



Euroopan unionin  
neuvosto

Bryssel, 23. toukokuuta 2022  
(OR. en)

9304/22  
ADD 1

JAI 686  
FREMP 103  
POLGEN 64  
JUSTCIV 73  
CONSOM 124  
DROIPEN 65  
EJUSTICE 55

## SAATE

---

Lähettiläjä: Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ

Saapunut: 19. toukokuuta 2022

Vastaanottaja: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri

---

Ed. asiak. nro: ST 9304 2022 INIT (osa 1/2)

Kom:n asiak. nro: COM(2022) 234 final

---

Asia: KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN KESKUSPANKILLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE  
EU:n oikeusalan tulostaulu 2022

---

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2022) 234 final.

---

Liite: COM(2022) 234 final



Bryssel 19.5.2022  
COM(2022) 234 final

PART 2/2

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN KESKUSPANKILLE, EUROOPAN TALOUS- JA  
SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE**

**EU:n oikeusalan tulostaulu 2022**

### 3.3. Riippumattomuus

Oikeuslaitoksen riippumattomuus on sisäänrakennettuna oikeudellisessa päätöksenteossa. Oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskeva vaatimus perustuu SEU-sopimuksen 19 artiklassa mainittuun tehokkaan oikeussuojan periaatteeseen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa<sup>(1)</sup> vahvistettuun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan oikeuteen (47 artikla). Tämä vaatimus edellyttää

a) **ulkoista riippumattomuutta** siten, että asianomainen elin huolehtii tuomiovallan käyttöön liittyvistä tehtävistään itsenäisesti olematta hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta, jolloin se on suojassa sellaisilta ulkoisilta vaikuttamisyrityksiltä tai painostustoimilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa, ja

b) **sisäistä riippumattomuutta ja puolueettomuutta** siten, että tuomioistuin ylläpitää yhtäläistä etäisyyttä oikeusriidan asianosaisiin ja siihen, mitkä ovat heidän intressinsä riita-asian kohteeseen.<sup>(2)</sup>

Tuomareiden riippumattomuudella taataan, että suojataan kaikki ne oikeudet, joita yksityisillä on unionin oikeuden nojalla, ja että turvataan ne jäsenvaltioille yhteiset arvot, jotka on vahvistettu SEU-sopimuksen 2 artiklassa ja joihin kuuluu muun muassa oikeusvaltiota koskeva arvo<sup>(3)</sup>. EU:n oikeusjärjestyksen säilyttäminen on olennaisen tärkeää kaikille kansalaisille ja yrityksille, joiden oikeuksia ja vapauksia suojellaan EU:n lainsäädännön nojalla.

Käsitys oikeuslaitoksen vahvasta riippumattomuudesta on erittäin tärkeä sen luottamuksen kannalta, jota oikeuslaitoksen on herätettävä oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvan yhteiskunnan kansalaisissa, ja se edistää kasvun kannalta suotuisaa liiketoimintaympäristöä, kun taas käsitys riippumattomuuden puuttumisesta voi karkottaa investointeja<sup>(4)</sup>. Tulostaulussa esitetään indikaattoreita, jotka kuvaavat sitä, miten riippumattomana eri tahot pitävät oikeuslaitosta. Lisäksi tulostauluun sisältyy useita indikaattoreita siitä, miten oikeuslaitokset on järjestetty niin, että niiden riippumattomuus on turvattu tietyn tyypissä tilanteissa, joissa se saattaa vaarantua. Tulostaulussa esitetään indikaattoreita, jotka liittyvät tuomareiden turvallisuustarkastuksiin, ylempien/korkeimpien tuomioistuinten mahdollisuuteen tehdä oma-aloitteisesti päätöksiä alempien tuomioistuinten oikeuskäytännön johdonmukaisuudesta ja tuomareiden ja syyttäjien pyörövi-ilmioitä koskeviin takeisiin. Siinä tarkastellaan myös perusteellisemmin mahdollisuutta saattaa syyttäjän syyttämättä jättämispäätös uudelleentarkastelun kohteeksi. Tiedot on saatu Euroopan tuomarineuvostojen verkostolta (ENCJ), Euroopan unionin korkeimpien oikeuksien presidenttien verkostolta (NPSJC) ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen asiantuntijaryhmältä.

<sup>1</sup> Ks. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

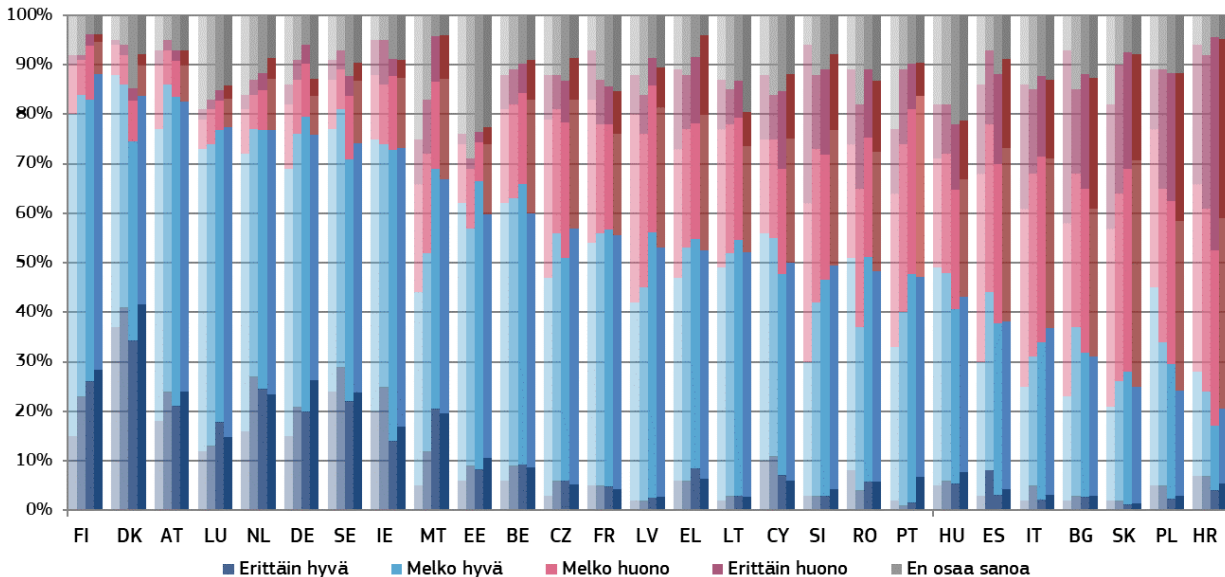
<sup>2</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 16.11.2021, rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajina ovat WB ym., yhdistetyt asiat C-748/19–C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931; tuomio 6.10.2021, W.Ż., C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798; tuomio 15.7.2021, komissio v. Puola, C-719/13, ECLI:EU:C:2021:506; tuomio 2.3.2021, AB, C-824/18, ECLI:EU:C:2021; tuomio 19.11.2019, A. K. ym., C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, 121 ja 122 kohta; tuomio 5.11.2019, komissio v. Puola, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924; tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, 73 ja 74 kohta; tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C- 64/16, ECLI:EU:C:2018:117, 44 kohta; tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality, C- 216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, 65 kohta.

<sup>3</sup> EU:n tuomioistuimen tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, 44 kohta.

<sup>4</sup> Maailman talousfoorumi ei julkaissut vuosina 2020 ja 2021 maailmanlaajuisen kilpailukykyindeksin (Global Competitiveness Index, GCI) luokituksia.

### 3.3.1. Oikeuslaitoksen riippumattomuus ja sijoitussuojan tehokkuus

**Kaavio 50: Kansalaisten käsitys tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta(\*)**  
(lähde: Eurobarometri<sup>5</sup>) – vaaleat värit: 2016, 2020 ja 2021; tummat värit: 2022)

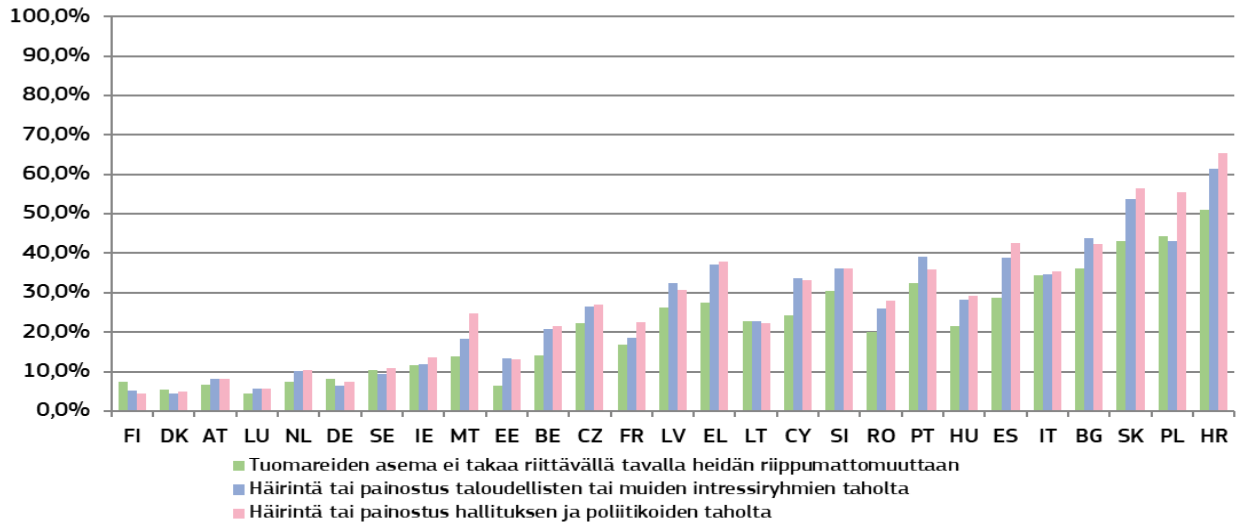


(\*) Jäsenvaltiot on järjestetty ensin niiden vastaajien prosenttiosuuden mukaan, joiden mielestä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on erittäin hyvä tai melko hyvä (molemmat yhdessä ”hyvä”). Jos joissain jäsenvaltioissa ”hyvä”-vastausten osuus on sama, jäsenvaltiot on järjestetty niiden vastaajien prosenttiosuuden mukaan, joiden mielestä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on melko huono tai erittäin huono (molemmat yhdessä ”huono”). Jos joissain jäsenvaltioissa ”hyvä”- ja ”huono”-vastausten osuus on sama, jäsenvaltiot on järjestetty niiden vastaajien prosenttiosuuden mukaan, joiden mielestä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on erittäin hyvä. Jos joissain jäsenvaltioissa ”hyvä”-, ”huono”- ja ”erittäin hyvä”-vastausten osuus on sama, jäsenvaltiot on järjestetty niiden vastaajien prosenttiosuuden mukaan, joiden mielestä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on erittäin huono.

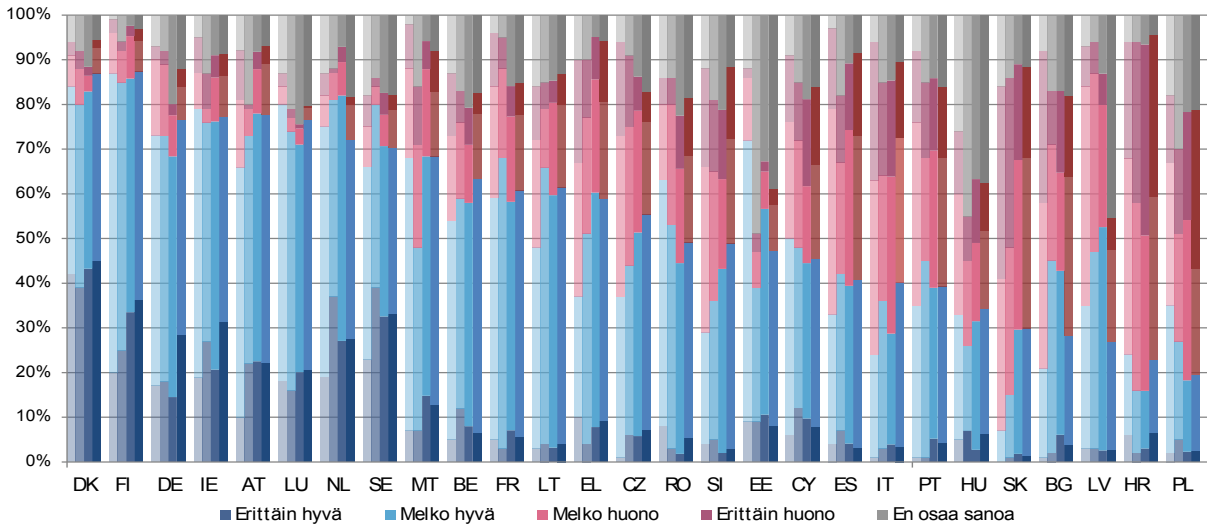
Kaaviossa 51 esitetään vastaajien ilmoittamat tärkeimmät syyt siihen, miksi tuomioistuimia ja tuomareita ei pidetä riippumattomina. Kyselyyn vastanneet kansalaiset, joiden arvio maansa oikeuslaitoksen riippumattomuudesta oli ”melko huono” tai ”erittäin huono,” saivat valita arvionsa perusteeksi kolme syytä. Jäsenvaltiot on lueteltu samassa järjestyksessä kuin kaaviossa 50.

