



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Suomen perustuslain takeet tuomioistuinten riippumattomuudelle

Perus- ja ihmisoikeudet lainsäädäntö- ja oikeuskäytännössä
OM-työ

Laatija:
Iida Knaappila

10.05.2022

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Tutkielma

Oppiaine: Oikeustiede

Tekijä: Iida Knaappila

Otsikko: Suomen perustuslain takeet tuomioistuinten riippumattomuudelle

Ohjaaja: Veli-Pekka Viljanen

Sivumäärä: 71 sivua

Päivämäärä: 10.05.2022

Tutkielman tarkoituksena on selvittää lainopin ja oikeusvertailun avulla, millaiset Suomen perustuslain muodolliset takeet turvaavat suomalaisten tuomioistuinten riippumattomuutta. Oikeusvertailua käytetään Suomen ja Ruotsin perustuslakien vertailuun. Ruotsi on suotuisa vertailukohta etenkin maiden pitkän yhteisen oikeushistorian sekä oikeuskulttuurien yhteneväisyyden vuoksi.

Vaikka tuomioistuinten riippumattomuus on globaalisti kasvanut vuosien saatossa, esimerkiksi Puolassa ja Unkarissa on heikennetty tuomioistuinten riippumattomuutta. Unkarin ja Puolen kehitys on aiheuttanut keskustelua myös Suomen tuomioistuinten riippumattomuuden takeiden riittävydestä mahdollisina poikkeuksellisina aikoina.

Tuomioistuinten riippumattomuus on laajasti hyväksytty oikeusvaltioperiaatteen osatekijä sekä ilmentymä modernista vallanjako-opista. Tuomioistuimen riippumattomuuden käsite on riippuvainen oikeuskulttuurista. Tutkielmassa määrittelen tuomioistuinten riippumattomuuden laajasti jatkuvaksi tilaksi, jossa tuomioistuimet ja tuomarit ovat lainkäytössään vapaita kaikkien tahojen – niin sisäisten kuin ulkoisten – vaikutusyrityksiltä.

Tutkielman keskeisin lähde on Suomen perustuslaki esitöineen. Muita keskeisiä lähteitä ovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntö, Euroopan neuvoston ja Venetsian komission erinäiset suositukset sekä tuomioistuinten riippumattomuutta käsittelevä kansallinen ja kansainvälinen oikeuskirjallisuus. Oikeusvertailevan otteen vuoksi tutkielmassa tarkastellaan myös Ruotsin perustuslakeja sekä ajankohtaisia selvityksiä.

Suomen tuomioistuinten riippumattomuus on kaiken kaikkiaan vahva. Merkittävimmät reunaehdot tuomioistuinten riippumattomuudelle voidaan johtaa perustuslain 3 §:n 3 momentin säännöksestä, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Myös riippumattomuuden takaavia takeita on laaja-alaisesti, vaikka muodolliset oikeudelliset takeet ovat suurimmalta osin määritelty tavallisen lain tasolla. Toisaalta perustuslain takeet tuomioistuinten riippumattomuudelle ovat kattavat verrattaessa niitä EIT:n oikeuskäytännön asettamiin minimivaatimuksiin. Tuomioistuinten riippumattomuuden periaate on nostettu valtiojärjestyksen perustaksi ja riippumattomuus on taattu muun muassa tuomareiden korostetun vahvalla virassapysymisoikeudella. Muodollisten takeiden lisäksi Suomessa on onnistuttu rakentamaan kestävä, läpinäkyvä ja uskottava tuomioistuinjärjestelmä.

Katson, että nykyisiä perustuslaillisia takeita tulisi vahvistaa silti mahdollisia poikkeuksellisia tilanteita silmällä pitäen, sillä perustuslainsäätämisen järjestys tarjoaa takeille tavallisia lakeja vahvemman suojan. Perustuslaissa voitaisiin säännellä tarkemmin muun muassa määräaikaisten tuomareiden sekä korkeimpien oikeuksien jäsenten määrästä, tuomareiden sivutoimista, Tuomioistuinviraston roolista sekä tuomareiden nimittämismenettelystä.

Avainsanat: tuomioistuinten riippumattomuus, oikeusvaltio, perustuslait, tuomioistuinlaitos, tuomioistuimet, tuomiovalta, vallanjako, valtiosääntöoikeus

Sisällys

Suomen perustuslain takeet tuomioistuinten riippumattomuudelle.....	I
Lähteet.....	IV
Lyhenteet.....	XI
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkielman tausta ja tarkoitus.....	1
1.2 Rakenne ja rajaukset.....	3
1.3 Teoriat ja metodit	6
2 Tuomioistuinten riippumattomuuden merkitys ja sisältö.....	10
2.1 Tuomioistuimen riippumattomuuden sisältö ja takeet.....	10
2.1.1 Lähtökohtana oikeusvaltioperiaate ja vallanjako-oppi	10
2.1.2 Käsitteen määrittelyä ja riippumattomuuden laajuus	14
2.1.3 Institutionaalinen ja individualistinen riippumattomuus.....	17
2.1.4 Riippumattomuuden mittarit sekä riskien jaottelua	20
2.2 Katsaus EU-maiden tuomioistuinten riippumattomuuteen	23
2.2.1 EU-maiden tuomioistuinten riippumattomuuden tila	23
2.2.2 Viimeaikaisia heikennyksiä tuomioistuinten riippumattomuuteen	24
3 Kansainvälinen ja kansallinen sääntely	27
3.1 EIT:n oikeuskäytäntö	27
3.1.1 EIS:n 6. artiklan sisältö	27
3.1.2 Individualistinen riippumattomuuden vaatimukset.....	29
3.1.3 Institutionaalinen riippumattomuuden vaatimukset	31
3.2 Euroopan neuvoston suositukset.....	33
3.2.1 Euroopan neuvoston soft law'n välineitä	33
3.2.2 Tuomioistuinten riippumattomuuden määritelmä ja siitä säättäminen perustuslain tasolla	35
3.2.3 Individualistiseen riippumattomuuteen liittyvät takeet	37
3.2.4 Tuomioistuinten hallinto, riittävät resurssit ja muut institutionaaliset takeet.....	39
3.3 Suomen perustuslain lähtökohdat.....	40
3.3.1 Tuomioistuinten riippumattomuus valtiojärjestyksen perustana	40
3.3.2 Tuomioistuinten tehtävät ja toimivalta	44
3.3.3 Ekskursio: Armahtamisoikeusinstituution suhde tuomioistuinten riippumattomuuteen.....	48
4 Suomen perustuslain puutteet ja haasteet tuomioistuinten riippumattomuuden takaamiseksi	50
4.1 Individualistisen riippumattomuuden takeiden ongelmakohdat.....	50
4.1.1 Tuomareiden nimittäminen	50
4.1.2 Tuomarin virassapysymisoikeus ja eläkeikä	55
4.1.3 Määräaikaisten virkasuhteiden sääntely	57
4.1.4 Tuomareiden taloudellinen riippumattomuus ja sivutoimet	60
4.2 Institutionaalisen riippumattomuuden takeiden ongelmakohdat	62
4.2.1 Tuomioistuinviraston merkitys, tuomioistuinten resurssit ja tulosohtaus	62
4.2.2 Korkeimpien oikeuksien kokoonpanon ja jäsenten määrän sääntely.....	66
5 Yhteenveto.....	69

Lähteet

Kirjallisuus

- Aung, Nge Nge, Principle of Irremovability of Judges: Judicial Independence in Hungary. *Journal of Education Culture and Society* 10 (2) 2019.
- Chen, Guorong – Wang, Zhiyuan, Climbing to the Top? How Globalized Competition for Capital Affects Judicial Independence. *St Comp Int Dev* 56 2021.
- Dicey, A. V., *The Law of the Constitution*. OUP Oxford 2013, s. 1-522.
- Dimitropoulos, Georgios, Measuring Judicial Independence in International Law: Putting Together the Pieces of the Puzzle, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (24) 2017, s. 531-551.
- Feld, Lars P. – Voigt, Stefan, Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators, *European Journal of Political Economy* (19) 2003.
- Foster, Nigel G. – Sule, Satish, *German Legal System & Laws*. Oxford University Press 2003, s. 164-165.
- Ginsburg, Tom, *Judicial Independence in East Asia: Implications for China*. Cambridge University Press (295) 2010.
- Hallberg, Pekka, *The Rule of Law*. Edita. Helsinki 2004.
- Hallberg, Pekka, Oikeusturva (PL 21 §), s. 783–809 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeudet*. 2., uud. p., Helsinki 2011.
- Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä, s. 29–61 teoksessa Hallberg ym., *Perusoikeudet*. 2., uud. p., Helsinki 2011.
- Hautamäki, Veli-Pekka, Tuomioistuinaktivismi tutkimuskohteena. *Oikeus* 2/2003, s. 170–180.
- Husa, Jaakko, Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste? *Oikeus* (32) 2003, s. 4-25.
- Husa, Jaakko, *Oikeusvertailu: teoria ja metodologia*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2013.
- Hyttinen, Tatu, Rikos, rangaistus ja armahdus teoksessa Hyttinen, Tatu – Jokela, Antti – Tapani, Jussi – Vuorenpää Mikko (toim.), Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012 Rikoksesta rangaistukseen, juhlaulkaisu Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2012.
- Jyränki, Antero, *Uusi perustuslakimme*. Turku Iura nova 2000.
- Jyränki, Antero, Montesquieu, s. 153-167 teoksessa Tontti et al. (toim.), *Filosofien oikeus*. Helsinki 2001.

- Keilitz, Ingo, Viewing Judicial Independence and Accountability through the “Lens” of Performance Measurement and Management. *International Journal for Court Administration*, 9(3) 2018, s. 23–36.
- Knuuttila, Simo, *Aristoteles: Nikomakhoksen etiikka*. Gaudeamus 2012.
- Kosař, David – Spáč, Samuel, Conceptualization(s) of Judicial Independence and Judicial Accountability by the European Network of Councils for the Judiciary: Two Steps Forward, One Step Back. Vol. 9 No 3. *International Journal for Court Administration* 2018.
- Korpisaari, Päivi, Sananvapaus verkossa – yksilöön kohdistuva vihapuhe ja verkkoalustan ylläpitäjän vastuu. *Lakimies* 7–8/2019, s. 928-952.
- Koskenniemi, Johannes, Armahdus Suomessa ja muualla. *Defensor Legis* 4/2021, s. 919-941.
- Kotkas, Toomas, Armahdusinstituutio – oikeuden, moraalin ja politiikan leikkauspisteessä. *Lakimies* 4/2000, s. 566–588.
- Laakso, Seppo, *Lainopin teoreettiset lähtökohdat*. Tampere 2012.
- Matczak, Marcin, *Poland’s Constitutional Crisis: Facts and interpretations*. The Foundation for Law, Justice and Society 2018.
- Mantila, Anu, Saako myös tämän sanoa? Milloin puhe muuttuu rangaistavaksi vihapuheeksi. *Oikeus* (49) 2020, s. 54–171.
- Pellonpää, Matti et al, *Euroopan ihmisoikeussopimus. 6., uudistettu painos*. Alma Talent. Helsinki 2018.
- Pellonpää, Matti, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansallisen oikeuden kehitys – haittaa vai hyötyä? *Lakimies* 7–8/2009, s. 1125–1140.
- Pitkäranta, Ann-Mari, Tuomioistuinvirasto – tehokkaan ja riippumattoman tuomioistuintyön edellytys vai riippumattomuuden sumuverhoa? s. 121-142 teoksessa *lura novit curia – Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta. toim. Altti Mieho*. Edita Publishing Oy 2013.
- Rankin, Micah B, Mapping Judicial Independence: Toward a Comparative Taxonomy. *Global Journal of Comparative Law* (2) 2013, s. 1-26.
- Raz, Joseph, The rule of law and Its Virtue. *The Law Quarterly Review* (93) 1977.
- Riepula, Esko – Kultalahti, Jukka – Pohjolainen, Teuvo, Kenellä valta valtiossa – Kuningaiden ja säätyjen vallasta kansan valtaan. *Perustuslakiemme pitkä kaari*. Vastapaino 2019.
- Saraviita, Ilkka, *Perustuslaki 2000*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2000.
- Saraviita, Ilkka: *Perustuslaki. 2., uud. p.* Talentum 2011.
- Scheppele, K. L, The rule of law and the Frankenstate: Why governance checklists do not work. *Governance* 26(4) 2013. s. 559-562.

- Sillen, J, The concept of "internal judicial independence" in the case law of the European Court of Human Rights. *European Constitutional Law Review*, Vol. 15(1) 2019.
- Sipponen, Kauko, Lainsäädäntövallan delegoiminen: Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussäntöjen hierarkiasta. Suomalainen lakimiesyhdistys 1965.
- Stone Sweet, Alec, *Governing with Judges*. Oxford 2000.
- Sunnqvist, Martin, The Changing Role of Nordic Courts. In *Rethinking Nordic Courts. Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice*. Springer (90) 2021.
- Tapanila, Antti, Tuomarin eettiset periaatteet. *Oikeustiede - Jurisprudentia XLVI:2013*.
- Tuori, Kaarlo, Tuomarit ja tuomioistuimet suomalaisessa oikeuskulttuurissa. *Lakimies* 2000. s. 1049-1059.
- Tuori, Kaarlo, Tuomarivaltio – uhka vai myytti? *Lakimies* 6/2003. s. 915–943.
- To, Van-Hoa. *Judicial Independence: A Legal Research on Its Theoretical Aspects, Practices from Germany, the United States of America, France, Vietnam, and Recommendations for Vietnam*. Jurisförlaget i Lund 2006.
- Uotila, Jaakko, *The Finnish Legal System*. The Union of Finnish Lawyers Publishing Company Ltd 1966.
- Van Dijk, Frans – Vos Geoffrey, A Method for Assessment of the Independence and Accountability of the Judiciary. *International Journal for Court Administration* (9) 2018. s. 1-23.
- Viljanen, Veli-Pekka, Eurooppalaistuminen valtioelinten välisissä suhteissa. *Lakimies* 7–8/2003.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perustuslain muuttamisesta ja muuttamatta jättämisestä. teoksessa Kanninen, Heikki – Koskinen, Hannu – Rosas, Allan – Sakslin, Maija – Tuori, Kaarlo (toim.), *Puhuri käy – Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme*. Edita Publishing Oy. Helsinki 2009.
- Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi, *Rikosprosessioikeus. 2, Rikosprosessin osalliset*. Helsinki: WSOY 2004.
- Virolainen, Jyrki, *Jääviysongelmista parveketupakointijutussa (KKO 2008:7) Defensor Legis N:o 2/2008*.

Virallislähteet

- CCJE (2001) OP N°1. Opinion n°1 on independence of judges.
- CCJE(2010)2 final. Opinion No. 13 on the Role of Judges.
- CCJE (2010)3 final. Magna Carta of Judges.

CCJE-BU(2017)11. Report on judicial independence and impartiality in the Council of Europe Member States 2017'.

CDL-AD(2008)010. Opinion No. 420 / 2007. Opinion on the Constitution of Finland. Strasbourg 2008.

CDL-AD(2010)004. Report on the Independence of the Judicial System.

CDL-AD(2020)018. Interim Report on the Measures Taken in the EU Member States as a Result of the Covid-19 Crisis and Their Impact on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights.

CM/Rec(2010)12. Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities. Strasbourg 2011.

COM(2017) 835 final. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa.

COM(2020) 580 final. Euroopan komissio, Oikeusvaltiokertomus 2020.

COM(2021) 700 final. Euroopan komissio, Oikeusvaltiokertomus 2021 – Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa.

Dir. 2020:11. Regeringkansliet. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende: Beslut vid regeringssammanträde, Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 2020.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 109/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

HE 136/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi.

K 15/2020 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019.

KM 2003:3. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Oikeusministeriö 28.11.2003.

LaVL 9/1998 vp – HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

LaVL 5/2019 vp – HE 29/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioiksi vuodelle 2020.

LaVL 3/2020 vp – VNS 1/2020 vp. Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021—2024.

- LaVL 8/2020 vp – HE 146/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021.
- LaVL 11/2021 vp – VNS 3/2021 vp. Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022—2025.
- OKV/1350/1/2012. Päätös kantelusta, ylimpien tuomioistuinten jäsenten nimittämismenettely.
- PeVL 3/1994 vp – HE 109/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 3 hallituksen esityksestä laiksi neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi
- PeVL 35/2005 vp – HE 91/2005 vp. Hallituksen esitys eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta.
- PeVL 2/2006 vp – HE 85/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta.
- PeVL 55/2006 vp – HE 202/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi valitusasioiden siirtämisestä toisessa hovioikeudessa käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi sekä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 13 §:n muuttamisesta.
- PeVL 26/2009 vp – HE 132/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta.
- PeVL 14/2016 vp – HE 7/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- PeVL 49/2018 vp – HE 136/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- PeVM 5/2005 vp – HE 102/2003 vp. Hallituksen esitys laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Prop. 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri- och rättigheter. m. m.
- SOU 1972:15. Grundlagberedningen. Regeringsform.
- SWD (2020) 316 final. Euroopan komissio. Oikeusvaltiokertomus 2020, Ukrainan maakohtainen luku.
- SWD(2021) 708 final. Euroopan komissio. Oikeusvaltiokertomus 2021, Viron maakohtainen luku.
- SWD(2021) 711 final. Euroopan komissio. Oikeusvaltiokertomus 2021, Suomen maakohtainen luku.
- SWD(2021) 712 final. Euroopan komissio. Oikeusvaltiokertomus 2021, Ranskan maakohtainen luku.

SWD(2021) 719 final. Euroopan komissio. Oikeusvaltiokertomus 2021, Ranskan maa-kohtainen luku.

SWD(2021) 725 final. Euroopan komissio. Oikeusvaltiokertomus 2021, Ruotsin maa-kohtainen luku.

TIV/448/2021. Tuomioistuinviraston lausunto valtion toimitilastrategian uudistamisesta.

VN 2021:48. Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta.

VN 27620/2021. Asettamispäätös oikeudenkäytön kehittämisryhmästä.

VN 2650/2021. Asettamispäätös valtion toimitilastrategian uudistamisesta.

Internetlähteet

Hirttotuomiolla uhattu tuomari maalittamisesta: "Mikä on se viimeinen pisara, että asialle tehdään jotakin?" <https://yle.fi/uutiset/3-11015205> (Luettu 26.01.2022)

Järjestelmällinen häirintä ja maalittaminen – Lainsäädännön arviointia. Valtioneuvoston selvitys 2020:3. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162579/3-2020-VN%20Selvitys.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Luettu 22.1.2022)

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Komiteanmietintö 2003:3. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75857/omkm_2003_3_tuomioistuinlaitoksen_kehittamiskomitean.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Luettu 4.1.2022)

Oikeusministeri Henriksson aikoo pohtia, voiko osan perustuslain pykälistä lukita lainsäätäjien ulottumattomiin <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000008385256.html> (Luettu 20.01.2022)

Presidentti Kari Kuusiniemi: Oikeusvaltion uhkatekijät ja ilmastonmuutos huolenaiheita. <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2021/presidenttikari-kuusiniemioikeusvaltionuhkatekijatjailmastonmuutoshuolenaiheita.html> (Luettu 4.5.2022)

Sanat ovat tekoja. Vihapuheen ja nettikiusaamisen vastaisten toimien tehostaminen. Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriön julkaisuja 2019:23. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161613/SM_23_19_Sanat%20ovat%20tekoja%20Vihapuhe%20ja%20nettikiusaamisen%20vastaisten%20toimien%20tehostaminen_final.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Luettu 3.1.2022)

Rakenteellista korruptiota tuomioistuimissa? <http://jyrkivirolainen.blogspot.com/search/label/esteellisyys%20%28tuomarin%29> (Luettu 5.5.2022)

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

AB Kurt Kellermann v. Ruotsi (26.10.2004)
Baka v. Unkari (23.6.2016)
Barfod v. Tanska (22.2.1989)
Brudnicka ym. v. Puola (3.6.2005)
Bryan v. Yhdistynyt kuningaskunta (22.11.1995)
Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta (28.6.1984)
De Cubber v. Belgia (26.10.1984)
DRAFT - OVA a.s. v. Slovakia (9.9.2015)
Engel ym. v. Alankomaat (8.6.1976)
Ettl ym.v. Itävalta (23.4.1987)
Findlay v. Yhdistynyt kuningaskunta (25.2.1997)
Henryk Urban ja Ryszard Urban v. Puola (30.11.2010)
Incal v. Turkki (9.6.1998)
Kleyn ym. v Alankomaat (6.5.2003)
Langborger v. Ruotsi (22.6.1989)
Le Compte, Van Leuven and De Mayere v. Belgia (23.6.1981)
Luka v. Romania (10.1.2012)
Maktouf ja Damjanović v. Bosnia ja Hertsegovina (18.7.2013)
Martinie v. Ranska (12.4.2006)
McGonnell v. Yhdistynyt kuningaskunta (8.2.2000)
McKay v. Yhdistynyt kuningaskunta (3.10.2006)
Pabla Ky v. Suomi (22.6.2004)
Piersack v. Belgia (1.10.1982)
Procola v. Luxemburg (28.9.1995)
Sacilor Lormines v. Ranska (9.11.2006)
Sovtransavto Holding v. Ukraina (25.7.2002)
Stafford v Yhdistynyt kuningaskunta (28.5.2002)
Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Puola (7.5.2021)

Euroopan unionin tuomioistuin

Tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola, C-619/18, EU:C:2019:531.
Tuomio 15.7.2021, komissio v. Puola, C-791/19, EU:C:2021:596.

Lyhenteet

CCJE	Consultative Council of European Judges
CEPEJ	European Commission for the Efficiency of Justice
CoM	Committee of Ministers
EIS	Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ENCJ	European Network of Councils for the Judiciary
EU	Euroopan unioni, European Union
HAO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HM	Hallitusmuoto (94/1919)
HO	hovioikeus
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KO	käräjäoikeus
LaVL	lakivaliokunta
MCJ	Magna Carta of European Judges
OikTL	laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PeVL	perustuslakivaliokunta
RL	rikoslaki (39/1889)
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Euroopan unionista tehty sopimus
TuomioistuinL	Tuomioistuinlaki (673/2016)
YK	Yhdistyneet kansakunnat, United Nations (UN)
VirkamL	Valtion virkamieslaki (750/1994)
vp	valtiopäivät

1 Johdanto

1.1 Tutkielman tausta ja tarkoitus

Vallanjakoa eri valtioelinten välillä voi verrata Homeroksen muinaiskreikkalaiseen Odysseiarunon kohtaukseen.¹ Runossa Odysseus selviää seireenien hengenvaarallista laulusta siten, että hän pyytää miehistöään sitomaan hänet kiinni laivan mastoon. Mastoon sitomisesta ei olisi kuitenkaan mitään hyötyä, mikäli Odysseus olisi voinut itse määrittää, kuinka miehistön tulisi sitoa hänet. Vertauskuvan ajatus on yksinkertainen: tuomioistuinlaitoksen tulee olla riippumaton muista valtioelimistä, jotta se voi täyttää perustuslaillisen roolinsa riippumattomana tuomiovalan käyttäjänä. Jos esimerkiksi toimeenpanovalta voisi puuttua oikeuslaitoksen toimintaan tarvittaessa silloin, kun se ei pitäisi tuomarin ratkaisusta, valtiovaltojen välinen tasapaino ei toteutuisi.

Tästä syystä tuomioimen riippumattomuus on toimivan oikeusjärjestelmän *sine qua non*, oikeusvaltion ehdoton edellytys.² Kaiken kaikkiaan tuomioistuinten riippumattomuus onkin lisääntynyt jatkuvasti, mikäli tuomioistuinten riippumattomuutta tarkastellaan globaalisti.³ Myös Euroopan komission oikeusvaltiokertomus vuodelta 2021 on osoittanut myönteisiä kehityskulkuja monissa jäsenvaltioissa.⁴

Samaan aikaan tuomioistuimen riippumattomuutta ei voida pitää itsestäänselvyytenä. Viime aikoina Euroopan unionissa (EU) on käyty laajaa poliittista ja oikeudellista keskustelua tuomioistuinlaitosten riippumattomuuden puutteista tietyissä EU-jäsenvaltioissa. Syyttävät sormet ovat kohdistuneet etenkin Unkarin ja Puolan suuntaan.⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on muun muassa todennut asiassa *Baka v. Unkari*, että Unkarin korkeimman oikeuden entisen presidentin sananvapautta oli rikottu.⁶ Lisäksi Euroopan komission vuoden 2021 oikeusvaltiokertomuksessa ollaan oltu huolissaan Unkarin hallituksen ja tiedotusvälineiden toimista unkarilaisia tuomareita ja oikeuden ratkaisuja kohtaan.⁷

¹ Dijk – Vos 2018, s. 4.

² Rankin 2013, s. 1.

³ Valtiot ovat esimerkiksi parantaneet oikeudellista riippumattomuuttaan globalisoituneen kilpailun vuoksi ja houkutellakseen suoria ulkomaisia suoria sijoituksia. Ulkomaisille sijoittajille on tärkeää, että paikalliset tuomioistuimet ovat riippumattomia. Ks. Chen & Wang 2021, s. 513-530.

⁴ Ks. Euroopan komissio, Oikeusvaltiokertomus 2021 – Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa.

⁵ Ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEUT) 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa COM(2017) 835 final. Ks. myös Euroopan neuvoston 'Report on judicial independence and impartiality in the Council of Europe Member States 2017', CCJE-BU(2017)11.

⁶ EIT, *Baka v. Hungary*, 23 kesäkuu 2016.

⁷ Euroopan komissio, Oikeusvaltiokertomus 2021 – Unkarin valtiokohtainen luku.

Vaikka suomalaisen oikeusjärjestelmään on syvälle juurtunut *oikeusvaltioperiaate* ja tuomioistuinten riippumattomuuden perinne⁸, suomalaiset tuomarit ja valtion viranomaiset ovat viime vuosina esittäneet huoliaan tuomioistuinten riippumattomuuteen kohdistuvista mahdollisista uhkista. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti on todennut, että Suomen tulisi varautua mahdollisiin hyökkäyksiin oikeusvaltioperiaatetta vastaan.⁹ Lisäksi oikeusministeriö on asettanut työryhmän arvioimaan tuomioistuinten oikeudenkäytön kehityssuuntien ja nykyisen tuomioistuinrakenteen tarkoituksenmukaisuutta.¹⁰ Yksi työryhmän tarkastelukohteista on tuomioistuinten riippumattomuuden takeiden riittävyys.¹¹ Lisäksi on monia muita rinnakkaisia tutkimusprojekteja, muun muassa VN TEAS:in Oikeusvaltio, Suomi ja Euroopan unioni -tutkimus¹² sekä valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta.¹³ Lisäksi lakivaliokunnan mukaan tarvitaan hallituksen selvitys tuomioistuinlaitoksen nykyisistä toimintaedellytyksistä.¹⁴ Lakivaliokunta on ollut erityisen huolestunut tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksen riittämättömyydestä ja siitä, että monilla tuomareista ja muista tuomioistuinlaitoksen henkilöstöstä on määräaikainen virka vakituisen sijaan.¹⁵

Tuomioistuinten riippumattomuutta tutkittu kattavasti suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa 1970-luvulta 2000-luvun alkupuolelle asti. Lisäksi mainitut raportit, hankkeet ja kannanotot osoittavat, että tuomioistuinten riippumattomuuden tärkeys sekä riippumattomuuden mahdollisia uhkatekijöitä on tunnistettu laajasti myös viime aikoina. Viimeaikaisissa kotimaisissa tutkimuksissa ei ole kuitenkaan kiinnitetty huomiota tuomioistuinten riippumattomuuteen Suomen perustuslain (731/1999, *perustuslaki*, PL) asettamien takeiden näkökulmasta.

Perustuslaki on kaiken lainsäädännön ja vallankäytön perusta.¹⁶ Oikeusvaltioperiaatteen nojautuvissa demokraattisissa valtioissa tuomioistuinlaitoksen rooli määräytyy perustuslain ja kansainvälisten sopimusten mukaisesti. Siksi tuomioistuinten riippumattomuutta tarkastelta-

⁸ Ks. Euroopan komissio, Oikeusvaltiokertomus 2021 – Suomen valtiokohtainen luku. Luvussa todetaan, että ”Suomen oikeuslaitosta pidetään edelleen hyvin riippumattomana.”

⁹ KHO: Presidentti Kari Kuusiniemi: Oikeusvaltion uhkatekijät ja ilmastonmuutos huolenaiheita. <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2021/presidenttikarikuusiniemioikeusvaltionuhkatekijatjailmastonmuutoshuolenaiheita.html>.

¹⁰ OM, VN/27620/2021.

¹¹ OM, VN/27620/2021, s. 5-6.

¹² Ks. lisää VN-TEAS-tutkimuksen sivuilta: <https://researchportal.helsinki.fi/fi/projects/oikeusvaltio-suomi-ja-euroopan-unioni-vn-teas-tutkimus>.

¹³ Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163149/VN_2021_48.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁴ LaVL 11/2021 – vp VNS 3/2021 vp.

¹⁵ ks. LaVL 8/2020 vp, LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp.

