



Strasbourg, 18. maaliskuuta 2016

CDL-AD(2016)007\*

Selvitys nro. 711 / 2013

**EUROOPAN NEUVOSTON DEMOKRATIAA OIKEUSTEITSE -KOMISSIO**  
(VENETSIAAN KOMISSIO)

**OIKEUSVALTION TARKISTUSLISTA**

Venetsian komissio hyväksyi tarkistuslistan  
106. täysistunnessaan  
(Venetsiassa 11.–12. maaliskuuta 2016)

Ministerien sijaiset vahvistivat tarkistuslistan 1263. kokouksessaan  
(6.–7. syyskuuta 2016)

Euroopan neuvoston paikallis- ja aluehallintoasiain kongressi vahvisti  
tarkistuslistan 31. istunnessaan (19.–21. lokakuuta 2016)

seuraavien henkilöiden kommenttien perusteella:

Sergio BARTOLE (varajäsen, Italia)  
Veronika BILKOVA (jäsen, Tšekin tasavalta)  
Sarah CLEVELAND (jäsen, Amerikan yhdysvallat)  
Paul CRAIG (varajäsen, Yhdistynyt kuningaskunta)  
Jan HELGESEN (jäsen, Norja)  
Wolfgang HOFFMANN-RIEM (jäsen, Saksa)  
Kaarlo TUORI (jäsen, Suomi)  
Pieter van DIJK (entinen jäsen, Alankomaat)  
Sir Jeffrey JOWELL (entinen jäsen, Yhdistynyt  
kuningaskunta)

---

\* Unofficial translation provided by the Ministry of Foreign Affairs of Finland

## SISÄLLYS

I.	JOHDANTO.....	4
A.	Tarkoitus ja soveltamisala.....	4
B.	Oikeusvaltio mahdollistavassa ympäristössä .....	8
II.	KRITEERIT .....	10
A.	Laillisuus <sup>16</sup> .....	10
1.	Lain noudattamisen ensisijaisuus .....	10
2.	Lain noudattaminen <sup>19</sup> .....	11
3.	Kansainvälisen ja kansallisen oikeuden välinen suhde .....	11
4.	Toimeenpanoelimen lainsäädäntövalta.....	12
5.	Lainsäädäntömenettelyt.....	12
6.	Poikkeukset hätätilan aikana .....	13
7.	Velvollisuus lainsäädännön täytäntöönpanoon .....	14
8.	Julkisia tehtäviä hoitavat yksityiset toimijat .....	14
B.	Oikeusvarmuus.....	15
1.	Lainsäädännön saavutettavuus .....	15
2.	Tuomioistuinten ratkaisujen saavutettavuus .....	15
3.	Lainsäädännön ennakoitavuus .....	15
4.	Lainsäädännön pysyvyys ja johdonmukaisuus.....	16
5.	Luottamuksensuoja.....	16
6.	Taannehtivuuskielto.....	16
7.	Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege) .....	16
8.	Lainvoima <sup>48</sup> .....	17
C.	Toimivallan väärinkäytön estäminen <sup>50</sup> .....	17
D.	Yhdenvertaisuus lain edessä ja syrjimättömyys .....	18
1.	Periaate .....	18
2.	Syrjimättömyys <sup>53</sup> .....	18
3.	Yhdenvertaisuus lainsäädännössä .....	18
4.	Yhdenvertaisuus lain edessä .....	19
E.	Oikeuden saavutettavuus <sup>61</sup> .....	19
1.	Riippumattomuus ja puolueettomuus.....	19
a.	Oikeuslaitoksen riippumattomuus .....	19
b.	Yksittäisten tuomarien riippumattomuus .....	22
c.	Oikeuslaitoksen puolueettomuus <sup>86</sup> .....	22
d.	Syyttäjälaitos: riippumattomuus ja valvonta .....	23
e.	Asianajajalaitoksen riippumattomuus ja puolueettomuus.....	24
2.	Oikeudenmukainen oikeudenkäynti <sup>106</sup> .....	25
a.	Oikeus oikeudenkäyntiin .....	25
b.	Syyttömyysolettama <sup>114</sup> .....	26
c.	Muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökohdat .....	26
d.	Tuomioistuinten ratkaisujen tehokkuus .....	27

3. Perustuslainmukaisuuden tuomioistuINVALVONTA (jos käytössä).....	27
F. Esimerkkejä oikeusvaltion erityisistä haasteista.....	29
1. Korruptio <sup>139</sup> ja eturistiriita .....	29
a. Estämistoimenpiteet .....	29
b. Rikosoikeudelliset toimenpiteet.....	30
c. Estämis- ja torjuntatoimenpiteiden tehokas noudattaminen ja täytäntöönpano	30
2. Tiedonkeruu ja valvonta.....	31
a. Henkilötietojen keruu ja käsittely.....	31
b. Kohdennettu valvonta.....	32
c. Strateginen valvonta.....	33
d. Videovalvonta.....	33
III. NORMEJA.....	33

## I. JOHDANTO

1. Venetsian komissio antoi 86. täysistunnossaan (maaliskuussa 2011) oikeusvaltiota käsittelevän raportin (asiakirja CDL-AD(2011)003rev), jossa selvitettiin oikeusvaltion käsitteen (*Rule of Law, Rechtsstaat, Etat de droit*) yleisiä ominaisuuksia. Raportin liitteenä oli ensimmäinen versio tarkistuslistasta, jonka avulla voitaisiin arvioida oikeusvaltion tilaa yksittäisissä valtioissa.
2. Maaliskuun 2. päivänä 2012 Venetsian komissio järjesti Euroopan neuvoston ministerikomitean puheenjohtajana toimivan Yhdistyneen kuningaskunnan tuella, yhteistyössä Yhdistyneen kuningaskunnan ulkoministeriön ja Bingham Centre for the Rule of Law:n kanssa konferenssin, jossa tarkasteltiin oikeusvaltiota käytännön käsitteenä (*The Rule of Law as a practical concept*). Konferenssin päätelmissä korostettiin, että Venetsian komissio kehittäisi jatkossa tarkistuslistaa edelleen, muun muassa sisällyttämällä siihen joitakin konferenssissa tehtyjä ehdotuksia.
3. Asiantuntijaryhmä, johon kuuluivat Sergio Bartole, Veronika Bilkova, Sarah Cleveland, Paul Craig, Jan Helgesen, Wolfgang Hoffmann-Riem, Kaarlo Tuori, Pieter van Dijk ja Sir Jeffrey Jowell, laati oheisen yksityiskohtaisen version tarkistuslistasta.
4. Venetsian komissio kiittää Bingham Centre for the Rule of Law:ta sen työpanoksesta tarkistuslistan laadinnassa ja erityisesti III osassa lueteltujen normien kokoamisesta. Lisäksi komissio kiittää yhteistyöstä Eurooppalaisten tuomareiden neuvoo-antavan neuvoston (CCJE), Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI), kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen, lahjonnan vastaisen valtioiden ryhmän (GRECO), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston (ODIHR) sekä Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) sihteeristöjä.
5. Selvityksen johdanto-osassa (I osa) selostetaan ensin selvityksen tarkoitusta ja soveltamisalaa ja käsitellään sen jälkeen oikeusvaltion suhteita demokratiaan ja ihmisoikeuksiin ("*Oikeusvaltio mahdollistavassa ympäristössä*").
6. Selvityksen toinen osa (II osa, *Kriteerit*) on varsinainen tarkistuslista, jossa käsitellään vuoden 2011 raportissa määritettyjä oikeusvaltion eri näkökohtia: laillisuutta, oikeusvarmuutta, vallan väärinkäytön estämistä, yhdenvertaisuutta lain edessä, syrjimättömyyttä ja oikeuden saatavuutta. Selvityksen II osan viimeisessä luvussa annetaan kaksi esimerkkiä oikeusvaltion erityisistä haasteista (korruptio ja eturistiriita sekä tietojen keruu ja valvonta).
7. Kolmannessa osassa (III osa, *Normeja*) luetellaan tärkeimmät oikeusvaltiota koskevan sitovan ja ei-sitovan oikeuden asiakirjat.
8. Oikeusvaltiota käsittelevä alakomissio keskusteli tarkistuslistasta 17. joulukuuta 2015 ja 10. maaliskuuta 2016, minkä jälkeen Venetsian komissio hyväksyi sen 106. täysistunnossaan (Venetsiassa 11.–12. maaliskuuta 2016).

### A. Tarkoitus ja soveltamisala

9. Oikeusvaltion käsitettä sovelletaan yleismaailmallisesti. Yhdistyneiden kansakuntien vuoden 2005 maailman huippukokouksen päätössiakirjassa (134. kohta) kaikki jäsenvaltiot olivat yksimielisiä tarpeesta noudattaa oikeusvaltioperiaatetta yleismaailmallisesti ja panna se täytäntöön sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Oikeusvaltioperiaate, sellaisena kuin se on ilmaistuna Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) johdanto-osassa ja 2 artiklassa, on yksi Euroopan unionin (EU) ja sen jäsenvaltioiden yhteisistä perusarvoista.<sup>1</sup> Vuonna 2014 perustamassaan uudessa toimintakehyksessä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi Euroopan komissio muistuttaa, että "[O]ikeusvaltioperiaatteesta on vähitellen tullut nykyaikaisen

perustuslain ja kansainvälisten järjestöjen [...] vallitseva organisatorinen malli, jolla säännellään julkisen vallan käyttöä” (s. 3–4). Yhä useammat valtiot viittaavat perustuslaeissaan oikeusvaltioon.<sup>2</sup>

10. Maailmanlaajuisesti Yhdistyneet kansakunnat on – esimerkiksi oikeusvaltioindikaattoreissaan – katsonut oikeusvaltioperiaatteen perustavanlaatuisiksi periaatteeksi. Alueitasolla vastaavan näkemyksen ovat ilmaisseet Amerikan valtioiden järjestö Amerikan maiden demokratian peruskirjassa ja Afrikan unioni erityisesti perustamisasiakirjassaan. Myös useissa Arabiliiton asiakirjoissa viitataan oikeusvaltioon.

11. Euroopan neuvoston perussäännön johdanto-osassa oikeusvaltioperiaate mainitaan yksilön vapauden ja poliittisen vapauden ohella yhtenä niistä kolmesta periaatteesta “joille jokainen todellinen demokratia perustuu” (perussäännön suomennoksessa oikeusvaltioperiaatteeseen viitataan ilmauksella ”laillisuus”). Perussäännön 3 artiklan mukaan oikeusvaltioperiaatteen (suomennoksessa ”laillisuusperiaatteen”) hyväksyminen on edellytyksenä uusien jäsenvaltioiden liittymiselle järjestöön. Siten oikeusvaltioperiaate on demokratian ja ihmisoikeuksien ohella yksi Euroopan neuvoston kolmesta toisiinsa kietoutuneesta ja osittain päällekkäisestä ydinperiaatteesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut oikeusvaltioperiaatteen ja demokraattisen yhteiskunnan läheistä suhdetta toisiinsa erilaisin ilmauksin: “oikeusvaltioperiaatetta noudattava demokraattinen yhteiskunta” (*democratic society subscribing to the Rule of Law*), “oikeusvaltioperiaatteeseen perustuva demokraattinen yhteiskunta” (*democratic society based on the Rule of Law*) ja tavallisemmin “oikeusvaltioperiaate demokraattisessa yhteiskunnassa” (*Rule of Law in a democratic society*). Näiden kolmen periaatteen – ihmisoikeuksien kunnioittamisen, moniarvoisen demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen – toteutumista pidetään Euroopan neuvoston tavoitteena, sen ydintavoitteena.

12. Oikeusvaltioon viitataan toistuvasti Euroopan neuvoston keskeisissä poliittisissa asiakirjoissa sekä lukuisissa yleissopimuksissa ja suosituksissa. Oikeusvaltio mainitaan erityisesti yhteisen perinnön osana ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen johdanto-osassa, Euroopan demokratioiden peruseriaatteena päätöslauselmassa Res(2002)12 oikeuslaitoksen toimivuutta tarkastelevan Euroopan neuvoston pysyvän komitean (CEPEJ) perustamisesta sekä ensisijaisena tavoitteena Venetsian komission perussäännössä. Oikeusvaltiota ei kuitenkaan ole määritelty Euroopan neuvoston asiakirjoissa, eikä Euroopan neuvosto ole perustanut erityistä oikeusvaltioasioiden seurantamekanismia.

13. Euroopan neuvosto on kuitenkin pyrkinyt monin tavoin edistämään ja vahvistamaan oikeusvaltiota useiden elintensä välityksellä. Näitä ovat etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, oikeuslaitoksen toimivuutta tarkasteleva pysyvä komitea (CEPEJ), eurooppalaisten tuomareiden neuvoo-antava neuvosto (CCJE), lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä (GRECO), Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen seurantakomitea, ihmisoikeusvaltuutettu ja Venetsian komissio.

14. Vuoden 2011 oikeusvaltioreportissaan<sup>3</sup> Venetsian komissio selvitti oikeusvaltion käsitettä parlamentaarisen yleiskokouksen päätöslauselman 1594(2007) johdosta. Päätöslauselmassa oli kiinnitetty huomiota tarpeeseen varmistaa termeille *Rule of Law*, *Rechtsstaat* ja *Etat de droit* tai *prééminence du droit* oikea tulkinta, joka sisältää laillisuusperiaatteen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteen.

15. Venetsian komissio tarkasteli määritelmiä, joita eri oikeus- ja valtiojärjestelmiä ja eri oikeuskulttuureja edustavat tekijät olivat ehdottaneet. Komissio katsoi oikeusvaltion käsitteen edellyttävän varman ja ennustettavan oikeuden järjestelmää, jossa jokaisella on oikeus siihen, että kaikki päätöksentekijät kohtelevat häntä arvokkaasti, yhdenvertaisesti ja järkipäisesti, lakia noudattaen, sekä oikeus mahdollisuuteen saattaa päätökset riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten tutkittavaksi oikeudenmukaisissa menettelyissä. Komissio varoitti riskeistä, joita

liittyy puhtaasti muodolliseen oikeusvaltio-käsitteeseen, koska tämä edellyttäisi pelkästään, että julkista tehtävää hoitavien henkilöiden kaikkien toimien on perustuttava lakiin. Ilmaukset *Rule by Law* (toiminta lainsäädännön perusteella) tai *Rule by the Law* (toiminta sovellettavan säädöksen perusteella) tai jopa *Law by Rules* (pelkästään sääntöihin perustuva oikeus) ovat vääristyneitä tulkintoja oikeusvaltioperiaatteesta.<sup>4</sup>

16. Komissio korosti myös, etteivät yksittäisiin ihmisoikeuksiin vaikuta pelkästään valtion viranomaiset vaan myös valtion ja yksityisen sektorin yhteiset toimijat ja yksityiset yhteisöt, jotka suorittavat aiemmin valtion viranomaisille kuuluneita tai lukuisiin ihmisiin vaikuttavia yksipuolisia päätöksiä sisältäviä tehtäviä, sekä kansainväliset ja ylikansalliset organisaatiot. Komissio suositteli, että oikeusvaltion periaatteita sovellettaisiin myös näissä tapauksissa.

17. Oikeusvaltioperiaatetta on sovellettava kaikilla julkisen vallan tasoilla. Soveltuvien osin oikeusvaltion periaatteet ovat sovellettavissa myös yksityisoikeudellisissa suhteissa. Oikeusvaltioperiaatteen keskeiset tunnusmerkit kiteytyvät parhaiten seuraavassa Tom Binghamin laatimassa määritelmässä: ”Kaikilla sekä julkisilla että yksityisillä henkilöillä ja yhteisöillä valtiossa olisi oltava velvollisuus noudattaa julkisesti säädettyä ja (yleensä) tulevaisuudessa voimaan tulevaa lakia, jota käyttävät julkisesti tuomioistuimet, sekä oikeus hyötymä siitä”.<sup>5</sup>

18. Komissio totesi raportissaan, että tietyistä näkemyseroista huolimatta oikeusvaltiota tarkoittavien *Rule of Law* -, *Rechtsstaat*- ja *Etat de droit* -käsitteiden ydintekijöistä vallitsee yksimielisyys. Nämä eivät ole pelkästään muodollisia vaan myös aineellisia (*materieller Rechtsstaatsbegriff*). Kyseiset ydintekijät ovat: (1) laillisuus, mukaan lukien läpinäkyvä, vastuullinen ja demokraattinen lainsäädäntöprosessi; (2) oikeusvarmuus; (3) mielivallan kieltö; (4) oikeuden saatavuus riippumattomissa ja puolueettomissa tuomioistuimissa, mukaan lukien hallintotoimien laillisuusvalvonta; (5) ihmisoikeuksien kunnioittaminen; sekä (6) syrjimättömyys ja yhdenvertaisuus lain edessä.

19. Koska komission vuoden 2011 raportti oli tarkoitettu helpottamaan oikeusvaltion käsitteen ymmärtämistä ja tulkitsemista oikein ja johdonmukaisesti ja koska raportilla siksi pyrittiin helpottamaan oikeusvaltion periaatteiden käytännön soveltamista, raporttiin liitettiin oikeusvaltion tilan arvioimiseen yksittäisissä maissa tarkoitettu tarkistuslista, jossa lueteltiin edellä mainitut kuusi ydintekijää jaoteltuina useaan alatekijään.

20. Konferenssissa, jonka Venetsian komissio järjesti vuonna 2012 Lontoossa Yhdistyneen kuningaskunnan ulkoministeriön tuella ja yhteistyössä Bingham Centre for the Rule of Law:n kanssa, komissio käynnisti hankkeen tarkistuslistan kehittämiseksi edelleen urauurtavaksi uudeksi, funktionaaliseksi lähestymistavaksi oikeusvaltion tilan arvioimiseen valtioissa.

