

*Satu Heikkilä*

# Oikeusvaltioperiaate ja riippumattomat tuomioistuimet

Lakimies  
5/2024  
s. 600–627

**HAKUSANAT:** oikeusvaltio, tuomioistuimet, riippumattomuus, puolueettomuus, Venetsian toimikunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

## 1. Johdanto

Oikeusvaltioperiaate on käsitteenä laaja ja vaikeasti hahmotettava. Se on perustavaa laatua oleva käsite, jolle perustuvat sellaiset demokraattisiin yhteiskuntiin liitettävät periaatteet, kuten laillisuusperiaate, oikeusvarmuus, toimivallan väärinkäytön estäminen, oikeudenmukainen oikeudenkäynti sekä oikeuslaitoksen riippumattomuus ja puolueettomuus. Suomalainen oikeusvaltiokäsite ei ole syntynyt umpiossa, eikä se ole kehittynyt ilman kansainvälisiä vaikutteita.<sup>1</sup> Oikeusvaltioperiaate on turvattu Suomen perustuslaissa<sup>2</sup>, minkä lisäksi periaate on turvattu useissa Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Oikeusvaltioperiaate ja etenkin tuomioistuinten riippumattomuus ja puolueettomuus ovat tänä päivänä äärimmäisen tärkeitä. Huomiota ovat kiinnittäneet Euroopan tasolla muun muassa puolalaisia ja unkarilaisia tuomareita koskevat tilanteet, joiden osalta Euroopan komissio on ryhtynyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEU) 7 artiklan mukaiseen menettelyyn oikeusvaltioperiaatteen rikkomisesta. Samoista tilanteista on valitettu myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (jäljempänä myös EIT), joka on ottanut kantaa asiaan Puolan osalta suuren jaoston tuomiossaan.<sup>3</sup> Myös Suomessa on viime aikoina lehdistössä nostettu oikeusvaltioperiaate yhä useammin esille.<sup>4</sup> Lisäksi oikeusministeriö on 15.1.2024 asettanut niin sanotun riippumattomuustyöryhmän, jonka tehtävänä on tarkastella riippumattomuuden edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia erityisesti perustuslakiin. Työryhmän tarkastelu kattaa muun muassa ylimpien oikeuksien tuomareiden lukumäärän, virassapysymisoikeuden

\* *Satu Heikkilä*, OTT, dosentti, Lapin yliopisto; hallinto-oikeustuomari, Helsingin hallinto-oikeus.

1. Juha Raitio, Huomioita oikeusvaltiokäsitteen kehityksestä ja sisällöstä Suomessa. *Lakimies* 5/2017, s. 559–579, 560.

2. Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentti.

3. Ks. EIT *Grzęda v. Puola* [suuri jaosto] 15.3.2022.

4. Ks. esim. Helsingin Sanomat 6.4.2021, 16.3.2024, 23.4.2024 ja 25.4.2024.

sekä tuomareiden nimittämismenettelyn.<sup>5</sup> Kyseessä on siis hyvin ajankohtainen aihe, ja se on muun muassa tästä syystä valikoitunut tämän artikkelin aiheeksi.

Tämän artikkelin tarkoituksena on perehtyä oikeusvaltion käsitteeseen niin Suomen lainsäädännössä kuin ylikansallisessa Euroopan neuvoston ja EU:n sääntelyssäkin. Päätaivoitteena on tarkastella oikeusvaltioperiaatetta erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuden ja puolueettomuuden näkökulmasta. Tutkimus on rajattu tilan puutteen takia koskemaan vain Euroopan neuvoston ja EU:n piirissä tapahtuvaa sääntelyä, vaikka oikeusvaltioperiaate on turvattu toki muissakin Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa. Painopiste tässä artikkelissa on kuitenkin enemmän Euroopan neuvoston tuottamassa sääntelyssä jo senkin vuoksi, että aihepiiriä on jo perusteellisesti tarkasteltu EU:n sääntelyn osalta varsin tuoreessa ja kattavassa tutkimuksessa.<sup>6</sup> Tässä artikkelissa käydään läpi suomalaisten tuomioistuinten riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen liittyviä näkökohtia nimenomaan Euroopan neuvoston piirissä toimivan Venetsian toimikunnan laatiman oikeusvaltion tarkistuslistan valossa. Tällöin otetaan huomioon myös Euroopan ihmisoikeussopimus (jäljempänä myös EIS) sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Tutkimus sijoittuu luontevimmin valtiosääntöoikeuden alaan.<sup>7</sup> Tutkimusaineistona on käytetty pääosin Euroopan neuvoston laatimia oikeudellisia asiakirjoja, EIT:n riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen liittyvää oikeuskäytäntöä, suomalaista lainsäädäntöä sekä niin kotimaista kuin ulkomaistakin oikeusteellistä kirjallisuutta. Metodina on ollut verrata Euroopan neuvoston oikeusvaltiokannanottoja nykyiseen suomalaisen lainsäädännön tilaan ja yrittää sitä kautta identifioida mahdollisia ongelmakohtia. Näin saaduilla tutkimustuloksilla pyritään täydentämään suomalaisen oikeusvaltiotutkimuksen kenttää etenkin Euroopan neuvoston instrumenttien osalta.

5. Ks. <https://oikeusministerio.fi/-/tyo-oikeuslaitoksen-riippumattomuuden-eteen-jatkuu> (vierailtu 28.7.2024).

6. Juha Raitio – Allan Rosas – Pekka Pohjankoski, Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:39 osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-088-2>.

7. Tutkimuksen luokittelu tietylle oikeudenalalle on haastavaa jo senkin takia, että ihmisoikeudet voivat ilmetä monella eri oikeudenalalla. Tässä yhteydessä liittynyt valtiosääntöoikeuteen on kuitenkin luonnollisin. Ks. myös Xavier Bioy, *Judicial Independence – Constitutional Principle or Human Right?*, s. 63-73 teoksessa Paulo Pinto de Albuquerque – Krzysztof Wojtyczek (eds), *Judicial Power in a Globalized World – Liber Amicorum Vincent de Gaetano*. Springer 2019.

## 2. Oikeusvaltiokäsitteen tausta

### 2.1. Oikeusvaltioperiaate Suomen lainsäädännössä

Suomessa on perinteisesti ollut vallalla muodollinen tulkinta oikeusvaltiosta, jossa on korostettu hallinnon lainalaisuutta.<sup>8</sup> Suomen vuoden 1919 hallitusmuodossa vahvistettiin muun muassa vallan kolmijako-oppiin perustuva erottelu lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan välille sekä painotettiin voimakkaasti hallinnon lainalaisuutta ja tuomioistuinten riippumatonta asemaa.<sup>9</sup> Historian tapahtumista johtuen oikeusvaltiokäsite sai jopa ylikorostuneen merkityksen, jota oikeuslaitos omalta osaltaan edisti. Esimerkiksi kaksilinjaisen oikeuslaitoksen luominen ja erityisesti hallintotuomioistuinten järjestelmä on nähty osana oikeusvaltiollisuutta sekä eräänä hallinnollisen mielivallan torjumisen keinona.<sup>10</sup> Vasta sotien jälkeen oikeusvaltiokäsite alkoi saada enemmän syvyyttä niin hyvinvointivaltion käsitteen synnyn kuin perus- ja ihmisoikeuksien korostuneen painoarvon myötä. Etenkin 1960- ja 1970-lukujen hyvinvointivaltiokeskustelu loi pohjaa ymmärtää valtion tehtävät muodollista lakisidonnaisuutta laajemmin.<sup>11</sup> Lisäpontta keskusteluun toi se, että Euroopan ihmisoikeussopimus tuli Suomessa voimaan vuonna 1990 ja näin ollen vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä uuteen perustuslakiin lisättiin nimenomaiset oikeusvaltioperiaatetta koskevat säännökset.<sup>12</sup>

Nykyään oikeusvaltioperiaate on turvattu Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentissa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tätä lainkohtaa koskevista yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että säännöksessä on edelleen kyse lähinnä lakisidonnaisuuden periaatteesta, jonka lisäksi on huomioitava myös perustuslaissa taatut perusoikeudet.<sup>13</sup> Tämän säädöspohjan perusteella oppikirjoissa oikeusvaltioperiaate ymmärretäänkin lähinnä muodollisena oikeusturvavaatimuksena, jonka ytimessä on laillisuusperiaate.<sup>14</sup> Myös tutkijat ovat

8. Kaarlo Tuori, Oikeusvaltiokäsite – vielä kerran, s. 49–65 teoksessa Foucault'n oikeus: kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. WSOY lakitieto 2002 sekä Raitio 2017, s. 561.

9. Suomen Hallitusmuodon (94/1919) 2 §.

10. Raitio 2017, s. 563. Ks. myös Mikko Vuorenpää, Prosessioikeuden perusteet. Alma Talent 2023, s. 24.

11. Raitio – Rosas – Pohjankoski 2022, s. 25–27. Ks. myös Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. Alma Talent 2023, s. 69–70.

12. Raitio – Rosas – Pohjankoski 2022, s. 28.

13. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998 vp, s. 74–75.

14. Ks. esimerkiksi Jaakko Husa – Teuvo Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen. Talentum 2014, s. 66–67 ja Jaakko Husa – Antero Jyränki, Valtiosääntöoikeus. 2. uudistettu painos. Kauppakamari 2021, s. 134.

ymmärtäneet oikeusvaltiokäsitteen pääsääntöisesti muodollisessa mielessä. Jyränki jakoi jo vuonna 2002 suomalaisen oikeusvaltiokäsitteen viiteen eri osaan<sup>15</sup>, joista hän katsoi osien 1–4 edustavan muodollista oikeusvaltiokäsitettä ja osan 5 viittavan aineelliseen oikeusvaltiokäsitteeseen.<sup>16</sup> Samoin Hallberg on korostanut muodollista lainalaisuusperiaatetta ja vallanjako-oppia mutta ei pidä niitä itsessään riittävinä vaan katsoo, että lainsäädännön määrän lisääntyessä ja saadessa lisää materiaalista sisältöä myös oikeusvaltiokäsite kehittyy dynaamisemmaksi ja sosiaalisemmaksi.<sup>17</sup> Raition ja muiden mukaan EU-jäsenyys on kehittänyt ymmärrystä oikeusvaltiosta edelleen niin, että nykyisin käsitteeseen nähdään sisältyvän sekä muodollinen että aineellinen ulottuvuus.<sup>18</sup> Hänen mukaansa Suomi on Euroopan unionin jäsenvaltiona velvollinen ottamaan huomioon myös ne tulkinnot, joita oikeusvaltiokäsite on saanut EU-oikeuden piirissä<sup>19</sup> – Suomessa onkin omaksuttu moderni eurooppalainen oikeusvaltiokäsitys.<sup>20</sup> Myös Nieminen määrittelee eurooppalaistunutta valtiosääntöoikeutta koskevassa tutkimuksessaan modernin oikeusvaltiokäsitteen niin, että siihen kuuluu sekä muodollinen että aineellinen puoli.<sup>21</sup>

Oikeusvaltioperiaate on Suomessa vahvasti kytkeyty tuomioistuinten riippumattomuuteen. Tämä näkyy monessa seikassa. Jo perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan julkisen vallan käytön piiriin luetaan muun ohella sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Julkisen vallan käytön ydinalueeseen kuuluvat näin ollen esimerkiksi poliisitoimi, tuomioistuinlaitoksen lainkäyttötoiminta, ulosottotoimi ja verotus sekä viranomaisen oikeus määrätä ulkopuolisille virallisia seuraamuksia.<sup>22</sup> Myös tutkijat ovat usein viitanneet tuomioistuimiin oikeusvaltioperiaatteen yhteydessä. Nieminen katsoo, että menettelyä koskevilla perusoikeuksilla on tärkeä rooli oikeusvaltioperiaatteen

15. Nämä osat ovat seuraavat: 1) Julkisen vallan tulee perustua lakiin. 2) Valtio organisoidaan perustuslailla, johon koko oikeusjärjestys palautetaan. 3) Yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista saadaan määrätä vain sellaisen elimen päätöksin, jonka asettamiseen kaikki voivat yhdenvertaisesti vaikuttaa, toisin sanoen eduskuntalailla. 4) Lakia soveltavat yksittäistapaukseen oikeussuojan antamisen tarkoituksessa riippumattomat, tuomioistuimiksi organisoidut viranomaiset, ja jokaiselle taataan omassa asiassaan pääsy tuomioistuimeen. 5) Yksilön asemaa suojaavat kaikkia julkisia toimintoja sitovat perusoikeudet.