¹⁶ Rieppola, Kultalahti & Pohjolainen 2019, s. 18.

essa perustuslakiin on syytä kohdentaa tarkempaa huomioita. Vaikka perustuslaki ei estä kaikkia tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen kohdistuvia mahdollisia uhkia, perustuslainsäätämisenjärjestys hillitsee pikaisimmat ja mahdollisesti hätiköidyt perustuslain muutospyrkimykset. Perustuslakia muutettaessa on enemmän aikaa varmistaa, että muutosten seuraukset on harjattu perusteellisesti. On myös huomioitava viimeaikaiset kannanotot osan perustuslain pykälän muuttamisesta muuttamattomiksi.¹⁷

Tätä taustoitusta vasten *tutkimuksen tavoitteena on tutkia tuomioistuinten riippumattomuuden sisältöä ja perustuslain muodostamia takeita riippumattomuuden kannalta sekä selvittää, tarvitseeko perustuslakiin tehdä muutoksia tai tarkennuksia, jotta tuomioistuinten riippumattomuutta voidaan suojella riittävästi myös poikkeuksellisina aikoina.*

1.2 Rakenne ja rajaukset

Tutkielman tarkoituksena on systematisoida, millaisia perustuslaillisia takeita on suunniteltu tuomioistuinten riippumattomuuden takaamiseksi ja arvioida mahdollisia ratkaisuja perustuslain kehittämiseksi etenkin tuomioistuinten riippumattomuuden merkityksen tarkastelulla, käsitteen määrittelyn, EIT:n oikeuskäytännön ja oikeusvertailun avulla. Tutkimusaihetta rajatakseni tarkastelen tutkielmassa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta tuomioistuimeen ja tuomareineen sen sijaan, että tarkastelisin koko oikeuslaitoksen riippumattomuutta. Tuomioistuinlaitoksella tarkoitan Jyrängin määritelmän mukaisesti tuomioistuinten muodostamaa kokonaisuutta, kun taas oikeuslaitokseen kuuluu Jyrängin määrittelyn mukaan tuomioistuinlaitoksen ohella poliisi, syyttäjälaitos ja täytäntöönpanoviranomaiset.¹⁸

Keskityn tarkastelussani etenkin yleisiin tuomioistuihin ja hallintotuomioistuihin. Yleisiin tuomioistuihin kuuluvat Suomessa käräjäoikeudet (KO), hovioikeudet (HO) ja korkein oikeus (KKO). Hallintotuomioistuihin ovat hallinto-oikeudet (HAO), Ahvenanmaan hallintotuomioistuin sekä korkein hallinto-oikeus (KHO). Erityistuomioistuihin ovat markkinaoikeus, työtuo-
mioistuin, vakuutus-oikeus sekä valtakunnanoikeus. Erityistuomioistuihin liittyisi monia mie-

¹⁷ HS: Oikeusministeri Henriksson aikoo pohtia, voiko osan perustuslain pykälästä lukita lainsäätäjien ulottumattomiin <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000008385256.html>.

¹⁸ Jyränki 2000, s. 239.

lenkiintoisia riippumattomuuteen liittyviä erityiskysymyksiä kuten tuomioistuimen kokoonpanoon liittyviä erityiskysymyksiä.¹⁹ Näitä erityiskysymyksiä olisi kuitenkin tarkasteltava erillisissä tutkielmissa tutkimusekonomisista syistä. Olen lisäksi rajannut tutkielman tarkastelusta lautamiesjärjestelmän ja lautamiehien riippumattomuuden, sillä lautamiesjärjestelmän merkitys oikeusjärjestelmässämme on vähentynyt jatkuvasti.²⁰ Myös lautamiehien riippumattomuuden ja puolueettomuuden tarkastelu vaatisi oman tutkimuksensa.

Tutkimuskysymyksen käsittelemiseksi tutkielma on ryhmitelty kolmeen eri käsittelylukuun. Käsittelyluvuissa tarkastelen tutkielman pääkysymystä seuraavien apukysymysten avulla:

- Tarkoittaako tuomioistuinten riippumattomuus tuomioistuinten täydellistä autonomiaa muista valloista? Mikäli ei, kuinka paljon yhteistyötä valtioelinten välillä voi olla?
- Mitä tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan kansainvälisen ja kansallisen oikeuskirjallisuuden valossa? Mistä tahoista tuomioistuimen tulee olla riippumaton? Millaisia tuomioistuinten riippumattomuuden uhkia ja sääntelyn vajavaisuuksia muissa Euroopan maissa on havaittu?
- Millä tavoin EIT:n oikeuskäytäntö, Euroopan neuvoston suositukset ja raportit sekä Suomen perustuslaki sääntelee tuomioistuinten riippumattomuudesta?
- Tulisiko perustuslakia täsmentää tai muuttaa, jotta tuomioistuinten riippumattomuus olisi riittävästi taattu myös poikkeuksellisina aikoina? Millä tavoin?

Johdannon jälkeinen luku koostuu oikeusvaltioperiaatteen ja vallanjako-opin historiallisesta ja teoreettisista tarkastelusta. Oikeusvaltioperiaatteen ja vallanjaon lähtökohtien käsittely antaa kattavat eväät tuomioistuimen riippumattomuuden tarkastelulle. Oikeusvaltioperiaatetta ja vallanjakoa käsitellessä keskityn kuitenkin tutkimuskysymystä palvellen vain tuomiovalttaan. Lisäksi luvussa määritellään tuomioistuimen riippumattomuuden sisältö, sen takaavia osatekijöitä

¹⁹ Ks. lisää työtuomioistuinten kokoonpanosta esim. EIT:n ratkaisu asiassa *Ab Kurt Kellermann v. Ruotsi*, kohta 60. Suomen työtuomioistuinten kokoonpanosta tarkemmin esim. PeVL 14/2016 vp, s. 8-9. Ks. Virolaisen esittämä kritiikki vakuutus oikeuden lääkärijäsenten puolueettomuuden heikentymisestä ja kytköksistä vakuutusyhtiöihin Jyrki Virolaisen blogikirjoituksesta 12. elokuuta 2012 <http://jyrkivirolainen.blogspot.com/search/label/es-teellisyys%20%28tuomarin%29>.

²⁰ Ks. Tuomioistuinviraston päätös TIV/67/202. Todettakoon myös, että lautamiesjärjestelmää olisi mahdollista tarkastella tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta etenkin lautamiesten nimittämisjärjestelmän näkökulmasta. Kuitenkin katson, että lautamiehillä on vahva riippumattomuuden suoja, sillä lautamiehiä ei voi vapauttaa tehtävästään ilman perusteellista tutkintaa (HE 1/1998 s. 159-160). EIT:n mukaan maallikkojäsenten olemassaolo ei ole vastoin 6(1) artiklaa. Ks. *Le Compte ym. v. Belgia*, kohta 58.

sekä esitellään käsitteen sisältöön liittyviä haasteita kansainvälisen ja kotimaisen oikeuskirjallisuuden avulla. Tutkimusekonomisista syistä tutkimus käsittelee vain eurooppalaisia käsityksiä tuomioistuinten riippumattomuudesta.

Toisessa käsittelyluvussa läpikäydään voimassaolevaa tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyvää kansainvälistä ja kansallista sääntelyä. Luvussa teen pikaisen katsauksen EU:n jäsenvaltioiden tuomioistuinten riippumattomuuden tilaan ja tarkastelen ongelmakohtia, joita muissa maissa on havaittu. Tutkielman kansainvälisenä aineistona hyödynnetään etenkin Suomen näkökulmasta tärkeimpiä säännöksiä ja oikeuskäytäntöä, eli EIT:n oikeuskäytäntöä sekä Euroopan neuvoston suosituksia. EIT:n oikeuskäytäntö on merkittävässä roolissa, sillä EIT:n oikeuskäytännön on kuvattu tarjoavan "keskeiset normit, joita on noudatettava tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseksi"²¹, ja siksi on tärkeää tutkia, onko perustuslaki linjassa EIT:n oikeuskäytännön kanssa. Tämän jälkeen tarkastelen yleisesti perustuslakia ja sen merkittävimpiä pykäläitä tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta.

Viimeisessä käsittelyluvussa arvioidaan perustuslain takeita sekä mahdollisia ongelmakohtia ja puutteita tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Koska aihetta ei voi läpikäydä aukottomasti, erityistarkastelun kohteena ovat teemat, jotka ovat tutkielmaa tehdessä nousseet merkittävimiksi Suomen tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Mainitsen perustuslakia tarkastellessani joitakin tärkeimpiä suomalaisia tuomioistuinten riippumattomuutta säänteleviä muita lakeja, mutta tutkielman aiherajauksen vuoksi arviointi kohdistuu perustuslakiin, eikä tutkielmassa siten keskitytä muiden lakien sisältöön tai mahdollisiin puutteisiin tarkemmin.

Koska huomioni kiinnittyy tutkielmassa merkittävimpiin riippumattomuuden takeisiin perustuslain näkökulmasta, en käsittele esimerkiksi tuomareiden maalittamista, joka on merkittävä ja ajankohtainen teema yksittäisten tuomareiden riippumattomuuden kannalta. Maalittamisella tarkoitetaan Korpisaaren mukaan järjestelmällistä toimintaa, jolla pyritään vaientaa esimerkiksi tuomareita tai vaikuttaa heidän toimintaansa uhkauksin tai levittämällä heidän tietojaan.²² Maalittamisen tavoitteena on vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.²³ Maalittamisella voi-

²¹ Euroopan komissio, Oikeusvaltiokertomus 2020 COM(2020) 580 final, s. 1-9.

²² Korpisaari 2019, s. 930.

²³ Sisäministeriön julkaisuja 2019:23, s. 10.

daan haitata vakavasti yhteiskunnan keskeisten instituutioiden toimintaa ja riippumattomuutta,²⁴ mutta siihen liittyvät sääntelytarpeet ovat enemmän rikosoikeudellisia kuin valtiösääntöoikeudellisia.

En myöskään tarkastele tutkielmassa laillisuusvalvontaa ja laillisuusvalvojien eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen riippumattomuutta, vaikkakin Venetsian komissio on Suomea koskevassa lausunnossa ottanut kantaa perustuslain 108 §:ään.²⁵ Perustuslain 108 pykälän mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet noudattavat toiminnassaan lakia. Venetsian komission lausunnon mukaan kyseisen pykälän sisältö loukkaa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta, sillä tuomioistuinten laillisuusvalvonta tulisi kuulua yksin ylemmän tuomioistuimen tehtäväksi.²⁶ Kuitenkin perustuslain valmisteluasiakirjoissa todetaan valvonnan olevan vain tuomioistuinten toiminnan laillisuuden jälkikäteistä valvontaa.²⁷

1.3 Teoriat ja metodit

Oikeusvaltioperiaate (englanniksi *Rule of Law*, saksaksi *Rechtsstaat* ja ranskaksi *État de Droit*) on yksi tämän päivän demokratioiden tärkeimmistä ja välttämättömmistä periaatteista.²⁸ EIT:n oikeuskäytännön valossa oikeusvaltioperiaate on perustuvanlaatuinen tekijä ihmisoikeuksien suojelemisessa.²⁹ Oikeusvaltioperiaate onkin yksi EU:n perusarvoista.³⁰ Oikeusvaltioperiaatteen yksi kulmakivistä on teoria *vallanjaosta*. Termin keksi 1700-luvun ranskalainen yhteiskunta- ja poliittinen filosofi Montesquieu.³¹ Suomessa vallanjako-oppi onkin ollut historiallisesti merkittävässä osassa oikeuden syvärakennetta,³² vaikkakin sen merkitystä nykyäänä ollaan viime vuosikymmeninä kyseenalaistettu oikeuskirjallisuudessa. Oikeusvaltioperiaatteen sekä vallanjaon merkitystä tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta käsitellään tarkemmin luvussa 2.1.

Tuomioistuimen riippumattomuus voidaan jakaa niin kutsuttuun oikeudelliseen (*de jure*) ja tosiasialliseen (*de facto*) riippumattomuuteen. *De jure* -riippumattomuus tarkoittaa muodollisten

²⁴ Ks. lisää Valtioneuvoston selvityksestä 2020:3, jossa arvioidaan muun muassa maalittamisen erilliskriminalisoinnin tarpeellisuutta.

²⁵ HE 1/1998 vp, s. 165.

²⁶ Venetsian komissio, CDL-AD(2008)010, s. 26.

²⁷ HE 1/1998 vp., s. 165.

²⁸ To 2006, s. 7.

²⁹ Sunnqvist 2021, s. 171.

³⁰ Ks. SEU:n 2 artikla.

³¹ Ks. lisää Montesquieusta Jyränki 2001.

³² Ks. Saraviita 2000, Husa 2003.

ja oikeudellisten instituutioiden ja sääntelyn olemassaoloa, joiden tarkoituksena on eristää tuomarit ja tuomioistuimet ulkoisilta vaikutuspyrkimyksiltä. *De facto* -riippumattomuus tarkoittaa tuomarin ja tuomioistuinten tosiasiallista riippumatonta käyttäytymistä. *De facto* -riippumattomuuden käsittely vaatisi empiiristä tutkimusmetodia, joten käsittelen tutkielmassa *de jure* -riippumattomuutta eli tuomioistuinten riippumattomuuden muodollisia takeita. Tarkastelen tarkemmin tuomioistuinten riippumattomuuden teoriaa ja luokittelua luvussa 2.1.

Tutkielmassa metodina käytetään ensisijaisesti lainoppia. Lainopin tutkimuskohteena on voimassaoleva oikeus ja sen tehtävänä on systematisoida sekä antaa tulkintakannanottoja normilauseiden sisällöstä.³³ Tutkielman tutkimuskysymykseen vastaamiseksi tarvitaan kuitenkin lainopin tueksi myös muita tutkimusmetodeja. Tuomioistuimen riippumattomuuden elementit ovat kuin palapelin palasia; pienemmät osat on asetettava oikeaan järjestykseen, jotta saadaan selville koko kuva.³⁴ Siksi tutkimuksessa käytetään lainopin lisäksi Scheppeleen kehittämää *oikeudellista analyysia (forensic legal analysis)*,³⁵ jossa lainsäädännön haasteita tarkastellaan "entä jos" (*what if*)-kysymyksin. "Entä jos" -kysymykset ovat hyödyllisiä tutkittaessa laajempia oikeusjärjestelmään liittyviä ongelmia ja pyrittäessä ottaa huomioon perustuslain kokonaisuuden systematiikka. Scheppeleen mukaan vain "entä jos"-kysymyksillä voidaan selvittää, miten perustuslaillinen järjestys toimii käytännössä.³⁶ Tutkielmassa pohdin esimerkiksi, mitä jos korkeimpien oikeuksien tuomareiden eläkeiästä ja määrystä ei säännellä perustuslain tasolla, korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle annetaan mahdollisuus istua erityiskokoonpanoissa tai jos Tuomioistuinvirastoa ei olisi.

Kokonaisuuden analysointi on tutkielman tematiikan kannalta ensisijaista. Mikäli perustuslain systematiikkaa ja kokonaisuutta ei oteta huomioon, tuomioistuinten riippumattomuutta ei voida taata. Kuuluu esimerkiksi perustuslain systematiikan toimimattomuudesta oli Saksan Weimarin perustuslaki vuodelta 1920, jonka 48 artikla antoi presidentille mahdollisuuden julistaa hätätilan sillä ehdolla, että parlamentti voi halutessaan hylätä julistuksen. Lisäksi perustuslain 25 artikla salli presidentin hajottaa eduskunnan kerran mistä tahansa syystä. Näin ollen presidentti vetosi ensin 25 artiklaan, sen jälkeen 48 artiklaan ja julisti hätätilan. Artiklat yhdessä johtivat siihen, ettei parlamentti voinut enää valvoa presidentin hätätilavaltuuksien käyttöä.³⁷

³³ Ks. tarkemmin lainopista Laakso 2012.

³⁴ Dimitropoulos 2017, s. 532.

³⁵ Scheppele, 2013, s. 559-562.

³⁶ *Ibid.*, s. 559-562.

³⁷ *Ibid.*, s. 559-562.

Tutkielman tarkoituksen kannalta lainopin ja Scheppelen oikeudellisen analyysin lisäksi on suotuisaa tutkia suomalaisten tuomioistuimen riippumattomuuden takeita oikeusvertailun avulla. Husan mukaan oikeusvertailussa on kyse ”vertailulla löydetyistä yhtäläisyyksistä ja eroista sekä yrityksestä selittää, mistä erot ja yhtäläisyydet johtuvat”.³⁸ Vertailevan oikeustieteellisen tutkimuksen arvostus ja määrä on jäänyt vähäiseksi Pohjoismaissa muihin Euroopan maihin verrattuna, vaikka sen tarpeellisuudesta oikeuspolitiikassa, oikeudellisten teorioiden muodostuksessa ja tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa on lähtökohtaisesti oltu samaa mieltä.³⁹

Oikeusvertailua suorittaessa on oleellista, että suoritettu vertailu palvelee tutkimuksen tarkoitusta. Julkisoikeuden katsotaan olevan kansallisten oikeuskulttuurien konvergenssista huolimatta vahvasti sidoksissa oikeuden ulkopuolisiin tekijöihin, kuten poliittiseen historiaan.⁴⁰ Siten oikeuskulttuuri eli muodollisen oikeusjärjestyksen ulkopuolelle sijoittuvat seikat⁴¹ tulee ottaa oikeusvertailussa huomioon. Tästä syystä tutkimuksessa käytetään yhdessä lainopin ja Scheppelen oikeudellisen analyysin kanssa tutkimusmetodina oikeusvertailua Ruotsin ja Suomen perustuslakien välillä. Oikeusvertailussa keskityn oikeusvertailun perusintressien kautta etsimään yhtäläisyyksiä (integratiivisuuden intressi) ja eroja (kontradiktiivisuuden intressi) vertailevien kohteiden välillä hankkiakseni ymmärrystä (pedagoginen intressi) sekä parantamalla oikeudellisen tiedon määrää (teoreettinen intressi).⁴²

Ruotsin lainsäädäntö on näkemykseni mukaan tärkein vertailukohde Suomen lainsäädännölle maiden pitkän, yhteisen oikeushistorian ja samankaltaisen oikeuskulttuurin vuoksi. Suomen oikeusjärjestelmä on aina ollut selkeästi sidoksissa yhteiseen länsimaiseen kulttuuriin.⁴³ Ruotsin tuomioistuinlaitos vastaa pääosin perusrakenteeltaan – muun muassa yleisten ja hallintotuomioistuinten linjojen erottamisen osalta – suomalaista tuomioistuinlaitosta.⁴⁴ Lisäksi perustuslakituomioistuimen puuttuminen sekä yleisten tuomioistuinten oikeusasteiden rakenne ovat kaikille Pohjoismaille yhteisiä piirteitä.⁴⁵

³⁸ Husa 2013, s. 25.

³⁹ Toisaalta valtiosääntöoikeus on ollut oikeusvertailun yksi elinvoimaisimmista alueista 2000-luvulla. Ks. Husa 2013, s. 14-19.

⁴⁰ Husa 2013, s. 17-19. Ks. myös oikeusantropologian klassikkoteos *The Law of Primitive Man – a Study in Comparative Legal Dynamics* (1954). Teoksessa mainitaan muun muassa, että “law divorced from its cultural matrix is meaningless”.

⁴¹ Husa 2013, s. 21.

⁴² *Ibid.*, s. 60-88.

⁴³ Uotila 1966, s. 22.

⁴⁴ Pitkäranta 2014, s. 133.

⁴⁵ Sunnqvist 2021, s. 168.

Ruotsin vuoden 1772 hallitusmuoto ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirja olivat voimassa Suomen suurruhtinaskunnassa vuosina 1809-1917.⁴⁶ Niitä täydensi Suomen oma vuonna 1869 säädetty valtiopäiväjärjestys.⁴⁷ Itsenäinen Suomi liittyi virallisesti vuonna 1919 Ruotsin, Tanskan ja Norjan Skandinaaviseen lainsäädäntöyhteistyöhön. Ruotsi kirjoitti perustuslakinsa uudelleen vuonna 1974 ja Suomi vuonna 1999. 1.3.2000 voimaan tullut uusi Suomen perustuslaki korvasi vuoden 1917 hallitusmuodon, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen sekä muut perustuslaeiksi säädetty lait.⁴⁸ Kaiken kaikkiaan Suomen lakien kehitys on jatkuvasti säilyttänyt pohjoismaiset piirteensä, ja tästä syystä nykyinen Suomen oikeusjärjestelmä on pohjimmiltaan ja pitkälti samankaltainen kuin muissa Pohjoismaissa.⁴⁹

Oikeusjärjestelmän yhtenäisten piirteiden sekä yhteisen oikeushistorian lisäksi Ruotsin lainsäädäntöä on hyödyllistä verrata demokratian ja oikeudellisen riippumattomuuden vahvistamisen eteen työskentelevän ruotsalaisen tutkimuskomitean vuoksi. Kyseinen tutkimuskomitea on antanut jo alustavan raportin ja esittelee lopullisia tuloksiaan vuonna 2023.⁵⁰ Komitea tarkastelee tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta etenkin pitkällä aikavälillä. Jo annettu ensimmäinen raportti tarkastelee muun muassa tuomareiden määrän ja tuomareiden eläkeiän sääntelyä, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden mahdolliseen erityiskoonpanoon liittyvää sääntelytarvetta, *Domstolverketin* organisaatiota, hallintoa ja roolia sekä perustuslain mahdollisia muutostarpeita. Jo laadittu alustava raportti antaa arvokkaita näkökulmia tutkielmaani sekä tarjoaa hyödyllisiä ”mitä jos”-kysymyksiä.

⁴⁶ Ibid, s. 168-169.

⁴⁷ Riepula – Kultalahti – Pohjolainen, s. 19-20.

⁴⁸ Sunnqvist 2021; s. 168; Riepula – Kultalahti – Pohjolainen, s. 19-20.

⁴⁹ Uotila 1966, s. 22.

⁵⁰ Regeringen, Dir. 2020:11, <https://www.regeringen.se/4915d2/contentassets/2399f42ba83d48f4ad2e5ebb3ddb0e21/forstarkt-skydd-for-demokratien-och-domstolarnas-oberoende-dir-2020-11.pdf>.

2 Tuomioistuinten riippumattomuuden merkitys ja sisältö

2.1 Tuomioistuinten riippumattomuuden ja sen takeiden määrittely

2.1.1 Lähtökohtana oikeusvaltioperiaate ja vallanjako-oppi

”Jos joidenkin ihmisten kesken voi esiintyä epäoikeudenmukaisuutta, heidän välillään voi myös olla epäoikeudenmukaisia tekoja. – – Siksi emme jätä hallitusvaltaa ihmiselle, vaan laille, sillä ihminen hallitsee sanotulla tavalla omaksi hyödykseen, ja hänestä tulee tyranni.”⁵¹

Nykyaikaista lainkäyttöä ja tuomioistuinten riippumattomuuden merkitystä on arvioitava ensisijaisesti oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta.⁵² Varhainen ajatus oikeusvaltion ideasta on vanha, kuten ylläoleva lainaus Aristoteleen moraalifilosofisesta teoksesta *Nikomakhoksen etiikka* osoittaa. Yli tuhat vuotta myöhemmin Aristoteleen jälkeen länsimaisen oikeuskulttuurin oikeusvaltioperiaatteen perustana pidetty *Magna Carta* sisälsi ajatuksen oikeusvaltiosta, mutta ensimmäistä kertaa varsinaista käsitettä (*rule of law*) käytti brittiläinen tutkija A. V. Dicey kuusisataa vuotta myöhemmin teoksessaan *Introduction to the Study of the Laws of the Constitution*.⁵³ Teosta pidetään alkuperäisen *rule of law* -käsitteen lähteenä.⁵⁴

Saksalaisen oikeusvaltioperiaatteen (*Rechtsstaat*) mukaan lailla (*Recht*) on oltava ylivalta valtion (*Staat*), jolloin valtiovalta on lain sitomaa ja laki on väline kansalaisten suojelemiseen valtion väärinkäytöksiltä.⁵⁵ Suomen itsenäisyyden ensimmäisinä vuosikymmeninä oikeusvaltio-käsitteen sisältö sai paljon vaikutteita juurikin Saksasta, mutta myös valistusajan vallanjako-opista ja kansansuvereniteetti-periaatteesta.⁵⁶

⁵¹ Knuutila 2012, s. 95.

⁵² Saraviita 2000, s. 881.

⁵³ Ks. A.V. Dicey OUP Oxford 2013, s. 1-522.

⁵⁴ Englanninkielistä käsitettä *rule of law* ei voida verrata suoraan suomalaiseen oikeusvaltiotraditioon. *Rule of law* kuvaa pikemminkin, miten oikeusvaltioperiaate hahmotetaan *common law* -maissa. *Rule of law* -termi sopii siten ennemmin joko brittiläiseen tai amerikkalaiseen oikeusvaltiomalliin. Siksi suomalaista oikeusvaltioperiaattetta on suotuisampaa verrata saksalaiseen oikeusvaltiokäsitykseen (*Rechtsstaat*). Pohjimmiltaan saksalaisen käsitteen ydinsisältö on samanlainen kuin brittiläisellä vastineella.

To 2006, s. 27.

⁵⁵ Foster & Sule 2003, s. 163.

⁵⁶ Ks. Jyränki 2002, s. 18–25; Hallberg 2004, s. 54. Jyränki on korostanut Suomen tasavaltaisen hallitusmuodon samankaltaisuutta suhteessa Saksan valtiosääntöön. Hallberg on Inhan tutkimuksiin viitaten katsonut, että Ståhlberg sai hallitusmuodon sisältöä luonnostellessaan vaikutteita sekä manner-Euroopasta että Pohjois-Amerikasta. Manner-Euroopan osalta hän mainitsee erikseen Saksan, Ranskan ja Sveitsin. Hallbergin tulkinnassa vallanjako-oppi oli Ståhlbergin perustuslaillisen ajattelun ”kulmakivi”.

Hallinnon lainalaisuuden ja demokratian lisäksi saksalainen oikeusvaltioperiaate (*Rechtsstaatsprinzip*) sisältää vallanjaon vaatimuksen.⁵⁷ Valtion tehtävien jako riippumattomien elinten välillä ja näiden elinten harjoittama valvonta toisiaan kohtaa tasapainottaa valtiovallan käyttämistä ja estää vallan kertymisen yhdelle valtion elimelle taikka elintä hallitsevalle ryhmitykselle.⁵⁸

Alunperin tuomioistuinten riippumattomuusvaatimus pyrkikin estämään monarkkien mielivaltaisen tuomiovallan ja asettamasta heitä mielivaltaisesti tuomioistuimia. Tuomioistuinten riippumattomuusvaatimus oli siten Saraviidan mukaan lähtökohtaisesti ”reaktio rajoittamatonta yksinvaltaa vastaan”.⁵⁹ Toisen maailmansodan jälkeen tietoisuus vallanjaon tärkeydestä kasvoi, ja ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus vahvisti tätä käsitystä. Julistus inspiroi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990, EIS) laatijoita sisällyttämään vastaavanlaisen oikeuden yleissopimuksen 6 artiklaan.

Saksalainen ja myös suomalainen vallanjaon vaatimus palvelee oikeusvaltion periaatetta.⁶⁰ Kuitenkin Suomi on kuulunut Tuorin mukaan mannereurooppalaiseen traditioon, jossa lainkäytölle on annettu varsin heikko asema lainsäätäjään nähden. Lainsäätäjän ylivalta kaikkiin muihin elimiin nähden ilmenee esimerkiksi pohjoismaisessa oikeuslähdeopissa, jossa kielletään tuomioistuinratkaisujen sitova ennakkopäätösluonne ja oikeuslähdeopissa painotetaan sen sijaan lainsäädännön esitöiden asemaa.⁶¹ Toisaalta Tuorin mukaan suomalaisen oikeuskulttuuri on muuttunut siten, että lainsäätäjän asema on heikentynyt ja tuomioistuinten ja tuomarien rooli on korostunut, sillä suomalainen oikeuskulttuuri on siirtynyt angloamerikkalaisempaan suuntaan.⁶²

Vallanjako-oppiin liittyvä akateeminen keskustelu onkin viime vuosikymmeninä keskittynyt Suomessa lähinnä tuomioistuinten riippumattomuuden sijaan niin kutsuttuun ”tuomarivaltiokehitykseen”.⁶³ Tuomarivaltioistumiseen liittyvissä huomioissa on esitetty huolia, että vallanjakooppiin nojaava käsitys tuomioistuinten riippumattomuudesta on Euroopassa yleisemminkin

⁵⁷ To 2006, s. 49-52.

⁵⁸ Tuori 2005, s. 1030.

⁵⁹ Saraviita 2000, s. 102.

⁶⁰ Saksassa siten on toisin kuin Yhdysvalloissa, jossa vallanjaon periaate on koko poliittisen rakenteen perustallaillinen perusta. Foster – Sule 2003, s. 164-165.

⁶¹ Tuori 2000b, s. 1050.

⁶² Ibid., s. 1050-1051.

⁶³ Ks. esim. Tuori 2000b; Tuori 2003; Hautamäki 2003.

murentumassa ja tuomioistuinten valta on lisääntymässä.⁶⁴ EU-säädösten ensisijaisuus on arveltu lisänneen kansallisen tuomioistuinlaitoksen ja tuomareiden valtaa kansalliseen lainsäädäntövaltaan nähden.⁶⁵ Lisäksi tuomioistuinten tekemät tulkinnat ovat saaneet enemmän tilaa yhteiskunnan nopean monimutkaistumisen ja kehityksen myötä. Tämä johtuu siitä, ettei lainsäädäntö ehdi reagoimaan kaikkiin yhteiskunnan muutoksiin.