21. Vuonna 2013 Euroopan unionin neuvosto ryhtyi toteuttamaan jäsenvaltioiden kanssa uutta vuosittaista oikeusvaltiovuoropuhelua. Neuvosto korosti, että ”oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on perusoikeuksien suojelun edellytys”, ja pyysi komissiota ”viemään perussopimusten mukaisesti eteenpäin keskustelua siitä, tarvitaanko yhteistyöhön perustuvaa järjestelmällistä menetelmää näiden kysymysten käsittelemiseksi ja mikä olisi sen muoto”.<sup>6</sup> Vuonna 2014 Euroopan komissio hyväksyi mekanismin systeemisten oikeusvaltiokysymysten käsittelemiseksi Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Tässä ”uudessa EU:n toimintakehyksessä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi” otetaan käyttöön ennakkovaroitusväline, joka perustuu ”käytettävissä olevista lähteistä ja tunnustetuilta instituutioilta, kuten Euroopan neuvostolta, saatuihin tietoihin”. ”Saadakseen asiantuntijatietoa asioista, jotka liittyvät oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen jäsenvaltioissa”, Euroopan komissio yleissääntönä ”pyytää tarvittaessa Euroopan neuvostolta ja/tai sen Venetsian komissiolta neuvoa”.<sup>7</sup>

22. Yhdistyneiden kansakuntien tasolla YK:n yleiskokous antoi vuonna 2012, vuoden 2011 oikeusvaltioindikaattorien<sup>8</sup> julkaisemisen jälkeen, yleiskokouksen korkean tason kokouksen

julistuksen oikeusvaltiosta kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Julistuksessa vahvistettiin, että ”oikeusvaltioperiaatetta sovelletaan yhdenvertaisesti kaikkiin valtioihin sekä kansainvälisiin organisaatioihin”.

23. Syyskuussa 2015 YK:n yleiskokous hyväksyi yksimielisesti Kestävän kehityksen toimintaohjelman. Se sisältää 17 kestävän kehityksen tavoitetta ja 169 alatavoitetta, jotka on määrä toteuttaa vuoteen 2030 mennessä. Kestävän kehityksen tavoitteet ja alatavoitteet on tarkoitettu aidosti uudistaviksi, ja niillä on syviä vaikutuksia toimintaohjelman toteuttamiseen. Tavoitteilla pyritään saamaan aikaan maailma, jossa demokratia, hyvä hallintotapa ja oikeusvaltioperiaate sekä kansallisella ja kansainvälisellä tasolla mahdollisuuksia tarjoava toimintaympäristö ovat olennaisia edellytyksiä kestäväälle kehitykselle. Tavoite 16 velvoittaa valtiot ”edistämään rauhanomaisia ja osallistavia yhteiskuntia sekä takaamaan kaikille pääsyn oikeuspalvelujen piiriin ja rakentamaan tehokkaita, vastuullisia ja osallistavia instituutioita kaikilla tasoilla”. Tavoitteen 16 saavuttamista arvioidaan suhteessa useisiin osatavoitteisiin, joista joihinkin sisältyy oikeusvaltioon liittyviä osia, kuten tehokkaiden, vastuullisten ja läpinäkyvien instituutioiden kehittäminen (osatavoite 16.6) sekä joustavan, kaikkia koskevan, osallistavan ja edustavan päätöksenteon varmistaminen kaikilla tasoilla (osatavoite 16.7). Erityisesti osatavoite 16.3 tarjoaa kuitenkin ainutlaatuisen mahdollisuuden elävöittää kansalaisten ja valtion välistä suhdetta, sillä se velvoittaa valtiot edistämään oikeusvaltioperiaatetta kansallisesti ja kansainvälisesti sekä varmistamaan kaikille yhtäläisen pääsyn oikeuspalvelujen piiriin. Tämä tarkistuslista voi toimia hyvin tärkeänä apuvälineenä oikeusvaltioindikaattorien laadullisessa mittaamisessa kestävän kehityksen tavoitteiden yhteydessä.

24. Tämän tarkistuslistan tarkoituksena on rakentaa edellä kuvatun kehityksen perustalle ja tarjota väline oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen arvioimiseen tietyssä maassa sen perustuslaillisten ja oikeudellisten rakenteiden, voimassa olevan lainsäädännön ja olemassa olevan oikeuskäytännön perusteella. Tarkistuslistalla pyritään mahdollistamaan objektiivinen, perusteellinen, läpinäkyvä ja yhdenvertainen arviointi.

25. Tarkistuslista on tarkoitettu pääasiassa oikeusturvan arvioimiseen. Asianmukainen lain täytäntöönpano on kuitenkin ratkaisevan tärkeä osa oikeusvaltiota, ja siksi myös se on otettava huomioon. Tämän vuoksi tarkistuslista sisältää lisäksi tietyjä käytäntöä koskevia lisäkritereitä. Nämä kriteerit eivät ole tyhjentiä.

26. Tekijöiden toteutumisen arvioiminen edellyttää lähteitä (normeja) asian todentamiseksi. Oikeudellisten tekijöiden lähteitä ovat voimassa oleva laki ja esimerkiksi Euroopassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, Venetsian komission ja Euroopan neuvoston sopimusvalvontaelinten oikeudelliset arviot voimassa olevasta laista sekä muut institutionaaliset lähteet. Käytäntöä koskevien tekijöiden toteutuminen on todennettava useista eri lähteistä, myös institutionaalisista lähteistä, kuten CEPEJ:stä ja FRA:sta.

27. Tarkistuslista on tarkoitettu työvälineeksi eri toimijoille, jotka päättävät arvioida oikeusvaltioperiaatteen noudattamista. Näitä toimijoita voivat olla kansanedustuslaitokset ja muut valtion viranomaiset käsitellessään lainsäädäntöuudistuksen tarvetta ja sisältöä sekä kansalaisyhteiskunta ja kansainväliset organisaatiot, mukaan lukien alueelliset organisaatiot – erityisesti Euroopan neuvosto ja Euroopan unioni. Arvioinneissa on otettava huomioon kulloinkin asiayhteys kokonaisuudessaan, ja niissä on vältettävä tarkistuslistan yksittäisten kohtien mekaanista soveltamista.

28. Venetsian komission tehtäviin ei kuulu arvioida oikeusvaltioperiaatteen noudattamista yksittäisissä valtioissa omasta aloitteestaan, mutta silloin, kun komissio pyynnöstä käsittelee oikeusvaltiokysymyksiä laatiessaan yksittäistä maata koskevaa lausuntoa, se perustaa tarkastelunsa tarkistuslistassa annettuihin tekijöihin toimivaltansa rajoissa.

29. Oikeusvaltio toteutuu peräkkäisillä tasoilla, jotka saavutetaan vähitellen: mitä alkeellisempi oikeusvaltion taso on, sitä enemmän oikeusvaltiota tarvitaan. Oikeusvaltion täysimittainen saavuttaminen on jatkuva tehtävä myös vakiintuneissa demokratioissa. Siten on selvää, ettei kaikkien tarkistuslistan tekijöiden tarvitse välttämättä toteutua yhtäaikaan, jotta loppupäätelmä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta olisi myönteinen. Arvioinnissa on otettava huomioon, mitkä tekijät eivät toteudu, miltä osin, minkälaisina yhdistelminä jne. Asiaa on arvioitava jatkuvasti uudelleen.

30. Tarkistuslista ei ole tyhjentävä eikä lopullinen, vaan sen on tarkoitus käsittää oikeusvaltion ydintekijät. Tarkistuslistaa voidaan ajan mittaan muuttaa ja kehittää sisältämään muita tai yksityiskohtaisempia näkökohtia. Esiin nousevat uudet asiat saattavat edellyttää listan tarkistamista. Siksi Venetsian komissio varautuu päivittämään tarkistuslistaa säännöllisesti.

31. Oikeusvaltio ja ihmisoikeudet liittyvät toisiinsa, kuten seuraavassa luvussa selostetaan. Jollei oikeusvaltio mahdollistaisi ihmisoikeuksien saatavuutta, se jäisi pelkäksi tyhjäksi kuoreksi. Käänteisesti ilmaistuna ihmisoikeuksien suojeleminen ja edistäminen toteutuvat vain, jos oikeusvaltioperiaatetta kunnioitetaan: vahva oikeusvaltiojärjestelmä on ihmisoikeuksien suojeleminen kannalta välttämätön. Lisäksi oikeusvaltioperiaate ja monet ihmisoikeudet (kuten oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja sananvapaus) limittyvät toisiinsa.<sup>9</sup> Vaikka tarkistuslistassa tunnustetaan, että oikeusvaltio voi toteutua täysimittaisesti vain sellaisessa ympäristössä, jossa ihmisoikeuksia suojellaan, listassa käsitellään nimenomaisesti ihmisoikeuksia vain sellaisissa yhteyksissä, jotka liittyvät tiettyihin oikeusvaltion näkökohtiin.<sup>10</sup>

32. Koska Venetsian komissio on Euroopan neuvoston elin, tarkistuslistassa korostetaan juuri Euroopassa vallitsevaa oikeudellista tilannetta, sellaisena kuin se on ilmaistuna erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ja myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä sen oman toimivallan alalla. Oikeusvaltioperiaate on kuitenkin yleismaailmallinen periaate, ja tässä asiakirjassa viitataan tapauskohtaisesti myös sekä maailmanlaajuiseen että muiden maailman alueiden kehitykseen. Näitä viittauksia on erityisesti asiakirjan III osassa, jossa luetellaan kansainvälisiä normeja.

## **B. Oikeusvaltio mahdollistavassa ympäristössä**

33. Oikeusvaltio ei liity pelkästään ihmisoikeuksiin vaan myös demokratiaan, joka on Euroopan neuvoston kolmas perusarvo. Demokratia liittyy ihmisten osallistamiseen yhteiskunnan päätöksentekoprosessiin; ihmisoikeuksien tarkoituksena on suojella yksilöitä mielivaltaiselta ja liialliselta puuttumiselta heidän vapauksiinsa ja oikeuksiinsa sekä turvata ihmisarvo; oikeusvaltioperiaate keskittyy julkisen vallan käytön rajoittamiseen ja riippumattomaan arviointiin. Oikeusvaltioperiaate edistää demokratiaa asettamalla julkista valtaa käyttäville vastuuvollisuuden ja turvaamalla ihmisoikeudet, joilla suojellaan vähemmistöjä enemmistön mielivaltaisilta säännöiltä.

34. Oikeusvaltiosta on tullut "maailmanlaajuinen ihanne ja tavoite",<sup>11</sup> jonka ydin on kaikkialla yhteinen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että oikeusvaltio on toteutettava samalla tavoin kaikkialla, riippumatta kulloisestakin oikeudellisesta, historiallisesta, poliittisesta, sosiaalisesta tai maantieteellisestä ympäristöstä. Vaikka oikeusvaltion keskeiset osatekijät tai "ainekset"<sup>12</sup> ovatkin vakioita, niiden kulloinkin toteuttamistapa voi vaihdella eri maiden välillä paikallisten olosuhteiden mukaan, etenkin kyseisen maan valtiosääntöjärjestelmän ja perinteiden mukaan. Myös kunkin osatekijän suhteellinen painoarvo voi määräytyä näiden olosuhteiden mukaan.

35. Oikeusvaltioperiaate kehitettiin aikoinaan keinoksi rajoittaa valtion (hallituksen) valtaa. Ihmisoikeudet nähtiin oikeuksina, jotka suojaavat yksilöitä tämän vallan haltijoiden puuttumiselta heidän elämäänsä ("negatiiviset oikeudet"). Sittemmin käsitys ihmisoikeuksista on muuttunut monissa valtioissa sekä Eurooppa-oikeudessa ja kansainvälisessä oikeudessa. Yksityiskohtissa on monia eroja, mutta suuntauksena on kuitenkin kansalais- ja poliittisten oikeuksien



soveltamisalan laajentaminen, erityisesti tunnustamalla valtion positiiviset velvoitteet taata ihmisoikeuksien tehokas oikeudellinen suojelu suhteessa yksityisiin toimijoihin. Tätä kuvaavat termit ovat ”positiiviset suojelovelvoitteet” (*positive obligations to protect*) sekä ”perusoikeuksien horisontaaliset vaikutukset” (*horizontal effects of fundamental rights, Drittwirkung der Grundrechte*).

36. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tunnustanut positiivisia velvoitteita monilla aloilla, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan yhteydessä.<sup>13</sup> Useissa ratkaisuisaan tuomioistuin on kehittänyt erityisiä valtion positiivisia velvoitteita yhdistämällä ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan oikeusvaltioperiaatteeseen.<sup>14</sup> Vaikkei positiivisia suojelovelvoitteita olekaan näissä tapauksissa voitu johtaa yksinomaan oikeusvaltioperiaatteesta, tämä periaate luo valtiolle lisää velvoitteita taata, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvilla yksilöillä on käytettävissään tehokkaat oikeudelliset keinot voidakseen saattaa ihmisoikeuksiensa suojan voimaan etenkin tilanteissa, joissa yksityiset toimijat loukkaavat näitä oikeuksia. Siten oikeusvaltioperiaate toimii mittapuuna ihmisoikeuksien suojelemiseksi säädetyn lainsäädännön laadulle: tämän alan – ja muidenkin alojen<sup>15</sup> – säännösten on oltava muun muassa selkeitä, ennustettavia ja syrjimättömiä, ja niitä on sovellettava riippumattomissa tuomioistuimissa soveltaen samanlaisia menettelyllisiä takeita kuin konflikteissa, jotka ovat syntyneet viranomaisten puuttumisesta ihmisoikeuksiin.

37. Yksi merkityksellisistä toimintaympäristöön liittyvistä tekijöistä on oikeusjärjestelmä kokonaisuutena. Oikeussääntöjä sisältävät ja siten oikeusvarmuutta antavat oikeuslähteet eivät ole täysin samanlaisia kaikissa maissa: jotkin valtiot noudattavat pääasiassa säädännäistä oikeutta, lukuun ottamatta harvoja poikkeuksia, kun taas toisissa valtioissa noudatetaan myös ennakkotapausoikeutta (*common law*).

38. Valtiot saattavat myös käyttää erilaisia – esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteeseen liittyviä – keinoja ja menettelyjä rikosoikeudenkäynneissä (akkusatorinen menettely tai inkvisitorinen menettely, oikeus valamiehistöön tai rikosasioiden ratkaiseminen tuomarien päätöksellä). Myös ne aineelliset välineet, jotka ovat keskeisiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamiselle, kuten oikeusapu ja muut järjestelyt, voivat olla erilaisia eri valtioissa.

39. Myös eri valtioelinten välinen toimivallanjako voi vaikuttaa niihin olosuhteisiin, joissa tätä tarkistuslistaa sovelletaan. Tämä toimivallanjako olisi tasapainotettava huolellisesti valtioelinten keskinäisen valvontajärjestelmän avulla. Riippumattoman ja puolueettoman oikeuslaitoksen olisi voitava arvioida lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käytön perustuslainmukaisuutta ja laillisuutta. Toimiva oikeuslaitos, jonka ratkaisut pannaan tehokkaasti täytäntöön, on ensiarvoisen tärkeä oikeusvaltion ylläpitämiselle ja kehittämiselle.

40. Kansainvälisellä tasolla oikeusvaltioperiaatteen vaatimukset ja vaikutukset kuvastavat kansainvälisen oikeuden järjestelmän erityispiirteitä. Monissa suhteissa kansainvälinen järjestelmä on huomattavasti vähemmän kehittynyt kuin kansalliset valtiosääntö- ja oikeusjärjestelmät. Lukuun ottamatta alueellisia erityisjärjestelmiä, kuten Euroopan unionin järjestelmää, kansainvälisistä järjestelmistä puuttuu pysyvä lainsäätäjät ja useimmissa tapauksissa myös oikeuslaitos, jolla on pakollinen tuomiovalta, ja päätöksenteon demokraattiset ominaisuudet ovat vielä hyvin heikot.

41. Euroopan unioni on ylikansallisen luonteensa johdosta omaksunut oikeusvaltion käsitteen unionin omaan oikeusjärjestelmään sovellettavaksi yleiseksi oikeusperiaatteeksi. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeusvaltioperiaate sisältää lain noudattamisen ensisijaisuuden, toimielinten välisen tasapainon, laillisuusvalvonnan, (prosessuaaliset) perusoikeudet, mukaan lukien muutoksenhakuoikeus, sekä yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet.

42. Oikeusvaltion olosuhdetekijät eivät rajoitu oikeudellisiin tekijöihin. Yhteisen poliittis-oikeudellisen kulttuurin olemassaolo (tai puuttuminen) yhteiskunnassa sekä tämän kulttuurin ja oikeusjärjestyksen välinen suhde auttavat määrittämään, miltä osin ja kuinka konkreettisesti oikeusvaltion eri osatekijät on selvästi ilmaistava kirjoitetussa laissa. Siten esimerkiksi kansalliset riitojen ja konfliktien ratkaisemisen perinteet vaikuttavat niihin takeisiin oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä, joita kyseisessä maassa käytännössä annetaan. On tärkeää tukea kaikissa valtioissa vakaan poliittis-oikeudellisen kulttuurin avulla erityisiä oikeusvaltion mekanismeja ja menettelyjä, ja näitä olisi jatkuvasti valvottava, tarkistettava ja parannettava.

43. Oikeusvaltio voi menestyä vain sellaisessa maassa, jonka asukkaat tuntevat olevansa yhdessä vastuussa oikeusvaltion toteuttamisesta ja omaksuvat sen erottamattomaksi osaksi oikeudellista, poliittista ja sosiaalista kulttuuriaan.

## II. KRITEERIT

### A. Laillisuus<sup>16</sup>

#### 1. Lain noudattamisen ensisijaisuus

Onko lain noudattamisen ensisijaisuus tunnustettu?