<sup>5</sup> Eurobarometri-tutkimus FL503, tehty 17.–24.1.2022. Vastaukset kysymykseen, jossa vastaajia pyydettiin arvioimaan omien tietojensa pohjalta maansa oikeuslaitosta ja sitä, miten riippumattomina he pitävät tuomioistuimia ja tuomareita, asteikolla ”erittäin hyvä”, ”melko hyvä”, ”melko huono” tai ”erittäin huono”: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en)

**Kaavio 51: Tärkeimmät syyt siihen, miksi kansalaiset eivät pidä oikeuslaitosta riippumattomana (kaikkien vastaajien osuus – mitä suurempi luku, sitä tärkeämpi syy) (lähde: Eurobarometri<sup>(6)</sup>)**



**Kaavio 52: Yritysten käsitys tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta(\*) (lähde: Eurobarometri<sup>(7)</sup>) – vaaleat värit: 2016, 2020 ja 2021; tummat värit: 2022**



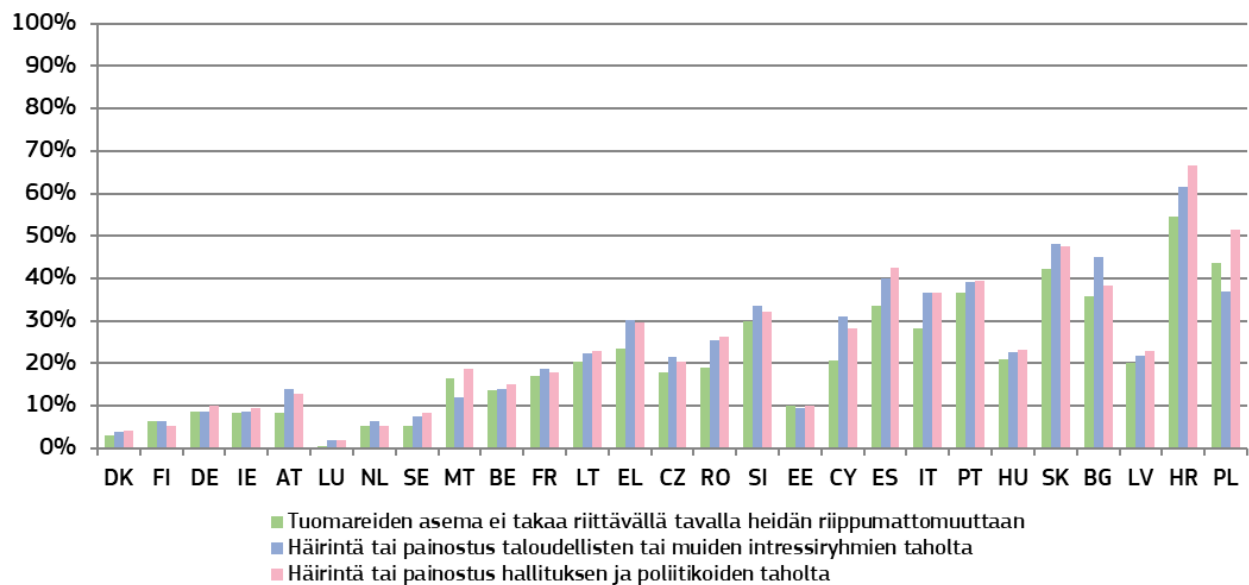
<sup>6</sup> Eurobarometri-tutkimus FL503; vastaukset kysymykseen, jossa vastaajia pyydettiin kertomaan, minkä verran mainitut syyt selittävät heidän arviotaan maansa oikeuslaitoksen riippumattomuudesta, asteikolla ”erittäin paljon”, ”jonkin verran”, ”ei juurikaan”, ”ei lainkaan”, jos vastaus kysymykseen 1 on ”melko huono” tai ”erittäin huono”.

<sup>7</sup> Eurobarometri-tutkimus FL504, tehty 17.–24.1.2022. Vastaukset kysymykseen, jossa vastaajia pyydettiin arvioimaan omien tietojensa pohjalta maansa oikeuslaitosta ja sitä, miten riippumattomina he pitävät tuomioistuimia ja tuomareita, asteikolla ”erittäin hyvä”, ”melko hyvä”, ”melko huono” tai ”erittäin huono”: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_en\\_vuonna\\_2021\\_tutkimukseen\\_ottettavien\\_yritysten\\_määrä\\_nostettiin\\_500:aan\\_kaikkien\\_muiden\\_jäsenvaltioiden\\_osalta\\_paitsi\\_Maltan\\_Kyproksen\\_ja\\_Luxemburgin\\_joista\\_otoksen\\_koko\\_oli\\_250\\_yritystä\\_Aiempina\\_vuosina\\_otoksen\\_koko\\_oli\\_200\\_kaikissa\\_jäsenvaltioissa\\_paitsi\\_Saksan\\_Espanjan\\_Ranskan\\_Puolan\\_ja\\_Italian\\_osalta\\_joissa\\_otos\\_oli\\_400](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en_vuonna_2021_tutkimukseen_ottettavien_yritysten_määrä_nostettiin_500:aan_kaikkien_muiden_jäsenvaltioiden_osalta_paitsi_Maltan_Kyproksen_ja_Luxemburgin_joista_otoksen_koko_oli_250_yritystä_Aiempina_vuosina_otoksen_koko_oli_200_kaikissa_jäsenvaltioissa_paitsi_Saksan_Espanjan_Ranskan_Puolan_ja_Italian_osalta_joissa_otos_oli_400).

(\*) Jäsenvaltiot on järjestetty ensin niiden vastaajien prosenttiosuuden mukaan, joiden mielestä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on erittäin hyvä tai melko hyvä (molemmat yhdessä ”hyvä”). Jos joissain jäsenvaltioissa ”hyvä”-vastausten osuus on sama, jäsenvaltiot on järjestetty niiden vastaajien prosenttiosuuden mukaan, joiden mielestä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on melko huono tai erittäin huono (molemmat yhdessä ”huono”). Jos joissain jäsenvaltioissa ”hyvä”- ja ”huono”-vastausten osuus on sama, jäsenvaltiot on järjestetty niiden vastaajien prosenttiosuuden mukaan, joiden mielestä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on erittäin hyvä. Jos joissain jäsenvaltioissa ”hyvä”-, ”huono”- ja ”erittäin hyvä”-vastausten osuus on sama, jäsenvaltiot on järjestetty niiden vastaajien prosenttiosuuden mukaan, joiden mielestä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on erittäin huono.

Kaaviossa 53 esitetään vastaajien ilmoittamat tärkeimmät syyt siihen, miksi tuomioistuimia ja tuomareita ei pidetä riippumattomina. Kyselyyn vastanneet yritysten edustajat, joiden arvio maansa oikeuslaitoksen riippumattomuudesta oli ”melko huono” tai ”erittäin huono”, saivat valita arvionsa perusteeksi kolme syytä. Jäsenvaltiot on lueteltu samassa järjestyksessä kuin kaaviossa 52.

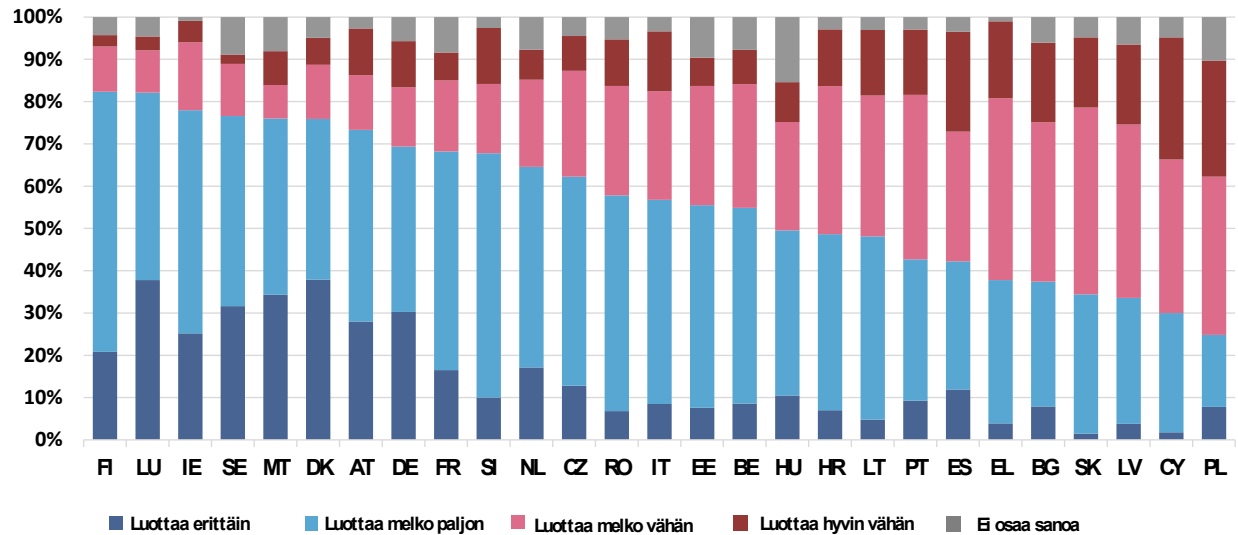
**Kaavio 53: Tärkeimmät syyt siihen, miksi yritykset eivät pidä oikeuslaitosta riippumattomana** (kaikkien vastaajien osuus – mitä suurempi luku, sitä tärkeämpi syy) (lähde: Eurobarometri<sup>8</sup>)



<sup>8</sup> Eurobarometri-tutkimus FL504; vastaukset kysymykseen, jossa vastaajia pyydettiin kertomaan, minkä verran mainitut syyt selittävät heidän arviotaan maansa oikeuslaitoksen riippumattomuudesta, asteikolla ”erittäin paljon”, ”jonkin verran”, ”ei juurikaan”, ”ei lainkaan”, jos vastaus kysymykseen 1 on ”melko huono” tai ”erittäin huono”.

Kuviossa 54 esitetään uusi indikaattori siitä, kuinka tehokkaana yritykset pitävät lainsäädännön ja tuomioistuimien tarjoamaa sijoitussuojaa valtion perusteettomia päätöksiä tai toimimattomuutta vastaan.

**Kaavio 54: Yritysten käsitys lainsäädännön ja tuomioistuimien tarjoaman sijoitussuojan tehokkuudesta (lähde: Eurobarometri <sup>9</sup>)**

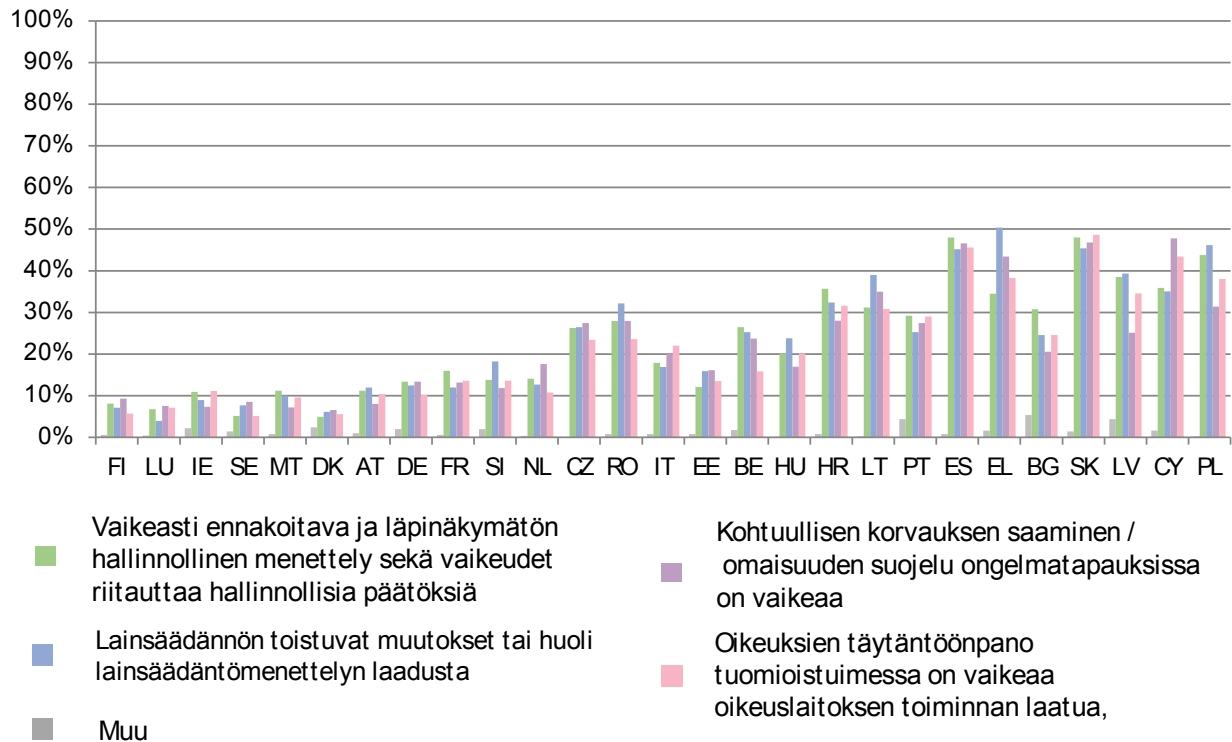


(\*) Jäsenvaltiot on järjestetty ensin niiden vastaajien yhdistetyn prosenttiosuuden mukaan, jotka ilmoittivat luottavansa lainsäädännön ja tuomioistuinten tarjoamaan sijoitussuojaan erittäin paljon tai melko paljon (luottavaiset yhteensä).

<sup>9</sup> Eurobarometri-tutkimus FL504; vastaukset kysymykseen, jossa vastaajia pyydettiin kertomaan, missä määrin he luottavat siihen, että heidän maansa lainsäädäntö ja tuomioistuimet suojaavat heidän sijoituksiaan ongelmatilanteissa. Kyselytutkimuksessa sijoitus määriteltiin miksi tahansa yrityksen omistamaksi tai sen määräysvallassa olevaksi omaisuuseräksi, jonka ominaispiirteitä ovat pääoman tai muiden varojen sitoumukset, totto- tai voitto-odotukset tai riskin kantaminen.

Kaaviossa 55 esitetään vastaajien ilmoittamat tärkeimmät syyt siihen, miksi sijoitussuojaa ei pidetä tehokkaana. Kyselyyn vastanneet yritysten edustajat, joiden arvio luottamuksensa tasosta oli ”melko huono” tai ”erittäin huono”, saivat valita arvionsa perusteeksi neljä eri syytä (ja jotkut ilmoittivat syyksi ”muu”). Jäsenvaltiot on lueteltu samassa järjestyksessä kuin kaaviossa 54.

**Kaavio 55: Tärkeimmät syyt, joiden vuoksi yritykset eivät pidä sijoitussuojaa tehokkaana**  
(lähde: Eurobarometri<sup>10</sup>)



<sup>10</sup> Eurobarometri-tutkimus FL504; vastaukset kysymykseen, jossa vastaajia pyydettiin ilmoittamaan tärkeimmät syyt siihen, että he epäilivät sijoitussuojan tehokkuutta, jos vastaus kysymykseen 3 oli ”melko huono” tai ”erittäin huono”.