Tuomarivaltiokeskustelua lukuun ottamatta suomalainen oikeuskirjallisuus on keskittynyt tuomiovallan sijaan enimmäksi eduskunnan ja korkeimman toimeenpanovallan väliseen vallanjaon haasteisiin. Näiden tahojen vallanjaosta keskusteltiin 1970-luvun perustuslakiuudistuksen ja Kekkonen jälkeisen ajan uudistusten yhteydessä. Toisaalta Kaarlo Tuorin mukaan kyseisellä keskustelulla ei edes ollut tekemistä varsinaisen vallanjako-opin kanssa.⁶⁶

Tuorin näkemyksen mukaan vallanjako-oppi ei ole asettunut kovinkaan vahvasti suomalaiseen oikeustraditioon.⁶⁷ Hänen mukaansa vallanjako-oppi ei toteudu etenäkään tuomiovallan kohdalla ja keskustelu tuomioistuinlaitoksen asemasta vallanjaossa on sivuutettu.⁶⁸ Syy Tuorin näkemyksen mukaan on se, että vallanjako-oppi on valtiosääntöperiaatteiden *prima facie* -järjestyksessä alisteinen kansanvallalle, ja lainsäädäntövaltaa käyttävällä eduskunnalla on siten Suomessa hallitseva rooli.⁶⁹ Myös Jyrängin mukaan eduskunnalla on ensisijainen asema muihin valtioelimiin nähden, koska se yksin edustaa suvereenia kansaa. Eduskunta voi viime kädessä päättää kaikkien valtionelinten toimivallasta oma toimivalta mukaan lukien.⁷⁰ Perustuslain 3 §:ssä on mainittu lainsäädäntövalta ensimmäisenä, mikä osaltaan korostaa lainsäädäntövallan asemaa muihin valtiovaltoihin nähden. Myös Sunnqvist on todennut, että vuonna 1919 Suomen tuomioistuimista tuli instituutiona hyvin lojaali parlamentin lainsäädäntövallalle.⁷¹ Oikeushistoriallisesti on siis katsottu, että tuomiovalta on kaiken kaikkiaan ollut alisteinen kansanvallalle.

Alisteisuuden aste on kuitenkin ajan saatossa muuttunut. Sunnqvistin mukaan tuomioistuinten alisteisuus kansanvallalle muuttui vuoden 1999 perustuslain voimaantulon myötä, jolloin tuomioistuimet saivat perustuslaillisemman roolin.⁷² Perustuslain esitöissä Suomen valtiosäännön kes-

⁶⁴ Stone Sweet 2000, s. 201.

⁶⁵ Tuori 2005, s. 1027.

⁶⁶ Tuori 2005, s. 1034.

⁶⁷ Ibid., s. 1021.

⁶⁸ Ibid., s. 1021-1022.

⁶⁹ Ibid., s. 1022-1034.

⁷⁰ Ks. Jyränki 2003, s. 145.

⁷¹ Sunnqvist 2021, s. 169.

⁷² Ibid.

keisiksi perusteiksi mainitaan muun muassa kansanvaltaisuuden periaate, valtiollisten perustehtävien erottelu, eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä, parlamentarismin periaate, hallitusvallan jakautuminen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken, tuomioistuinten riippumattomuus sekä oikeusvaltion lujittaminen.⁷³

Saraviidan mukaan suomalaisessa oikeusjärjestelmässä klassisesta vallanjako-opista toteutuu ainoastaan tuomiovallan riippumattomuus,⁷⁴ kun taas Pitkärannan mukaan Suomessa vallan jakaminen perustuslain mukaisesti on osoittautunut ideaaliksi eikä kolmijako-oppi tarkkarajaisesti toimi.⁷⁵ Esimerkiksi eduskunnan käyttäessä budjettivaltaa valtion talousarviossa määräytyvät tuomioistuinten käytössä olevat taloudelliset resurssit, jotka vaikuttavat tapausten käsittelyaikoihin.⁷⁶ Myös EIT on käsitellyt Suomen vallanjakoon liittyvää kysymystä asiassa *Pabla Ky. v. Suomi*. Tuomioistuin tutki kantelun, joka koski saman henkilön samanaikaista roolia sekä lainsäätäjänä että lainkäyttäjänä. Asiassa hovioikeuden riippumattomuutta ei kuitenkaan EIT:n mielestä loukannut se, että valittajan huoneenvuokraan liittyvää asiaa käsiteltäessä hovioikeuden kokoonpanoon kuului asiantuntijajäsenenä henkilö, joka oli samanaikaisesti kansanedustaja.⁷⁷

Vallanjako-oppi oikeudellisena oppina ei ole toisaalta ole itsetarkoitus, eikä sen tarvitsekaan olla. On silti hedelmällistä pohtia, mikä merkitys vallanjako-opilla nykypäivänä vielä on. Viime kädessä tuomiovallan erottaminen lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta on välttämätöntä yksilön oikeusturvan takaamiseksi. Suomessa vallanjako-oppia täsmentää tulkinta demokratiasta, perusoikeuksista ja niiden rajoittamisedellytyksistä.⁷⁸

Vallanjaolle voidaan Tuorin mukaan esittää nykyisinkin ainakin seuraavia perustelut eli *syväjustifikaatiot*: tehokkuus-, valtateoreettinen-, oikeusturva- ja demokratiaperustelu.⁷⁹ Valtateoreettisen perustelun mukaan valtion tehtävien jakaminen toisistaan riippumattomille elimille ja niiden toisiaan kohden harjoittama kontrolli tasapainottavat valtiollista vallankäyttöä ja estävät

⁷³ HE 1/1998 vp, s. 6.

⁷⁴ Saraviita 2000, s. 102.

⁷⁵ Pitkäranta 2014, s. 130.

⁷⁶ Ibid., s. 131.

⁷⁷ Toisaalta yhden eriävän mielipiteen mukaan oli hyväksymätöntä, että kansallisen parlamentin jäsen toimi samanaikaisesti tuomarina viitaten Montesquien vallan kolmijako-oppiin. Asiassa ei siten eriävän mielipiteen mukaan noudatettu vaatimusta tuomioistuinten riippumattomuudesta lainsäätäjistä.

⁷⁸ Tuori 2005, s. 1026.

⁷⁹ Ibid., s. 1030.

vallan kasautumisen tietyille valtioelimelle.⁸⁰ Tuorin mukaan nykyisin voidaan ajatella vallanjako-opin syväjustifikaatioita olevan erityisesti demokratiaperustelu ja oikeusturvaperustelu.⁸¹ Oikeusturvaperustelut ovat erityisen tärkeitä tuomioistuinten riippumattomuuden merkityksen kannalta.

2.1.2 Käsitteen määrittelyä ja riippumattomuuden laajuus

Tuomioistuinten riippumattomuus on oikeusvaltion välttämätön edellytys: ilman sitä oikeusvaltiota ei voi olla olemassa. Toisaalta itse riippumattomuuden käsite on ongelmallinen. Tuomioistuinten riippumattomuus on samanlaista kuin vapaus: kaikki haluavat sitä, mutta kukaan ei oikeastaan tiedä, miltä se näyttää. Vaikka tuomioistuinten riippumattomuuden merkittävästä asemasta ollaan pitkälti yksimielisiä, kansainvälisessä oikeuskirjallisuudessa käydään edelleen aktiivista keskustelua tuomioistuimen riippumattomuuden käsitteen sisällöstä.

Lähtökohtaisesti oikeuskirjallisuudessa pyritään määrittellä joko käsitteen sisältö tiivistämällä käsitteen sisältö yhdeksi lausekkeeksi, tarkastelemalla eri riippumattomuuden malleja taikka käyttämällä riippumattomuuden takeiden taikka riippumattomuutta heikentävien uhkien luokittelua. Pyrin ensin määrittelemään käsitteen lajittelemalla riippumattomuuden malleja, ja sen jälkeen osiossa 2.1.4. luokittelemaan tarkemmin riippumattomuutta heikentäviä uhkatekijöitä.

Tuomioistuimen riippumattomuutta on haastavaa ja milteipä mahdotonta määrittellä universaalisti; yleismaailmallista tuomioistuinten riippumattomuuden mallia ei ole olemassa. Oikeusjärjestykset ja perustuslait eroavat paljon toisistaan ja tuomioistuimilla on kussakin maassa oma-laatuiset suhteensa muihin valtaelimiin. Tuomioistuinten riippumattomuus on kuitenkin aina yksi oikeusvaltion välttämättömistä elementeistä, olipa valtiossa käytössä mikä tahansa oikeusvaltioteoria tai -malli.⁸²

Rankinin mukaan voidaan erotella neljä erilaista tuomioistuinten riippumattomuuden mallia.⁸³ Ensimmäisen malli on ”vahvasti juurtunut tuomioistuinten riippumattomuus”. Kyseisessä mallissa tuomioistuimet muodostavat erillisen institutionaalisen elimen, valvovat lakien perustuslainmukaisuutta ja tuomioistuinten riippumattomuus on taattu yksityiskohtaisilla säännöksillä

⁸⁰ Ibid., s. 1030.

⁸¹ Ibid., s. 2033.

⁸² To 2006, s. 43.

⁸³ Rankin 2013, s. 1-26. Mallien alkuperäiset nimet ovat *strict entrenched independence*, *casual entrenched independence*, *normative institutional independence* ja *judicial interdependence*.

perustuslain tasolla. Tämän mallin käyttäjinä voidaan mainita esimerkiksi Italia ja sen perustuslakituomioistuin. Mallin heikkoutena on sen tehottomuus ja jäykkyys.⁸⁴ Toinen malli on niin kutsuttu ”rennosti juurtunut riippumattomuus”, jonka tunnusmerkkeinä ovat edelliseen malliin verrattuna heikkommat perustuslailliset takeet. Mallissa riippumattomuuden takeista on määritetty muodollisesti vain ydinosat. Mallissa on kuitenkin vahvasti juurtuneet instituutiot tuomioistuinten riippumattomalle asemalle. Esimerkiksi Yhdysvallat ja Kanada ovat tämän mallin esimerkkimaita.⁸⁵

Sen sijaan kolmannessa mallissa eli ”normatiivinen institutionaalinen riippumattomuuden” mallissa tuomioistuinten riippumattomuutta ei ole suoraan vahvistettu perustuslain tasolla, vaan muilla säännöksillä ja instituutioilla. Tästä mallista esimerkkinä Rankin nimeää Israelin. Viimeisenä mallina on ”oikeudellisen keskinäisriippuvaisuuden” malli, johon ei sisälly vahvoja perustuslaillisia eikä institutionaalisia takeita tuomioistuinten riippumattomuudelle. Tästä mallista Rankin nostaa esimerkkinä Kiinan.⁸⁶ Suomen tuomioistuimet asettuvat näkemykseni mukaan rennosti juurtuneen riippumattomuuden tasolle: perustuslaillisia takeita tuomioistuinten riippumattomuudelle on olemassa, mutta perustuslaintasoinen sääntely ei ole kovin yksityiskohtaista. Sen sijaan vahvat institutionaaliset järjestelyt vahvistavat tuomioistuinten riippumattomaa asemaa.

Edellä esiteltyjen mallien lisäksi tuomioistuinten riippumattomuutta voidaan pyrkiä määrittelemään muodostamalla käsitteen sisällöstä lauseke. Tuomioistuimen riippumattomuus voidaan määritellä suppeasti tai laajasti. Perinteisesti eli suppeammin määriteltynä tuomioistuinten riippumattomuus voidaan määritellä tilaksi, jossa tuomarit ja tuomioistuimet ovat vapaita erityisesti lainsäätäjän, toimeenpanovallan ja vireillä olevien asioiden asianosaisten vaikutusyrityksistä. Uhkatekijät tuomioistuimen riippumattomuudelle tulevat erityisesti lainsäädäntö- ja toimeenpanovallalta.⁸⁷ Tämän näkemyksen jakavat useimmat tuomioistuimen riippumattomuuden käsitteen sisältöä tutkivat oikeustieteilijät kansainvälisesti.⁸⁸ Myös suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa Saraviita on todennut, että riippumattomuusperiaatteen tarkoituksena on suojata tuomioistuimia niin toimeenpanovallalta kuin lainsäädäntövallalta.⁸⁹ Tuomioistuinlaitok-

⁸⁴ Ibid., s. 15-17.

⁸⁵ Ibid., s. 18-21.

⁸⁶ Ibid., s. 23-26.

⁸⁷ To 2006, s. 79-80.

⁸⁸ Ibid., s. 77.

⁸⁹ Saraviita 2000, s. 102.

sen riippumattomuus ei kuitenkaan tarkoita lainsäätäjän tai toimeenpanovallan täydellistä sivuuttamista, vaan sitä, ettei lainsäätäjällä ja toimeenpanovalta saa käyttää *sopimatonta* vaikutusvaltaa tuomareihin. Lainsäätäjän tai toimeenpanoelimen ei pitäisi kyetä puuttumaan lainkäyttöön. Lisäksi lainsäätäjällä ei tulisi esimerkiksi olla oikeutta erottaa tuomareita virastaan.

Laajemmin määriteltynä tuomioistuimen riippumattomuus tarkoittaa tilaa, jossa oikeuslaitos on suojattu kaikilta tahoilta, jotka voivat vaikuttaa kielteisesti sen ratkaisutoimintaan.⁹⁰ Siten huomioon ei tulisi ottaa pelkästään toimeenpano- ja lainsäädäntövaltaa, vaan myös muut mahdolliset vaikutustahot, kuten media, järjestöt, yritykset ja luonnolliset henkilöt.⁹¹ Esimerkiksi Virolainen on lähtenyt siitä, että tuomareiden tulee olla riippumattomia valtiovaltojen lisäksi muun muassa puolueista, pankkien, yritysten sekä taloudellisten keskusjärjestöjen johtoelimistä, tiedotusvälineistä ja yleisestä mielipiteestä.⁹²

Riippumattomuusperiaatteen laajemman määrittelyn käyttöä tukee tavoitteet, joilla riippumattomuusperiaatteella pyritään: tuomioistuimen riippumattomuuden tavoitteena on lähtökohtaisesti turvata yksittäisille tuomareille ja tuomioistuimille riippumattomuus ratkaista asioita lain mukaisesti ja suojata niitä muiden valtion elinten sekä yksityisten tai puolueellisten elinten puuttumiselta. Tavoitteena on siten, että hyvin suunniteltu ja toteutettu tuomioistuinten riippumattomuus synnyttää legitiimiyttä ja yleistä luottamusta maan oikeusjärjestelmää kohtaan.⁹³

Erilaisten kansainvälisten lainopillisten ja empiiristen tutkimusten lisäksi tuomioistuimen riippumattomuutta on määritelty monissa oikeudellisissa välineissä, kuten ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa ja EIS:ssä ja niin sanotussa KP-sopimuksessa (SopS 8/1976). EIT:n oikeuskäytännössä on kehitetty neliosainen testi tuomioistuimen riippumattomuudelle. Asiassa *Luka v. Romania* EIT:n mukaan tuomioistuimen riippumattomuutta tarkasteltaessa on otettava huomioon tuomioistuimen jäsenten nimittämistapa, heidän palvelusaikansa, takeet ulkopuolisia paineita vastaan sekä kysymys siitä, näyttääkö tuomioistuin ulkopuolelta katsoen itsenäiseltä.⁹⁴ EIT painotti siten asiassa *Luka v. Romania* myös sitä, että tuomioistuimen riippumattomuuden sisältöön kuuluu myös tuomioistuimen näyttäminen riippumattomalta ulospäin.

⁹⁰ To 2006, s. 75.

⁹¹ Dijk – Vos, s. 2.

⁹² Virolainen – Pölönen 2004, s. 456.

⁹³ Keilitz 2018, s. 23.

⁹⁴ Ks. EIT:n ratkaisu *Campbell and Fell v. Iso-Britannia*, kohta 78.

Myös perustuslaista voidaan etsiä tuomioistuinten riippumattomuuden sisällön määrittelemiseen välineitä. Perustuslain esitöiden mukaan tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Muihin tahoihin sisältyy lainsäätävä, toimeenpanovalta, viranomaiset kuin oikeusriidan osapuolet.⁹⁵ Perustuslakivaliokunta on todennut, että tuomioistuin tulee olla riippumaton myös oikeuslaitoksen sisällä. Siten ylempät tuomioistuimet eivät saa pyrkiä vaikuttamaan alempien tuomioistuinten yksittäistapauksiin, vaan niiden on odotettava mahdollista muutoksenhakuvaihetta.⁹⁶ Hallituksen esityksen mukaan eroteltavissa on tuomarin tai tuomioistuimen riippumattomuus, mutta tätä erottelua on harvoin tarpeellista tehdä: tuomioistuimen riippumattomuuden edellytyksenä on yksittäisen tuomarin riippumattomuus ja päinvastoin.⁹⁷ Perustuslain esitöissä käsitettä ei siten ole määritelty perinteiseen tapaan vain suppeasti, vaan huomioon on otettu myös sisäinen riippumattomuus sekä oikeusriidan osapuolet.

Tiivistäen jotkin tutkimukset ja tutkijat korostavat muiden valtioelinten vaikutusta tuomioistuihin eli perinteistä vallanjako-opin jakoa, kun taas toisten tutkijoiden näkökulmasta riippumattomuus tarkoittaa tuomioistuinlaitoksen tilaa olla vapaa mistään vaikutusyrityksestä.⁹⁸ Mielestäni käsitteen määrittely *jatkuvaksi tilaksi* on oivallinen: jatkuvuuden lisäksi tuomioistuinten riippumattomuutta tulee kuvata ”enemmän tai vähemmän” -termein sen sijaan, että käytettäisiin ”kyllä tai ei”-termejä. Katsonkin, että tuomioistuimen riippumattomuus on tuomioistuinten asema, jossa ne ovat vapaita lainkäyttötoiminnassaan *kaikkien* tahojen asiattomalta vaikutukselta ja vaikutusyrityksiltä. Yksinkertaisuudessaan tuomioistuimen riippumattomuudella tarkoitan tilaa, jossa tuomioistuimet ja tuomarit voivat tehdä puolueettomia ratkaisuja ilman sopimattomia ulkopuolisia tai sisäisiä vaikutteita.

2.1.3 Institutionaalinen ja individualistinen riippumattomuus

Tuomioistuimen riippumattomuuteen vaikuttavia tekijöitä hahmoteltaessa voidaan tuomioistuinten riippumattomuus jakaa Ton kategorisoinnin mukaisesti institutionaaliseen ja individualistiseen riippumattomuuteen.⁹⁹ Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa Virolainen ja Jyränki ovat erotelleet tuomioistuimen riippumattomuuden hieman eri tavoin *yksittäistapaukselliseen*

⁹⁵ HE 1/1998 s. 76.

⁹⁶ PeVL 35/2005 vp. s. 2–3, HE 1/1998 vp. s. 76.

⁹⁷ HE 109/1999 s. 6.

⁹⁸ To 2006, s. 43.

⁹⁹ Ibid.

tai *tapauskohtaiseen* sekä *rakenteelliseen riippumattomuuteen*.¹⁰⁰ Jaottelujen osittaisen yhteneväisyyden vuoksi käsittelen jaotteluja rinnakkain.

Virolaisen mukaan rakenteellinen riippumattomuus kuvaa tuomarin, tuomioistuinten ja koko tuomioistuinlaitoksen suhdetta muuhun yhteiskuntaan. Riippumattomuus ei saa vaarantua instituution rakenteellisista syistä.¹⁰¹ Samoin Jyrängin mukaan rakenteellinen riippumattomuus tarkoittaa vaatimusta tuomioistuinten rakenteesta, joka suojaa tuomioistuimen ja tuomarin riippumattomuutta.¹⁰² Ton määrittelemä tuomioistuinlaitoksen institutionaalinen riippumattomuus eli kollektiivinen riippumattomuus tarkoittaa sitä, että tuomioistuinlaitosta instituutiona on suojeltava riittävästi tahoilta, jotka voivat hyödyntää vaikutusvaltaansa puuttuakseen tuomioistuinlaitoksen toimintaan. Mahdolliset uhkat institutionaaliselle riippumattomuudelle voivat syntyä etenkin lainsäätäjän ja toimeenpanovallan toimesta. Esimerkiksi monissa valtioissa toimeenpanoviranomaiset ovat osa tuomioistuinlaitoksen hallintoa. Siten toimeenpanovallalla voi olla valtaa vaikuttaa henkilöstön valvontaan, tuomioistuinten talousarvioiden laatimiseen ja tuomioistuinten infrastruktuurin kunnossapitoon.¹⁰³ Lainsäätäjän puuttumiset tuomioistuinten toimintaan voivat tapahtua hyvin eri tavoin. Monissa maissa tuomioistuinlaitoksen budjettiesitys etenee lainsäätäjälle hyväksyttäväksi. Lisäksi lainsäätäjällä voi olla mahdollisuus muuttaa tuomioistuinjärjestelmän rakennetta. Lainsäätäjä voi lisäksi perustaa olemassa olevaan tuomioistuimeen uusia tuomarinvirkoja, kokonaan uuden tuomioistuimen tai järjestää tietyille tuomioistuimelle toimivallan tietyssä asiassa.¹⁰⁴

Yleensä institutionaalisella riippumattomuudella viitataan juuri tuomioistuinlaitoksen tai tuomioistuinten riippumattomuuteen ulkopuolisten elinten – kuten lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan – puuttumisiin. Ulkopuolisten vaikutustahojen lisäksi Ton mukaan toinen institutionaalinen riippumattomuuden muoto on tuomioistuimen, yleensä alemman tason, riippumattomuus ylemmästä tuomioistuimesta. Tätä voidaan kutsua "sisäiseksi institutionaaliseksi riippumattomuudeksi".¹⁰⁵ Jyränki kutsuu sisäistä institutionaalista riippumattomuutta yksittäistapauksellisesti riippumattomuudeksi ja Virolainen tapauskohtaiseksi riippumattomuudeksi. Jyrängin mukaan tuomioistuin ei saa olla muiden tahojen vaikutuksille alainen. Näihin tahoihin

¹⁰⁰ Jyränki 2000, s. 70.

¹⁰¹ Virolainen – Pölönen 2004, s. 452.

¹⁰² Jyränki 2000, s. 70.

¹⁰³ To 2006, s. 80.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ibid., s. 81.

kuuluu myös ylemmät tuomioistuimet.¹⁰⁶ Samoin Virolaisen mukaan tapauskohtainen riippumattomuus tarkoittaa sitä, ettei tuomioistuimen ulkopuolella olevat tahot saa pyrkiä epäasianmukaisesti vaikuttamaan ratkaisutoimintaan.¹⁰⁷

Institutionaalista riippumattomuutta täydentää individualistinen riippumattomuus, joka tarkoittaa Ton mukaan jokaisen yksittäisen tuomarin vapautta toimia ilman aiheettomia puuttumisia. Individualistisen riippumattomuuden uhkat kohdistuvat yleensä suoraan yksittäisiin tuomareihin. Individualistinen riippumattomuuden ideana on varmistaa, että tuomari kykenee hoitamaan tehtäviään asianmukaisesti.

Individualistiseen riippumattomuuteen toimeenpanovalta voi pyrkiä vaikuttamaan monin eri tavoin. Toimeenpanovallalla voi olla valta nostaa tai alentaa tuomarin palkkaa, tai sillä voi olla valta määrätä tuomareita tuomitsemaan mieleisellä tavalla kurinpitotoimenpitein tai niillä uhkaamalla. Lisäksi tuomari voidaan siirtää tahtomattaan toiseen tuomioistuimeen. Joillakin tuomarilla voi olla lisäksi valtuudet jakaa tehtävät tuomareille, ja siten vaikuttaa riippumattomuuteen jakamalla tehtävät mielensä mukaisesti. On otettava myös huomioon yksittäisiin tuomareihin kohdistuvat uhkaukset, jotka ovat moninaisia ja erittäin riskialttiita riippumattomuuden ja oikeusvaltioperiaatteen kannalta, sillä ne kohdistuvat suoraan yksittäisiin tuomareihin ja heidän harjoittamaan tuomiovalttaan.¹⁰⁸

Tuomioistuinten riippumattomuuden takaaminen on siten ensisijaisesti muodollisten institutionaalisten rakenteiden ylläpitoa ja rakentamista. Toisaalta riippumattomuuden merkitys kohdentuu erityisesti yksittäisiin ratkaisuihin ja tuomareihin. Institutionaalinen ja individualistinen riippumattomuus ovat siten keskinäisessä vuorovaikutussuhteessa. Yleensä institutionaalisesti riippumaton tuomioistuinlaitos takaa tuomareidensa riippumattomuuden. Institutionaalinen riippuvuus ulkopuolisista tahoista johtaa jokaisen siinä työskentelevän yksilön riippumattomuuden mahdolliseen heikentymiseen. Toisaalta yksilöllinen riippumattomuus vaikuttaa kollektiiviseen riippumattomuuteen.¹⁰⁹ Siten sekä institutionaalinen ja individualistinen riippumattomuus on syytä ottaa huomioon riittävien riippumattomuuden takeiden muodostamisessa.

¹⁰⁶ Jyränki 2000, s. 70.

¹⁰⁷ Virolainen – Pölönen 2004, s. 451.

¹⁰⁸ To 2006, s. 81.

¹⁰⁹ Ibid., s. 81-82.

2.1.4 Riippumattomuuden mittarit sekä riskien jaottelua

Tuomioistuinten riippumattomuuden takeita tarkastellessa on yksilöitävä riippumattomuutta heikentäviä ja vahvistavia tekijöitä. Koska käsittelen tutkielmassa *de jure* -riippumattomuutta, on eroteltava tekijät, joita voidaan muodollisin instrumentein muokata ja mitata. Tarkoitukse-
nani on siten esitellä ja tarkastella tässä jaksossa tekijöitä, joihin on mahdollista vaikuttaa muo-
dollisin, oikeudellisin keinoin.

Tuomioistuinten riippumattomuuteen on Euroopan tasolla kehitetty viime aikoina useita mitta-
reita.¹¹⁰ Esimerkiksi European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) on kehittänyt eu-
rooppalaisiin ja kansainvälisiin standardeihin perustuvia indikaattoreita tuomioistuinten riipu-
mattomuuden mittaamiseen.¹¹¹ Tarkastelen tuomioistuinten riippumattomuuden osatekijöitä
ENCJ:n luomien indikaattorien kautta, sillä indikaattorit on kehitetty eurooppalaisessa viiteke-
hyksessä. Kyseiset indikaattorit ovat ensisijaisesti hyödyllisiä oikeusjärjestelmien paranta-
miseksi kansallisella tasolla.¹¹²

ENCJ:n tutkijoiden Dijkin ja Vosin näkemyksen mukaan riippumattomuus voidaan jakaa muo-
dolliseen eli objektiiviseen sekä koettuun eli subjektiiviseen riippumattomuuteen. Näistä tar-
kastelen muodollisia oikeudellisia takeita. Toinen erottelutekijä on tuomarin ja tuomioistuinlai-
toksen riippumattomuus. Tätä erottelutapaa voidaan verrata suoraan Ton institutionaaliseen ja
individualistiseen riippumattomuuteen. Tuomarin on oltava riippumaton voidakseen toimia
puolueettomasti, mutta kokonaisvaltainen riippumattomuus edellyttää lisäksi tuomioistuinlai-
toksen riittävää itsenäisyyttä.¹¹³

Dijk ja Vos jakavat muodollisen tuomioistuinlaitoksen eli institutionaalisen riippumattomuuden
mittareihin, johon kuuluvat

- a) tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden muodolliset oikeudelliset takeet,
- b) tuomioistuinlaitoksen organisatorinen autonomia,

¹¹⁰ Euroopan komission oikeusosasto on julkaisut Justice Scoreboardin. Julkaisussa on joukko indikaattoreita, jotka mahdollistavat yleiskatsauksen EU:n jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien olosuhteisiin. The Commission for the Efficiency of Justice of the Council of Europe (CEPEJ) on työskennellyt kymmenen vuoden ajan oikeusjärjes-
telmien laadun mittaamisen parissa.

¹¹¹ Kosar – Spáč 2018, s. 37.

¹¹² Kyseisiä indikaattoreita on sovellettu 25 eri tuomioistuimeen vuosien 2015-2015 aikana. Dijk – Vos 2018, s. 2.

¹¹³ Dijk – Vos 2018, s. 8.

c) tuomioistuinlaitoksen rahoitus sekä

d) tuomioistuinlaitoksen hallinnointi.

Muodollisen riippumattomuuden indikaattorit individualistisesta eli yksittäisen tuomarin näkökulmasta voidaan jakaa

a) tuomareita koskeviin henkilöstöpäätöksiin,

b) kurinpitotoimenpiteisiin,

c) tuomareiden siirtokieltoon sekä

d) tuomioistuimen sisäiseen riippumattomuuteen.¹¹⁴

Hyödynnän yllä mainittua jaottelua myöhemmin Suomen perustuslakia käsitellessäni, jotta eri tuomioistuinten riippumattomuuden tekijöiden käsittely ja arviointi olisi mahdollisimman systemaattista.

Dijk ja Vos ovat saaneet käyttämillään indikaattoreilla tulokseksi kaksi tuomioistuinten riippumattomuutta heikentävää riskiä. Ensimmäisenä riskinä ovat liian vahvat muodolliset järjestelyt, jotka vahvistavat yhteiskunnan negatiivista näkemystä tuomioistuinlaitoksesta. Tällainen riski voisi ilmetä mielestäni Rankin jaottelun mukaisesti maissa, joissa on käytössä vahvasti juurtuneen tuomioistuinten malli. Toisena riskinä ovat liian heikot muodolliset järjestelyt, jotka ovat yhteydessä myönteiseen käsitykseen tuomioistuinlaitoksesta. Tällaisia heikkoja muodollisia järjestelyjä on käytössä Dijkin ja Vosin mukaan Pohjoismaissa.¹¹⁵ Onkin huomioitava, että heikot institutionaaliset järjestelyt tarjoavat rajallisen suojan, mikäli tuomioistuinten riippumattomuutta pyritään heikentämään.¹¹⁶ Tällainen tilanne aktualisoituisi mitä ilmeisimmin ainoastaan erittäin poikkeuksellisissa yhteiskunnallisissa oloissa. Heikkojen institutionaalisten järjestelyjen haasteet on silti tiedostettava.

Riippumattomuuteen liittyvien tekijöiden lisäksi tuomioistuinten riippumattomuuden riskitekijöitä voidaan jaotella. Ton mukaan riskit voidaan jakaa tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tu-

¹¹⁴ Ks. tarkemmin Dijk – Vos 2018. s. 8-13.

¹¹⁵ Dijk – Vos 2018, s. 20.

