli parempoolne Vabaduspartei ja Rahvapartei koalitsioon (Jacoby 2017: 334). Samas pole erakonnapoliitika olnud nii oluliseks väliskogukonnapoliitika kujundamise vahendiks kui Šveitsis – peamiselt seetõttu, et Austria väliskogukonna mõju valimistel on võrdlemisi tagasihoidlik.

Siiski tuleb rõhutada, et valitsuse ideoloogiline nihe aastal 1999 mõjutas otseselt väliskogukonnale suunatud hargmaiste poliitikate kujundamist. Veelgi enam, Joppke (2003) eeldus erakondade parempoolse hoiaku ja tugevamate riigiväliskogukonna suhete soosimise seose osas on Austria näitel rakendatav. Nii sümboolsed tunnustamispoliitikad kui ka hargmaisuspoliitikate aktiivsem kujundamine on nähtavad parempoolsete valitsuste ametiajal aastatel 2000–2007. Selle hulka kuuluvad näiteks kodakondsusseaduse osaline taasetniseerimine ning posti teel hääletamise protseduuride lihtsustamine. Peale selle viidatakse otseselt kodanikest välisausterlastele ning „südamas austerlastele“ 2000. a välispoliitika aruandes, mis rõhutab valitsuse kaasavat ja tunnustavat rolli oma väliskogukonnas (Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten 2000).

Austria puhul saab sisepoliitilistest teguritest lisaks erakonnapoliitilisele päevakorrale esile tõsta ka valitsemisparadigma muutust väliskogukonnapoliitika kujundamise kontekstis. Riigihalduse institutsionaalne raamistik muutus märga-

tavalt kahe suuremahulise avaliku halduse reformi tulemusel 1990. aastate lõpus ja 2000. aastate alguses. Mõlema reformi oluliseks tunnusooneks oli mitmete uusliberaalsete elementide sisseeadmine, mille tagajärjel hakati rõhutama kodanikeskust, tulemustele orienteeritust ja e-valitsuse praktikaid. Leidis aset „riigi rolli ümberkorraldamine regulaatorist nüüdisaegseks teenuseosutajaks“, mille raames „osutatakse teenuseid viisil, mis täielikult rahuldab kodanike vajadusi“ (Promberger jt 2004: 10).

Valitsusratsionaalsuse muutumine on jätnud oma jälje ka väliskogukonnapoliitika kujundamisele ning valitsuse kasvanud huvi väliskogukondade vastu leidis omi poliitikaväljundeid: näiteks on parandatud konsulaarteenuste tõhusust ja käepärasust, hiljem on väliskogukondadega seostatud ka erinevaid e-valitsemise lahendusi. Väliskogukondi puudutavad eeskätt mobiilse elustiiliga kohanduvad lahendused, sh mobiil-ID ning internetis kättesaadav juhend välisausterlastele.

Väliskogukonna rolli teistsugune tunnetus avaldus ka avalikes debattides. Analüüsi käigus tuvastati kaks domineerivat strateegilist diskursust. Esimene diskursus on eeskätt instrumentaalne ja majanduslik. Seda näitlikustavad märksõnad nagu „kapital“, „edu“, „visiitkaart“ või „bränd“. Selle põhjal võib järeldada, et Austria diasporaa väärtus sõltub suurel määral selle suutlikkusest riigi ja ühiskonna arengut ja mainet välismaal teenida. Ambitsiooni illustreerib ka välisausterlaste nimetamine „suursaadikuiks“, kes suudavad riigi kultuuri ja mainet välismaale eksportida ja „esindada austria kultuuri, eluviisi ning Austriat kui majandusjõudu“ (Republik Österreich Parlament 2006). Teine diskursus käsitleb välisausterlasti rohkem ühiskonnaliikmete ja kodanikena, kellega üritatakse suhteid süvendada ja tugevdada. Näiteks on endised Austria parlamendi alamkoja (*Nationalrat*) presidendid Andreas Kohl ning Ernst Fischer rõhutanud väliskogukonna „institutsionaalse esindatuse olulisust parlamendis“ ja „võimalust edendada tihedat koostööd, mis hõlmab ka osalust poliitilises elus“ (samas).