16. Antero Jyränki, *Oikeusvaltio ja demokratia*, s. 13–26 teoksessa Aulis Aarnio – Timo Uusitupa (toim.), *Oikeusvaltio*. Lakimiesliiton Kustannus 2002, s. 23.

17. Pekka Hallberg, *Rule of Law and Sustainable Development*. Rolfi (Rule of Law Finland) 2017, s. 17 ja Pekka Hallberg, *The Rule of Law*. Edita 2004, s. 14.

18. Raitio – Rosas – Pohjankoski 2022, s. 28.

19. Raitio 2017, s. 575–576.

20. Juha Raitio, *Mitä oikeusvaltio tarkoittaa?* Helsinki Law Review 1/2022, s. 18–23, 20

21. Liisa Nieminen, *Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyvä Eurooppa*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004, s. 106–107.

22. HE 1/1998 vp, s. 74.

toteuttamisessa.<sup>23</sup> Myös Juristiliiton oikeusvaltio-ohjelmassa oikeuslaitoksen riippumattomuus ja oikeudenhoidon luotettavuus nähdään suomalaisen yhteiskunnan kivijalkana ja katsotaan, että tuomioistuinten riippumattomuudella tulee olla perustuslaillinen takuu. Liiton mukaan perustuslakia tulee tarkistaa riippumattomuuden vahvistamiseksi ja muun muassa tuomareiden nimittämismenettelystä, eroamisesta, asioiden jakamisesta ja palkkauksesta tulee säätää yksityiskohtaisemmin. Tuomarin asema ei saa miltään osin riippua valtioneuvoston tai hallintoviranomaisten päätöksistä.<sup>24</sup>

## 2.2. Oikeusvaltioperiaate Euroopan neuvostossa

Oikeusvaltioperiaatteen edistäminen ja suojeleminen on yksi Euroopan neuvoston perustehtävistä ja näkyvimmistä arvoista, ja ilman sitä ihmisoikeudet ja demokratia eivät voisi toteutua. Eniten tähän perustehtävään ovat Euroopan neuvoston elinten lisäksi vaikuttaneet Euroopan ihmisoikeustuomioistuin sekä Euroopan neuvoston riippumaton neuvoo-antava toimielin Venetsian toimikunta.

Oikeusvaltioperiaate on keskeinen osa Euroopan ihmisoikeussopimusta. Keskeisimpinä ihmisoikeussopimuksen artikloina oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta pidetään EIS 6 artiklaa (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin), EIS 7 artiklaa (ei rangaistusta ilman lakia) ja EIS 13 artiklaa (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon).<sup>25</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käsittelee säännöllisesti ihmisoikeussopimusta valvovana tahona oikeuskäytännössään oikeusvaltion eri osa-alueiden toteutumisen ongelmia, joita ovat esimerkiksi oikeudenkäyntimenettelyyn tai tuomioistuinlaitoksen ja tuomareiden riippumattomuuteen liittyvät valitukset. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on nostanut oikeuskäytännössään esiin neljä tuomioistuinten riippumattomuuden osatekijää, joita ovat jäsenten nimittämistapa, jäsenten toimikausi, takeet ulkopuolisen painostuksen torjunnasta – muun muassa määräraha-asioissa – sekä yleinen käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta.<sup>26</sup>

Venetsian toimikunnan yhtenä päämääränä on sen peruskirjan (statute) 1 artiklan mukaan edistää oikeusvaltioperiaatetta sekä demokratiaa. Toisin kuin Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeus-

23. Nieminen 2004, s. 107.

24. Juristiliiton oikeusvaltio-ohjelma 2023–2027 osoitteessa [https://juristiliitto.fi/wp-content/uploads/2024/02/Oikeusvaltio-ohjelma\\_20232027.pdf](https://juristiliitto.fi/wp-content/uploads/2024/02/Oikeusvaltio-ohjelma_20232027.pdf), s. 5, 8–9. Liitto katsoo muun muassa, että poliittiseen järjestelmään liittyvä lautamiesjärjestelmä tulee välittömästi lakkauttaa tuomioistuinten riippumattomuutta vaarantavana tekijänä.

25. Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivut osoitteessa <https://www.ihmisoikeuspaiva.fi/wp-content/uploads/2023/03/Ihmisoikeudet-ENssa.pdf>, s. 62 (vierailtu 1.8.2024).

26. EIT Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta 28.6.1984, kohta 78.

käytäntö, jotka takaavat vain oikeuksien vähimmäistason, Venetsian toimikunta pyrkii parhaiden käytänteiden luomiseen ja voi siten asettaa korkeimpia kriteerejä kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Oikeusvaltioperiaate voikin osittain konkretisoitua ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kautta<sup>27</sup>, tai se voidaan kiteyttää parhaiden käytäntöjen kautta komparatiivisesta valtiosääntöoikeudesta. Venetsian toimikunnan tehtävänä ei ole harmonisoida jäsenvaltioiden valtiosääntöjä, vaan se miltei aina suosittelee useampia vaihtoehtoisia ratkaisuja, joista valtiot voivat tehdä oman valintansa.<sup>28</sup> Toimikunnan menestyksenkäs toiminta perustuu sen asiantuntijuuteen, kokemukseen ja riippumattomuuteen sekä vaikutusvaltaan, jonka se on ansainnut edellisten avulla.<sup>29</sup>

Venetsian toimikunta on laatinut noin 30-sivuisen oikeusvaltion tarkistuslistan, jossa käydään läpi kohta kohdalta oikeusvaltioperiaatteen eri aspekteja. Näitä ovat laillisuus, oikeusvarmuus, toimivallan väärinkäytön estäminen, yhdenvertaisuus lain edessä ja syrjimättömyys sekä oikeuden saavutettavuus, joka puolestaan jakautuu riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen sekä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.<sup>30</sup> Riippumattomuus ja puolueettomuus näkyvät niin oikeuslaitoksen kuin yksittäisten tuomareidenkin riippumattomuutena ja puolueettomuutena sekä syyttäjä- ja asianajajalaitoksen riippumattomuutena ja puolueettomuutena.<sup>31</sup>

### 2.3. EU:n oikeusvaltiomekanismi

Euroopan neuvoston elinten lisäksi oikeusvaltioperiaatetta on edistetty myös Euroopan unionin piirissä. Oikeusvaltioperiaate on turvattu SEU 2 artiklassa.<sup>32</sup>

27. Elisabeth Steiner, *The Rule of Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, s. 135–154 teoksessa Werner Schroeder (ed.), *Strengthening the Rule of Law in Europe: from a Common Concept to Mechanisms of Implementation*. Hart 2016, s. 135.

28. Iain Cameron, *The Role of the Venice Commission in Strengthening the Rule of Law*, s. 147–179 teoksessa Antonina Bakardjieva Engelbrekt – Andreas Moberg – Joakim Nergelius (eds), *Rule of Law in the EU – 30 Years After the Fall of the Berlin Wall*. Swedish Studies in European Law, Volume 15. Hart Publishing 2021, s. 152–153.

29. Kaarlo Tuori, *From Copenhagen to Venice*, s. 225–246 teoksessa Carlos Closa – Dimitry Kochenov (eds), *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge University Press 2016, s. 225.

30. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Rule of Law Checklist*, study no. 711/2013, CDL-AD(2016)007, 18.3.2016. Asiakirja on käännetty myös suomeksi, ja se löytyy nimellä ”Oikeusvaltion tarkistuslista”.

31. Oikeusvaltion tarkistuslista, s. 19–24.

32. SEU 2 artiklan mukaan ”unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.”

Myös Euroopan unionin tuomioistuimien on uudemmassa oikeuskäytännössään ryhtynyt antamaan oikeusvaltiokäsitteelle yhä enenevässä määrin materiaalista sisältöä, joka on näkynyt esimerkiksi sen tuomioistuinten puolueettomuutta koskevilla ratkaisuisilla.<sup>33</sup> Tästä ovat esimerkkinä muun muassa portugalilaisia, puolalaisia ja unkarilaisia tuomareita koskevat ratkaisut.<sup>34</sup> Euroopan komissio on puolestaan aloittanut SEU 7 artiklan menettelyn Puolaa vastaan joulukuussa 2017 ja Euroopan parlamentti Unkaria vastaan syyskuussa 2018 oikeusvaltioperiaatteen rikkomisesta.<sup>35</sup>

EU on viime vuosina kehittänyt useita välineitä edistääkseen oikeusvaltioperiaatteen noudattamista, mutta siitä huolimatta vakavat haasteet eräissä jäsenvaltioissa ovat saaneet aikaan keskustelua siitä, miten EU:n kykyä puuttua tällaisiin tilanteisiin voitaisiin vahvistaa. Tästä syystä EU:ssa on ryhdytty kehittämään välineitä, joilla estetään oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyvien ongelmien syntyminen ja syveneminen.<sup>36</sup>

EU:n piirissä onkin luotu uusi prosessi, niin sanottu oikeusvaltiomekanismi, jossa komissio, EU:n neuvosto ja Euroopan parlamentti käyvät vuosittain oikeusvaltiokysymyksiin liittyvää vuoropuhelua EU:n jäsenvaltioiden sekä kansallisten parlamenttien, kansalaisyhteiskunnan ja muiden sidosryhmien kanssa. Ko-

33. Juha Raitio, The “Thick” Rule of Law and Mutual Trust in the European Union. *Baltic Yearbook of International Law* online 18(1) 2020, s. 1-17, 6 osoitteessa <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/90fbb9e4-79d4-45c5-95ad-4bc5c71044ac/content>. Ks. myös Michail Vilaras, The Rule of Law Milestone – Upholding Judicial Independence in the Member States under Union Law, s. 709-722 teoksessa Robert Spano (ed.), *Fair Trial: Regional and International Perspectives*, Liber Amicorum Linos-Alexandre Sicilianos. Anthemis 2020 sekä Koen Lenaerts, The Two Dimensions of Judicial Independence in the EU Legal Order, s. 333-348 teoksessa Robert Spano (ed.), *Fair Trial: Regional and International Perspectives*, Liber Amicorum Linos-Alexandre Sicilianos. Anthemis 2020.
34. Ks. mm. C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, kohdat 30 ja 36; C-216/18 *PPU, LM*, ECLI:EU:C:2018:586, kohta 48; C-619/18 *Komissio v. Puola*, ECLI:EU:C:2019:531, kohta 47; C-619/18 R, *Komissio v. Puola*, ECLI:EU:C:2018:1021; C-192/18 *Komissio v. Puola*, ECLI:EU:C:2019:924; C-715/17 *Komissio v. Puola*, ECLI:EU:C:2020:257; C-78/18 *Komissio v. Unkari*, ECLI:EU:C:2020:476 ja C-66/18 *Komissio v. Unkari*, ECLI:EU:C:2020:792.
35. Neuvoston päätös sen toteamisesta, että on olemassa selvä vaara, että Puolan tasavalta loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta, COM(2017) 835 final, 2017/0360(NLE) sekä Euroopan parlamentin päätöslauselma 12. syyskuuta 2018 ehdotuksesta, jolla neuvostoa pyydetään toteamaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja (2017/2131(INL)). Ks. myös Armin von Bogdandy (ed.), *Defending Checks and Balances in EU Member States – Taking Stock of Europe’s Action*. Springer 2021 sekä Puolan osalta Cesare Augusto Placanica, *Principle of Rule of Law and Constitutional Reforms in Poland on the Structure of the Judicial Power*. *Peace Human Rights Governance* 6(1) 2022, s. 67-78.
36. Euroopan komissio, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Oikeusvaltiokertomus 2020 – Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa, COM(2020) 580 final, 30.9.2020 (jäljempänä Oikeusvaltiokertomus – tilanne EU:ssa), s. 3.

