

Aino Viljanen

**TASAVALLAN PRESIDENTIN
SYNTYPERÄISYYSVAATIMUS SUOMESSA**
Lainopillinen tarkastelu yhdenvertaisuuden näkökulmasta

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Huhtikuu 2024

TIIVISTELMÄ

Aino Viljanen: Tasavallan presidentin syntyperäisyysvaatimus Suomessa – Lainopillinen tarkastelu yhdenvertaisuuden näkökulmasta
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Huhtikuu 2024

Tutkimuksessa tarkastellaan tasavallan presidentin syntyperäisyysvaatimusta Suomessa. Suomen perustuslain (731/1999) 54 §:n mukaan tasavallan presidentti valitaan syntyperäisistä Suomen kansalaisista. Erilainen kohtelu alkuperän perusteella on kuitenkin kielletty Suomen perustuslaissa sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Syntyperäisyysvaatimus siis rajoittaa yksilön oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun. Mikäli perusoikeuksia rajoitetaan, tulee se tehdä perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien puitteissa. Yhtenä tutkimuksen keskeisimpänä tavoitteena on näin ollen selvittää, täyttävätkö syntyperäisyysvaatimuksen perustelut nämä yleiset kriteerit, joita perusoikeuksien rajoittamisesta on annettu.

Tutkimuksen pääasiallisena tarkoituksena on ottaa yhdenvertaisuuden näkökulmasta kantaa siihen, onko syntyperäisyys hyväksyttävä kelpoisuusvaatimus presidentinvirkaan, vai tulisiko perustuslain 54 § muuttaa. Tutkimus on pääosin lainopillinen. Aineisto koostuu kansallisesta lainsäädännöstä ja lainsäädännön esitöistä sekä kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, minkä lisäksi oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden avulla pyritään hahmottamaan yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon liittyvää tulkintalinjaa. Tutkimuksessa hyödynnetään enimmäkseen sanamuodonmukaista tulkintaa, jota täydentää tarkoituksenperäopillinen tulkinta. Oikeustapaukset on valittu samankaltaisuuden perusteella, ja niiden tarkastelussa hyödynnetään analogisen tulkinnan keinoja. Vaikka tutkimus on pääosin lainopillinen, siinä voidaan kuitenkin havaita empiirinen näkökulma etenkin yhteiskunnallisen muutoksen ja arvoperusteisen tulkinnan yhteydessä.

Tutkimustulokset osoittavat, että erilaiselle kohtelulle alkuperän perusteella on tavallista korkeampi kynnyks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan erilainen kohtelu alkuperän perusteella ei pelkästään rajoita yksilön oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun, vaan on myös rinnastettavissa rotusyrjintään. Perustuslakivaliokunta on omaksunut tulkintalinjan, jonka mukaan perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyttä tulisi arvioida yhdenmukaisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.

Suomen hallitusmuodon (94/1919) esityöt osoittavat, että tasavallan presidentin syntyperäisyysvaatimus liittyy poliittiseen ilmapiiriin 1900-luvun alussa sekä ajatukseen ”Suomen mielen” säilyttämisestä. Olemassa olevan oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, ettei yli sadan vuoden takaista poliittista ilmapiiriä ja ”Suomen mieltä” tulisi pitää hyväksyttävänä perusteena erilaiselle kohtelulle alkuperän perusteella.

Avainsanat: presidentti, syntyperäisyysvaatimus, perusoikeuksien rajoittaminen, yhdenvertaisuus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
- Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimi ja versio:

Käyttötarkoitus: [Kuvaa tähän yksityiskohtaisesti, mihin tarkoitukseen ja miten tekoälyä on sovellettu opinnäytteeseen tutkielmaprosessin aikana.]

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: [Luettele tähän kaikki opinnäytteen vaiheet ja osiot, joissa tekoälyä on tutkielmaprosessin aikana käytetty.]

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHDELUETTELO.....	ii
1 JOHDANTO	1
1.1 Aiheen esittely	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset.....	2
1.3 Tutkimusmetodi- ja aineistot	3
2 TASAVALLAN PRESIDENTIN OIKEUDELLINEN ASEMA	6
2.1 Suomen itsenäistyminen ja hallitusmuodon valinta	6
2.2 Syntyperäisyydestä	7
2.3 Tasavallan presidentin oikeudellinen asema ja sen kehitys.....	9
3 YHDENVERTAISUUS JA SYRJINNÄN KIELTO PERUS- JA IHMISOIKEUKSINA	14
3.1 Yleistä	14
3.2 Kotimaisessa lainsäädännössä	15
3.3 Kansainvälisissä sopimuksissa	17
3.3.1 Kansainvälisten velvoitteiden sitovuudesta.....	17
3.3.2 Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet	18
3.4 Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto kansalaisen poliittisissa ja osallistumisoikeuksissa	20
3.5 Perusoikeuksien yleiset rajoittamisperiaatteet Suomessa	22
4 OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN RAJOITTAMISESTA ALKUPERÄN PERUSTEELLA	25
4.1 Ministerin syntyperäisyysvaatimuksesta luopuminen Suomessa	25
4.2 Tulkintalinja kansainvälisissä tuomioistuimissa.....	26
4.2.1 Tulkinnan yleisistä periaatteista	26
4.2.2 <i>Sejdic ja Finci v. Bosnia ja Hertsegovina</i>	28
4.3 Yhteenvedo vakiintuneesta tulkintakäytännöstä	30
5 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	32

LÄHDELUETTELO

kirjallisuus:

- Anttila, O., Ojanen, T., Kiiskinen, H., Kortteinen, J., Lavapuro, J., Nieminen, L., & Ylhäinen, M. (2019). *Yhdenvertaisuuslaki kommentein*. Helsinki: Alma Talent.
- Hirvonen, Ari. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki.
- Jyränki, Antero. (2000). *Uusi perustuslakimme*. Turku: Iura nova. Print.
- Jyränki, Antero., & Husa, Jaakko. (2012). *Valtiosääntöoikeus*. CC Lakimiesliiton kustannus. Print.
- Kastari, Paavo. (1977). *Suomen valtiosääntö*. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta.
- Klabbers, Jan. (2013). *International law*. Cambridge University Press.
- Niskanen, Maarit. (2009). *Tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätösvalta Suomen valtiosäännössä*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus. Print.
- Teivainen, Teivo. (2017). *Maailmanpoliittinen kansalliskävely*. Helsinki: Into. Print.
- Viljanen, Veli-Pekka. (2001). *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. WSOYpro.

Virallislähteet:

- Case of Biao v. Denmark – 38590/10 Judgement 24.5.2016.
- Case of Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina – 27996/06 and 34836/06 Judgement 22/12/2009.
- Case of Timishev v. Russia – 55762/00 and 55974/00 Judgement 13/12/2005.
- Case of Gueye v. France - CCPR/C/35/D/196/1985.
- General comment under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights / adopted by the Human Rights Committee. - CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 27 August 1996.
- Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990).
- Euroopan unionin perusoikeuskirja. (2000/C 364/01).
- HE 232/1988 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle Tasavallan presidentin vaalitavan muuttamista ja eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 309/1993 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus (1948).

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/76).

YK:n rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970).

LA 33/2017 vp – lakialoite laiksi Suomen perustuslain 54 §:n muuttamisesta.

Neuvoston puitepäätös rasmin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin, 2008/913/YOS.

OSCE/ODHIR Needs Assessment Mission Report 7-9 November 2011.

PeVL 2/1990 vp – Hallituksen esityksestä 22/1990 vp ihmisoikeuksien ja perusvapausten suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräisen määräysten hyväksymisestä

PeVL 55/2016 – Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta (HE 169/2016).

PeVM 10/1988 – Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle Tasavallan presidentin vaalitavan muuttamista ja eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 232/1988).

PeVM 25/1994 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. (HE 309/1993 vp).

PTK 102/2017 vp. – Lakialoite laiksi Suomen perustuslain 54 §:n muuttamisesta. (LA 33/2017 vp).

PTK 3/1989 vp. – Hallituksen esitys eduskunnalle Tasavallan presidentin vaalitavan muuttamista ja eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskevaksi lainsäädännöksi. (HE 232/1989).

PTK 12/1990 vp. – Hallituksen esitys eduskunnalle Tasavallan presidentin vaalitavan muuttamista ja eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskevaksi lainsäädännöksi. (HE 232/1988).

PTK 16/1990 vp. – Hallituksen esitys eduskunnalle Tasavallan presidentin vaalitavan muuttamista ja eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskevaksi lainsäädännöksi. (HE 232/1988).

Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014

Syrjintädirektiivi 2000/43

Verkkolähteet:

Euroopan komissio. 2021. Rotuun tai etniseen alkuperään perustuvien yhdenvertaisuustietojen keruuta ja käyttöä koskevat ohjeet. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto. viitattu

20.4.2024. https://commission.europa.eu/document/download/3e714806-d8e4-44a5-bdb8-3ceeb592d3f7_fi?filename=ds0121144fin.pdf

Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriön julkaisu 37/2013. viitattu 23.4.2024.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76493/lainkirjoittajan_opas_low_20130904.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tasavallan presidentti: presidentin toimi. Tasavallan presidentin kanslia. viitattu 29.1.2024.
<https://www.presidentti.fi/presidentin-toimi/>

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen esittely

Suomen perustuslain (731/1999) 54 §:ssä säädetään tasavallan presidentin valinnasta. Ensimmäisen momentin mukaan ”Tasavallan presidentti valitaan välittömällä vaalilla syntyperäisistä Suomen kansalaisista...”. Syntyperäisyydellä tarkoitetaan perustuslaissa sitä, että henkilön on täytynyt syntyessään saada Suomen kansalaisuus. Suuri osa suomalaisista ei voi siis Suomen kansalaisuudestaan huolimatta syntyperänsä vuoksi asettua ehdolle presidentinvaaleissa. Voidaan siis ajatella, että käytännössä suomalaiset jaetaan syntyperän perusteella kahteen ryhmään, joilla on keskenään erilaiset poliittiset oikeudet, eli oikeus asettua ehdolle presidentinvaaleissa.

Vuoteen 1991 asti myös ministereiltä vaadittiin Suomessa syntyperäisyyttä, mutta vaatimus poistettiin Suomea sitovan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 25 artiklassa edellytetyn yhdenvertaisuusperiaatteen nojalla. Lisäksi syntyperäisyysvaatimuksen katsottiin olevan tarpeeton ministeriksi pyrkivän henkilön nauttiessa kansan luottamusta.¹

Monissa Länsi-Euroopan demokratioissa Viroa, Portugalia ja Liettuaa lukuun ottamatta presidentiltä ei vaadita syntyperäisyyttä, vaan pelkkä kansalaisuus riittää².