Neist diskursustest kantuna võib täheldada ka erinevaid sisupoliitika voolusid, mis Austrias rakendamist on leidnud. Näiteks on väliskogukondi hõlmavad e-valitsemise lahendused seotud eeskätt Austria ambitsiooniga muutuda nüüdisaegseks ja digitaalseks riigiks, mis on esirinnas e-valitsuse elementide rakendamisel, ning saada sellisena ka rahvusvaheliselt tunnustatud. Aastal 2017 läbi viidud Egovernment MONITOR'i uuringu kohaselt on „Austria nüüd Šveitsist ja Saksamaast märgatavalt ees“ e-valitsuse meetmete kasutamise ja nendega rahulolu osas, mis „osutab selget teed edasiminekuks tulevikus“ poliitika kujundamise puhul (Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort 2018c). Endine välisminister Ursula Plassnik on otseselt rõhutanud, et „uudse internetipõhise juhendi eesmärk on edasi arendada ja kindlustada Austria domineerivat staatust“ digivaldkonnas (Der Standard 2007).

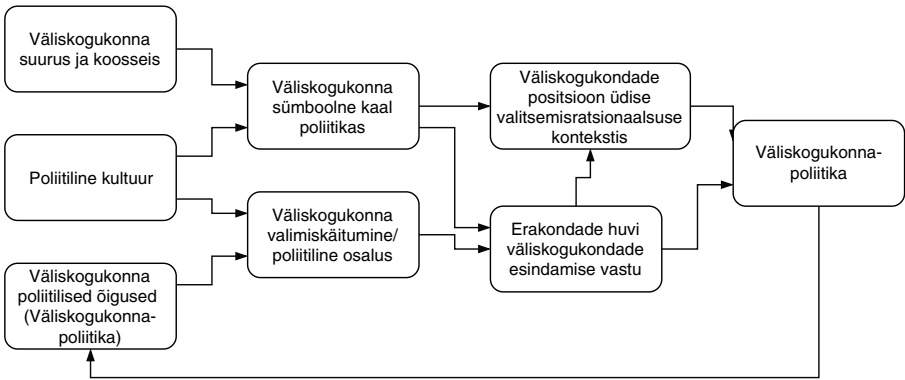
Teise diskursusega haakuvad sisupoliitilised debadid võimestavate meetmete üle, mis keskenduvad autonoomsusele, eneseteostusele ja enesehinnangule“ (Larner 2000, Gamlen 2011, Madsen 2014). Selles kontekstis saab viidata avalikule debatile, mis keerleb välisausterlaste potentsiaalse institutsionaalse esindatuse ümber par-

lamendis (mida on toetanud nii AÖWB kui Austria keskvalitsus), aga ka posti teel hääletamise õiguse küsimused. Osaluspoliitika valdkonnas on AÖWB president Gustav Chlestil rõhutanud, et „arvuliselt oleks „kümnendal provintsil“ õigus saada mitu kohta parlamendis“ (Die Presse 2011). Sellele temaatikale reageeris endine president Heinz Fischer aastal 2006 positiivselt, kui ta tõi esile, et „tundub mõistlik mõelda institutsionaalsest esindatusest konstruktiivselt“ (Republik Österreich Parlament 2006).

Posti teel hääletamise võimalus tõusis teemana sarnaselt mitmetele teistelegi muudatustele 2000. a valitsuse programmis (Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten 2000). Stein ja Wenda (2007: 62) kinnitavad, et „aastal 2001 esitasid tol ajal valitsuses olevad erakonnad algatuse hääleõiguse kohta, mis kavandas mudeli posti teel hääletamiseks“. Oluline on, et eksterritoriaalse hääletamise teemat ei käsitletud ainult avalikes debattides, vaid see jõudis ka poliitilisse päevakorda. Rakendumiseni jõudis lihtsustatud posti teel hääletamise protseduur alles järgmise suure koalitsioonivalitsuse ajal, kuna esialgne algatus lükati erinevate põhiseaduslike probleemide tõttu tagasi (samas). Ent algne idee ja kontseptsioon sündisid siiski parempoolse valitsuse ametiajal.

7. KOKKUVÕTE JA DISKUSSIOON

Artikli eesmärk oli analüüsida poliitika kui võimuvõitluse sisendit väliskogukonna-poliitikate kujunemisse. Kuna see temaatika on senini suuresti läbi teoretiseerimata, kasutati uuringus abduktiivset lähenemist ja juhtumiuuringu meetodit ning makro- raamistikuna sünteesiti erinevaid poliitikakujundamise protsessi teooriaid. Analüüsi käigus joonistusid välja mitmed poliitika kui võimuvõitluse komponendid, mis väliskogukonnapoliitikate kujunemist mõjutavad. Ilmnes olulisi väliskogukonnaga seonduvaid poliitilisi faktoreid: väliskogukonna suuruse ning koosseisu kõrval võivad olulisemadki olla väliskogukonna huvikaitse organiseeritus, poliitilised õigused ning valimiskäitumine. Samas, kogukonna suurus ja koosseis võivad samuti mängida oma rolli nii sümboolse kapitali kujunemisel kui ka valimistulemuste otsesel mõjutamisel. Lisaks viitab analüüs ka sisepoliitiliste faktorite olulisusele – seda, milliseks kujunevad väliskogukonnapoliitikad, mõjutab ka erakonnakonkurents, avalik väliskogukondade teemaline debatt ja avalik arvamus, ning valitsemise alusparadigmade nihkumine. Mõistagi on need faktorid ka olulisel määral omavahel seotud ning neid seoseid võiks antud juhul kujutada ka omaette tsükлина.