¹¹⁶ Ibid., s. 20.

leviin vaikutustekijöihin (ulkoiset vaikutukset) ja tuomioistuinlaitoksen sisältä yksittäisiin tuomareihin kohdistuviin vaikutustekijöihin (sisäiset vaikutukset).¹¹⁷ Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on otettu kantaa sekä ulkoisiin että sisäisiin vaikutuksiin. Tuori katsoo riippumattomuuden perinteiseen ydinsisältöön kuuluvan yksittäistapauksia koskevan itsenäisyyden lainsäätäjältä kuin toimeenpanovallasta, mutta on korostanut myös tuomareiden sidonnaisuuksia muihin yhteiskunnallisiin intresseihin.¹¹⁸ Virolaisen mukaan vakavimmat uhkat tuomioistuinten riippumattomuudelle ovat poliittisen vallan käyttäjät, vaikkakin huomioon tulee ottaa muut yhteiskunnassa vaikuttavat tahot.¹¹⁹ Virolainen on esittänyt etenkin huolensa ministeriöiden, kansanedustajien ja tasavallan presidentin ylilyönneistä kannanotoissaan, sillä tahojen lausumia voidaan herkästi tulkita vaikuttamispyrkimykseksi.¹²⁰

Saraviita on sen sijaan kiinnittänyt huomiota sisäisiin riskitekijöihin. Saraviidan mukaan Suomessa ylimpien tuomioistuinten tehtävä lainkäytön valvonnasta on osittain pulmallinen alempien tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Kaikki tuomioistuimet on perustuslaissa säädetty samanveroisin säännöksin riippumattomiksi PeL 3.3 §:ssä, vaikkakin pykälässä mainitaan KKO:n ja KHO:n olevan ylimpiä tuomioistuinta. Saraviidan mukaan viittaus ylempiin tuomioistuihin osoittaa oikeusastejaon eikä viitata siihen, että alemmat tuomioistuimet olisivat sidoksissa ylimpien tuomioistuinten ohjeistukseen tai ennakkotapauksiin. Siten ylempi tuomioistuin voi muuttaa alemman tuomioistuimen päätöstä vain muutoksenhakutapauksessa.¹²¹

Kaiken kaikkiaan tuomioistuinten riippumattomuuteen kohdistuvat riskit ovat erilaisia muodoltaan, ominaisuuksiltaan ja ovat riippuvaisia oikeuskulttuurista sekä oikeusjärjestelmästä. Olen Ton kanssa samaa mieltä siitä, että tuomioistuimen riippumattomuuden tekijöitä on taattava vahvoilla muodollisilla takeilla, jotta takeet sitovat valtaelimiä sekä muita vaikutustahoja. Tällaisella oikeudellisella välineellä on oltava riittävän voimakas oikeutus, jotta muut elimet noudattavat tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden periaatetta. Tuon oikeudellisen välineen on oltava Ton käsityksen mukaan perustuslaki. Tuomioistuinten riippumattomuuden määrittely

¹¹⁷ To 2006, s. 76-77.

¹¹⁸ Tuori 2000, s. 1057.

¹¹⁹ Virolainen – Pölönen 2004, s. 456.

¹²⁰ Virolainen on tuonut esiin yksittäisinä huolestuttavina valtiovaltojen edustajien lausumina muun muassa Mauno Koiviston 1980-luvulla esittämän talousrikostutkijoihin ja syyttäjiin kohdistaman kritiikin talousrikosten ”liian innokkaasta tutkinnasta”. Lisäksi Virolainen on esittänyt huolensa tiettyjä Urho Kekkosen, Paavo Lipposen ja Johannes Koskisen lausuntoja kohtaan. Ks. Virolainen – Pölönen 2004, s. 454-456.

¹²¹ Saraviita 2000, s. 888.

maan korkeimmassa laissa palvelee käytännönläheisesti periaatteen toteuttamista ja on myös teoreettisesta näkökulmasta oikeusvaltion säilymisen kannalta miltei välttämätön turvatekijä.

2.2 Katsaus EU-maiden tuomioistuinten riippumattomuuteen

2.2.1 EU-maiden tuomioistuinten riippumattomuuden tila

Jotta voin ottaa huomioon mahdolliset riskitekijät ja mahdolliset puutteet Suomen perustuslaissa, on tarpeen tarkastella EU-maissa esiintyneitä viimeaikaisia haasteita.

Lähtökohtaisesti eurooppalaiset normistot ovat olleet muuta maailmaa edellä tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta koskevien standardien kehittämisessä.¹²² Vaikka EU:n sisällä on erilaisia oikeusjärjestelmiä, oikeusvaltion keskeinen merkitys on kaikkialla EU:ssa sama ja oikeusvaltion keskeiset periaatteet ovat kaikille jäsenvaltioille yhteiset.¹²³ EU:n osarahoittama ENCJ hyväksyy jäsenenä vain EU:n jäsenvaltioiden kansalliset toimielimet, jotka ovat riippumattomia toimeenpano- ja lainsäädäntöelimistä. Kansallisten tuomioistuinten riippumattomuus on yksi oikeusvaltion keskeisistä periaatteista ja tehokkaan oikeussuojan toteutumisen perusedellytys¹²⁴, ja sen takaaminen on EU:n jäsenvaltioille perussopimuksissa asetettu velvollisuus. EU-jäsenvaltioiden tulee lisäksi täyttää niin kutsutut Kööpenhaminan kriteerit.¹²⁵ Kuitenkin tuomioistuinlaitoksen organisointi kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Oikeusvaltioperiaate on aiheuttanut paljon keskustelua viime vuosien aikana EU:n tasolla.¹²⁶ Euroopan komissio on teettänyt vuonna 2020 ja 2021 oikeusvaltiokertomukset, joissa EU:n jäsenvaltioiden oikeusvaltiokehitystä tarkastellaan sekä yleisesti että maakohtaisesti. Vuoden 2021 oikeusvaltiokertomuksen mukaan lähes kaikissa jäsenmaissa oli vuonna 2021 meneillään tuomioistuinten riippumattomuutta koskevia uudistuksia, vaikkakin muutokset poikkesivat muun muassa laajuudeltaan ja tavoitteiltaan.¹²⁷ Oikeusjärjestelmiä ja tuomioistuinten riippumattomuuden takeita on kehitetty siten useissa maissa.¹²⁸ Muun muassa Irlannissa on tehty uu-

¹²² To 2006 s. 100-101.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Euroopan komissio, Oikeusvaltioreportti 2021, s. 1.

¹²⁵ Vuonna 1993 Kööpenhaminassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto päätti useista poliittisista arviointiperusteista, jotka jäsenyyttä hakevien maiden on täytettävä. Maalla on Kööpenhaminan kriteerien mukaan oltava vakaat instituutiot, jotka takaavat demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen kunnioittamisen ja suojelemisen. Kööpenhaminassa määritellyt poliittiset arviointiperusteet ovat SEU:n peruseriaatteita.

¹²⁶ Euroopan komissio, Oikeusvaltiokertomus 2021, s. 27.

¹²⁷ Ks. esim. Ruotsin, Ranskan ja Latvian maakohtaiset oikeusvaltiokertomukset vuodelta 2021.

¹²⁸ EU:n Oikeusvaltiokertomus 2021, s. 6.

distuksia koskien tuomareiden nimittämismenettelyä, Belgiassa varatuomareiden valintaprosessiin on tehty muutoksia ja Virossa tuomareiden ylennysmenettelyjä on pyritty muuttamaan läpinäkyvämmäksi.¹²⁹ Ruotsissa, Ranskassa ja Alankomaissa on vireillä selvityksiä perustuslain muutostarpeista liittyen tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen. Saksassa on *Pact of the Rule of Law* -hanke, jonka tarkoituksena on vahvistaa oikeusjärjestelmää. Siten oikeusvaltion turvaamiseen on kiinnitetty huomiota laajasti ympäri EU:ta.

EU:n sisällä voidaankin puhua niin sanotusta vahvan oikeusvaltion käsitteestä (*thick concept of rule of law*), johon linkittyy muodollisen riippumattomuuden lisäksi yksilöiden oikeussuoja. EU:n vuoden 2021 Oikeusvaltiokertomuksen kyselytutkimuksen mukaan oikeuslaitoksen riippumattomuus on korkealla tasolla Alankomaissa, Itävallassa, Luxemburgissa, Saksassa ja Suomessa. Sen sijaan Kroatiassa, Puolassa ja Slovakiassa oikeuslaitoksen riippumattomuuden tasoa pidetään erittäin huonona.¹³⁰ Yhteisenä huolenaiheena EU-jäsenmaiden keskuudessa on ollut tuomioistuinten resurssipula, ja suurina yksittäisinä huolenaiheina ovat olleet tuomareiden kurinpitomenettelyihin liittyvät uudistukset.¹³¹

Yksittäisten maiden huolestuttavien oikeusvaltiokehitysten lisäksi huolta on herättänyt koronaviruspandemian aiheuttamat poikkeukselliset olot ja niiden vaikutus oikeusvaltioperiaatteen toteutumiselle. Pandemia-aika on poikkeuksellisenä aikana tuonut osaltaan esiin lainsäädännöllisiä puutteita. Joillakin EU:n jäsenvaltioilla oli ennalta olemassa kriisitilanteiden varalta suunniteltu perustuslaillinen tai muu oikeudellinen kehys, mutta toisissa jäsenvaltioissa otettiin käyttöön pandemiatilanteen vuoksi uusia poikkeustilaaan liittyviä järjestelmiä.¹³² Olisikin laajemmin syytä pohtia, miten voitaisiin paremmin varautua mahdollisesti kauan kestäviin kriisitilanteisiin ja niiden oikeusvaltiovaikutuksiin.

2.2.2 Viimeaikaisia heikennyksiä tuomioistuinten riippumattomuuteen

Vaikka Suomen oikeuskulttuuria taikka poliittista ilmapiiriä ei voida verrata moniin EU:n jäsenmaihin, on syytä nostaa esiin muutamia ajankohtaisia tuomioistuinten riippumattomuuden loukkauksia esimerkinomaisesti. Tällä tavoin voidaan saada selville, millä tavoin tuomioistuin-

¹²⁹ EU:n Oikeusvaltiokertomus 2021, s. 6.

¹³⁰ Euroopan komissio, Oikeusvaltiokertomus 2021, s. 6. Käsitteet on jaoteltu seuraavasti: erittäin huono (alle 30 % vastaajista pitää oikeuslaitoksen riippumattomuutta melko hyvänä ja erittäin hyvänä); huono (30–39 %), keskinkertainen (40–59 %), hyvä (60–75 %) ja erittäin hyvä (yli 75 %).

¹³¹ Euroopan komissio, Oikeusvaltiokertomus 2021, s. 9.

¹³² Ibid., s. 3.

ten riippumattomuutta voidaan käytännössä loukata. Tuomioistuinten riippumattomuus on käytännössä valitettavan riippuvainen siitä, millaista poliittista tukea riippumattomuusperiaate saa. Eri tahoilla voi olla erilaisia intressejä tuomioistuinten riippumattomuuden loukkaamiselle. Tahoilla saattaa esimerkiksi olla pyrkimys heikentää oikeusvaltiota oman valtansa lisäämiseksi tai saada koko tuomioistuinlaitos toisen tahon hallintaan.¹³³

Euroopan parlamentti onkin kuluneen vuoden 2021 aikana antanut päätöslauselmia oikeusvaltiotilanteesta tietyissä jäsenvaltioissa.¹³⁴ Tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyvistä jännitteistä ovat kertoneet etenkin oikeuslaitoksen ylimpiin virkanimityksiä koskevat viivästykset sekä muutokset tuomareiden eläkeikään.¹³⁵

Puolassa oikeuslaitoksen uudistukset ovat herättäneet vakavaa huolta oikeusvaltion tilasta.¹³⁶ Puolan korkeimman oikeuden kurinpitojaoston riippumattomuutta ei ole taattu, mutta siitä huolimatta jaosto on jatkanut päätösten tekemistä. Näillä päätöksillä on välittömiä vaikutuksia tuomareihin ja heidän työhönsä. Esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuin on todennut tuomiossaan, ettei tuomareita koskeva kurinpitomenettely ole ollut unionin oikeuden mukainen.¹³⁷ Myös perustuslakituomioistuimen riippumattomuuteen ja legitimizeettiin liittyneitä ongelmia on ilmennyt. EIS totesi tuomiossaan viime vuonna, ettei Puolan perustuslakituomioistuimen kokoonpano täyttänyt lailla perustettua tuomioistuinta koskevaa vaatimusta.¹³⁸

Myös Puolan tekemä lakimuutos korkeimman oikeuden tuomareiden eläkeikään on vaikuttanut Puolan tuomioistuinten riippumattomuuteen. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomion mukaan Puolan tekemä muutos merkitsee sitä, että Puola ei ole täyttänyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisia velvollisuuksiaan, sillä oikeussuojaa ei ole varmistettu riittävän tehokkaasti.¹³⁹ Tuomioistuin totesi, että lain muuttaminen on ristiriidassa tuomareiden riippumattomuuden periaatteen kanssa. Ongelmallista lainmuutoksessa on päätöksen koskeminen myös tuomareita, jotka ovat jo aiemmin toimineet tuomareina korkeimmassa oikeudessa.

¹³³ Dijk – Vos 2018, s. 20.

¹³⁴ Euroopan parlamentin päätöslauselmat Bulgariasta (P9_TA(2020)0264); Daphne Caruana Galizian murhasta ja oikeusvaltioperiaatteesta Maltassa (P9_TA(2021)0148); päätöslauselma Puolasta (P9_TA(2020)0225). Ks. myös CCJE, CCJE-BU(2017)11.

¹³⁵ Euroopan komissio, Oikeusvaltiokertomus 2021, s. 9.

¹³⁶ Ks. tarkemmin Matczak, 2018. Katsauksessa käydään läpi Puolan perustuslaillista kriisiä ja etsitään syitä kriisille ja sen luonteelle. Syiksi katsaus luettelee historiallisia sekä oikeuskulttuurisia syitä.

¹³⁷ Tuomio C- 791/19,

¹³⁸ Xero Flor w. Polsce sp. z o.o. v. Puola.

¹³⁹ Tuomio C-619/18.

Puolan lisäksi Unkarissa erinäisillä uudistuksilla on pyritty heikentämään aiemmin voimassa olleita oikeusvaltioperiaatteen takeita. Ongelmalliseksi riippumattomuusperiaatteen kannalta on koettu esimerkiksi korkeimman oikeuden uuden presidentin nimittämismenettely.¹⁴⁰ Toisaalta Unkarissa oikeusvaltioon ja oikeuslaitoksen riippumattomuuteen liittyvät puutteet eivät ole uusia: Viktor Orbánin hallitus on vuodesta 2010 lähtien horjuttanut oikeusvaltion periaatteita ja purkanut sen institutionaalisia ydinrakenteita.¹⁴¹

Asiassa *Sovtransavto Holding v. Ukraina* EIT totesi, että täytäntöönpanovallan ylimmän haltijan menettely osoitti puuttuvaa kunnioitusta tuomioistuinten tehtävää kohtaan. Asiassa Ukrainan presidentti muun muassa lähetti maan ylimmän kaupallisen tuomioistuimen presidentille kirjeen, jossa kehoitettiin puolustamaan Ukrainan intressejä.¹⁴² Toimeenpanovallan puuttuminen myötävaikutti siihen, että EIT mukaan oikeutta 6 artiklan mukaiseen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa oli tapauksessa loukattu.¹⁴³

Myös muissa EU:n jäsenvaltioissa on havaittu tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyviä ongelmia. Kroatiassa huolta on herättänyt korkeimman oikeuden uuden presidentin nimittämismenettely ja Sloveniassa valtiosyyttäjien nimittäminen on viivästynyt ilman hyväksyttävää syytä. Myös Espanjan tuomarineuvosto on hoitanut tehtävänsä vuosia väliaikaisesti ja Liettuassa korkeimman oikeuden uuden presidentin nimittäminen on ollut vireillä syyskuusta 2019 lähtien.¹⁴⁴ Bulgariassa herättävät huolta ylimmän tuomarineuvoston kokoonpanoon ja toimintaan liittyvät kysymykset.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Euroopan parlamentti on jo käynnistänyt SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn.

¹⁴¹ Ks. Aung 2019.

¹⁴² *Sovtransavto Holding v. Ukraina*, kohta 18.

¹⁴³ *Sovtransavto Holding v. Ukraina*, kohdat 71–87.

¹⁴⁴ EU:n Oikeusvaltiokertomus 2021, s. 9.

¹⁴⁵ EU:n Oikeusvaltiokertomus 2021, s. 9.

3 Kansainvälinen ja kansallinen sääntely

3.1 EIT:n oikeuskäytäntö

3.1.1 EIS:n 6. artiklan sisältö

Tuomioistuinten riippumattomuuden perustuslaillisia takeita tarkasteltaessa erityinen asema on EIS:llä ja EIT:n oikeuskäytännöllä. EIT:n oikeuskäytännön on kuvailtu tarjoavan tärkeimmät standardit, joita on noudatettava tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden turvaamiseksi.¹⁴⁶ EIS:n määräykset oikeuskäytäntöineen luovat oikeuksien minimivaatimustason, joten kotimaisia säännöksiä voidaan pitää ensisijaisina kansainvälisiin ihmisoikeussopimusmääräyksiin verrattuna. Toisaalta perusoikeuksien tulkinnassa joudutaan usein hakemaan apua ihmisoikeusmääräysten soveltamiskäytännöstä. Siksi tarkastelen seuraavaksi etenkin Suomen näkökulmasta merkittäviä ratkaisuja muodollisen riippumattomuuden takeista sekä yksittäisen tuomarin että tuomioistuinten näkökulmasta.

EIS:n 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä. Siten EIS:n 6 artiklan 1 kohdassa käsitteet "puolueettomuus" (*impartiality*) ja "riippumattomuus" (*independence*) on jaoteltu erikseen. Puolueettomuutta ja riippumattomuutta ei ole tarkemmin määritelty, vaan niiden kriteerit ilmenevät ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä.

Puolueettomuudella voidaan kuitenkin katsoa tarkoitettavan tuomioistuimen tai sen jäsenen riippumatonta asemaa yksittäisessä oikeudenkäynnissä. Puolueettomuutta ei voi suoraan rinnastaa tuomarin esteellisyyteen, vaan kyseessä on oikeudenkäymiskaaren (4/1734, OK) 13 luvun tuomarin esteellisyyksiä laajempi käsite.¹⁴⁷ Tuomioistuin on soveltanut useissa ratkaisuisaan puolueettomuuden subjektiivisuuden ja objektiivisuuden testiä.¹⁴⁸ Testin mukaan tuomarin henkilökohtainen ja tosiasiallinen puolueettomuus eli subjektiivinen puolueettomuus ei ole riittävää yksistään, vaan sen lisäksi tuomarin puolueettomuuden tulee olla uskottavaa ja vakuuttavaa myös ulkopuolisten eli objektiivisten tarkkailijoiden mielestä. Testillä testataan siten,

¹⁴⁶ Euroopan komissio, Oikeusvaltiokertomus 2021.

¹⁴⁷ Virolainen 2008, s. 270.

¹⁴⁸ Ibid.

nauttiiko tuomari ja tuomioistuimen kokoonpano suuremman yleisön luottamusta asianosaisten lisäksi ja millainen vaikutelma tuomioistuimen toiminnasta ulkopuolisille tulee.¹⁴⁹

Riippumattomuudella sen sijaan viitataan riippumattomuuden takaaviin rakenteellisiin seikkoihin. Tuomioistuin tai sen jäsen tulee olla vapaa haitallisista sidonnaisuuksista suhteessa toimeenpanovaltaan, osapuoliin yksittäistä oikeudenkäyntiä laajemmin tai lainsäätäjään. Siten EIT:n tulkintaa riippumattomuudesta voidaan pitää perinteisenä, sillä se korostaa riippumattomuutta lainsäätäjistä ja toimeenpanovallasta, mutta toisaalta se ottaa niiden lisäksi huomioon yksittäistä oikeudenkäyntiä laajemmin koskettavat osapuolet. EIT on huomionnut myös tuomioistuinlaitoksen sisäisen riippumattomuuden käsitteen tuomioistuinten riippumattomuutta määritellesään.¹⁵⁰

Voidaankin siten katsoa, että EIS:ssä käytetään Jyrängin määrittelemää jakoa yksittäistapaukselliseen ja rakenteelliseen riippumattomuuteen, jossa yksittäistapauksellisesta riippumattomuudesta käytetään käsitettä ”puolueettomuus” ja rakenteellisesta riippumattomuudesta ”riippumattomuus”. Toisaalta jako ei ole näin yksinkertainen, sillä käytännössä katsoen puolueettomuuden ja riippumattomuuden erottaminen toisistaan ei ole ongelmaton.¹⁵¹ Katsonkin, että puolueettomuus voidaan katsoa myös yhdeksi riippumattomuuden osaksi: puolueettomuus tarkoittaa tapauskohtaista riippumattomuutta, joka ilmenee tuomarin esteettömyytenä ja objektiivisuutena.

Tästä huolimatta tutkielmani kannalta juuri EIT:n tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimukseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Vaadittavat riippumattomuuden takeet eivät koske ainoastaan 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ”tuomioistuinta”, vaan ne ulottuvat myös tuomariin tai muuhun virkamieheen, jotka ovat lain mukaan valtuutettu käyttämään tuomiovaltaa.¹⁵² Määriteltäessä tuomioistuimen riippumattomuutta on EIT:n mukaan otettava huomioon erityisesti tuomioistuinten jäsenten nimitystapa ja heidän toimikautensa kesto, takuut ulkopuolisia paineita vastaan sekä kysymys siitä, näyttääkö elin riippumattomalta.¹⁵³ Tarkastelen seuraavaksi EIT:n linjauksia jakamalla tuomioistuinten riippumattomuuden Toan individualistiseen ja institutionaaliseen riippumattomuuteen.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Ks. Ringeisen v. Australia.

¹⁵¹ Pellonpää et al. 2018, s. 582.

¹⁵² ks. McKay v. Yhdistynyt kuningaskunta, kohta 35.

¹⁵³ Incal v. Turkki, 65 kohta, Brudnicka ym. v. Puola, kohta 38, Henryk Urban ja Ryszard Urban v. Puola, kohta 45.

3.1.2 Individualistinen riippumattomuuden vaatimukset

EIT on kiinnittänyt huomiota individualistisen riippumattomuuden takeista muun muassa toimikauden pituuteen. EIT:n mukaan tuomioistuimen jäseniä ei ole pakko nimittää eliniäksi, mutta toimikauden tulee olla vakiomittainen eikä ulkopuoliset saa puuttua toimikauden pituuteen. EIT:n mukaan tuomarit on kuitenkin suojattava vähintäänkin virasta erottamiselta virkasuhteensa ajan.¹⁵⁴

Merkittävää suomalaisten tuomioistuinten ja tuomareiden nykytilan kannalta on se, ettei määräaikaisia virkanimityksiä ole katsottu tuomioistuinten riippumattomuuden vastaisiksi. Asiassa *Langborger v. Ruotsi* tuomioistuin ei edes kiinnittänyt huomiota jäsenten nimitysten määräaikaisuuksiin, vaan keskittyi sen sijaan maallikkotuomareiden mahdollisiin sidonnaisuuksiin.¹⁵⁵

Myös asiassa *Ettl ym. v. Itävalta* tuomioistuin nimenomaisesti totesi, että viiden vuoden toimikausi, jonka aikana jäsenet nauttivat erottamattomuutta, oli sopuoinnussa 6 artiklan kanssa.¹⁵⁶

On tosin mahdollista, että hyvin lyhytaikainen nimitys voisi joidenkin tuomioistuinten kohdalla asettaa riippumattomuuden kyseenalaiseksi. Asiassa *Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta* EIT pani merkille tuomarin suhteellisen lyhyen toimikauden, mutta tuomioistuin katsoi toimen palkattomuuden olevan ymmärrettävä syy toimikauden lyhyydelle. Tuomioistuin lähestyi tapausta hyvin käytännönläheisesti: tuomioistuimen mukaan olisi ollut vaikeaa löytää henkilöitä, jotka olisivat halukkaita suorittamaan tehtäviä ilmaiseksi, mikäli ajanjakso olisi ollut pidempi.¹⁵⁷

Tuomareiden erottamattomuutta ja virassapysymisoikeutta EIT on käsitellyt useassa ratkaisussaan.¹⁵⁸ EIT huomautti asiassa *Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta*, että laki ei sisältänyt säännöksiä jäsenten erottamisesta tai takeita erottamattomuudesta. Muodollisten takeiden puuttuminen lainsäädännöstä ei kuitenkaan itsessään tarkoittanut riippumattomuuden puutetta edellyttäen, että erottamattomuuden periaate tosiasiasa tunnustettiin ja että tarvittavat takeet erottamattomuudelle olivat olemassa.¹⁵⁹ Siten muodollisia takeita tuomareiden erottamattomuudesta ei välttämättä EIT:n mukaan tarvitse olla, mikäli takeet ilmenevät käytännössä.

¹⁵⁴ Henryk Urban ja Ryszard Urban v. Puola, kohta 49–53; ks. myös Euroopan neuvosto, CCJE (2001) OP N°1.

¹⁵⁵ Langborger v. Ruotsi, kohdat 22, 30–36.

¹⁵⁶ Ettl ym.v. Itävalta, Kohta 41.

¹⁵⁷ Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta, kohta 80.

¹⁵⁸ Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta, kohta 80; Henryk Urban ja Ryszard Urban v. Puola, kohta 45; Brudnicka ym. v. Puola, kohta 41.

¹⁵⁹ Ks. myös Engel ym., kohta 68.

EIT on tehnyt myös useita ratkaisuja tuomareiden nimittämismenettelyistä. EIT:n mukaan toimeenpanovalta tai lainsäätävä saavat nimittää tuomarit, mikäli nimitetyt tuomarit ovat kuitenkin vapaita vaikuttamisyriyksiltä tai painostuksesta suorittaessaan tehtäväänsä.¹⁶⁰ Asiassa *Filipini v. San Marino* tuomioistuin katsoi, että parlamentti sai nimittää tuomarit, sillä asiassa ei oltu todistettu, että tuomarit olisivat olleet parlamentin painostuksen alla tai olisivat saaneet ohjeita parlamentilta.¹⁶¹ Siten myöskään lainsäädäntövallan muodollinen puuttuminen tuomarien nimittämismenettelyyn ei ollut ongelmallista, mikäli todellisuudessa tuomiovalta ei ollut lainsäädäntövallan painostuksen alla.

EIT ei myöskään estä tuomarin tehtävän hoitamista sivutoimena. Kuten jo aiemmin käsiteltiin asian *Pabla Ky v. Suomi* osalta tutkielman osassa 2.1.1, EIT ei vaadi tiukkaa vallanjako-oppia¹⁶² eikä siten erinäiset tuomarin kaksoisroolit ole täysin kiellettyjä. Myös asiassa *Kleyn ym. v. Alankomaat* katsottiin, että 6 artiklaa ei oltu loukattu, sillä ratkaisukokoonpanossa mukana olleet jäsenet eivät osallistuneet ratkaisussa kannalta keskeisen lainsäädännön säätämiseen.¹⁶³ Myös asiassa *Sacilor Lormines v. Ranska* tuomioistuin oli vuosia aikaisemmin antanut oikeudellisen lausunnon käsiteltävästä lainsäädännöstä, mutta valittajan asiaa käsitelleiden tuomioistuimen jäsenet eivät olleet osallistuneet kyseisen lausunnon antamiseen eikä lausunto käsitelty oikeudenkäynnissä esillä olleita kysymyksiä. Siten kaksoisroolia ei tässä tapauksessa katsottu ongelmalliseksi. Ongelmalliseksi kaksoisrooli tulee EIT:n mukaan ainoastaan silloin, jos tuomari on toiminut lausunnonantajana tai lainsäädäntöelimessä silloin, kun tuomioistuimessa tulkittavana olevaa lakia on käsitelty. Esimerkiksi tapauksessa *Procola v. Luxemburg* kaksoisrooli oli ongelmallinen, sillä osa tuomioistuimen jäsenistä oli kyseisessä asiassa toiminut ensin lausunnonantajina ja sen jälkeen lainkäyttötehtävissä.¹⁶⁴

Voidaankin siten todeta, etteivät muodolliset individualistisen riippumattomuuden takeet ole kovinkaan korkeat EIT:n oikeuskäytännössä. EIT:n lähestymistapa on ollut sen sijaan melko käytännönläheinen: se on vaatinut todellisia takeita virassapysymisoikeudelle ja oikeuden jäsenten nimittämisen riippumattomuudelle, mutta muodollisia oikeudellisia takeita ei ole välttämättä tarvinnut olla.

¹⁶⁰ Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta, kohta 79; Maktouf ja Damjanović v. Bosnia ja Hertsegovina, kohta 49.

¹⁶¹ Filippiini v. San Marino, kohta 26-27.

¹⁶² Asiassa McGonnell v. Yhdistynyt kuningaskunta todettiin, ettei 6 artiklaa sovellettaessa tule tiukasti seurata jotakin tiettyä valtiosääntödoktriinia.

¹⁶³ Kleyn ym. v. Alankomaat, kohdat 198–202

¹⁶⁴ Procola v. Luxemburg, kohdat 41–46.