- i. Onko valtiolla kirjoitettu perustuslaki?
- ii. Varmistetaanko lainsäädännön perustuslainmukaisuus?
- iii. Säädetäänkö lainsäädäntö perustuslain edellyttämässä ajassa?
- iv. Toimiiko toimeenpanoelin perustuslain ja muun lainsäädännön mukaisesti?<sup>17</sup>
- v. Säädetäänkö alemman asteiset säädökset lainsäädännön edellyttämässä ajassa?
- vi. Valvotaanko toimeenpanoelimen toimien ja päätösten lainmukaisuutta tehokkaan laillisuusvalvonnan avulla?
- vii. Koskeeko tämä laillisuusvalvonta myös julkisia tehtäviä hoitavien riippumattomien elinten ja yksityisten toimijoiden toimia ja päätöksiä?
- viii. Onko yksittäisten ihmisoikeuksien tehokas oikeudellinen suojeleminen yksityisten toimijoiden tekemiltä oikeudenloukkauksilta taattu?

44. *Valtion toimien on oltava lain mukaisia ja lain mukaan sallittuja. Vaikka yleisesti tunnustetaankin välttämättömäksi valvoa toimeenpanoelinten ja muiden julkisia tehtäviä hoitavien elinten toimien ja päätösten laillisuutta, kansalliset käytännöt lainsäädännön perustuslainmukaisuuden varmistamiseksi vaihtelevat suuresti. Vaikka laillisuusvalvonta onkin tehokas keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi, voi olla olemassa myös muita keinoja taata perustuslain asianmukainen täytäntöönpano oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistamiseksi. Yksi tällainen keino on erityisen valiokunnan tekemä ennakoarviointi.*<sup>18</sup>

## 2. Lain noudattaminen<sup>19</sup>

Toimivatko viranomaiset voimassa olevan lain perusteella ja sen mukaisesti?<sup>20</sup>

- i. Onko viranomaisten toimivalta määritelty lailla?<sup>21</sup>
- ii. Onko viranomaisten välinen toimivallanjako selvästi rajattu?
- iii. Onko viranomaisilta vaadituista menettelyistä säädetty lailla?
- iv. Voivatko viranomaiset toimia ilman oikeusperustaa? Onko tällaiset tapaukset perusteltu asianmukaisesti?
- v. Noudattavatko viranomaiset positiivisia velvoitteitaan varmistamalla ihmisoikeuksien täytäntöönpanon ja tehokkaan suojelun?
- vi. Onko lailla säädetty vastaavista takeista sellaisissa tapauksissa, joissa julkisia tehtäviä annetaan yksityisten toimijoiden hoidettavaksi?<sup>22</sup>

45. Oikeusvaltioperiaatteen perusvaatimuksena on, että viranomaisten toimivalta määritellään lailla. Julkista tehtävää hoitavien henkilöiden toimissa laillisuus edellyttää myös, että heille on annettu valtuudet toimia ja että he toimivat näiden valtuuksien rajoissa ja noudattavat näin ollen sekä menettelyllistä että aineellista oikeutta. Lailla olisi säädetävä vastaavista takeista sovellettavaksi silloin, kun julkista valtaa siirretään yksityisille toimijoille, varsinkin – mutta ei yksinomaan – silloin, kun kyse on valtuuksista käyttää pakkokeinoja. Lisäksi viranomaisten on aktiivisesti turvattava yksilöiden perusoikeudet suhteessa muihin yksityisiin toimijoihin.<sup>23</sup>

46. "Laki" sisältää perustuslait, kansainvälisen oikeuden, tavallisen lainsäädännön ja viranomaismääräykset mutta tilanteen mukaan myös ennakkotapausoikeuden,<sup>24</sup> kuten common law -oikeuden säännöt, ja kaikki nämä ovat luonteeltaan sitovia. Kaiken lain on oltava saavutettavaa ja ennakoitavaa.<sup>25</sup>

## 3. Kansainvälisen ja kansallisen oikeuden välinen suhde

Varmistetaanko kansallisessa oikeusjärjestelmässä, että valtio noudattaa kansainväliseen oikeuteen perustuvia sitovia velvoitteitaan? Erityisesti:

- i. Varmistetaanko ihmisoikeuksia koskevan oikeuden noudattaminen, mukaan lukien kansainvälisten tuomioistuinten sitovat ratkaisut?
- ii. Onko olemassa selvät säännöt näiden velvoitteiden täytäntöönpanosta kansallisella lainsäädännöllä?<sup>26</sup>

47. Kansainvälisessä oikeudessa laillisuusperiaate ilmenee sopimusten sitovuuden periaatteena (pacta sunt servanda). Tämä periaate ei ota kantaa siihen tapaan, jolla kansainvälinen tapaoikeus tai valtiosopimus oikeus pannaan täytäntöön valtiosisäisessä oikeusjärjestyksessä, mutta valtio "ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle"<sup>27</sup> tai kansainvälisen tapaoikeuden noudattamatta jättämiselle.

48. Oikeusvaltioperiaate ei edellytä valitsemista monismista ja dualismista välillä, vaan sopimusten sitovuuden periaatetta sovelletaan riippumatta kansallisesta tavasta käsitellä kansainvälisen ja valtiosisäisen oikeuden välistä suhdetta. Kansainvälisen oikeuden valtiosisäinen täytäntöönpano kaikilta osin on joka tapauksessa ratkaisevan tärkeää. Kun kansainvälinen oikeus on osa valtiosisäistä oikeutta, se on edellisessä, lain noudattamisen ensisijaisuutta koskevassa jaksossa (II.A.2) tarkoitettua sitovaa oikeutta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kansainvälisellä oikeudella olisi aina etusija perustuslakiin tai muuhun lainsäädäntöön nähden.

#### 4. Toimeenpanoelimen lainsäädäntövalta

Onko lainsäädäntöelimelle varmistettu ylin lainsäädäntövalta?

- i. Sisältyvätkö yleiset ja abstraktit säännöt tavalliseen lakiin tai siihen perustuvaan säädökseen, lukuun ottamatta vähäisiä perustuslain mahdollistamia poikkeuksia?
- ii. Mitä nämä poikkeukset ovat? Onko niitä rajoitettu ajallisesti? Valvovatko kansanedustuslaitos ja oikeuslaitos niitä? Onko niiden väärinkäyttöä vastaan olemassa tehokas oikeuskeino?
- iii. Jos kansanedustuslaitos siirtää lainsäädäntövaltaa toimeenpanoelimelle, onko toimivallan siirron tavoitteet, sisältö ja laajuus selvästi määritelty lainsäädännössä?<sup>28</sup>

49. *Yksinvaltaisissa järjestelmissä ja diktatuureissa toimeenpanoelimellä on oikeudellisesti tai tosiasiallisesti rajoittamaton toimivalta. Moderni perustuslaillisuus on rakentunut vastareaktionä tällaisille järjestelmille ja takaa siten, että ylin lainsäädäntövalta kuuluu lainsäädäntöelimelle.<sup>29</sup>*

#### 5. Lainsäädäntömenettelyt

Onko lainsäädäntömenettely läpinäkyvä, vastuullinen, osallistava ja demokraattinen?

- i. Koskevatko lainsäädäntömenettelyä selvät perustuslaissa olevat säännöt?<sup>30</sup>
- ii. Onko kansanedustuslaitoksella ylin valta päättää lainsäädännön sisällöstä?
- iii. Keskusteleeko kansanedustuslaitos lainsäädäntöehdotuksista julkisesti, ja perustellaanko ne asianmukaisesti (esim. selitysmuistioiden avulla)?<sup>31</sup>
- iv. Ovatko lainsäädäntöluonnokset julkisesti saatavilla viimeistään siinä vaiheessa, kun ne annetaan kansanedustuslaitoksen käsiteltäväksi? Onko yleisöllä tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa luonnoksiin?<sup>32</sup>
- v. Arvioidaanko lainsäädännön vaikutuksia (esim. ihmisoikeus- ja budjettivaikutuksia) tarvittaessa ennen sen säätämistä?<sup>33</sup>
- vi. Osallistuuko kansanedustuslaitos kansainvälisten sopimusten laadintaan, hyväksymiseen, voimaansaattamiseen ja täytäntöönpanoon?

50. *Kuten johdannossa selitetään, oikeusvaltio on sidoksissa demokratiaan, koska oikeusvaltio edistää vastuullisuutta ja sellaisten oikeuksien saatavuutta, jotka rajoittavat enemmistön valtaa.*

## 6. Poikkeukset hätätilan aikana

Onko hätätilassa sallittavista poikkeuksista säädetty lailla?

- i. Sovelletaanko hätätilaan (sotatila tai muu kansakunnan elämää uhkaava yleinen hätätila) erityisiä kansallisia säännöksiä? Voiko kansallisen lain mukaan ihmisoikeuksista poiketa tällaisissa tilanteissa? Mitkä ovat poikkeukseen oikeuttavat olosuhteet ja perusteet?
- ii. Kielletäänkö kansallisessa laissa tietyistä oikeuksista poikkeaminen myös hätätilassa? Ovatko poikkeukset oikeasuhteisia, eli rajoittuvatko ne kestoltaan, olosuhteiltaan ja laajuudeltaan siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä kulloisessakin tilanteessa?<sup>34</sup>
- iii. Onko myös toimeenpanoelimen mahdollisuuksia poiketa hätätilassa tavanomaisesta toimivallanjaosta rajoitettu kestoltaan, olosuhteiltaan ja laajuudeltaan?
- iv. Minkälaisella menettelyllä hätätilan olemassaolo todetaan? Valvotaanko hätätilan olemassaoloa ja kestoja sekä siihen perustuvan poikkeuksen soveltamisalaa parlamentaarisesti ja laillisuusvalvonnan avulla?

51. *Valtion ja sen demokraattisten toimielinten turvallisuus sekä valtion palveluksessa olevien henkilöiden ja väestön turvallisuus ovat ensiarvoisen tärkeitä julkisia ja yksityisiä etuja, jotka ansaitsevat tulla suojelluiksi ja voivat oikeuttaa tilapäiseen poikkeamiseen tietyistä ihmisoikeuksista sekä poikkeukselliseen toimivallanjakoon. Autoritaariset hallitukset ovat kuitenkin käyttäneet väärin hätätilavaltuuksia pysyäkseen vallassa, vaientaakseen opposition ja rajoittaakseen ihmisoikeuksia yleisesti. Siksi näiden valtuuksien kesto ja niiden käytön olosuhteet ja laajuus on rajattava tarkasti. Valtion turvallisuus ja yleinen turvallisuus voidaan varmistaa tehokkaasti vain sellaisessa demokratiassa, jossa oikeusvaltioperiaatetta noudatetaan kaikilta osin.<sup>35</sup> Tämä edellyttää, että julistetun hätätilan olemassaoloa ja kestoja valvotaan parlamentaarisesti ja laillisuusvalvonnan avulla valtuuksien väärinkäytön estämiseksi.*

52. *Sovellettavat kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Amerikan ihmisoikeussopimuksen määräykset vastaavat sisällöltään toisiaan.<sup>36</sup> Ne mahdollistavat taattuina oikeuksia koskevat poikkeukset (erotuksena pelkistä rajoituksista) vain hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Poiketa ei voida "niin sanotuista absoluuttisista oikeuksista: muun muassa oikeudesta elämään, kidutuksen ja muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kiellosta, orjuuden kiellosta ja rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta (nullum crimen, nulla poena)".<sup>37</sup> Tarkistuslistan II.A.6.i kohdassa esitetään näiden sopimusten vaatimukset tiivistettynä.*

## 7. Velvollisuus lainsäädännön täytäntöönpanoon

Minkälaisilla toimenpiteillä varmistetaan, että viranomaiset tosiasiallisesti panevat lainsäädännön täytäntöön?

- i. Selvitetäänkö lainsäädännön täytäntöönpanon esteet ennen sen säätämistä ja sen jälkeen?
- ii. Onko lainsäädännön täytäntöönpanon laiminlyöntiä vastaan käytettävissä tehokkaat oikeuskeinot?
- iii. Onko lailla säädetty selvistä ja tarkasti määritellyistä seuraamuksista määrättäväksi lain noudattamatta jättämisestä?<sup>38</sup>
- iv. Onko olemassa luotettava ja johdonmukainen lainvalvontajärjestelmä, jonka avulla viranomaiset panevat nämä seuraamukset täytäntöön?
- v. Sovelletaanko näitä seuraamuksia johdonmukaisesti?

53. *Vaikka lainsäädäntö pystytään harvoin panemaan täytäntöön kaikilta osin, oikeusvaltioperiaatteen perusvaatimus on, että lakia on noudatettava. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että valtion elinten on pantava lainsäädäntö tosiasiallisesti täytäntöön. Oikeusvaltion perusajatus menettäisi merkityksensä, jos laki jäisi kuolleeksi kirjaimeksi eikä sitä sovellettaisi ja pantaisi täytäntöön asianmukaisesti.<sup>39</sup> Lainsäädännön täytäntöönpanovelvollisuus on kolmitahoinen: se merkitsee, että yksilöiden on noudatettava lakia, että valtion on kohtuullisesti varmistettava sen noudattaminen ja että julkisia tehtäviä hoitavien on toimittava heille annettun toimivallan rajoissa.*

54. *Lainsäädännön tehokas täytäntöönpano saattaa estyä paitsi viranomaisten lainvastaisen tai huolimattoman toiminnan vuoksi myös siksi, että lainsäädännön laatu vaikeuttaa sen täytäntöönpanoa. Siksi on hyvin tärkeää sekä arvioida ennen lainsäädännön hyväksymistä, onko se käytännössä täytäntöön pantavissa, että tarkistaa jälkikäteen, voidaanko sitä soveltaa ja sovelletaanko sitä tosiasiallisesti. Oikeusvaltion näkökulmasta lainsäädäntöä on siis arvioitava sekä etu- että jälkikäteen.*

55. *Lainsäädännön asianmukaisen täytäntöönpanon voivat estää myös riittävien seuraamusten puuttuminen (lex imperfecta) ja kulloistenkin seuraamusten puutteellinen tai valikoiva täytäntöönpano.*

## 8. Julkisia tehtäviä hoitavat yksityiset toimijat

Onko lainsäädännöllä taattu, että ei-valtiollisiin yhteisöihin, jotka ovat ottaneet hoitaakseen perinteisesti julkisia tehtäviä kokonaan tai osittain ja joiden toimet ja päätökset vaikuttavat tavallisiin ihmisiin samalla tavoin kuin viranomaisten toimet ja päätökset, sovelletaan oikeusvaltion vaatimuksia ja että nämä yhteisöt ovat vastuuvollisia samalla tavoin kuin viranomaiset?<sup>40</sup>

56. *Valtion ja yksityisen sektorin yhteiset toimijat tai yksityiset yhteisöt käyttävät toimivaltaa joillakin sellaisilla aloilla, jotka ovat perinteisesti kuuluneet valtion viranomaisille, kuten rikosseuraamusalalla ja terveydenhuollossa. Oikeusvaltioperiaatetta on sovellettava myös näihin tapauksiin.*

## B. Oikeusvarmuus

### 1. Lainsäädännön saavutettavuus

Onko lainsäädäntö saavutettavaa?

- i. Julkaistaanko kaikki säädökset ennen niiden voimaantuloa?
- ii. Ovatko säädökset helposti saavutettavissa esimerkiksi maksutta internetissä ja/tai virallisessa lehdessä?

### 2. Tuomioistuinten ratkaisujen saavutettavuus

Ovatko tuomioistuinten ratkaisut saavutettavia?

- i. Ovatko tuomioistuinten ratkaisut helposti yleisön saatavilla?<sup>41</sup>
- ii. Ovatko poikkeukset riittävän perusteltuja?

57. Koska tuomioistuinten ratkaisuilla voidaan luoda, kehittää ja selventää oikeutta, niiden saavutettavuus on osa oikeusvarmuutta. Rajoitukset voivat olla perusteltuja yksilöiden oikeuksien suojelemiseksi esimerkiksi alaikäisten kohdalla rikosasioissa.

### 3. Lainsäädännön ennakoitavuus

Ovatko lainsäädännön vaikutukset ennakoitavissa?<sup>42</sup>

- i. Onko säädökset kirjoitettu ymmärrettävällä tavalla?
- ii. Todetaanko uudessa säädöksessä selvästi, kumotaanko tai muutetaanko sillä aiempaa lainsäädäntöä (ja miltä osin)? Sisällytetäänkö muutokset säädöksen konsolidoituun, julkisesti saatavilla olevaan versioon?

58. Ennakoitavuus ei tarkoita pelkästään sitä, että lainsäädäntö on mahdollisuuksien mukaan julkaistava ennen sen täytäntöönpanoa ja että sen vaikutusten on oltava ennakoitavia: tämän lisäksi lainsäädäntö on muotoiltava riittävän täsmällisesti ja selvästi, jotta oikeussubjektit pystyvät säätelemään käyttäytymistään sen edellyttämällä tavalla.<sup>43</sup>

59. Tarvittava ennakoitavuuden aste riippuu kuitenkin lainsäädännön luonteesta. Erityisen tärkeää ennakoitavuus on rikoslainsäädännössä. Ennen konkreettisia vaaratilanteita toteutettavat varotoimet ovat tulleet yhä tärkeämmiksi. Tämä kehitys on perusteltua siksi, että erityisesti teknologian muutoksista johtuvat riskit ovat moninkertaistuneet. Aloilla, joiden lainsäädännössä sovelletaan ennalta varautuvaa lähestymistapaa, kuten riskejä koskevassa lainsäädännössä, valtion toimien edellytykset ilmaistaan kuitenkin huomattavasti muita aloja laveammin ja epätäsmällisemmin, mutta oikeusvaltioperiaate edellyttää, ettei ennakoitavuuden periaatetta jätetä huomiotta.

#### 4. Lainsäädännön pysyvyys ja johdonmukaisuus

Onko lainsäädäntö pysyvää ja johdonmukaista?

- i. Onko lainsäädäntö pysyvää siten, ettei sitä muuteta ilmoittamatta muutoksista kohtuullisen ajoissa etukäteen?<sup>44</sup>
- ii. Sovelletaanko lainsäädäntöä johdonmukaisesti?