### 3.3.2. Rakenteellinen riippumattomuus

Rakenteellisen riippumattomuuden takaaminen edellyttää sääntöjä erityisesti tuomioistuimen kokoonpanosta, sen jäsenten nimityksestä ja toimikauden kestosta sekä perusteista, jotka koskevat tuomioistuimen jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista. Näiden sääntöjen tarkoituksena on poistaa yksityishenkilöiden kaikki perustellut epäilyt sen suhteen, onko tuomioistuin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa ja onko se täysin puolueeton vastakkain oleviin intresseihin nähden.<sup>(11)</sup> Näiden sääntöjen on erityisesti oltava sellaisia, että ne eivät estä ainoastaan määräysten muodossa tulevaa suoraa vaikuttamista, vaan myös epäsuoratkeinot, jotka ovat omiaan vaikuttamaan asianomaisten tuomareiden päätöksiin.<sup>(12)</sup>

Etenkin Euroopan neuvosto on laatinut eurooppalaisia normeja, joita sisältyy muun muassa vuonna 2010 annettuun Euroopan neuvoston suositukseen tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja vastuualueista<sup>(13)</sup>. EU:n oikeusalan tulostaulussa esitetään tiettyjä indikaattoreita seikoista, joilla on merkitystä arvioitaessa, miten oikeuslaitokset on järjestetty niiden riippumattomuuden turvaamiseksi.

Tämänvuotinen tulostaulu sisältää uusia indikaattoreita erityisesti seuraavista seikoista: : i) tuomareiden mahdollisiin turvallisuustarkastuksiin osallistuvat viranomaiset ja turvallisuustarkastusten tiheys (kaavio 56); ii) ylempien/korkeimpien tuomioistuinten mahdollisuus tehdä oma-aloitteisesti päätöksiä oikeuskäytännön johdonmukaisuudesta (kaavio 57); ja iii) käytössä olevat takeet, jotka koskevat tuomareiden/syyttäjien tilapäistä toimimista poliittisissa tehtävissä (kaavio 58).<sup>(14)</sup> Siinä esitetään myös yksityiskohtaisempi yleiskatsaus

---

<sup>11</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 16.11.2021, rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajina ovat WB ym., yhdistetyt asiat C-748/19–C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931, 67 kohta; tuomio 6.10.2021, W.Ż., C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798, 109 kohta; tuomio 15.7.2021, komissio v. Puola, C-719/19, ECLI:EU:C:2021:506, 59 kohta; tuomio 2.3.2021, AB, C-824/18, ECLI:EU:C:2021, 117 kohta; tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (korkeimman oikeuden kurinpidollisen jaoston riippumattomuus), C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, 121 ja 122 kohta; tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, 73 ja 74 kohta; tuomio 25.7.2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, 66 kohta; tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C- 64/16, ECLI:EU:C:2018:117, 44 kohta. Ks. myös tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja vastuualueista 17. marraskuuta 2010 annetun Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksen CM/Rec(2010) 12 ja selittävien huomautusten 46 ja 47 kohta, joiden mukaan tuomareiden valinnasta ja virkaurasta päättävän tahon tulisi olla riippumaton toimeenpano- ja lainsäädäntövallasta. Riippumattomuuden takaamiseksi viranomaisen henkilöstössä tulisi olla vähintään puolet muiden tuomareiden valitsemissa tuomareita. Jos kuitenkin perustuslain tai muun lain säännösten mukaan tuomareiden valinnasta ja virkaurasta päättää valtionpäämies, hallitus tai lainsäädäntövallan käyttäjä, riippumattomalla toimivaltaisella viranomaisella, jossa toimii merkittävässä määrin oikeuslaitoksen edustajia (sanotun kuitenkin rajoittamatta IV luvussa olevien tuomarineuvostojen koskevien sääntöjen soveltamista), tulisi olla oikeus antaa suosituksia tai esittää näkemyksiä, joita nimittävä viranomaisnoudattaa käytännössä.

<sup>12</sup> Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 2.3.2021, A.B., C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, 119 kohta; tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (korkeimman oikeuden kurinpidollisen jaoston riippumattomuus), C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, 123 kohta; tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, 112 kohta.

<sup>13</sup> Ks. tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja vastuualueista 17. marraskuuta 2010 annettu Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/Rec(2010) 12 ja selittävät huomautukset (jäljempänä ’suositus CM/Rec(2010) 12’).

<sup>14</sup> Kaaviot perustuvat vastauksiin, jotka komissio sai tiiviissä yhteistyössä ENCJ:n kanssa laatimaansa päivitettyyn kyselyyn. Jäsenvaltioista, joissa ei ole tuomarineuvostoa, jotka eivät ole ENCJ:n jäseniä tai joiden jäsenyys ENCJ:ssä on keskeytetty (Tšekki, Saksa, Viro, Kypros, Luxemburg, Itävalta ja Puola), vastaukset päivitettyyn kyselyyn saatiin NPSJC:n avulla. Kaaviossa 57 esitetyt syyttäjiä koskevat takeet perustuvat vastauksiin, jotka

mahdollisuudesta saattaa uudelleentarkastelun kohteeksi syyttäjän tekemä syyttämättäjäätämispäätös rikosasioissa, joissa on uhri, tai asioissa, jotka koskevat ”uhrittomia rikoksia” (esimerkiksi korruptio tai rahanpesu) (kaavio 59), ja esitetään elimet, joilla on valtuudet suorittaa rikostutkinta (kaavio 60).<sup>(15)</sup> Kaavioissa esitetään kansalliset puitteet sellaisina kuin ne olivat joulukuussa 2021.

Tulostaulun kaavioissa ei arvioida takeita eikä esitetä numerotietoja niiden tehokkuudesta. Kaavioiden ei ole tarkoitus kuvata menettelyiden ja niihin liittyvien takeiden monitahoisuutta tai yksityiskohtia. On myös syytä huomata, että oikeuslaitoksen lahjomattomuuden edistämistä ja korruption torjuntaa koskevien toimintaperiaatteiden ja käytäntöjen soveltaminen on olennaisen tärkeää oikeuslaitoksen riippumattomuuden takaamiseksi. Oikeuslaitoksen riippumattomuuden tehokas turvaaminen edellyttää välttämättömien normien lisäksi viime kädessä myös lahjomattomuuden ja puolueettomuuden kulttuuria, jonka tuomarit omaksuvat ja jota kunnioitetaan koko yhteiskunnassa.

Oikeuslaitoksen erityinen sija vallanjakojärjestelmässä sekä oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja puolueettomuuden korostaminen edellyttävät, että tuomareiden ammatillisten tehtävien arviointia sääntelevät lait on laadittava ja niitä on sovellettava erittäin huolellisesti ja että toimeenpano- tai lainsäädäntöelinten rooli tässä prosessissa on rajattava vain siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä.<sup>(16)</sup>

Kaaviosta 56 käy ilmi, osallistuuko kansallisesta turvallisuudesta vastaava viranomaisen jäsenvaltioissa tuomareiden – tuomariehdokkaiden vai virassa olevien tuomareiden – turvallisuustarkastuksiin ja kuinka usein tällaisia tarkastuksia tehdään.

Toimeenpanovallan käyttäjiin kuuluvien kansallisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten osallistuminen tuomareiden nimeämiseen ja niiden vaikutus tuomarien asemaan on erityisen arkaluonteinen seikka oikeuslaitoksen riippumattomuuden kannalta. Vaikka erityisesti tiettyjen oikeusalan virkojen osalta turvallisuustarkastukset saattavat olla oikeutettuja<sup>(17)</sup>, niitä tehtäessä olisi kunnioitettava kaikilta osin oikeuslaitoksen riippumattomuutta. Eurooppalaisten normien mukaan riippumattomuus tarkoittaa sitä, että oikeuslaitokseen ei kohdistu ulkoista painostusta eikä poliittista vaikuttamista tai manipulointia etenkään toimeenpanovallan käyttäjien taholta.<sup>(18)</sup> Tuomareiden turvallisuustarkastukset, erityisesti kun ne suorittaa toimeenpanovaltaa käyttävä

---

komissio sai tiiviissä yhteistyössä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen asiantuntijaryhmän kanssa laatimaansa päivitettyyn kyselyyn.

<sup>15</sup> Kaaviot perustuvat vastauksiin, jotka komissio sai tiiviissä yhteistyössä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisen asiantuntijaryhmän kanssa laatimaansa päivitettyyn kyselyyn.

<sup>16</sup> Venetsian komission lausunto nro 819/2015 lahjomattomuuden tarkastamista Ukrainassa koskevasta lakiehdotuksesta, CDL-AD (2015) 031, 25. lokakuuta 2015, 40 kohta, ja Venetsian komission lausunto nro 789/2014, amicus curiae -kirjelmä Moldovan perustuslakituomioistuimelle tietyistä ammatillisen luotettavuuden tarkastamista koskevan lain säännöksistä, CDL-AD (2014) 039-e, 15. joulukuuta 2014, 14 kohta.

<sup>17</sup> Oikeuslaitoksen toimivalta voidaan säilyttää vain, jos a) oikeusjärjestelmässä otetaan käyttöön asianmukaiset mekanismit sen varmistamiseksi, että ehdokkaita ei nimitetä tuomareiksi, jos heillä ei ole tarvittavaa pätevyyttä tai jos he eivät täytä luotettavuutta koskevia tiukimpia vaatimuksia; ja b) oikeuslaitos puhdistetaan henkilöistä, joiden todetaan olevan epäpäteviä, korruptoituneita tai yhteydessä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. – Venetsian komission lausunto nro 1073/2021 turvallisuustarkastuksen uusimista koskevan menettelyn ottamisesta käyttöön tuomioistuinlain muutoksilla, CDL(2022) 002, 18.3.2022, 14 kohta.

<sup>18</sup> Venetsian komissio, CDL-AD(2016) 007, luettelo oikeusvaltion arviointiperusteista, 74 kohta.

elin, voivat olla tällaista ”ulkoista painostusta”.<sup>(19)</sup> Jos turvallisuus- tai luotettavuustarkastuksia eivät tee oikeuslaitoksen autonomiset elimet vaan jokin ulkopuolinen elin, on kiinnitettävä erityistä huomiota vallanjaon sekä hallitusjärjestelmän osien keskinäisen valvonnan periaatteiden noudattamiseen.<sup>(20)</sup>

**Kaavio 56: Tuomareiden kansalliset turvallisuustarkastukset: tarkastuksiin osallistuvat viranomaiset ja ajoitus<sup>(\*)</sup>(<sup>21</sup>)**



*(\*) Saksa: Kansallisesta turvallisuudesta vastaava viranomainen voi kaikissa osavaltioissa nimenomaisesta pyynnöstä tarkastaa tuomariehdokasta koskevat tietonsa ennen tämän nimittämistä. Kahdessa osavaltiossa kansallisesta turvallisuudesta vastaava viranomainen tarkastaa kaikkia tuomariehdokkaita koskevat tietonsa ennen nimittämistä: Baijerissa (jos tuomariehdokas ei anna suostumustaan tietojensa tarkastamiselle, häntä ei voida nimittää) ja vuodesta 2021 lähtien Mecklenburg-Vorpommernissa (tarkastaminen ei edellytä ehdokkaan suostumusta). Lain mukaan kansallinen turvallisuusviranomainen tai osavaltioiden viranomaiset suorittavat tarkastuksia vain, jos tuomarien on tarkoitus huolehtia tuomioistuimen hallintotehtävistä ja heidän on saatava pääsy turvallisuusluokiteltuihin tietoihin tätä tarkoitusta varten. Muutoin tuomarit on lain mukaan vapautettu turvallisuustarkastuksista, kun heille myönnetään pääsy turvallisuusluokiteltuihin tietoihin, koska tällaiset menettelyt voivat vaikuttaa oikeuslaitoksen riippumattomuuteen. Viro: Viron turvallisuuspalvelu suorittaa*

<sup>19</sup> Venetsian komission lausunto nro 1073/2021 turvallisuustarkastuksen uusimista koskevan menettelyn ottamisesta käyttöön tuomioistuinlain muutoksilla, CDL(2022) 002, 18.3.2022, 13 kohta.

<sup>20</sup> Venetsian komissio, CDL-AD(2021) 046, Moldovan tasavalta – Venetsian komission ja Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen pääosaston (DGI) yhteinen lausunto tietyistä toimenpiteistä, jotka liittyvät tuomareiden ja syyttäjien itsehallintoelinten hallinnollisten virkojen ehdokkaiden valintaan ja joidenkin normatiivisten säädösten muuttamiseen, 16 kohta.

<sup>21</sup> Tiedot on kerätty käyttämällä komission tiiviissä yhteistyössä Euroopan tuomarineuvostojen verkoston kanssa laatimaa päivitettyä kyselylomaketta. Jäsenvaltioista, joissa ei ole tuomarineuvostoa, jotka eivät ole ENCJ:n jäseniä tai joiden jäsenyys ENCJ:ssä on keskeytetty, vastaukset päivitettyyn kyselyyn saatiin NPSC:n avulla.