3.1.3 Institutionaalinen riippumattomuuden vaatimukset

EIT ei ole omaksunut tiukkaa linjaa lainsäätäjän ja tuomiovallan väliseen tehtävien jakamiseen.¹⁶⁵ EIT on todennut, ettei vallanjako itsessään takaa riittävän riippumatonta oikeudenhoitoa.¹⁶⁶ Vaikka EIT on korostanut, ettei se edellytä jäsenvaltioilta erityistä vallanjako-oppia, sen oikeuskäytännön kautta on monissa maissa kehitetty tuomiovallan erottamista toimeenpanovallasta. EIT onkin todennut useissa tuomioissaan etenkin toimeenpanovallan ja tuomiovallan välisen vallanjaon käsitteen kehittyneen sen oikeuskäytännössä.¹⁶⁷

Institutionaalista riippumattomuuden takeista EIT on oikeuskäytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota ulkoiselta painostukselta suojaaviin järjestelyihin. Kaiken kaikkiaan lähtökohdiana on, ettei lopulliseen täytäntöönpanokelpoiseen tuomioon saa ulkopuoliset tahot puuttua.¹⁶⁸ Jo pelkästään hallituksen virkamiehen läsnäolo tuomioistuinkäsittelyssä on todettu rikkovan 6 artiklaa.¹⁶⁹

EIT on tarkastellut myös ylimpien tuomioistuinten ja toimeenpanovallan suhdetta. Asiassa *Sacilor Lormines v. Ranska* EIT arvioi ylimmän hallintotuomioistuimen riippumattomuutta. Ranskassa ylimmällä hallintotuomioistuimella on kiinteä liityntä toimeenpanovaltaan. Tapauksessa valittaja väitti tuomioistuimen riippumattomuuden vaarantuneen siitä syystä, että tapausta käsitellyt jäsen oli nimitetty ministeriön kansliapäälliköksi ratkaisun jälkeen, ja valittajalla oli ollut kyseisen ministeriön kanssa käynnissä useita oikeusjuttuja. EIT totesi, että nimityksen neuvottelut olivat todennäköisesti olleet käynnissä jo asiaa ratkaistaessa, joten se katsoi, että tuomioistuimen jäsenen nimittäminen kansliapäälliköksi vaaransi tuomioistuimen riippumattomuuden.

Kuten osiossa 2.2.2. todettiin, ylimmän toimeenpanovallan osoittama huomattava kiinnostus oikeudenkäyntiä kohtaan voi saattaa tuomioistuimen riippumattomuuden kyseenalaiseksi, kuten tapaus *Sovtransavto Holding v. Ukraina* osoittaa. Sen sijaan esimerkiksi tapauksessa *Cio-banu v. Romania* maan presidentti oli kylläkin pitänyt puheen, jossa hän kritisoi korkeimman oikeuden kumoamia alioikeuspäätöksiä ja kehotti olemaan panematta niitä täytäntöön, mutta

¹⁶⁵ Pellonpää et al. 2019, s. 492.

¹⁶⁶ Sillen 2019, s. 106.

¹⁶⁷ Ks. esim. Stafford v UK, kohta 78; Kleyn ym. v Alankomaat, kohta 193; Pabla Ky v Suomi, kohta 29.

¹⁶⁸ DRAFT - OVA a.s. v. Slovakia, kohta 80–86.

¹⁶⁹ Martinie v. Ranska, kohta 53–55.

EIT katsoi, ettei puhe ollut kuitenkaan ensisijaisesti suunnattu tuomioistuimille, eikä sen voitu katsoa vaikuttaneen korkeimman oikeuden jäseniin.¹⁷⁰

Toimeenpano- ja lainsäädäntövalta saavat siten tietyissä rajoissa kommentoida oikeuden ratkaisuja. Tuomioistuinten riippumattomuus ei merkitse sitä, etteikö tuomioistuimista saisi keskustella ja etteikö niitä saisi kriittisesti arvostella. Huomiota on kuitenkin kiinnitettävä keskustelun asianmukaisuuteen ja rakentavuuteen. EIT:n mukaan sananvapauden rajoittaminen on oikeutettua, jos se on välttämätöntä muun muassa tuomioistuimen arvovallan varmistamiseksi.¹⁷¹

EIT on korostanut erityisesti tuomioistuinten riippumattomuudesta ja toiminnasta syntyvää vaikutelmaa ulkopuolisille. Asiassa *De Cubber v. Belgia* tuomioistuin totesi, että on otettava huomioon se, miltä tuomioistuimen toiminta näyttää ulospäin, sillä vaikutelmalla on vaikutusta luottamukseen, jota tuomioistuinten tulee herättää laajasti yleisössä ja ennen kaikkea rikosoikeudenkäynnin osalta syytetyissä.¹⁷² Asianosaisen oma käsitys tuomioistuimen riippumattomuudesta ei kuitenkaan yksin ole ratkaiseva, vaan epäilyt riippumattomuuden puutteesta tulee olla objektiivisia.¹⁷³ Toki lainkäyttöelimen voidaan osoittaa toimineen riippumattomasti, mutta lisäksi esimerkiksi läheinen institutionaalinen yhteys valtaelimeen saattaa asettaa tuomioistuimen riippumattomuuden osapuolten ja yleisön silmissä kyseenalaiseksi. Kuten EIT on todennut, ”*justice must not only be done, it must also be seen to be done*”.¹⁷⁴ Juuri läpinäkyvyyden ja riippumattomuuden vaikutelman vaatimus ulkopuolisille on mielestäni yksi merkittävimmistä EIT:n asettamista riippumattomuuden vaatimuksista, joka vaatii tarkempaa tarkastelua myös perustuslain tarkastelun osalta.

EIT on myös määritellyt eri oikeusasteiden riippumattomuuden vaatimuksia eri asteisiksi. Toisaalta riippumattomuuden vaatimukset eri oikeusasteissa vaihtelevat osittain käsiteltävästä aiheesta riippuen. Mielenkiintoista mielestäni on, ettei EIT ainakaan kaikissa tapauksissa edellytä, että tuomioistuimen olisi oltava riippumaton jo ensimmäisessä oikeusasteessa.¹⁷⁵ Erityisesti juuri siviilioikeudellisissa ja julkisoikeudellisissa asioissa EIS:n asettamat vaatimukset

¹⁷⁰ *Sovtransavto Holding v. Ukraina*, kohdat 42–44.

¹⁷¹ Ks. esim. *Barfod v. Tanska*.

¹⁷² *De Cubber v. Belgia*, kohta 30.

¹⁷³ *Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 81.

¹⁷⁴ *De Cubber v. Belgia*, kohta 26.

¹⁷⁵ *Le Compte, Van Leuven ja De Meyere v. Belgia*, kohta 51.

täytyvät pelkällä mahdollisuudella muutoksenhakuun. Tapauksissa *Bryan v. Yhdistynyt kuningaskunta*¹⁷⁶ ja *Findlay v. Yhdistynyt kuningaskunta*¹⁷⁷, EIT katsoi, että vaikka alempi tuomioistuimittain itsessään ei ollut riippumaton, tuomioistuinlaitos kaikkinaensa olisi riippumaton, mikäli muutoksenhakuistuomioistuin on riippumaton.¹⁷⁸ Myöhemmin tuomioistuin selvensi, että rikosasioissa myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on oltava riippumaton.¹⁷⁹

EIT:n näkökulmasta alempien tuomioistuinten riippumattomuus voidaan siten korjata muutoksenhakuoikeudelle riippumattomaan tuomioistuimeen, mikäli kyseessä ei ole rikosasia. Siksi tarkempaa huomiota on kiinnitettävä EIT:n oikeuskäytännön valossa etenkin ylimpien tuomioistuinten riippumattomuuteen. EIT on korostanut tuomioissaan sitä, miltä riippumattomuus näyttää ulkopuolisten ja osapuolten silmin. Siksi perustuslakia tulee tarkastella myös riippumattomuuden vaikutelman näkökulmasta.

3.2 Euroopan neuvoston suositukset

3.2.1 Euroopan neuvoston soft law'n välineitä

Euroopan neuvoston kehittämät standardit, lausunnot ja suositukset ovat erityisen tärkeitä apuvälineitä EIT:n oikeuskäytäntöä tulkittaessa.¹⁸⁰ Euroopan neuvoston eri toimielinten kehittämien oikeudellisten välineiden tärkeyttä on korostettu esimerkiksi Euroopan komission vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa, jossa Euroopan neuvoston standardien todetaan antavan ”vaikuttuneita ohjeita oikeusvaltion edistämiseksi ja ylläpitämiseksi”.¹⁸¹

Yhdet Euroopan neuvoston kattavimmista ja yksityiskohtaisimmista suosituksista tuomioistuinten riippumattomuuden osalta on antanut vuonna 2001 Euroopan neuvoston neuvoa-antava elin Consultative Council of European Judges (CCJE) lausunnossaan tuomioistuinlaitoksen ja tuomareiden riippumattomuudesta koskevista normeista.¹⁸² Vaikka lausunto on jo vuosikymmeniä vanha, tarkastelen muutamia Suomen perustuslain riippumattomuuden takeiden kannalta relevantteja kohtia lausunnosta, sillä lausunto on kaikkinaensa kattava ja lausuntoon viitataan yhä edelleen useissa uudemmissa suosituksissa.

¹⁷⁶ *Bryan v. Yhdistynyt kuningaskunta*.

¹⁷⁷ Ks. esim. *Findlay v. Yhdistynyt kuningaskunta*.

¹⁷⁸ *Bryan v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 40.

¹⁷⁹ *Bryan v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 40; and *Findlay v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 79.

¹⁸⁰ Euroopan parlamentti: Council of Europe standards on judicial independence, Briefing s. 2.

¹⁸¹ Euroopan komissio, Oikeusvaltiokertomus 2021.

¹⁸² Linkki asiakirjaan CCJE (2001) OP N°1: <https://rm.coe.int/1680747830>.

CCJE on vuoden 2001 lausunnon lisäksi myös laatinut vuonna 2010 asiakirjan *Magna Carta of European Judges* (MCJ), jossa on tiivistetty, päivitetty ja koottu CCJE:n lausuntojen tärkeimpiä johtopäätöksiä.¹⁸³ Asiakirjan ensisijaisena pyrkimyksenä on CCJE:n tuomareihin ja tuomioistuimiin liittyvien periaatteiden näkyvyyden lisääminen.

Vuonna 2010 Euroopan neuvoston ministerikomitea (Committee of Ministers, CoM) hyväksyi suosituksen, joka koskee tuomareiden riippumattomuutta, tehokkuutta ja vastuuta.¹⁸⁴ CoMin ohjeistukset ovat erityisen merkittävässä roolissa, sillä CoMin ohjeistukset sitovat oikeudellisesti EIS:n liittyneitä sopimusvaltioita.¹⁸⁵ Vuoden 2010 CoMin suositusten laadinnassa on otettu huomioon muun muassa EIS:n edellyttämät vaatimukset, YK:n peruseriaatteet tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudesta (Basic Principles on the Independence of the Judiciary) sekä CCJE:n ja European Commission for the Efficiency of Justice -komission (CEPEJ) näkemykset. Suosituksessa on pyritty huomioimaan oikeusjärjestelmien väliset eroavaisuudet, eikä suosituksissa siten pyritä harmonisoimaan oikeusjärjestelmien välisiä eroavaisuuksia.¹⁸⁶

Merkittävä rooli oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien suositusten antajana on myös vuonna 1990 perustettu Euroopan neuvoston alainen niin kutsuttu Venetsian komissiolla¹⁸⁷, joka on Euroopan neuvoston alaisuudessa toimiva riippumattomista asiantuntijoista koostuva komitea. Sen keskeisiin työväliseisiin kuuluvat lausunnot, joita se antaa joko jäsenmaiden tai Euroopan neuvoston instituutioiden pyynnöstä taikka oma-aloitteisesti. Komissio antaa myös oikeudellista neuvontaa jäsenmaille niiden uudistaessa perustuslakejaan ja lainsäädäntöään.

Vuonna 2018 Venetsian komissio antoi kaksi yleistä raporttia oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevista eurooppalaisista standardeista, joista toinen koski nimenomaisesti tuomioistuinlaitoksen ja tuomareiden riippumattomuutta. Kyseisessä raportissa pyritään erittelemään nykyisiä olemassa olevia tuomioistuimen riippumattomuuden takeita sekä mahdollisia uusia hyödyllisiä käytettävissä olevia takeita. Venetsian komissio on antanut myös yksityiskohtaisia suosituksia Suomen perustuslakiin liittyen.¹⁸⁸ Tarkastelen suoraan Suomeen kohdistuvia suosituksia jäljempänä perustuslain tarkastelun yhteydessä.

¹⁸³ Linkki asiakirjaan CCJE (2010)3 Final: <https://rm.coe.int/16807482c6>

¹⁸⁴ Judges: independence, efficiency and responsibilities: Recommendation CM/Rec(2010)12.

¹⁸⁵ To 2006, s. 100-101.

¹⁸⁶ CM/Rec(2010)12, Perustelut s. 6, 19.

¹⁸⁷ Komission virallinen nimi on European Commission for Democracy through Law.

¹⁸⁸ Linkki suositukseen CDL-AD(2008)010: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)010-e)

Edellä mainituissa suosituksissa ja toimielimissä on tarkasteltu laajasti erilaisia elementtejä, joilla tuomioistuinten riippumattomuutta voidaan edistää ja ylläpitää. Tarkastelen seuraavaksi kaikkia edellä mainittuja sekä muutamia muita suosituksia rinnakkain. Rinnakkainen käsittelytapa palvelee paremmin tutkielman tarkoitusta, sillä suosituksissa on paljon päällekkäisyyksiä ja rinnakkaisuuksia.

3.2.2 Tuomioistuinten riippumattomuuden määritelmä ja siitä säätäminen perustuslain tasolla

CoMin vuoden 2010 suosituksessa mukaan yksittäisen tuomarin riippumattomuutta ja koko tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta on tarkasteltava rinnakkain, sillä jälkimmäinen turvaa ensiksi mainittua.¹⁸⁹ Suosituksen mukaan tuomioistuinten tulee olla riippumattomia asian osapuoliin, valtion elimiin, tiedotusvälineisiin ja yleisöön nähden, eli riippumattomuus määritellään suosituksessa varsin laajasti.¹⁹⁰ CoMin suosituksessa riippumattomuuden käsite on laajennettu myös tuomioistuinlaitoksen sisäisiin suhteisiin.¹⁹¹ MCJ:ssä sen sijaan tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus eritellään lakisääteiseksi, toiminnalliseksi ja taloudelliseksi. MCJ:n mukaan riippumattomuus tulee nähdä suhteessa muihin valtioelimiin, asianosaisiin, muihin tuomareihin sekä yhteiskuntaan kokonaisuudessaan.¹⁹² Valtioilla tulee olla mahdollisuus määrätä tuomarin viran yhteensopimattomuudesta muiden tehtävien kanssa, eikä sellaista poliittista toimintaa sallita, joka saattaisi häiritä tuomioistuinten puolueettomuutta ja riippumattomuutta.¹⁹³

Venetsian komission vuoden 2010 raportin mukaan tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta merkitykselliset peruseriaatteet tulisi olla perustuslaissa tai vastaavissa säännöksissä. Peruseriaatteisiin kuuluu raportin mukaan tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus muista valtion valtaelimestä, tuomareiden erottamattomuus ja se, että tuomareita velvoittaa vain laki.¹⁹⁴ Myös CoMin vuoden 2010 suosituksen mukaan tuomioistuimen riippumattomuus tulee vahvis-

¹⁸⁹ CM/Rec(2010)12, kohta 4.

¹⁹⁰ Ibid., kohta 6; Perustelut s. 19-20.

¹⁹¹ Ibid., Perustelut s. 21.

¹⁹² MCJ, kohta 3.

¹⁹³ Venetsian komissio: Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010) CDL-AD(2010)004, s. 17.

¹⁹⁴ CDL-AD(2010)004, s. 17.

taa perustuslaissa tai muulla korkeimmalla mahdollisella oikeudellisella tasolla. Yksityiskoh-
taisemmat säännökset on säädettävä lain tasolla.¹⁹⁵ CoMin suosituksen mukaan siten vain peri-
aate tuomioistuinten riippumattomuudesta on säädettävä perustuslain tasolla, mutta yksityis-
kohtaisemmat säännökset riippumattomuuden takaamiseksi voitaisiin säätää lain tasolla.

Jo vuoden 2001 lausunnossaan CCJE on tiedostanut, että toimivissa oikeusvaltioissa on ha-
vaittu yhä enemmissä määrin muodollisten takeiden tarvetta.¹⁹⁶ Siksi CCJE:n mukaan tuomio-
istuinlaitoksen riippumattomuuden peruseriaatteet on vahvistettava perustuslaillisella tai kor-
keimmalla mahdollisella tasolla kussakin jäsenvaltiossa. Tarkemmat säännöt riippumattomuus-
desta tulisi sen sijaan säätää vähintään lainsäädäntötasolla.¹⁹⁷ Katsonkin, ettei CCJE siten pois-
sulje tarkempien säännösten sisällyttämistä perustuslakiin.

Suosituksset ovat osittain ottaneet kantaa myös siihen, kuinka tuomioistuinten riippumattomuus
tulisi taata myös poikkeuksellisissa yhteiskunnallisissa oloissa. Venetsian komissio korosti oi-
keudellisten kehysten tarpeellisuutta vuoden 2020 väliraportissaan huomioiden koronavirus-
pandemiatilanteen. Venetsian komission mukaan on tärkeää, että kriisitilanteiden varalta on
olemassa selvä oikeudellinen kehys, jolloin oikeusvaltioperiaatteeseen sekä perustuslaillisiin
vaatimuksiin voidaan tukeutua myös kriisin keskellä.¹⁹⁸

Ohjeistuksissa on myös tarkempia suosituksia, kuinka tuomiovalta tulisi erottaa muista valta-
elimistä. CoMin vuoden 2010 suosituksessa ohjeistetaan tuomioistuinten suhteista muihin toi-
mielmiin. Lainsäädäntö- ja toimeenpanoviranomaisia ei ole kielletty kommentoimasta tuo-
mioistuinten ratkaisuja: kommenteissaan heidän tulee kuitenkin välttää kritiikkiä, joka saattaisi
heikentää tuomioistuinten riippumattomuutta tai yleistä luottamusta tuomioistuimiin.¹⁹⁹ Toi-
meenpano- ja lainsäädäntövalta ei saa myöskään puuttua tuomioistuinten päätöksiin lukuun ot-
tamatta yleistä armahdusta ja yksittäistä armahdusoikeutta.²⁰⁰ Siten CoMin suositus katsoo ar-
mahdusinstituution tuomiovaltaan puuttumisena. Palaan tarkemmin armahdusinstituutioiden
rooliin tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta luvussa 3.3.3.

Siten suositukset määrittelevät tuomioistuinten riippumattomuuden hyvinkin laajasti. kun ote-
taan huomioon sekä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus että sisäiset ja ulkoiset

¹⁹⁵ CM/Rec(2010)12, kohta 7.

¹⁹⁶ CCJE (2001) OP N°1, kohta 45.

¹⁹⁷ CCJE (2001) OP N°1, kohta 16.

¹⁹⁸ CDL-AD(2020)018-e, s. 3-32.

¹⁹⁹ CM/Rec(2010)12, kohta 18.

²⁰⁰ Ibid., kohta 17.

tekijät. Riippumattomuusperiaate tulisi suositusten mukaan määritellä perustuslain tasolla, mutta tarkemmat muodolliset takeet voitaisiin määritellä myös tavallisen lain tasolla.

3.2.3 Individualistiseen riippumattomuuteen liittyvät takeet

CoMin vuoden 2010 suosituksen mukaan on olennaista, että tuomareiden riippumattomuus taa-taan heidän valintaprosessissaan ja koko heidän uransa aikana. Kaikkien tuomareiden uraa kos-kevien päätösten tulee perustua objektiivisiin kriteereihin.²⁰¹ Myös MCJ:n mukaan kaikkien tuomareiden nimittämistä ja ammatillista uraa koskevien päätösten tulee perustua tuomarin an-sioihin objektiivisia kriteerejä soveltaen.²⁰² Myös CCJE:n vuoden 2001 suositusten mukaan tuomareiden valinta ja ura tulee perustua ansioihin ja pätevyYTEEN, eikä tuomareiden nimittä-mistä saa alistaa puoluepoliittisille näkökohdille.²⁰³ Toisaalta suosituksen mukaan poliittiset näkökohdat tuomarivalinnassa eivät ole täysin poissuljettuja, vaikka olisi olemassa erillinen viranomainen, joka olisi vastuussa tuomarin nimittämisestä.²⁰⁴

Suosituksissa annetaan myös keskeinen rooli riippumattomille instituutioille, jotka on perus-tettu päättämään tuomarivalinnasta ja tuomareiden urasta. Kaikkien tuomareiden nimityksistä ja ylennyksistä vastaavien viranomaisten olisi otettava käyttöön objektiivisia kriteerit, jotta voi-daan varmistaa, että tuomareiden valinta ja ura perustuvat ansioihin ja pätevyYTEEN sekä objek-tiivisiin kriteereihin.²⁰⁵ Pelkkä virkavuosien määrä ei saisi olla ylennyksen määräävä periaate, vaikkakin riittävä ammatillinen kokemus tulee olla olennaisessa roolissa nimityspäätöstä teh-dessä.²⁰⁶

CoMin vuoden 2010 suosituksen mukaan tuomareita ei voida erottaa virastaan ennen kuin he saavuttavat pakollisen eläkeiän, elleivät he ole pyytäneet varhaiseläkkeelle siirtymistä. Tuoma-rit tulisi lähtökohtaisesti nimittää vakinaisiksi eli virkojen tulisi kestää eläkkeelle siirtymiseen asti.²⁰⁷ MCJ:ssä myös selkeästi todetaan tuomareiden koeaikojen olevan ongelmallisia heidän riippumattomuutensa kannalta.²⁰⁸ Suosituksissa todetaan myös, ettei tuomaria voida siirtää toi-seen virkaan ilman heidän antamaa suostumustaan. Viran päättämisen perusteista kurinpitoseu-raamuksen seurauksena olisi säädettävä laissa. Tuomioistuinten riippumattomuus edellyttää,

²⁰¹ CM/Rec(2010)12, kohta 45.

²⁰² CDL-AD(2010)004, s. 17.

²⁰³ CCJE (2001) OP N°1, kohta 19 ja 25.

²⁰⁴ Ibid., kohta 20.

²⁰⁵ Ibid., kohta 25.

²⁰⁶ Ibid., kohta 29.

²⁰⁷ CM/Rec(2010)12, 52 kohta.

²⁰⁸ CDL-AD(2010)004, s. 17.

että tuomarin erottamattomuusperiaatetta on noudatettava riippumatta siitä, nimitetäänkö tuomari pysyvään tai määräaikaiseen tehtävään, lukuun ottamatta laissa säädettyjä poikkeuksia.²⁰⁹

Tuomareille olisi suositusten mukaan taattava palkka, joka vastaa heidän virkaansa ja tehtäviensä laajuutta.²¹⁰ Tuomareiden palkkojen olisi oltava oikeassa suhteessa heidän rooliinsa ja velvollisuuksiinsa.²¹¹ Mielenkiintoinen huomio CCJE:n suosituksessa on, että Italiassa tuomareiden asema, tehtävä ja palkitseminen on erotettu toisistaan suosituksen antamisaikaan. Palkkaus määräytyy lähes automaattisesti työkokemuksen perusteella, eikä se yleensä vaihtele aseman tai tehtävän mukaan. Tällä tavoin järjestelmä pyrkii lisäämään tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta poistamalla kaikki taloudelliset kannustimet ylennyksen tai muun tehtävän hakemisen osalta.²¹²

Suosituksissa on myös monia määräyksiä kurinpidollisista toimista. Kurinpidollisista seuraamuksista tulisi säätää kaikkinsa kunkin valtion perustuslain tasoisissa säädöksissä.²¹³ Oikeusneuvostolla tai vastaavalla riippumattomalla elimellä olisi oltava ratkaiseva vaikutusvalta kurinpitomenettelyissä. Tällaisten riippumattomien elinten päätöksistä olisi säädettävä mahdollisuus valittaa tuomioistuimelle.²¹⁴ Mikäli tuomari kokee riippumattomuutensa uhatuksi, tuomarilla tulisi olla riittävät oikeussuojakeinot ja mahdollisuus turvautua riippumattomaan neuvostoon tai muuhun riippumattomaan viranomaiseen.²¹⁵

CoMin vuoden 2010 ohjeistuksessa tuomioistuinten sisäisen riippumattomuuden osalta ohjeistetaan hierarkiasta, sisäisestä organisaatiosta sekä tapausten jakamisesta. Tuomioistuinten presidentit eivät saa koskaan puuttua tuomareiden päätöksentekoon yksittäisissä tapauksissa.²¹⁶ Mikäli jokin taho pyrkii vaikuttamaan asiattomalla tavalla tuomareiden ratkaisutoimintaan, taholle on määrättävä rikos-, siviili- tai hallinto-oikeudellisia seuraamuksia.²¹⁷

Suosituksissa kielletään lisäksi perusteeton tapausten siirtäminen tuomarilta toiselle. Tapausten siirtämisen tuomarilta toiselle tulee perustua objektiivisiin ja ennalta määrättyihin kriteereihin

²⁰⁹ CCJE (2001) OP N°1, 52 kohta.

²¹⁰ CDL-AD(2010)004, s. 17.

²¹¹ CCJE (2001) OP N°1, kohta 61-62.

²¹² Ibid., kohta 30.

²¹³ CM/Rec(2010)12, kohdat 68 ja 69.

²¹⁴ CDL-AD(2010)004, s. 17; MCJ kohta 6.

²¹⁵ CM/Rec(2010)12, kohta 8; Perustelut s. 20.

²¹⁶ Ibid., kohta 22.

²¹⁷ Ibid., kohta 14.

ja syihin. Ratkaistavien asioiden jakoon ei tule kohdistua ulkoisia tai sisäisiä vaikutteita. Toisaalta tehokkuusvaatimus voi olla pätevä syy tapausten siirtämiseen.²¹⁸ Jos esimerkiksi tuomarilla on sairastumisen vuoksi syntynyt ruuhkaa ratkaistavien asioiden kanssa, asiat voidaan siirtää muille tuomareille.²¹⁹ Tuomareiden kuitenkin tulisi itse päättää omasta toimivallastaan ratkaista tietty tapaus.²²⁰

Tuomarit tulee siten valita objektiivisin perustein, eivätkä pelkät virkaikävuodet tule olla pätevyyden mittari. Suomalaisen oikeuskulttuurin ja vallanjako-opin näkökulmista kummeksun hieman sitä, että suositukset sallivat edes osittaiset poliittiset näkökohdat tuomarivalinnassa. Sen sijaan kurinpidollisiin toimiin liittyen ohjeistukset ovat selvät ja jopa tiukat: tuomarilla tulee olla oikeus valittaa kurinpitoon liittyvistä päätöksistä. Lisäksi kurinpidollisista seuraamuksista tulisi säätää perustuslain tasolla.

3.2.4 Tuomioistuinten hallinto, riittävät resurssit ja muut institutionaaliset takeet

MCJ:n mukaan tuomareiden riippumattomuuden varmistamiseksi kullakin valtiolla tulisi olla erillinen elin, joka on riippumaton lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta ja jolla olisi laaja toimivalta tuomioistuinlaitoksen organisaatioon, toimintaan sekä tuomareihin liittyviin kysymyksiin. Vähintään puolet tällaisten elinten jäsenistä tulisi olla tuomioistuinlaitoksen valitsema tuomareita.²²¹ Kyseinen elin osallistuisi ”enemmän tai vähemmän” CCJE:n mukaan muun muassa tuomareiden valintaan, uraan ja ammatilliseen koulutukseen, kurinpitoasioihin ja tuomioistuinhallintoon.²²² Toisaalta suosituksissa on huomioitu se, ettei riippumattoman elimen pelkkä olemassaolo ole riittävä tae, vaikkakin kyseisen kaltaiset elimet ovat osoittautuneet hyödyllisiksi oikeuslaitoksen riippumattomuuden säilyttämisessä. Siksi on tarpeellista säännellä muun muassa elinten kokoonpanosta ja elinten jäsenten nimittämisestä.

Lisäksi asiakirjoissa on suosituksia tuomioistuinlaitoksen resursseista. MCJ:n mukaan valtion on tuomioistuinlaitosta kuultuaan varmistettava oikeuslaitoksen moitteettoman toiminnan edellyttämät henkilölliset, aineelliset ja taloudelliset resurssit.²²³ Tuomioistuinlaitoksella itsellään tulee täten MCJ:n mukaan olla rooli resurssien suunnittelussa. Tuomioistuinlaitoksen talousar-

²¹⁸ Ibid., kohta 8 ja 24.

²¹⁹ Ibid., Perustelut s. 20.

²²⁰ Ibid., kohta 10.

²²¹ MCJ, kohta 13; CM/Rec(2010)12, kohta 46.

²²² CM/Rec(2010)12, 26 kohta.

²²³ MCJ, kohta 7.

vion osalta päätökset varojen myöntämisestä tuomioistuimille on tehtävä tuomioistuimen riippumattomuuden periaatetta tiukasti kunnioittaen. Myös Venetsian komission mukaan tuomioistuinlaitoksella tulisi olla mahdollisuus ilmaista näkemyksensä talousarvioesityksestä eduskunnalle, mahdollisesti oikeusneuvoston kautta.²²⁴ Tuomioistuimia voidaan kuulla ja tuomioistuinlaitos voidaan ottaa mukaan tuomioistuinten talousarvioiden valmisteluun.²²⁵ Tuomioistuinlaitoksen olisikin osallistuttava kaikkiin päätöksiin, jotka vaikuttavat tuomioistuinten tehtävien harjoittamiseen.²²⁶ Lisäksi oikeusjärjestelmiä ja tuomioistuinhallintoa olisi jatkuvasti nykyaikaistettava.²²⁷ Tuomioistuinlaitoksen on kyettävä toimimaan nykyaikaisesti ja pysymään kehityksessä mukana.