60. Lainsäädännön tai sen täytäntöönpanon epävakaus ja epäjohdonmukaisuus voivat vaikuttaa yksilön mahdollisuuksiin suunnitella toimiaan. Pysyvyys ei kuitenkaan ole itsetarkoituksenaan lainsäädännön on myös oltava mukautettavissa muuttuviin olosuhteisiin. Lainsäädäntöä voidaan muuttaa, mutta siitä on keskusteltava julkisesti ja tiedotettava, eikä muutoksia saa tehdä luottamuksensuojan vastaisesti (ks. seuraava jakso).

#### 5. Luottamuksensuoja

Onko luottamuksensuojan periaatteen noudattaminen varmistettu?

61. Luottamuksensuojan periaate on osa Euroopan unionin oikeuden yleistä oikeusvarmuuden periaatetta, joka on johdettu unionin jäsenvaltioiden kansallisesta lainsäädännöstä. Luottamuksensuojan periaate sisältää ajatuksen, että viranomaisten on noudatettava lain lisäksi myös lupauksiaan ja syntyneitä odotuksia. Luottamuksensuojan oppi kieltää pettämisestä vilpittömässä mielessä toimivien, voimassa olevaa lakia noudattavien toimijoiden oikeutettuja odotuksia. Uudet tilanteet voivat kuitenkin poikkeuksellisesti oikeuttaa lainsäädännön muuttamiseen luottamuksensuojan vastaisesti. Tätä oppia sovelletaan paitsi lainsäädäntöön myös yksittäisiin viranomaisten päätöksiin.<sup>45</sup>

#### 6. Taannehtivuuskielto

Onko lainsäädännön taannehtivuus kielletty?

- i. Onko rikoslainsäädännön taannehtivuus kielletty?
- ii. Miltä osin muuta lainsäädäntöä koskee yleinen taannehtivuuskielto?<sup>46</sup>
- iii. Sovelletaanko poikkeuksia, ja jos sovelletaan, millä edellytyksillä?

#### 7. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege)

Sovelletaanko rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta (nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege) (ei rikosta ilman lakia, ei rangaistusta ilman lakia)?

62. Ihmisille on annettava etukäteen tietoa käyttäytymisensä seurauksista. Tämä edellyttää erityisesti rikoslainsäädännön ennakoitavuutta (II.B.3 jakso edellä) ja taannehtivuuden kieltoa. Siviili- ja hallinto-oikeuden alalla taannehtivuus voi vaikuttaa kielteisesti oikeuksiin ja oikeudellisiin etuihin.<sup>47</sup> Rikosoikeuden ulkopuolella yksilöiden oikeuksien taannehtiva rajoittaminen tai uusien velvoitteiden määrääminen heille voi kuitenkin olla sallittavissa, mutta vain, jos se on yleisen edun ja suhteellisuusperiaatteen mukaista (myös ajallisesti). Lainsäätäjän ei pitäisi puuttua siihen, miten tuomioistuimet soveltavat voimassa olevaa lainsäädäntöä.



## 8. Lainvoima<sup>48</sup>

Onko lainvoiman noudattaminen varmistettu?

- i. Onko kaksoisrangaistavuuden kiellon (ne bis in idem) periaatteen noudattaminen varmistettu?
- ii. Voidaanko lainvoimaisia tuomioistuinten ratkaisuja muuttaa?
- iii. Jos voidaan, millä edellytyksillä?

63. *Lainvoima tarkoittaa sitä, että kun muutoksenhaku on lopullisesti ratkaistu, muutosta ratkaisuun ei enää voida hakea. Lainvoimaisia tuomioita on noudatettava, jollei niiden muuttamiseen ole painavia syitä.*<sup>49</sup>

### C. Toimivallan väärinkäytön estäminen<sup>50</sup>

Onko viranomaisten mielivaltaa ja toimivallan väärinkäyttöä vastaan olemassa oikeudelliset takeet?

- i. Jos on, mihin oikeuslähteeseen nämä takeet perustuvat (perustuslakiin, muuhun lainsäädäntöön, oikeuskäytäntöön)?
- ii. Onko harkintavallan käytölle asetettu selvät oikeudelliset rajat, erityisesti toimeenpanoelimen käyttäessä harkintavaltaa hallintotoimissa?<sup>51</sup>
- iii. Onko olemassa järjestelmät harkintavallan väärinkäytön estämiseksi, korjaamiseksi ja rankaisemiseksi? Kun julkisia tehtäviä hoitaville henkilöille annetaan harkintavaltaa, valvotaanko sen käyttöä laillisuusvalvonnan avulla?
- iv. Vaaditaanko viranomaisia perustelemaan asianmukaisesti päätöksensä, etenkin yksilöiden oikeuksia koskevat päätökset? Onko päätösten perustelematta jättäminen pätevä peruste saattaa ne tuomioistuimen arvioitavaksi?

64. *Sisällöllisesti epäoikeudenmukaisiin, kohtuuttomiin, järjenvastaisiin tai sortaviin päätöksiin johtava toimivallan käyttö loukkaa oikeusvaltioperiaatetta.*

65. *Rajattoman harkintavallan antaminen toimeenpanoelimelle on oikeusvaltioperiaatteen vastaista. Siksi tällaisen harkintavallan soveltamisala on määriteltävä lainsäädännössä, suojaksi mielivaltaa vastaan.*

66. *Harkintavallan väärinkäyttöä olisi valvottava tuomioistuinten tai muun riippumattoman tahon tekemien arviointien avulla. Käytettävissä olevien oikeuskeinojen olisi oltava selkeitä ja helposti saavutettavia.*

67. *Myös mahdollisuus käyttää erityisvaltuutettua tai muunlaista riidattomien asioiden ratkaisuelintä voi olla tarkoituksenmukainen.*

68. *Perusteluvollisuuden tulisi koskea myös hallintopäätöksiä.*<sup>52</sup>

## D. Yhdenvertaisuus lain edessä ja syrjimättömyys

### 1. Periaate

Turvataanko perustuslailla yhdenvertaisen kohtelun periaate, valtion sitoutuminen yhdenvertaisuuden edistämiseen ja yksilöiden oikeus vapauteen syrjinnästä?

### 2. Syrjimättömyys<sup>53</sup>

Onko syrjimättömyyden periaatteen noudattaminen varmistettu?

- i. Onko syrjintä kielletty perustuslailla?
- ii. Taataanko syrjimättömyys tosiasiallisesti lainsäädännöllä?
- iii. Määritelläänkö ja kielletäänkö sekä välitön että välillinen syrjintä selvästi perustuslailla ja/tai muulla lainsäädännöllä?

69. *Syrjimättömyyden periaate edellyttää, että perusteeton lailla säädetty tai lakiin perustuva epäyhdenvertainen kohtelu kielletään ja että kaikille ihmisille taataan yhdenvertainen ja tosiasiallinen suojele syrjinnältä rodun, ihonvärin, sukupuolen, kielen, uskonnon, poliittisen tai muun vakaumuksen, kansallisen tai sosiaalisen alkuperän, kansalliseen vähemmistöön kuulumisen, varallisuuden, syntyperän tai muun aseman taikka muun seikan perusteella.*

### 3. Yhdenvertaisuus lainsäädännössä

Onko yhdenvertaisuus lainsäädännössä taattu?

- i. Edellyttääkö perustuslaki, että lainsäädännössä (mukaan lukien alemman asteiset säädökset) noudatetaan periaatetta yhdenvertaisuudesta lainsäädännössä?<sup>54</sup> Onko perustuslain mukaan erilaisen kohtelun oltava objektiivisesti perusteltua?
- ii. Voiko yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisen lainsäädännön saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi?
- iii. Onko tietyillä yksilöillä tai ryhmillä erityisiä lakiin perustuvia erioikeuksia? Perustuvatko nämä poikkeukset ja/tai erioikeudet oikeutettuun tavoitteeseen, ja ovatko ne suhteellisuusperiaatteen mukaisia?
- iv. Onko säädetty erikseen tietyjä ryhmiä, kuten kansallisia vähemmistöjä, koskevista positiivisista toimista keinona korjata rakenteellista epäyhdenvertaisuutta?

70. *Lainsäädännössä on noudatettava yhdenvertaisuuden periaatetta: siinä on kohdeltava keskenään samanlaisia tilanteita samalla tavoin ja keskenään erilaisia tilanteita eri tavoin sekä taattava yhdenvertaisuus suhteessa kaikkiin mahdollisiin syrjintäperusteisiin.*

71. *Esimerkiksi parlamentaarista koskemattomuutta, erityisesti loukkaamattomuutta, ”olisi rajoitettava sääntelyllä, ja tällainen koskemattomuus tulisi aina voida poistaa noudattaen selkeitä ja puolueettomia menettelyjä. Jos sovelletaan loukkaamattomuutta, se olisi poistettava, jollei se kulloisessakin tapauksessa ole perusteltua sekä oikeasuhteista ja välttämätöntä kansanedustuslaitoksen demokraattisen työskentelyn ja poliittisen opposition oikeuksien suojaamiseksi”.*<sup>55</sup>

72. *"Lailla olisi säädettävä, ettei syrjintäkielto estä ylläpitämästä tai toteuttamasta tilapäisiä erityistoimia, joiden tarkoituksena on joko estää tai korvata sellaista haittaa, joka henkilöille aiheutuu tiettyyn ryhmään kuulumisesta, tai helpottaa heidän täysimittaista osallistumistaan kaikilla elämänaioilla. Näitä toimia ei saisi jatkaa sen jälkeen, kun aiottu tavoitteet on saavutettu."*<sup>56</sup>

#### 4. Yhdenvertaisuus lain edessä

Onko yhdenvertaisuus lain edessä taattu?

- i. Säädetäänkö kansallisessa oikeusjärjestyksessä selvästi, että lakia sovelletaan yhdenvertaisesti jokaiseen, riippumatta rodusta, ihonväristä, sukupuolesta, kielestä, uskonnosta, poliittisesta tai muusta vakaumuksesta, kansallisesta tai sosiaalisesta alkuperästä, kansalliseen vähemmistöön kuulumisesta, varallisuudesta, syntyperästä tai asemasta?<sup>57</sup> Säädetäänkö kansallisessa oikeusjärjestyksessä, että erilaisen kohtelun on oltava objektiivisesti perusteltua, pohjaututtava perusteltuun tavoitteeseen ja oltava suhteellisuusperiaatteen mukaista?<sup>58</sup>
- ii. Onko syrjivää tai epäyhdenvertaista lainsäädännön soveltamista vastaan käytettävissä tehokas oikeuskeino?<sup>59</sup>

73. *Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että laki koskee yleisesti kaikkia. Tämä tarkoittaa, että lakia on sovellettava yhdenvertaisesti ja se on pantava täytäntöön yhdenmukaisesti. Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan ole pelkästään muodollinen edellytys, vaan sen on toteuduttava aineellisesti yhdenvertaisena kohteluna. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on mahdollisesti sallittava – ja saatetaan jopa edellyttää – erilaista kohtelua. Esimerkiksi positiivinen erityiskohtelu voi tietyissä rajoitetuissa olosuhteissa olla keino varmistaa aineellinen yhdenvertaisuus, jotta pystytään korjaamaan aiempi epäedullinen asema tai syrjäyttäminen."*<sup>60</sup>

#### E. Oikeuden saavutettavuus<sup>61</sup>

##### 1. Riippumattomuus ja puolueettomuus

###### a. Oikeuslaitoksen riippumattomuus

Onko oikeuslaitoksen riippumattomuudesta annettu riittävät perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön perustuvat takeet?

- i. Onko oikeuslaitoksen riippumattomuuden peruseriaateista, kuten tuomarinimitysten menettelyjen ja edellytysten objektiivisuudesta, tuomarien virassapysymisoikeudesta, heihin kohdistuvasta kurinpidosta ja heidän erottamisestaan, säädetty perustuslailla tai muulla lainsäädännöllä?<sup>62</sup>
- ii. Nimitetäänkö tuomarit eliniäksi tai eläkeikään saakka? Rajoittuvatko erottamisperusteet lailla säädettyjen kurinpito- tai rikossäännösten vakavaan rikkomiseen vai siihen, ettei tuomari enää kykene hoitamaan tuomarin tehtäviä? Onko sovellettavasta menettelystä säädetty selvästi lailla? Onko yksittäisen tuomarin käytettävissä oikeuskeinot erottamispäätöksen riittäuttamiseksi?<sup>63</sup>
- iii. Onko kurinpitotoimien perusteet määritelty selvästi, ja rajoittuvatko seuraamukset tahallisiin rikoksiin ja törkeään huolimattomuuteen?<sup>64</sup>

- iv. Vastaako näistä menettelyistä riippumaton elin?65
- v. Kuuluuko tähän elimeen muitakin kuin tuomareita?
- vi. Perustuvatko tuomarien nimittäminen ja ylentäminen asianmukaisesti perusteisiin, kuten pätevyyteen, rehellisyyteen ja kokemukseen?66 Onko näistä edellytyksistä säädetty lailla?
- vii. Millä edellytyksillä tuomari voidaan siirtää toiseen tuomioistuimeen? Vaaditaanko siirtoon tuomarin suostumus? Voiko tuomari hakea muutosta siirtopäätökseen?
- viii. Onko olemassa riippumaton tuomioistuinneuvosto? Onko se perustettu perustuslailla tai muulla oikeuslaitosta koskevalla lailla?67 Jos on, ovatko tuomarit sekä lakimiehet ja yleisö asianmukaisesti edustettuina neuvostossa?68
- ix. Voivatko tuomarit valittaa tuomioistuinneuvostolle riippumattomuutensa loukkaamisesta?
- x. Onko oikeuslaitoksen taloudellinen riippumattomuus taattu? Onko tuomioistuimille erityisesti myönnetty riittävät resurssit, ja sisältääkö valtion talousarvio erillisen oikeuslaitosta koskevan kohdan, jonka määrärahoja toimeenpanoelin ei saa vähentää, ellei vähennystä tehdä yleisenä palkkaukseen kohdistuvana toimenpiteenä?69 Kuullaanko oikeuslaitosta tai tuomioistuinneuvostoa talousarvioprosessissa?
- xi. Rajoittuvatko syyttäjien tehtävät pääasiassa rikoslainkäytön alaan?70
- xii. Koetaanko oikeuslaitos riippumattomaksi? Mikä on yleinen käsitys mahdollisesta poliittisesta vaikuttamisesta tai manipuloinnista tuomarien/syyttäjien nimittämisen ja ylentämisen yhteydessä ja heidän ratkaisutoiminnassaan yksittäistapauksissa? Jos tällaisia asiattomia vaikuttamis- tai manipulointirytyksiä esiintyy, puolustaako tuomioistuinneuvosto tuomareita tehokkaasti niitä vastaan?
- xiii. Noudattavatko tuomarit järjestelmällisesti syyttäjien vaatimuksia (suosien syyttäjien näkemyksiä)?
- xiv. Onko tuomarien palkkaus oikeudenmukainen ja riittävä?
- xv.

74. *Oikeuslaitoksen on oltava riippumaton. Riippumattomuus tarkoittaa, ettei oikeuslaitos toimi ulkopuolisen painostuksen eikä etenkin toimeenpanoelimen poliittisen vaikuttamisen tai manipuloinnin alaisena. Tämä vaatimus on erottamaton osa toimivallan jaon demokraattista peruseriaatetta. Tuomareihin ei saisi kohdistua poliittista vaikuttamista ja manipulointia.*

75. *Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on nostanut esiin neljä tuomioistuinten riippumattomuuden osatekijää: jäsenten nimittämistapa, jäsenten toimikausi, takeet ulkopuolista painostusta vastaan – muun muassa määräraha-asioissa – sekä yleinen käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta.*<sup>71</sup>

76. *Toimikausien määräaikaisuus tai uudistettavuus saattaa johtaa tuomarien riippuvuuteen siitä viranomaisesta, joka on nimittänyt heidät tai jolla on toimivalta nimittää heidät uudelleen.*

77. *Erottamista koskeva lainsäädäntö saattaa kannustaa peiteltyihin seuraamuksiin.*

78. *Kurinpitoseuraamuksiin johtavat rikkomukset ja niiden oikeudelliset seuraukset olisi määriteltävä selvästi lainsäädännössä. Kurinpitojärjestelmän olisi täytettävä vaatimukset oikeudenmukaisesta prosessista, jossa asia käsitellään oikeudenmukaisesti ja ratkaisuun voi hakea muutosta (ks. II.E.2 jakso jäljempänä).*

79. *On tärkeää, etteivät tuomarien nimittäminen ja ylentäminen perustu poliittisiin tai henkilökohtaisiin näkökohtiin, ja tämän varmistamiseksi järjestelmää olisi valvottava jatkuvasti.*

80. Vaikka tuomarin siirtäminen toiseen tuomioistuimeen ilman hänen suostumustaan voi joissakin tapauksissa olla laillinen seuraamus, sitä saatetaan käyttää myös eräänlaisena poliittisena keinona, joka on lavastettu seuraamukseksi.<sup>72</sup> Tällainen siirto on kuitenkin periaatteessa oikeutettu, kun se tehdään instituution perustellun uudelleenorganisoinnin yhteydessä.

81. ”Tarkoituksenmukainen keino taata oikeuslaitoksen riippumattomuus on se, että riippumattomalla tuomioistuinneuvostolla on ratkaiseva vaikutusvalta tuomarien nimittämistä ja uraa koskeviin päätöksiin”. Tuomioistuinneuvostoilla ”olisi oltava monipuolinen kokoonpano, jonka jäsenistä huomattava osa, jopa enemmistö, on tuomareita.”<sup>73</sup> Tämä on tehokkain tapa varmistaa, että tuomarien valintaa ja uraa koskeva päätöksenteko on riippumatonta hallituksesta ja hallinnosta.<sup>74</sup> Voi kuitenkin olla muitakin hyväksyttäviä tapoja nimittää riippumaton oikeuslaitos.