Joonis 1. Väliskogukonna poliitikate kujundamist mõjutavad poliitilised faktorid Šveitsis ja Austrias.

Kuigi Austria ja Šveitsi poliitiline ning demograafiline taustsüsteem on võrreldavad – suhteliselt sarnane on nii riikide poliitiline süsteem kui kultuuritaust, samuti on võrreldav väliskogukonna suurus – ilmnevad märkimisväärsed erinevused nii kahe riigi väliskogukonnapoliitikate kujunemisloos kui hetkeseisus. Neid erinevusi seletavad valitud poliitilise võimuvõitluse aspektid, mis aitavad meil ka mõista, miks väliskogukonnapoliitikad erinevaks on kujunenud.

Nii Šveitsi kui Austria väliskogukond on küllaltki arvukas, põhierinevus ilmneb aga organiseerumises: kui Šveitsi väliskogukonna esindusorganisatsioon ASO on riigiinstitutsioonide dialoogipartneriks olnud juba üle sajandi, siis Austrias muutus väliskogukonnapoliitika aktuaalsemaks alles siis, kui konkureerivad katusorganisatsioonid ühinesid ning riigiinstitutsioonidele tekkis selge dialoogipartner, kellel on ka piisavalt ressursi, et oma positsioonide mõjukust tagada. Väliskogukonna organiseerumist võib pidada oluliseks teemaks Eestigi jaoks. Eesti väliskogukondi on ajalooliselt iseloomustanud katusorganisatsioonide rohkus (Raag 2018) ning ehkki tänaseks on olemas oma n-ö katusühendus, Ülemaailmne Eesti Kesknõukogu (ÜEKN), pole vähemalt avalike allikate põhjal võimalik tuvastada nende kesket huvikaitselist rolli Eesti väliskogukonna poliitika kujundamisel. Teatav koondumine on artikli trükkimineku hetkel toimunud eeskätt seoses rahvastikuminiistri ametikoha taastamisega, ent seda ennekõike riigipoolse initsiatiivina (Siseministeerium 2019).

Samas viitavad nii Austria kui Šveitsi näited sellele, et valitseb teatav seos väliskogukondade valimisaktiivsuse ja väliskogukonnapoliitika prioriteetsuse vahel, ehkki siin mängib oma rolli ka poliitilise võimuvõitluse ning sisupoliitikate teistpidine seos: nii näiteks võib väliskogukonna prominentsust Šveitsi poliitikas seostada ka neile juba antud poliitiliste õigustega, sh mitmikkodakondsuse võimaldamisega ning välismaal hääletamise võimalusega, mis ei takista neil püsida aktiivsete kaasarääkijatena Šveitsi sise poliitikas ka juhul, kui nad on otsustanud end kauemaks siduda mõne teise riigiga. Samas Austria puhul on välismaalt kirja teel hääletamise keerukus hoidnud väliskogukondade aktiivse osaluse küllalt madala

ning mitmik kodakondsuse piirang on välistanud peaaegu kolmandiku väliskogukonnaliikmete (n-ö südames austerlaste) osalemise näiteks valimiste teel pea täielikult. Eesti asetub neis parameetrites teatud mõttes Austria ja Šveitsi vahepeale: ehkki sarnaselt Austriaga ei luba ka Eesti mitmik kodakondsust, keelab põhiseadus sünnijärgselt Eesti kodanikult Eesti kodakondsust ära võtta, mistõttu on sünnijärgsete kodanike mitmik kodakondsus teatud ulatuses tolereeritud. Samuti võimaldab Eesti välismaal hääletada nii kirja teel, välisesinduses kohapeal, kui ka e-hääletamise meetodil, kui isikul on kehtiv ID-kaart koos kehtivate sertifikaatidega. Samas on välisriigis hääletamise aktiivsus Eesti puhul võrdlemisi madal: kui näiteks 2015. a üldvalimiste ajal oli välismaal resideeruvaid hääleõiguslikke kodanikke registreeritud 61 694, siis reaalselt andis neist hääle vaid 3998 inimest (ehk kõigest 5%). 2019. aastaks oli kasvanud nii hääleõiguslike kui ka valimas käinute arv ning valimisaktiivsus kasvas seitsme protsendini. (Vabariigi Valimisteenistus, 2019). Šveitsi ja Austria näitel võiks seega eeldada, et kui kasvab väliskogukonna hääletusaktiivsus, võib kasvada ka poliitiliste jõudude huvi väliskogukondade poliitika vastu.