mission verkkosivujen mukaan oikeusvaltiomekanismin keskeisenä tavoitteena on edistää EU:n toimielinten yhteistyötä oikeusvaltioasioissa ja kannustaa niitä kaikkia osallistumaan yhteistyöhön oman institutionaalisen roolinsa mukaisesti. Komissio laatii ja valmistelee oikeusvaltiomekanismin rajoissa jäsenvaltioiden kanssa vuosittain oikeusvaltiokertomuksen, jonka avulla seurataan oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä merkittäviä myönteisiä ja kielteisiä muutoksia jäsenvaltioissa. Komission tavoitteena on, että jäsenvaltioiden on helpompi löytää ratkaisuja oikeusvaltioperiaatteen suojaamiseksi yhteistyössä komission, muiden jäsenvaltioiden ja sidosryhmien, kuten Euroopan neuvoston ja Venetsian toimikunnan, kanssa. Oikeusvaltiokertomus kattaa neljä osa-aluetta, joita ovat oikeuslaitos, korruptiontorjunnan kehys, tiedotusvälineiden moniarvoisuus sekä muut hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan liittyvät institutionaaliset kysymykset.<sup>37</sup>

Oikeusvaltiokertomus annettiin ensimmäisen kerran vuonna 2020, ja se sisälsi yhteenvedon oikeusvaltiotilanteesta EU:ssa<sup>38</sup> sekä 27 maakohtaista lukuja, myös Suomea koskevan luvun. Suomea koskevassa raportissa todetaan ensinnäkin, että Suomen oikeuslaitoksen riippumattomuus on sekä yritysten että kansalaisten vakiintuneen käsityksen mukaan hyvä.<sup>39</sup> Äskettäin perustettu riippumaton Tuomioistuinvirasto on tammikuusta 2020 alkaen hoitanut aiemmin oikeusministeriölle kuuluneita tuomioistuinten hallintoon liittyviä tehtäviä, ja sen tarkoituksena on edelleen vahvistaa oikeuslaitoksen riippumattomuutta. Virasto päättää myös tuomioistuinten virkoihin liittyvistä kysymyksistä sekä tuomareiden että muun henkilöstön osalta. Tuomioistuinviraston johtokunnassa istuu 8 jäsentä, joista 6 tuomarijäsentä nimittää valtioneuvosto oikeuslaitoksen esityksestä. Komission mukaan johtokunnan jäsenistä on siis valtaosa tuomarikunnan keskuudestaan valitsemia ja nämä edustavat eri oikeusasteita, kuten Euroopan neuvosto suosittaa.<sup>40</sup>

Reportin oikeuslaitosta koskevassa osiossa todetaan erityisesti, että Suomen oikeuslaitos suoriutuu asioiden määrästä tehokkaasti. Oikeuslaitoksen suorituskyky on eurooppalaista keskitasoa, kun tarkastellaan arviota siviili- ja kaupaoikeudellisten riita-asioiden ja hallinto-oikeudellisten asioiden ratkaisemiseen

37. Euroopan komission verkkosivut osoitteessa [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism\\_fi](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_fi) (vierailtu 1.8.2024).

38. Oikeusvaltiokertomus – tilanne EU:ssa.

39. Raportin mukaan kansalaisten käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on jatkuvasti erittäin hyvä, sillä kansalaisista 84 prosenttia ja yrityksistä 85 prosenttia pitää sitä ”melko hyvänä tai erittäin hyvänä”. Luvut ovat pysyneet vakaina ja kansalaisten osalta jopa nousseet hieman vuodesta 2016. Ks. Euroopan komissio, Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Oikeusvaltiokertomus 2020, luku Oikeusvaltiotilanne Suomessa, SWD(2020) 325 final, 30.9.2020 (jäljempänä Oikeusvaltiokertomus – tilanne Suomessa 2020), s. 2.

40. Oikeusvaltiokertomus – tilanne Suomessa 2020, s. 1, 3. Ks. myös Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/REC(2010)12, kohdat 26–27.



kuluvasta ajasta. Siviili- ja kauppaoikeudellisten riita-asioiden selvitysaste on jonkin verran heikentynyt vuodesta 2016, mutta hallinto-oikeudellisten asioiden selvitysaste on sen sijaan selvästi parantunut vuosina 2016–2018. Vireillä olevia siviili- ja kauppaoikeudellisia riita-asioita on hyvin vähän, ja vireillä olevien hallinto-oikeudellisten asioiden määrä vastaa keskiarvoa. Tämä osoittaa, että oikeuslaitos suoriutuu asioiden määrästä hyvin.<sup>41</sup> Kritiikkinä kuitenkin mainitaan, että oikeuslaitoksen digitalisaatioon liittyy edelleen haasteita. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioita on julkaistu verkossa rajoitetusti, tuomioiden saattamisessa koneellisesti luettavaan muotoon on puutteita, eikä oikeudenkäyntimenettelyn etenemistä voi seurata verkossa, vaikka oikeudenkäynti on mahdollista panna vireille ja haaste toimittaa sähköisesti.<sup>42</sup>

Vuoden 2022 raportissa todetaan, että Suomen oikeuslaitoksen riippumattomuuden koetaan edelleen olevan hyvin korkealla tasolla. Raportin mukaan 88 prosenttia kansalaisista ja 87 prosenttia yrityksistä piti vuonna 2022 tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta ”melko hyvänä tai erittäin hyvänä”. Samoin Suomea edelleen pidetään yhtenä EU:n ja maailman vähiten korruptoituneena maana.<sup>43</sup> Vuoden 2023 raportissa tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta piti ”melko hyvänä tai erittäin hyvänä” 86 prosenttia kansalaisista ja 88 prosenttia yrityksistä. Vuoden 2023 raportista ilmenee myös, että oikeuslaitokselle oli annettu lisärahoitusta mutta siitä huolimatta resurssit olivat edelleen riittämättömiä käräjä- ja hovioikeuksissa.<sup>44</sup> Vuoden 2024 raportissa väestöstä 83 prosenttia ja yrityksistä 91 prosenttia koki tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden melko tai erittäin korkeaksi.<sup>45</sup>

41. Oikeusvaltiokertomus – tilanne Suomessa 2020, s. 4–5.

42. Oikeusvaltiokertomus – tilanne Suomessa 2020, s. 3–4.

43. Euroopan komissio, Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Oikeusvaltiokertomus 2022, luku Oikeusvaltiotilanne Suomessa, SWD(2022) 526 final, 13.7.2022 (jäljempänä Oikeusvaltiokertomus – tilanne Suomessa 2022), s. 3, 7.

44. Euroopan komissio, Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Oikeusvaltiokertomus 2023, luku Oikeusvaltiotilanne Suomessa, SWD(2023) 826 final, 5.7.2023 (jäljempänä Oikeusvaltiokertomus – tilanne Suomessa 2023), s. 3, 8.

45. European Commission, Commission staff working document: 2024 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Finland, SWD(2024) 826 final, 24.7.2024 (jäljempänä 2024 Rule of Law Report), s. 3.

### 3. Tuomioistuinten riippumattomuus ja puolueettomuus

#### 3.1. Oikeuslaitoksen riippumattomuus ja puolueettomuus

Niin Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan unionista tehty sopimus kuin Venetsian toimikunnan oikeusvaltion tarkistuslistakin lähtevät siitä, että oikeuslaitoksen on oltava riippumaton. Venetsian toimikunta on määrittänyt riippumattomuuden siten, että oikeuslaitos ei toimi ulkopuolisen painostuksen eikä etenäkään toimeenpanoelimen poliittisen vaikuttamisen tai manipuloinnin alaisena. Tämä vaatimus juontaa juurensa jo suoraan vallan kolmijako-oppiin perustuvasta erottelusta lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaan. Käytännössä riippumattomuus merkitsee, ettei tuomareihin saisi kohdistua uran missään vaiheessa poliittista vaikuttamista ja manipulointia.<sup>46</sup>

Suomen perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvatulla tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee yhtä lailla lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia sekä esimerkiksi oikeusriidan osapuolia. Tuomioistuin on riippumaton myös oikeuslaitoksen sisällä, mikä tarkoittaa, että ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa – sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta. Ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä on siten lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa ja tuomioistuuksia ohjaavaa merkitystä mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa.<sup>47</sup> Suomessa tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, joka on perustuslain 21 §:ssä turvattu perusoikeus sekä EIS 6 artiklassa taattu ihmisoikeus. Tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on katsottu viime kädessä välttämättömäksi juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi. Lisäksi tuomioistuinten riippumattomuutta turvataan muun muassa perustuslain 103 §:ssä taatulla tuomarin erityisen vahvalla virassapysymisoikeudella. Perustuslain 3 §:n 3 momentin esitöiden mukaan myös tuomarien nimitysmenettelyä järjestettäessä on otettava huomioon tuomioistuinten riippumattomuuden asettamat vaatimukset.<sup>48</sup>

46. Oikeusvaltion tarkistuslista, s. 20, kohta 74. Ks. myös Péter Paczolay, *The Notion of Judicial Independence – Impartiality and Effectiveness of Judges*, s. 331-343 teoksessa Paulo Pinto de Albuquerque – Krzysztof Wojtyczek (eds), *Judicial Power in a Globalized World – Liber Amicorum Vincent de Gaetano*. Springer 2019 ja Aikaterini Tsampi, *Article 18 ECHR as a New Pillar of Judicial Independence and Separation of Powers*. *Europe of Rights and Liberties/ Europe des droits & Libertés* 1/2023, s. 369-381.

47. HE 1/1998 vp, s. 76.

48. HE 1/1998 vp, s. 76.

Tuomioistuinten pitää olla paitsi riippumattomia myös puolueettomia. Puolueettomuudella ymmärretään yleisesti ennakoasenteen ja puolueellisuuden puuttumista. EIT:n oikeuskäytännössä puolueettomuus testataan subjektiivisella testillä, jossa keskiössä ovat tuomarin henkilökohtainen vakaumus ja asenteellisuus tiettyssä asiassa, sekä objektiivisella testillä, jossa keskiössä on puolestaan se, onko tuomari tai kokoonpano näyttänyt ulospäin puolueettomalta.<sup>49</sup> Oikeuslaitoksen puolueettomuus voi näkyä esimerkiksi siitä, mikä on yleinen käsitys oikeuslaitoksen ja yksittäisten tuomarien puolueettomuudesta, ja sekä siitä, esiintyykö oikeuslaitoksessa korruptiota.

### 3.1.1. Tuomareiden nimittäminen

Venetsian toimikunnan mukaan on tärkeää, etteivät tuomarien nimittäminen ja ylentäminen perustu poliittisiin tai henkilökohtaisiin näkökohtiin. Tämän varmistamiseksi järjestelmää olisi toimikunnan mukaan valvottava jatkuvasti.<sup>50</sup> Sen mukaan tarkoituksenmukaisin keino taata oikeuslaitoksen riippumattomuus on luoda riippumattomia tuomioistuinneuvostoja (judicial councils), joilla on ratkaiseva vaikutusvalta tuomarien nimittämistä ja uraa koskeviin päätöksiin. Perustuslaissa turvatuilla tuomioistuinneuvostoilla tulisi olla monipuolinen kokoonpano, jonka jäsenistä huomattava osa, jopa enemmistö, olisi tuomareita. Tämä on toimikunnan mukaan tehokkain tapa varmistaa, että tuomarien valintaa ja uraa koskeva päätöksenteko on riippumatonta hallituksesta ja hallinnosta. Toimikunta kuitenkin toteaa, että voi olla olemassa muitakin hyväksyttäviä tapoja nimittää riippumaton oikeuslaitos<sup>51</sup> ja että Euroopassa ei ole vain yhtä tuomareiden nimittämismallia, joka soveltuisi kaikkiin valtioihin.<sup>52</sup> Samaan johtopäätökseen on päädytty myös Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa tuomarien riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja tehtävistä, ja suosituksesta on pääteltävissä myös niin tuomioistuinneuvostojen ensisijaisuus kuin muiden järjestelmien hyväksyttävyyys.<sup>53</sup>

Venetsian toimikunnan mukaan toimeenpanoelimelle voidaan antaa rooli tuomioistuinneuvostossa vain niissä vanhemmissa demokraattisissa valtioissa, joissa pitkän ajan kuluessa muovautuneet oikeusperinteet ja oikeuskulttuuri rajaavat tätä toimivaltaa. Uusissa demokratioista sen sijaan tällaiset väärinkäyttöä

49. Department for the execution of judgments of the European Court of Human Rights (DG1), Independence and impartiality of the judicial system. Thematic factsheet 5/2023, s. 8.