82. Toimeenpanoelimelle voidaan antaa rooli tuomioistuinneuvostossa vain niissä valtioissa, joissa pitkän ajan kuluessa muovautuneet oikeusperinteet ja oikeuskulttuuri rajaavat tätä toimivaltaa. Sen sijaan kansanedustuslaitoksen osallistumiseen liittyy politisoitumisen riski.<sup>75</sup> Jos tuomioistuinneuvostossa on pelkästään tuomareita, riskinä on vaikutelma itsesuojelusta, oman edun tavoittelusta ja kollegojen suosimisesta. Tuomioistuinneuvoston kokoonpanossa on vältettävä sekä politisoitumista että korporatismia.<sup>76</sup> Tuomarien ja maallikkojäsenten välille olisi löydettävä asianmukainen tasapaino.<sup>77</sup> Muiden hallinnonalojen osallistuminen ei saa aiheuttaa sitä riskiä, että neuvoston jäseniin ja koko oikeuslaitokseen vaikutetaan asiattomasti.<sup>78</sup>

83. Resurssien riittävyys on tärkeää varmistettaessa oikeuslaitoksen riippumattomuutta valtion laitoksista ja yksityisistä tahoista siten, että oikeuslaitos voi hoitaa tehtävänsä rehellisesti ja tehokkaasti ja siten edistää yleisön luottamusta oikeuteen ja oikeusvaltioon.<sup>79</sup> Toimeenpanoelimen toimivalta karsia oikeuslaitoksen määrärahoja on yksi esimerkki tavoista, joilla oikeuslaitoksen resursseihin saatetaan kohdistaa asiattonta painetta.

84. Ylimmän syyttäjän viraston ei saa antaa puuttua tuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin oman rikoslainkäyttöroolinsa ulkopuolisissa asioissa – esimerkiksi siten kuin Venäjän tsaarin- ja neuvostovallan aikaisessa prokuratura-mallissa toimittiin. Tällainen toimivalta kyseenalaistaisi oikeuslaitoksen toiminnan ja uhkaisi sen riippumattomuutta.<sup>80</sup>

85. Edellä esitetyt xii-xiv luetelmakohtien kriteerit koskevat ennen kaikkea yleistä käsitystä oikeuslaitoksen riippumattomuudesta. Syyttäjien näkemyksen suosiminen on yksi esimerkki riippumattomuuden puuttumisesta, jota saattaa vielä pahentaa ”vääristä” ratkaisusta johtuvien seuraamusten mahdollisuus. Myös oikeudenmukainen ja riittävä palkkaus on käytännön näkökohta, joka liittyy oikeuslaitoksen taloudelliseen itsenäisyyteen. Se on keino estää korruptiota, joka voi vaarantaa oikeuslaitoksen riippumattomuuden paitsi suhteessa muihin hallinnonaloihin myös suhteessa yksilöihin.<sup>81</sup>

## b. Yksittäisten tuomarien riippumattomuus

Onko yksittäisten tuomarien riippumattomuudesta säädetty riittävät takeet perustuslailla ja muulla lainsäädännöllä?

- i. Valvovatko tuomioistuinten toimintaa ylemmät tuomioistuimet – muutoinkin kuin muutoksenhaun yhteydessä – tai tuomioistuinten presidentit, toimeenpanoelin taikka muut julkiset elimet?
- ii. Takaako perustuslaki oikeuden toimivaltaiseen tuomariin (lailla säädettyyn lailliseen tuomariin)<sup>82</sup>?
- iii. Määritelläänkö lainsäädännössä selvästi, mikä tuomioistuin on kulloinkin toimivaltainen? Sisältyykö lainsäädäntöön säännöt mahdollisen toimivaltaristiriidan ratkaisemiseksi?
- iv. Jaetaanko asiat käsiteltäväksi objektiivisten ja läpinäkyvien kriteerien perusteella? Voidaanko tuomari sulkea pois asian käsittelystä muutoin kuin jos asianosaisen tai tuomarin itsensä pyyntö esteelliseksi toteamisesta katsotaan perustelluksi?<sup>83</sup>

86. *Yksittäisten tuomarien riippumattomuus valtion lainsäädäntöelimestä ja erityisesti toimeenpanoelimestä on varmistettava samoin kuin oikeuslaitoksen riippumattomuus näistä.*

87. *Mahdollisuus hakea tuomioistuinten ratkaisuihin muutosta ylemmässä tuomioistuimessa on oikeuslaitosten yhteinen tekijä, ja sen on oltava ainoa keino arvioida sitä, miten tuomarit soveltavat lakia. Tuomarit eivät saa olla tuomarikollegojensa valvottavana eivätkä varsinkaan esimerkiksi virkamiesten käyttämän hierarkkisen toimeenpanovallan alaisena. Tällainen valvonta olisi ristiriidassa tuomarien yksilöllisen riippumattomuuden kanssa ja loukkaisi siten oikeusvaltioperiaatetta.<sup>84</sup>*

88. *”Laillisen tuomarin takaamisessa voidaan nähdä kaksi ulottuvuutta. Toinen ulottuvuus liittyy tuomioistuimeen kokonaisuutena. Toinen liittyy kutakin asiaa käsittelevään yksittäiseen tuomariin tai tuomarikokoonpanoon. Ei riitä, että pelkästään kussakin asiassa toimivaltainen tuomioistuin (tai tuomioistuinlinja) määrätään ennalta. Ennalta on määrättävä myös se järjestys, jossa asiat jaetaan yksittäisten tuomarien (tai tuomarikokoonpanojen) käsiteltäväksi tuomioistuimessa, eli tämän järjestyksen on perustuttava yleisiin objektiivisiin periaatteisiin.”<sup>85</sup>*

c. Oikeuslaitoksen puolueettomuus<sup>86</sup>

Onko perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä nimenomaiset säännöt oikeuslaitoksen puolueettomuudesta?<sup>87</sup>

- i. Mikä on yleinen käsitys oikeuslaitoksen ja yksittäisten tuomarien puolueettomuudesta?
- ii. Esiintyykö oikeuslaitoksessa korruptiota? Onko oikeuslaitoksen korruptiota vastaan ryhdytty erityisiin toimiin (esim. edellyttämällä varallisuusilmoituksia)? Mikä on yleinen käsitys tästä asiasta?<sup>88</sup>

89. *Oikeuslaitoksen puolueettomuus on varmistettava sekä käytännössä että lainsäädännössä. Perinteisesti ilmaistuna – kuten esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä –, ”justice must not only be done, it must also be seen to be done” (”ei riitä, että oikeus toteutuu, vaan sen toteutumisen on myös oltava nähtävissä”).<sup>89</sup> Tämä edellyttää sekä*

*objektiivista että subjektiivista puolueettomuutta. Yleinen käsitys voi auttaa arvioimaan, onko oikeuslaitos käytännössä puolueeton.*

90. *Varallisuusilmoitus on keino torjua korruptiota, koska se voi tuoda esiin eturistiriitoja ja mahdollisesti johtaa epätavallisten tulojen selvittämiseen.*<sup>90</sup>

d. Syyttäjälaitos: riippumattomuus ja valvonta

Onko syyttäjälaitoksen riittävä riippumattomuus varmistettu?

- i. Onko syyttäjälaitoksella riittävä itsenäisyys valtiojärjestelmässä? Toimiiko se lain eikä poliittisen tarkoituksenmukaisuuden perusteella?<sup>91</sup>
- ii. Saako toimeenpanoelin antaa syyttäjille tapauskohtaisia ohjeita yksittäistapauksissa? Jos saa, perustellaanko ohjeet, annetaanko ne kirjallisesti, ja ovatko ne julkisesti tarkasteltavissa?<sup>92</sup>
- iii. Saako ylempi syyttäjä antaa suoria ohjeita alemmalle syyttäjälle yksittäistapauksessa? Jos saa, perustellaanko ohjeet, ja annetaanko ne kirjallisesti?
- iv. Onko olemassa järjestelmä, jonka avulla alempi syyttäjä voi kiistää ohjeen pätevyyden sen lainvastaisuuden tai asiattomien perusteiden vuoksi?
- v. Voiko ohjeen pätevyyden kiistävä syyttäjä myös pyytää tulla korvatuksi toisella syyttäjällä?<sup>93</sup>
- vi. Onko syyttäjän tehtävän päättäminen sallittua vain hänen saavuttaessaan eläkeiän tai kurinpitotarkoituksissa, vai nimitetäänkö syyttäjät suhteellisen pitkäksi toimikaudeksi, jota ei voida uudistaa?<sup>94</sup>
- vii. Onko näistä asioista ja syyttäjien tehtävän päättämisen perusteista säädetty selvästi lailla?<sup>95</sup>
- viii. Onko yksittäisen syyttäjän käytettävissä oikeuskeinot, joilla tehtävän päättämistä koskevan päätöksen voi saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi?<sup>96</sup>
- ix. Perustuuko syyttäjien nimittäminen, siirtäminen ja ylentäminen objektiivisiin perusteisiin, erityisesti pätevyyteen, rehellisyyteen ja kokemukseen, eikä poliittisiin näkökohtiin? Onko näistä periaatteista säädetty lailla?
- x. Onko syyttäjien palkkaus oikeudenmukainen ja riittävä?<sup>97</sup>
- xi. Onko yleisenä käsityksenä, että syytepolitiikka mahdollistaa lain valikoivan täytäntöönpanon?
- xii. Valvovatko tuomioistuimet syyttäjien toimintaa?

91. *Ei ole olemassa yleistä normia, joka koskisi syyttäjälaitoksen järjestämistä, etenkin syyttäjät nimittävää viranomaista tai syyttäjälaitoksen sisäistä organisointia. Syyttäjäviranomaisille on kuitenkin varmistettava riittävä itsenäisyys suojaksi asiattomalta poliittiselta vaikuttamiselta. Laillisuusperiaatteen mukaisesti syyttäjälaitoksen tulee toimia ainoastaan lain nojalla ja lain mukaisesti.*<sup>98</sup> *Tämä ei estä antamasta syyttäjäviranomaisille lainsäädännöllä jonkinasteista harkintavaltaa päätettäessä, pannaanko rikosoikeudenkäynti vireille vai ei (tarkoituksenmukaisuusperiaate).*<sup>99</sup>

92. *Riippumattomuus on varmistettava myös syyttäjälaitoksen sisällä. Syyttäjille ei saa antaa tiukkoja hierarkkisia ohjeita jättämättä heille minkäänlaista harkintavaltaa, ja heidän on voitava jättää noudattamatta lainvastaisia ohjeita.*

93. *Syyttäjälaitosta koskevat soveltuvien osin samat näkökohdat kuin oikeuslaitosta: muun muassa se, että on arvioitava sekä lainsäädäntöä että sen soveltamiskäytäntöä.*

94. Myös syyttäjien osalta<sup>100</sup> riittävä palkkaus on tärkeä riippumattomuuden osatekijä ja tae korruptiota vastaan.

95. Syyttäjälaitoksen puolueellisuus voi johtaa asiattomiin tai valikoiviin syytetoimiin erityisesti valtaapitävien tai valtaa lähellä olevien puolesta. Tämä vaarantaisi oikeuslaitoksen asianmukaisen toiminnan ja siten myös oikeusvaltion toteutumisen. Yleinen käsitys on tärkeä tällaisen puolueellisuuden tunnistamisessa.

96. Kuten muillakin aloilla, myös syyttäjälaitoksen osalta on tärkeää oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistamiseksi, että yksilöillä, joiden oikeuksiin on puututtu, on käytettävissään oikeuskeino.

e. Asianajajalaitoksen riippumattomuus ja puolueettomuus

Onko asianajajalaitoksen riippumattomuus ja puolueettomuus varmistettu?

- i. Onko valtiossa tunnustettu, järjestäytynyt ja riippumaton asianajajakunta (asianajajalaitos)?<sup>101</sup>
- ii. Onko asianajajalaitoksen toiminnalla oikeudellinen perusta, ja perustuuko se riippumattomuuden, luottamuksellisuuden ja ammattietiikan periaatteisiin sekä eturistiriitojen välttämiseen?
- iii. Säännelläänkö pääsyä asianajajien palveluihin objektiivisesti ja riittävän avoimesti, myös palkkioiden ja oikeusavun osalta?
- iv. Onko asianajajalaitoksella käytössään tehokkaat ja oikeudenmukaiset kurinpitomenettelyt?
- v. Minkälainen on yleinen käsitys asianajajalaitoksen riippumattomuudesta?

97. Asianajajalaitoksella on välttämätön rooli oikeuslaitoksen avustamisessa. Siksi on ratkaisevan tärkeää, että asianajajalaitos on organisoitu tavalla, joka varmistaa sen riippumattomuuden ja asianmukaisen toiminnan. Tämä edellyttää, että asianajajalaitoksen riippumattomuudesta säädetään pääpiirteittäin lainsäädännöllä ja että pääsy asianajajien palveluihin on riittävän avoin taatakseen tosiasiallisen oikeuden oikeudelliseen neuvontaan. Asianajajien riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi tarvitaan tehokkaat ja oikeudenmukaiset rikosoikeudelliset ja kurinpitomenettelyt.

98. Ammattietiikka edellyttää muun muassa, että ”lakimiehen on säilytettävä riippumattomuutensa ja oltava tällaisen riippumattomuuden suojaama neuvoessaan ja edustaessaan asiakkaitaan puolueettomasti”<sup>102</sup>. Lakimiehen ”on aina säilytettävä korkein vilpittömyyden, rehellisyyden ja oikeudenmukaisuuden taso suhteessa asiakkaisiinsa, tuomioistuimeen, kollegoihin ja kaikkiin, joiden kanssa hän on ammatillisesti tekemisissä”,<sup>103</sup> ”lakimies ei saa ottaa vastaan tehtävää, jossa asiakkaan etu on ristiriidassa lakimiehen oman edun kanssa”,<sup>104</sup> ja hänen ”on asetettava asiakkaan etu tärkeimmälle sijalle”.<sup>105</sup>



## 2. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti<sup>106</sup>

### a. Oikeus oikeudenkäyntiin

Onko yksilöillä tosiasiallinen oikeus oikeudenkäyntiin?

- i. Asiavaltuus (kanneoikeus): Onko yksilöillä helposti saavutettava ja tosiasiallinen mahdollisuus saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi yksityinen tai julkinen teko, jolla loukataan hänen oikeuksiaan?<sup>107</sup>
- ii. Onko oikeus puolustukseen taattu, myös tehokkaan oikeusavun keinoin?<sup>108</sup> Jos on, mihin oikeuslähteeseen tämä tae perustuu?
- iii. Onko oikeusapua saatavilla oikeuden toteutumisen sitä edellyttäessä asianosaisille, joilla ei ole riittävästi varoja maksaa oikeudellisesta avusta?<sup>109</sup>
- iv. Ovatko muotovaatimukset,<sup>110</sup> määrääjat<sup>111</sup> ja tuomioistuinten maksut kohtuullisia?<sup>112</sup>
- v. Onko oikeutta käytännössä helppo saada?<sup>113</sup> Minkälaisilla toimilla se tehdään helpoksi?
- vi. Onko yleisön saatavilla heille soveltuvaa tietoa oikeuslaitoksen toiminnasta?

99. *Yksilöt eivät tavallisesti pysty panemaan oikeudenkäyntiä vireille itse. Siksi oikeusapu on ratkaisevan tärkeää, ja sitä on oltava kaikkien saatavilla. Oikeusapua on annettava myös niille, joilla ei ole varaa maksaa siitä.*

100. *Kysymykseen oikeudesta oikeudenkäyntiin liittyy useita menettelyllisiä esteitä, jotka voivat vaarantaa oikeuden saatavuuden. Liialliset muotovaatimukset voivat johtaa siihen, että jopa vakavia ja perusteltuja asioita jätetään tutkimatta. Muotovaatimusten monimutkaisuuden vuoksi saattaa myös olla välttämätöntä turvautua lakimieheen jopa yksinkertaisissa asioissa, joiden taloudellinen merkitys on vähäinen. Tuomioistuinmenettelyjen helpottamiseksi olisi oltava saatavilla yksinkertaistettuja, yleisölle helposti saavutettavia vakiolomakkeita.*

101. *Hyvin lyhyet määrääajat saattavat käytännössä estää yksilöitä käyttämästä oikeuksiaan. Kalliit maksut voivat saada monet, etenkin pienituloiset, luopumaan oikeudenkäynnin vireillepanosta asiassaan.*

102. *Edellä oleviin menettelyllisiä esteitä koskeviin kysymyksiin annetuista vastauksista olisi voitava päätellä alustavasti, miten oikeus oikeudenkäyntiin on taattu. Jotta vastaus olisi tyhjentävä, olisi kuitenkin otettava huomioon yleinen käsitys näistä asioista.*

103. *Oikeuslaitos ei saa näyttäytyä yleisöön nähden etäisenä ja salaperäisyyden verhoamana. Hyvä tapa lähentää oikeuslaitosta yleisöön on julkaista erityisesti internetissä selkeää tietoa siitä, miten asia pannaan vireille tuomioistuimessa. Tiedon on oltava helposti saavutettavissa koko väestölle, myös haavoittuville ryhmille, ja sen on oltava saatavilla myös kansallisten vähemmistöjen ja/tai maahanmuuttajien kielillä. Alioikeudet on sijoitettava tarkoituksenmukaisesti eri puolille maata, ja oikeustalojen on oltava esteettömästi saavutettavia.*

b. Syyttömyysolettama<sup>114</sup>

Onko syyttömyysolettama taattu?