Samas viitas analüüs, et oma roll on mängida ka sisepoliitistel ja valitsemise alusratsionaalsusega seonduvatel arengutel. Nagu viitab Austria kogemus, võib lisaks väliskogukondade endi valimisaktiivsusele mõjutada väliskogukondade poliitilist prioriteetsust ka võimulolevate erakondade maailmavaade ning ehkki Šveitsi ja ka mitmete teiste riikide näitel (vt nt Østergaard-Nielsen ja Ciornei 2017) ühest seost väliskogukondade väärtustamisel ning erakondade paiknemisel ideoloogilises spektris välja tuua ei saa, demonstreerib Austria näide seda, kui oluline võib olla valitseva erakonna huvi väliskogukondade suhtes. Ehkki Eestis on mitmed erakonnad näiteks oma 2015. a valimisprogrammides käinud välja lubadusi ka väliskogukondi silmas pidades (Jakobson 2015), ei olnud see ühegi peale valimisi võimule saanud erakonna jaoks keskne poliitilises päevakorras olev teema, ehkki on olnud üksikuid edasimineku (Pajumets ja Lauren 2016). Sama on kordunud ka järgmiste valitsustega: Eesti väliskogukondi puudutav poliitika on rahvusaaslaste programmi näol stabiilselt olemas, kuid märkimisväärseid poliitikamuudatusi vähemalt artikli trükkimineku hetkeni selles valdkonnas toimunud pole. Pigem on seda valdkonda iseloomustanud võrdlemisi geneeriline areng (nagu on omane madala prioriteetsusega poliitikatele, mis on jäänud ametnike ja huvirühmade pärusmaaks) ning ennekõike on arenenud just haridust puudutavad meetmed (sarnaselt Šveitsiga, ehkki mitte samas mastaabis), mis on ka loogiline, arvestades, et rahvusaaslaste programm kuulub just haridusministeerumi valitsemisalasse. Ning ehkki rahvusaaslaste programmil on erinevaid ministeeriume kokkutoov programminõukogu, pole Eesti väliskogukonnapoliitikas erilist hoogu sisse saanud valdkondadevahelised poliitikad, kus näiteks hariduspoliitika looks sünergia väliskaubanduspoliitikaga või kultuuripoliitika välispoliitikaga nagu Šveitsis või Austrias.

Artiklis kajastatud Austria näide viitab sellele, kuidas üldisem valitsemisratsionaalsuse muutus võib avada võimaluse akna ka väliskogukonnapoliitikale ning demonstreerib ühtlasi, et väliskogukonnapoliitikad väärivad käsitlemist mitte üksnes kitsa valdkonnapoliitikana, vaid ehituskivina üldisemas riigiehituses ning riigi ja kodaniku vaheliste suhete kujundamises. Seda järeldust Eesti konteksti üle kandes võib jõuda suhteliselt sarnase järelduseni: ehkki Eestis on väliskogukonnapoliitika alusdokumendina kehtinud perioodilised rahvusaaslaste programmid alates 2004. aastast, kuid osalt väliskogukonnapoliitika kitsama nišistumise tõttu ongi see jäänud suhteliselt perifeerseks poliitikavaldkonnaks, võrrelduna näiteks positsiooniga, mis sellel oleks, kui see oleks näiteks keskne teema mõnes koalitsiooniprogrammis või horisontaalses arengukavas.

Mõistagi tuleb järeldusi tehes arvestada ka meetodiliste ja metodoloogiliste valikutega kaasnevate piirangutega: antud juhul on tegemist abduktiivse tööga, mille eesmärk on tuvastada olulisemaid pidepunkte kahe riigi väliskogukonnapoliitikate arengus ning analüüsida erinevate poliitiliste tegurite rolli selles protsessis. Niisiis pole tulemiks üldkehtiv kausaalne mudel, mis sobib rakendamiseks kõikjal, vaid pigem kontekstuaalne seletus, mis vajab eelnevalt veel laiemat rakendamist. Seega vajab üldkehtiva mudeli väljatöötamine veel täiendavat testimist teistsuguse poliitilise ja rändekontekstiga riikides.

VIITEALLIKAD

ASO 2017. Factsheet: E-Voting für Auslandschweizer.

Kättesaadav: http://aso.ch/files/webcontent/direction/Factsheets/ASO_Factsheet_E-Voting.pdf (23.07.2018).

ASO 2018a. Background.