2000-luvulla etenkin presidentinvaalien alla kysymykset presidentin syntyperäisyysvaatimuksesta ovat olleet esillä mediassa: syntyperäisyysvaatimusta pidetään tarpeettomana ja sen ei koeta vastaavan nyky-yhteiskunnan arvopohjaa. Merkittävä osa suomalaisista ei nykypäivänä ole syntyperäisiä Suomen kansalaisia, mikä lisää tarvetta syntyperäisyysvaatimuksen tarkastelulle. Syntyperäisyysvaatimus yhtäältä rajoittaa oikeutta asettua ehdolle presidentinvaaleissa ja toisaalta myös kaventaa äänestäjän mahdollisuuksia löytää itselleen sopiva ehdokas. Vuonna 2017 eduskunnalle jätettiinkin lakialoite (LA 33/2017

¹ HE 232/1988.

² LA 33/2017 vp.

vp) Suomen perustuslain 54 §:n muuttamisesta. Jo rauenneen lakialoitteen perusteluissa nostettiin esille mm. demokratia- ja tasa-arvokysymykset, kansainväliset velvoitteet sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) vaalitarkkailun tarvearviointimissiota koskeva raportti vuoden 2012 presidentinvaaleista. ETYJ pitää presidentin syntyperäisyysvaatimusta syrjivänä. Lisäksi syntyperäisyysvaatimuksesta luopumisen todettiin lakialoitteessa yhdenmukaistavan Suomen oikeusjärjestelmää, joka ei minkään muun asian kohdalla tee eroa syntyperäisten tai myöhemmin Suomeen muuttaneiden välillä.³ Päinvastoin, mm. perustuslain 6 §:ssä säädetään, ettei ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan alkuperän perusteella.

Vaikka aihe on yhteiskunnallisesti merkittävä, presidentin syntyperäisyysvaatimuksesta ei ole julkisuudessa perinpohjaisesti keskusteltu. Suomen ”politiikan parrasvaloissa” ei nimittäin ole ollut muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ei-syntyperäisiä Suomen kansalaisia, puhumattakaan siitä, että he olisivat presidentin virasta kiinnostuneita.⁴

1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Mikäli perusoikeuksia rajoitetaan, se on tehtävä perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien puitteissa. Koska ennakko-olettamukseni mukaan tasavallan presidentin syntyperäisyysvaatimus rajoittaa Suomen perustuslain 6 §:ssä turvattua oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun, yhtenä tutkimuksen keskeisimpänä tavoitteena on selvittää, miten presidentin syntyperäisyysvaatimusta on perusteltu ja täyttävätkö perustelut ne yleiset kriteerit, joita perusoikeuksien rajoittamisesta on säädetty.

Presidentin virka on Suomen hallintoelimistä ainoa, jonka kohdalla lainsäädäntö tekee eron syntyperäisten suomalaisten ja myöhemmin kansalaisuuden saaneiden välillä. Tutkimuksessa tarkastelen presidentin oikeudellista asemaa ja sitä kautta pyrin selvittämään, mitkä ovat ne seikat, jotka asettavat presidentin viran kelpoisuusvaatimustensa osalta nykyisen kaltaiseen poikkeukselliseen asemaan. Tarkoituksena on siis arvioida syntyperäisyysvaatimuksen hyväksyttävyyttä presidentin oikeudellisen aseman kautta.

³ LA 33/2017vp.

⁴ Teivainen. (2017).

Suomen lainkäyttöpiirissä olevien ihmisten yhdenvertaisuutta sekä syrjinnän kieltoa perus- ja ihmisoikeuksina turvaavat kotimaisen perusoikeusjärjestelmän lisäksi kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmä.⁵ Näin ollen, tutkimuksessa on keskeistä tarkastella kansallisen lainsäädännön ohella Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja niiden velvoittavuutta suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on siis lisätä Suomen oikeusjärjestelmän koherenssia perusoikeussäätelyn kontekstissa. Pyrin selventämään, miksi tasavallan presidentin kelpoisuusvaatimukseen sisältyy vaatimus syntyperäisyydestä ja miten nämä perustelut sopivat yhteen perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien ja vakiintuneen tulkintakäytännön kanssa. Perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvää tulkintalinjaa pyritään hahmottamaan aiheeseen liittyvien oikeustapausten avulla. Tutkimuksen pääasiallisena tavoitteena on siis ottaa yhdenvertaisuuden näkökulmasta kantaa siihen, onko syntyperäisyysvaatimus perusteltua säilyttää vai tulisiko perustuslain 54 § muuttaa.

Tutkimuksessa tarkastellaan yhdenvertaisuuden toteutumista ainoastaan syntyperäisyyden näkökulmasta, eikä siinä oteta huomioon muita yhdenvertaisuuden ulottuvuuksia. Tutkimus kohdistuu presidentin oikeudelliseen asemaan ja kelpoisuusvaatimukseen Suomessa eikä presidentti-instituutioon globaalisti.

1.3 Tutkimusmetodi- ja aineistot

Vaikka tutkimuksen aihe on jokseenkin poliittinen, tutkimus menetelmineen pyrkii pysymään lainopillisena: tutkimuksen kohteena on voimassa oleva oikeus. Tutkimuksen tarkoituksena on systematisoiden lisätä suomalaisen oikeusjärjestyksen koherenssia tutkimusongelman ympärillä. Tutkimuskysymyksen ratkaisun kannalta oleelliset aineistot koostuvat sekä kansallisesta lainsäädännöstä että Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista, lain esitöistä ja oikeuskäytännöstä. Lisäksi käytän tulkintaa täydentävänä apuna oikeuskirjallisuutta sekä tutkimusongelman havainnollistamisessa muuta aiheeseen liittyvää yhteiskunnallista kirjallisuutta.

⁵ Ojanen, T. (2019).

Mitä politiikan ja muun yhteiskuntatutkimuksen sidonnaisuuteen tulee, perustuslain tulkinnalla on usein läheinen yhteys ”perimmäisiä yhteiskunnallisia arvoja koskevaan keskusteluun ja poliittiseen järjestelmään”⁶. Tässäkään tutkimuksessa voitaisiin tuskin välttääkään politiikan ja yhteiskunnallisen todellisuuden tuomaa näkökulmaa oikeuden ollessa ”dynaaminen ja ulkopuolisille vaikuttimille avoin ympäristö”⁷. Jyrängin (2000) mukaan olisi suorastaan harhaluuloa ajatella, että valtiosääntö ja valtio-oikeudellinen ajattelu eläisivät politiikasta ja yhteiskunnallisesta elämästä riippumatonta itseiselämää.

Tulen tutkimuksessani tarkastelemaan ensinnäkin tasavallan presidentin oikeudellista asemaa ja sen kehitystä itsessään sekä toiseksi ministerin viran rinnalla. Tarkoitukseni on arvioida presidentin kelpoisuusvaatimusten hyväksyttävyyttä pro et contra -argumentoinnin tyyliä hyödyntäen ministerin oikeudellisen aseman kehitystä analogisen tulkinnan⁸ valossa. Presidentin osalta aineistona hyödynnän Suomen perustuslain (731/1999) ja Suomen hallitusmuodon (94/1919) säädöksiä sekä näiden esitöitä.

Ministerin oikeudellisen aseman kehitykseen ja nykytilaan perehdyn tulkitsemalla Suomen perustuslain ja hallitusmuodon lisäksi hallituksen esitystä HE 232/1988 eduskunnalle tasavallan presidentinvaalin vaalitavan muuttamista ja eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskevaksi lainsäädännöksi sekä perustusvaliokunnan mietintöä PeVM 10/1988 ministerin kelpoisuudesta. Tulkintatapana on lain sanamuodonmukainen tulkinta sekä lainsäätäjän tarkoituksen selvittämiseksi historiallinen ja teleologinen tulkinta.⁹ Tutkimuksessa mennään kuitenkin ajassa merkittävästi taaksepäin, mikä luo omat haasteensa historialliselle lain tulkinnalle.

Kotimaisen lainsäädännön osalta syvennyn presidentin ja ministerin oikeudellisen aseman lisäksi perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen. Tarkastelen yhdenvertaisuutta itsenäisenä käsitteenä syrjinnän kiellon ohella. Tarkastelu keskittyy yhdenvertaiseen kohteluun ja syrjinnän kieltoon alkuperän perusteella. Perustuslain 6 §:n ohella keskeisiä kotimaisia säädöksiä ovat yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 § syrjinnän kiellosta ja 11 § erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista. Perusoikeuksia koskevien säädösten tulkinnassa hyödynnän hallituksen esitystä HE 309/1993vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta ja perustuslakivaliokunnan mietintöä PeVM 25/1944vp hallituksen esityksestä perustuslakien

⁶ Niskanen. (2009) s. 66; Kastari. (1977). s. 13-14.

⁷ Niskanen. (2009). s. 65-66.

⁸ A. Hirvonen. (2011). s.39.

⁹ A. Hirvonen. (2011). s. 38-40.

perusoikeussäännösten muuttamisesta. Tarkoituksena on luoda kehykset yhdenvertaiselle kohtelulle ja syrjinnän kiellolle sekä niistä poikkeamiselle Suomessa.

Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan kansainvälisiä velvoitteita ja niiden velvoittavuutta suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Keskeisiä kansainvälisiä sopimuksia tässä tutkimuksessa ovat kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (Sops 8/1976), YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan unionin perusoikeuskirja sekä YK:n rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (Sops 37/1970). Suomen kansainvälisten velvoitteiden sitovuuden tulkinnassa sovelletaan perustuslakivaliokunnan lausuntoa 2/1990 vp kansainvälisten sopimusten velvoittavuudesta. Kansainvälisen lainsäädännön tulkinnassa hyödynnetään kansainvälisten tuomioistuinten tulkintalinjaa ja oikeuskäytäntöä, oikeuskirjallisuutta sekä arvoperusteiseen tulkintaan keskittyvää perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa¹⁰. Vaikka tutkimuskohteena on presidentti-instituutio Suomessa, kansainvälisten ihmisoikeustuomioistuinten tulkintalinjan havainnollistamiseksi tarkastelen kansainvälisiä oikeustapauksia, jotka ovat valikoituneet tapauksen samankaltaisuuden¹¹ perusteella (analoginen tulkinta).

Lopulta pyrin luomaan koherentin käsityksen suomalaisesta oikeusjärjestelmästä ja oikeusjärjestyksestä tutkimusongelman ympärillä, mikä edellyttää muiden oikeusnormien, yleisten oppien, oikeusjärjestyksen systematiikan ja logiikan sekä oikeusjärjestyksen huomioimista kokonaisuudessaan (systemaattinen lain tulkinta¹²).