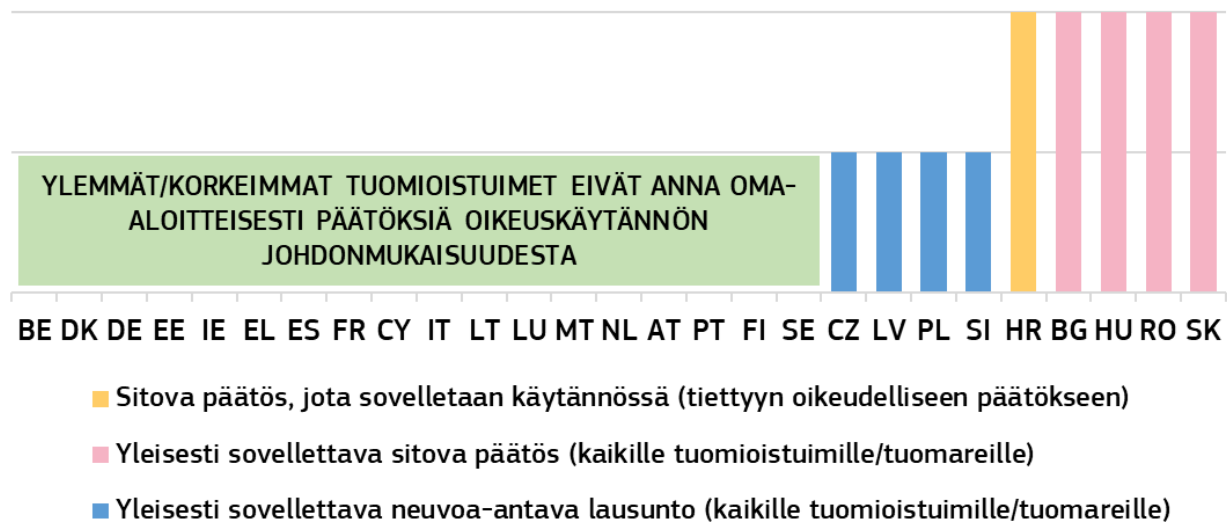
oikeuslaitoksen virkaan hakevan ehdokkaan turvallisuustarkastuksen, paitsi jos ehdokkaalla on voimassa oleva lupa päästä erittäin salaisiksi luokiteltuihin valtiosalaisuuksiin tai jos ehdokas toimii tehtävässä, jonka nojalla hänellä on pääsy kaikesalaisuuksiin valtiosalaisuuksiin. Turvallisuuspalvelu esittää turvallisuustarkastuksessa kerätyt tiedot tuomarinvalintalautakunnalle ja antaa lausunnon siitä, voidaanko hakemuksen tehneelle henkilölle myöntää pääsy valtiosalaisuuksiin. **Kroatia:** Turvallisuus- ja tiedustelupalvelu tekee kaikille tuomariehdokkaille ja kaikille virassa oleville tuomareille (ja virallisille syyttäjiille) turvallisuustarkastukset viiden vuoden välein. Lain mukaan turvallisuus- ja tiedustelupalvelu suorittaa tarkastuksen, johon sisältyy haastattelu, ja lähettää virassa olevia tuomareita koskevat raporttinsa korkeimman oikeuden presidentille. Tämä siirtää ne viiden korkeimman oikeuden tuomarin muodostamalle lautakunnalle, joka päättää, onko kyseessä turvallisuusongelma. Jos lautakunta havaitsee turvallisuusongelman, siitä ilmoitetaan oikeusministerille, tuomioistuimen presidentille ja tuomarineuvostolle sekä sen ylemmän tuomioistuimen presidentille, jossa kyseinen tuomari toimii. Oikeusministeri antaa turvallisuustarkastusten suorittamisessa noudatettavaa menettelyä koskevat säännöt. **Ranska:** Kaikille tuomariehdokkaille – kuten kaikille valtion virkamiehille – tehdään rikosrekisteritietojen tarkastus / hallinnollinen tutkimus valtakunnansyyttäjän alaisuudessa toimivan kansallisen poliisin johdolla (tutkimus kattaa muun muassa rikosrekisteritiedot, turvallisuusluokitellut tiedot ja moraalisen käytöksen). **Italia:** Kaavio kuvaa siviili- ja rikostuomioistuinten tuomarien tilannetta. Kansallisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset eivät osallistu hallintotuomioistuimien tuomareiden nimitysmenettelyyn. **Unkari:** Kansallisesta turvallisuudesta vastaavan viranomaisen on tehtävä turvallisuustarkastus kaikille alueellisten tuomioistuinten presidenteille, varapresidenteille ja tuomareille, jotka antavat luvan tiedustelutietojen keräämiseen tai käsittelevät turvallisuusluokiteltuihin tietoihin liittyviä asioita. Turvallisuustarkastus suoritetaan ennen kuin tuomarit aloittavat tehtävässään ja sen jälkeen viiden vuoden välein (kansallisesta turvallisuudesta vuonna 1995 annetun lain CXXV 71/C §:n 7 momentti ja tuomareiden asemasta ja palkkauksesta vuonna 2011 annetun lain CLXII 42/A–42/C §). **Alankomaat:** Ennen kuin ehdokas voidaan nimittää tuomariksi, hänen on toimitettava todistus hyvämaineisuudestaan (VOG). Näin tehdään vain ensimmäisen nimityksen yhteydessä tai silloin, kun tuomarista tulee tuomioistuimen presidentti. Todistuksen hyvämaineisuudesta myöntää Justis-organisaatio. Se on tarkastusviranomainen, jolla on itsenäinen johto ja joka on muodollisesti oikeus- ja turvallisuusministeriön alainen. Viranomainen tarkistaa, muodostaako ehdokkaan (oikeudellinen) tausta esteen uuden viran tehtävien hoitamiseksi. Justis ei ole kansallisesta turvallisuudesta vastaava viranomainen (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD). Justis päättää, myönnetäänkö ehdokkaalle todistus hyvämaineisuudesta. Jos sen päätökseen halutaan hakea muutosta, asia voidaan saattaa hallintotuomioistuimen tuomarin käsiteltäväksi. **Puola:** Kun henkilö hakee ensimmäistä kertaa oikeudellista virkaa, toimivaltaisen tuomioistuimen (eli sen tuomioistuimen, jossa virka on avoinna) presidentti pyytää ehdokasta koskevia tietoja alueelliselta poliisipäälliköltä. **Romania:** Tuomarit antavat vuosittain virallisen vakuutuksen siitä, etteivät he ole tiedustelupalvelujen agentteja tai ilmiantajia eivätkä tee yhteistyötä tiedustelupalvelujen kanssa. **Ruotsi\*:** Tuomarinvalintalautakunta, joka on riippumaton oikeusviranomainen, suorittaa kaikkien tuomioistuinten presidenttien turvallisuustarkastukset kaikilla turvallisuustasoilla kyselylomakkeen perusteella. Kukin tuomioistuin suorittaa ensimmäisen tai toisen oikeusasteen tuomarien tarkastukset kaikilla turvallisuustasoilla. Ruotsin turvallisuuspoliisi tekee rekisteritietojen tarkastuksen (eli tarkastaa, mainitaanko ehdokas sen tiedoissa jollain tavalla), joka suoritetaan ennen kuin henkilö voi osallistua turvallisuuden kannalta arkaluonteiseen toimintaan (turvallisuuspalvelu ei kerää tietoja kyselylomakkeella, vaan tämä on tuomarinvalintalautakunnan tehtävä). Tuomioistuinten presidenttien osalta hallitus päättää, mitkä virat luokitellaan korkeimmalle turvallisuustasolle, ja hallituksen kanslia päättää, mitkä virat luokitellaan alemmille turvallisuustasolle. Ensimmäisen tai toisen oikeusasteen tuomareiden osalta hallitus päättää, mitkä virat luokitellaan korkeimmalle turvallisuustasolle, ja tuomioistuin päättää, mitkä virat luokitellaan alemmalle turvallisuustasolle.

Kaaviosta 57 käy ilmi, onko tuomioistuimilla tai tuomareilla mahdollisuus tehdä oma-aloitteisesti päätöksiä alempien tuomioistuinten oikeuskäytännön johdonmukaisuudesta. Tällaiset päätökset voivat olla luonteeltaan neuvoa-antavia tai sitovia, ja ne voivat koskea vain tiettyä asiaa tai kaikkia samantyyppisiä asioita. Seuraavassa kuvassa esitetään neljä erilaista jäsenvaltioissa vallitsevaa tilannetta: Ylemmät tuomioistuimet/tuomarit i) eivät voi antaa tällaisia päätöksiä omasta aloitteestaan, ii) ne voivat antaa neuvoa-antavia (ei-sitovia) yleisiä päätöksiä, joita sovelletaan kaikkiin tuomioistuihin/tuomareihin tiettyntyyppisissä asioissa (esimerkiksi oikeudenkäyttöä koskevat lausunnot), iii) ne voivat antaa sitovia konkreettisia päätöksiä, joita sovelletaan vain tiettyyn tuomioistuimen päätökseen (esimerkiksi päätös jolla tuomari/lautakunta

velvoitetaan muuttamaan tuomioehdotusta), tai iv) ne voivat antaa sitovia yleisiä päätöksiä, joita sovelletaan kaikkiin tuomioistuimiin/tuomareihin tiettytyypisissä asioissa.

Korkeimmat oikeudet ylimmän oikeusasteen tuomioistuimina sekä yleisesti ottaen ylemmät ja muutoksenhakutuomioistuimet ovat olennaisen tärkeitä lainsäädännön yhdenmukaisen soveltamisen varmistamisessa jäsenvaltioissa. Oikeuslaitoksen hierarkkinen organisaatio ei kuitenkaan saisi heikentää yksittäisten oikeusalan toimijoiden riippumattomuutta.<sup>(22)</sup> Ylempien tuomioistuinten ei pitäisi antaa tuomareille ohjeita siitä, miten heidän olisi ratkaistava yksittäiset asiat, paitsi kansallisissa ennakkoratkaisuissa tai päätettäessä lain mukaisista oikeussuojakeinoista.<sup>(23)</sup> Oikeuslaitoksen hierarkkinen organisaatio, jossa tuomarit tekisivät oikeudellisia päätöksiä ylempien oikeusasteiden alaisuudessa, olisi Venetsian komission mukaan selvästi sisäisen riippumattomuuden periaatteen vastainen.<sup>(24)</sup> Kaikissa oikeuskäytännön yhtenäistämismenettelyissä on noudatettava vallanjaon perusperiaatteita, ja vaikka ylempi/korkein oikeus olisi tehnyt tällaisen päätöksen, kaikkien tuomioistuinten ja tuomareiden on yhä oltava toimivaltaisia arvioimaan asiansa riippumattomasti ja puolueettomasti ja erottamaan uudet asiat ylempien/korkeimman oikeuden aiemmin yhtenäistämästä tulkinnasta.

### Kaavio 57: Ylempien/korkeimpien tuomioistuinten mahdollisuus tehdä oma-aloitteisesti päätöksiä alempien tuomioistuinten oikeuskäytännön johdonmukaisuudesta(\*)



(\*) **Bulgaria:** Ei sen jälkeen, kun tiettytyypisiä asioita koskeva sitova päätös tai yleinen ohje on otettu huomioon tuomareiden arvioinnissa, joka on objektiivinen arvio heidän tehtävänsä suorittaessaan osoittamista ammatillisista, toiminnallisista ja moraalisisista ominaisuuksista. **Tšekki:** Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus voivat antaa yhtenäistäviä lausuntoja, jotka eivät virallisesti sido alemman tason tuomioistuimia. Yhtenäisten lausuntojen sitovuus ei perustu niiden viralliseen asemaan vaan korkeimpien oikeuksien arvovaltaan ja niiden päättelyn vakuuttavuuteen. Korkein oikeus käyttää yhtenäistäviä lausuntoja erityisen merkittäviksi katsomissaan oikeudellisissa kysymyksissä. Näistä lausunnoista on mahdollista poiketa, sillä tuomareita sitoo vain laki heidän tehdessään ratkaisuja. Poikkeaminen on näin ollen mahdollista, mutta tällainen päätös on perusteltava asianmukaisesti. **Kroatia:** Jokaisessa maakunnallisessa tuomioistuimessa, ylimmässä kauppatuomioistuimessa, ylimmässä rikostuomioistuimessa, ylimmässä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa on

<sup>22</sup> Suositus CM/Rec(2010) 12, 22 kohta.

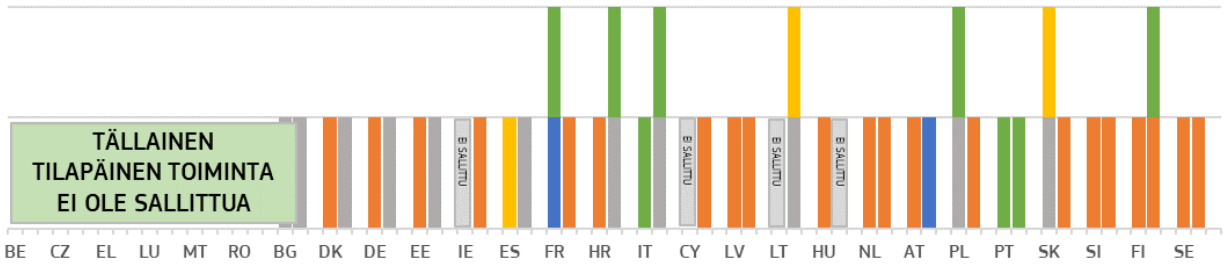
<sup>23</sup> Suositus CM/Rec(2010) 12, 23 kohta.

<sup>24</sup> Venetsian komissio (2010), Report on the Independence of the Judicial System, Part I: the independence of courts, Study No. 494/2008, 16.3.2010, CDL-AD(2010) 004, 68–72 kohta.

rekisterituomareita, jotka rekisteröivät tuomiot, jotta ne voidaan antaa tiedoksi osapuolille, ja jotka voivat varoittaa tuomaria/jaostoa siinä tapauksessa, että tuomioehdotus poikkeaa aiemmasta oikeuskäytännöstä. Rekisterituomarit voivat ehdottaa, että poikkeavuudesta keskustellaan jaoston kokouksessa tuomioistuinlain 40 §:n nojalla kaikkia tuomioistuimen tuomareita sitovan ratkaisun antamiseksi. **Latvia:** Täysistunnossa (kaikkien korkeimman oikeuden tuomarien kokouksessa) sekä korkeimman oikeuden jaostojen tuomarien yleiskokouksessa voidaan hyväksyä lausuntoja oikeussäännösten tulkintaan ja soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä. Lausunnot annetaan päätösten muodossa, ja ne julkaistaan verkkosivustolla. **Unkari:** Tuomari voi poiketa sitovasta päätöksestä ainoastaan, jos asiaan vaikuttavat seikat eroavat sitovan päätöksen tosiseikoista, tai perustelemalla poikkeamisen oikeudellisilla seikoilla. **Puola:** Muun muassa korkeimman oikeuden ensimmäinen presidentti tai korkeimman oikeuden jaostojen presidentit tai korkeimman hallinto-oikeuden presidentti voivat omasta aloitteestaan ehdottaa, että seitsemästä korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden tuomarista koostuva lautakunta selvittää ”abstraktia oikeudellista kysymystä”, mikäli tuomioistuinten antamat päätökset/tuomiot eivät ole yhdenmukaisia. Tällainen seitsemän tuomarin antama abstrakti päätös ei sido alempia tuomioistuuksia, vaan sen vaikutus niihin perustuu vain korkeimman oikeuden / korkeimman hallinto-oikeuden arvovaltaan ja niiden perustelujen vakuuttavuuteen. Abstraktit päätökset voivat sitoa korkeinta oikeutta vain, jos seitsemästä tuomarista koostuva lautakunta niin päättää, ellei laajemmassa kokoonpanossa toimiva tuomioistuin (kuten jokin korkeimman oikeuden koko jaosto tai koko korkein oikeus) kumoaa tätä päätöksellä; korkeimmasta oikeudesta annetun lain 88 §). **Romania:** Sen varmistamiseksi, että kaikki tuomioistuimet tulkitsevat ja soveltavat lainsäädäntöä johdonmukaisesti, korkein oikeus ja kassaatiotuomioistuin päättävät asian yleiseen oikeudelliseen merkitykseen perustuvassa muutoksenhakumenettelyssä viran puolesta tai asianosaisten pyynnöstä oikeudellisista kysymyksistä, jotka tuomioistuimet ovat ratkaisseet eri tavoin. Tällaisilla päätöksillä ei ole vaikutusta käsiteltäviin tuomioistuimen tuomioihin eikä asianosaisten asemaan näissä asioissa. Tuomareiden ja syyttäjien asemasta annetun lain nro 303/2004 99 §:n mukaan asian yleiseen oikeudelliseen merkitykseen perustuvissa muutoksenhakumenettelyissä annettujen korkeimman oikeuden ratkaisujen noudattamatta jättäminen on kurinpitovikkomus. Tämä tarkoittaa, että asianomaista tuomaria vastaan voidaan käynnistää kurinpitomenettely. **Slovenia:** Periaatteelliset oikeudelliset lausunnot lainsäädännön yhdenmukaisen soveltamisen kannalta tärkeistä kysymyksistä ovat luonteeltaan normatiivisia yksittäisiä säädöksiä, joita sovelletaan laajemmin kuin vain johonkin tiettyyn asiaan. Lausunnot sitovat kaikkia korkeimman oikeuden kokoonpanoja ja – ainoastaan lausunnoissa esitettyjen oikeudellisten perustelujen nojalla – alempia tuomioistuuksia, jotka voivat perustuslain mukaan poiketa hyväksytyistä periaatteellisesta oikeudellisesta lausunnosta, esimerkiksi vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jos tällainen poikkeaminen perustellaan. **Slovakia:** Hierarkkisesti ylemmän tuomioistuimen sitovat päätökset sitovat tuomioistuuksia/tuomareita. Joissakin tapauksissa alemman oikeusasteen tuomioistuimella on oikeus poiketa hierarkkisesti ylempien tuomioistuinten/tuomareiden sitovasta päätöksestä. Tähän on kolme pääsyytä: i) tosiseikkojen muuttuminen; ii) EU:n tuomioistuimen tuomiossa esitetty erilainen oikeudellinen kanta; ja iii) lainsäädännön muuttuminen. Tiettyjen menettelyjen osalta tuomari voi joutua kurinpitomenettelyn kohteeksi korkeimmassa oikeudessa.