50. Oikeusvaltion tarkistuslista, s. 20, kohta 79.

51. Oikeusvaltion tarkistuslista, s. 21, kohta 81.

52. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Judicial Appointments, Opinion No. 403/2006, CDL-AD(2007)028, 22.6.2007 (Judicial Appointments), s. 10, kohta 44.

53. Recommendation (94)12 of the Committee of Ministers on the Independence, Efficiency and Role of Judges, Principle I.2.a.

estävät perinteet puuttuvat, ja siksi ainakin näissä maissa tarvitaan nimenomaisia perustuslain ja tavallisen lain taseoisia määräyksiä tuomarinimityksissä tapahtuvan poliittisen väärinkäytön estämiseksi.<sup>54</sup> Myöskään kansanedustuslaitoksen osallistuminen yleisten tuomioistuinten tuomareiden nimittämiseen ei ole hyväksyttävää, koska silloin ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että poliittiset näkökohdat voisivat mennä hakijan objektiivisten meriittien ohi.<sup>55</sup> Myöskään se, että tuomioistuinneuvostossa on pelkästään tuomareita, ei ole hyvä vaihtoehto, sillä se antaa vaikutelman oikeuslaitoksen itsesuojelusta, oman edun tavoittelusta ja kollegojen suosimisesta. Tuomioistuinneuvoston kokoonpanossa on toimikunnan mukaan vältettävä sekä politisoitumista että korporatismia.<sup>56</sup> Tuomarien ja maallikkojäsenten määrän välille olisi löydettävä asianmukainen tasapaino.<sup>57</sup> Muiden hallinnonalojen osallistuminen tuomareiden nimittämiseen ei saa aiheuttaa sitä riskiä, että neuvoston jäseniin ja koko oikeuslaitokseen vaikutettaisiin asiattomasti.<sup>58</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on ollut esillä useita tapauksia, joissa tuomioistuinten riippumattomuutta on arvioitu tuomioistuimen jäsenten nimittämisen prosessin osalta. Yleisesti näissä tapauksissa EIT on katsonut, että toimeenpanovallan tekemä tuomioistuimen jäsenten nimittäminen on ollut EIS 6 artiklan näkökulmasta hyväksyttävää ja käytännössä se on myös varsin tavallista.<sup>59</sup> Lisäedellytyksenä kuitenkin on, että nimitettäviin ei yritetä vaikuttaa eikä heihin kohdisteta painostusta sillä aikaa, kun he ovat tuomarin roolissa.<sup>60</sup> Myös kansanedustuslaitoksen tekemä nimittäminen on ollut EIT:n oikeuskäytännössä hyväksyttyä.<sup>61</sup> Sen sijaan EIT:n mukaan ongelmallista saattaa olla, jos tuomioistuinlaitoksen piiristä nimitetään tai määrätään sijaiseksi tuomari jotakin tiettyä tapausta varten.<sup>62</sup> Tuomarin riippuvuutta koskevan väitteen menestyminen

54. Judicial Appointments, s. 10, kohdat 45–46.

55. Judicial Appointments, s. 10, kohta 47.

56. Oikeusvaltion tarkistuslista, s. 21, kohta 82.

57. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges*, CDL-PI(2015)001, 5.3.2015 (Compilation Concerning Courts and Judges), s. 75–77.

58. Oikeusvaltion tarkistuslista, s. 21, kohta 82.

59. EIT *Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta* 28.6.1984, kohta 79; EIT *Belilos v. Sveitsi* 29.4.1988, kohta 66, jossa kyseessä oli kunnallinen virkamies, joka osallistui tuomioistuimen kokoonpanoon henkilökohtaisessa ominaisuudessa sekä EIT *Asadov ja muut v. Azerbaidžan* (päätös) 12.1.2006.

60. EIT *Flux v. Moldova* (nro 2) 3.7.2007, kohta 27; EIT *Majorana v. Italia* (päätös) 26.5.2005, joka koski tuomarien nimittämistä hallinto-oikeusneuvostoon (Council of Administrative Law) ja EIT *Zolotas v. Kreikka* 2.6.2005, kohta 24, joka koski kassaatiotuomioistuimen presidentin nimittämistä.

61. EIT *Filippini v. San Marino* (päätös) 26.8.2003; EIT *Sacilor Lormines v. Ranska* 9.11.2006, kohta 67 sekä EIT *Ninn-Hansen v. Tanska* (päätös) 18.5.1999 ja EIT *Haarde v. Islanti* 23.11.2017, kohdat 105–107, jotka molemmat koskivat maallikkotuomaria.

62. EIT *Barberá, Messegué ja Jabardo v. Espanja* 6.12.1988, kohdat 53–59.

edellyttää sen osoittamista, että nimitysmenettely on kokonaisuudessaan ollut epätydyttävä tai että tietyn tapauksen käsittelemiseksi perustettuun tuomioistuimeen on liittynyt tapauksen lopputulokseen vaikuttavia motiiveja.<sup>63</sup>

EIT on oikeuskäytännössään todennut, että tuomareiden nimittämisen kannalta tuomioistuinten riippumattomuutta ja laillisesti perustettuja tuomioistuimia koskevat periaatteet voivat olla hyvin läheisessä suhteessa toisiinsa, esimerkiksi tuomarien nimittämiseen liittyvien keskeisten menettelynormien rikkomisen osalta. Tällainen tilanne oli käsillä tapauksessa *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti*, jossa yksi kokoonpanon tuomareista juuri perustetussa toisen asteen tuomioistuimessa (*Landsréttur*) oli nimitetty virkaansa kansallisen nimitysmenettelyn vastaisesti. Oikeusministeri oli poistanut valintalautakunnan suosittaman 15 parhaan ehdokkaan listalta neljä ehdokasta ja, kansallisen lain vastaisesti, korvannut heidät neljällä muulla, heikommin menestyneellä ehdokkaalla, joista yksi oli ollut mukana kokoonpanossa asiassa, joka lopulta päättyi EIT:n käsittelyyn. Islannin parlamentti *Althingi* oli, myöskin kansallisen lainsäädännön vastaisesti, hyväksynyt muutetun listan kokonaisuutena äänestämättä erikseen kustakin ehdokkaasta. Asia meni EIT:ssä aina suureen jaostoon asti, joka vahvisti jo jaoston aikaisemmin antaman loukkaustuomion. Suuren jaoston mukaan kyseessä oli ollut objektiivisesti arvioiden selvä kansallisen lain rikkomus, joka oli liittynyt tuomareiden nimittämistä koskeviin perustavaa laatua oleviin menettelynormeihin, eikä Islannin korkein oikeus ollut tapauksen intressivertailussa pystynyt oikeuttamaan poikkeamista oikeusvarmuuden ja tuomareiden erottamattomuuden periaatteista. Kansallisen menettelynormin tarkoituksena oli ollut estää oikeusministeriä toimimasta poliittisista tai muista syistä tavalla, joka heikentäisi uuden tuomioistuimen riippumattomuutta ja legitimitettiin, mutta se ei ollut tässä tapauksessa toiminut. Myös muut oikeusturvakeinot, kuten parlamentin menettely sekä valitustie Islannin korkeimpaan oikeuteen, olivat olleet tehottomia, eivätkä ne olleet pystyneet korjaamaan tilannetta. Asiassa todettiin loukkaus sillä perusteella, ettei uusi tuomioistuin ollut laillisesti perustettu.<sup>64</sup>

EIT:ssä on ollut käsiteltävänä myös yksi Suomea koskeva tapaus, jossa nimitysaspekti oli esillä. Tapauksessa *Pabla Ky v. Suomi* oli kyse siitä, että yksi hovioikeuteen nimitetyistä asiantuntijajäsenistä oli myös kansanedustaja. EIT katsoi, että kansanedustajuus ei itsessään loukannut valittajayhtiön oikeutta riip-

63. Tapauksessa *EIT Zand v. Itävalta* 12.6.1979 tuomioistuimen katsottiin säilyttäneen riippumattomuutensa, vaikka sen jäsenet nimitti ja myöskin erotti hallinnollinen viranomaisen. Sen sijaan tapauksessa *EIT Crociani ja muut v. Italia* 18.12.1980 tuomarit valittiin arvalla vasta sen jälkeen, kun valittajia kohtaan oli jo nostettu syytteet ja heidän valintaansa epäiltiin liittyneen poliittisia näkökohtia. Tämä valittajien väite ei kuitenkaan menestynyt.

64. *EIT Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti* [suuri jaosto] 1.12.2020, kohdat 243–252 ja 254–290. Ks. myös Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä, *Right to a Fair Trial – A Practical Guide to the Article 6 Case-Law of the European Court of Human Rights*. Intersentia 2021, s. 204–205.

pumattomaan ja puolueettomaan tuomioistuimeen, koska asiantuntijajäsenen puoluejäsenyyden ei ollut osoitettu olleen missään yhteydessä asian osapuoliin tai asiassa käsiteltävään oikeudelliseen seikkaan. Asiantuntija ei ollut osallistunut myöskään asiassa sovellettavan lain säätämiseen, vaan se oli säädetty jo ennen hänen toisen kautensa alkua.<sup>65</sup>

Tuomarien nimittämisestä ja ylentämisestä voidaan Suomen osalta todeta, että Suomessa on vakinaisten tuomareiden nimittämisessä käytössä riippumaton tuomarivalintalautakunta. Tämä lautakunta, jossa on 12 jäsentä ja joista yhdeksän on tuomareita<sup>66</sup>, valmistelee tuomareiden vakinaisia virkanimityksiä koskevat esitykset valtioneuvostolle. Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat tästä järjestelmästä erillään ja laativat tuomarinimityksiä koskevat esityksensä itse plenum-kokoonpanossa.<sup>67</sup> Vakinaiset tuomarinimitykset menevät siis joko riippumattoman tuomarivalintalautakunnan kautta tai perustuvat ylimpien tuomioistuinten omiin esityksiin, joiden perusteella tasavallan presidentti nimittää tuomarit virkaansa.<sup>68</sup> Muiden kuin vakinaisten virkojen osalta tällainen menettely ei kuitenkaan ole käytössä. Määräaikaisen tuomarin nimittäminen perustuu tuomioistuinlain (673/2016) 12 luvun yksityiskohtaisiin säännöksiin, ja menettelytapa riippuu määräaikaisuuden kestoista. Lain mukaan tuomarin määräaikaiseen virkasuhteeseen ei voida kuitenkaan nimittää pelkästään yksittäistä asiaa varten, ellei siihen ole oikeudenkäynnin turvaamisesta johtuvaa pakottavaa tarvetta.<sup>69</sup>

Niin Tuomioistuinvirastoa kuin tuomarivalintalautakuntaakin voidaan pitää sellaisina Venetsian toimikunnan tarkoittamina tuomioistuinneuvostoina, joilla on ratkaiseva vaikutusvalta vakinaisten tuomarien nimittämistä ja uraa koskeviin päätöksiin ja jotka kokoonpanonsa puolesta täyttävät vaatimuksen monipuolisesta kokoonpanosta, jossa enemmistö jäsenistä on tuomareita.<sup>70</sup> Voidaankin sanoa, etteivät vakinaisten tuomarien nimittämiset ja ylentämiset Suomessa nykytilanteessa selvästikään perustu, ainakaan rakenteellisella tasolla, poliittisiin tai henkilökohtaisiin näkökohtiin eivätkä ne näin ollen muodosta rakenteellista ongelmaa. Järjestelmään sisältyy useita oikeusturvatakeita, ja tuomioistuinlain säätämällä on pyritty nimenomaan vahvistamaan tuomioistuin-

65. EIT Pabla Ky v. Suomi 22.6.2004, kohdat 31–35. Ks. myös Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä, Ihmisoikeudet – Käsi kirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Alma Talent 2017, s. 486.