¹⁰ A. Hirvonen. (2011). s. 40.

¹¹ syrjintä etnisen alkuperän perusteella julkisen viran kelpoisuusvaatimuksissa sekä julkisen vallan käytössä.

¹²A. Hirvonen. (2011). s. 20.

2 TASAVALLAN PRESIDENTIN OIKEUDELLINEN ASEMA

2.1 Suomen itsenäistyminen ja hallitusmuodon valinta

Suomen irtaannuttua Venäjän vallan alta ja itsenäistyttyä vuonna 1917, Suomen senaatti jätti eduskunnalle esityksen Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1917 II vp), jonka mukaan Suomesta tulisi tasavalta, ja valtion päämiehenä toimisi presidentti. Esityksen käsittely kuitenkin keskeytyi Suomen sisällissodan puhjetessa.

Sisällissodan jälkeen eduskunnalle jätettiin hallitusmuotoesitys (HE 62/1917 II vp), jonka mukaan Suomesta tulisi kuningaskunta. Silloinen eduskunnan monarkkinen enemmistö valitsi tulevaksi kuninkaaksi Saksan keisarihuoneeseen kuuluneen prinssi Friedrich Karlin. Valinta jäi kuitenkin toimeenpanematta Saksan hävittyä toisessa maailmansodassa.¹³

Vuonna 1919 eduskunnalle jätettiin toistamiseen tasavaltainen hallintomuotoesitys (HE 17/1919). Esitystä ei kuitenkaan hyväksytty sellaisenaan, vaan lopullinen päätös Suomen hallitusmuodosta tehtiin esityksestä, joka rakentui edellisille esityksille ja niiden eduskuntakäsittelyille¹⁴. Suomesta tuli täysivaltainen tasavalta, joka tunnusti kansansuvereenisuuden ja jonka päämiehenä toimisi syntyperältään suomalainen presidentti. Tasavallan presidentille muodostui asema, joka valtuuksiensa laaja-alaisuudessa ylitti senkin mitä 1800-luvulla monarkille oli ideoitu. Presidentti nostettiin puoluepolitiikan ylä- ja ulkopuolelle. Tärkeimmät hallitusasiat kuuluivat presidentille, valtioneuvoston jäädessä toissijaiseen asemaan.¹⁵

Sisällissotaa edeltävissä hallintomuotoesityksissä presidentiltä ei vaadittu syntyperäisyyttä, eikä sitä nostettu esille eduskuntakäsittelyissäkään. Kuitenkin sisällissodan jälkeen, monarkiaan perustuva hallintomuotoesitys sai osakseen vastustusta tasavaltaisesta oppositiosta etenkin sen suhteen, tulisiko kuninkaaksi valita Suomen ulkopuolista alkuperää oleva hallitsija:

¹³ Niskanen. (2009). s. 22–23; Jyränki (2006).

¹⁴ Niskanen. (2009). s. 23–24.

¹⁵ Jyränki. (2000). Uusi perustuslakimme. s.16.

”Suomen kansalla ei sen tähden hyvin sovellu kuninkuus ja perinnäinen hallitsija hovinpitoineen. Varsinkin kun hallitsija olisi otettava vieraasta maasta ja siis olisi kansamme kieltä, luonnetta ja oloja tuntematon, saattaisi hän joutua ahtaan, vastuuttoman piirin vaikutuksesta riippuvaksi, ei voisi itse arvostella kansamme tarpeita eikä enemmän tai vähemmän vieraine ympäristöineen saavuttaa valtiolaitokselle sitä luottamusta ja kannatusta, kuin sellainen kansan itsensä omasta keskuudestaan valitsema, sen oloihin perehtynyt luottamusmies kuin tasavallan presidentti, joka saamansa valtuutuksen nojalla ei olisi minkään nurkkakunnan tai puolueen vaan koko kansan edustaja. ... Siinä (tasavallassa) voidaan paremmin kuin vieraan hallitsijan johtamassa monarkiassa aikaansaada hallitusvalta, joka kykenee kansan kannattamana ylläpitämään yhteiskuntajärjestystä ja edistämään yhteiskunnallisten olojen parantamista ja kehittämistä kansamme todellisten tarpeiden mukaan.” (HE 62/1917Vp vastalause V)

Vastalauseen pääsanoma voitaisiin tiivistää siten, että hallitsijaksi halutaan henkilö, joka tuntee kansan tarpeet ja osaa ulkomaalaistaustaista paremmin tunnistaa suomalaisten oman edun. Toiseksi vastalauseen perusteluista voidaan havaita pelkoa siitä, että ulkopuolinen hallitsija saattaisi joutua ulkopuolisten voimien vaikutuksen alaiseksi ja näin ollen horjuttaa Suomen itsenäisyyttä:

”Myöskin perustuslaillisen hallitsijan tulisi parlamentaarisesti hallitussa maassa joko olla riippuvainen kansaneduskunnasta ja siinä enemmistönä olevista puolueista taikka olla valmis valtiosäännön hengestä välittämättä hallitsemaan vastoin kansan tahtoa, ja silloin on sekin vaara tarjona, että muualta tuotu hallitsija ristiriidan sattuessa koettaisi nojautua ulkonaisiin voimiin Suomen itsenäisyyden kustannuksella.” HE 62/1917Vp vastalause V.

Syntyperäisyysvaatimus juontaa siis juurensa aikaan, kun Suomessa elettiin sekä sisä- että ulkopoliittisesti epävarmaa aikaa, millä oli hallitusmuodon esitöistä päätellen kiistaton vaikutus syntyperäisyysvaatimuksen asettamiseen hallitusmuotoa valmisteltaessa. Ensinnäkin haluttiin varmistaa Suomen kansainvälinen riippumattomuus ja toisaalta myös tasavallaisen hallitusmuodon hyväksyminen. Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoista on pohtia, kuinka suuren painoarvon nämä perustelut saavat 2000-luvun Suomessa.

2.2 Syntyperäisyydestä

Suomen perustuslain (731/1999) 54 §:ssä säädetään tasavallan presidentin valinnasta. Ensimmäisen momentin mukaan ”Tasavallan presidentti valitaan välittömällä vaalilla *syntyperäisistä* Suomen kansalaisista...”. Syntyperäisyydellä tarkoitetaan perustuslaissa sitä, että henkilön on täytynyt syntyessään saada Suomen kansalaisuus.

Syntyperä on käsitteenä päällekkäinen etnisen- ja kansallisen alkuperän kanssa, ja siten ne esiintyvät tässäkin tutkimuksessa. Euroopan komission julkaiseman rotuun ja etniseen alkuperään perustuvien yhdenvertaisuustietojen keruuta ja käyttöä koskevan ohjeen mukaan ”etninen alkuperä määritellään laajasti käsitteeksi, joka perustuu yhteiseen käsitykseen etnisen ryhmän tai yhteisön (alueellisen tai kansallisen) historiasta ja alueellisesta alkuperästä sekä kulttuurisista ominaispiirteistä, kuten kielestä ja uskonnosta”. EU:n rasismia ja muukalaisvihaa koskevan puitepäättöksen¹⁶ mukaan syntyperällä olisi ”...ymmärrettävä viittausta pääosin henkilöihin tai henkilöryhmiin, jotka polveutuvat henkilöistä, jotka voitaisiin tunnistaa tietyistä piirteistä (kuten rotu tai ihonväri), vaikka näitä piirteitä ei välttämättä enää ole olemassa”.¹⁷

Kansalaisuuslain (359/2003) mukaan Suomen kansalaisuuden voi saada syntyessään vanhempien (Suomen) kansalaisuuden perusteella tai, jos lapsi syntyy Suomessa eikä saa syntyessään minkään vieraan valtion kansalaisuutta. Pääsääntöön liittyy myös poikkeus: 9 §:n mukaan Suomessa syntyvä lapsi saa syntymäpaikan perusteella Suomen kansalaisuuden myös, jos lapsen vanhemmilla on Suomessa pakolaisen asema tai jos heille muutoin on annettu suojelua kansalaisuusvaltionsa viranomaisia vastaan. Tämän lisäksi edellytetään, että lapsi ei saa kummankaan vanhempiensa kansalaisuutta muutoin kuin rekisteröimällä lapsen syntymä vanhemman kansalaisuusvaltion viranomaisessa tai muulla tämän valtion viranomaisen myötävaikutusta edellyttävällä tavalla.

Perustuslaissa ei kuitenkaan ole säädetty rajoituksista koskien kaksoiskansalaisuutta. Syntyperäinen suomalainen voisi (tai hänelle voitaisiin) siis hakea vieraan valtion kansalaisuutta, ja tulla siitä huolimatta valituksi Suomen tasavallan presidentiksi. Suomen kansalaisuuden säilyttäminen ei myöskään edellytä Suomessa asumista. Kansalaisuuslain 34 §:ssä säädetään, että riittäväksi yhteydeksi kansalaisuuden säilyttämiseksi katsotaan mm.

¹⁶ Neuvoston puitepäättös 2008/913/YOS, tehty 28 päivänä marraskuuta 2008, rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin.

¹⁷ Euroopan komissio. 2021. Rotuun tai etniseen alkuperään perustuvien yhdenvertaisuustietojen keruuta ja käyttöä koskevat ohjeet.

kirjallinen ilmoitus Suomen edustustolle kansalaisuuden säilyttämisestä. Presidentiksi voitaisiin siis kuitenkin valita henkilö, joka muodollisesti jakaa kansalaislojaaliutensa myös Suomen ulkopuolisille valtioille.¹⁸

Voidaan siis todeta, ettei syntymän perusteella saatu Suomen kansalaisuus poikkeuksetta johda siihen, että henkilö olisi saanut koulutuksensa ja sivistyksensä Suomessa tai että hänellä muutoin olisi erityisen isänmaallinen side Suomen valtioon. Tästä edelleen voidaan ajatella, ettei lain nojalla saatu syntyperäisen suomalaisen status takaa sellaista ehdokaspersoonaa, jota on presidentin kelpoisuusvaatimuksista säädettyä tarkoitettu.

2.3 Tasavallan presidentin oikeudellinen asema ja sen kehitys

Tasavallan presidentin tehtävistä ja toimivallasta säädetään Suomen perustuslaissa. Lisäksi presidentti hoitaa hänelle muualla lainsäädännössä säädetty tehtävät. Hallitusvaltaa käyttäessään tasavallan presidentti toimii yhteistyössä valtioneuvoston kanssa (3§).