Toisaalta tuomioistuinlaitoksen kokonaisuutta suunnitellessa ja budjettiä arvioida tehdessä on huomioitava myös muut tuomioistuimiin liittyvät periaatteet; riippumattomuus ei saa olla esimerkiksi esteenä tuomiovallan tehokkuudelle. Riippumattomuuden ja tehokkuuden vaatimukset tulevat olla tasapainossa, eikä tehokkuuden vaatimus saa koskaan vaarantaa riippumattomuutta.²²⁸ Periaatteessa vallitsevat taloudelliset olosuhteet eivät saisi rajoittaa tuomareiden ratkaisutoimintaa. Tuomareille tulee tiedottaa eri vaihtoehtojen kustannuksista, jotta he voivat arvioida niitä ja tehdä punnintaa eri vaihtoehtojen välillä. Tuomareille olisi tiedotettava heidän menettelyllisten päätöstensä kustannuksista tapauksissa, joissa päätöksiin liittyy huomattavia kustannuksia.²²⁹

3.3 Suomen perustuslain lähtökohdat

3.3.1 Tuomioistuinten riippumattomuus valtiojärjestyksen perustana

Itsenäisessä Suomessa tuomioistuinten riippumattomuusperiaate määriteltiin Suomen hallitusmuodon (94/1919, HM) 2 §:n 4 momentissa. Samassa pykälässä säädettiin tuomiovallan riippumattomuuden vahvistamiseksi ja täydentämiseksi myös korkeimpien oikeuksien kokoonpanosta ja niiden tehtävistä. Tuomareiden erottamattomuudesta otettiin säännökset HM 91 §:ään ja korkeimpien oikeuksien nimitysvallasta HM 87 ja 88 §:ään.²³⁰

²²⁴ CDL-AD(2010)004, s. 17.

²²⁵ CM/Rec(2010)12 Perustelut, s. 27-28.

²²⁶ MCJ, kohta 9.

²²⁷ CM/Rec(2010)12 Perustelut, s. 27.

²²⁸ Ibid., Perustelut, s. 25.

²²⁹ Ibid., kohta 34.

²³⁰ Virolainen – Pölönen 2004, s. 450-451.

Suomessa toteutettiin perusoikeusuudistus 1.8.1995 lukien. Esitöiden mukaan perustuslakien perusoikeussäännökset uudistettiin tällöin kokonaisuudessaan.²³¹ Hallitusmuotoa täydennettiin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita koskevalla perussäännöksellä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheuttamattomia viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Jokaisella oli säännöksen mukaan oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Tällä pyrittiin lisäämään institutionaalista suojaa.²³²

Uusi perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000. Perustuslailla kumottiin Suomen hallitusmuoto, valtiopäiväjärjestys (7/1928) ja laki valtakunnanoikeudesta (273/1922) ja laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin lainmukaisuutta (273/1922). Useilla edellä mainituilla oli Ruotsin aikaan ulottuvat juuret.²³³ Esityksen tavoitteena oli perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen.²³⁴ Lisäksi esityksen tavoitteena oli saattaa kotimainen perusoikeusjärjestelmä yhteensopivaksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Perustuslakiuudistusta vauhditti Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon vuonna 1989 sekä liittyminen Euroopan talousalueeseen (ETA) ja EU:n.²³⁵ Siten uudistus oli osa Suomen ja Suomen valtiosäännön eurooppalaistumista.²³⁶ Samalla uudistuksella haluttiin ennakoita yhteiskunnan tulevia muutoksia. Kuten valtiosääntökomitean toimeksiannon kirjoittaja Sipponen totesi, ”kun yhteiskunta muuttuu, sen tulee uudistaa perustuslakiansakin”.²³⁷

Huomionarvoista on se, ettei uudella perustuslailla ollut tarkoitus muuttaa Suomen valtiosäännön perusteita: sen sijaan niitä pikemminkin korjattaisiin ja huollettaisiin.²³⁸ Perustuslaissa vahvistettiin edelleen muun muassa eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä, valtiolisten tehtävien jako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan, tuomioistuinten riippumattomuus sekä oikeusvaltioperiaate.

²³¹ HE 309/1993 vp, s. 1.

²³² HE 309/1993 vp, s. 21.

²³³ Ruotsin ajalta siirtyivät valtiosäännön rungoksi soveltuvien osien vuoden 1772 hallitusmuoto ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirja. HE 1/1998 vp, s. 7.

²³⁴ HE 1/1998 vp, s. 1.

²³⁵ Rieppola – Kultalahti – Pohjolainen 2019, s. 197

²³⁶ Viljanen 2001, s. 1169.

²³⁷ Rieppola – Kultalahti – Pohjolainen 2019, s. 136.

²³⁸ HE 1/1998 vp, s. 1.

Perustuslain 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, ja hallitusvaltaa käyttävät tavallan presidentti ja hallitus. 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, joista ylimpiä tuomioistuinta ovat korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain 3 § varaa lainkäytön vain tuomioistuimeksi järjestetyille julkisille toimielimille, ja kohta on siten Jyrängin mukaan ehdottomana periaatteena valtiosäännössä ainoa tiukasti sitova ”jäännö” vallanjako-opista.²³⁹

Perustuslakisäännösten taso on usein hyvin abstrakti, jonka vuoksi perustuslaki jättää useimmiten tavallista enemmän tulkinnanvaraa. Kaikkinensa voidaan todeta, ettei tuomioistuinten riippumattomuutta ole määritelty perustuslaissa yksityiskohtaisesti.²⁴⁰ Perustuslain 3.3 § voi luonnehtia periaateluontoiseksi yleissäännökseksi.²⁴¹ Säännös on Virolaisen mielestä ”sisällöltään mitäänsanomaton”, sillä pykälä on vain toteava eikä määrittele riippumattomuuden sisältöä eikä sitä, kehen pykälä kohdistuu.²⁴²

Perustuslakivaliokunnan (PeVL) mukaan tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen, kuten lainsäädäntö- ja hallitusvallan käyttäjien samoin kuin viranomaisten ja oikeusriidan osapuolten vaikutuksesta. Tuomioistuinten tulee olla valiokunnan mukaan riippumattomia myös oikeuslaitoksen sisällä.²⁴³ Tuomioistuinten riippumattomuuteen sisältöön kuuluu Suomessa siten perustuslakivaliokunnan mukaan myös tuomioistuinten sisäinen riippumattomuus.

Perustuslaissa käytetään vain termiä ”riippumattomuus”, eikä EIS:ssä ilmaistua puolueettomuus-termiä mainita perustuslaissa erikseen. Riippumattomuuteen on kuitenkin sisällytetty vaatimus tuomioistuimen puolueettomuudesta suhteessa oikeusjutun tai asian eri osapuoliin.²⁴⁴ Virolaisen mukaan riippumattomuudessa ja puolueettomuudessa molemmissa on kyse luottamuksesta tuomioistuimeen. Virolaisen mukaan termejä käytetään rinnakkain, jotta voidaan korostaa tematiikan tärkeyttä ja kattavuutta.²⁴⁵

Oikeuskirjallisuuden mukaan perustuslain abstraktiuden lisäksi haasteita on aiheuttanut se, että perustuslain valmisteluvaiheessa tuomioistuinten tuomiovaltaa koskevat säännökset nähtiin

²³⁹ Jyränki 2000, s. 69.

²⁴⁰ Saraviita 2000, s. 881.

²⁴¹ Virolainen – Pölönen 2004, s. 466.

²⁴² Ibid.

²⁴³ HE 1/1998 vp, s. 76, PeVL 35/2005, s. 2–3.

²⁴⁴ HE 309/1993 s. 74.

²⁴⁵ Virolainen – Pölönen 2004, s. 446.

kaikkinensa teknisinä sääntelynä eikä riippumattomuusperiaatteeseen itsessään kiinnitetty huomiota.²⁴⁶ Sen sijaan huomiota kiinnitettiin muun muassa asetuksenantovaltaan, valtioneuvoston muodostamiseen sekä tasavallan presidentin ulkopoliittiseen päätöksentekovaltaan.²⁴⁷ Perustuslain esitöissä käsiteltiin vain suppeasti tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen suoraan tai välillisesti liittyviä seikkoja. Osa näistä seikoista sai perustuslakitasoisen vahvistuksen perusoikeussäännöksissä. Vasta eduskuntakäsittelyssä ja ensimmäisen käsittelykierroksen jälkeen vuoden 1998 valtiopäivillä riippumattomuudesta ryhdyttiin keskustelemaan muun muassa eri tuomarijärjestöjen aloitteesta. Huomio kohdistui silloin etenkin tuomarien nimittämismenettelyyn ja sen vaikutuksesta tuomioistuinten riippumattomuuteen.²⁴⁸

Vaikka tuomioistuinten riippumattomuus ei ollut merkittävänä keskustelunaiheena perustuslakia säädettäessä, tuomioistuinten riippumattomuuden tärkeydestä Suomen oikeusjärjestyksessä kertoo se, että tuomioistuinten riippumattomuudesta säädetään jo perustuslain 1 luvussa, jossa säädetään valtiojärjestyksen perusteista. Myös lakivaliokunta on perustuslakia koskevassa hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa korostanut tuomioistuinten riippumattomuuden merkitystä²⁴⁹, ja myös perustuslakivaliokunta on muun muassa mietinnössään katsonut sen kuuluvan valtiosäännön perusteisiin.²⁵⁰

Perustuslain 2 §:n otsikossa on vahvistettu oikeusvaltioperiaate, mutta periaate määritellään pykälässä varsin yksinkertaisesti luonnehtimalla sitä viranomaistoiminnan lakisidonnaisuudeksi.²⁵¹ Lakisidonnaisuus merkitsee, että tuomioistuin on ratkaisutoiminnassaan sidottu vain voimassa oleviin oikeussääntöihin.²⁵² Lisäksi pykälässä mainitaan, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Katsonkin, että lakisidonnaisuutta voidaan pitää ikään kuin tuomioistuinten riippumattomuuden yhtenä takeena, sillä tuomioistuinten ratkaisutoiminta on oltava lakisidonnaista.

Vallanjako-oppi ja sen keskeisyys valtiosääntöperiaatteena ilmenee perustuslain 3 §:stä, vaikkakin on merkillepantavaa, että pykälän otsikossa käytetään ilmaisua ”tehtävien jako” ja itse

²⁴⁶ Saraviita 2000, s. 882.

²⁴⁷ HE 1/1998 vp, s. 62-63.

²⁴⁸ Saraviita 2000, s. 882.

²⁴⁹ LaVL 9/1998 vp, s. 4-5.

²⁵⁰ PeVM 10/1998 vp s. 3.

²⁵¹ Saraviita 2000, s. 882.

²⁵² Jyränki 2000, s. 69.

säännöstekstissä ilmausta ”valta”. Tällä erolla ei Saraviidan mukaan ole käytännön merkitystä.²⁵³ Perustuslain esitöissä myös todetaan, ettei valtiollisia perustehtäviä pyritä täydellisesti ja puhtaassa muodossa erottamaan toisistaan ja osoittamaan niitä eri valtioelimille, vaan pykälä ilmaisee sen sijaan lähtökohdan.

3.3.2 Tuomioistuinten tehtävät ja toimivalta

Tarkemmat säännökset tuomioistuinlaitoksesta ja sen toiminnasta säädetään perustuslain 9 luvussa. Luvussa säännellään tuomioistuinlaitoksen rakenteesta, ylimpien tuomioistuinten tehtävistä ja kokoonpanosta, valtakunnanoikeudesta, tuomarien nimittämisestä ja virassapysymisoikeudesta, syyttäjistä sekä tasavallan presidentin armahdusvallasta. Nämä valtiosäännön keskeisiin perusteisiin kuuluvat lähtökohdat kiinnittyvät perustuslain 21 §:ssä turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin.²⁵⁴ Perustuslain 21 §:ssä turvataan perusoikeutena otsikon mukaisesti oikeusturva eli jokaisen oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslakiin otettiin aiemmista perustuslaeista poiketen säännös tuomioistuinlaitoksen yleisestä rakenteesta. Julkisen vallan käyttöä koskevien ratkaisujen tulee ilmetä kattavasti perustuslaista, jonka vuoksi perustuslain 98 §:ssä säädetään tuomioistuinlaitoksen rakenteesta.²⁵⁵ Katson, että rakenteesta säättäminen tukee myös osaltaan tuomioistuinten riippumattomuutta.

Pykälä sisältää säännökset yleisistä tuomioistuimista, yleisistä hallintotuomioistuimista sekä erityistuomioistuimista. Tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta on olennaista, että pykälässä kielletään myös satunnaisten tai tilapäisten tuomioistuinten asettaminen (PL 98.4 §). Perustuslain esitöiden mukaan myös oikeusturvaa koskeva 21 § estää satunnaisten tuomioistuinten asettamisen. Yksittäistapauksia varten ei täten voida perustaa tuomioistuimia taikka yksittäistapauksissa poiketa tuomioistuinten alueellisesta, asteellisesta tai asiallisesta toimivalta.²⁵⁶ Satunnaiset tuomioistuimet eivät ole sallittuja, vaikka ne perustettaisiin moitteettomalla lainsäädännöllä.²⁵⁷ Tuomioistuinten tulee täten olla vakinaisia. Ad hoc -tuomioistuimet eivät herättäisi luottamusta tuomioistuinten puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta: mikäli tuomari valittaisiin vain tiettyä juttua varten, voisi nimittäjä vaikuttaa ratkaisun lopputulokseen ja

²⁵³ Saraviita 2000, s. 73. HE 109/1999 vp, s. 6.

²⁵⁴ HE 1/1998 vp, s. 76, PeVL 35/2005 vp, s. 2–3.

²⁵⁵ HE 1/1998 vp, s. 155-156.

²⁵⁶ HE 1/1998 vp, s. 156.

²⁵⁷ Virolainen – Pölönen 2004, s. 469.

tuomarin uran jatkoon, vaikka tuomarin mielipiteeseen ei suoraan pyrittäisi vaikuttamaan. Tuomioistuinten juttujen jako tulee hoitaa asianmukaisesti ja laissa määriteltyjen yleisten kriteerien perusteella. Juttuja tuomareille jaettaessa ja eri kokoonpanoja määrättäessä ei voida käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan jutut tulee jakaa käyttäen sattumanvaraisuutta.

98 §:n 3 momentin mukaan erityistuomioistuimista säädetään lailla. Valtakunnanoikeudesta säädetään erikseen 101 §:ssä. Perustuslain esitöiden mukaan toimivallan jakautuminen korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden ja erityistuomioistuinten välillä määräytyy tarkemmin lain perusteella.²⁵⁸ Olisikin syytä pohtia, tulisiko perustuslain tasolla jakaa tehtävät tarkemmin erityistuomioistuinten, KHO:n ja KKO:n välillä.

Yleisten tuomioistuinten ja erityistuomioistuinten ohella lainkäyttövaltaa on myös erilaisilla valitusten käsittelyä varten perustetuilla muutoksenhakulautakunnilla, mutta tällaisten elinten ei katsota perustuslain esitöissä kuuluvan tuomioistuinlaitokseen, eikä niistä ole siten katsottu olleen tarpeen erikseen säännellä perustuslaissa.²⁵⁹ Mielestäni olisi kuitenkin aiheellisesti pohtia, onko mahdollista, että tällaisille muutoksenhakulautakunnille siirtyy tuomioistuinten asiallista tai alueellista tuomiovaltaa. Toisaalta 21 §:ssä todetaan vaatimus myös muun lainkäyttöelimen riippumattomuudesta, jolloin myös muutoksenhakulautakuntien tulee täyttää tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimukset.

Tuomioistuinten tehtävistä säädetään vain ylimpien tuomioistuinten osalta. Korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa ja ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus (PL 99.1 §). Ylimmät tuomioistuimet valvovat tuomioistuinten lainkäyttöä omalla toimialallaan (PL 99.2) ja voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä (PL 99.2 §). Lisäksi korkein oikeus antaa tasavallan presidentille pyydetyn lausunnon armahdusasioissa (PL 105.1 §) ja lain vahvistamista koskevassa asiassa (PL 77.1 §).

Perustuslaissa tai sen esitöissä ei oteta kantaa siihen, toimivatko ylimmät tuomioistuimet ennakkotapaustuomioistuimina eikä perustuslaissa säädetä suoraan muutoksenhakuoikeudesta. Perustuslain 99 § 2 momentissa säädetään sen sijaan ylimpien tuomioistuinten tehtäväksi val-

²⁵⁸ HE 1/1998 vp, s. 156.

²⁵⁹ HE 1/1998 vp, s. 156.

voa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Toisaalta Virolaisen näkemyksen mukaan välitön valvonta ei ole suuressa roolissa. Sen sijaan välillistä valvontaa käytetään virkasyyteasioita käsiteltäessä ja nimitysasioita ratkaistaessa, mikä voi olla ongelmallista.²⁶⁰

Valvonnan lisäksi ylimmät tuomioistuimet voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Lainsäädäntöaloitteita korkein oikeus on tehnyt harvoin: sen sijaan korkein oikeus on enemmän antanut lausuntoja.²⁶¹ Korkeimpien oikeuksien velvollisuudesta antaa pyydettyä lausunto vahvistettavana olevasta laista säädetään 77 §:n 1 momentissa. Sitä vastoin ylimpien tuomioistuinten velvollisuudesta antaa lausunto esitysehdotuksesta ennen esityksen antamista eduskunnalle ei ole.²⁶² Virolainen on esittänyt huolensa tuomareiden ja erityisesti korkeimpien oikeuksien jäsenten asiantuntijatehtävistä lainvalmistelun eri vaiheissa ja lakiesitysten eduskuntakäsittelyssä.²⁶³ Katsonkin Virolaisen näkemyksen mukaisesti, että tällaisiin lainvalmistelutehtäviin osallistumiseen tulisi suhtautua pidättyväisemmin.

Ylimpien tuomioistuinten oman toiminnan valvomisesta perustuslaissa ei säädetä erikseen. Ylimpien tuomioistuinten jäsenten virkasyytefoorumina toimii valtakunnanoikeus. Ylimmät laillisuuden valvojat valvovat muiden tuomioistuinten ohessa myös ylimpien tuomioistuinten toimintaa (PL 108.1 § ja 109.1 §).

Haitallista Jyrängin mukaan riippumattomuuden kannalta valvontatehtävän mainitseminen perustuslaissa olisi, mikäli sillä pyrittäisiin vaikuttamaan alempien tuomioistuinten ja tuomareiden yksittäisiin ratkaisuihin.²⁶⁴ Ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävän on kuitenkin katsottu tarkoittavan perustuslain esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa lähinnä koskevan alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksena.²⁶⁵ Alemmat tuomioistuimet ovat siten riippumattomia lainkäytössä ja laintulkinnassaan, eikä ylimpien tuomioistuinten päätöksiin sisältyvä laintulkinta sido niitä. Käytännössä ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävään kuuluu sen si-

²⁶⁰ Virolainen – Pölönen 2004, s. 522.

²⁶¹ Virolainen – Pölönen 2004, s. 522.

²⁶² HE 1/1998 vp, s. 157.

²⁶³ Virolainen – Pölönen 2004, s. 458-460.

²⁶⁴ Jyränki 2000, s. 244-255.

²⁶⁵ HE 1/1998 vp, s. 76.

jaan muun muassa lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen.²⁶⁶ Katsonkin, ettei maininta korkeimpien oikeuksien ylemmydestä perustuslaissa ole ongelmallinen tuomioistuinten sisäisen riippumattomuuden kannalta esitöiden ja oikeuskirjallisuuden valossa.

Perustuslakivaliokunta korosti, että perustuslaissa säädetään vain korkeimmille oikeuksille kuuluvista perustehtävistä, eikä sääntelyä tehtävistä siksi voida pitää tyhjentävänä.²⁶⁷ Perustuslaissa mainitut tehtävät puolestaan osoittavat, että tuomioistuimille voi kuulua muitakin kuin puhtaasti tuomiovallan käyttämiseen liittyviä tehtäviä. Saraviidan mukaan uusista tehtävistä säättäminen olisi ongelmallista, mikäli tehtävät vaarantaisivat tuomioistuinten riippumattomuutta, heikentäisivät merkittävästi tuomioistuinten mahdollisuuksia suoriutua lainkäyttötehtävistään taikka tehtävät puuttuisivat perustuslain 3 §:ssä säädettyyn valtiollisten tehtävien perusjakoon.²⁶⁸ Mielestäni pelkistä perustehtävistä sääntely ei ole täysin ongelmatonta, sillä liika työtaakka ja resurssien puute saattaisi olla uhka riippumattomuudelle. Käytännössä katsoen on kuitenkin ymmärrettävää, ettei tyhjentävää listaa korkeimpien oikeuksien tehtävistä voida luetella.

Nostettakoon vielä esiin se, että toisin kuin monissa muissa maissa, Suomessa ole erillistä tuomareita koskevaa kurinpitäjärjestelmää juuri sen takia, että sen on katsottu olevan ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuusperiaatteen kanssa.²⁶⁹ Tuomarilla on rikoslain (39/1889, RL) 40 luvun mukainen rikosoikeudellinen vastuu virkatoimistaan ja hänen virkatoimiensa laillisuutta valvovat oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Suomessa tuomaria ei voida erottaa esimerkiksi sopimattoman käytöksen perusteella. Tämä on tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ensisijaista, sillä tuomioistuinten riippumattomuus yksittäistapauksessa vaarantuisi, jos viranomaisilla olisi kurinpitotoimin oikeus erottaa tuomareita. Tuomari on suojattu myös toiseen virkaan siirtämiseltä. Tutkimusekonomisista syistä en tarkastele tuomareiden kurinpidollisia menettelyjä tätä tarkemmin.

²⁶⁶ HE 1/1998 vp, s. 157.

²⁶⁷ Saraviita 2000, s. 896.

²⁶⁸ Saraviita 2000, s. 896.

²⁶⁹ Virolainen – Pölönen 2004, s. 466.

3.3.3 Ekskursio: Armahtamisoikeusinstituution suhde tuomioistuinten riippumattomuuteen

Presidentin armahdusvallan merkitys on historian saatossa heikentynyt, sillä armahdukset ovat vähentyneet sekä Suomessa sekä monissa muissa maissa. Myönteisten armahduspäätösten lukumäärä on Suomessa vähentynyt merkittävästi 2010-luvulla.²⁷⁰ Katson silti, että armahtamisinstituutiota on syytä tarkastella tuomioistuinten riippumattomuutta ja vallanjako-oppia rikokovan elementin vuoksi lähemmin.

Armahtamisinstituutiota on kuvattu Suomen oikeusvaltion outolinnuksi.²⁷¹ Presidentin armahdusvallassa voidaan katsoa yhdistyvän samaan aikaan rikosoikeudellisia, oikeushistoriallisia, oikeusteoreettisia ja valtiosääntöoikeudellisia piirteitä.²⁷² Perustuslain 105 §:n mukaan tasavallan presidentti voi yksittäisessä tapauksessa saatuaan lausunnon korkeimmalta oikeudelta armahtaa tuomioistuimen määräämästä rangaistuksesta tai muusta rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Armahdus voidaan antaa seuraamuksesta joko kokonaan tai osittain. Suomalainen erikoisuus muihin eurooppalaisiin armahdusoikeusjärjestelmiin nähden on edellytys pyytää korkeimmalta oikeudelta erillinen lausunto. Toisaalta presidentti ei ole kuitenkaan sidottu korkeimman oikeuden lausuntoon päätöksessään; presidenttiä ei sido vallassaan armahtaa mikään muu kuin hänen oma harkintansa.²⁷³

Suomessa vain presidentillä on oikeus määrätä armahduksesta. Yksittäisen armahduksen lisäksi on olemassa yleinen armahdusoikeus eli *amnestia* ja syytesuoja eli *abolitio*. Suomen armahdusoikeusinstituutio juontuu Ruotsin oikeudesta. Toisin kuin Suomessa, Ruotsin hallituksella on abolitio-oikeus ja myös yksittäisestä armahduksesta päättää maan hallitus. Armahduksesta säädetään Ruotsin hallitusmuodossa (Regeringsformen, RF). RF:n 12 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan hallitus voi antaa anteeksi rikosoikeudellisen seuraamuksen tai lieventää kyseistä seuraamusta. Armahdus voi kohdistua myös viranomaisen päätökseen, joka kohdistuu henkilöön tai omaisuuteen. Pykälän toisessa momentissa säädetään hallituksen mahdollisuudesta päättää, ettei rikollista menettelyä erityisistä syistä enemmälti selvitetä taikka syytettä nosteta.

²⁷⁰ Koskenniemi 2021, s. 191.

²⁷¹ Hyttinen 2014, s. 27.

²⁷² Koskenniemi 2021, s. 920.

²⁷³ Hyttinen 2014, s. 28.

Armahdusoikeudella on pitkä historiallinen perinne, mutta sen rooli marginalisoitui positiivisen oikeuden ja vallan kolmijako-opin myötä ja sen legitimizeetti kaiken kaikkiaan on asetettu kyseenalaiseksi modernin oikeuden aikana.²⁷⁴ Oikeuskirjallisuudessa on esitetty useita näkemyksiä armahdusoikeuden ja vallanjako-opin konfliktista. Hyttinen esimerkiksi katsoo armahdusoikeuden olevan jopa valtio-opillinen ongelma, sillä vallan kolmijako-opin moderni versio vaatii, että yhteiskuntapoliittiset ja moraaliset kysymykset ratkaistaan lainsäädännön kautta ja lainsoveltajien tehtäväksi tulisi jäädä etukäteen säädettyjen lakien neutraali toimeenpano. Tähän asetelmaan Hyttisen mukaan armahdusinstituutio ei sovi.²⁷⁵

Lisäksi armahdusinstituutio ei kovinkaan hyvin sovi Kotkasen mukaan demokraattiseen oikeusvaltioon²⁷⁶ eikä oikeudellisen ulottuvuutensa osalta sovi yhteen modernin oikeuden kanssa. Armahdusinstituutiolla presidentti ottaa haltuunsa tehtäviä, jotka kuuluvat joko lainsäätäjälle tai lainkäyttäjälle,²⁷⁷ vaikkakaan perustuslain esitöiden mukaan armahdusharkinta ei ole varsinaisesti oikeudellista harkintaa, vaan ennemminkin lainkäytön omaista.²⁷⁸ Siten perustuslain esitöiden mukaan armahdusinstituutio olisi ongelmallinen etenkin lainkäytön kannalta.

Toisaalta on syytä huomata, ettei armahdusinstituutio ole varsinaista lainkäyttöäkään, vaan armahduksella puututaan vain varsinaiseen rangaistuksen suorittamiseen. Jyränki on todennut, että armahdusinstituutio ei ole niinkään lainkäyttöä, vaan siinä vapautetaan rangaistukseen tuomittu rangaistuksen suorittamisesta tai armahduksella lievennetään hänen rangaistustaan. Armahdusinstituutiolla on tarkoitus luoda joustoa kankeaan rikosoikeudelliseen järjestelmään.²⁷⁹

Katsonkin perustuslain esitöiden ja Jyrängin näkemysten mukaisesti armahdusinstituution perinteisen vallanjako-opin kannalta varsin ongelmalliseksi. Kuitenkin katson, ettei armahdusinstituutio ole tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta relevantti. Armahdusinstituutiossa ei varsinaisesti muuteta tuomiovallan tekemää oikeudellista ratkaisua, vaan kyseessä on jälkikäteen rangaistuksen suorittamisesta vapauttaminen tai rangaistuksen lieventäminen. Toki huomionarvoista on se, että tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta on ongelmallista, mikäli presidentti esimerkiksi pyrki armahduksilla puuttumaan tuomioiden yhtenäisyyden valvomiin taikka näytön uudelleen arvioimiseen eli tuomioistuinten tehtäviin.

²⁷⁴ Kotkas 2000, s. 583.

²⁷⁵ Hyttinen 2014, s. 27.

²⁷⁶ Kotkas 2000, s. 566–588.

²⁷⁷ Jyränki 1978, s. 338.

²⁷⁸ HE 1/1998 vp, s. 161–162.

²⁷⁹ Jyränki 2000, s. 246–247.

4 Suomen perustuslain puutteet ja haasteet tuomioistuinten riippumattomuuden takaamiseksi

4.1 Individualistisen riippumattomuuden takeiden ongelmakohdat

4.1.1 Tuomareiden nimittäminen

Yhdeksi tuomioistuinten riippumattomuuden merkittäväksi takeeksi voidaan määritellä tuomareiden nimittämismenettely, jonka järjestämisessä tulee ottaa huomioon riittävästi tuomioistuinten ja tuomareiden riippumaton asema. Venetsian komission näkemyksen mukaan tuomareiden nimittämismenettelyn riippumattomuus on erittäin merkittävä tae tuomioistuinten riippumattomuudelle.²⁸⁰ Tuomareiden on oltava varmoja siitä, ettei heidän lainmukaiset ratkaisunsa voi vaikuttaa heidän urakehitykseensä.

Tuomioistuinten riippumattomuuden takaamiseksi tuomareille on määritelty erityinen nimitysmenettely muihin virkamiehiin verrattuna.²⁸¹ Ennen nykyistä perustuslakia Suomen hallitusmuodossa säädettiin melko yksityiskohtaisesti tuomarien nimitysmenettelystä, mutta perustuslakiuudistuksen myötä säännökset muutettiin aiempaa yleispiirteisimmiksi.²⁸² Perustuslakiuudistuksen aikaan tuomioistuinlaitoksen rakenneuudistus oli monin tavoin vireillä myös nimitysjärjestelmän osalta, joten uudistukset kulkivat rinnakkain.²⁸³

Vakinaisten tuomareiden nimittäjästä on sääntelyä perustuslain tasolla. Perustuslain 102 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyllä menettelyllä mukaisesti. Perustuslain esitöiden maininnan mukaisesti vakinaisten tuomarien nimitysvallan uskominen presidentille on perusteltua juurikin tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden takaamiseksi.²⁸⁴ Muiden tuomarien nimittämisestä säädetään lailla.²⁸⁵ Muita tuomareita on perustuslain esitöiden mukaan ylimääräiset jäsenet, eräät määräaikaiset tuomarit ja erityistuomioistuinten sivutoimiset jäsenet.²⁸⁶

²⁸⁰ CDL-AD(2008)010, s. 23.

²⁸¹ HE 1/1998 vp, s. 76.

²⁸² HE 1/1998 vp, s. 159.

²⁸³ Saraviita 2000, s. 189-895.