- i. Onko syyttömyysolettama taattu lainsäädännöllä?
- ii. Onko todistustaakasta annettu selvät ja oikeudenmukaiset säännöt?
- iii. Onko annettu oikeudelliset takeet, joiden tarkoituksena on estää muita valtioelimiä ottamasta kantaa syytetyn syyllisyyteen?<sup>115</sup>
- iv. Onko oikeus pysyä vaiti ja olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä tai perheenjäsentensä syyllisyyden selvittämiseen varmistettu lainsäädännöllä ja käytännössä?<sup>116</sup>
- v. Onko kohtuuttoman pitkää tutkintavankeutta vastaan annettu takeet?<sup>117</sup>

104. Syyttömyysolettama on tärkeä tekijä varmistettaessa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Syyttömyysolettaman takaamiseksi todistustaakan on oltava syyttäjällä.<sup>118</sup> Vaadittavaa näyttöä koskevien sääntöjen ja käytännön on oltava selvät ja oikeudenmukaiset. On vältettävä tilanteita, joissa muut valtioelimet vaikuttavat toimivaltaiseen tuomioistuinviranomaiseen tahattomasti tai tahallisesti esittämällä ennakoarvioita asian tosiseikoista. Sama koskee tiettyjä yksityisiä mielipidelähteitä, kuten joukkoviestimiä. Kohtuuttoman pitkä tutkintavankeus saatetaan käsittää ennalta annetuksi tuomioksi syytetyn syyllisyydestä.<sup>119</sup>

## c. Muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökohdat

Onko muista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista säädetty lailla, ja sovelletaanko niitä käytännössä?

- i. Onko oikeuskeinojen tasapuolisuus taattu lainsäädännöllä? Onko se varmistettu käytännössä?<sup>120</sup>
- ii. Onko olemassa säännöt, jotka kieltävät lainvastaisesti hankitun näytön?<sup>121</sup>
- iii. Käynnistetäänkö oikeudenkäynnit ja tekevätkö tuomioistuimet ratkaisunsa ilman aiheetonta viivytystä?<sup>122</sup> Onko käytettävissä oikeuskeino oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoa vastaan?<sup>123</sup>
- iv. Onko oikeudenkäyntien osapuolille varmistettu oikeus saada tuomioistuimen asiakirjat ja tiedostot nähtäväkseen oikea-aikaisesti?<sup>124</sup>
- v. Onko oikeus tulla kuulluksi taattu?<sup>125</sup>
- vi. Perustellaanko tuomiot asianmukaisesti?<sup>126</sup>
- vii. Ovatko oikeudenkäynnit ja tuomiot julkisia, lukuun ottamatta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 vastaajan poissa ollessa käytäviä oikeudenkäyntejä?
- viii. Onko käytettävissä muutoksenhakumenettelyt, erityisesti rikosasioissa?<sup>127</sup>
- ix. Annetaanko tuomioistuinten tiedoksiannot asianmukaisesti ja joutuisasti?

105. Rikosoikeuden osalta oikeus hakea muutosta tuomioistuimen ratkaisuun taataan nimenomaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa sekä kansalisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 5 kappaleessa. Yleisesti tämä oikeus taataan Amerikan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen h kohdassa. Muutoksenhakuoikeus on oikeusvaltion yleisperiaate, josta usein säädetään kansallisella lainsäädännöllä perustuslain tai muun lain tasolla, erityisesti rikosoikeuden alalla. Tuomioistuimeen, jonka ratkaisuihin ei voi hakea muutosta, liittyisi mielivaltaisen toiminnan riski.

106. Kaikki edellä tarkastellut näkökohdat, jotka koskevat oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, ovat johdettavissa tämän oikeuden määritelmästä sellaisena kuin se on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja täsmennettynä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Nämä säännöt varmistavat, että oikeussubjektit osallistetaan asianmukaisesti koko oikeudenkäyntiprosessiin.

d. Tuomioistuinten ratkaisujen tehokkuus

Ovatko tuomioistuinten ratkaisut tehokkaita?

- i. Pannaanko tuomioistuinten ratkaisut täytäntöön tehokkaasti ja joutuisasti?<sup>128</sup>
- ii. Valitetaanko kansallisiin tuomioistuihin ja/tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen usein tuomioiden täytäntöönpanon laiminlyönnistä?
- iii. Minkälainen on yleinen käsitys tuomioistuinten ratkaisujen tehokkuudesta?

107. Tuomioistuinten ratkaisut ovat keskeisiä perustuslain ja muun lainsäädännön täytäntöönpanon kannalta. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeusvaltioperiaate yleisesti ottaen jäisivät vaille sisältöä, jos tuomioistuinten ratkaisuja ei pantaisi täytäntöön.

### 3. Perustuslainmukaisuuden tuomioistuinvalvonta (jos käytössä)

Onko perustuslainmukaisuuden tuomioistuinvalvonta varmistettu valtioissa, joissa on mahdollisuus perustuslainmukaisuuden arviointiin (erikoistuneissa perustuslakituomioistuimissa tai ylimmissä tuomioistuimissa)?

- i. Onko yksilöillä tosiasiallinen mahdollisuus saattaa yleisten toimien perustuslainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi, eli voivatko yksilöt pyytää lain perustuslainmukaisuuden arviointia suoralla kanteella tai tekemällä perustuslakia koskevan väitteen tavanomaisissa oikeudenkäynneissä?<sup>129</sup> Minkälaista kanneintressiä heiltä edellytetään?
- ii. Onko yksilöillä tosiasiallinen mahdollisuus saattaa yksittäisten heitä koskevien toimien perustuslainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi, eli voivatko yksilöt pyytää hallintotoimien tai tuomioistuinten ratkaisujen perustuslainmukaisuuden arviointia suoralla kanteella tai tekemällä perustuslakia koskevan väitteen?<sup>130</sup>
- iii. Onko kansanedustuslaitoksella ja toimeenpanoelimellä velvollisuus uutta lainsäädäntöä tai alemman asteisia säädöksiä antaessaan ottaa huomioon perustuslakituomioistuimen tai vastaavan elimen antamat perustelut? Ottavatko ne nämä perustelut huomioon käytännössä?
- iv. Korjaako kansanedustuslaitos tai toimeenpanoelin perustuslakituomioistuimen tai vastaavan elimen havaitsemat lainsäädännön/alempien asteisten säädösten puutteellisuudet kohtuullisessa ajassa?

- vi. Jos tavallisen tuomioistuimen antama ratkaisu kumotaan perustuslain vastaisuutta koskevassa valitusoikeudenkäynnissä, otetaanko asia uudelleen käsiteltäväksi ja ratkaistaanko se tavallisessa tuomioistuimessa ottaen huomioon perustuslakituomioistuimen tai vastaavan elimen antamat perustelut?<sup>131</sup>
- vii. Jos kansanedustuslaitos valitsee perustuslakituomioistuimen tuomarit, edellyttääkö päätös määränemmistöä<sup>132</sup> ja muita tasapainoisen kokoonpanon takeita?<sup>133</sup>
- viii. Valvovatko valtion toimeenpanoelin ja/ tai lainsäädäntöelin perustuslainmukaisuutta ennakolta?

108. Venetsian komissio suosittelee tavallisesti perustuslakituomioistuimen tai vastaavan elimen perustamista. Olennaista on taata valtion toimien ja lainsäädännön perustuslainmukaisuus tosiallisesti. Perustuslainmukaisuus voidaan varmistaa myös muilla keinoilla. Esimerkiksi Suomen laki mahdollistaa sekä perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnan eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, että jälkikäteisen valvonnan tuomioistuimissa sellaisissa tapauksissa, joissa säännöksen soveltaminen johtaisi ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa. Suomen kansallisissa oloissa tämä mekanismi on osoittautunut riittäväksi.<sup>134</sup>

109. Perustuslainmukaisuuden täysimittainen arviointi tuomioistuimessa on kaikkein tehokkain keino varmistaa perustuslain noudattaminen, ja siihen liittyy useita näkökohtia, joita edellä käsitellään yksityiskohtaisesti. Ensinnäkin asiavaltuus on hyvin tärkeä tekijä: jos mahdollisuus pyytää perustuslainmukaisuuden arviointia annetaan ainoastaan valtion lainsäädäntö- tai toimeenpanoelimelle, tämä voi vakavasti rajoittaa arvioitavien asioiden määrää ja siten arvioinnin laajuutta. Siksi yksilöiden oikeutta perustuslainmukaisuuden arviointiin on kehitetty useimmissa maissa ainakin Euroopassa.<sup>135</sup> Tämä oikeus voi olla välitön tai välillinen (väitteen tekeminen tavallisessa tuomioistuimessa, joka saattaa asian perustuslakituomioistuimen käsiteltäväksi).<sup>136</sup> Toiseksi, perustuslainmukaisuuden kannalta arvioitavien toimien lajia ei tulisi rajoittaa: sekä (yleisiä) normatiivisia että yksilöllisiä (hallinnollisia tai tuomioistuinten tekemiä) toimia on voitava arvioida. Yksityiseltä hakijalta voidaan kuitenkin edellyttää yksilöllistä intressiä.

110. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin edellyttää tuomioistuinten kaikkien ratkaisujen täytäntöönpanoa, myös perustuslakituomioistuimen osalta. Pelkkä perustuslain vastaisen lainsäädännön kumoaminen ei riitä poistamaan kaikkia loukkauksen vaikutuksia, ja se olisi joka tapauksessa mahdotonta silloin, kun lainsäädäntötoimi on laiminlyöty vastoin perustuslakia.

111. Siksi tässä asiakirjassa korostetaan, että kansanedustuslaitosten on tärkeää säätää perustuslakituomioistuimen tai vastaavan elimen päätöksen mukaista lainsäädäntöä.<sup>137</sup> Lainsäädäntö- ja toimeenpanoelimestä sanottu pätee myös tuomioistuihin: niiden on käsiteltävä uudelleen asiat, joissa perustuslakituomioistuin on todennut toimitun perustuslain vastaisesti, ja käsittelyn on pohjauduttava perustuslakituomioistuimen perusteluihin.

112. ”Perustuslakituomioistuimen legitimizeetti ja sen ratkaisujen hyväksyminen yhteiskunnassa voivat hyvin paljon riippua siitä, missä määrin tuomioistuin ottaa huomioon erilaiset kyseessä olevat yhteiskunnan arvot, vaikka nämä joutuisivatkin yleensä väistymään yhteisten arvojen hyväksi. Tämän vuoksi näiden tuomioistuinten kokoonpanoa koskevissa säännöissä on oltava sisäänrakennettuna tasapaino, joka varmistaa erilaisten herkkien arvojen kunnioittamisen”.<sup>138</sup> Määränemmistö edellyttää poliittista kompromissia ja on keino varmistaa tasapainoinen kokoonpano, kun millään osapuolella tai koalitiolla ei ole tällaista enemmistöä.

113. Myös niissä valtioissa, joissa perustuslainmukaisuuden jälkikäteisvalvonta perustuslakituomioistuimessa tai ylimmässä tuomioistuimessa on mahdollista, valtion

*toimeenpanoelimen tai lainsäädäntöelimen suorittama ennakkovalvonta auttaa estämään perustuslain vastaisia toimia.*

## **F. Esimerkkejä oikeusvaltion erityisistä haasteista**

*114. On olemassa lukuisia esimerkkejä tapauksista, joissa tietyt toiminnot ja ratkaisut loukkaavat oikeusvaltioperiaatetta. Tässä luvussa esitetään näistä tapauksista kaksi esimerkkiä, jotka ovat tätä asiakirjaa laadittaessa ajankohtaisia ja kaikkialla esiintyviä: korruptio ja eturistiriita sekä tiedonkeruu ja valvonta.*

### **1. Korruptio<sup>139</sup> ja eturistiriita**

#### **a. Estämistoimenpiteet**

Minkälaisilla toimenpiteillä korruptiota estetään ennalta?

- i. Sovelletaanko julkisia tehtäviä hoitaviin henkilöihin erityisiä menettelysääntöjä heidän hoitaessaan näitä tehtäviä? Otetaanko näissä säännöissä huomioon:
  - 1) rehellisyyden edistäminen julkisessa elämässä yleisten velvollisuuksien avulla (puolueettomuus ja neutraalius ym.);
  - 2) lahjojen ja muiden etuuksien rajoittaminen;
  - 3) takeet sellaisten julkisten resurssien ja tietojen käytön suhteen, joita ei ole tarkoitettu julkisiksi;
  - 4) määräykset yhteyksistä kolmansiin osapuoliin ja henkilöihin, jotka pyrkivät vaikuttamaan julkiseen päätökseen, mukaan lukien hallituksen ja kansanedustuslaitoksen työ?
- ii. Onko annettu sääntöjä eturistiriitojen estämiseksi julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden päätöksenteossa, esimerkiksi vaatimalla, että eturistiriidan mahdollisuudesta on ilmoitettava etukäteen?
- iii. Sovelletaanko edellä mainittuja toimenpiteitä kaikkiin julkisia tehtäviä hoitavien ryhmiin, esimerkiksi virkamiehiin, vaaleilla valittuihin tai nimitettyihin valtion ja paikallistason ylempiin toimihenkilöihin, tuomareihin ja muihin tuomioistuintehtävien haltijoihin, syyttäjiin jne.?
- iv. Sovelletaanko tiettyihin julkisia tehtäviä hoitavien ryhmiin tulojen, varojen ja intressien ilmoittamisjärjestelmää tai muita vaatimuksia heidän ottaessaan vastaan viran tai julkisen tehtävän tai sen päättyessä? Sovelletaanko esimerkiksi erityisiä rehellisyysvaatimuksia nimityksen edellytyksenä, kieltoa toimia tietyissä tehtävissä tai palvelussuhteen jälkeisiä rajoituksia (ns. pyöröovi-ilmiön rajoittamiseksi)?
- v. Onko yksittäisillä aloilla, joilla korruption riski on suuri, toteutettu erityisiä ennalta estäviä toimenpiteitä esimerkiksi tarkoituksena varmistaa riittävän tasoinen avoimuus ja valvonta julkisissa tarjouskilpailuissa sekä poliittisten puolueiden ja vaalikampanjoiden rahoittamisessa?

## b. Rikosoikeudelliset toimenpiteet

Minkälaisia rikosoikeudellisia toimenpiteitä on toteutettu korruption estämiseksi?

- i. Miltä osin julkista tehtävää hoitavaan henkilöön kohdistuva lahjonta on rikos?
- ii. Määritelläänkö korruptio poliittisissa asiakirjoissa tai muissa teksteissä kansainvälisten normien mukaisesti? Onko rikoslaisissa säännöksiä, joiden tarkoituksena on säilyttää julkishallinnon lahjomattomuus, esimerkiksi kriminalisoimalla vaikutusvallan kauppaaminen, virka-aseman väärinkäyttö ja virkavelvollisuuden rikkominen?
- iii. Ketkä julkisia tehtäviä hoitavat kuuluvat näiden toimenpiteiden piiriin: esimerkiksi virkamiehet, vaaleilla valitut tai nimitetyt ylemmät toimihenkilöt, mukaan lukien valtionpäämies, hallituksen ja julkisten elinten jäsenet, tuomarit ja muut tuomioistuintehtäviä hoitavat, syyttäjät jne.?
- iv. Minkälaisia seuraamuksia liittyy korruption rikoksista annettaviin tuomioihin? Sisältyykö näihin oheisseuraamuksia, kuten kielto toimia julkisessa tehtävässä tai rikoshyödyn takavarikointi?

## c. Estämis- ja torjuntatoimenpiteiden tehokas noudattaminen ja täytäntöönpano

Miten edellä mainittujen toimenpiteiden tehokas noudattaminen on varmistettu?

- i. Minkälainen käsitys maassa on korruption vastaisten toimenpiteiden ja politiikan noudattamisen yleisestä tasosta?
- ii. Noudattaako valtio alan kansainvälisen seurannan päätelmiä?
- iii. Onko korruption liittyvistä teoista ja estämisjärjestelmien noudattamisen laiminlyönnistä säädetty tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat rikosoikeudelliset ja hallinnolliset seuraamukset?
- iv. Onko korruption torjunnasta ja julkisen sektorin lahjomattomuuden säilyttämisestä vastaaville elimille annettu riittävät resurssit, kuten tutkintavaltuudet, henkilöstö ja rahoitus? Ovatko nämä elimet toiminnallisesti riittävän riippumattomia toimeenpanoelimestä ja lainsäädäntöelimestä?<sup>140</sup>
- v. Onko toteutettu toimenpiteet, joilla mahdollistetaan yksilöille asiointi edellä tarkoitetuissa elimissä ja kannustetaan paljastamaan mahdolliset korruptiot? Tällaisia toimenpiteitä ovat erityisesti ilmoituspuhelimet ja toimintaperiaatteet<sup>141</sup>, joilla ilmoittajia suojellaan koston työpäikällä ja muilta kielteisiltä seurauksilta?
- vi. Arvioiko valtio itse korruption vastaisen politiikkansa tehokkuutta, ja ryhtyytäänkö tarvittaessa asianmukaisiin korjaustoimiin? Onko käytännössä havaittu ilmiöitä, jotka heikentävät korruption torjuntapyrkimysten tehokkuutta tai rehellisyyttä? Tällaisia ilmiöitä ovat esimerkiksi lainsäädäntöprosessin manipulointi, tuomioistuinten ratkaisujen ja seuraamusten noudattamatta ja täytäntöön panematta jättäminen, vapautukset lainkäytöstä, puuttuminen korruption torjuntaelinten ja muiden vastuuelinten täytäntöönpanotoimiin – mukaan lukien poliittinen uhkailu, tiettyjen julkisten elinten käyttäminen omien tarkoituksien välineenä sekä korruption kertovien toimittajien ja kansalaisyhteiskunnan jäsenten uhkailu.