66. Tuomarit valitaan tuomarikunnan esityksestä eri oikeusasteita edustavista tuomioistuinmista. Lisäksi lautakunnassa on kolme muuta jäsentä (yksi asianajaja, yksi syyttäjä ja yksi jäsen, joka edustaa oikeustieteellistä tutkimusta ja opetusta). Valtioneuvosto nimittää lautakunnan jäsenet viiden vuoden toimikaudeksi.

67. Tuomioistuinlain (673/2016) 11 luvun 5 ja 7 §.

68. Suomen perustuslain 102 §.

69. Tuomioistuinlain 12 luvun 1 §:n 2 momentti.

70. Koulu ja muut huomioivat myös, että silmiinpistävää on se, että lautakuntaan ei kuulu yhtään ei-juristia. Ks. Riikka Koulu – Risto Koulu – Sanna Koulu, Tuomarin roolit tuomioistuimissa. Alma Talent 2019, s. 142.

ten ja tuomareiden riippumattomuutta.<sup>71</sup> En pitäisi kovinkaan todennäköisenä, että esimerkiksi islantilaistapauksen kaltainen tilanne voisi syntyä Suomessa.

Tilanne saattaa olla kuitenkin toinen, jos nykyjärjestelmää muutetaan oikeusvaltioperiaatetta vahingoittavassa hengessä. Tuomioistuinten riippumattomuutta ei ole nimenomaisesti turvattu Suomen perustuslaissa, kuten ei ole myöskään tuomarivalintalautakunnan asemaa.<sup>72</sup> Kun tuomioistuinten riippumattomuutta ei ole selvästi mainittu perustuslaissa, voimassa olevaa lainsäädäntöä on suhteellisen helppo muuttaa, jos siihen löytyy riittävä poliittinen tahto. Lehdistössäkin on viime aikoina tuotu esille huoli siitä, että tuomioistuinten riippumattomuutta voitaisiin heikentää esimerkiksi siten, että hallitus muuttaisi tuomarikuntaa itselleen lojaaliksi lisäämällä tuomareiden määrää voimakkaasti ja pakottamalla aiempaa tuomarikuntaa eroamaan alentamalla eläkeikää.<sup>73</sup> Samaan päämäärään voitaisiin päästä vaikuttamalla tuomarivalintalautakunnan asemaan ja päätöksiin. Unkarin ja Puolan varoittavat esimerkit voivat olla mahdollisia myös Suomessa, vaikka meillä onkin perinteisesti uskottu oikeusvaltioperiaatteen ja riippumattomuuden toteutumiseen ilman selvästi velvoittavaa normiakin. Venetsian toimikunta on kuitenkin Alankomaiden osalta pitänyt tällaisia epävirallisia normeja riittämättöminä ja suosittanut muodollisten oikeusturvatakeiden lisäämistä lainsäädäntöön ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä.<sup>74</sup> Nykyisessä maailmantilanteessa perustuslain vahvistaminen riippumattomuuden osalta lienee tarpeen ja oikeusministeriö onkin jo asettanut niin sanotun riippumattomuustyöryhmän, jonka tehtävänä on tarkastella riippumattomuuden edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia suhteessa erityisesti perustuslakiin.<sup>75</sup>

71. Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi 7/2016 vp, kohta 3.1.2.

72. Suomen perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Saman lain 102 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Muiden tuomarien nimittämisestä säädetään lailla.

73. Ks. esim. Helsingin Sanomat 6.4.2021, 16.3.2024, 23.4.2024 ja 25.4.2024.

74. Venetsian toimikunta on todennut viime vuonna antamassaan Alankomaita koskevassa raportissaan, että vaikka epäviralliset normit ovatkin toimineet vahvan oikeusvaltioperiaatteen maissa, niiden ei pitäisi kuitenkaan korvata kokonaan muodollisia oikeusturvatakeita. Alankomaiden osalta toimikunta ehdotti tällaisten muodollisten oikeusturvatakeiden lisäämistä lainsäädäntöön ennaltaehkäisevinä toimenpiteinä suojaamaan mahdollisia tuomioistuinten riippumattomuutta vastaan kohdistettuja poliittisia uhkia, jotka saattavat nousta esiin tulevaisuudessa, jos nykyinen poliittinen ja yhteiskunnallinen kulttuuri sekä oikeuskulttuuri muuttuisivat. Ks. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), The Netherlands – Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DG1) of the Council of Europe on Legal Safeguards of the Independence of the Judiciary from the Executive Power, CDL-AD(2023)029, 11.10.2023 (Joint Opinion on the Netherlands), s. 21.

75. Ks. <https://oikeusministerio.fi/-/tyo-oikeuslaitoksen-riippumattomuuden-eteen-jatkuu> (vierailltu 28.7.2024).

Oikeuskirjallisuudessa Koulu ja muut ovat nostaneet esiin varsin relevantin havainnon siitä, että suomalaisen tuomarivalintalautakunnan tekemissä nimityksissä on hämmästyttävän systemaattisesti asetettu etusijalle ne hakijat, joilla on ollut tuomioistuintausta, mikä johtaa helposti sisäpiiriläisyyteen ja tuomarinnan sulkeutuneisuuteen.<sup>76</sup> Tämä on tietysti tietynlainen epäkohta, joka seuraa kolikon toisena puolena siitä, että järjestelmä on pyrkinyt varmistamaan oman riippumattomuutensa. Vaikka esimerkkejä tietynlaisesta suosimisesta tuomarivalintalautakunnassa varmasti esiintyy, en kuitenkaan näkisi tätä kovin mustavalkoisena ongelmana, sillä esimerkkejä toisenlaisestakin suhtautumisesta on ollut havaittavissa käytännön nimitystilanteissa. Suurempi epäkohta sen sijaan näyttäisi olevan määräaikaisten tuomarien nimitysmenettely, johon siirryn seuraavaksi.

### 3.1.2. Toimikauden pituus

Toisekseen tuomioistuinten riippumattomuutta on arvioitu tuomareiden toimikauden pituuden kannalta. Toimikausien tulee olla riittävän pitkiä, jotta tuomioistuinta voidaan pitää riippumattomana. Venetsian toimikunnan mukaan toimikausien määräaikaisuus tai uudistettavuus saattaa johtaa tuomarien riippuvuuteen siitä viranomaisesta, joka on nimittänyt heidät tai jolla on toimivalta nimittää heidät uudelleen.<sup>77</sup>

EIT on käsitellyt myös useita tällaisia tapauksia. Se on yleisesti katsonut, että tuomioistuinten riippumattomuuden tae on se, että sen jäsenet on nimitetty riittävän pitkiksi toimikausiksi ja että nämä ovat erottamattomia toimikautensa aikana. Kuitenkaan se, että lainsäädäntö ei tunne muodollista virassapysymisoikeutta, ei itsessään merkitse tuomioistuimen riippumattomuuden loukkausta, mikäli se on tosiasiaa tunnustettu ja muut oikeusturvatakeet ovat olemassa.<sup>78</sup>

EIT:n oikeuskäytännöstä ei voida kuitenkaan johtaa mitään sääntöä siitä, mikä olisi toimikauden minimiaika, jotta tuomioistuin voitaisiin katsoa vielä riippumattomaksi. Esimerkiksi tapauksessa *Le Compte, Van Leuven ja De Meyere v. Belgia* EIT katsoi, että kuuden vuoden määräaikaisuus oli tarpeeksi pitkä.<sup>79</sup> Jopa lyhyempiä toimikausia on hyväksytty, jos ne ovat koskeneet hallinto- tai kurinpitotuomioistuimia. Tapauksessa *Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta* EIT hyväksyi kurinpitotuomioistuimen jäsenen toimikaudeksi kolme vuotta, sillä jäsenille ei maksettu palkkaa ja siksi saattoi olla vaikeaa löytää hakijoita pidemmäksi ajaksi.<sup>80</sup> Yleisten tuomioistuinten osalta EIT:n oikeus-

76. Koulu – Koulu – Koulu 2019, s. 141, 147.

77. Oikeusvaltion tarkistuslista, s. 20, kohta 76.

78. EIT *Sacilor Lormines v. Ranska* 9.11.2006, kohta 67 ja EIT *Luka v. Romania* 21.7.2009, kohta 44.

79. EIT *Le Compte, Van Leuven ja De Meyere v. Belgia* 23.6.1981, kohdat 55–57.

80. EIT *Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta* 28.6.1984, kohta 80.



käytännössä on hyväksytty elinikäiset nimitykset samoin kuin määräaikaiset nimitykset, mutta neljän vuoden uusittavissa olevaa nimitystä EIT piti kyseenalaisena.<sup>81</sup>

Tuomareiden toimikauden pituutta on sivuttu tuomioistuinlain esitöissä. Hallituksen esityksessä 7/2016 vp on katsottu, että tuomari voidaan riippumattomuutta vaarantamatta nimittää myös määräajaksi ainakin silloin, kun toimikausi on riittävän pitkä ja tuomarin virassapysymisoikeus on taattu. Myöskään päällikkötuomareiden johtamistehtävän määräaikaisuuden ei ole katsottu olevan ongelma tuomarin riippumattomuuden kannalta, jos tuomarilla on perustuslaissa turvattu virassapysymisoikeus.<sup>82</sup> Määräaikaisuuden problematiikkaa on esitöissä käsitelty lähinnä määräaikaisten päällikkötuomarien osalta, jolloin vaihtoehtoina päällikkötuomarin toimikaudeksi ovat olleet joko viiden tai seitsemän vuoden toimikaudet. Suomessa määräaikaiset tuomarinimitykset ovat kuitenkin muidenkin kuin päällikkötuomareiden osalta arkipäivää ja monissa tapauksissa tuomareiden määräaikaisuudet voivat olla hyvinkin paljon lyhyempiä kuin esitöissä mainitut viiden tai seitsemän vuoden toimikaudet. On varsin tavallista nimittää tuomareita esimerkiksi vuoden määräaikaisuuksiin tai jopa huomattavasti lyhyemmiksi ajoiksi.<sup>83</sup> Tämä ei näyttäisi olevan linjassa Venetsian toimikunnan periaatteiden ja EIT:n oikeuskäytännön kanssa. Tietääkseni EIT:ssä ei ole kuitenkaan ollut tällaisia asioita vireillä Suomen osalta eikä EIT ole antanut yhtään tällaista loukkaustuomiota Suomea kohtaan.

Määräaikaisiin tuomarinimityksiin sisältyy riski siitä, että tuomioistuimen riippumattomuus vaarantuu. Tämä riski on ymmärretty myös tuomioistuinlain säätämismvaiheessa, sillä lain esitöissä on tunnistettu se, että tuomarin määräaikaisiin virkasuhteisiin voi liittyä tuomarin asemaa koskevia perustuslaillisia ongelmia, etenkin kun määräaikaisuus on lyhytaikainen.<sup>84</sup> Toisaalta määräaikaisen tuomarin virassapysymisoikeus sinä aikana, joksi hänet on nimitetty, on sama kuin vakinaisella tuomarilla. Määräaikaisen tuomarin virkasuhteen aikana tuomioistuinten riippumattomuus ei siis välttämättä vaarannu vaan ongelmaksi muodostuu lähinnä se, että määräaikainen tuomari joutuu yhä uudelleen kilpailemaan viroista tai virkasuhteista suhteessa nimittävään tahoon, mikä saattaa tehdä hänen asemastaan riippumattomuuden kannalta haavoittuvaisen. Tuomioistuinlain esitöissä on kuitenkin katsottu, ettei määräaikaisten tuomareiden tarvetta voida ainakaan lyhyellä aikavälillä poistaa kokonaan.<sup>85</sup> Tämä on tuo-

81. EIT *Incal v. Turkki* 9.6.1998, kohta 68.

82. HE 7/2016 vp, kohta 3.1.2.

83. *Koulu – Koulu – Koulu* 2019, s. 150. Kirjoittajat toteavat, että Suomessakin on ollut tavallista, että tuomari tekee työtään lyhytaikaisten, monesti muutaman kuukauden määräaikaisuuksina vähintään kymmenen, toisinaan jopa toista kymmentä vuotta ja että vasta sen jälkeen hän saa ensimmäisen vakinaisen virkanimityksen.