Presidentin juhlallinen vakuutus kuuluu perustuslain 56 §:n mukaan seuraavasti:

”Minä - -, jonka Suomen kansa on valinnut Suomen tasavallan presidentiksi, vakuutan, että minä presidentintuomissani vilpittömästi ja uskollisesti noudatan tasavallan valtiosääntöä ja lakeja sekä kaikin voimin edistän Suomen kansan menestystä.”

Tasavallan presidentin toimivalta täten - demokraattiselle tasavalalle ominaisesti - perustuu Suomessa kansanvaltaan. Kuten kaikki julkisen vallan käyttö, myös presidentin tehtävät perustuvat siis lakiin, ja presidentin on virkaansa hoitaessa tarkoin noudatettava Suomen lakia. Presidentti ei näin ollen käytä hallitusvaltaansa mielivaltaisesti eikä henkilökohtaista etuaan ajaen. Tämän takaa se, että presidentti – kuten kaikki julkisia hallintotehtäviä hoitavat ja julkista valtaa käyttävät henkilöt – ovat virkavastuussa toimistaan: perustuslain 112 § mukaan oikeuskansleri valvoo tasavallan presidentin virkatointen laillisuutta. Vastaavasti oikeusasiamiehellä on oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin, mikäli presidenttiä epäillään virkansa väärinkäytöstä. Mikäli presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee olla panematta päätöstä täytäntöön ja esittää presidentille päätöksen

¹⁸ Teivainen. (2017).

muuttamista tai peruuttamista. Presidentti on rikosoikeudellisessa vastuussa virkatoimestaan (113§). Lainsäädännöllä ei kuitenkaan rajoiteta – eikä sillä tulisikaan rajoittaa - henkilön poliittisia mielipiteitä. Mitä tulee ”Suomen etuun”, tasavallan presidentti valitaan suoralla kansanäänestyksellä, minkä seurauksena presidentti mitä todennäköisimmin virassaan edustaisi kansan enemmistön tahtoa.

Perustuslain 58 §:ssä säädetään presidentin päätöksenteosta seuraavanlaisesti:

”Presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta selonteon. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa.”

Presidentti päättää perustuslain mukaan ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta 1) valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittämisestä sekä eron myöntämisestä, 2) ennaikaisten eduskuntavaalien määräämisestä, 3) armahduksesta sekä sellaisista muista laissa erikseen säädettyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä sekä 4) Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetuista muista kuin maakunnan taloutta koskevista asioista.

Eduskunta valitsee pääministerin, minkä jälkeen presidentti nimittää tämän tehtävänsä. Presidentti nimittää muut ministerin pääministerin tekemän ehdotuksen mukaisesti (PeL 61 §). Lisäksi presidentti myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai ministerille. Toisaalta presidentin on ilman pyyntökin myönnettävä ero valtioneuvostolle tai ministerille, mikäli tämä ei enää nauti eduskunnan luottamusta (PeL 64 §). Presidentti voi myös pääministerin perustellusta aloitteesta ja eduskuntaryhmiä kuultuaan määrätä ennaikaiset eduskuntavaalit toimitettavaksi (PeL 26 §). Vaikka presidentillä on siis perustuslain mukaan oikeus päättää itsenäisesti edellä mainituista asioista, tekee hän sen kuitenkin valtioneuvoston myötävaikutuksesta.

Tasavallan presidentin keskeisimpiin tehtäviin kuuluu Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtaminen. Presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa kuitenkin yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (PeL 93 §) päättäen Suomen ulkopoliittisesta toimintalinjasta, aloitteista ja Suomen edustajien toimintaohjeista kaikissa periaatteellisesti tai muuten

merkittävässä kysymyksissä: valtioiden tunnustaminen, diplomaattisuhteiden solmiminen tai katkaisu, diplomaattiset edustustot, kansainvälisiin järjestöihin liittyminen tai niistä eroaminen sekä kansainväliset neuvottelut.¹⁹

Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat. (PeL 93 §) Eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat muutoin perustuslain mukaan eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen (PeL 94 §). Koska Euroopan unionin asiat on käytännössä kokonaan erotettu presidentin toimivallasta, ja presidentiltä on uuden perustuslain myötä poistettu myös kaikki ne muut valtuudet, jotka 1960- ja 1970-luvuilla tukivat itsenäisen ulkopoliitiikan harjoittamista, käytännössä keskeinen ulkopoliittinen toimija Suomessa on pääministeri.²⁰

Tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Ylipäällikkönä presidentti päättää sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista sekä laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (PeL 58 §). Tasavallan presidentti ratkaisee puolustusministeriön strategiseen suunnitteluun liittyvät sotilaskäskyasiat puolustusministerin esittelystä ja muut puolustusvoimien sotilaskäskyasiat puolustusvoimain komentajan esittelystä.²¹ Presidentti päättää valtioneuvoston esityksestä liikekannallepanosta (PeL 129 §) sekä sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella (93§). Ylipäällikkyyden voi valtioneuvoston esityksestä poikkeusoloissa luovuttaa toiselle Suomen kansalaiselle (PeL 128 §).

Presidentti ei siis yksin vastaa toimivaltansa alaisten asioiden hoitamisesta, vaan yhdessä valtioneuvoston ja eduskunnan kanssa. Presidentti tekee pääsääntöisesti päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta²².

¹⁹ presidentti.fi – tehtävät.

²⁰ Jyränki. (2000). Uusi perustuslakimme. s. 118-119.

²¹ presidentti.fi – tehtävät.

²² presidentti.fi – päätöksen teko ja toiminta.

Presidentin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministeri tai tämänkin ollessa estyneenä pääministerin sijaisena toimiva ministeri (PeL 59 §). Pääministeriltä eikä muilta ministereiltä vaadita presidentin tavoin syntyperäistä Suomen kansalaisuutta. Ministerin syntyperäisyysvaatimuksesta luopumista käsitellään tarkemmin kappaleessa 4.1.

Kun Suomi itsenäistyi ja hallitusmuotoa valittiin, keskustelu keskittyi olennaisesti tasavalta-monarkia kamppailun lisäksi parlamentarismiin ja presidentin itsenäisen vallan väliseen suhteeseen. 1900-luvun alussa presidentillä oli huomattavasti nykyistä itsenäisempi asema vallankäyttäjänä. Presidentillä oli oma toimivaltapiirinsä eikä hallitusmuodossa ollut nimenomaisesti presidentin itsenäistä valtaa kaventavia säädöksiä, mutta toisaalta kuitenkin vedottiin siihen, että parlamentarismille tulisi antaa oikeudellista merkitystä myös presidentin päätöksentekomahdollisuuksia arvioitaessa.²³ 1980 -luvulle asti parlamentarismiin ja presidentin itsenäisen vallan välinen suhde jätti suhteellisen paljon tulkinnanvaraa, mikä näkyi siinä, että eri aikakausien presidentit ovat käyttäneet itsenäistä toimivaltaansa joko hyvin maltillisesti tai aktiivisesti.²⁴ 1980- ja 1990- luvuilla perustuslain osamuutoksin presidentin toimivaltaa on kavennettu siltä alalta, jonka piirissä presidentti voi tehdä päätöksiä välittämättä ministerien kannasta. Uusi Suomen perustuslaki on jatkanut tätä osauudistusten linjaa vahvistaen parlamentaarista hallitustapaa.²⁵

Perustuslain uudistusten myötä presidentin oikeudellinen asema on muuttunut Suomessa siten, ettei presidentti enää pysty toimimaan parlamentaarisen hallituksen tai eduskunnan vastapainona, vaan pikemminkin lisävarana. Presidentti ei voi kansainvälisten suhteiden, tai muidenkaan asioiden alalla toteuttaa omaa politiikkaansa. Presidentti voi edelleen kuitenkin toimia kansallisena symbolina edustaen Suomen kansaa ulkoisesti sekä lisäten kansallista yhtenäisyyttä valtiosisäisesti.²⁶

Presidentin syntyperäisyysvaatimuksesta säädettäessä keskeisenä perusteena oli pelko Suomen itsenäisyyden menettämisestä. Presidentin oikeudellinen asema ei tuolloin vielä ollut käytännössä täsmentynyt, mikä kaavaillun melko vahvan valta-aseman ja ulkopoliittisen ilmapiirin kanssa epäilemättä antoi aiheen kyseiselle pelolle. Kuitenkin nykyään presidentin oikeudellisen aseman voidaan todeta kaventuneen. Se hyvin epätodennäköisesti antaisi

²³ Jyränki. (2000). Uusi perustuslakimme. s.117.

²⁴ Niskanen. (2009). luku II.

²⁵ Jyränki. (2000). Uusi perustuslakimme. s. 118.

²⁶ Jyränki. (2000). Uusi perustuslakimme. s. 120.

presidentille ilman eduskunnan ja valtioneuvoston suostumusta mahdollisuuden horjuttaa Suomen asemaa itsenäisenä valtiona.

3 YHDENVERTAISUUS JA SYRJINNÄN KIELTO PERUS- JA IHMISOIKEUKSINA

3.1 Yleistä

Ihmisoikeuksia voidaan jo käsitteellisesti pitää *ihmisten oikeuksina*, mikä tarkoittaa ihmisoikeuksien yleismaailmallisuuden rinnalla sitä, että *kaikki ihmiset* ovat yhdenvertaisia riippumatta alkuperästä, ihonväristä, uskonnosta, sukupuolesta tai muusta vastaavasta syystä.²⁷ Ihmisoikeuksien yleismaailmallisuutta havainnollistaa se, että ihmisoikeuksia koskevaa sääntelyä on laajasti kansallisella tasolla, Euroopan unionin oikeudessa sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Ihmisoikeudet vaikuttavat siis universaalisti eli yleismaailmallisesti. Suomessa yhdenvertaisuutta ja syrjinnänkieltoa voidaan pitää koko oikeusjärjestelmän läpäisevinä normeina, mikä ilmenee niiden vaikutuksessa kansallisessa lainsäädännössä laajalti. Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta kuuluu viranomaisille, työnantajille sekä koulutuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjille (yhdenvertaisuuslaki 1325/2014). Esimerkiksi työsopimuslain (55/2001) 2 luvussa määritellään työnantajan velvollisuudet, joihin 2 § mukaan kuuluu tasapuolinen kohtelu ja syrjintäkielto. Toiseksi hallintolain (434/2003) 8 §:ssä määriteltyihin hallinnon oikeusperiaatteisiin sisältyy viranomaisen velvollisuus kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Lakia sovelletaan laajasti valtion, hyvinvointialueiden ja -yhtymien sekä kunnallisissa viranomaisissa, eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lisäksi hallintolakia voidaan soveltaa myös yksityisissä yhtiöissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Perusoikeudet näkyvät siis säädösten sisällössä, minkä lisäksi ne sitäkin vahvemmin vaikuttavat lainsäädäntötoiminnassa²⁸: ”Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan”²⁹

²⁷ Ojanen, T. (2019). Yhdenvertaisuuslaki kommentein. s. 3.