115. Korruptio johtaa mielivaltaan ja vallan väärinkäyttöön, koska korruptoitunut päätöksenteko ei ole lainmukaista, ja tämän vuoksi päätöksistä tulee mielivaltaisia. Lisäksi korruptio voi loukata

*lainsäädännön yhdenvertaista soveltamista, ja siksi se heikentää oikeusvaltion perustaa. Vaikka korruptiota esiintyy kaikilla kolmella valtiovallan päälohkolla, se on erityisen huolestuttavaa oikeuslaitoksessa, syyttäjälaitoksessa ja lainvalvontaelimissä, joilla on merkittävä rooli korruption torjuntatoimenpiteiden tehokkuuden turvaamisessa. Korruptioon liittyvien tekojen estäminen ja sanktiointi ovat tärkeitä tekijöitä korruption torjuntatoimissa, ja niitä käsitellään useissa kansainvälisissä sopimuksissa ja muissa asiakirjoissa.<sup>142</sup>*

*116. Eturistiriitojen estäminen on tärkeä osa korruption torjuntaa. Eturistiriita voi syntyä, kun julkista tehtävää hoitavalla on asiassa sellainen yksityinen intressi (mahdollisesti kolmannen henkilön, kuten sukulaisen tai puolison kautta), joka voi vaikuttaa tai näyttää vaikuttavan hänen virallisten tehtäviensä puolueettomaan ja objektiiviseen hoitamiseen.<sup>143</sup> Eturistiriitoja käsitellään kansainvälisissä sopimuksissa ja ei-sitovissa asiakirjoissa.<sup>144</sup> Myös lobbausta koskeva lainsäädäntö ja vaalikampanjarahoituksen valvonta voivat osaltaan edistää eturistiriitojen estämistä ja sanktiointia.<sup>145</sup>*

## 2. Tiedonkeruu ja valvonta

### a. Henkilötietojen keruu ja käsittely

Miten henkilötietojen suoja on varmistettu?

- i. Suojataanko automaattisesti käsiteltävät henkilötiedot riittävästi, kun valtio ja yksityiset toimijat keräävät, tallentavat ja käsittelevät niitä? Minkälaisilla takeilla varmistetaan, että
  - tietoja käsitellään lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi ("lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys");
  - tiedot kerätään tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten eikä niitä käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla ("käyttötarkoitussidonnaisuus");
  - tiedot ovat asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa käsittelyn tarkoituksiin ("tietojen minimointi");
  - tiedot ovat täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä ("täsmällisyys");
  - tietoja säilytetään muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoituksia varten ("säilytyksen rajoittaminen");
  - tietoja käsitellään tavalla, jolla varmistetaan niiden asianmukainen turvallisuus, mukaan lukien suojaaminen luvattomalta tai lainvastaiselta käsittelyltä sekä vahingossa tapahtuvalta häviämiseltä, tuhoutumiselta tai vahingoittumiselta ("eheys ja luottamuksellisuus")<sup>146</sup>
- ii. Annetaanko rekisteröidylle tiedot ainakin seuraavista:
  - automaattisesti käsiteltävän henkilötietoja sisältävän rekisterin olemassaolo ja päätarkoitukset;
  - rekisterinpitäjän ja tietosuojavastaavan henkilöllisyys ja yhteystiedot;
  - henkilötietojen aiotun käsittelyn tarkoitukset;
  - henkilötietojen säilytysaika;
  - oikeus pyytää rekisterinpitäjältä pääsyä rekisteröityä koskeviin henkilötietoihin sekä niiden oikaisemista tai poistamista tai vastustaa näiden henkilötietojen käsittelyä;

- oikeus tehdä valitus valvontaviranomaiselle ja valvontaviranomaisen yhteystiedot; henkilötietojen vastaanottajat tai vastaanottajaryhmät;
- jos henkilötietoja ei ole saatu rekisteröidyltä itseltään, se lähde, josta ne ovat peräisin;
- lisätiedot, jotka ovat tarpeen rekisteröidyn kannalta oikeudenmukaisen käsittelyn takaamiseksi.<sup>147</sup>

- iii. Varmistaako erityinen riippumaton viranomainen kansallisella lainsäädännöllä säädettyjen ehtojen noudattamisen, kun kyseisellä lainsäädännöllä pannaan täytäntöön yksilöiden ja henkilötietojen suojaamista koskevat kansainväliset periaatteet ja vaatimukset?<sup>148</sup>
- iv. Onko käytettävissä tehokkaat oikeuskeinot väitetyjä tiedonkeruuseen liittyviä yksilön oikeuksien loukkauksia vastaan?<sup>149</sup>

117. Tietotekniikan lisääntynyt käyttö on mahdollistanut niin laajan tiedonkeruun, ettei sellaista voitu aiemmin kuvitellakaan. Tämän johdosta on kehitetty yksilöiden kansallista ja kansanvälistä oikeudellista suojelua heitä koskevien henkilötietojen automaattisessa käsittelyssä. Tämän suojelun tärkeimmät vaatimukset luetellaan edellä. Niitä sovelletaan soveltuvin osin myös käsiteltäessä tietoja turvallisuustarkoituksiin.

b. Kohdennettu valvonta

Minkälaiset takeet on olemassa kohdennetun valvonnan väärinkäyttöä vastaan?

- i. Säädetäänkö lainsäädännössä valtuuksista kohdennettuun valvontaan, ja rajoittavatko sitä erilaiset periaatteet, kuten suhteellisuusperiaate?
- ii. Onko säädetty normit menettelyn ohjauksesta ja valvonnasta?
- iii. Vaaditaanko tuomarin tai riippumattoman elimen antamaa lupaa?
- iv. Onko käytettävissä riittävät oikeuskeinot väitetyjä yksilön oikeuksien loukkauksia vastaan?<sup>150</sup>

118. Valvonta voi loukata vakavasti oikeutta yksityiselämään. Teknisten välineiden kehitys tekee valvonnan yhä helpommaksi. Siksi on tärkeää varmistaa, ettei valvonta anna valtiolle rajatonta valtaa kontrolloida yksilöiden elämää.

119. Kohdennetuksi valvonnaksi on katsottava keskustelujen salakuuntelu teknisin välinein, televiestinnän salakuuntelu ja salattu metatietojen keruu.<sup>151</sup>



c. Strateginen valvonta

Minkälaiset strategista valvontaa koskevat säännökset on säädetty takeeksi tämän valvonnan väärinkäyttöä vastaan?

- i. Säännelläänkö strategista valvontaa pääosin lainsäädännöllä, muun muassa määrittelemällä ne toimijat, joilla on valtuudet koota strategista valvontatietoa, ne täsmälliset tarkoitukset, joita varten tällaista valvontatietoa voidaan kerätä, sekä kerättävien tietojen keräämisen, säilyttämisen ja levittämisen rajat, mukaan lukien suhteellisuusperiaate?<sup>152</sup>
- ii. Koskeeko tietosuoja/yksityisyys lainsäädännössä myös muita henkilöitä kuin kyseisen valtion kansalaisia ja siellä kotipaikkaansa pitäviä?
- iii. Edellyttääkö strateginen valvonta tuomioistuimen tai muun riippumattoman viranomaisen antamaa ennakkolupaa? Onko olemassa riippumattomat arviointi- ja valvontajärjestelmät?<sup>153</sup>
- iv. Onko käytettävissä tehokkaat oikeussuojakeinot väitetyjä strategiseen valvontaan liittyviä yksilöiden oikeuksien loukkauksia vastaan?<sup>154</sup>

120. *Signaalitiedusteluksi on katsottava radioviestinnän, mukaan lukien satelliitti- ja matkapuhelinviestinnän sekä kaapeliviestinnän, kuuntelukeinot ja -menetelmät.*<sup>155</sup>

121. *”Yksi viime vuosien merkittävimmistä kehityskuluista tiedusteluvalvonnassa on ollut se, että signaalitiedusteluun voi nyt sisältyä myös ”tavallisen televiestinnän” seuranta (toisin sanoen ”valvonta”), ja sillä on paljon aiempaa suurempi mahdollisuus vaikuttaa ihmisoikeuksiin.”*<sup>156</sup>

d. Videovalvonta

Minkälaiset takeet on olemassa videovalvonnan väärinkäyttöä vastaan, erityisesti sen tapahtuessa julkisilla paikoilla?<sup>157</sup>

- i. Käytetäänkö videovalvontaa turvallisuusvaatimusten vuoksi vai rikosten ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, ja sovelletaanko siihen lainsäädännössä ja käytännössä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan vaatimuksia?<sup>158</sup>
- ii. Ilmoitetaanko ihmisille, jos heitä valvotaan videokameroilla julkisilla paikoilla?
- iii. Onko ihmisillä pääsy heihin liittyvään videovalvonta-aineistoon?

### III. NORMEJA

Katso listaus tarkistuslistasta asiakirjassa CDL-AD(2016)007 (ei käännetty suomeksi).

Non-official translation not provided for pages 34 to 46 please see [CDL-AD \(2016\)007rev](#) for the complete version in English.

<sup>1</sup> Ks. esim. Euroopan unionin perusoikeusvirasto FRA (2016), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2015 – FRA Annual report 2013*, Luxemburg, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 7 luku.

<sup>2</sup> Vrt. CDL-AD(2011)003rev, 30. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>3</sup> CDL-AD(2011)003rev.

<sup>4</sup> Ks. Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous, Holovaty ja muut, ehdotus päätöslauselmaksi oikeusvaltioperiaatteesta, asiakirja 10180, 10. kohta. Tässä yhteydessä ks. Etykin Kööpenhaminan asiakirja, 2 kohta: “[osanottajavaltiot] katsovat, että oikeusvaltio ei tarkoita vain muodollista laillisuutta, joka takaa demokraattisen järjestyksen luomiseen ja vahvistamiseen liittyvän säännöllisyyden ja johdonmukaisuuden, vaan myös sellaista oikeudenmukaisuutta, joka perustuu ihmishenkilön tunnustamiseen ja täyteen hyväksymiseen korkeimpana arvona, ja jonka takeena ovat sellaiset yhteiskuntajärjestelmät, jotka tarjoavat puitteet sen täydelle ilmaisulle”.

<sup>5</sup> Tom Bingham, *The Rule of Law* (2010).

<sup>6</sup> Neuvoston päätelmät perusoikeuksista ja oikeusvaltioperiaatteesta sekä komission vuoden 2012 kertomuksesta Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta, oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokous, Luxemburg, 6.-7. kesäkuuta 2013, c osa, saatavana osoitteessa:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10168-2013-INIT/fi/pdf>.

<sup>7</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, COM(2014) 158 final/2, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/FI/1-2014-158-FI-F1-1.Pdf>.

<sup>8</sup> Tämä asiakirja on Yhdistyneiden kansakuntien rauhanturvatoiminnan osaston (DPKO) ja Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusvaltuutetun toimiston (OHCHR) yhteinen julkaisu.

<sup>9</sup> Ks. FRA (2014), *An EU internal strategic framework for fundamental rights: joining fundamental rights: joining forces to achieve better results*. Luxemburg, Euroopan unionin julkaisutoimisto.

<sup>10</sup> Tästä aiheesta ks. erityisesti Venetsian komission selvitys oikeusvaltiosta, CDL-AD(2011)003rev, 59.-61. kohta. Selvityksessä korostetaan myös (41. kohta), että nykyisin on päästy *yksimielisyyteen* niistä Rule of Law - ja Rechtsstaat-käsitteiden välttämättömistä osatekijöistä, jotka eivät ole pelkästään muodollisia vaan myös *aineellisia* (“[a] consensus can now be found for the necessary elements of the Rule of Law as well as those of the Rechtsstaat which are not only formal but also substantial or material”) (kursivoinnit lisätty).

<sup>11</sup> *Rule of Law. A Guide for Politicians*, HIL, Lund/Haag, 2012, s. 6.

<sup>12</sup> Venetsian komissio, *Report on the Rule of Law*, CDL-AD(2011)003rev, 37. kohta.

<sup>13</sup> Ks. esim. EIT, *Centro Europe 7 ja di Stefano v. Italia*, 38433/09, 7. kesäkuuta 2012, 134. ja 156. kohta; *Bărbulescu v. Romania*, 61496/08, 12. tammikuuta 2016, 52. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>14</sup> Ks. EIT, *Sylvestre v. Itävalta*, 36812/97 ja 40104/98, 24. huhtikuuta 2003, 63. kohta; *P.P. v. Puola*, 8677/03, 8. tammikuuta 2008, 88. kohta.

<sup>15</sup> Koska oikeusvaltiota koskevia takeita sovelletaan paitsi ihmisoikeuslainsäädäntöön myös kaikkeen muuhun lainsäädäntöön.

<sup>16</sup> Euroopan unionin tuomioistuin tunnustaa laillisuusperiaatteen yksiselitteisesti oikeusvaltion osatekijäksi, ks. unionin tuomioistuin, asia C-496/99 P, *Komissio v. CAS Succhi di Frutta*, 29. huhtikuuta 2004, 63. kohta.

<sup>17</sup> Tämä perustuu toimivallan jaon periaatteeseen, joka myös rajoittaa toimeenpanoelimen harkintavaltaa: vrt. CM(2008)170, The Council of Europe and the Rule of Law, 46. kohta.

<sup>18</sup> Venetsian komissio suhtautuu periaatteessa myönteisesti perustuslainmukaisuuden täysimittaiseen arviointiin, mutta perustuslain asianmukainen täytäntöönpano riittää: vrt. CDL-AD(2008)010, *Opinion on the Constitution of Finland*, 115. kohta ja seuraavat kohdat. Ks. erityisesti perustuslainmukaisuuden tuomioistuinvalvontaa koskeva jakso (II.E.3).

<sup>19</sup> Normihierarkiasta ks. CDL-JU(2013)020, Memorandum – Conference on the European standards of Rule of Law and the scope of discretion of powers in the member States of the Council of Europe (Jerevan, Armenia, 3.-5. heinäkuuta 2013).

<sup>20</sup> Ihmisoikeuksiin vaikuttaviin toimiin ja päätöksiin viitataan “lakina” useissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksissä, kuten 6 artiklan 1 kappaleessa, 7 artiklassa, 8 artiklan 2 kappaleessa, 9 artiklan 2 kappaleessa, 10 artiklan 2 kappaleessa ja 11 artiklan 2 kappaleessa, jotka koskevat perusvapauksien rajoittamista. Ks. mm. EIT, *Amann v. Sveitsi*, 27798/95, 16. helmikuuta 2000, 47. kohta ja seuraavat kohdat; *Slivenko v. Latvia*, 48321/99, 9. lokakuuta 2003, 100. kohta; *X. v. Latvia*, 27853/09, 26. marraskuuta 2013, 58. kohta; *Kurić ja muut v. Slovenia*, 26828/06, 12. maaliskuuta 2014, 341. kohta.

<sup>21</sup> Harkintavalta on tietenkin sallittua, mutta sitä on valvottava. Ks. II.C.1 jakso jäljempänä.

<sup>22</sup> Vrt. II.A.8 jakso jäljempänä.

<sup>23</sup> Viimeaikaisista viittauksista valtion positiivisiin velvoitteisiin taata yksilöiden perusoikeudet suhteessa yksityisiin toimijoihin ks. EIT, *Bărbulescu v. Romania*, 61496/08, 12. tammikuuta 2016, 52. kohta ja seuraavat kohdat (EIS 8 artiklasta).

<sup>24</sup> Laki käsittää sekä lainsäädännön että oikeuskäytännön (“comprises statute law as well as case-law”), EIT, *Achour v. Ranska*, 67335/01, 29. maaliskuuta 2006, 42. kohta; vrt. *Kononov v. Latvia* [SJ], 36376/04, 17. toukokuuta 2010, 185. kohta.

<sup>25</sup> EIT, *The Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta (nro 1)*, 6538/74, 26. huhtikuuta 1979, 46. kohta ja seuraavat kohdat. Saavutettavuuden ja ennakoitavuuden edellytyksistä ks. esim. EIT, *Kurić ja muut v. Slovenia*, 26828/06, 26. kesäkuuta 2012, 341. kohta ja seuraavat kohdat; *Amann v. Sveitsi*, 27798/95, 16. helmikuuta 2000, 50. kohta; *Slivenko v. Latvia*, 48321/99, 9. lokakuuta 2003, 100. kohta. Euroopan unionin tuomioistuin katsoo oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden edellyttävän, että yhteisön lainsäädännön vaikutuksen on

oltava selvä ja odotettavissa niille, joita lainsäädäntö koskee (“the effect of Community legislation must be clear and expectable to those who are subject to it”): unionin tuomioistuin, asiat 212–217/80, *Amministrazione delle finanze dello Stato v. SRL Meridionale Industria Salumi ja muut*, 12. marraskuuta 1981, 10. kohta; tai että lainsäädännön on oltava selvää ja täsmällistä ja sen soveltamisen on oltava ennustettavaa kaikille, joita asia koskee (“that legislation be clear and precise and that its application be foreseeable for all interested parties”): unionin tuomioistuin, asia C-585/13, *Euroopäisch-Iranische Handelsbank AG v. Euroopan unionin neuvosto*, 5. maaliskuuta 2015, 93. kohta; vrt. unionin tuomioistuin, asia C-325/91, *Ranska v. komissio*, 16. kesäkuuta 1993, 26. kohta. Tästä tarkemmin ks. II.B luku (oikeusvarmuus).

<sup>26</sup> Vrt. vuoden 1969 *valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus* 26 artikla (*pacta sunt servanda* -sääntö) ja 27 artikla (sisäinen oikeus ja valtiosopimusten noudattaminen); CDL-STD(1993)006, *The relationship between international and domestic law*, 3.6 kohta (valtiosopimuksista), 4.9 kohta (kansainvälisestä tapaoikeudesta), 5.5 (kansainvälisten organisaatioiden päätöksistä), 6.4 kohta (kansainvälisistä tuomioista ja ratkaisuksista); CDL-AD(2014)036, *Report on the Implementation of Human Rights Treaties in Domestic Law and the Role of Courts*, 50. kohta.

<sup>27</sup> *Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus* 27 artikla; ks. myös 46 artikla (sisäisen oikeuden määräykset, jotka koskevat toimivaltaa valtiosopimusten tekemiseen).

<sup>28</sup> Ks. Saksan perustuslaki 80 artikla; Italian perustuslaki 76 artikla; Puolan perustuslaki 92 artikla; Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 290 artiklan 1 kohta: “Tietyn alan keskeisistä osista voidaan säätää vain lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävällä säädöksellä, eikä säädösvallan siirto voi näin ollen koskea näitä osia”.

<sup>29</sup> EIT, *Sunday Times*, 25. alaviite edellä.