84. HE 7/2016 vp, kohta 3.3.4.

85. HE 7/2016 vp, kohta 3.3.4.

mioistuinten todellisuus huomioon ottaen hyvinkin totta eikä määräaikaishuomiosista luopuminen ole myöskään ongelmatonta. Mikäli tuomioistuinlaitokseen ei voitaisi palkata tuomareita lyhyemmille ajanjaksoille, vaarana on muun muassa se, että jutturuuhkat saattavat kasvaa, jos lisäresurssien saaminen estyy. Tämä saattaisi johtaa oikeudenkäyntien keston pitenemiseen, mikä itsessään on EIS 6 artiklassa suojattu ihmisoikeus ja jonka osalta on runsaasti EIT:n oikeuskäytäntöä. Tuomareiden toimikauden pituus on siis riippumattomuuden näkökulmasta visainen ongelma, johon ei ole olemassa helppoa ratkaisumallia.

### 3.1.3. Tuomarien kurinpitotoimet ja erottaminen

Tuomioistuinten riippumattomuutta on arvioitu myös tuomarien kurinpitotoimien ja erottamisen kannalta. Tuomarin virassapysymisoikeus toimikauteen on liitännäinen tuomioistuimen riippumattomuuteen vaikuttava tekijä. Se edellyttää, että joko laki tai oikeuskäytäntö suojelee tuomioistuimen jäseniä erottamiselta heidän toimikautensa aikana.

Venetsian toimikunnan mukaan erottamista koskeva lainsäädäntö saattaa kannustaa peiteltyihin seuraamuksiin.<sup>86</sup> Toimikunnan mukaan kurinpitoseuraamuksiin johtavat rikkomukset ja niiden oikeudelliset seuraukset olisi määriteltävä selvästi lainsäädännössä. Kurinpitojärjestelmän olisi täytettävä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset siten, että asia käsitellään oikeudenmukaisesti ja ratkaisuun voi hakea muutosta.<sup>87</sup> Vaikka tuomarin siirtäminen toiseen tuomioistuimeen ilman hänen suostumustaan voi joissakin tapauksissa olla laillinen seuraamus, sitä saatetaan käyttää myös eräänlaisena poliittisena keinona, joka on lavastettu seuraamukseksi. Tällainen siirto on kuitenkin periaatteessa oikeutettu, kun se tehdään instituution perustellun uudelleenorganisoinnin yhteydessä.<sup>88</sup>

EIT on oikeuskäytännössään käsitellyt myös tuomareiden kurinpitoasioita ja erottamista. EIT ei ole edellyttänyt, että tuomareiden virassapysymisoikeus olisi kirjattu lakiin, vaan tosiasiallista taetta siitä on pidetty riittävänä.<sup>89</sup> Virassapysymisoikeuden vastaista ei ole myöskään tuomioistuimen jäsenen siirtäminen toiseen tehtävään.<sup>90</sup> Samoin EIS 6 artiklan mukainen on myös järjestelmä, jossa tuomarit voidaan erottaa.<sup>91</sup> Tuomarin erottamisen tehtävästään tulee kuitenkin

86. Oikeusvaltion tarkistuslista, s. 20, kohta 77.

87. Oikeusvaltion tarkistuslista, s. 20, kohta 78. Ks. myös Taras Pashuk, *Disciplinary Liability of a Judge for a Legal Error – A Threat to Judicial Independence?*, s. 345–357 teoksessa Paulo Pinto de Albuquerque – Krzysztof Wojtyczek (eds), *Judicial Power in a Globalized World – Liber Amicorum Vincent de Gaetano*. Springer 2019.

88. Oikeusvaltion tarkistuslista, s. 21, kohta 80.

89. EIT Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta 28.6.1984, kohta 80 ja EIT Eccles ja muut v. Irlanti (päätös) 9.12.1988.

90. EIT Sutter v. Sveitsi (päätös) 1.3.1979.

91. Tapauksessa EIT Engel ja muut v. Alankomaat 8.6.1976 EIT näyttää ajatelleen, ettei tämä seikka vaikuttanut tuomioistuimen riippumattomuuteen. Sen sijaan tapauksessa EIT Brudnicka ja

tapahtua syistä, jotka eivät saata tuomioistuimen puolueettomuutta kyseenalaiseksi, ja menettelyn tulee tapahtua oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti puolueettomassa menettelyssä.<sup>92</sup>

Tapauksessa *Baka v. Unkari* EIT totesi loukkauksen, kun tuomarin erottaminen ja hänen tuomioistuimeen pääsynsä estäminen perustuivat uuteen lakiin, joka oli laadittu soveltumaan juuri kyseiseen eräitä lainsäädäntöhankkeita kritisoineeseen ja korkeimman oikeuden presidenttinä toimineeseen valittajaan. Lain ei todettu olleen laillisuus- ja oikeusvaltioperiaatteiden mukainen.<sup>93</sup> Slovakiaa koskevassa tapauksessa *Paluda* EIT totesi olevan nykyisin yhä tärkeämpää, että tuomarin erottamismenettelyssä toteutuu prosessuaalinen oikeudenmukaisuus. Korkeimman oikeuden tuomari oli määrätty kurinpitorangeistuksena pidettäväksi virantoimituksesta korkeimman oikeuden presidentin puheenjohtolla toimivan toimielimen päätöksellä, vaikka kurinpitotoimen syynä oli nimenomaisesti ollut tuomarin presidenttiin kohdistama kritiikki. Tuomaria ei ollut myöskään kuultu menettelyssä, eikä hänellä ollut ollut mahdollisuutta saattaa asiaa tuomioistuimen tai muun puolueettoman toimielimen tutkittavaksi.<sup>94</sup> Tapauksessa *Oleksandr Volkov v. Ukraina* oli kyseessä korkeimman oikeuden tuomarin ja sotilastuomioistuimen presidentin erottaminen parlamentaarisen hallinnollisen toimielimen (High Council of Justice) esityksestä. Tämä toimielin ei täyttänyt riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen vaatimuksia, sillä toimielimessä tuomarit olivat vähemmistössä, siihen kuului muun muassa syyttäjätahon edustaja ja asian ratkaisseet tuomarit olivat itse saman elimen kurinpitovallan alaisia. Lisäksi päätettäessä asiasta lopullisesti parlamentissa ratkaisutapaan liittyi huomattavia puutteita, kuten esimerkiksi se, että läsnä olevat parlamentin jäsenet saivat äänestää myös poissaolevien puolesta. Tapauksessa todettiin EIS 6 artiklan loukkaus.<sup>95</sup> Myöskään lustratio-oikeudenkäyntiä koskevassa tapauksessa *Ivanovski v. entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia* pe-

muut v. Puola 3.3.2005, kohta 41, tällä seikalla näyttäisi olleen vaikutusta siihen, että asiassa todettiin EIS 6 artiklan loukkaus.

92. EIT *Mitrinovski v. entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia* 30.4.2015, kohta 46.

93. EIT *Baka v. Unkari* [suuri jaosto] 23.6.2016, kohdat 112–122. Ks. myös Linos-Alexandre Sicilianos, *The Subjective Right of Judges to Independence – Some Reflexions on the Interpretation of Article 6, Para. 1 of the ECHR*, s. 547–557 teoksessa Paulo Pinto de Albuquerque – Krzysztof Wojtyczek (eds), *Judicial Power in a Globalized World – Liber Amicorum Vincent de Gaetano*. Springer 2019, s. 550–551, 555. Ks. myös EIT *Erményi v. Unkari* 22.11.2016.

94. EIT *Paluda v. Slovakia* 23.5.2017, kohdat 45–55. Ks. myös Hirvelä – Heikkilä 2021, s. 206.

95. EIT *Oleksandr Volkov v. Ukraina* 9.1.2013, kohdat 114–130. Ks. myös Kevin Aquilina, *The Independence of the Judiciary in Strasbourg Judicial Disciplinary Case Law – Judges as Applicants and National Judicial Councils as Factotums of Respondent States*, s. 1–32 teoksessa Paulo Pinto de Albuquerque – Krzysztof Wojtyczek (eds), *Judicial Power in a Globalized World – Liber Amicorum Vincent de Gaetano*. Springer 2019; Lize R Glas, *European Convention on Human Rights*. Netherlands Quarterly of Human Rights 31(2) 2013, s. 210–216, 211–212 ja Arman Zrvandyan, *Casebook on European Fair Trial Standards in Administrative Justice*. Council of Europe Publishing 2016, s. 55–57.

rustuslakituomioistuimen presidentin erottaminen ei ollut tapahtunut riippumattomassa oikeudenkäynnissä, sillä pääministeri oli julkisessa lausunnossaan painostanut tuomioistuinta.<sup>96</sup>

Tapauksessa *Urban v. Puola* EIT totesi, että tuomioistuinharjoittelua suorittavan asessorin toimiminen tuomarina ei täyttänyt riippumattoman tuomioistuimen vaatimuksia. Perusteena olivat nimittämiseen ja virassapysymiseen liittyvät seikat. Puolassa oikeusministeri nimitti ja erotti asessorit ja heidät voitiin erottaa milloin tahansa kesken harjoittelukauden. Tapauksessa oli merkitystä myös sillä, että maan perustuslakituomioistuin oli jo katsonut, ettei riippumattomuusvaatimus täyttynyt tuomioistuinharjoittelua suorittavien asessorien tapauksessa.<sup>97</sup>

Suomen perustuslain 103 §:n mukaan tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Häntä ei saa myöskään ilman hänen suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Muilta osin tuomarin riippumattomuutta turvaavasta virassapysymisoikeudesta säädetään tuomioistuinlain 16 luvussa.<sup>98</sup> Tuomioistuinlain 16 luvun 2 §:n mukaan tuomari on velvollinen eroamaan tuomarin virasta, jos hän on sairauden, vian tai vamman vuoksi menettänyt työkykynsä. Jos työkykynsä menettänyt tuomari ei itse hae eroa, tuomarille annettavasta erosta päättää tuomioistuin. Erottamisesta päättää tilanteesta riippuen hovioikeus, korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus. Hovioikeuden osalta on vielä olemassa valitusmahdollisuus korkeimpaan oikeuteen.<sup>99</sup>

Suomessa virassapysymisoikeus näyttäytyy varsin vahvana eikä tuomarin erottamista työkyvyn menettämisen perusteellakaan tapahtune kovin usein. EIT:hen on päätyneet vain yksi suomalainen juttu, jossa kyse oli juuri tällaisesta erottamistilanteesta, mutta EIT:ssä asiassa oli kyse ainoastaan enää oikeudenkäynnin kestosta.<sup>100</sup>

### 3.1.4. *Takeet ulkopuolisen painostuksen torjunnasta*

Tuomarin erottaminen tehtävästään voi olla yksi ulkopuolisen painostuksen muodoista, mutta myös muita painostuskeinoja tuomareita kohtaan voidaan käyttää esimerkiksi määrärahojen muodossa.

96. EIT *Ivanovski v. entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia* 21.1.2016, kohdat 147–150.

97. EIT *Henryk Urban ja Ryszard Urban v. Puola* 30.11.2010, kohdat 46–54. Ks. myös Karen Reid, *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*. Sweet & Maxwell/Thomson Reuters 2019, s. 215.