Kättesaadav: <http://aso.ch/en/about-ourselves/the-osa/background> (23.07.2018).

ASO 2018b. The foundation for Swiss abroad.

Kättesaadav: <http://aso.ch/en/about-ourselves/swiss-abroad-institutions/foundation-for-swiss-abroad> (24.07.2018).

ASO 2018c. Our aims.

Kättesaadav: <http://aso.ch/en/about-ourselves/the-osa/aims> (24.07.2018).

Austria-Forum. 2018. Handy-Signatur.

Kättesaadav: <https://austria-forum.org/af/AustriaWiki/Handy-Signatur> (26.07.2018)

Austrians.org. 2018. Start.

Kättesaadav: <https://www.austrians.org/> (21.07.2018).

AÖWB 2004. Über uns > Geschichte.

Kättesaadav: http://www.weltbund.at/ueber_uns_geschichte.asp
(23.07.2018).

Basch, Linda; Blanc Szanton, Cristina; Glick Schiller, Nina 1992. Towards a transnational perspective on migration: race, class, ethnicity, and nationalism reconsidered. *Annals of the New York Academy of Sciences* 645; 1–258.

Blick 2008. Auslandschweizer – Wahlkreis für Fünfte Schweiz abgelehnt.

Kättesaadav: <https://www.blick.ch/news/auslandschweizer-wahlkreis-fuer-fuenfte-schweiz-abgelehnt-id1465564.html> (21.07.2018).

Bundeskanzleramt der Republik Österreich 2006. Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, 37. Bundesgesetz. 22 märts 2006.

Kättesaadav: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2006_I_37/BGBLA_2006_I_37.pdf (27.07.2018).

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten 2000. *2000 Aussenpolitischer Bericht – Jahrbuch der Österreichischen Aussenpolitik*.

Kättesaadav: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/III/III_00100/imfname_523390.pdf (27.07.2018).

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort 2018a. Eintragung in die (Europa-)Wählerevidenz-Auslandsösterreicher.

Kättesaadav: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320321.html#AllgemeineInformationen>
(27.07.2018)

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort 2018b. eGovernment Act.

Kättesaadav: <https://www.digital.austria.gv.at/egovernment-act/>
(21.07.2018).

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort 2018c.

“eGovernment MONITOR 2017: Österreich wieder deutlich vor Deutschland und der Schweiz”.

Kättesaadav: <https://www.digitales.oesterreich.gv.at/-/e-government-monitor-2017-osterreich-wieder-deutlich-vor-deutschland-und-der-schweiz> (23.07.2018).

Bundesministerium für Europa, Integration und Äusseres 2018a. Living Abroad.

Kättesaadav: <https://www.bmeia.gv.at/en/travel-stay/living-abroad/>
(21.07.2018).

- Bundesministerium für Europa, Integration und Äusseres 2018b. Österreichische Botschaft Berlin – Erwerb.
Kättesaadav: <https://www.bmeia.gv.at/oeb-berlin/service-fuer-buergerinnen/ausweise-und-dokumente/staatsbuergerschaftsnachweis/erwerb/> (22.07.2018).
- Bundesministerium für Europa, Integration und Äusseres 2018c. Topics.
Kättesaadav: <https://www.bmeia.gv.at/en/travel-stay/living-abroad/meeting-point-austrians-abroad/topics/> (22.07.2018).
- Bundesamt für Statistik 2018. Diversity and coexistence in Switzerland – At a glance.
Kättesaadav: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/population/migration-integration/diversity-coexistence-switzerland.html> (23.07.2018).
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Artikel 40, 18. aprill 1999.
Kättesaadav: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html> (26.07.2018).
- Burgenländische Gemeinschaft 2002. Folge 9/10, September/Oktober 2002.
Burgenländische Gemeinschaft 379 (47), 1–16.
- Butenschøn, Nils A. 1985. Conflict management in plural societies: the consociational democracy formula. *Scandinavian Political Studies* 8 (1/2); 85–103.
- Cairney, Paul; Heikkilä, Tanya 2014. A Comparison of Theories of the Policy Process. In: Sabatier, Paul A.; Weible, Christopher M. (Eds.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press; 363–390.
- Castles, Stephen; de Haas, Hein; Miller, Mark J. 2009. *The Age of Migration*. 4. ed. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.
- Charmaz, Kathy 2014. *Constructing Grounded Theory*. London: Sage.
- Cohen, Robin 1996. Diasporas and the state: from victims to challengers. *International Affairs* 72 (3); 507–520.
- Cohen, Robin 2008. *Global Diasporas: An Introduction*. 2. ed. Abingdon, New York: Routledge.
- Collyer, Michael (toim.) 2013. *Emigration Nations. Policies and Ideologies of Emigrant Engagement*. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.
- Déllano, Alexandra; Gamlen, Alan 2014. Comparing and theorizing state-diaspora relations. *Political Geography* 41; 43–53.