Kaaviossa 58 esitetään käytössä olevat takeet tilanteissa, joissa tuomarit tai syyttäjät päättävät tilapäisesti siirtyä poliittisesti vaikutusvaltasiin tehtäviin, kuten poliitikoiksi, ministereiksi, valtionhallinnon virkamiehiksi, hallituksen jäseniksi tai muihin poliittisiin virkoihin. Kaaviosta käy ilmi, voivatko tuomarit tai syyttäjät siirtyä tällaiseen tehtävään ja palata myöhemmin tuomarin tai syyttäjän virkaansa ja onko olemassa erityisiä sääntöjä heidän puolueettomuutensa turvaamiseksi.

**Kaavio 58: Takeet, jotka koskevat tuomareiden/syyttäjien tilapäistä toimimista poliittikkoina / ministereinä / valtionhallinnon virkamiehinä / hallituksen jäseninä / muissa poliittisissa viroissa(\*)**



Kahdessa pylväässä esitetään kussakin jäsenvaltiossa käytössä olevat säännöt, jotka koskevat:

1. tuomareita

2. syyttäjiä

- Tuomarin/syyttäjän tilapäiseen eroamiseen tarvitaan jonkin elimen lupa
- Karenssiaika vaaditaan, ennen kuin henkilö voi palata tuomarin/syyttäjän tehtävään
- Tuomarin/syyttäjän on ilmoitettava uudesta tilapäisestä tehtävästä erityiselle elimelle
- Ei erityisiä sääntöjä, mutta yleisiä eettisiä normeja sovelletaan
- Muut säännöt

(\* **Bulgaria:** Tuomareita voidaan nimittää väliaikaisesti näihin tehtäviin. Tuomarien/syyttäjien/tutkintatuomarien nimittämiseksi takaisin virkaansa on olemassa erityisiä menettelysääntöjä, joiden mukaan näiden oikeusalan ammattilaisten on toimitettava virkaan palauttamista koskeva hakemus korkeimman tuomarineuvoston asianomaiselle lautakunnalle 14 päivän kuluessa päivästä, jona he irtisanoutuvat toisesta (väliaikaisesta) tehtävästään. **Saksa:** Jos syyttäjä valitaan liittopäiville (Bundestag) tai nimitetään liittohallituksen jäseneksi, julkisesta virasta johtuvat oikeudet ja velvollisuudet keskeytyvät tällaisen mandaatin ajaksi (lukuun ottamatta velvollisuuksia, jotka liittyvät julkiseen salassapitovelvollisuuteen ja palkkioiden vastaanottamista koskevaan kieltoon). Kun toimikausi liittopäivillä päättyy, virkamies voi (kolmen kuukauden kuluessa toimikauden päättymisestä) pyytää, että hänet palautetaan aiempaan tehtäväänsä. Tämän on tapahduttava kolmen kuukauden kuluessa pyynnöstä, ja virkamies on palautettava samalle tai hänen aiempaa tehtäväänsä vastaavalle tasolle (jos palauttamista ei pyydetä, julkisesta virasta johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien keskeytyminen jatkuu). Jos virkamies palaa virkaansa hallituksen jäsenenä toimittuaan, mikä periaatteessa on mahdollista molempien osapuolten suostumuksella (muussa tapauksessa sovelletaan eläkeläisen asemaa), erityisiä sääntöjä (lakisääteisiä julkistamisvaatimuksia tai niihin liittyviä mahdollisuuksia kieltää väliaikaisesti tiettyjen tehtävien hoitaminen) ei sovelleta. Tällaisia vaatimuksia sovelletaan vain, jos entinen hallituksen jäsen aikoo siirtyä yksityisen sektorin palvelukseen. **Tanska:** Edellytyksenä on, että syyttäjän palatessa syyttäjälaitoksen palvelukseen hänet voidaan hyväksyä ja hänelle annettu turvallisuushyväksyntä voidaan uusida. **Viro:** Tuomarit: Vaikka ei ole olemassa erityisiä sääntöksiä, jotka rajoittaisivat aloja, joilla tuomari voi työskennellä, tuomariksi palaamisen yhteydessä on yksi tärkeä edellytys: tuomari voi palata samassa tuomioistuimessa avoimena olevaan virkaan ilmoittamalla asiasta vähintään kuukausi etukäteen kyseisen tuomioistuimen presidentille. Jos tuomarilla ei valtion palveluksesta lähdeytään ole mahdollisuutta palata avoimena olevaan tuomarin virkaan samassa tuomioistuimessa eikä hän halua, että hänet siirretään toiseen tuomioistuimeen, tuomari vapautetaan virastaan ja hänelle maksetaan kuuden kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Syyttäjät: Syyttäjä ei voi olla poliittisen puolueen jäsen. **Espanja:** Tuomarit: Parlamentin tai hallituksen jäseniksi siirtyneet tuomarit voivat palata samaan tuomioistuimeen tai oikeuslaitoksen virkaan poliittisen mandaattinsa jälkeen. Ainoa poikkeus tästä säännöstä koskee korkeimman oikeuden tuomareita, jotka tuomarin virkaan palatessaan menettävät virkansa korkeimmassa oikeudessa ja joiden on työskenneltävä alemmassa tuomioistuimessa. Lisäksi sovelletaan yleisiä jäävämissääntöjä, jos tuomarin on tuomariksi palattuaan ratkaistava asia, johon liittyy poliitikkoja tai poliittisia intressejä. Syyttäjät: Syyttäjälaitoksen palvelukseen palaavien syyttäjien on pidättäydyttävä puuttumasta asioihin, joissa on osallisina poliittisia puolueita tai ryhmiä tai niiden sellaisia jäseniä, jotka hoitavat tai jotka ovat hoitaneet julkista tehtävää. Tällainen puuttuminen voidaan tarvittaessa riitauttaa. **Ranska:** Voidakseen palata hoitamaan tuomarin tehtäviä tuomarin, joka on aiemmin toiminut poliitikkona / ministerinä / valtionhallinnon virkamiehenä / hallituksen jäsenenä, on haettava uutta virkaa, ja tuomarineuvoston on virallisesti hyväksyttävä hänen nimityksensä. Ennen kuin henkilö voi palata tuomariksi, häntä koskee viiden vuoden karenssiaika alalla, jolla hänellä oli julkinen tehtävä. Jos kyseinen tehtävä oli Euroopan parlamentin jäsenyys, karenssiaika on kolme vuotta. **Kroatia:** Kroatiaassa on erityisiä sääntöjä tehtävistä, joihin syyttäjiä voidaan tilapäisesti siirtää, sekä menettelystä, jota tässä yhteydessä on noudatettava. **Italia:** Kaavio kuvaa siviili- ja rikostuomioistuinten tilannetta. Korkeimman tuomarineuvoston on annettava siviili- ja

rikostuomioistuinten tuomareille lupa. Hallintotuomioistuinten tuomarit voivat työskennellä sellaisissa korkeimman hallinto-oikeuden neuvoa-antavissa jaostoissa tai oikeutta käyttävissä jaostoissa, joilla ei ole toimivaltaa tuomarin aiempaan tehtävään liittyvissä asioissa. Parlamenttivaaleissa ehdolle asettuvat syyttäjät voivat palata työskentelemään syyttäjälaitokseen vain muussa vaalipiirissä kuin siinä, jossa he asettuivat ehdolle (riippumatta siitä, valittiinko heidät vai ei). Syyttäjät eivät saa asettua ehdolle parlamenttivaaleissa siinä vaalipiirissä, jossa he ovat hoitaneet tehtäviään ehdokkuutta edeltäneiden kuuden kuukauden aikana. Alueellisissa ja kunnallisissa vaaleissa syyttäjät eivät saa asettua ehdolle sillä alueella, jolla he hoitavat tehtäviään. **Latvia:** Tuomarit eivät voi osallistua politiikkaan missään ominaisuudessa (eivät edes poliittisten puolueiden jäseninä). **Itävalta:** Ennen kuin syyttäjät voivat palata johtavassa asemassa olevan syyttäjän tehtävään (eli syyttäjänviraston päällikön, ylemmän syyttäjänviraston päällikön tai valtakunnansyyttäjänviraston päällikön virkaan), heillä on viiden vuoden karenssi-aika. **Puola:** Kun valittu tuomari nimitetään poliittiseen tehtävään, hänen on luovuttava oikeudellisesta tehtävästään, mutta hänellä on edelleen oikeus palata (ennen nimittämistä hoitamaansa) tuomarinvirkaan, jos hän on hoitanut poliittista tehtävää enintään yhdeksän vuotta. Tähän tarvitaan kansallisen tuomarineuvoston lupa. **Portugali:** Tuomarit tarvitsevat ylimmän tuomarineuvoston ja syyttäjät ylimmän syyttäjäneuvoston (CSMP) antaman ennakkohyväksynnän. **Slovakia:** Tuomarinvirkaan palattuaan tuomari ei saa hakea tuomioistuimen presidentin tai varapresidentin virkaa. Oikeusministeriölle on tehtävä ilmoitus 60 päivää ennen tuomarinvirkaan palaamista.

– Kansallisten syyttäjälaitosten toimintaa koskevat takeet EU:ssa –

Syyttäjälaitoksella on tärkeä asema rikosoikeudellisessa järjestelmässä ja jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä rikosasioissa. Kansallisen syyttäjälaitoksen moitteeton toiminta on ratkaisevan tärkeää, jotta rikollisuutta, myös talousrikollisuutta, kuten rahanpesua ja korruptiota, voidaan torjua tehokkaasti. Eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä tehtyyn puitepäätökseen<sup>(25)</sup> liittyvän unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan syyttäjäviranomaista voidaan pitää rikosoikeuden alan oikeudenkäytöstä vastaavana jäsenvaltion oikeusviranomaisena eurooppalaisen pidätysmääräyksen myöntämiseksi ja täytäntöönpanemiseksi silloin, kun se pystyy toimimaan riippumattomasti siten, ettei ole olemassa riskiä, että siihen kohdistuu yksittäisessä asiassa, suoraan tai välillisesti, toimeenpanevan elimen, kuten oikeusministerin, määräyksiä tai ohjeita.<sup>(26)</sup>

Kansallisten syyttäjälaitosten organisaatio vaihtelee EU:ssa, eikä yhtä yhtenäistä kaikissa jäsenvaltioissa käytössä olevaa organisaatiomallia ole. Euroopan neuvoston havaitseman laajalle levinneen suuntauksen mukaan syyttäjälaitoksen toiminta on kuitenkin järjestetty aiempaa riippumattomammin sen sijaan, että se toimisi toimeenpanovallan käyttäjän alaisuudessa tai olisi

<sup>25</sup> Neuvoston puitepäätös 2002/584/YOS eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä, EYVL L 190, 18.7.2002, s. 1).