98. Tuomioistuinlain 1 luvun 6 §.

99. Tuomioistuinlain 23 luvun 4 §.

100. EIT *G. v. Suomi* 27.1.2009 (EIS 6 artiklan loukkaus oikeudenkäynnin keston osalta). Ks. myös Satu Heikkilä, *From Final Judgment to Final Resolution – Effectiveness of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights in Finland*. Wolf Legal Publishers 2019, s. 318.

Venetsian toimikunnan mukaan resurssien riittävyys on tärkeää varmistettaessa oikeuslaitoksen riippumattomuutta valtion laitoksista ja yksityisistä tahoista siten, että oikeuslaitos voi hoitaa tehtävänsä rehellisesti ja tehokkaasti ja näin edistää yleisön luottamusta oikeuteen ja oikeusvaltioon. Toimeenpanoelimen toimivalta karsia oikeuslaitoksen määrärahoja on yksi esimerkki tavoista, joilla oikeuslaitoksen resursseihin saatetaan kohdistaa asiatonta painetta.<sup>101</sup> Myöskään ylin syyttäjänvirasto ei saa puuttua tuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin oman rikoslainkäyttöroolinsa ulkopuolisissa asioissa esimerkiksi siten kuin Venäjän tsaarin- ja neuvostovallan aikaisessa prokuratura-mallissa toimittiin. Tällainen toimivalta kyseenalaistaisi oikeuslaitoksen toiminnan ja uhkaisi sen riippumattomuutta.<sup>102</sup>

Samoin EIT on oikeuskäytännössään tuominut tuomareihin kohdistuvat ulkopuoliset painostukset. Se on muun muassa edellyttänyt, että tuomioistuimen jäsenet eivät ota ratkaisutoimintaan liittyvissä asioissa vastaan määräyksiä toimeenpanovalta.<sup>103</sup> Toimeenpanovalta voi kuitenkin antaa yleisiä tuomioistuimen toimintaan liittyviä suuntalinjoja, mikäli ne eivät käytännössä ole määräyksiä siitä, miten jotkut tietyt asiat pitää ratkaista.<sup>104</sup> Esimerkiksi toimeenpanovalle annettua armahdusvaltaa ei saa käyttää niin, että se loukkaisi tuomiovallan käyttämistä. Myös tuomioistuimen tuomioneuvotteluiden salassa pitäminen on omiaan estämään ulkopuolelta tulevaa painostusta.<sup>105</sup> EIT:n mukaan tuomioistuinten riippumattomuus edellyttää myös, että tuomareita ei tuomioistuimen sisällä määrätä tai painosteta toisten tuomareiden tai niiden, joilla on tuomioistuimessa hallinnollisia velvollisuuksia, kuten tuomioistuinten laamannien, ylituomarien tai osaston johtajien, taholta.<sup>106</sup>

Suomessa tuomioistuinten riippumattomuuteen ei kohdistu ulkopuolista painostusta ainakaan syyttäjälaitoksen puuttumisen muodossa, sillä ajatuskin tästä on suomalaiselle oikeusjärjestykselle vieras. Myöskään ulkopuolisia tuomioistuimen toimintaan liittyviä määräyksiä ei Suomessa anneta, ja myös tuomioistuinlaitoksen sisällä sisäisten suuntalinjojen ja ohjeiden antaminen koetaan Suomessa kielletyksi. Myös tuomioistuimen sisällä tapahtuvan painostuksen täytyy käsitykseni mukaan olla harvinaista. Ehkä tavallisimmat riippuvuuteen

101. Oikeusvaltion tarkistuslista, s. 21, kohta 83.

102. Oikeusvaltion tarkistuslista, s. 21, kohta 83.

103. Tapauksessa EIT Sramek v. Itävalta 22.10.1984, kohta 38, tämä vaatimus oli kirjattu lakiin, kun taas tapauksessa EIT Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta 28.6.1984, kohta 79, riittävää oli, että tällainen käytäntö oli olemassa.

104. EIT Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta 28.6.1984, kohta 79 ja EIT Sovtransavto Holding v. Ukraina 25.7.2002, kohta 80.

105. EIT Sutter v. Sveitsi (päätös) 1.3.1979.

106. EIT Agrokompleks v. Ukraina 25.7.2013, kohta 137 ja EIT Parlov-Tkalčić v. Kroatia 22.12.2009, kohta 86.

vaikuttavat uhkatekijät Suomessa ovat määrärahat, joiden määrästä neuvotellaan vuosittain, sekä tuomarikuntaan mahdollisesti kohdistuvat säästötoimenpiteet.

Erään potentiaalisen kanavan ulkopuoliselle painostukselle saattaisi muodostaa myös se, että Suomessa tuomioistuinten lautamiehet ovat poliittisesti nimitettyjä. Van Dijk on pannut merkille sen, ettei maallikkotuomareiden riippumattomuus ole sama asia kuin ammattituomareiden, sillä edelliset ovat tietyllä tavalla riippuvaisia jälkimmäisten ammattitaidosta.<sup>107</sup> Juristiliitto on myös kiinnittänyt asiaan huomiota oikeusvaltio-ohjelmassaan sekä vaatinut lautamiesjärjestelmän lakkauttamista välittömästi tuomioistuinten riippumattomuutta vaarantavana tekijänä.<sup>108</sup>

### *3.1.5. Yleinen käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta*

Edellä mainitut seikat koskevat ennen kaikkea yleistä käsitystä oikeuslaitoksen riippumattomuudesta. Venetsian toimikunnan oikeusvaltion tarkistuslistalla on mainittu myös, että syyttäjien näkemyksen suosiminen on yksi esimerkki riippumattomuuden puuttumisesta, jota saattaa pahentaa entisestään ”vääristä” ratkaisuisia johtuvien seuraamusten mahdollisuus. Toimikunnan mukaan myös oikeudenmukainen ja riittävä palkkaus on käytännön näkökohta, joka liittyy oikeuslaitoksen taloudelliseen itsenäisyyteen. Se on keino estää korruptiota, joka voi vaarantaa oikeuslaitoksen riippumattomuuden paitsi suhteessa muihin hallinnonaloihin myös suhteessa yksilöihin.<sup>109</sup> Toimikunnan mukaan myös oikeuslaitoksen puolueettomuus on varmistettava sekä käytännössä että lainsäädännössä. Yleinen käsitys voi auttaa arvioimaan, onko oikeuslaitos käytännössä puolueeton. Varallisuusilmoitukset ovat keino torjua korruptiota, koska ne voivat tuoda esiin eturistiriitoja ja mahdollisesti johtaa epätavallisten tulojen selvittämiseen.<sup>110</sup>

EIT:n oikeuskäytännössä on katsottu, että ei riitä pelkästään se, että oikeus toteutuu, vaan sen toteutumisen on myös oltava nähtävissä (”justice must not only be done, it must also be seen to be done”).<sup>111</sup> Näin ollen tuomioistuinten ei tule ainoastaan olla riippumattomia vaan niiden on myös näytettävä riippumattomilta.<sup>112</sup> Yleensä perusteltu syy epäillä riippumattomuutta on olemassa,

107. Frans van Dijk, *Perceptions of the Independence of Judges in Europe – Congruence of Society and Judiciary*. Springer International Publishing AG 2021, s. 59.

108. Juristiliiton oikeusvaltio-ohjelma 2023–2027, s. 9.

109. Oikeusvaltion tarkistuslista, s. 21, kohta 85.

110. Oikeusvaltion tarkistuslista, s. 22–23, kohta 89.

111. Ks. esim. EIT *De Cubber v. Belgia* 26.10.1984, kohta 26; EIT *Micallef v. Malta* 15.10.2009, kohta 98 ja EIT *Oleksandr Volkov v. Ukraina* 9.1.2013, kohta 106.

112. Michail N. Pikramenos, *Public Confidence and the Judiciary in a Democratic Society*, s. 417–426 teoksessa Robert Spano (ed.), *Fair Trial: Regional and International Perspectives*,

mikäli tälle epäilylle on olemassa objektiivinen peruste. EIT on todennut, että esimerkiksi rakenteellisen riippumattomuuden puute on oikeutetusti perusteltu syy epäillä tuomioistuimen riippumattomuutta.<sup>113</sup> Toisaalta mitään ongelmaa ei ole, jos EIT katsoo, että ”objektiivinen tarkkailija” ei näkisi asiassa huolenaihetta.<sup>114</sup> EIT on esimerkiksi pitänyt armeijaan kuuluvan tuomarin osallisuutta tavallisissa rikosjutuissa ongelmallisena, koska sotilastuomarit ovat armeijan kurinpidon alaisia.<sup>115</sup> Vielä ongelmallisempaa on ollut syytteiden ajaminen siiviiliä vastaan sotilastuomioistuimessa muissa kuin aivan erityisissä tilanteissa.<sup>116</sup> Samoin poliisin toimiminen juryn jäsenenä (lautamiehenä) etenkin tapauksessa, jossa todistajana oli tuomioistuimen jäsenen entinen työtoveri, ei täyttänyt EIS 6 artiklan vaatimuksia.<sup>117</sup>

Suomessa ulkopuolisesta painostuksesta ei näyttäisi olevan merkkejä. Tuomioistuimissa on esimerkiksi käytössä sidonnaisuuksien ilmoitusjärjestelmä, johon tuomarit ilmoittavat omat sidonnaisuutensa<sup>118</sup>, ja tällä järjestelmällä voidaan katsoa olevan korruptiota estävä vaikutus. Ainoat tässä yhteydessä epävarmuutta aiheuttavat asiat ovat määrärahat ja mahdolliset säästötoimenpiteet, joilla voidaan katsoa olevan välillistä vaikutusta tuomioistuinten riippumattomuuteen. Tosin ainakin viimeisimpien tietojen mukaan tuomioistuinlaitos on saanut merkittävää lisärahoitusta vuosille 2024–2028<sup>119</sup> eivätkä myöskään tällä hetkellä kaavailtu säästötoimenpiteet näyttäisi kohdistuvan tuomioistuinlaitokseen.<sup>120</sup> Komission raportin mukaan yleinen näkemys Suomen oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on sekä yritysten että kansalaisten vakiintuneen käsityksen mukaan hyvä ja se on pysynyt samalla tasolla vuodesta toiseen. Van Dijk

Liber Amicorum Linos-Alexandre Sicilianos. Anthemis 2020.

113. EIT Findlay v. Yhdistynyt kuningaskunta 25.2.1997, kohta 72 ja EIT Whitfield ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta 12.4.2005, kohta 45.
114. EIT Clarke v. Yhdistynyt kuningaskunta (päätös) 25.8.2005.
115. EIT Incal v. Turkki 9.6.1998, kohta 72. Tapauksessa EIT Öcalan v. Turkki [suuri jaosto] 12.5.2005, kohta 118, ei riittänyt edes se, että tuomioistuimen sotilasjäsen vaihdettiin siiviili-jäseneen kesken prosessin.
116. EIT Ergin v. Turkki (nro 6) 4.5.2006, kohta 54 ja EIT Martin v. Yhdistynyt kuningaskunta 24.10.2006, kohdat 44–45.
117. EIT Hanif ja Khan v. Yhdistynyt kuningaskunta 20.12.2011, kohdat 148–150.
118. Tuomioistuinlain 11 luvun 12 § (päällikkötuomarit ja vakinaiset tuomarit) ja 12 luvun 5 § (määräaikaiset tuomarit).
119. Tuomioistuinvirasto, Tuomioistuinlaitokselle merkittävää lisärahoitusta. Tuomioistuinviraston verkkosivut osoitteessa <https://tuomioistuinvirasto.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/ja-uutiset/2023/tuomioistuinlaitoksellemerkittavaalisarahoitusta.html> (vierailtu 1.8.2024).
120. Valtioneuvosto, Pääministeri Orpon hallituksen kehysriihi 15.–16.4.2024 – Pöytäkirjamerkinnot. Valtioneuvoston verkkosivut osoitteessa [622](https://valtioneuvosto.fi/document-s/10616/199806183/P%C3%B6yt%C3%A4kirjamerkinn%C3%A4t,+hallituksen+neuvottelu+julkisen+talouden+suunnitelmasta+16.4.2024.pdf/7450476c-5a95-f61b-f172-039ade986690/P%C3%B6yt%C3%A4kirjamerkinn%C3%A4t,+hallituksen+neuvottelu+julkisen+talouden+suunnitelmasta+16.4.2024.pdf?t=1713270270062, s. 4, (vierailtu 1.8.2024).</a></li></ol></div><div data-bbox=)

on todennut, että oikeuslaitoksen politisoituminen on todennäköistä silloin, kun luottamus siihen on alemmalla tasolla kuin luottamus julkishallintoon tai alueellisiin tai paikallisiin virkamiehiin. Vaaravyöhykkeessä on tällöin hänen mukaansa Puolan lisäksi myös Bulgaria, Slovakia, Belgia, Slovenia ja Liettua.<sup>121</sup> Suomen osalta näin ei ole, eikä Suomen tapauksessa voida siis puhua laajamittaisesta epäluottamuksesta tuomioistuinlaitosta kohtaan tälläkään perusteella.