²⁸ Jyränki, A. & Husa, J. (2012). s. 374.

²⁹ HE 309/1993. s. 42-43.

Perusoikeussäännöstöön tehtiin vuonna 1995 kokonaisuudistus, joka oli merkittävä paitsi perusoikeusjärjestelmän kannalta myös suomalaisen oikeuskulttuurin kannalta.³⁰ Uudistus mukaili sisällöltään pitkälti kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, minkä lisäksi se antoi ohjeen yhdenmukaistaa tulkintalinjaa kansainvälisten valvontaorganien kanssa. Perusoikeusuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli lisätä perusoikeussäännösten soveltamisedellytyksiä sekä parantaa yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin.³¹ Perusoikeusjärjestelmän ja yleisestikin valtiosääntöoikeudellisen kehityksen valossa voidaan todeta perusoikeusajattelun vahvistuneen suhteessa aikaisempaan. Perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat tulleet uudella tavalla ja intensiteetillä oikeudelliseen ratkaisutoimintaan, mistä on esitettävissä useita perusoikeusratkaisuja.³²

3.2 Kotimaisessa lainsäädännössä

Suomen perustuslain toisessa luvussa säädetään Suomen lainkäyttöpiirissä olevien ihmisten perusoikeuksista, joista tämän tutkimuksen kannalta keskeisimpänä voidaan pitää yhdenvertaisuutta. 6 §:n 1 momentin mukaan ”ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”. Kuten jo säännöksen sanamuodosta ilmenee, yhdenvertaisuussäännös koskee *ihmisiä*³³. Toisen momentin mukaan

”Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”.³⁴

Lisäksi perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Säännös paitsi ilmaisee Suomen perustuslain arvoperustan, myös vaikuttaa

³⁰ Jyränki, A. & Husa, J. (2012). s. 375.

³¹ Viljanen, Veli-Pekka. (2001). s. 3.

³² Viljanen, Veli-Pekka. (2001) s. 3.

³³ Ojanen, T. (2019). Yhdenvertaisuuslaki kommentein. s. 8.

³⁴ Alkuperällä tarkoitetaan säännöksessä sekä kansallista ja etnistä että yhteiskunnallista alkuperää. Alkuperän käsitteen katsotaan myös sisältävän ihonvärin ja rodun ulottuvuudet. (HE 309/1993).

tulkintaan sovellettaessa varsinaisia perusoikeussäännöksiä ja niiden rajoittamista³⁵. 3 momentissa todetaan Suomen osallistuvan kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.

Perustuslain 22 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös ei täsmennä niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulisi toimeenpanna tämä velvoite, mutta yhdessä 1.2 § ja 1.3 § kanssa ilmaisee oikeusjärjestelmän arvoperustaa ja lainsäätäjän tarkoitusta yhtenäistää kansallista oikeusjärjestelmää kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.

Sääntely ei siis pelkästään kiellä syrjintää vaan lisäksi myös velvoittaa julkista valtaa toimimaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi (PeL 22 §) sekä aktiivisella toiminnallaan edistämään yhdenvertaisuutta ja oikeusturvan toteutumista (PeVM 25/1994. s. 3).

Suomen perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa säänneltyä yhdenvertaisuutta ja syrjinnänkieltoa täsmennetään Suomessa yhdenvertaisuuslailla (1325/2014).³⁶ 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä iän, *alkuperän*, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yhdenvertaisuuslaissa määritelty syrjintä voi olla välitöntä tai välillistä. Välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan yhdenvertaisuuslaissa sitä, että jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa (10 §). Syrjintä on välillistä, mikäli näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia (13 §).

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n mukaan syrjintää ei ole erilainen kohtelu, joka perustuu lakiin ja sillä on muutoin hyväksyttävä tavoite, ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Erilainen kohtelu on oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot

³⁵ Ojanen, T. (2019). Yhdenvertaisuuslaki kommentein. s. 17–18.

³⁶ Ojanen, T. (2019). Yhdenvertaisuuslaki kommentein. s. 7.

tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Tätä säännöstä ei kuitenkaan sovelleta, mikäli kyseessä erilainen kohtelu etnisen alkuperän perusteella (11.2 §). Tästä voitaisiin päätellä, ettei alkuperää tulisi pitää edes poikkeuksellisesti hyväksyttävänä perusteena erilaiselle kohtelulle. Päätelmää tukee perusoikeuksien rajoittamista koskeva oikeuskäytäntö, jota tarkastellaan luvussa 4.

3.3 Kansainvälisissä sopimuksissa

3.3.1 Kansainvälisten velvoitteiden sitovuudesta

Sopimusoikeudessa keskeistä on *pacta sunt servanda* -periaate, joka tarkoittaa yksinkertaisimmillaan sitä, että sopimus pitää. Tätä periaatetta voidaan myös soveltaa kansainvälisoikeudellisessa kontekstissa. Koska ei ole olemassa mitään kaikkia valtioita ylempänä olevaa auktoriteettia, kansainvälinen oikeus perustuu valtioiden välisiin sopimuksiin³⁷. Lähtökohtaisesti siis kansainväliset sopimukset ovat sitovia ja sopimusvaltioilla on velvollisuus noudattaa niitä. Vaikka esimerkiksi ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus on muodollis-juridisesti ”vain” julistus, se katsotaan kuitenkin osaksi tavallista kansainvälistä oikeutta, sillä se on lähes kaikkien maailman valtioiden hyväksymä.³⁸

Valtiolla on suvereniteettiperiaatteen mukaisesti oikeus vapaasti valita ne kansainväliset sopimukset ja velvoitteet, joihin se sitoutuu. Kansainväliset normit tulevat osaksi kansallista lainsäädäntöä (vain) erityisellä valtiosisäisellä voimaansaattamisella eli kansallisen säädöksen antamisella.³⁹ Tällöin sopimus saa saman oikeudellisen aseman kuin lait yleensä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 2/1990vp todennut, että:

”Kun yleissopimus lisäpöytäkirjoineen saatetaan Suomessa voimaan lailla, on sopimus valtiosisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä. Mahdollisissa tulkintatilanteissa on merkitystä yleisillä tulkintasäännöillä, kuten myöhemmän lain etusijalla aiemmin annettuihin nähden ja erityislain etusijalla yleislakeihin verrattuna.”⁴⁰

³⁷ Klabbers, J. (2013). International law. s. 9.

³⁸ Ojanen, T. (2019). Yhdenvertaisuuslaki kommentein. s. 19.

³⁹ Jyränki. (2000). Uusi perustuslakimme s. 74.

⁴⁰ PeVL 2/1990 vp s. 2.

Suomessa kansallisen ja kansainvälisen oikeuden suhdetta lähestytään dualistisesta käsityksestä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite rajoittaa eduskunnan toimintavapautta myös niissä tilanteissa, joissa se toimii perustuslainsäätäjänä.⁴¹ Valtio ei näin ollen voi poiketa kansainvälisistä velvoitteistaan edes säätämällä lakeja perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

3.3.2 Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä ovat osa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ydinaluetta, jonka lähtökohtana on Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus.⁴² Vaikka julistus ei ole valtioita oikeudellisesti velvoittava, sillä on merkittävä moraalinen ja poliittinen vaikutusvalta: julistus on toiminut perustana myöhemmin solmituille kansainvälisille ihmisoikeussopimuksille⁴³. Julistuksen pääsanomana voidaan pitää ihmisoikeuksien luovuttamattomuutta ja niiden yleismaailmallisuutta. ”Kaikki ihmiset syntyvät vapaina ja tasavertaisina arvoltaan ja oikeuksiltaan” artikla 1.

Lissabonin sopimuksella Euroopan unionin perusoikeuskirjasta tehtiin oikeudellisesti sitova asiakirja, jolla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla⁴⁴. Perusoikeuskirjan 21. artiklassa syrjinnän kieltä esitetään seuraavasti:

”Kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan.”

Vastaavasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14. artiklassa taataan siinä tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien nauttiminen ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun

⁴¹ Jyränki. (2000). Uusi perustuslakimme. s.74.

⁴² Ojanen, T. (2019). Yhdenvertaisuuslaki kommentein. s. 18.

⁴³ esim. Euroopan ihmisoikeussopimus sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus.

⁴⁴ Perussopimukset ovat primäärilainsäädäntöä, joka on EU:n normihierarkian kärjessä.

asemaan perustuvaa syrjintää. Lisäksi kahdennentoista lisäpöytäkirjan 1. artiklassa todetaan, että laissa tunnustetuista oikeuksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 37/1970) kielletään rotusyrjintä ja määritellään se

”kaikkena rotuun, ihonväriin syntyperään tahi kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvaa erottelua, poissulkemista tai etuoikeutta, jonka tarkoituksena tai seurauksena on ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tasapuolisen tunnustamisen, nauttimisen tai harjoittamisen mitätöiminen tai rajoittaminen poliittisella, taloudellisella, sosiaalisella, sivistyksellisellä tai jollakin muulla julkisen elämän alalla”.

Yleissopimuksen 1. artiklassa todetaan, ettei sääntely koske erottelua kansalaisten ja ei-kansalaisten välillä ja 4. artikla sallii erottelun, jonka ainoana tarkoituksena on edistää tietyn rodullisen tai etnisen ryhmän mahdollisuutta nauttia perusoikeuksistaan. Toisin sanoen, eroa ei saa tehdä kansalaisten kesken ilman, että tarkoituksena on edistää tosiasiallista perusoikeuksien toteutumista yhteiskunnassa. Esimerkiksi tapauksessa *Biao v. Tanska* Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien katsoi, että Tanskan perheenyhdistämistä koskeva lainsäädäntö oli välillisesti syrjivä etnisen alkuperän perusteella, kun se asetti tanskalaista etnistä alkuperää olevat Tanskan kansalaiset parempaan asemaan kuin ei-syntyperäiset Tanskan kansalaiset. Tanskan hallituksen tuli täten osoittaa, että lainsäädännön vaikutusten erilaisuudella pyrittiin oikeutettuun tavoitteeseen ja että se johtui objektiivisista tekijöistä, jotka eivät liittyneet etniseen alkuperään. (“In those circumstances, the burden of proof shifted to the Government to show that the difference in the impact of the legislation pursued a legitimate aim and was the result of objective factors unrelated to ethnic origin.”).