<sup>26</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 27.5.2019, OG ja PI (Lyypekin ja Zwickaun yleisen syyttäjän virasto), yhdistetyt asiat C-508/18 ja C-82/19, PPU, ECLI:EU:C:2019:456, 73, 74 ja 88 kohta; tuomio 27.5.2019, C-509/18, ECLI:EU:C:2019:457, 52 kohta; ks. myös tuomiot 12.12.2019, Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg ja Openbaar Ministerie (Lyonin ja Toursin yleiset syyttäjät), yhdistetyt asiat C-566/19 PPU ja C-626/19, ECLI:EU:C:2019:1077; Openbaar Ministerie (Ruotsin syyttäjäviranomainen), C-625/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1078, ja Openbaar Ministerie (Brysselin virallinen syyttäjä), C-627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1079; tuomio 24.11.2020, AZ, C-510/19, ECLI:EU:C:2020:953, 54 kohta. Ks. myös tuomio 10.11.2016, *Kovalkovas*, C-477/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:861, 34 ja 36, kohta, ja tuomio 10.11.2016, *Poltorak*, C-452/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:858, 35 kohta, joka koskee termiä ”lainkäyttövalta”, ”joka on oikeusvaltion toiminnalle tunnusomaisen vallanjako-opin mukaisesti erotettava täytäntöönpanovallasta”. Ks. myös Euroopan syyttäjien neuvoa-antavan neuvoston (CCPE) lausunto nro 13(2018) syyttäjien riippumattomuudesta, vastuuvelvollisuudesta ja eettisyydestä, suositus xii.

yhteydessä siihen.<sup>(27)</sup> Euroopan syyttäjien neuvoo-antavan neuvoston mukaan tehokas ja riippumaton syyttäjälaitos, joka sitoutuu ylläpitämään oikeusvaltiota ja ihmisoikeuksia oikeudenkäytössä, on yksi demokraattisen valtion tukipylväistä.<sup>(28)</sup> Lisäksi demokraattisessa yhteiskunnassa sekä tuomioistuinten että tutkintaviranomaisten on oltava vapaita poliittisesta painostuksesta. Riippumattomuuden käsite tarkoittaa, että syyttäjien tehtävien hoitamiseen ei puututa lainvastaisesti. Näin varmistetaan lainsäädännön ja oikeusvaltioperiaatteen täysimääräinen noudattaminen ja soveltaminen sekä se, että heihin ei kohdistu minkäänlaista poliittista painostusta tai lainvastaista vaikuttamista.<sup>(29)</sup> Riippumattomuus ei koske vain syyttäjälaitosta kokonaisuudessaan, vaan myös sen erityisiä elimiä ja yksittäisiä syyttäjiä.<sup>(30)</sup> Kansallisen oikeudenhoitojärjestelmän mallista tai sen taustalla olevasta oikeusperinteestä riippumatta jäsenvaltioiden on eurooppalaisten normien mukaan ryhdyttävä tehokkaisiin toimenpiteisiin sen takaamiseksi, että syyttäjät pystyvät hoitamaan ammatillisia tehtäviään ja velvollisuuksiaan asianmukaisissa oikeudellisissa ja organisatorisissa olosuhteissa.<sup>(31)</sup> Tämä tarkoittaa myös sitä, ettei heidän toimintaansa puututa perusteettomasti.<sup>(32)</sup> Etenkin jos hallitus antaa yleisluonteisia ohjeita esimerkiksi rikoksantorjuntapolitiikasta, tällaiset ohjeet on laadittava kirjallisesti ja julkaistava asianmukaisesti.<sup>(33)</sup> Jos hallituksella on toimivalta määrätä syytteen nostamisesta tietyssä tapauksessa, tällaisiin määräyksiin on liityttävä asianmukaiset takeet.<sup>(34)</sup> Määräykset syyttämättä jättämisestä olisi Euroopan neuvoston ministerikomitean vuonna 2000 antaman suosituksen mukaan lähtökohtaisesti kiellettävä tai niiden tulisi olla poikkeuksellisia ja niihin olisi sovellettava erityisiä suojatoimia.<sup>(35)</sup> Asianosaisten (myös uhrien) olisi voitava hakea muutosta syyttäjän tekemään syyttämättä jättämispäätökseen<sup>(36)</sup>, mikä toimii myös eräänlaisena syyttäjien vastuuvollisuuden muotona<sup>(37)</sup>

---

<sup>27</sup> CDL-AD(2010)040-e, Venetsian komission 85. täysistunnossa hyväksymä oikeuslaitoksen riippumattomuutta käsittelevä raportti: osa II – Syyttäjälaitos (Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service) (Venetsia 17.–18.12.2010), 26 kohta.

<sup>28</sup> Euroopan syyttäjien neuvoo-antavan neuvoston (CCPE) lausunto nro 15 (2020) syyttäjien roolista hätätilanteissa, erityisesti pandemian aikana.

<sup>29</sup> Euroopan syyttäjien neuvoo-antavan neuvoston (CCPE) lausunto nro 16 (2021) kansainvälisten tuomioistuinten ja sopimuselinten päätösten vaikutuksista syyttäjien riippumattomuuteen käytännössä, 13 kohta.

<sup>30</sup> Euroopan syyttäjien neuvoo-antavan neuvoston (CCPE) lausunto nro 16 (2021) kansainvälisten tuomioistuinten ja sopimuselinten päätösten vaikutuksista syyttäjien riippumattomuuteen käytännössä, 13 kohta.

<sup>31</sup> Euroopan neuvoston ministerikomitean 6. lokakuuta 2000 antama suositus syyttäjänvirastojen asemasta rikosoikeusjärjestelmässä (Recommendation Rec(2000)19 on the role of public prosecution in the criminal justice system), jäljempänä 'vuoden 2000 suositus', 4 kohta.

<sup>32</sup> Vuoden 2000 suositus, 11 ja 13 kohta. Ks. myös: Euroopan syyttäjien neuvoo-antavan neuvoston (CCPE) lausunto nro 13(2018) syyttäjien riippumattomuudesta, vastuuvollisuudesta ja eettisyydestä, suositukset i ja iii; lahjonnan vastainen valtioiden ryhmittymä (GRECO), neljäs arviointikierron, "Lahjonnan ehkäiseminen – Parlamentin jäsenet, tuomarit ja syyttäjät": lukuisissa suosituksissa pyydetään ottamaan käyttöön järjestelyjä syyttäjälaitoksen suojaamiseksi rikosasioiden tutkintaan kohdistuvalta epäasianmukaiselta vaikuttamiselta ja häirinnältä.

<sup>33</sup> Vuoden 2000 suositus, 13 kohdan c alakohta.

<sup>34</sup> Vuoden 2000 suositus, 13 kohdan d alakohta.

<sup>35</sup> Vuoden 2000 suositus, 13 kohdan f alakohta. Ks. myös Euroopan syyttäjien neuvoo-antavan neuvoston (CCPE) lausunto nro 13(2018) syyttäjien riippumattomuudesta, vastuuvollisuudesta ja eettisyydestä, suositus iv.

<sup>36</sup> Vuoden 2000 suositus, 34 kohta.

<sup>37</sup> CDL-AD(2010) 040-e, Venetsian komission 85. täysistunnossa hyväksymä oikeuslaitoksen riippumattomuutta käsittelevä raportti: osa II – Syyttäjälaitos (Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service) (Venetsia 17.–18.12.2010), 45 kohta.

Syyttämättäjättämispäätös saattaa aiheuttaa syyttäjien vastuuvollisuutta koskevan ongelman, minkä vuoksi oikeussuojakeinon olemassaolo on tärkeä.<sup>(38)</sup> Seuraavassa kaaviossa esitetään tarkempi yleiskatsaus mahdollisuudesta saattaa syyttäjän syyttämättäjättämispäätös uudelleentarkastelun kohteeksi. Näissä kaavioissa ei arvioida syyttäjälaitosten toiminnan tehokkuutta, sillä se edellyttäisi kunkin jäsenvaltion erityisolosuhteet huomioon ottavaa laadullista arviointia.

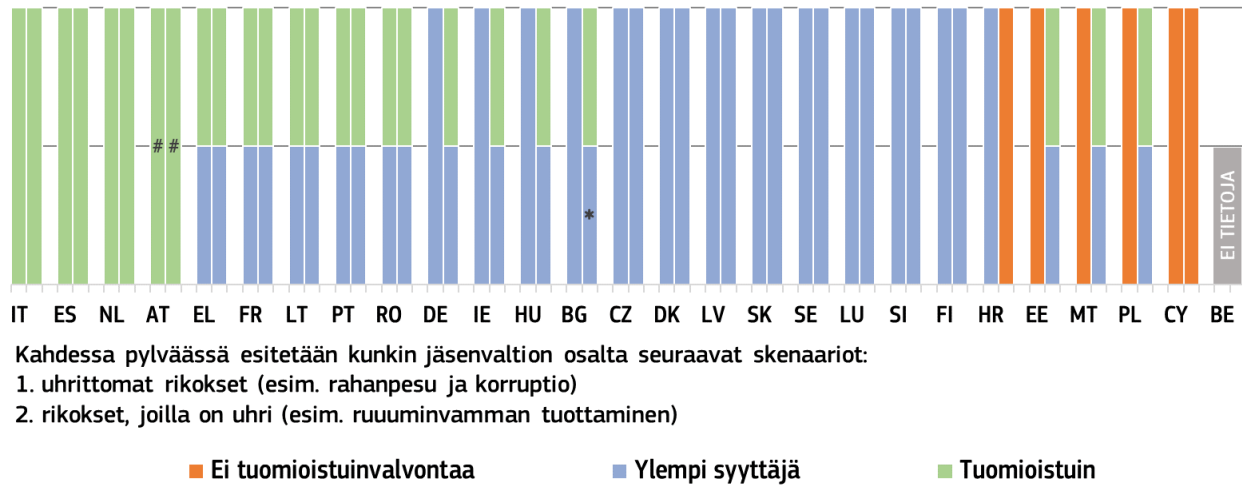
Kaaviossa 59 esitetään viranomaiset, jotka päättävät syyttäjän syyttämättäjättämispäätöksen saattamisesta uudelleentarkastelun kohteeksi yksittäisessä asiassa, kun on kyse uhrittomista rikoksista (kuten rahanpesusta ja korruptiosta) ja rikoksista, joilla on uhri<sup>(39)</sup> (esim. ruumiinvamman tuottaminen). Siitä käy ilmi, kuka tutkii yksittäisten syyttäjien työn, millä puolestaan on vaikutusta syyttäjälaitoksen toimintaan. Joissakin jäsenvaltioissa syyttämättäjättämispäätöksen tutkivat eri viranomaiset: ylempät syyttäjät (tarvittaessa myös valtakunnansyyttäjä) tai tuomioistuin. Joissakin jäsenvaltioissa päätöksen tutkivat ensin ylempät syyttäjät, minkä jälkeen päätös voidaan riitauttaa tuomioistuimessa (maat, joita koskeva pylväs on kaksivärinen). Jos pylväs on yksivärinen, syyttämättäjättämispäätöksen tutkii joko vain ylempi syyttäjä tai vain tuomioistuin. Joissakin jäsenvaltioissa päätöstä ei ole mahdollista saattaa uudelleentarkastelun kohteeksi.

---

<sup>38</sup> CDL-AD(2010) 040-e, Venetsian komission 85. täysistunnossa hyväksymä oikeuslaitoksen riippumattomuutta käsittelevä raportti: osa II – Syyttäjälaitos (Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service) (Venetsia 17.–18.12.2010), 45 kohta.

<sup>39</sup> Rikoksen uhrin oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta 25. lokakuuta 2012 annetun direktiivin 2012/29/EU 2 artiklan määritelmän mukaisesti uhrilla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, jolle on aiheutunut rikoksesta välitön vahinko, kuten fyysinen, henkinen tai emotionaalinen haitta taikka taloudellinen menetys, tai sellaisen henkilön, jonka kuolema on välitön seuraus rikoksesta, perheenjäseniä, joille on aiheutunut vahinkoa kyseisen henkilön kuoleman johdosta.

**Kaavio 59: Syyttäjän tekemän syyttämättäjättämispäätöksen tutkiva viranomainen(\*)**  
(lähde: Euroopan komissio yhdessä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen asiantuntijaryhmän kanssa)



(\*) Kaikki jäsenvaltiot: Jos tällainen uudelleentarkastelu on mahdollinen, uhrittomien rikosten tapauksessa syyttämättäjättämispäätöksen voi riitauttaa ylempi syyttäjä (Bulgaria, Tšekki, Saksa, Espanja, Ranska, Latvia, Luxemburg, Puola, Portugali ja Romania), väitetystä rikoksesta ilmoittanut valituksen tekijä (Saksa (kurinpidollisen valituksen avulla), Irlanti (kansallinen poliisilaitos), Ranska (hallintoelimet mukaan lukien), Puola (valtion ja paikallishallinnon toimielinten ja tietyissä asioissa yksityisten asianosaisten osalta) Kroatia, Italia, Latvia, Unkari, Alankomaat, Slovenia ja Slovakia) tai sen voivat riitauttaa muut toimijat, kuten henkilöt, joiden oletettua/oikeutettua etua asia koskee (Tanska, Saksa, Romania), oikeusturvavaltuutettu (Itävalta) tai kuka tahansa (Portugali (tiettyjen uhrittomien rikosten osalta) ja Suomi). Sellaisten rikosten tapauksessa, joilla on uhri, syyttämättäjättämispäätöksen voi riitauttaa ylempi syyttäjä (Bulgaria, Tšekki, Saksa, Ranska, Latvia, Luxemburg, Portugali ja Romania), uhri (Bulgaria, Tšekki, Saksa, Viro, Irlanti, Espanja, Ranska, Italia, Latvia, Unkari, Malta, Alankomaat, Itävalta, Portugali, Puola, Slovenia ja Slovakia) tai muut toimijat, kuten henkilöt, joiden oletettua/oikeutettua etua asia koskee (Tanska, Romania, Puola), viranomainen, jolla on oikeus toimia (Ranska), tai kuka tahansa (Suomi). Yksityisoikeudellisen syytteen nostaminen on mahdollista seuraavissa valtioissa: Bulgaria, Irlanti, Kroatia, Unkari, Malta, Puola, Portugali, Slovenia ja Ruotsi.