### 3.2. Yksittäisten tuomareiden riippumattomuus ja puolueettomuus

Oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja puolueettomuuden lisäksi merkitystä on myös yksittäisten tuomareiden riippumattomuudella ja puolueettomuudella.

Venetsian toimikunnan oikeusvaltion tarkistuslistan mukaan yksittäisten tuomarien riippumattomuus valtion lainsäädäntöelimestä ja erityisesti toimeenpanoelimestä on varmistettava samoin kuin oikeuslaitoksen riippumattomuus näistä. Mahdollisuuden hakea tuomioistuinten ratkaisuihin muutosta ylemmässä tuomioistuimessa on oltava ainoa keino arvioida sitä, miten tuomarit soveltavat lakia. Tuomarit eivät saa olla tuomarikollegojensa valvottavana eivätkä varsinkaan esimerkiksi virkamiesten käyttämän hierarkkisen toimeenpanovallan alaisena. Tällainen valvonta olisi ristiriidassa tuomarien yksilöllisen riippumattomuuden kanssa ja loukkaisi siten oikeusvaltioperiaatetta.<sup>122</sup>

Toimikunta toteaa lisäksi, että laillisen tuomarin takaamisessa voidaan nähdä kaksi ulottuvuutta. Toinen ulottuvuus liittyy tuomioistuimeen kokonaisuutena ja toinen kutakin asiaa käsittelevään yksittäiseen tuomariin tai tuomarikokoonpanoon. Ei riitä, että pelkästään kussakin asiassa toimivaltainen tuomioistuin (tai tuomioistuinlinja) määrätään ennalta. Ennalta on määrättävä myös se järjestys, jossa asiat jaetaan yksittäisten tuomarien (tai tuomarikokoonpanojen) käsiteltäväksi tuomioistuimessa, eli tämän järjestyksen on perustuttava yleisiin objektiivisiin periaatteisiin.<sup>123</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttää tuomareilta sekä objektiivista että subjektiivista puolueettomuutta. EIT onkin monessa tapauksessa ottanut kantaa yksittäisten tuomareiden objektiiviseen ja subjektiiviseen puolueettomuuteen ja todennut niissä puutteita. Suomalaisiakin juttuja on ratkottu EIT:ssä. Näistä mainittakoon tapaukset Puolitaival ja Pirttiaho v. Suomi, joka koski tilannetta, jossa tuomari oli viisi vuotta aikaisemmin ollut valittajan vastapuolen asiamie-

121. Van Dijk 2021, s. 86.

122. Oikeusvaltion tarkistuslista, s. 22, kohdat 86–87.

123. Oikeusvaltion tarkistuslista, s. 22, kohta 88.



henä muuta siviiliasiaa koskevassa valituksessa<sup>124</sup>, sekä *Timperi v. Suomi*, jossa käräjäoikeuden lautamies oli ollut asianomistajan työntekijä.<sup>125</sup>

Suomessa tuomarien esteellisyydestä on yksityiskohtaisesti säädetty niin oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa (441/2001) kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Lainsäädännössä on myös selvästi määriteltä, mikä tuomioistuin on kulloinkin toimivaltainen, ja tuomioistuinten sisällä asiat jaetaan käsiteltäväksi objektiivisten ja läpinäkyvien kriteerien perusteella. Näillä perusteilla ei ole syytä epäillä, että Suomen oikeusjärjestyksessä esiintyisi puutteita, jotka aiheuttaisivat rakenteellista riippuvuutta tai jotka liittyisivät tuomareiden objektiiviseen puolueettomuuteen. Tämän seikan toteaminen, samoin kuin subjektiivisen puolueettomuuden ratkaiseminen, jää kussakin tapauksessa yksittäisen tuomarin harteille.

#### 4. Johtopäätökset

Venetsian toimikunnan oikeusvaltion tarkistuslista on erinomainen työkalu oikeusvaltioperiaatteen jäsentämiseen. Siinä käydään kattavasti läpi oikeusvaltioperiaatteen osatekijöitä sekä annetaan ohjeita kunkin valtion tilanteen arvioimiseksi. Varsinaisesti oikeusvaltioperiaatteen eri osatekijät ovat konkretisoituneet niin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kuin Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, jossa periaatetta on sovellettu käytäntöön.

Euroopan neuvoston pääsihteeri totesi viimeisimmässä raportissaan, että tuomioistuinten riippumattomuus on useimmissa jäsenvaltioissa tyydyttävä. Korkeimpien tuomareiden nimitysprosessien depolitisoiminen on kahden viime vuoden aikana kehittynyt positiivisesti monissa jäsenvaltioissa, mutta yhä esiintyy tarvetta suojata tuomareiden nimittämistä, heidän urallaan etenemistä, arviointia ja kurinpitotoimenpiteitä mahdollisen ei-toivottavan vaikuttamisen varalta. Joissakin jäsenvaltioissa esiintyy vakavia uhkia tuomareiden riippumattomuudelle ja suuren yleisön epäluottamus tuomioistuinlaitosta kohtaan on laajamittaista. Yleisesti ottaen tuomareiden nimittämis- ja arviointimekanismit ovat kehittyneet läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden osalta, ja monissa maissa on otettu käyttöön uudet eettiset koodistot.<sup>126</sup>

124. EIT *Puolitaival ja Pirttiaho v. Suomi* 23.11.2004, kohdat 49–54. Ks. myös Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 485.

125. EIT *Timperi v. Suomi* (päätös) 23.3.2004.

126. State of democracy, human rights and the rule of law, Report of the Secretary General. Council of Europe 2023, s. 8, 18.

Tässä artikkelissa on tarkasteltu oikeusvaltioperiaatetta suomalaisten tuomioistuinten riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta. Tarkastelunäkökulmana ovat olleet niin oikeuslaitoksen kuin yksittäisten tuomareiden rakenteellinen riippumattomuus ja puolueettomuus. Tarkastelu on pohjautunut nimenomaan oikeusvaltion tarkistuslistaan ja siinä mainittuihin seikkoihin sekä niiden soveltumiseen suomalaiseen yhteiskuntaan.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että vakinaisten tuomarien nimittämisen näkökulmasta nimitysmenettely on suositusten mukainen eikä nimittäminen näyttäisi muutoinkaan perustuvan, ainakaan rakenteellisella tasolla, poliittisiin tai henkilökohtaisiin näkökohtiin. Sen sijaan määräaikaisten tuomarien tilanne Suomessa on ongelmallisempi. Määräaikaisten tuomarien nimitysmenettelyssä ei ole käytössä riippumatonta tuomarinvalintalautakuntaa eivätkä myöskään oikeusturvatakeet ole niin moninaiset kuin vakinaisiin virkoihin nimitettäessä. Lisäksi määräaikaiset tuomarin virkasuhteet voivat myös kestoaltaan olla arveluttavia, varsinkin jos mittapuuksi otetaan EIT:n ratkaisukäytäntö. Kyse ei ole Suomessa mistään poikkeusilmiöstä, sillä Suomessa on varsin tavallista nimitää tuomareita esimerkiksi vuoden määräaikaisuuksiin tai jopa huomattavasti lyhyemmiksi ajoiksi. Tällaisiin nimityksiin sisältyy kuitenkin riski siitä, että tuomioistuimen riippumattomuus vaarantuu.

Vaikka nykytilanne ainakin vakinaisten tuomareiden nimittämisen kannalta on hyvä, tilanne saattaa muuttua, mikäli nykyjärjestelmää muutetaan oikeusvaltioperiaatetta vahingoittavassa hengessä. Koska tuomioistuinten riippumattomuutta ja tuomarinvalintalautakunnan asemaa ei ole nimenomaisesti turvattu Suomen perustuslaissa, voimassa olevaa lainsäädäntöä on suhteellisen helppo muuttaa oikeusvaltioperiaatetta rikkovalla tavalla, jos siihen löytyy riittävä poliittinen tahto. Vaikka Suomessa onkin perinteisesti uskottu oikeusvaltioperiaatteen ja riippumattomuuden toteutumiseen ilman selvästi velvoittavaa normiakin, Venetsian toimikunta on kuitenkin Alankomaiden osalta pitänyt tällaisia epävirallisia normeja riittämättöminä ja suosittanut muodollisten oikeusturvatakeiden lisäämistä lainsäädäntöön ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä. Tämä olisi hyvä huomioida myös oikeusministeriön asettamassa riippumattomuustyöryhmässä ja sisällyttää mahdollisiin perustuslakiin tehtäviin lainsäädäntömuutoksiin.

Tuomarien virassapysymisoikeuden ja erottamisen kannalta tilanne Suomessa näyttää hyvältä. Erottaminen on laissa tarkoin säädelty, ja se perustuu aina tuomioistuimen päätökseen. Koska päättävänä tahona on useimmissa tapauksissa joko korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus, valitusmahdollisuus erottamisesta koskee kuitenkin vain hovioikeuden päätöksiä. Tämä on pieni järjestelmässä oleva kauneusvirhe, mutta se ei liene käytännössä kovin tärkeä seikka, sillä näitä asioita tuskin lienee montaa. Myöskään ulkopuolisesta painostuksesta ei Suomessa näyttäisi olevan merkkejä. Ainoat tässä yhteydessä epävarmuutta aiheuttavat asiat ovat määrärahat ja mahdolliset säästötoimenpiteet, joilla voidaan katsoa olevan välillistä vaikutusta tuomioistuinten riippumattomuuteen.

Komission raportin mukaan yleinen käsitys Suomen oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on sekä yritysten että kansalaisten vakiintuneen käsityksen mukaan kuitenkin hyvä eikä Suomen osalta voida puhua laajamittaisesta epäluottamuksesta tuomioistuinlaitosta kohtaan.

## The rule of law and independent courts and tribunals

SATU HEIKKILÄ, LL.D., Docent, University of Lapland; Administrative Judge,  
Helsinki Administrative Court

The Venice Commission's Rule of Law Checklist is an excellent tool for structuring the concept of the rule of law. In addition, the various elements of the principle have been largely concretised in the case-law of the European Court of Human Rights, which has established more detailed practices. Although the latest reports indicate that judicial independence is satisfactory in most Council of Europe Member States and that the depoliticisation of the processes of appointing supreme court judges has developed positively over the last two years, there is still a need to protect the appointment, promotion, evaluation and disciplinary measures concerning judges against possible undesirable influence. In Finland, the appointment procedure for permanent judges is in line with the recommendations of the Venice Commission and does not appear to be based on political or personal considerations at any structural level. On the other hand, the situation in Finland is more problematic for fixed-term judges. The situation in Finland appears to be positive with regard to the right of judges to remain in office and their dismissal, and there does not appear to be any signs of external pressure in Finland either. As far as Finland is concerned, there does not appear to be any question of widespread distrust of the judiciary.