Euroopan unionin syrjintädirektiivissä (2000/43) kielletään kaikenlainen sekä välillinen että välitön rotuun ja etniseen alkuperään perustuva syrjintä. Ensimmäisen luvun toisen artiklan mukaan välittömänä syrjintänä pidetään sitä, että henkilöä kohdellaan rodun tai etnisen alkuperän perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai voitaisiin kohdella vertailukelpoisessa tilanteessa. Välillisenä syrjintää on taas se, ”jos näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa tiettyä rotua tai etnistä alkuperää olevat henkilöt erityisen epäedulliseen asemaan muihin henkilöiden nähden, jollei tällä ole

puolueettomasti perusteltavissa olevaa oikeutettua tavoitetta, ja jolleivät tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ole asianmukaisia ja tarpeellisia.”

3.4 Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö kansalaisen poliittisissa ja osallistumisoikeuksissa

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö ovat perustavanlaatuisia normeja, joiden varaan koko perusoikeusjärjestelmän voidaan ajatella rakentuvan. Perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat kaikille *yhdenvertaisesti ja ilman syrjintää*. Useimmissa ihmisoikeussopimuksissa syrjinnän kieltö on sillä tavoin epäitsenäinen tai täydentävä ihmisoikeus, että sopimuksissa kielletään syrjintä vain suhteessa sopimuksessa turvattuihin muihin oikeuksiin.⁴⁵ Seuraavaksi tarkastellaan, miten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö näkyvät kansalaisten poliittisissa ja osallistumisoikeuksissa.

Suomessa vaali- ja osallistumisoikeuksista säädetään perustuslain 14 §:ssä:

”Jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tässä perustuslaissa.”

Vaali- ja osallistumisoikeudet⁴⁶ saivat perusoikeudellisen aseman vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Hallituksen esityksen (HE 309/1993) mukaan vaali- ja osallistumisoikeudet olivat kehittyneet yhä selkeämmin yksilön perusoikeuksiksi, jolloin niiden sääntelyä muilla tavoin⁴⁷ ei voitu pitää riittävänä. Aikaisemmin Suomen hallitusmuodon (94/1919) perusoikeuslukuun ei sisällynyt vaali- tai muita osallistumisoikeuksia, sillä sen säätämisaikana ei tällaisia oikeuksia pidetty varsinaisina perusoikeuksina⁴⁸. Valtiosääntöoikeuden voidaan täten huomata olevan sidoksissa yhteiskunnalliseen kehitykseen.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä Suomen hallitusmuotoon lisättiinkin säännös (HM 11.3§), jonka tarkoituksena olisi turvata ääni- ja äänestys-oikeutta laajemmalle ulottuvaa osallistumisoikeutta. Tätä säädöstä vastaa nykyisen Suomen perustuslain 14.3 §, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen

⁴⁵ Ojanen, T. (2019). Yhdenvertaisuuslaki kommentein. s.19.

⁴⁶ vaali- ja osallistumisoikeudet koskevat äänioikeutta valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Vaalikelpoisuus eli oikeus asettua ehdolle ei sisälly vaali- ja osallistumisoikeuksiin perusoikeutena.

⁴⁷ pelkästään valtiopäiväjärjestyksessä ja hallitusmuotoon otetuissa viittaussäännöksissä.

⁴⁸ HE 309/1993 s.7.

toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Säännös ei hallituksen esityksen (309/1993 s. 62) mukaan täsmennä niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulisi edistämismuutuksensa täyttää, mutta tällaisina keinoina tulisi kyseeseen esimerkiksi erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen. Voidaan kuitenkin ajatella, että säännös antaa täsmennyttömyydellään mahdollisuuden kehittää oikeusjärjestelmää siten, että se vastaa paremmin yhteiskunnallista kehitystä.

Vaikka äänestysoikeus on saavuttanut aseman perustuslainmukaisena perusoikeutena, vaalikelpoisuus eli oikeus asettua ehdolle on jätetty perusoikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle. Voisiko kuitenkin nyky-Suomessa (yhdenvertaisen) vaalikelpoisuuden katsoa äänioikeuden lailla kehittyneen sellaiseksi yksilön perusoikeudeksi, jolle tulisi antaa asema perusoikeutena, ja jonka rajoittamiseen tulisi soveltaa perusoikeuksien rajoittamisesta annettuja yleisiä oppeja?

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3. artiklassa säädetään vapaista vaaleista: ”korkeat osapuolet sitoutuvat järjestämään kohtuullisin väliajoin vapaat ja salaiset vaalit olosuhteissa, jotka takaavat kansalaisten vapaan mielipiteen ilmaisun lainsäädäntöelintä valittaessa.

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (jonka Suomi on ratifioinut) artiklan 5 mukaan

”Tämän yleissopimuksen 2 artiklassa lueteltujen perusvelvoitusten mukaisesti sopimusvaltiot sitoutuvat kieltämään ja lopettamaan rotusyrjinnän sen kaikissa muodoissa sekä takaamaan jokaiselle rotuun, ihonväriin tai kansalliseen tahi etniseen alkuperään katsomatta yhdenvertaisuuden lain edessä varsinkin seuraavien oikeuksien osalta:

c) poliittiset oikeudet, erityisesti oikeudet osallistua vaaleihin - äänestää, ja olla ehdokkaana vaaleissa - yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden perusteella, osallistua hallitukseen sekä julkisten asioiden hoitoon kaikilla tasoilla sekä päästä yhtäläisesti osalliseksi julkisista palveluksista;”

Suomea sitovan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/76) 25 artiklassa säädetään, että:

”Jokaisella kansalaisella tulee olla oikeus ja mahdollisuus ilman minkäänlaista tämän yleissopimuksen 2 artiklassa mainittua erottelua (*mm. erottelu syntyperän perusteella*) ja ilman kohtuuttomia rajoituksia: b) äänestää ja *tulla valituksi* määräaikaissa ja rehellisissä vaaleissa, jotka perustuvat yleiseen äänioikeuteen...”.

Sopimuksen 4 artiklassa, joka koskee sopimuksessa mainituista velvoitteista poikkeamista yleisen hätätilan aikana, kielletään erikseen rotuun ja syntyperään perustuva syrjintä hätätilasta huolimatta. Tästä päätellen syrjinnän kieltä edellä mainituilla perusteella voidaan pitää varsin ehdottomana.

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen artiklan 21 mukaan ”jokaisella on yhtäläinen oikeus päästä maansa julkisiin toimiin” ja, että ”kansan tahto on hallitusvallan perusta”. 2 artiklassa todetaan, että *jokainen* on oikeutettu julistuksessa esitettyihin oikeuksiin ja vapauksiin ilman kansalliseen tai yhteiskunnalliseen syntyperään, syntyperään tai rotuun perustuvaa erottelua.

3.5 Perusoikeuksien yleiset rajoittamisperiaatteet Suomessa

Perustuslakivaliokunta on perustuslakiuudistuksen yhteydessä mietinnössään PeVM 25/1994 vp antanut yleisiä ohjeita perusoikeuksien rajoittamisesta: Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Lisäksi rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttävissä ja rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Perustuslakivaliokunta on tässä yhteydessä myös todennut, että hyväksyttävyyden arvioinnissa voidaan antaa merkitystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskeville määräyksille ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perustuslakivaliokunnan mukaan perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa siten, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla sallittuja rajoitusperusteita. Lisäksi rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja vain silloin, kun tavoite ei ole saavutettavissa keinoilla, jotka vähemmän puuttuvat perusoikeuksiin. Mikäli perusoikeuksia rajoitetaan, on huolehdittava riittävistä oikeusturvamenettelyistä.⁴⁹

⁴⁹ PeVM 25/1994. s. 5.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistusten esitöissä korostettiin, että perusoikeusluettelon tulkinnassa tulisi ottaa ohjetta kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja kansainvälisten valvontaorganien ratkaisuihin.⁵⁰ PeVM 25/1994:ssä todetaankin perusoikeusuudistuksen lähentävän entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeuksiin ja näin ollen perustuslakivaliokunta pitää perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallista harmonisointia aiempaakin tärkeämpänä.

Perusoikeussäännökset (rajoitusehtoineen) ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa. Ne eivät pelkästään rajoita eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita.⁵¹

Vaikka perusoikeudet eivät yleensä ole sillä tavalla ehdottomia, etteikö niitä voisi missään tapauksessa rajoittaa, jotkut perusoikeussäännökset on kuitenkin muotoiltu täsmällisiksi ja niihin liittyy ehdoton kielto. Erityisesti perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuteen liittyy ehdoton kielto. Ydinalueen koskemattomuudella tarkoitetaan sitä, ettei perusoikeuteen voida puuttua niin laajasti, että se mitätöisi perusoikeuden ydinsisällön⁵².

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 55/2016 todennut, että perustuslain 6.2 §:ssä mainitut erotteluperusteet (mm. erottelu alkuperän perusteella) ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Valiokunta on lisäksi korostanut, että perusoikeuden rajoittamiselle asetetut vaatimukset ovat erityisesti näiden erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Yhdenvertaisuuslain 11 §:ssä säädetään, ettei erilainen kohtelu voi olla oikeutettua, mikäli kyse on erilaisesta kohtelusta etnisen alkuperän perusteella.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään, mikä tarkoittaa sitä, että lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan, vaan tällaisen eriarvoisen aseman toteuttamiseksi tarvitaan hyväksyttävä yhteiskunnallinen intressi.⁵³

Hallituksen esityksessä (HE 169/2016 vp) ehdotettiin työttömyysturvalain muuttamista siten, että laissa määritellyille maahanmuuttajille, jotka ovat työttömiä työnhakijoita, myönnettäisiin jatkossa työmarkkinatuen sijaan kotoutumistukea, jonka suuruus olisi 90 prosenttia

⁵⁰ Jyränki, A. & Husa, J. (2012). s. 380.

⁵¹ PeVM 25/1994.

⁵² Lainkirjoittajan opas. 37/2013. s. 58.

⁵³ PeVL 55/2016. s. 2.

työttömyyspäivärahan peruspäivärahan määrästä. Perustuslakivaliokunnan mukaan kysymys oli sellaisesta ihmisen alkuperään liittyvästä erottelusta, jota tuli arvioida perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna alkuperään perustuvana erilaisena kohteluna. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt tapauksessa taloudellista tarkoituksenmukaisuutta riittävänä perusteena PeL 6 §:n rajoittamiseksi.