- Demokratiezentrum Wien 2015. Entwicklung der Staatsbürgerschaft in Österreich.
Kättesaadav: <http://www.demokratiezentrum.org/wissen/timelines/entwicklung-der-staatsbuergerschaft.html> (16.07.2018).
- Der Standard 2007. Neuer Online-Ratgeber für Auslandsösterreicher.
Kättesaadav: <https://derstandard.at/2993372/Neuer-Online-Ratgeber-fuer-107-Auslandsoesterreicher> (26.07.2018).
- Die Presse 2011. Auslandsösterreicher fordern Parlamentsmandat.
Kättesaadav: <https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/689984/Auslandsoesterreicher-fordern-Parlamentsmandat> (29.07.2018).
- Die Presse 2017. „Die Presse am Sonntag“: Jubiläumsausgabe am 26. März.
Kättesaadav: https://diepresse.com/unternehmen/presnews/5181348/Die-Presse-am-Sonntag_Jubilaumsausgabe-am-26-Maerz (20.07.2018).
- Digitales Österreich 2018. Häufige Fragen Zur Handy-Signatur.
Kättesaadav: <https://www.buergerkarte.at/faq-handy.html> (26.07.2018)
- Ding, Sheng 2015. Engaging Diaspora via Charm Offensive and Indigenised Communication: An Analysis of China's Diaspora Engagement Policies in the Xi Era. *Politics* 35(3/4); 230–244.
- Eidgenössisches Departement des Innern - Bundesamt für Kultur 2006.
Kättesaadav: <https://www.admin.ch/gov/de/start/departemente/departement-des-innern-edi.html> (23.07.2018).
- Eidgenössisches Departement des Innern – Bundesamt für Kultur 2016.
Entwicklung des Netzes der Schweizer Schulen im Ausland. Vastu võetud Siseministeeriumi poolt, 28. juuni 2016. 1–20.
- Eidgenössisches Departement des Innern - Bundesamt für Statistik 2018.
Medienmitteilung Nr. 2018-0146-D. 4. aprill 2018.
Kättesaadav: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/news/whats-new.assetdetail.4883813.html> (23.07.2018).
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten 2009. Ratgeber für Auslandschweizer.
Kättesaadav: http://www.schweizergesellschaft.at/wp-content/uploads/2016/12/13-09-27-Ratgeber_2009_DE.pdf (02.08.2018).
- Faist, Thomas 2010. Diaspora and transnationalism: What Kind of Dance Partners? In: Bauböck, Rainer; Faist, Thomas (Eds.). *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods*. Amsterdam: Amsterdam University Press; 9–34.

- Faist, Thomas; Fauser, Margit; Reisenauer, Eveline 2013. *Transnational Migration*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Gamlen, Alan 2006. Diaspora Engagement Policies: What are they, and what kinds of states use them? Working Paper. Oxford: COMPAS, University of Oxford; 6–32.
- Gamlen, Alan 2011. Creating and destroying diaspora strategies. International Migration Institute Working Papers Series, 30 aprill 2011.
- Germann, Micha; Serdült, Uwe 2014. Internet voting for expatriates: the Swiss case. *eJournal of eDemocracy and Open Government* 6 (2); 197–215.
- Hickman, Mary J. 2002. 'Locating' the Irish diaspora. *Irish Journal of Sociology* 11 (2); 8–26.
- Häne, Stefan 2015. Wie Auslandschweizer wählen.
Kättesaadav: <https://www.bernerzeitung.ch/schweiz/standard/wie-auslandschweizer-waehlen/story/24026676> (01.04.2018).
- Ineichen, Andreas 2015. Formule magique. In: 'Dictionnaire historique de la Suisse' 16. juuni 2015.
Kättesaadav: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10097.php> (22.07.2018).
- Jacoby, Wade 2017. Grand coalitions and democratic dysfunction: two warnings from Central Europe. *Government and Opposition* 52 (2); 329–355.
- Jakobson, Mari-Liis 2015. Väljaränderindel olulise muutuseta. *Postimees* 26.02.2015.
Kättesaadav: <https://arvamus.postimees.ee/3103179/mari-liis-jakobson-valjaranderindel-olulise-muutuseta> (30.10.2018)
- Jakobson, Mari-Liis 2017. Hargmaisuspoliitika. In: Tammaru, Tiit (koost.), *Eesti inimarengu aruanne 2016/2017 – Eesti rändejastul*. Tallinn: Eesti Koostöökoogu; 111–118.
Kättesaadav: <https://inimareng.ee/> (22.07.2018).
- Joppke, Christian 2003 Citizenship between de- and re-ethnicization. *European Journal of Sociology* 44 (3); 429–458.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. pr. New York: Longman.
- Kivisto, Peter; Faist, Thomas 2010. *Beyond a Border: The Causes and Consequences of Contemporary Immigration*. Thousand Oaks, New Delhi, London, Singapore: SAGE Publications.
- Kulu, Hill 2000. Policy towards the diaspora and ethnic (return) migration: an Estonian case. *GeoJournal* 51(3); 135–143.