Merkintä "##" **Itävallan** osalta: Itävallan lainsäädännössä säädetään erityyppisistä syyttämättäjättämispäätöksistä. Jos syyttäväviranomainen ei aloita tutkintaa alustavan epäilyn puuttumisen vuoksi, päätöstä ei voida riitauttaa (päätös ei kuitenkaan ole sitova). Jos syyttäjä päättää olla nostamatta syytettä tutkinnan jälkeen (sekä tietyissä uhrittomissa rikoksissa että rikoksissa, joilla on uhri), päätös voidaan riitauttaa tuomioistuimessa. Merkintä "\*" **Bulgarian** osalta: Syyttäjä päättää, täytyvätkö esitutkinnan käynnistämistä koskevat lain vaatimukset. Jos näin ei ole, syyttäjä antaa määräyksen, jolla kieltäydytään käynnistämästä esitutkintaa (aloittamasta tutkintaa). Tästä kieltäytymisestä voidaan valittaa vain ylempään syyttäjänvirastoon. Jos esitutkinta käynnistetään, syyttäjä voi sen valmistumisen jälkeen lopettaa asian käsittelyn tai viedä asian tuomioistuimen käsiteltäväksi (syyttämispäätös). Päätökseen olla nostamatta syytettä rikoksissa, joilla on uhri, voi hakea muutosta tuomioistuimessa seitsemän päivän kuluessa. Jos tämä määräaika ylittyy, päätökseen voi edelleen hakea muutosta, mutta vain ylempään syyttäjän virastossa. Kun on kyse uhrittomista rikoksista, syyttämättäjättämispäätös voidaan kumota viran puolesta vain ylempään syyttäjänviraston toimesta signaalista tai omasta aloitteesta. **Viro**: Uhri voi hakea syyttäväviranomaiselta muutosta tutkintaelimen päätökseen olla aloittamatta rikosoikeudellista menettelyä. Syyttäjänviraston päätös olla aloittamatta tai lopettamatta rikosoikeudellista menettelyä voidaan riitauttaa valtakunnansyyttäjän virastossa. Valtakunnansyyttäjän viraston päätös voidaan riitauttaa käräjäoikeudessa. **Espanja**: Tutkintatuomarilla on toimivalta päättää syytteesenpanosta. Tehtyään syyttämättäjättämispäätöksen tutkintatuomarin on ilmoitettava siitä prosessin muille osapuolille (eli syyttäjälle ja uhrille/kantelijalle), jotka voivat riitauttaa päätöksen tuomioistuimessa. **Italia**: Jos syyttäjä katsoo missä tahansa rikosoikeudenkäynnissä, että syytteesenpanon edellytykset eivät täyty (esimerkiksi siksi, että näyttö ei ole riittävä), hänen on toimitettava asian käsittelyn päättämistä koskeva pyyntö esitutkinnasta vastaavalle tuomarille, joka päättää, hyväksytäänkö syyttäjän pyyntö. **Kypros**: Jos ylin syyttäjä päättää (esitetyn näytön ja syyttäväviraston suositusten perusteella) olla

nostamatta syytettä, vain ylin syyttäjä voi kumota tällaisen päätöksen. **Liettua:** Esitutkintavirkailija tekee päätöksen olla aloittamatta esitutkintaa ainoastaan esitutkintaviranomaisen johtajan suostumuksella. Päätös olla aloittamatta esitutkintaa on lähetettävä 24 tunnin kuluessa syyttäjälle, joka tarkistaa päätöksen 10 päivän kuluessa. Hylkävään päätökseen voi hakea muutosta tuomioistuimessa. Esitutkintavirkamiehen päätökseen voi hakea muutosta myös syyttäjältä. Jos päätös on hylkävää, syyttäjän päätökseen voi hakea muutosta tuomioistuimessa. Tuomarin päätökseen voi edelleen hakea muutosta korkeammassa oikeudessa. **Unkari:** Sellaisten rikoksiin liittyvä tuomioistuinvalvonta, joilla on uhri, on mahdollista vain yksityisoikeudellisen syyteen yhteydessä (esim. kunnianloukkauksiasiat) tai yksityisoikeudellisen syyteen sijaan (syyttämättäjättämispäätöksen johdosta). **Malta:** Rikosten syyttämistä ollaan siirtämässä poliisilta valtakunnansyyttäjänvirastoon. Siirtymä on tarkoitus saada päätökseen vuoden 2025 loppuun mennessä. Lokakuussa 2020 oikeuskansleri otti hoitaakseen tiettyjen vakavien rikosten syytteesenpanoa koskevan päätöksenteon ja syytteesenpanon alemmassa tuomioistuimessa. Lokakuussa 2020 voimaan tullessa asetuksessa säädetään ylimmän syyttäjän syyttämättäjättämispäätösten tuomioistuinvalvonnasta (siviilituomioistuimissa) lainvastaisuuden tai kohtuuttomuuden perusteella. Jos päätös syyteen nostamisesta ja syyteen nostaminen on poliisiylijohtajan vastuulla, päätös voidaan riitauttaa rauhantuomioistuimessa. **Puola:** Kehyksessä erotetaan toisistaan päätös olla aloittamatta syytetoimia ja päätös syytetoimien lopettamisesta. Uhri tai väitetystä rikoksesta ilmoittanut valtion, paikallishallinnon tai kunnan toimielin voi riitauttaa syytetoimien aloittamisen ylemmässä syyttäjäviranomaisessa tai tuomioistuimessa. Syytetoimien lopettamisen voivat riitauttaa asianosaiset tai väitetystä rikoksesta ilmoittanut valtion tai paikallishallinnon toimielin sekä rikoksesta ilmoittanut henkilö vain siinä tapauksessa, että väitetty rikos johti kyseisen henkilön oikeuksien loukkaamiseen ja vain, kun kyse on tietyn tyyppisistä lainsäädännössä luetelluista rikoksista. **Portugali:** Syyttäjän syyttämättäjättämispäätös voidaan ottaa uudelleentarkastelun kohteeksi erillisenä menettelyvaiheena (instrução, tutkinnan avaaminen uudelleen), jonka nimenomaisena tarkoituksena on syyteen nostamista koskevan päätöksen tai tutkinnan aloittamisen oikeudellinen vahvistus. Tutkinnan avaamista uudelleen voi pyytää ”assistente”, jos menettely ei ole riippuvainen yksityisoikeudellisesta syyteestä. Syyttäjän syyttämättäjättämispäätöksen voi ottaa uudelleentarkastelun kohteeksi myös syyttäjän lähin esimies 20 päivän kuluessa päivästä, jona tutkinnan avaamista uudelleen ei enää voi pyytää. **Slovenia:** Valtionsyyttäjät eivät voi hylätä rikoskanteita tietyistä rikoksista ilman syyttäjälaitoksen päällikön allekirjoitusta. Valtionsyyttäjien on ilmoitettava rikoskanteen nostaneille tietyille henkilöryhmille ja valtion viranomaisille aikomuksestaan hylätä kanne ja hylkäämisen perustelut ja annettava heille/niille mahdollisuus esittää mielipiteensä hylkäämisen perusteluista. Kun päätös rikoskanteen hylkäämisestä tai syytetoimien lopettamisesta on tehty, siitä tulee lopullinen, mutta vahinkoa kärsinyt osapuoli voi jatkaa asian ajamista toissijaisen syyteoikeuden käyttäjänä. **Ruotsi:** Päätös on julkinen. Rikoksen uhri ja epäilty voivat pyytää uudelleentarkastelua. Pyynnön käsittelee päätöksen tehnyt syyttäjä. Syyttäjä voi päättää ryhtyä toimiin uusien todisteiden tai seikkojen ilmetessä. Jos uusia tietoja ei ole, uudelleentarkastelusta päättää kehityskeskus.

Kaaviossa 60 esitetään ensimmäinen yleiskatsaus elimistä ja viranomaisista, joilla on valtuudet suorittaa rikostutkintaa talousrikoksissa sekä kaikissa muissa rikoksissa. Riippumattomat ja puolueettomat oikeuslaitokset, jotka valvovat korruptiontorjuntalainsäädännön noudattamista suorittamalla puolueettomia tutkinta- ja syytetoimia, ovat tärkeitä, jotta voidaan torjua tehokkaasti korruptiota<sup>(40)</sup> sekä muita talousrikoksia.

<sup>40</sup> Oikeusvaltiota koskeva kertomus 2020 – Komission tiedonanto oikeusvaltioperiaatteen tilanteesta Euroopan unionissa, s. 13, ja 12. toukokuuta 2021 julkaistu neuvoston epävirallinen asiakirja 8478/21, saatavilla osoitteessa <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8478-2021-INIT/en/pdf>

**Kaavio 60: Elimet, joilla on valtuudet suorittaa rikostutkintaa(\*) (lähde: Euroopan komissio yhdessä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisen asiantuntijaryhmän kanssa)**

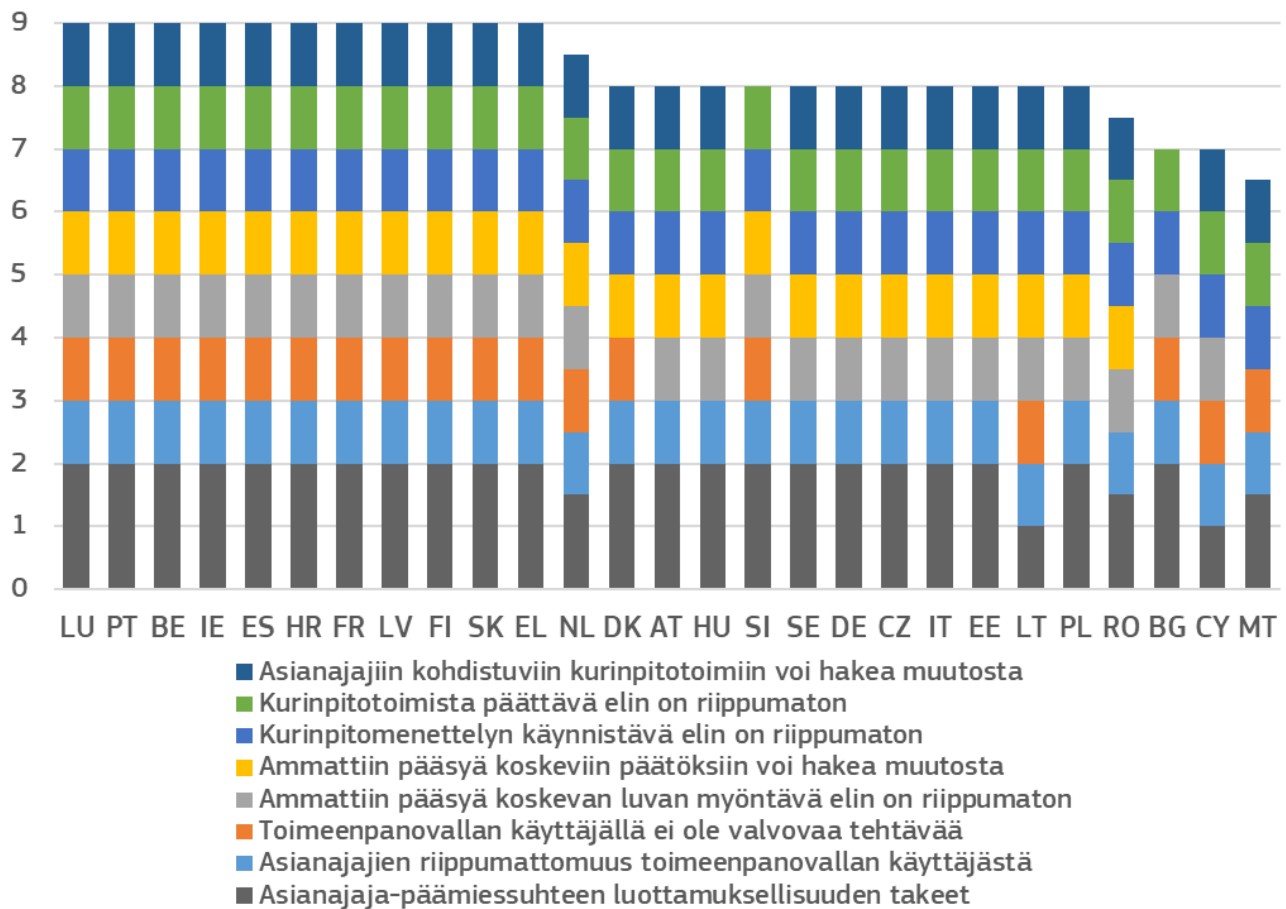
Jäsenvaltio	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE
Poliisi	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Virallinen syyttäjä	●	●	●		●			●		●	●	●		●		●	●		●	●	●	●	●	●			●
Tutkintatuomari	●	●			●			●	●	●	●					●		●	●					●			
Santamilaitos										●									●		●						
Sotilaselimet									●							●											
Veroviranomainen	●	●			●	●	●		●			●	●				●		●		●				●		●
Kansallisesta turvallisuudesta vastaava viranomainen			●			●														●							
Muu (täsmennä)	●	●	●					●						●	●	●			●	●	●						

(\*) **Tšekki:** Poliisiviranomaisiin kuuluvat myös turvallisuusjoukkojen yleinen tarkastusyksikkö, vankeinhoitoviranomainen, tulliviranomaiset, sotilaspoliisi sekä tiedustelupalvelun ja ulkomaantiedustelupalvelun elimet, jotka tutkivat tiedustelupalvelun ja ulkomaantiedustelupalvelun jäsenten tekemiä rikoksia. **Viro:** Tiedustelupalvelu on perustettu huolehtimaan kansallisesta turvallisuudesta keräämällä tietoa, toteuttamalla ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ja tutkimalla rikoksia. Se on paitsi turvallisuuselin myös poliisityyppinen viranomainen, joka suorittaa pääasiassa terrorismia ja laajamittaista korruptiota koskevia rikostutkintoja. **Puola:** Sisäisen turvallisuuspalvelun, ulkomaantiedustelupalvelun ja sotilaallisen vastatiedustelupalvelun on toimitettava syyttäjälle kaikki todisteet väitetyistä rikoksista. Luokassa "muut" jäsenvaltiot ilmoittivat seuraavat elimet: **Belgia:** Useat liittovaltion tason virastot. **Bulgaria:** Tutkiva tullitarkastaja. **Espanja:** Tulliviranomaiset. **Italia:** Poliisivoimiin kuuluvat seuraavat lainvalvontaviranomaiset: Polizia di Stato, Guardia di Finanza ja Carabinieri. Rikosprosessilain 55 ja 57 §:n mukaan muut elimet ja viranomaiset (esimerkiksi tullivirkailijat) voivat suorittaa poliisin tehtäviä (rikostutkintoja) laissa säädetyissä rajoissa. **Latvia:** Valtion turvallisuuspalvelu, valtion verohallinnon sisäisen turvallisuuden osasto, sotilaspoliisi, Latvian vankeinhoitoviranomainen, korruption ehkäisyn ja torjunnan toimisto, valtion verohallinnon vero- ja tullipoliisi, valtion rajavartiolaitos, merellä olevien merialusten päälliköt, Latvian kansallisten asevoimien toisen maan alueella sijaitsevan yksikön komentaja, sisäisen turvallisuuden virasto. **Liettua:** Rajavartiolaitos, Liettuan erikoistutkimusyksikkö, talousrikostutkintayksikkö, Liettuan tasavallan tullilaitos, palo- ja pelastusosasto, vankeinhoitoviranomainen. **Luxemburg:** Eräät eri hallinnonalojen, kuten tullihallinnon, valantehneet virkamiehet (poliisivirkamiehet). **Alankomaat:** Erityiset tutkintaelimet, joita ovat talouden tarkastuslaitos FIOD, sosiaalihuollon tarkastuslaitos, ympäristön tarkastuslaitos ja maatalouden tarkastuslaitos. **Puola:** Rajavartiolaitos, korruptiontorjunnan keskusvirasto. **Slovakia:** Valtiovarainhallinnon rikososasto (FACO) on Slovakian valtiovarainministeriön erityisyksikkö, jolla on oikeus valvoa ja tutkia tulli- ja verosäännösten alaan kuuluvia rikoksia. **Suomi:** Myös tulli, rajavartiolaitos ja puolustusvoimat voivat tutkia rikoksia. Tullilla on toimivalta tutkia rahanpesutapauksia.