4 OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN RAJOITTAMISESTA ALKUPERÄN PERUSTEELLA

4.1 Ministerin syntyperäisyysvaatimuksesta luopuminen Suomessa

Vuoteen 1991 asti valtioneuvoston jäseniksi voitiin nimittää vain syntyperäisiä Suomen kansalaisia. Ministerin syntyperäisyysvaatimus juontaa juurensa siitä, että itsenäistymisen jälkeen pelättiin venäläisen sortovallan puolivenäläisten senaattien muodostumista⁵⁴ ja oletettavasti niiden uhkaavan Suomen itsenäisyyttä. Syntyperäisyysvaatimuksesta kuitenkin vastustuksesta huolimatta luovuttiin vuonna 1991 perustuslakivaliokunnan mietinnöstä Hallituksen esityksen HE 232/1988 (Hallituksen esitys eduskunnalle Tasavallan presidentin vaalitavan muuttamista ja eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskevaksi lainsäädännöksi) yhteydessä.

Esitys ministerin syntyperäisyysvaatimuksesta luopumiseksi herätti vastustusta vedoten pitkälti samoihin seikkoihin, joiden perusteella se alun perin oli säädetty: pelättiin jonkun muun maan kansalaisen tai muun ei-suomalaisen tahon käyttävän valtaa vastoin suomen etua ja ajateltiin, että vain syntyperäinen suomalaisuus voisi antaa riittävät takeet ”Suomen mielen säilymisestä”.⁵⁵ Yhtäältä voitaisiin edellä mainitun perusteella tulkita, että ”Suomen mielellä” viitataan lähetekeskustelussa⁵⁶ ajatukseen Suomen itsenäisyyden tunnustamisesta valtioneuvostossa ja pyrkimykseen säilyttää se. Toisaalta voidaan joidenkin puheenvuorojen⁵⁷ osalta ”Suomen mielisyys” käsittää ajatuksena suomalaisesta tavasta ja kulttuurista, kun merkittäväksi seikaksi todettiin se, onko sivistys ja koulutus saatu Suomessa.

Lopulta hallituksen esitys (232/1988) hyväksyttiin valtioneuvoston kelpoisuusehtojen lieventämisen osalta. Syntyperäisyysvaatimuksesta luovuttiin hallituksen esityksen mukaisesti:

⁵⁴ Ed. Vähänäkki. HE 232/1988. PTK 12/1990.
⁵⁵ Ks. Ed. Joutsensaari. PTK 12/1990 (HE 232/1988). s.455 & Ed. Aittoniemi. PTK 16/1990 (HE 232/1988) s.518.

⁵⁶ Ed. Joutsensaari. PTK 12/1990 (HE 232/1988) s. 455.

⁵⁷ Ed. Almgren. PTK 3/1989 (HE 232/1988).

”Nykyisissä oloissa syntyperäisyysvaatimuksen tueksi ei ole esitettävissä enää kestäviä perusteita. Jos tässä tarkoitettu henkilö nauttii sellaista luottamusta, että hän tämän puolesta tulisi huomioon otettavaksi ministereitä nimitettäessä, tulisi nimittämisen voida olla mahdollista. ... Kelpoisuusvaatimusten tällainen lieventäminen on Suomea sitovan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8176) 25 artiklassa edellytetyn yhdenvertaisuusperiaatteen suuntainen.”⁵⁸

Ratkaisevina tekijöinä voitaisiin hallituksen esityksen perusteella pitää ulkopoliittisen ilmapiiiriin muutosta ja yhteiskunnallista kehitystä, kansainvälisiä velvoitteita sekä demokratian edistämisen tavoitteita.

Presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja tekee päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Valtioneuvoston jäsenten, etenkin pääministerin oikeudellisen aseman voidaan parlamentarismien näkökulmasta siis katsoa lähentyneen merkittävästi presidentin viran kanssa. Ottaen myös huomioon argumentoinnin samankaltaisuuden kelpoisuusvaatimuksista säädettäessä, voidaan tämän tutkimuksen valossa ministerin virkaa verrata varsin perustellusti tasavallan presidentin virkaan.

4.2 Tulkintalinjat kansainvälisissä tuomioistuimissa

4.2.1 Tulkinnan yleisistä periaatteista

Erilaiselle kohtelulle on aina kyettävä esittämään ”objektiivinen ja kohtuullinen oikeutusperuste” (objective and reasonable justification). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sopimusvaltioilla on tietty harkintamarginaali arvioidessaan, onko erilainen kohtelu syrjinnän kiellon vastaista. EIT on omaksunut kuitenkin erittäin tiukan linjan tiettyihin syrjintäperusteisiin, kuten rotuun ja kansalliseen tai etniseen alkuperään, katsoen, ettei niihin perustuvalla ihmisten erottelulla varsinkaan julkisen vallan käytössä ole käytännössä esitettävissä objektiivista ja kohtuullista oikeutusta.⁵⁹

⁵⁸ (HE 232/1988). s. 17.

⁵⁹ Ojanen, T. (2019). Yhdenvertaisuuslaki kommentein. s.21.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tapauksessa *Timishev v. Venäjä* todennut, että ”etninen alkuperä ja rotu ovat toisiinsa liittyviä ja päällekkäisiä käsitteitä. Rodun käsite on peräisin ihmisten biologisesta luokituksesta alalajeihin morfologisten ominaisuuksien, kuten ihonvärin tai kasvonpiirteiden perusteella. Etninen alkuperä sen sijaan perustuu ajatukseen yhteiskuntaryhmistä, joita leimaa yhteinen kansalaisuus, heimoside, uskonto, yhteinen kieli tai kulttuurinen ja perinteinen alkuperä ja tausta”. Tapauksessa valittajan pääsy rajan yli evättiin hänen etnisen taustansa takia. EIT katsoi tapauksessa Venäjän loukanneen Euroopan ihmisoikeussopimusta ja korosti, ettei lainvalvontatoimien perustuminen yksinomaan tai ratkaisevassa määrin henkilön etniseen alkuperään voi olla objektiivisesti hyväksyttävää pluralismin ja erilaisten kulttuurien kunnioittamisen periaatteille rakentuvissa nykyaikaisissa demokraattisissa yhteiskunnissa. (”In any event, the Court considers that no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a person’s ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society built on the principles of pluralism and respect for different cultures”⁶⁰)⁶¹ Lisäksi on huomattava, ettei Euroopan unioni toisaalta edes hyväksy teorioita, jotka pyrkivät osoittamaan, että on olemassa toisistaan erillisiä ihmisrotuja.⁶²

Myös YK:n ihmisoikeuskomitea on tulkintakäytännössään korostanut, että erilaiselle kohtelulle on oltava kohtuulliset ja objektiiviset kriteerit. Esimerkiksi tapauksessa *Gueye v. Ranska* 196/1985 todettiin, ettei pelkkä hallinnollinen tarkoituksenmukaisuus oikeuta erilaiseen kohteluun.⁶³

Ihmisoikeuskomitea on yleiskommentissaan koskien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (General comment adopted by the human rights committee under article 40, paragraph 4, of the international covenant on civil and political rights) todennut, että

”Yleissopimuksen 25 artiklassa tunnustetaan ja suojellaan jokaisen kansalaisen oikeutta osallistua julkisten asioiden hoitoon, oikeutta äänestää ja tulla valituksi sekä oikeutta päästä julkiseen palvelukseen. Riippumatta siitä, minkälainen perustuslaki tai hallitusmuoto on voimassa, yleissopimus edellyttää, että valtiot toteuttavat tarvittavat lainsäädännölliset ja muut toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kansalaisilla on tosiasialliset mahdollisuudet

⁶⁰ *Timishev v. Venäjä*, kohta 58.

⁶¹ Ojanen, T. (2019). Yhdenvertaisuuslaki kommentein. s.21.

⁶² Syrjintädirektiivi 2000/43. johdanto-osa: perustelukappale 6.

⁶³ Ojanen, T. (2019). Yhdenvertaisuuslaki kommentein. s.21.

nauttia yleissopimuksessa suojelluista oikeuksista. Perustamissopimuksen 25 artikla on kansan suostumukseen perustuvan ja yleissopimuksen periaatteiden mukaisen demokraattisen hallinnon ydin.”

Komitean mukaan kansalaisten välillä ei saa tehdä eroa artiklassa 25 tunnustettujen oikeuksien nauttimisessa rodun, ihonvärin, sukupuolen, kielen, uskonnon, poliittisten tai muiden mielipiteiden, kansallisen tai sosiaalisen alkuperän, varallisuuden, syntyperän tai muun aseman perusteella. Erot niiden välillä, jotka ovat oikeutettuja kansalaisuuteen syntymänsä perusteella ja niiden välillä, jotka saavat sen kansalaisuuden kansalaistamisen kautta, voivat herättää kysymyksiä yhteensopivuudesta 25 artiklan kanssa. (“Distinctions between those who are entitled to citizenship by birth and those who acquire it by naturalization may raise questions of compatibility with article 25”).⁶⁴

Henkilöitä, jotka ovat muutoin vaalikelpoisia, ei tule sulkea pois kohtuuttomien tai syrjivien vaatimusten, kuten syntyperän tai poliittisen suuntautumisen perusteella. Sopimusvaltioiden olisi ilmoitettava ja selitettävä ne säännökset, jotka sulkevat jonkin ryhmän tai henkilöryhmän pois vaalikelpoisista tehtävistä. (“Persons who are otherwise eligible to stand for election should not be excluded by unreasonable or discriminatory requirements such as education, residence or descent, or by reason of political affiliation. ... States parties should indicate and explain the legislative provisions which exclude any group or category of persons from elective office”).⁶⁵

4.2.2 *Sejdic ja Finci v. Bosnia ja Hertsegovina*

Bosnia ja Hertsegovinan perustuslain mukaan presidentti-instituutio on kolmijakoinen hallintoelin, johon voi asettua ehdolle vain henkilöt, jotka ilmoittavat kuuluvansa ”perustajakansaan” (“constituent people”). Säädöksen taustalla on Daytonin rauhansopimus, jossa perustajakansat – bosnialaiset, serbit ja kroaatit – sopivat tällaisesta vallanjaosta rauhan ja kansallisen turvallisuuden säilyttämiseksi.

⁶⁴ General Comment No. 25 (57). kohta 3.

⁶⁵ General Comment No. 25 (57). kohta 15.

Tapauksessa *Sejdic ja Finci v. Bosnia ja Hertsegovina* valittajat, jotka olivat juutalais- ja romanitaustaisia, kieltäytyivät tekemästä selvitystä kuulumisestaan ”perustajakansoihin”, eivätkä näin ollen voineet asettua ehdolle presidentinvaaleissa. He katsoivat tulleen syrjityksi rodun ja etnisen alkuperän perusteella.