²⁸⁴ HE 1/1998 vp, s. 159.

²⁸⁵ Ks. TuomioistuinL 673/2016 11 ja 12 luku.

²⁸⁶ HE 1/1998 vp, s. 159.

Tuomarit ovat siten lähtökohtaisesti tasavallan presidentin nimittämiä. Presidentin nimittämisvaltaa laajennettiin perustuslakiuudistuksessa.²⁸⁷ Nimitysvallan laajennuksen syynä on Jyrängin mukaan se, että tasavallan presidentti katsottiin perustuslakiuudistuksessa epäpoliittisemmaksi toimijaksi valtioneuvostoon verrattuna. Jyrängin mielestä todellisuudessa perustelu presidentin epäpoliittisemmasta asemasta valtioneuvostoon nähden on ontuva etenkin, kun presidentti valitaan välittömällä vaaleilla.²⁸⁸ Vaikka presidentin valtaoikeudet ovat vuosikymmenien ja perustuslakiuudistuksen myötä vähentyneet, esimerkiksi ulkopoliitikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Presidentti ei ole siten mielestäni epäpoliittinen toimija.

Nimittäjän epäpoliittisuutta haluttiin aluksi perustuslain esitöiden mukaan lisäksi vahvistaa siten, että presidentin tekemää nimitystä ei edellä valtioneuvoston ratkaisuehdotus. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, ettei tuomareita koskevan nimitysvallan painopiste määräydy sen perusteella, päättääkö presidentti näistä tuomarinnimityksistä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan mukaan ratkaisevampaa riippumattomuuden kannalta on valtioneuvoston käsittelyä edeltävä varsinainen nimitysmenettely, jossa ehdokkaat asianomaiseen tuomarinvirkaan tosiasiallisesti valitaan. Täten perustuslakivaliokunnan mukaan ei ollut syytä jättää valtioneuvoston ratkaisuehdotusta tekemättä tuomarinnimityksissä.²⁸⁹ Siten perustuslain 58 §:ssä tuomarin nimittäminen ei tältä osin poikkea muista virkanimityksistä.

Tuomareiden nimittämisessä noudatettavasta menettelystä säädetään laissa, eikä varsinaisesta nimitysmenettelystä ole siten tarkempia takeita perustuslain tasolla. Vakinaiset tuomarit nimittää TuomioistuinL:n 11 luvun 3 §:n mukaan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. TuomioistuinL:n 11 luvun 5 §:n mukaan Tuomioistuinvirasto huolehtii tuomarin viran haettavaksi julistamiseen liittyvistä käytännön toimenpiteistä viran haettavaksi julistamisesta päättävän tuomioistuimen ohjeiden mukaisesti. Saman pykälän 3 momentin mukaan toimenpiteistä huolehtii kuitenkin korkein oikeus, jos haettavana on korkeimman oikeuden presidentin, jäsenen tai esittelijän virka, ja korkein hallinto-oikeus, jos haettavana on korkeimman hallinto-oikeuden presidentin, jäsenen tai esittelijän virka. TuomioistuinL:n 11 luvun 7 §:n mukaan tuomarin nimityksestä tekee esityksen tuomarivaliokunta lukuun ottamatta nimityksiä, jotka koskevat korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttejä, jolloin esityksen

²⁸⁷ Jyränki 2000, s. 240-241.

²⁸⁸ Jyränki 2000, s. 240-241.

²⁸⁹ PeVM 10/1998, s. 18.

tekee kyseiset tuomioistuimet. Lain tasolla säännellään siten tuomioistuinten ja Tuomioistuinviraston roolista nimitysmenettelyssä, mutta mainintaa tuomioistuinlaitoksen roolista menettelyssä ei ole perustuslain tasolla.

Jotta perustuslaillinen järjestely tukisi tarpeeksi tuomioistuinten riippumattomuutta, nimittäjä ja nimittämismenettely eivät saa vaikuttaa tuomarin riippumattomuuteen. Perustuslain säädösluonnoksissa esiintyi hetken säännös, jonka mukaan tuomarien nimitysmenettelyssä tulee turvata tuomioistuinten riippumattomuus. Perustuslakiuudistusta valmisteleva komitea kuitenkin päätti poistaa säännösluonnoksen ehdotuksestaan, sillä lauseelle ei ollut annettavissa varsinaista konkreettista sisältöä, sillä komitea ei voinut suoraan osoittaa, millaiset nimittämismenettelyt turvaisivat tuomioistuinten riippumattomuutta.²⁹⁰

Tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimus ei näy suoraan perustuslain 102 §:n säännöksistä, mutta nimitysmenettelyn riippumattomuus voidaan Saraviidan mukaan tulkita tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta korostavasta perustuslain 3.3 §:n säännöksestä sekä perustuslain 21 §:stä.²⁹¹ Siten Saraviidan mukaan takeet nimitysmenettelyn riippumattomuudesta on löydettävissä perustuslain tasolla.

Perustuslaissa ei myöskään säädetä suoraan tuomarien kelpoisuusvaatimuksista. Toki esitöiden mukaan perustuslain 125 §:n 2 momentin yleiset nimitysperusteet eli taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto koskevat myös tuomareita.²⁹² Lisäksi perustuslain 125 §:n mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Näillä vaatimuksilla ei kuitenkaan ole suoraa liitännäistä tuomareiden riippumattomuuteen.

Tarkemmin lain tasolla säädetään tuomarin kelpoisuusvaatimuksista. TuomioistuinL:n 10 luvun 1 §:n mukaan tuomariksi voidaan nimittää oikeustieteen muun ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittanut henkilö, joka on oikeamielinen ja Suomen kansalainen. Henkilön tulee pykälän mukaan osoittaa aikaisemmalla toiminnallaan tuomioistuimessa tai muussa tehtävässä, että hänellä on täytettävänä olevan viran menestyksellisen hoitamiseen edellyttämä perehtyneisyys viran tehtäväänsä sekä tarvittavat henkilökohtaiset ominaisuudet. Hallituksen esityksen mukaan voidaan vaatia tuoma-

²⁹⁰ Jyränki 2000, s. 241-242.

²⁹¹ Saraviita 2000, s. 894.

²⁹² HE 1/1998 vp., s. 159.

rin riippumattomuuden kannalta, että tuomarin tulee olla esteetön jutun osapuoliin ja käsiteltävään asiaan nähden, riippumaton ulkopuolisista vaikutteista sekä sisäisesti riippumaton ulkopuolisista vaikutteista. Lisäksi perustuslain esitöiden mukaan tuomarilla tulee olla riittävä taloudellinen riippumattomuus.²⁹³ Siten perustuslain esitöissä tulkitaan tuomarin riippumattomuuden vaatimusta hyvinkin laajaksi ja sitä kautta myös taloudelliseksi riippumattomuudeksi. Perustuslaki ei kuitenkaan kytke suoraan tuomioistuimia tai tuomareita tuomareiden nimittämismenettelyyn, eikä perustuslain esitöiden tuomarin kelpoisuusvaatimukset ole suoraan luetavissa perustuslaista. Tuomaritoimikunnan mukaan tuomioistuinten nimitysesityksen tekevän elimen tulisi pääosin koostua virassa olevista tuomareista.²⁹⁴

Perustuslakivaliokunnan mukaan nimitysmenettelyn tulee turvata korkeat ammatilliset vaatimukset sekä yhteiskunnan moniarvoisuuden heijastuminen tuomarikunnan kokoonpanossa. Lisäksi perustuslakivaliokunta korostaa, että menettelyn tulee estää tuomioistuinlaitoksen sisäiseen itsetäydennykseen liiallisesti perustuvat nimitykset.²⁹⁵ Perustuslakivaliokunta on siten katsonut ongelmalliseksi järjestelmän, jossa tuomioistuinlaitos täydentäisi suoraan itse itseään. Käsitys tukee Jyrängin mukaan ajatusta siitä, ettei tuomioistuinten riippumattomuus edellytä tuomioistuinten eristämistä kokonaan muista valtioelimistä. Tuomioistuinlaitos ei saa Jyrängin mukaan eristäytyä muusta yhteiskunnasta ja sen kehityksestä.²⁹⁶ Jyrängin mukaan tuomioistuinten hallintotehtäviin kuuluu tuomarien nimittäminen tai osallistuminen tähän nimitysmenettelyyn, mutta korkeimpien oikeuksien yhdistäminen jäsentensä nimittämiseen on silti ongelmallista vallanjaon näkökulmasta.²⁹⁷ Jyränki katsookin, että nykyisessä nimitysmenettelyssä on kaikkiaan itsetäydennysjärjestelmän piirteitä.²⁹⁸

Korkeimpien oikeuksien jäsenien valinnasta ja niihin liittyvistä haasteista on paljon oikeuskirjallisuutta. Lisäksi oikeuskansleri pyysi korkeimmalta oikeudelta vuonna 2012²⁹⁹, jolloin keskustelu korkeimman oikeuden roolista ja jäsenten nimittämismenettelystä oli vilkkaampaa, selvityksen ylimpien tuomioistuinten jäsenten virkojen täyttämismenettelystä oikeuskanslerille tehdystä kantelusta johtuen. Kantelija pyysi oikeuskansleria selvittämään, toteutuvatko korkeimman oikeuden presidentin ja jäsenten valinnassa oikeusvaltion keskeiset oikeusperiaatteet,

²⁹³ HE 109/1999 vp, s. 6.

²⁹⁴ KM 1998:1, s. 93.

²⁹⁵ PeVM 10/1998, s. 30.

²⁹⁶ Jyränki 2000, s. 242.

²⁹⁷ Jyränki 2000, s. 70.

²⁹⁸ Jyränki 2000, s. 243.

²⁹⁹ Selvitys valtioneuvoston oikeuskanslerille ylimpien tuomioistuinten jäsenten virkojen täyttämismenettelyä koskevan kantelun johdosta OKV/1350/1/2012.

kuten perustuslain takaama viranomaisten päätöksentekomenettelyn julkisuus ja hyvän hallinnon periaate, samoin kuin muut lainsäädännön virkanimityksissä noudatettavalle menettelylle asettamat vaatimukset. Korkein oikeus vastasi selvityspyyntöön tuolloin todeten, että korkeimman oikeuden jäsenten nimittämismenettely on tuottanut hyviä tuloksia jäsenten taustojen monipuolisuuden kannalta ja tässä suhteessa tilanne on ollut parempi kuin Ruotsissa, jossa menettelyä päädyttiin aikoinaan uudistamaan, sillä aikaisempi valintamenettely oli siellä ilmeisen hallituskeskeinen. Valintamenettely oli tuolloin korkeimman oikeuden mukaan myös varsin avointa.

Kaikkienensa perustuslain esitöistä on luettavissa tuomarien kattavat kelpoisuusvaatimukset sekä nimittämismenettelyn korostettu riippumaton asema. Katson silti ongelmalliseksi sen, ettei perustuslaki sääntele tuomareiden nimitysmenettelystä laajemmin, ja kysymykset nimitettävän tuomarin kelpoisuudesta jää tavallisen lain tasolla ratkaistavaksi. Venetsian komissio onkin suositellut Suomelle, että nimitysmenettelystä säädettäisiin tarkemmin perustuslaissa. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä Venetsian komission näkemyksen mukaan siihen, että nimitysmenettelyn toimittaisi aina riippumaton ja epäpoliittinen elin. Venetsian komission mukaan nimittämismenettelyn riippumattomuuden merkitys näyttäisi lisääntyvän entisestään, mikäli tuomioistuinten perustuslain valvontatehtävät lisääntyvät.³⁰⁰

Tuomareiden nimittämiseen liittyvässä prosessissa on olennaista myös läpinäkyvyys ja se, min-käläinen vaikutelma nimitysprosessista syntyy tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisille: ”*justice must not only be done, it must also be seen to be done*”. Tuomioistuimen tulee täten herättää laajasti luottamusta yleisön keskuudessa. Etenkin läheinen institutionaalinen yhteys toiseen valtaelimeen saattaa asettaa tuomioistuimen riippumattomuuden osapuolten ja yleisön silmissä kyseenalaiseksi. Lisäksi kuten jo EIT:n oikeuskäytäntöä tarkastellessani toin esiin, EIT on korostanut etenkin korkeimpien oikeusinstanssien riippumattomuuden merkitystä.

Toisaalta on syytä ottaa pohtia, kuinka paljon tuomareiden nimittämismenettely ja tuomioistuinten riippumattomuus todellisuudessa linkittyvät toisiinsa. Jyränki esimerkiksi katsoo, etteivät riippumattomuusvaatimus ja tuomareiden nimitysmenettely ole niin läheisessä yhteydessä kuin usein katsotaan. Katson, että nimittämismenettelyssä ensiarvoisen tärkeää on juuri se,

³⁰⁰ Perustuslainvalvontatehtävissä Venetsian komissio näkemykseni mukaan viittaa perustuslain 106 §:ään. Venetsian komissio CDL-AD(2008)010, s. 23.

miltä nimittämismenettely näyttää ulkopuolisin silmin ja herättääkö nimittämismenettely kansalaisten luottamuksen.

4.1.2 Tuomarin virassapysymisoikeus ja eläkeikä

Tuomioistuinten riippumattomuuden yhtenä takeena voidaan pitää EIT:n ja Euroopan neuvoston suositusten mukaisesti sitä, että tuomareita ei voida erottaa työstään ilman erittäin painavia syitä. Tuomareiden virassapysymisoikeus onkin yksi tärkeimmistä tuomiovallan riippumattomuussääntelyn takeista.

Perustuslain tasolla on taattu tuomarien tavallista vahvempi virassapysymisoikeus. Tuomioistuinten riippumattomuutta turvaavaa virkatuomarin virassapysymisoikeutta on vahvistettu monin tavoin yli muiden virkamiesten vastaavan oikeuden. Perustuslain 103 §:ssä säädetään tuomarien virassapysymisoikeudesta, eroamisvelvollisuudesta iän tai työkyvyn menetyksen perusteella sekä tuomarien virkasuhteen perusteista. Perustuslain 103 §:n 1 momentissa säädetäänkin tuomareiden erottamattomuuden periaatteesta. Momentin mukaan tuomari voidaan julistaa virkansa menettäneeksi vain tuomioistuimen tuomiolla eikä tuomaria voida vastoin suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestämisestä. Muista virkamiehistä poikkeavan tuomareiden virassapysymisoikeuden tarkoituksena on omalta osaltaan turvata tuomioistuinten riippumattomuutta.³⁰¹

Vertailun vuoksi voidaan todeta Virossa viime aikoina tehdyt laajennukset tuomioistuinten päälliköiden toimivaltaan tuomareiden siirtämisessä. Virossa voidaan siirtää tuomareita ilman heidän suostumustaan poikkeuksellisissa tilanteissa sekä siirtää tuomareita rajoitetuksi ajaksi toiseen tuomioistuimeen. Tarkoitus on Virossa näillä keinoin puuttua tuomioistuinten ruuhkiin.³⁰² Tällaiset muutokset kuulostavat melko radikaaleilta, mutta osaltaan osoittavat sen, että tällaiset muutokset ovat mahdollisia nopeallakin aikataululla, mikäli tuomareiden siirtämistä toiseen virkaan ei kielletä perustuslaissa.

Perustuslain 103 §:ssä tarkoitettu tuomarien erottamattomuuden suoja ulottuu myös virkamieheen, joka toimii tuomarin sijaisena virkaan nimitetyn virkavapaan aikana tai viran ollessa avoimena. Kyseiset henkilöt nauttivat erottamattomuuden suojaan kyseisen määräajan, joksi heidät on tehtävään nimitetty. Tavallisen lain tasolla säädetään myös näiden lisäksi vahvemmassa vi-

³⁰¹ HE 1/1998 s. 160.

³⁰² Euroopan komissio, Oikeusvaltioreportti 2021, Viron maakohtainen luku SWD(2021) 708 final.

rassapysymisoikeudesta joka koskee myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöitä.³⁰³ Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä korostettu virassapysymissuoja voidaan ulottaa myös lautakuntatyypisten hallintolainkäyttöelinten jäseniin. Käräjäoikeuksien lautamiehet eivät ole tuomarin virassa, mutta heidän osaltaan erottamattomuuden periaate merkitsee sitä, ettei heitä voida vapauttaa tehtävästään ilman perusteellista harkintaa.

Tuomari voidaan siirtää vastoin tahtoaan toiseen virkaan siten ainoastaan silloin, kun on kyse tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelystä. Perustuslain 103 §:stä ei kuitenkaan suoraan seuraa se, että tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelytilanteissa tuomari voitaisiin siirtää vain toiseen tuomarin virkaan tai toisenlaiseen virkaan, johon liittyy tuomarin viralle ominainen virassapysymisoikeus.³⁰⁴ Tavallisen lain tasolla on säännelty tarkemmin, millaiseen toimeen tuomari voidaan uudelleenjärjestelytilanteissa siirtää. Tuomioistuinlain (673/2016) 14 luvun 4 §:n mukaan tuomari voidaan siirtää vain sellaiseen virkaan, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana. Toisaalta jos tuomari ilman pätevää syytä kieltäytyy vastaanottamasta hänelle osoitettua virkaa, hänet voidaan erottaa.

Myös Ruotsin hallitusmuoto (RF) tarjoaa tuomareille vahvan virassapysymisoikeuden. RF:n 11 luvun 7 §:n mukaan tuomari voidaan irtisanoa vain, mikäli hän on rikoksen tai työsuhteen velvoitteiden törkeän tai toistuvan rikkomisen vuoksi osoittautunut ilmeisen soveltumattomaksi työhön, hän on saavuttanut eläkeiän tai tuomari on pysyvästi työkyvytön. Tuomari on velvollinen eroamaan työstään työehtosopimuksissa määrättyssä iässä. Ruotsin työnsuojelulain (Lag om anställningsskydd, 1982:80) mukaan työntekijällä on yleensä oikeus jäädä työsuhteeseen sen kuukauden loppuun, jonka aikana hän täyttää 68 vuotta. Toisaalta eläkeikään on tulossa muutos, sillä eläköitymisikä on päätetty nostettavaksi Ruotsissa 69 vuoteen 1.1.2023.³⁰⁵

Perustuslain 103 § 2 momentin mukaan tuomarin velvollisuudesta erota iän tai työkyvyn menetyksen perusteella tulee säätää lailla. Pykälän 3 momentin mukaan lailla tulee säätää myös muista tuomarin virkasuhteen perusteista. Siten myöskään Suomessa eläkeiästä tai työkyvyn menetyksestä ei ole tarkemmin säädetty perustuslain tasolla. Vaikka Suomen perustuslaki takaa tuomareille vahvan virassapysymisoikeuden, tuomareiden eläkeikää voidaan alentaa tavallisen lain nojalla.³⁰⁶ Tämän voi todeta osittain ongelmalliseksi tuomareiden riippumattomuuden ta-keiden riittävyuden kannalta. Kuten eräiden EU-maiden osalta on ollut nähtävissä, tuomareiden

³⁰³ Ks. laki korkeimmasta oikeudesta (665/2005) 14 § ja laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (74/1918) 15 §.

³⁰⁴ Ks. PeVL 3/1994.

³⁰⁵ Regeringen, Dir. 2020:11, s. 6.

³⁰⁶ Nykyisin eläkeiästä säännellään valtion virkamieslain (750/1994) 12 luvussa.

eläkeiän sääntelyn muutokset voidaan toteuttaa tavalla, joka vaikuttaa negatiivisesti tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuteen. Eläkeiän muutoksia voidaan tehdä esimerkiksi siten, että nykyisten tuomareiden eläkeikää alennetaan, jotta he eläköityisivät aiemmin ja uusia hallitukselle tai lainsäädäntövallalle mieluisia tuomareita saadaan nykyisten tuomareiden tilalle.

Myös Venetsian komission Suomea koskevan suosituksen mukaan tuomioistuinten riippumattomuuden takaamiseksi tuomarin erottamisen ja eroamisvelvollisuuden perusteet olisi määriteltävä perustuslaissa. Myös toimivaltaisesta tuomioistuimesta ja erottamispäätöksen valittamisoikeudesta tulisi Venetsian komission mukaan säätää perustuslain tasolla.³⁰⁷ Ruotsin komitean laatiman raportin mukaan eläkeiän sääntely perustuslain tasolla voisi olla erityisen tärkeää etenkin korkeimpien tuomioistuinten tuomareiden osalta.³⁰⁸ Toisaalta Ruotsin RF:ssä ei erotella tuomareita eri oikeusasteiden välillä, joten mikäli eläkeiän sääntely perustuslain tasolla otettaisiin käyttöön, olisi pohdittava sekä Ruotsissa että Suomessa, pitäisikö perustuslain eläkeiän sääntelyyn sisällyttää myös muut tuomarit korkeimpien oikeuksien tuomareiden lisäksi.

Valtion virkamieslain (750/1994) 35 §:n mukaan tuomarien eroamisikä on vuonna 1957 ja sitä ennen syntyneillä 68 vuotta, 1958–1961 syntyneillä 69 vuotta ja 1962 ja sen jälkeen syntyneillä 70 vuotta. Lisäksi virkasuhdetta voidaan jatkaa virkamiehen suostumuksella enintään kahdella vuodella. Kuten virkamieslain säännökset osoittavat, eläkeikä muuttuu jatkuvasti työllisyysasteen nostamispyrkimysten vuoksi. Mikäli eläkeiästä säänneltäisiin perustuslain tasolla, sääntelyllä ei voitaisi vastata yhtä joustavasti muihin yhteiskunnallisesti tärkeisiin päämääriin.

4.1.3 Määräaikaisten virkasuhteiden sääntely

Tuomarien muista viranomaisista poikkeavan virassapysymisoikeuden tarkoituksena on omalta osaltaan turvata tuomioistuinten riippumattomuutta. Virassapysymisoikeuden mukaisesti pääsääntönä tulisi olla, että tuomarinvirat järjestetään pysyviksi. Määräaikaisten nimitysten katsottiin kuitenkin soveltuvan tämän pääsäännön puitteisiin sillä edellytyksin, että tuomarin virassapysymisoikeus koskee sitä määräaika, joksi heidät on nimitetty. Virassapysymisoikeuden suoja kuuluu siten myös virkamiehelle, joka hoitaa tuomarin tehtäviä sijaisena. Virolainen on kuitenkin todennut, että tuomarinvirkojen määräaikaisuus voi estää määräaikaisia tuomareita

³⁰⁷ Venetsian komissio CDL-AD(2008)010, s. 23

³⁰⁸ Regeringen, Dir. 2020:11, s. 7.

olemasta eri mieltä vakinaisten tuomareiden kanssa, sillä vakinaiset tuomarit voivat nyt tai tulevaisuudessa osallistua vakinaisten tuomareiden nimittämismenettelyyn.³⁰⁹

Jyrängin mukaan tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta on olennaista, että tuomarin nimitys ei olisi määräaikainen. Tuomareille tulee Jyrängin mukaan järjestää mahdollisimman vahva pysyvyys virassa.³¹⁰ Pysyvyyden tarkoituksena on, ettei tuomarin tarvitse lainkäytösään arvioida nimittäjän näkökulmia varmistaakseen määräajan jälkeen tehtävän uuden nimityspäätöksen.³¹¹ Viran pysyvyyden on katsottu olevan eräitä olennaisimpia seikkoja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudelle, ja siten määräaikainen tuomarin virka on osittain ristiriidassa perustuslain 3 §:n 3 momentin kanssa.³¹²

Lähtökohtaisesti perustuslaki ei silti kiellä määräaikaisia tuomarinimityksiä. Tuomarinvirat tulisi kuitenkin järjestää perustuslain valmisteluasiakirjojen mukaan *pääsääntöisesti* pysyviksi. Tietyissä tapauksissa tuomarin virka voi kuitenkin olla määräaikainen. Esimerkiksi eräissä erityistuomioistuimissa on määräaikaisia jäseniä ja ylimmissä tuomioistuimissa on ylimääräisiä jäseniä.

Perustuslain esityöt lähtevät siitä, että virassapysymisoikeus koskee tuomareita kyseisen määräajan, joksi heidät on nimitetty virkaan.³¹³ Jyrängin käsityksen mukaan perustuslain tulkinta lähtee siitä, että määräaikaiset tuomarit eivät aiheuta ongelmaa tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta, mikäli määräaikaiset tuomarit ovat vain ”reunailmiö”.³¹⁴ Ongelmalliseksi voitaisiin sen sijaan katsoa siten se, mikäli tuomioistumen tuomareista suuri osa olisi määräaikaisia.

Suomessa on jo vuosikymmenten ajan ollaan pyritty siihen, että määräaikaisia tuomarin virkoja ei enää erikseen perustettaisi ja tuomarin nimittäminen määräajaksi olisi aina poikkeuksellista.³¹⁵ Määräaikaiseen virkaan nimitetyllä tuomarillakaan ei saisi lainkäyttötyössään olla paineita tai epäilyksiä sen suhteen, kuinka määräaikaisessa virassa suoritettavat ratkaisut voisivat vaikuttaa mahdollisiin myöhempisiin seurauksiin kuten nimittämiseen vakinaiseen virkaan.

³⁰⁹ Virolainen – Pölönen 2004, s. 472.

³¹⁰ Jyränki 2000, s. 243.

³¹¹ Jyränki 2003, s. 166.

³¹² Jyränki 2003, s. 166.

³¹³ HE 1/1998 s. 160.

³¹⁴ Jyränki 2000, s. 244.

³¹⁵ HE 109/1999 vp, s. 44.

Perustuslakivaliokunnan mielestä esimerkiksi tuomioistuimessa toimivien henkilöiden koulutautumismahdollisuuksien edistäminen muodostaa hyväksyttävän perusteen asessorin virkojen määräaikaaisuudelle.³¹⁶ Perustuslakivaliokunta ei näe ongelmattomina etenkin lyhyitä, tapauskohtaisista määräyksistä tuomarin tehtävään.³¹⁷ Myös eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan määräaikaisten merkittävä osuus tuomareista vaarantaa tuomioistuinten riippumattomuutta.³¹⁸ Onkin käytännön kannalta todettava, että määräaikaisia tuomarinvirkoja on välttämätöntä olla jonkin verran. Nykyisistä määräaikaisista virkanimityksistä useampi voisi olla kuitenkin vakituinen.

Ongelma ei siten ole erinäisten koulutautumiseen liittyvien määräaikaisten virkojen olemassaolo, vaan määräaikaisten virkojen liian suuri määrä. Lakivaliokunta on jo pitkään ollut huolissaan siitä, että tuomioistuinlaitoksessa toimii liian monia tuomareita määräaikaisissa virkasuhteissa. Lakivaliokunta on nähnyt myös ongelmallisena määräaikaisten tuomarinvirkojen riippuvuussuhteen tuomioistuinlaitoksen rahoituksesta.³¹⁹ Lakivaliokunnan mukaan määräaikaiset tuomarivirat saattavat vaarantaa tuomioistuinlaitoksen perustuslaillisen aseman. Valiokunnan mukaan tulisi huolehtia siitä, että tuomioistuinten perusrahoitus on riittävällä tasolla sekä virat olisivat vakinaisia.³²⁰

Tällä hetkellä monissa käräjäoikeuksissa määräaikaisia tuomarinvirkoja on yli 20 % ja hallinto-oikeuksissa määräaikaisia hallintotuomareista on noin 32 % kaikista tuomareista. Myös vakuutus-oikeudessa ja markkinaoikeudessa määräaikaisten tuomareiden osuus on merkittävä.³²¹ Katsonkin valiokuntien ja eduskunnan oikeusasiamiehen näkemysten mukaisesti määräaikaisten tuomareiden merkittävän määrän ongelmalliseksi tuomioistuinten toimintakyvyn sekä tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Ongelma ei siten ole perustuslain muodollisissa vaatimuksissa, vaan normin käytännön toteutuksessa.

³¹⁶ Ks. PeVL 26/2009.

³¹⁷ Ks. PeVL 2/2006.

³¹⁸ ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019, K 15/2020 vp, s. 132.

³¹⁹ ks. LaVL 8/2020 vp; LaVL 5/2019 vp.

³²⁰ LaVL 11/2021 vp.

³²¹ Ibid.

4.1.4 Tuomareiden taloudellinen riippumattomuus ja sivutoimet

Laajasti määriteltynä tuomioistuinten riippumattomuus tarkoittaa tilaa, jossa tuomareiden ja tuomioistuinten tulee olla vapaita kaikenlaiselta asiattomalta vaikutusyrityksiltä. Riippumattomuuden kannalta merkityksellisenä tarkastelukulmana voidaan pitää esimerkiksi tuomarin poliittista toimintaa, liittymistä erinäisiin yhdistyksiin sekä tuomarin erinäisiä sivutoimia.

Näitä sivutoimia ja sidonnaisuuksia ei ole näkemykseni mukaan mielestäni nostettu riittävästi esiin perustuslain tasolla, sillä perustuslaissa ei ole minkäänlaista mainintaa tuomareiden sivutoimista, poliittisesta toiminnasta taikka kuulumisesta erinäisiin yhdistyksiin. Toki perustuslain 13 §:n mukainen kokoontumis- ja yhdistymisvapaus koskettaa myös tuomareita, ja tuomioistuinten riippumattomuus ja tuomareiden esteellisyyssäännökset johtavat siihen, että sivutoimia ja sidonnaisuuksia selvitetään. Tuomioistuinlain 9 luvun 5 §:n mukaan tuomari ei saa ottaa vastaan tai pitää mitään sivutoiminta, ellei tuomioistuin hakemuksesta myönnä siihen lupaa, sillä sivutoimet voivat horjuttaa yleistä luottamusta tuomareiden riippumattomuuteen. Sivutoimi ei saa myöskään VirkamL 18.2 § mukaan vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Ilman nimenomaista säännöstäkin on Virolaisen mukaan selvää, ettei tuomari saa pitää sivutoiminta, joka voisi vaarantaa hänen ja tuomioistuimen riippumattomuuden.³²²

Tuomareiden sivutoimista ongelmallisiksi ovat osoittautuneet etenkin välimiestehtävät juuri tuomareiden taloudellisen riippumattomuuden kannalta. Luottamus tuomarin puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen voi heikentyä välimiestehtävän palkkion merkittävyyden vuoksi. Palkkauksella onkin merkitystä tuomarin riippumattomuuden kannalta. Tuomarin tulisi olla taloudellisesti riippumaton ja tämä on saavutettavissa vain riittävän palkkauksen avulla, jotta tuomarin ei tarvitse taloudellisista syistä hakeutua sivutoimien pariin.³²³

Lisäksi Virolaisen mukaan välimiehenä toimiminen voi synnyttää pysyviä lojaliteettisuhteita, jotka ovat omiaan horjuttamaan yleisön luottamusta tuomioistuinten riippumattomuuteen.³²⁴

³²² Virolainen – Pölönen 2004, s. 459.