- Larner, Wendy 2000. Neo-liberalism: policy, ideology, governmentality. *Studies in Political Economy* 63; 5–26.
- Larner, Wendy 2007. Expatriate experts and globalising governmentalities: the New Zealand diaspora strategy. *Transactions of the Institute of British Geographers* 32 (3); 331–345.
- Madsen, Ole J. 2014. Governmentality. In: Teo, Thomas (ed.), *Encyclopedia of Critical Psychology*. New York: Springer Publishing; 814–816.
- Martinez-Flener, Milagros 2011. Die Rückkehr der Auslandsösterreicher. *Die Presse*.
Kättesaadav: <https://diepresse.com/home/panorama/integration/664935/Die-Rueckkehr-der-Auslandsoesterreicher> (21.07.2018).
- McBeth, Mark K.; Jones, Michael D.; Shanahan, Elizabeth A. 2014. The Narrative Policy Framework. In: Sabatier, Paul A.; Weible, Christopher M. (eds.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press; 225–266.
- McGarry, John; O’Leary, Brendan 2006. Consociational theory, Northern Ireland’s conflict, and its agreement. Part 1: what consociationalists can learn from Northern Ireland. *Government and Opposition* 41 (1), 43–63.
- Mettler, Suzanne; SoRelle, Mallory 2014. Policy Feedback Theory. In: Sabatier, Paul A.; Weible, Christopher M. (eds.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press; 151–182.
- Mombelli, Armando 2011. Bedeutung der Fünften Schweiz wird unterschätzt. Kättesaadav: <https://www.swissinfo.ch/ger/bedeutung-der-fuenften-schweiz-wird-unterschaetzt/29614622> (21.07.2018).
- Orlović, Slaviša 2015. Consociational experiments in the Western Balkans: Bosnia and Herzegovina and Macedonia. *New Balkan Politics* 17; 29–50.
- Østergaard-Nielsen, Eva; Ciornei, Irina 2019. Making the absent present: political parties and emigrant issues in country of origin parliaments. *Party Politics* 25 (2); 153–166.
- Pabel, Katharina 2013. Das Wahlrecht von Auslandsösterreichern. In: Ennöckl, Daniel; Raschauer, Nicolas; Schulev-Steindl, Eva; Wessely, Wolfgang (Eds.), *Festschrift für Bernhard Raschauer zum 65. Geburtstag*. Vienna: Jan Sramek Verlag; 421–437.
- Pajumets, Marion; Lauren, Ave 2016. Eestimaalased välismaal: kaotatud abid või eesti saadikud? 2016. aasta Paide Arvamusfestivali diskussiooni edasiarendus. *Acta Politica Estica* 7; 95–104.

- Pilet, Jean-Benoit 2007. The Adaptation of the Electoral System to the Ethno-Linguistic Evolution of Belgian Consocialism. In: Bieber, Florian; Wolff, Stefan (Eds.), *The Ethnopolitics of Elections*. Abingdon: Routledge; 38–52.
- Promberger, Kurt; Rauskala, Iris; Cecon, Franziska 2004. Public management reforms in Austria (Working Paper 15/2004). Institute for Administrative Management, European Academy.
Kättesaadav: http://www.verwaltungsmanagement.at/687/uploads/public_management_reforms_in_austria_15-2004.pdf (27.07.2018).
- Raaflaub, Christian 2003. Ein virtueller Kanton für Auslandschweizer?
Kättesaadav: <https://www.swissinfo.ch/ger/ein-virtueller-kanton-fuer-auslandschweizer-/3483948> (25.07.2018).
- Ragazzi, Francesco 2014. A comparative analysis of diaspora policies. *Political Geography* 41; 74–89.
- Republik Österreich Parlament 2006. “Das 10. Bundesland” – Ausstellungseröffnung im Parlament. Parlamentskorrespondenz nr. 355, 25. april 2006.
Kättesaadav: https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2006/PK0355/index.shtml (21.07.2018).
- Rigendinger, Balz 2018. No Billag befuert Debatte um Stimmrecht für Auslandschweizer.
Kättesaadav: https://www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/buergerrechte_no-billag-befuert-debatte-um-stimmrecht-fuer-auslandschweizer-/43841986 (24.07.2018).
- ROTWEISSROT 2006. Das Mozartjahr. *ROTWEISSROT* 2, 1–36.
- Saurer, Andreas 2015. Die «fünfte Schweiz» als 27. Kanton?
Kättesaadav: <https://www.bernerzeitung.ch/schweiz/standard/die-fuenfte-schweiz-als-27-kanton/story/17195760> (24.07.2018).
- Schlenker, Andrea; Blatter, Joachim; Birka, Ieva 2016. Practising transnational citizenship: dual nationality and simultaneous political involvement among emigrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies*; 1–23.
- Schneider, Anne L.; Ingram, Helen; Deleon, Peter 2014. Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations. In: Sabatier, Paul A.; Weible, Christopher M. (Eds.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press; 105–150.
- Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesgesetz über die Vermittlung schweizerischer Bildung im Ausland. Seadus 418.0, 21. märts 2014.
Kättesaadav: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20121195/index.html> (12.03.2018).