Tapauksessa tuomioistuin totesi, että syrjintä etnisen alkuperän perusteella on yksi rotusyrjinnän muoto. Vaikka tuomioistuin piti mahdollisena, että kolmikantainen presidentti-instituutio kelpoisuusehtoihin liittyvien sääntelyineen on alun perin ollut perusteltu ja jopa välttämätön rauhan saavuttamiseksi, se katsoi nykytilanteen huomioon ottaen menettelyn Bosnia ja Hertsegovinassa olevan ristiriidassa kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 1 artiklan 4 kohta ja 5 artiklan c alakohdan kanssa:

“The existing legal structure therefore excludes from the House of Peoples and the Presidency all persons who are referred to as ‘Others’, that is persons belonging to national minorities or ethnic groups other than Bosniaks, Croats, or Serbs. Although the tripartite structure of the State Party’s principal political institutions may have been justified, or even initially necessary to establish peace following the armed conflict within the territory of the State Party, the Committee notes that legal distinctions that favour and grant special privileges and preferences to certain ethnic groups are not compatible with Articles 1 and 5 (c) of the Convention. The Committee further notes that this is especially true when the exigency for which the special privileges and preferences were undertaken has abated. (Articles 1 (4) and 5 (c))”. (s. 14-15.)”⁶⁶

Tuomioistuin katsoi myös menettelyn olevan vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklaa 14 (syrjinnän kieltö) luettuna yhdessä sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan artiklan 3 (oikeus vapaisiin vaaleihin) kanssa. Lisäksi se vahvisti loukkauksen kahdennentoista lisäpöytäkirjan ensimmäistä artiklaa (syrjinnän kieltö) vastaan. Ratkaisussa huomautettiin yhteiskunnallisen kehityksen eli Euroopan neuvoston jäseneksi liittymisen velvoittavan Bosnia ja Hertsegovinaa tarkastelemaan oikeusjärjestystä ”eurooppalaisten normien mittapuulla”.

Bosnia ja Hertsegovina ilmoitti sääntelyn tavoitteena olevan rauhan säilyttäminen ja tietyn etnisen enemmistön ylivallan estäminen hallintoelimissä. Tuomioistuin piti tavoitteita sinänsä perusteltuna, mutta korosti, että tavoite voi oikeuttaa etnisen syrjinnän vain, jos sen saavuttamiseksi ei ole muita keinoja ja jos vähemmistöjen oikeuksia kunnioitetaan riittävästi.

⁶⁶ *Sejdic ja Finci v. Bosnia ja Hertsegovina*. kohta 19.

Tuomioissa kehoitettiin Bosnia ja Hertsegovinaa aloittamaan neuvottelut perustuslain uudistamisesta, jotta voidaan hyväksyä vaalijärjestelmä, joka takaa kaikille kansalaisille etniseen alkuperään katsomatta yhtäläisen oikeuden nauttia kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 25 artiklan mukaisista oikeuksista.

4.3 Yhteenveto vakiintuneesta tulkintakäytännöstä

Voidaan siis todeta, että syrjintään etnisen alkuperän perusteella on kansainvälisissä tuomioistuimissa vakiintunut tiukka tulkintalinja, jota kansallisessakin oikeuskäytännössä mukaillaan. Ministerin kelpoisuusvaatimuksia lievennettäessä annettiin painoarvoa kansainvälisille ihmisoikeussopimuksille sekä demokraattiselle oikeusvaltioperiaatteelle. Jo 1990 -luvun alussa katsottiin ulkopoliittisen ilmapiirin kehittyneen sellaiseksi, ettei se oikeuta erilaista kohtelua etnisen alkuperän perusteella.

EIT:n tulkintakäytäntö osoittaa, että erilainen kohtelu etnisen alkuperän perusteella vaatii korkean perustelukynnyksen, jota ei täytyä esimerkiksi pelkkä hallinnollinen tarkoituksenmukaisuus. Erilainen kohtelu alkuperän perusteella ei pelkästään rajoita yksilön oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun, vaan on myös rinnastettavissa rotusyrjintään. Ottaen huomioon, ettei Euroopan unioni edes hyväksy teorioita, joiden mukaan on olemassa useita ihmisrotuja, epäily rotusyrjinnän ilmenemisestä tulisi ottaa vakavasti.

Kun presidentin syntyperäisyysvaatimusta tarkastellaan suhteessa yhdenvertaisuuteen ja syrjinnänkieltoon, huomataan että syntyperäisyysvaatimus mitä ilmeisimmin rajoittaa yksilön oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun. Perusoikeuksien rajoittaminen vaatii paitsi hyväksyttävän tavoitteen, myös välttämättömät ja suhteellisuusperiaatteen mukaiset keinot tämän saavuttamiseksi. Perusoikeuksien rajoittaminen on lähtökohtaisesti poikkeuksellista, minkä lisäksi erilaiselle kohtelulle etnisen alkuperän perusteella on asetettu sitäkin korkeampi kynnyks. Hyväksyttävyyden arvioinnissa tulisi kansallisen sääntelyn rinnalla perustuslakivaliokunnan mukaan antaa merkitystä kansainvälisten ihmisoikeustuomioistuinten tulkintalinjalle.

Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamiseen etnisen alkuperän perusteella on siis vakiintunut tiukka kansainvälinen ja kansallinen tulkintalinja, joka puhuu korkean perustelukynnyksen puolesta. Ottaen myös huomioon, että yhdenvertaisuutta ja syrjinnänkieltoa voidaan pitää

perustavanlaatuisina ihmisoikeusnormeina, minkä lisäksi erottelu etnisen alkuperän perusteella on syrjintäkiellon ydinaluetta, perustelukynnyksen voidaan kuvailla olevan suorastaan valtava.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Ennako-olettamukseni mukaan tasavallan presidentin syntyperäisyysvaatimus rajoittaisi Suomen perustuslain 6 §:ssä turvattua oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun, minkä vuoksi yhtenä tutkimuksen keskeisimpänä tavoitteena oli selvittää, täyttävätkö syntyperäisyysvaatimuksen perustelut ne yleiset kriteerit, joita perusoikeuksien rajoittamisesta on säädetty.

Tasavallan presidentin syntyperäisyysvaatimuksen keskeisimpien perustelujen voidaan tutkimusaineiston perusteella katsoa olevan Suomen itsenäisyyden turvaaminen ja ”Suomen mielen” säilyttäminen. Presidentin oikeudellista asemaa tarkasteltuani kuitenkin väitän, ettei se mahdollista presidentille sellaisia valtuuksia, joiden avulla presidentti voisi ilman valtioneuvoston ja eduskunnan hyväksyntää puuttua Suomen asemaan itsenäisenä valtiona. Mitä ulkopoliittiseen ilmapiiriin ylipäättään tulee, ministerin kelpoisuusvaatimuksia lievennettäessä todettiin, ettei syntyperäisyysvaatimuksen tueksi ole nykyisissä oloissa esitettävissä kestäviä perusteita. ”Nykyisillä oloilla” viitattiin juuri siihen samaan ulkopoliittiseen ilmapiiriin, joka presidentinkin kelpoisuusvaatimuksista puhuttaessa liittyi uhkaan itsenäisyyden menettämisestä. Näin ollen tätä ministerin kelpoisuusvaatimuksien lieventämistä puoltavaa argumenttia on mahdollista hyödyntää myös presidentin kelpoisuusvaatimuksia tarkasteltaessa. ”Suomen mieltä” ei voida pitää tarkkarajaisena tai objektiivisesti määriteltävänä perusteluna puhumattakaan siitä, että se näyttäisi 2000-luvun Suomessa samalta kuin Suomen hallitusmuotoa säädettyä. Käsitystä Suomen mielestä tulisi myös mitä vakavimmin tarkastella suhteessa syrjintään etnisen alkuperän perusteella, joka voidaan rinnastaa kiellettyyn rotusyrjintään.

Perusoikeuksia rajoittaessa keskeistä on siis tavoitteiden hyväksyttävyyys, minkä lisäksi keinojen tulisi olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia sekä välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi. Kuten tutkimuksessa todettiin, syntyperäisyysvaatimus ei säännönmukaisesti takaisi sellaista ehdokaspersoonaa, joka sääntelyllä on ollut tarkoitus varmistaa. Koska ei ole johdonmukaisesti perusteltavissa, miten syntyperäisyysvaatimus aukottomasti turvaisi Suomen itsenäisyyden (tai ”Suomen mielen”), sitä ei voida pitää välttämättömänä eikä suhteellisuusvaatimuksen mukaisena keinona itsenäisyyden turvaamiseksi ja perusoikeuksien

rajoittamiseksi. Näin ollen, vaikka tavoitteet olisivat tai olisivat niistä säädettyinä olleet hyväksyttävissä, syntyperäisyysvaatimusta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena eikä hyväksyttävänä keinona tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suomen ollessa osapuolena kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja Euroopan unionin jäsen, perusoikeussääntelyä tulisi tulkita yhdenmukaisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön kanssa. Tätä tukee perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 25/1994, jonka mukaan perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyden arvioinnissa voidaan antaa merkitystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskeville määräyksille ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että syrjintään etnisen alkuperän perusteella on vakiintunut kansainvälisissä tuomioistuimissa erityisen tiukka tulkintalinja, joka puhuu korkean perustelukynnyksen puolesta.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kun yleissopimus lisäpöytäkirjoineen saatetaan Suomessa voimaan lailla, on sopimus valtiosisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä, jolloin mahdollisissa tulkintatilanteissa on merkitystä yleisillä tulkintasäännöillä, kuten myöhemmän lain etusijalla aiemmin annettuihin nähden ja erityislain etusijalla yleislakeihin verrattuna⁶⁷. Tällöin, mikäli syntyperäisyysvaatimusta pidetään kansainvälisen perus- ja ihmisoikeussääntelyn vastaisena, tulisi etusija antaa kansainvälisen oikeuden sääntelylle.

Vastatakseni tutkimuskysymykseen ”Onko syntyperäisyysvaatimus perusteltua säilyttää vai tulisiko perustuslain 54 § muuttaa?”, totean, että syntyperäisyysvaatimusta voidaan pitää kyseenalaisena perus- ja ihmisoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta. Olemassa oleva oikeuskäytäntö osoittaa, ettei yli sadan vuoden takaista ulkopoliittista ilmapiiriä ja ”Suomen mieltä” tulisi pitää hyväksyttävänä perusteena erilaiselle kohtelulle alkuperän perusteella. Päinvastoin kelpoisuusvaatimusten lieventämiseksi voidaan katsoa olevan hyvinkin painavat lähtökohdat. Näin ollen Suomen tulisi täyttää perustuslainmukainen velvollisuutensa turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä edistää yhdenvertaisuutta esimerkiksi aloittamalla neuvottelut perustuslain 54 § muuttamisesta.

⁶⁷ PeVL 2/1990 vp s. 2.