³²³ Ibid., s. 473.

³²⁴ Ibid., s. 459.

Tuomareiden sivutoimet ja muut sidonnaisuudet eivät ole ongelma niinkään yksittäisissä oikeusjutuissa, vaan vakavampi uhka sivutoimista ja muista sidonnaisuuksista aiheutuu tuomioistuinten riippumattomuudelle, sillä ne saattavat merkitä samastumista eturyhmien intresseihin.³²⁵ Mielenkiintoinen näkökulma on mielestäni Virolaisen näkemys siitä, että tuomarin kuulumista jäsenenä vapaamuurarijärjestöön on pidettävä tuomarin riippumattomuuden kannalta hyvin arveluttavana. Vapaamuurarijärjestö on tuomarin riippumattomuuden kannalta erityisen ongelmallinen, sillä vapaamuurarius edellyttää vaitioloa ja kuuliaisuutta, mikä voi olla osaltaan vaatimuksena tuomarivalan kanssa ristiriidassa.³²⁶ Tuomioistuinten riippumattomuus ja yhdistymisvapaus on siten tässä tematiikassa erikoisessa ristiriidassa. Toisaalta tuomarin esteellisyyssäännökset ovat käytännössä ratkaisu pattitilanteelle.

Myös tuomarin poliittisella toiminnalla voi olla vaikutusta tuomarin riippumattomuuteen, mikäli asianosaiset omaavat myös puoluetustaa ja oikeudenkäynnit ovat puoluepoliittisesti värityneitä. Vuonna 2008 käsiteltiin Helsingin kärjäoikeudessa silloisen pääministerin, Keskustapuolueeseen kuuluvan Matti Vanhasen rikosasiaa, jossa Vanhanen oli asianomistaja. Kärjäoikeudessa syytteet äänestyksen jälkeen hylättiin kahden lautamiehen ollessa enemmistön johdosta. Lopulta vastaajat tuomittiin hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa. Kärjäoikeuden ratkaisu aiheutti polemiikkaa lautamiesten puoluejäsenyyden merkityksestä, sillä kärjäoikeuden lautamiehillä oli puoluetustaa eri puolueista.³²⁷ Vaikka siten kyseisessä esimerkissä oli kyse lautamiehistä ja heidän puoluetustoistaan, esimerkki soveltuu myös tuomarien riippumattomuuden tarkasteluun.

Kaiken kaikkiaan Tuorin mukaan onkin tärkeää, että tuomareilla ei ole sidonnaisuuksia ”niihin yhteiskunnallisiin erityisintresseihin, jotka paljolti määräävät lainsäätäjän poliittisia tavoitteenasetteluita”.³²⁸ Nämä sidonnaisuudet tulisi havaita, ja niitä tulisi pyrkiä ehkäisemään.

³²⁵ Ibid., s. 460.

³²⁶ Ibid., s. 457.

³²⁷ Tapanila 2014, s. 265.

³²⁸ Tuori 2000, s. 1057.

4.2 Institutionaalisen riippumattomuuden takeiden ongelmakohdat

4.2.1 Tuomioistuinviraston merkitys, tuomioistuinten resurssit ja tulosohejaus

Kansainvälisenä suuntauksena on ollut tuomioistuinten keskushallinnon siirtäminen pois ministeriöltä siitä erilliselle keskushallintovirastolle tai -yksikölle. Keskeisimmät syyt organisatiouudistuksiin ovat olleet tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden vahvistaminen ja tuomioistuinten hallinnon ja toiminnan tehostamiseen liittyvät pyrkimykset.³²⁹ Tuomioistuinviraston perustaminen vastasi Pohjoismaisiin kehityskulkuihin sekä myös kansainvälisten suositusten vaatimuksiin.³³⁰ Kuten jo aiemmin mainitsin, esimerkiksi CCJE:n vuoden 2010 suosituksessa korostetaan erillisen neuvoston tehtävää tuomioistuinten sekä tuomareiden riippumattomuuden turvaamisessa.³³¹

Myös Ruotsissa on toiminut vuodesta 1975 lähtien tuomioistuinvirasto (Domstolsverket), joka on valtiollinen keskusvirasto.³³² Viraston tehtävänä on tukea, palvella sekä kehittää tuomioistuinlaitosta, antaa ehdotuksia tuomareiden ja tuomioistuinten määrästä ja valmistella tuomioistuinten budjettiesitystä.³³³ Domstolsverket voi myös tehdä hallitukselle esityksiä tuomareiden ja tuomioistuinten määrästä. Domstolsverket antaa ohjeistuksia tuomioistuimille hallinnollisista asioista, mutta ei voi puuttua tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan.³³⁴ Domstolsverket ei ole täysin itsenäinen, vaan toimii hallituksen alaisuudessa: virastoa johtaa hallituksen nimittämä johtaja ja hallitus antaa ohjeistuksia Domstolsverketille sen tavoitteista. Huomioinarvoista on myös se, ettei Domstolsverketillä ole tuomioistuinten riippumattomaa asemaa. Lainsäädäntövalta riippumattomin tuomioistuinvirasto Pohjoismaista löytyy Tanskasta, jonka Domstolsstyrelsen on ollut olemassa jo vuodesta 1999 lähtien.³³⁵

Suomessa keskusteltiin pitkään tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävien siirtämisestä poliittisesti johdetulta ministeriöltä erilliselle tuomarikeskeisemmälle keskusvirastolle. Ennen Tuomioistuinviraston perustamista vuonna 2020 tuomioistuinlaitoksen keskushallinnollisia

³²⁹ Ibid., s. 17.

³³⁰ Komiteanmietintö 2003:3. Tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa käsitellään sivuilla 469–505.

³³¹ CM/Rec(2010)12, kohta 8.

³³² Ks. lisää <https://www.domstol.se/domstolsverket/> ja asetus Domstolsverketistä (2007:1073).

³³³ HE 136/2018 vp., s. 18; Pitkäranta 2014, s. 134-135.

³³⁴ Pitkäranta 2014, s. 134-135.

³³⁵ Sunnqvist 2021, s. 173

tehtäviä hoidettiin oikeusministeriössä ja tuomioistuimet järjestivät itse talous- ja henkilöstöhallintonsa.³³⁶ Oikeusministeriö huolehti siten tuomioistuinlaitoksen kehys- ja talousarviovalmistelusta, tulosohjauksesta, kehittämisestä, valmisteli tuomioistuinta koskevat esitykset, seurasi tuomioistuinten toimintaa ja arvioi lainsäädäntömuutoksia tuomioistuinten näkökulmasta.³³⁷ Oikeusministeriö huolehti myös tuomarinvalintakunnan jäsenten nimittämiseen liittyvästä valmistelu- ja esittelytehtävistä.³³⁸ Lainsäädäntövallalla oli siten aiemmin suora yhteys tuomioistuinten hallinnolliseen sekä taloudelliseen toimintaan, mikä voidaan katsoa tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta hyvinkin ongelmalliseksi.

Nähdäkseni Tuomioistuinviraston perustaminen oli tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta varsin positiivinen muutos. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Tuomioistuinvirasto korostaa tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta.³³⁹ Tuomioistuinvirasto toimii siten lainsäädäntövallan ja tuomiovallan välillä etäisyyttä luovana elimenä, mikä omalta osaltaan vahvistaa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta.

Tuomioistuinvirastossa ylintä päätösvaltaa käyttää tuomariemmistöinen johtokunta. TuomioistuinL:n 19 a luvun 7 §:n mukaan tuomarijäseniä kahdeksanjäsenisestä johtokunnasta tulee olla kuusi. Perustuslakivaliokunta on todennut, että tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta on merkityksellistä, että viraston ylin päättävä elin koostuu vahvasta tuomariemmistöstä. Siten päätöksenteossa tulee vahvasti esiin tuomioistuinlaitoksen näkemykset ja välittää tuomioistuinten välillinen poliittinen ohjaus.³⁴⁰

Tuomioistuinviraston tärkeimpänä tehtävänä on huolehtia tuomioistuinlaitosta koskevasta kehys- ja talousarviovalmistelusta, mikä tukee osin tuomioistuinten taloudellista riippumattomuutta.³⁴¹ Oikeusministeriölle on jäänyt toimivalta tuomioistuinlaitoksen strateginen ohjauksesta ja kehittämisestä sekä vastuu tuomioistuinlaitosta koskevien merkittävien hankkeiden toteuttamisesta. Oikeusministeriölle on jäänyt perustuslakivaliokunnan mielestä merkittäviä tehtäviä, jotka osittain vähentävät Tuomioistuinviraston perustamisen tosiasiallista merkitystä tuomioistuinten riippumattomuuden takeena.³⁴²

³³⁶ HE 136/2018 vp, s. 11.

³³⁷ Ibid., s. 13.

³³⁸ Ibid, s. 15.

³³⁹ HE 136/2018 vp, s. 22.

³⁴⁰ PeVL 49/2018 vp, s. 3.

³⁴¹ HE 136/2018 vp, s. 22.

³⁴² PeVL 49/2018 vp, s. 3-4.

Toisaalta Tuomioistuinvirasto vastaa juuri tarpeeseen, jonka mukaan tuomioistuinlaitoksen tulee näyttää ulkoisesti riippumattomalta. Tätä tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimusta EIT on korostanut oikeuskäytännössään. Oikeusministeriölle kuuluu siten edelleenkin tuomioistuinlaitoksen strateginen ohjaus ja kehittäminen.³⁴³ Lisäksi Tuomioistuinvirastosta ei ole säädetty perustuslaissa, eikä siten lisää tuomioistuinten riippumattomuuden perustuslaintasoisia takeita. Perustuslakiin ei tehty muutoksia Tuomioistuinvirastoa perustettaessa, vaan virastosta säädetään tuomioistuinlaissa.

Vaikka Tuomioistuinviraston myötä tuomioistuinten riippumattomuus on ainakin osittain lisääntynyt, pidemmän aikavälin ongelma taloudelliseen tulosohjaukseen liittyen ei ole poistunut täysin Tuomioistuinviraston perustamisen myötä. Tuomioistuimet siirrettiin vuoden 1994 alusta lukien tulosohjausjärjestelmän mukaiseen budjettiin. Virolaisen mukaan tällöin ei pohdittu riittävästi tulosohjausjärjestelmän soveltuvuutta valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.³⁴⁴ Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunta on katsonut tulosohjauksen olevan perustuslain kannalta ongelmallista. Ongelmallista tulosohjaus on, mikäli siihen liittyy edes välillisesti tuomioistuintoiminnan sisältöön ja lainkäyttöön vaikuttavaa ohjausta.³⁴⁵ Tulosohjauksessa päähuomio on ratkaisujen lukumäärässä ja käsittelyajoissa, ei ratkaisujen varsinaisessa laadussa. Tulosohjaus on väline tosiasiallisesti tuomioistuinten toiminnan ohjaamisessa ja sillä on vaikutusta tuomioistuinten riippumattomuudelle.³⁴⁶ Perustuslakivaliokunta onkin lausunut, että viraston harjoittamassa tuomioistuinten tulosohjauksessa tulee olla pidättyväinen ja varoa edes välillisesti ajautumista lainkäytön alueelle.³⁴⁷

Pitkäranta on tuonut esiin myös huolia Tuomioistuinviraston mahdollisista heikentävistä vaikutuksista tuomioistuinten riippumattomuuteen. Hänen mukaansa Tuomioistuinvirasto voi mahdollisesti helpommin asettua ministeriötä tiukemmaksi tulosohjaajaksi ja se voi antaa tuomioistuimille erinäisiä tavoitteita.³⁴⁸ Pitkäranta näkee myös, että tuomioistuinlaitos on aina alisteinen poliittiselle päätöksenteolle budjettivallan osalta, olipa Tuomioistuinviraston kaltaista väliporrasta tai ei. Eduskunnalla on aina mahdollisuus ohjausvaikutukseen lainsäädäntövaltansa puitteissa.³⁴⁹

³⁴³ HE 136/2018 vp, s. 30.

³⁴⁴ Virolainen – Pölönen 2004, s. 452.

³⁴⁵ PeVL 49/2018 vp, s. 3.

³⁴⁶ Virolainen – Pölönen 2004, s. 452.

³⁴⁷ PeVL 49/2018 vp, s. 3.

³⁴⁸ Pitkäranta 2014, s. 138.

³⁴⁹ Pitkäranta 2014, s. 136.

Pitkäranta nostaa esiin myös liian pienten resurssien mahdollisen vaikutuksen tuomioistuinten riippumattomuuteen.³⁵⁰ Saraviidan mukaan taas tuomioistuinten riippumattomuus on valtiotäytäntöoikeudellisesti arvioitava riittävien resurssien ja hallinnollisen organisoinnin sijaan muulla tavoin. Tuomioistuin tai sen tuomiovaltaa käyttävä osa tulee olla riippumaton myös tuomioistuinlaitoksen sisällä. Siten Saraviidan mukaan riippumattomuuden tulee olla yhteydessä varsinaiseen tuomioistuinten lainkäyttöön eikä rakennemuutoksiin.³⁵¹

Tuomioistuinvirasto on ehtinyt jo ottaa kantaa tuomioistuinten riippumattomuuteen lyhyen historiansa aikana, ja katson, että Tuomioistuinviraston olemassaolo on positiivinen kehityskulku tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta, vaikka virastolla ei olekaan perustuslaillista taetta. Tuomioistuinvirasto on ottanut kantaa muun muassa valtion toimitilastrategiaan.³⁵² Tuomioistuinvirasto korostaa lausunnossaan³⁵³, että toimitila-asioissa on huomioitava tuomioistuinten riippumattomuus, sillä tuomioistuinten riippumattomuus perustuu tosiasiallisen riippumattomuuden lisäksi siihen, miltä niiden toiminta näyttää ulkopuolisin silmin. Valtion toimitilastrategiassa ehdotetaan, että valtion toimitilat olisivat yhteiskäyttöisiä eri virastojen kesken. Tuomioistuinviraston lausunnon mukaan oikeustalon on oltava oma rakennuksensa tai vähintään selkeästi erotettavissa oleva rakennuksen osa. Siksi tuomioistuinlaitoksen tiloja ei voida yhteiskäyttää.³⁵⁴ Tämäkin vaatimus omalta osaltaan vastaa EIT:n oikeuskäytännön vaatimusta siitä, että tuomioistuinlaitoksen tulee näyttää ulospäin riippumattomalta.

Yleisesti ottaen Tuomioistuinviraston perustaminen on tuonut mukanaan elementtejä, joita etenkin tuomioistuinlaitoksen näyttämisen riippumattomalta ulospäin vaatii. Tuomioistuinvirastosta ei ole mainintaa perustuslaissa, ja katsoisinkin, että maininta instituutiosta perustuslain tasolla lisäisi sen riippumattomuutta ja vahvistaisi sen asemaa. Tuomioistuinvirasto vahvistaa tällä hetkellä tuomioistuinten riippumattomuutta etenkin vähentäessään tuomioistuimiin kohdistuvan poliittisen ohjauksen mahdollisuutta, mutta se ei ole poistanut tulosohtaukseen liittyvää ongelmaa. Ongelma on siten sama kuin Ruotsin Domstolverketillä.

³⁵⁰ Pitkäranta 2014, s. 131.

³⁵¹ Saraviita 2000, s. 104.

³⁵² Ks. Työryhmän ehdotus valtion toimitilastrategiaksi, VN/2650/2021: <https://vm.fi/valtioon-toimitilastrategian-uudistamishanke>.

³⁵³ Ks. Tuomioistuinviraston lausunto TIV/448/2021.

³⁵⁴ TIV/448/2021, s. 1-2.

4.2.2 Korkeimpien oikeuksien kokoonpanon ja jäsenten määrän sääntely

Suomen tuomioistuinjärjestelmä on organisoitu monitasoiseksi rakenteeksi, joka sisältää yleiset tuomioistuimet, hallintotuomioistuimet ja erikoistuomioistuimet. Ruotsissa tuomioistuinjärjestelmä on hyvin samankaltainen rakenteeltaan: Ruotsissa yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet, ja hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus, kamarioikeudet (kammarrätt) ja hallinto-oikeudet.³⁵⁵ Siten tuomareilla, jotka työskentelevät eri tuomioistuimissa, on osittain erilaiset toimivalta-alueet. Koska tuomareiden roolit tuomioistuinhierarkiassa ovat hieman erilaisia oikeusasteista riippuen, tuomareiden individualistisen riippumattomuuden tasoa tulee tarkastella eri tavoin.

Alemman tason tuomioistuimet ovat toimivaltaisia käsittelemään muun muassa rikosasioita ja siviilioikeudellisia kanteita. Yleensä ne eivät käsittele eri virastojen toimivaltasuhteita koskevia kiistoja. Siksi alempien tuomioistuinten riippumattomuuden tasoa näkemykseni mukaan voidaan pitää jonkin verran vähemmän tiukkana kuin muutoksenhakutuomioistuinten ja ylempien tuomioistuinten riippumattomuutta.

Kuten olen jo edellä maininnut, EIT on ottanut kantaa tuomareiden riippumattomuuteen eri oikeusasteissa. Lähtökohtaisesti tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden periaate vaatii kaikkien tuomiovaltaa käyttävien tahojen riippumattomuutta. EIT:n asiassa *Asian Bryan v. Yhdistynyt kuningaskunta* tuomioistuin totesi kuitenkin, että vaikka tuomioistuin ei ole riippumaton, tuomioistuinlaitosta kokonaisuutena voidaan silti pitää riittävän riippumattomana, jos asianomainen muutoksenhakutuomioistuin on itsenäinen. Siten muutoksenhakutuomioistuimen riippumattomuus voi osittain korjata alemman tuomioistuimen heikon riippumattomuuden tason.³⁵⁶ Siten myös EIT:n oikeuskäytännön mukaisesti on tärkeämpää tarkastella ylempien tuomioistuinasteiden riippumattomuuden tasoa.

Perustuslaissa on sääntelyä korkeimpien oikeuksien kokoonpanosta. Perustuslain 100 §:n 1 momentin mukaan sekä korkeimmassa oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa on presidentti ja tarpeellinen määrä muita jäseniä. Tuomareiden virkanimikkeitä tai tarkempaa henkilöstörakennetta ei eritellä perustuslaissa. Perustuslain tasolta poistettiin aiemmat viittaukset

³⁵⁵ Ruotsin käräjäoikeuksiin mukaan luetaan viisi maa- ja ympäristötuomioistuinta sekä patenti- ja markkinatuomioistuin. Tuomioistuinlaitokseen voidaan katsoa kuuluvaksi myös vuokralautakunnat (hyres- och arrendenämnderna).

³⁵⁶ *Bryan v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 40.

ylimpien tuomioistuinten yksityiskohtaisempaan henkilörakenteeseen perustuslakiuudistuksessa.³⁵⁷ Perustuslain 100 §:n 2 momentissa asetetaan tuomioistuinten tuomiovoipaisuus viisi-jäsenisiin kokoonpanoihin, mutta säännöksessä on jätetty mahdollisuus säätää rajoituksitta myös muusta jäsenten lukumäärästä. Saraviidan mukaan perustuslain 100 §:stä voidaan päätellä, ettei jaostoa voida siten säätää kovin pieneksi.³⁵⁸ Hallituksen esityksen mukaan päätösvaltainen alennettu jäsenmäärä on käytössä muun muassa ja valituslupa-asioissa ja täytäntöönpanon kieltämisen keskeyttämistä koskevissa asioissa.³⁵⁹

Perustuslain 100 § voidaan tulkita lähinnä toteavaksi. Sen sijaan ylimpien tuomioistuinten jäsenmäärästä säädetään tarkemmin lain tasolla. Nykyisen korkeimmasta oikeudesta annetun lain 2 luvun 6 §:n mukaan asiat käsitellään ja ratkaistaan jaostoissa. Päätösvaltaisesta kokoonpanosta säädetään oikeudenkäymiskaassa. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa 2 luvun 7 §:ssä todetaan, että periaatteellisesti merkittävä tai muuten laajakantoinen lainkäyttöasia tai sen osa voidaan määrätä käsiteltäväksi täysistunnossa tai koko jaoston istunnossa. Edellä mainittujen lakien 3 lukujen 10 §:ssä todetaan oikeuksien jäseninä olevan presidentti ja muina jäseninä vähintään 15 oikeusneuvosta. Jäsenten enimmäismäärää ei ole säädetty laissa.

Myös Ruotsin tuomioistuinten riippumattomuutta tarkasteleva komissio on analysoinut Ruotsin korkeimpien oikeuksien tuomarien lukumäärän sääntelyä. Nykyisin Ruotsissa tuomarien lukumäärästä löytyy sääntelyä oikeudenkäymiskaaren (rättegångsbalk, 1942:740) 3 luvun 4 §:stä ja yleisistä hallintotuomioistuimista annetun lain (lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, 1971:289) 3 §:stä.

Tuomioistuinten riippumattomuuden takaamiseksi näen, että korkeimpien oikeuksien tuomareiden lukumäärästä olisi säädettävä perustuslain tasolla, sillä korkeimpien oikeuksien tuomarien määrän muuttamista saatettaisiin käyttää tavalla, joka vaikuttaa tuomioistuinten riippumattomuuteen. Mikäli korkeimpien tuomioistuinten tuomareiden määrää päätettäisiin esimerkiksi kasvattaa, voitaisiin samalla pyrkiä nimittämään uusia hallitukselle uskollisia tuomareita. Lisäksi tuomareiden määrän vähentäminen voi vaikuttaa tuomioistuinten kykyyn hoitaa tehtäviään laadukkaasti riittävin resurssein.³⁶⁰ Siten sekä tuomareiden lisääminen että vähentäminen voivat olla uhka tuomioistuinten riippumattomuudelle.

³⁵⁷ Ks. HM 54 ja 57 §.

³⁵⁸ HE 1/1998, s. 158.

³⁵⁹ Saraviita 2000, s. 890.

³⁶⁰ Regeringen, Dir. 2020:11, s. 7-8.

Myös Ruotsissa on pohdittu, pitäisikö korkeimpien oikeuksien tuomareiden lukumäärästä ottaa käyttöön perustuslaillista sääntelyä tuomareiden riippumattomuuden vahvistamiseksi. Katsonkin, että tuomioistuinlaitoksen tuomareiden lukumäärästä tulisi ottaa käyttöön perustuslainaistoista sääntelyä, jotta takeet korkeimpien oikeuksien tuomareiden riippumattomuudelle olisivat riittävät.

5 Yhteenveto

Kaarlo Tuorin sanoin oikeus ei ole vain väline, vaan myös rajoitus, joka asettaa pidäkkeitä mahdollisille talouteen ja kansalaisyhteiskuntaan kohdistuville poliittisille interventioille.³⁶¹ Tutkielman ensisijaisena tehtävänä onkin tarkastella suomalaisten tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden takaamisen perustuslaillisia pidäkkeitä poliittisten ja muiden intressitahojen interventioille.

Riippumaton tuomioistuinlaitos osana oikeusvaltiota on yksi osa demokraattisen yhteiskunnan perustasta. Riippumattomuus toteutuu viime kädessä tuomarin yksittäisiin tapauksiin liittyvässä ratkaisutoiminnassa, jota institutionaalisesti riippumattoman tuomioistuinlaitoksen kokonaisuudessaan tulee tukea. Siten riippumattomuudelle tulee olla sekä institutionaalisia että individualistisia takeita, ja huomioon on otettava sekä ulkoiset että tuomioistuinten sisäiset tekijät.

Yhteiskunnan on voitava luottaa siihen, että tuomioistuimet toimivat riippumattomasti ja tuomareilla tulee olla mahdollisuus tehdä ratkaisuja, jotka voivat aiheuttaa närää muissa valtaelimeissä tai yleisessä mielipiteessä. EIT:n oikeuskäytännön mukaisesti pelkät muodolliset takeet riippumattomuudelle eivät riitä, vaan tuomioistuimen ja tuomarin toiminta tulee myös näyttää ulkopuolisten silmin riippumattomalta. Olennaista on järjestelmän läpinäkyvyys sekä tämän vaikutus tuomioistuinten ja koko oikeusjärjestelmän uskottavuuteen.

Valtiosääntöoikeudellisesti Suomen tuomioistuinten riippumattomuuden merkittävin säännös on 3 §:n 3 momentti, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Lisäksi tuomioistuinten riippumattomuuden takeista on säännelty hyvinkin laajasti ja kattavasti eri laeissa, kuten VirkamL:ssa ja TuomioistuinL:ssa. Tuomioistuinten riippumattomuutta turvataan muun muassa tuomarin erityisen vahvalla virassapysymisoikeudella ja siten, että tuomarien nimitysmenettelyssä on otettava huomioon riippumattomuuden asettamat vaatimukset.

Ongelmalliseksi näen sen sijaan sen, että takeista on säännelty enimmäkseen vain tavallisen lain tasolla. Esimerkiksi korkeimman oikeuden jäsenien määrästä ja tuomarin mahdollisista sivutoimista olisi syytä olla tarkempaa sääntelyä perustuslain tasolla. Myös Venetsian komissio on ottanut tähän kantaa, ja on kehottanut Suomea sääntelemään esimerkiksi tuomarin erottami-

³⁶¹ Tuori 2000, s. 1050.

sen ja eroamisvelvollisuuden perusteista perustuslain tasolla. Myös toimivaltaisesta tuomioistuimesta ja erottamispäätöksen valittamisoikeudesta tulisi Venetsian komission mukaan säätää perustuslain tasolla.³⁶²

Tuomioistuinten riippumattomuuden tason eteen on tehty toisaalta aktiivisesti töitä viime vuosien aikana. Tuomioistuinviraston perustaminen on ollut osa muutosta, jolla on pyritty järjestelmään, joka etenkin näyttää ulospäin riippumattomalta ja läpinäkyvältä. Toisaalta Tuomioistuinviraston perustamisessa ei puututtu tuomioistuinten tulosohtaukseen, joka voidaan nähdä riippumattomuuden kannalta hyvinkin kyseenalaisena.

Kaiken kaikkiaan Suomen tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden tilaa voidaan kuvata vahvaksi ja vakaaksi; tuomioistuinten riippumattomuuden taso on hyvin korkealla kansainvälisesti verraten. Perustuslaillisten takeiden riittävyttä tulisi tarkastella kriittisesti kuitenkin juuri silloin, kun riippumattomuuden tärkeydestä ollaan yhteiskunnan sisällä yhteisymmärryksessä. Suomen tuomioistuinten riippumattomuus on turvattu vahvoilla instituutioilla sekä perustuslain tasolla etenkin 3 §:ssä, mutta perustuslain asettamat takeet eivät ole riittävän yksityiskohtaisia. Perustuslaillisten takeiden ja oikeudellisten instituutioiden tulisi olla sellaisia, että ne kestävät myös poikkeuksellisissa olosuhteissa ja silloin, jos jännitteet lisääntyvät yhteiskunnassa. Viimeaikainen kehitys Puolasta ja Unkarissa osoittavat, että oikeusvaltion peruspilareita voidaan rapauttaa hyvinkin nopeasti.

Toisaalta takeiden säätäminen perustuslaissa ei ole sen sijaan ehdoton suoja mahdollisia tuomioistuinten riippumattomuuden heikennyspyrkimyksiä kohtaan. Voimassaolevia perustuslakeja ei voida kuitenkaan muuttaa kovinkaan nopeasti perustuslainsäätämisyjärjestyksen vuoksi, ja muutokset vaativat vahvan demokraattisen kannatuksen. Ellei kyseessä ole poikkeusolot, perustuslain muutokseen vaaditaan eduskunnan enemmistö ja kiireelliseksi julistamalla määräenemmistö. Perustuslainsäätämisyjärjestykseen kuuluva aika tarjoaa siten tilaa julkiselle keskustelulle.

On ratkaisevan tärkeää tunnistaa riippumattomuuteen liittyvät takeet, jotka ovat merkittäviä juuri kyseisessä oikeusjärjestelmässä ja -traditiossa. Erilaisia kansallisia käytäntöjä ei pidä yleistää universaaleiksi lähtökohdiksi ja on tunnistettava eri säännösten ja instituutioiden his-

³⁶² CDL-AD(2008)010, s. 23.

toriallinen, kulttuurinen ja poliittinen tausta. Ennen uudistusten toteuttamista on kriittisesti arvioitava, ovatko tiettyjen riippumattomuuden takeiden puute suomalaisessa oikeusjärjestelmässä todella käytännötasolla ongelmallista. Onkin vaikeaa määrittää, milloin oikeudellisten arviointikriteerien voimassaolo päättyy ja milloin siirrytään poliittisen kulttuurin alueelle.

Oikeustieteelliselle tutkimukselle on usein ominaista sen vaikutus tutkimustuloksillaan tutkimuskohteensa kehitykseen. Tutkielmani ja sen tulokset pyrkiikin toimimaan katalysaattorina uusille tutkimushankkeille. Havaitut ongelmakohdat vaativat tarkempaa empiiristä tutkimuspohjaa, ja tutkielma vaatiikin *de facto* -riippumattomuuden tarkastelua empiirisiä välineitä käyttäen.