- Schweizerische Eidgenossenschaft – Bundesamt für Kultur 2016. Schweizerschulen im Ausland.
Kättesaadav: <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/schweizerschulen-im-ausland.html> (21.07.2018).
- Simon, Zoltan 2017. Hungary Citizenship Plan Reaches 1 Million Mark in Boost for Orban.
Kättesaadav: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-12-18/hungary-citizenship-plan-reaches-1-million-mark-in-orban-boost> (31.07.2018).
- Siseministeerium 2019. Rahvastikuminiister Riina Solman julgustas väliseestlasi osalema aktiivselt Globaalse Eesti programmi koostamises.
Pressiteade 28.06.2019.
Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/et/uudised/rahvastikuminiister-riina-solman-julgustas-valiseestlasi-osalema-aktiivselt-globaalse-eesti> (30.10.2019)
- Smith, Michael P.; Matt Bakker 2008. *Citizenship Across Borders: The Political Transnationalism of El Migrante*. Ithaca: Cornell University Press.
- Statistik Austria 2018. Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreicher 2017.
Kättesaadav: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/internationale_uebersich/036450.html (01.08.2018).
- Stein, Robert; Wenda, Gregor 2007. Die Wahlrechtsreform 2007. Ausgewählte Neuerungen. *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* 4; 61–75.
- Stone, Clarence N. 2005. Rethinking the policy-politics connection. *Policy Studies* 26 (3/4), 241–260.
- Stucki, Luzius 2010. Der lange Kampf der Auslandschweizer für ihr Stimmrecht. *Terra cognita* 17; 42–43.
- Swissinfo 2018. ‘No Billag’ initiative has many opponents, few supporters.
Kättesaadav: https://www.swissinfo.ch/eng/business/march-4-vote_-no-billag--initiative-has-many-opponents--few-supporters/43869538 (22.07.2018).
- Sørensen, Georg 2004. *The Transformation of the State. Beyond the Myth of Retreat*. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.
- Zahariadis, Nikolaos 2014. Ambiguity and Multiple Streams. In: Sabatier, Paul A.; Weible, Christopher M. (eds.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press; 25–58.

- Zapfl, Rosmarie 1999. *Motion 99.3496: Mehr politisches Gewicht für Auslandschweizer*.
Esitatud Riiginõukokku 5 oktoober 1999.
Kättesaadav: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=19993496> (24.07.2018).
- Trust einfach sicher 2018. Handy-Signatur: Der digitale Ausweis – Jetzt auch als APP.
Kättesaadav: <https://www.handy-signatur.at/hs2/#!core/init>
(26.07.2018)
- Vabariigi valimisteenistus 2019. Statistika ja analüüs.
Kättesaadav: <https://www.valimised.ee/et/valimiste-arhiiv/statistika-ja-anal%C3%BC%C3%BCs> (30.10.2019)
- Vink, Maarten Peter; Bauböck, Rainer 2013. Citizenship configurations: analysing the multiple purposes of citizenship regimes in Europe. *Comparative European Politics* 11 (5): 1–28.
- Wagenaar, Hendrik 2015. The political process of policymaking. A pragmatic approach to public policy, by Philippe Zittoun. *Critical Policy Studies* 9 (2), 248–251.
- Öktem, Kerem 2014. Turkey's new diaspora policy: the challenge of inclusivity, outreach and capacity. Working Paper of the Istanbul Policy Center, Sabanci University.
Kättesaadav: http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2014/08/14627_Kerem%C3%96ktenWEB.18.08.pdf
(02.08.2018)