– Asianajajien ja asianajaliittojen riippumattomuus EU:ssa –

Asianajajilla ja heidän ammattijärjestöillään on keskeinen rooli perusoikeuksien suojelemisessa ja oikeusvaltion vahvistamisessa.<sup>(41)</sup> Oikeudenmukainen oikeudenhoitojärjestelmä edellyttää, että asianajajat voivat vapaasti neuvoa ja edustaa päämiehiään. Asianajajien asema vapaan ammatin harjoittajana ja siitä johtuva auktoriteetti auttavat säilyttämään riippumattomuuden, ja asianajajaliitot ovat tärkeässä asemassa asianajajien riippumattomuuden turvaamisessa. Eurooppalaisissa normeissa edellytetään muun muassa asianajajan ammatinharjoittamisen vapautta ja asianajajaliittojen riippumattomuutta sekä esitetään asianajajiin kohdistettavien kurinpitomenettelyjen peruseriaatteet.<sup>(42)</sup>

**Kaavio 61: Asianajajien ja asianajaliittojen riippumattomuus vuonna 2021(\*) (lähde: Euroopan komissio yhdessä CCBE:n<sup>(43)</sup> kanssa)**



(\*) Enimmäispistemäärä: 9 pistettä. Kyselytutkimus toteutettiin vuoden 2021 lopussa. Asianajaja-päämiessuhteen luottamuksellisuuden takeita koskevasta kysymyksestä annettiin 0,5 pistettä kunkin neljän skenaarion osalta

<sup>41</sup> ”Oikeudenkäyntiavustajilla on tärkeä rooli oikeusvaltion ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden suojelemisessa sekä vallankäytön jaon ja perusoikeuksien kunnioittamisessa.” *Oikeus oikeudenkäyntiavustajan käyttöön ja oikeusvaltioperiaate*, puheenjohtajavaltion tausta-asiakirja 3.–4. maaliskuuta 2022 pidettyä oikeus- ja sisäasioiden neuvoston istuntoa varten: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6319-2022-INIT/fi/pdf>

<sup>42</sup> Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus nro R(2000) 21.

<sup>43</sup> Vuotta 2021 koskevat tiedot on kerätty CCBE:n jäsenten vastauksista kyselylomakkeeseen.

(asianajajan hallussa olevien sähköisten tietojen etsintä ja takavarikointi, asianajajan toimitilojen etsintä, asianajajan ja päämiehen yhteydenpidon kuuntelu, asianajajan tai hänen tilojensa valvonta, asianajajatoimiston verotarkastus ja muut hallinnolliset tarkastukset). Kaikista muista täysin täyttyneistä kriteereistä annettiin yksi piste, mutta jos kriteeri ei täytynyt, pistettä ei annettu. Koska menetelmä on muuttunut, tulokset eivät ole vertailukelpoisia oikeusalan tulostaulun 2021 kaaviossa 58 esitettyjen tulosten kanssa. **Romania, Kypros, Malta:** Vuoden 2020 vastaukset mukautettuina uuteen menetelmään. **Ranska:** Vuonna 2021 lainsäädäntöön tehdyllä muutoksella säädettiin mahdollisuudesta asianajajiin kohdistuvien kurinpitotoimien tuomioistuINVALVONTAAN. **Tanska:** Oikeusministeriö hyväksyy asianajajana toimimista ja ammattiin pääsemistä koskevat päätökset Tanskan asianajajaliiton (Advokat Samfundet) suosituksesta ja sitä kuullen. **Itävalta:** Oikeusministeriöllä on jonkin verran rakenteellista valvontavaltaa (joka liittyy asianajajalaitoksen hallinnon laillisuuden valvontaan), mutta ei asianajajien tavanomaisen toiminnan osalta. **Ruotsi:** Oikeuskanslerilla on valtuudet valvoa asianajajia, ja hän saattaa pyytää kurinpitolautakuntaa määräämään kurinpitotoimia huolimattomasti toimineelle jäsenelle. Hän voi myös pyytää lautakuntaa ryhtymään toimiin sellaisten jäsenten osalta, jotka eivät enää täytä jäsenyyden muodollisia edellytyksiä. **Tšekki:** Oikeusministeriöllä on valvova rooli tietyissä asioissa. **Viro:** Oikeusministeriöllä on laajat oikeusapujärjestelmän järjestämistä koskevat valvontavaltuudet. **Liettua:** Liettuan asianajajaliiton toiminta perustuu asianajajien (toimistoasianajajat) riippumattoman itsehallinnon periaatteeseen. Liettuan asianajajaliiton toimintaa sääntelevän asianajajalaitoksesta annetun lain perusteella Liettuan asianajajaliitto on kuitenkin velvollinen koordinoimaan ainoastaan asianajajien toimintaan liittyvät menettelyt yhdessä oikeusministeriön kanssa. **Puola:** Oikeusministeriö valvoo asianajajalaitosta, järjestää asianajajatutkintokokeet ja valvoo vähimmäisasianajomaksujen järjestelmää.

### 3.3.3. Yhteenveto oikeuslaitoksen riippumattomuudesta

Oikeuslaitoksen riippumattomuus on tehokkaan oikeusjärjestelmän perustekijä. Se on erittäin tärkeää oikeusvaltioperiaatteen, oikeudenkäyntien oikeudenmukaisuuden sekä kansalaisten ja yritysten oikeusjärjestelmää kohtaan tunteman luottamuksen ylläpitämiseksi. Tämän vuoksi kaikissa oikeuslaitoksen uudistuksissa olisi noudatettava oikeusvaltioperiaatetta ja oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevia eurooppalaisia normeja. Vuoden 2022 tulostaulussa esitetään suuren yleisön ja yritysten käsitykset oikeuslaitoksen riippumattomuudesta. Tämänvuotinen tulostaulu sisältää myös joitakin indikaattoreita kansallisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten suorittamista tuomarien turvallisuustarkastuksista, ylempien/korkeimpien tuomioistuinten mahdollisuudesta tehdä omaaloitteisesti päätöksiä alempien tuomioistuinten oikeuskäytännön johdonmukaisuudesta sekä pyörövi-ilmiotä koskevistä säännöistä, ja siinä tarkastellaan lähemmin mahdollisuutta saattaa syyttäjän syyttämättäjäätämispäätös uudelleentarkastelun kohteeksi. Rakenteellisista indikaattoreista ei sinänsä voida tehdä päätelmiä jäsenvaltioiden oikeuslaitosten riippumattomuudesta, mutta niitä on mahdollista käyttää tällaisen analyysin lähtökohtana.

- Vuoden 2022 tulostaulussa tarkastellaan suurelle yleisölle (Eurobarometri) ja yrityksille (Eurobarometri) suunnattujen kyselytutkimusten perusteella, miten **käsitys riippumattomuudesta** on muuttunut.
  - Seitsemänneistä suurelle yleisölle suunnatusta Eurobarometri-tutkimuksesta (kaavio 50) käy ilmi, että riippumattomuuden katsotaan *parantuneen* yli kolmessa viidennesosassa jäsenvaltioista vuoteen 2016 verrattuna. Riippumattomuus on suuren yleisön käsityksen mukaan *parantunut* vuoteen 2016 verrattuna puolessa niistä jäsenvaltioista, joissa on erityisiä haasteita. Edellisvuoteen verrattuna riippumattomuus on kuitenkin suuren yleisön käsityksen mukaan *heikentynyt* yli puolessa jäsenvaltioista ja yli puolessa niistä jäsenvaltioista, joissa on erityisiä haasteita, ja muutamissa jäsenvaltioissa riippumattomuuden katsotaan edelleen olevan erityisen heikkoa.

- Seitsemännestä yrityksille suunnatusta Eurobarometri-tutkimuksesta (kaavio 52) käy ilmi, että riippumattomuuden katsotaan *parantuneen* yli puolessa jäsenvaltioista vuoteen 2016 verrattuna. Edellisvuoteen verrattuna riippumattomuus on yritysten käsityksen mukaan *heikentynyt* alle kolmanneksessa jäsenvaltioista (viime vuonna yli puolessa jäsenvaltioista) ja noin yhdessä viidesosassa niistä jäsenvaltioista, joissa on erityisiä haasteita. Muutamissa jäsenvaltioissa riippumattomuuden katsotaan edelleen olevan erityisen heikko.
- Yleisimpänä syynä käsitykseen tuomioistuinten ja tuomareiden vähäisestä riippumattomuudesta mainittiin se, että *hallitus ja poliitikot sekaantuvat oikeuslaitoksen toimintaan tai painostavat sitä*, ja toiseksi yleisimpänä syynä mainittiin *taloudellisten tai muiden intressien vaikutus*. Verrattuna aiempiin vuosiin molemmat syyt ovat edelleen merkittäviä useissa jäsenvaltioissa, joissa riippumattomuutta pidetään heikkona (kaaviot 51 ja 53).
- Syynä käsitykseen tuomioistuinten ja tuomareiden vahvasta riippumattomuudesta lähes neljä viidesosaa yritysten edustajista (41 prosenttia kaikista vastaajista) ja kansalaisista (42 prosenttia kaikista vastaajista) mainitsi *tuomareiden asemaan perustuvat takeet*.
- EU:n oikeusalan tulostaulussa esitetään ensimmäistä kertaa Eurobarometri-tutkimuksen tulokset siitä, kuinka tehokkaana yritykset pitävät lainsäädännön ja tuomioistuinten tarjoamaa investointisuojaaja yritysten näkemyksen mukaan perusteettomia päätöksiä tai valtion toimimattomuutta vastaan (kaavio 54). Tulokset viittaavat siihen, että hallinnollinen menettely, vakaus ja lainsäädäntöprosessin laatu sekä tuomioistuinten toiminnan ja omaisuuden suojelun tehokkuus ovat sijoitussuojaaja kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta keskeisiä ja yhtä merkittäviä tekijöitä. Syynä yritysten huoleen investointisuojaajan tehokkuudesta (kaavio 55) mainittiin useimmin *vaikeasti ennakoitava ja läpinäkymätön hallinnollinen menettely sekä vaikeudet riitauttaa hallinnollisia päätöksiä tuomioistuimessa* ja lähes yhtä usein *lainsäädännön toistuvat muutokset tai huoli lainsäädäntömenettelyn laadusta*.
- Kaaviosta 56 käy ilmi, osallistuuko kansallisesta turvallisuudesta vastaava viranomainen jäsenvaltioissa tuomareiden – tuomariehdokkaiden tai virassa olevien tuomareiden – turvallisuustarkastuksiin ja kuinka usein tällaisia tarkastuksia tehdään.
- Kaaviosta 57 käy ilmi, voivatko ylemmät tuomioistuimet tai korkeimmat oikeudet tehdä omasta aloitteestaan päätöksen alempien tuomioistuinten oikeuskäytännön johdonmukaisuudesta. Tällaiset päätökset voivat olla luonteeltaan neuvoa-antavia tai sitovia, ja ne voivat koskea vain tiettyä alemmassa tuomioistuimessa käsiteltyä asiaa tai kaikkia samantyyppisiä kaikissa tuomioistuimissa käsiteltyjä asioita.
- Kaaviossa 58 esitetään käytössä olevat takeet tilanteissa, joissa tuomarit tai syyttäjät päättävät tilapäisesti siirtyä poliittisesti vaikutusvaltaisiin tehtäviin, kuten poliitikoiksi, ministereiksi, valtionhallinnon virkamiehiksi, hallituksen jäseniksi tai muihin poliittisiin virkoihin.
- Kaaviossa 59 esitetään syyttäjän syyttämättäjättämispäätöstä koskevat takeet. Päivitetty kaavio antaa yksityiskohtaisemman kuvan uhrittomien rikosten (kuten rahanpesun) ja sellaisten rikosten, joilla on uhri, tapauksissa käytettävissä olevista takeista. Joissakin jäsenvaltioissa syyttämättäjättämispäätös on molemmissa tapauksissa mahdollista riitauttaa

tuomioistuimessa, mutta useimmissa jäsenvaltioissa ylempi syyttäjä, tuomioistuin tai molemmat tarkastelevat asiaa uudelleen. Muutamissa jäsenvaltioissa syyttämättäjättämispäätöstä ei ole mahdollista saattaa uudelleentarkastelun kohteeksi.

- Kaaviossa 60 esitetään ensimmäinen yleiskatsaus elimistä ja viranomaisista, joilla on valtuudet suorittaa rikostutkintaa. Kaavio osoittaa, että useimmissa jäsenvaltioissa rikostutkintaa voivat suorittaa poliisin ja syyttäjien lisäksi myös monet muut valtion viranomaiset.
- Kaaviosta 61 käy ilmi, että vaikka joissakin jäsenvaltioissa toimeenpanovallan käyttäjä valvoo asianajajaliittoa, lakimiesten riippumattomuus on yleensä taattu, ja he voivat vapaasti harjoittaa asiakkaidensa neuvomiseen ja edustamiseen liittyviä tehtäviään.

#### **4. PÄÄTELMÄT**

EU:n oikeusalan tulostaulu 2022 osoittaa, että jäsenvaltioiden oikeuslaitosten toiminnan tehokkuus vaihtelee. Joissakin jäsenvaltioissa oikeuslaitoksen pitkälle edennyt digitalisointi mahdollisti tuomioistuinten ja syyttäjälaitosten lähes esteettömän toiminnan covid-19-pandemian aikana, kun taas toisissa jäsenvaltioissa tuomioistuinten väliaikainen sulkeminen heikensi erityisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinten toiminnan tehokkuutta.

Oikeuslaitosten digitalisointia koskevassa päivitettyssä osiossa esitetään tuomioistuinten, syyttäjien ja henkilöstön käytettävissä olevien digitaalisten välineiden käyttöönoton kehityssuuntauksia. Voitettavana on yhä haasteita, jotta kansalaiset luottaisivat täysin kaikkien jäsenvaltioiden oikeuslaitoksiin. EU:n oikeusalan tulostaulussa esitetyt tiedot ovat osa Euroopan oikeusvaltiomekanismin puitteissa suoritettavaa seurantaa, ja niitä hyödynnetään komission vuotuisessa oikeusvaltiokertomuksessa.