<sup>30</sup> Tarpeesta selkiyttää ja keventää lainsäädäntömenettelyjä ks. esim. CDL-AD(2012)026, 79. kohta; vrt. CDL-AD(2002)012, *Opinion on the Draft Revision of the Romanian Constitution*, 38. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>31</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ihmisoikeussopimuksen takaamien perusoikeuksien rajoittaminen on helpommin perusteltavissa, kun lainsäädäntö (luonnokset) arvioidaan tarkasti ja asianmukaisesti, paitsi jälkikäteen oikeuslaitoksessa myös etukäteen lainsäädäntöelimessä: EIT, *Animal Defenders International v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 48876/08, 22. huhtikuuta 2013, 106. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>32</sup> YK:n ihmisoikeuskomitean yleiskommentissa nro 25 (1996) – Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), *The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service* – todetaan, että kansalaiset ottavat osaa yleisten asioiden hoitoon myös käyttämällä vaikutusvaltaa julkisen keskustelun välityksellä (“[c]itizens also take part in the conduct of public affairs by exerting influence through public debate” (8. kohta)). Saatavana osoitteessa [http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=453883fc22&skip=0&query=general comment 25](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=453883fc22&skip=0&query=general+comment+25). Etykin Kööpenhaminan asiakirjassa mainitaan “julkisen menettelytavan tuloksena hyväksytty lainsäädäntö”, ja vuoden 1991 Moskovan asiakirjan (<http://www.osce.org/odihr/elections/14310>) mukaan “[L]ait laaditaan ja hyväksytään avoimen... prosessin tuloksena” (18.1. kohta).

<sup>33</sup> EIT katsoi tuomiossaan *Hatton v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 36022/97, 8. heinäkuuta 2003, 128. kohdassa, että kun on kyse monimutkaisista ympäristö- ja talouspoliittisista asioista, kuten kyseisessä asiassa, hallituksen päätöksentekoprosessiin on välttämättä sisällyttävä asianmukaiset tutkimukset ja selvitykset, jotta pystytään saavuttamaan oikeudenmukainen tasapaino asiaan liittyvien vastakkaisten intressien välillä (“A governmental decision-making process concerning complex issues of environmental and economic policy such as in the present case must necessarily involve appropriate investigations and studies in order to allow them to strike a fair balance between the various conflicting interests at stake.”) Ks. myös *Evans v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 6339/05, 10. huhtikuuta 2007, 64. kohta. Tosiasiallisen parlamentaarisen keskustelun puuttumisesta vuonna 1870 tapahtuneen säädöksen antamisen jälkeen ks. *Hirst (No. 2) v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 74025/01, 6. lokakuuta 2005, 79. kohta. Suomessa lainvalmisteluohjeet sisältävät tällaisen vaatimuksen.

<sup>34</sup> Vrt. EIS 15 artikla (“sopimusvelvoitteista poikkeaminen hätätilan aikana”); KP-sopimus 4 artikla; Arabiliiton ihmisoikeusperuskirja 27 artikla. EIS:n 15 artiklan soveltamisesta yksittäistapauksessa, ks. EIT, *A. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 3455/05, 19. helmikuuta 2009, 178. ja 182. kohta: poikkeaminen EIS:n 5 artiklan 1 kappaleesta katsottiin suhteettomaksi. Hätätilavaltuuksista ks. myös CDL-STD(1995)012, *Emergency Powers*; CDL-AD(2006)015, *Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations*.

<sup>35</sup> CDL-AD(2006)015, 33 kohta.

<sup>36</sup> EIS 15 artikla: KP-sopimus 4 artikla; Arabiliiton ihmisoikeusperuskirja 27 artikla.

<sup>37</sup> CDL-AD(2006)015, 9. kohta. EIS:n 15 artiklan mukaisista poikkeuksista ks. yleisemmin CDL-AD(2006)015, 9. kohta ja seuraavat kohdat sekä niissä mainittu oikeuskäytäntö.

<sup>38</sup> Tehokkaiden ja varoitavien seuraamusten tarpeesta ks. esim. CDL-AD(2014)019, 89. kohta; CDL-AD(2013)021, 70. kohta.

<sup>39</sup> Venetsian komissio korostaa usein tarvetta varmistaa lainsäädännön asianmukainen täytäntöönpano: ks. esim. CDL-AD(2014)003, 11. kohta, jonka mukaan keskeisenä haasteena aidosti demokraattisten vaalien toimittamisessa on edelleen kaikkien asianomaisten poliittisen tahdon käyttäminen, jotta lain kirjainta ja henkeä noudatettaisiin ja laki pantaisiin täytäntöön kaikilta osin ja tehokkaasti (“the key challenge for the conduct of genuinely democratic elections remains the exercise of political will by all stakeholders, to uphold the letter and the spirit of the law, and to implement it fully and effectively”); CDL-AD(2014)001, 85. kohta.

<sup>40</sup> Vrt. Suomen perustuslaki 124. kohta: “Julkisen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”

<sup>41</sup> EIT, *Fazlyiski v. Bulgaria*, 40908/05, 16. huhtikuuta 2013, 64.-70. kohta, erityisesti 65. kohta; *Ryakib Biryukov v. Venäjä*, 14810/02, 17. tammikuuta 2008, erityisesti 30. kohta ja seuraavat kohdat; vrt. *Kononov v. Latvia*, 36376/04, 17. toukokuuta 2010, 185. kohta.

<sup>42</sup> EIT, *The Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta (No. 1)*, 6538/74, 26. huhtikuuta 1979, 46. kohta ja seuraavat kohdat; *Rekvényi v. Unkari*, 25390/94, 20. toukokuuta 1999, 34. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>43</sup> EIT, *The Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta (No. 1)*, 6538/74, 26. huhtikuuta 1979, 49. kohta.

<sup>44</sup> Venetsian komissio on käsitellyt vaalilainsäädännön pysyvyyttä julkaisussaan Code of Good Practice in Electoral Matters, CDL-AD(2002)023rev, II.2; Interpretative Declaration on the Stability of the Electoral Law, CDL-AD(2005)043.

<sup>45</sup> Esimerkiksi henkilöt, joita on Euroopan yhteisön toimenpiteillä kehoitettu omaksumaan tietty menettely, voivat oikeutetusti odottaa, ettei heihin kohdisteta tämän sitoumuksen päätyttyä rajoituksia, jotka vaikuttavat nimenomaan heihin juuri siksi, että he ovat käyttäneet yhteisön tarjoamia mahdollisuuksia: Euroopan unionin tuomioistuimien 120/86, *Mulder v. Minister van Landbouw en Visserij*, 28. huhtikuuta 1988, 21. kohta ja seuraavat kohdat. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä luottamuksensuojan oppia sovelletaan ennen kaikkea omaisuuden suojaan sellaisena kuin se on taattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklalla: ks. esim. EIT, *Anhaeuser-Busch Inc. v. Portugal* [SJ], 73049/01, 11. tammikuuta 2007, 65. kohta; *Gratzinger ja Gratzingerova v. Tšekin tasavalta* [SJ] (pts), 39794/98, 10. heinäkuuta 2002, 68. kohta ja seuraavat kohdat; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society ja Yorkshire Building Society v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 21319/93, 21449/93, 21675/93, 21319/93, 21449/93 ja 21675/93, 23. lokakuuta 1997, 62. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>46</sup> Ks. rikosoikeudesta EIS 7 artiklan 1 kappale, KP-sopimus 15 artikla, Arabiliiton ihmisoikeusperuskirja 9 artikla, Afrikan (Banjulin) peruskirja ihmisoikeuksista ja kansojen oikeuksista 7 artiklan 2 kappale; kansainvälisistä sopimuksista *valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus* 28 artikla.

<sup>47</sup> Taannehtivuuskiellon periaatetta ei sovelleta, kun uusi lainsäädäntö asettaa yksilöt aiempaa parempaan asemaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien katsoo EIS 7 artiklan sisältävän periaatteen lievemmän rikoslain taannehtivuudesta: ks. *Scoppola v. Italia (No. 2)*, 10249/03, 17. syyskuuta 2009.

<sup>48</sup> EIS seitsemäs pöytäkirja 4 artikla, KP-sopimus 14 artiklan 7 kappale, Arabiliiton ihmisoikeusperuskirja 8 artiklan 4 kappale (rikosoikeus); *res judicata* -periaatteen noudattamisesta, ks. esim. EIT, *Brumărescu v. Romania*, 28342/95, 28. lokakuuta 1999, 62. kohta; *Kulkov ja muut v. Venäjä*, 25114/03, 11512/03, 9794/05, 37403/05, 13110/06, 19469/06, 42608/06, 44928/06, 44972/06 ja 45022/06, 8. tammikuuta 2009, 27. kohta; *Duca v. Moldova*, 75/07, 3. maaliskuuta 2009, 32. kohta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien katsoo *res judicata* -periaatteen noudattamisen yhdeksi oikeusvarmuuden osatekijäksi. Vrt. *Marckx v. Belgia*, 6833/74, 13. kesäkuuta 1979, 58. kohta.

<sup>49</sup> Vrt. The Council of Europe and the Rule of Law - An overview, CM(2008)170, 21. marraskuuta 2008, 48. kohta.

<sup>50</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on maininnut suojan mielivallalta useissa ratkaisuisaan. Seuraavassa alaviitteessä mainittujen asioiden lisäksi ks. esim. *Husayn (Abu Zubaydah) v. Puola*, 7511/13, 24. heinäkuuta 2014, 521. kohta ja seuraavat kohdat; *Hassan v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 29750/09, 16. syyskuuta 2014, 106. kohta; *Georgia v. Venäjä (I)*, 13255/07, 3. heinäkuuta 2014, 182. kohta ja seuraavat kohdat (EIS 5 artikla); *Ivinović v. Kroatia*, 13006/13, 18. syyskuuta 2014, 40. kohta (EIS 8 artikla). Euroopan unionin ratkaisusta ks. esim. asiat 46/87 ja 227/88, *Hoechst v. komissio*, 21. syyskuuta 1989, 19. kohta; asia T-402/13, *Orange v. Euroopan komissio*, 25. marraskuuta 2014, 89. kohta. Harkintavallan rajoista ks. hyvästä hallinnosta annetun ministerikomitean suosituksen, Recommendation of the Committee of Ministers on good administration, CM/Rec(2007)7, liite, laillisuusperiaatetta käsittelevä 2 artiklan 4 kohta, jonka mukaan viranomaisten on käytettävä valtuuksiaan vain, jos todetut tosiseikat ja sovellettava laki ne siihen oikeuttavat, ja vain siihen tarkoitukseen, johon valtuudet on annettu ("Public authorities shall exercise their powers only if the established facts and the applicable law entitle them to do so and solely for the purpose for which they have been conferred").

<sup>51</sup> CM(2008)170, The Council of Europe and the Rule of Law, 46. kohta; EIT, *Malone*, 8691/79, 2. elokuuta 1984, 68. kohta; *Segerstedt-Wiberg ja muut v. Ruotsi*, 62332/00, 6. kesäkuuta 2006, 76. kohta (8 artikla). Nyky-yhteiskunnan monimutkaisuuden vuoksi julkisia tehtäviä hoitaville on annettava harkintavaltaa. Joissakin valtioissa, kuten Ruotsissa ja Suomessa, viranomaisia koskeva asianmukaiseen ("sachlich") toimintaan velvoittava objektiviteettiperiaate ulottuu pitemmälle kuin pelkästään syrjivän kohtelun kieltämiseen, ja se katsotaan tärkeäksi luottamusta julkiseen hallintoon ja sosiaaliseen pääomaan vahvistavaksi tekijäksi.

<sup>52</sup> Ks. esim. *Euroopan unionin perusoikeuskirja* 41 artiklan 1 kohdan c alakohta. Vrt. myös II.E.2.c.vi luetelmakohta ja 126. alaviite.

<sup>53</sup> Ks. esim. EIS 14 artikla; EIS kahdestoista pöytäkirja; KP-sopimus 12 ja 26 artikla, Arabiliiton ihmisoikeusperuskirja 24 artikla; Afrikan peruskirja ihmisoikeuksista ja kansojen oikeuksista 2 artikla.

<sup>54</sup> Vrt. esim. CDL-AD(2014)010, 41.-42. kohta; CDL-AD(2013)032, Opinion on the Final Draft Constitution of the Republic of Tunisia, 44. kohta ja seuraavat kohdat: yhdenvertaisuus ei saa rajoittua vain valtion kansalaisiin, ja siihen tulee sisältyä yleinen syrjimättömyyslauseke.

<sup>55</sup> CDL-AD(2014)011, Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities (200. kohta); EIT, *Cordova v. Italia, No. 1 ja No. 2*, 40877/98 ja 45649/99, 30. tammikuuta 2003, 58.-67. kohta.

<sup>56</sup> ECRIn (Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission) suositus nro. 7, 5. kohta.

<sup>57</sup> Esimerkiksi EIS:n kahdennentoista pöytäkirjan 1 artiklan 2 kappaleen mukaan yhdenvertaisuusperiaatetta on noudatettava kaikessa viranomaistoiminnassa ("any public authority"), ei pelkästään lainsäädäntöelimestä. KP-sopimuksen 26 artiklan mukaan "[K]aikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan". "Yhdenvertaisen kohtelun periaate... on unionin oikeuden yleinen

periaate, joka on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa”: unionin tuomioistuin, C-550/07 P, *Akzo Nobel Chemicals ja Akros Chemicals v Commission*, 14. syyskuuta 2010, 54. kohta.

<sup>58</sup> Erilainen kohtelu on sallittua, jos tilanteet eivät ole keskenään verrattavia ja/tai jos se on objektiivisesti ja kohtuullisesti perusteltua: ks. EIT, *Hämäläinen v. Suomi*, 37359/09, 26. heinäkuuta 2014, 108. kohta, jonka mukaan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että 14 artiklan sovellettavuus edellyttää olennaisesti samanlaisissa tilanteissa olevien henkilöiden erilaista kohtelua. Tällainen erilainen kohtelu on syrjivää, jollei sillä ole objektiivista ja kohtuullista perustetta, eli jos sillä ei pyritä hyväksyttävään tavoitteeseen tai jos käytettävät keinot eivät ole kohtuullisessa suhteessa aiottuun tavoitteeseen. (“The Court has established in its case-law that in order for an issue to arise under Article 14 there must be a difference in treatment of persons in relevantly similar situations. Such a difference of treatment is discriminatory if it has no objective and reasonable justification; in other words, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised. The Contracting States enjoy a margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a difference in treatment (see *Burden v. the United Kingdom* [GC], no. 13378/05, § 60, ECHR 2008)”.

<sup>59</sup> Vrt. EIS 13 artikla; KP-sopimus 2 artiklan 3 kappale; Arabiliiton ihmisoikeusperuskirja 25 artikla; Afrikan peruskirja ihmisoikeuksista ja kansojen oikeuksista 7 artiklan 1 kappaleen a kohta.

<sup>60</sup> Vrt. kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus 1 artiklan 4 kappale ja 2 artiklan 2 kappale; kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus 4 artikla; yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista 5 artiklan 4 kappale).

<sup>61</sup> Oikeuden saavutettavuudesta ja oikeusvaltiosta ks. SG/Inf(2016)3, Challenges for judicial independence and impartiality in the member States of the Council of Europe, Report prepared jointly by the Bureau of the CCJE and the Bureau of the CCPE for the attention of the Secretary General of the Council of Europe as a follow-up to his 2015 report entitled “*State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe – a shared responsibility for democratic security in Europe*”.

<sup>62</sup> CDL-AD(2010)004, 22. kohta, jonka mukaan periaatteista oikeuslaitoksen riippumattomuuden varmistamiseksi olisi säädettävä perustuslailla tai vastaavilla teksteillä (“The basic principles ensuring the independence of the judiciary should be set out in the Constitution or equivalent texts”).

<sup>63</sup> Vrt. ministerikomitean suositus jäsenvaltioille tuomarien riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja tehtävistä, Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, 49. kohta ja seuraavat kohdat; CDL-AD(2010)004, 33. kohta ja seuraavat kohdat; perustuslainmukaisuuden tuomioistuinvalvonnasta ks. “The Composition of Constitutional Courts”, Science and Technique of Democracy No. 20, CDL-STD(1997)020, s. 18-19.

<sup>64</sup> CDL-AD(2010)004, 61. kohdan mukaan tuomareilla olisi oltava toiminnallinen – mutta vain toiminnallinen – koskemattomuus (syytesuoja toiminnassaan tekemiinsä tekoihin nähden lukuun ottamatta tahallisia rikoksia, kuten lahjuksen ottamista (“Judges... should enjoy functional – but only functional – immunity (immunity from prosecution for acts performed in the exercise of their functions, with the exception of intentional crimes, e.g. taking bribes)”).

<sup>65</sup> ETYJ, OSCE Kyiv Recommendations on Judicial Independence, 9. kohta.

<sup>66</sup> Vrt. CM/Rec(2010)12, 44. kohta.

<sup>67</sup> Venetsian komissio pitää tarkoituksenmukaisena perustaa tuomioistuinneuvosto, jolla on ratkaiseva vaikutusvalta tuomarien nimittämistä ja uraa koskeviin päätöksiin: CDL-AD(2010)004, 32. kohta.

<sup>68</sup> CDL-AD(2007)028, 29. kohdan mukaan oikeuslaitoksen itsensä tulisi valita merkittävä osa tai enemmistö tuomioistuinneuvoston jäsenistä (“A substantial element or a majority of the members of the Judicial Council should be elected by the Judiciary itself”).

<sup>69</sup> CDL-AD(2010)038, Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of the “the former Yugoslav Republic of Macedonia” on amending several laws relating to the system of salaries and remunerations of elected and appointed officials.

<sup>70</sup> Ministerikomitean suositus jäsenvaltioille syyttäjien roolista rikoslainkäyttöjärjestelmän ulkopuolella, Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system; CDL-AD(2010)040, 81.-83. kohta; CDL-AD(2013)025, Joint Opinion on the draft law on the public prosecutor’s office of Ukraine, 16.-28. kohta.

<sup>71</sup> Ks. erityisesti EIT, *Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 28. kesäkuuta 2014, 7819/77 ja 7878/77, 78. kohta.

<sup>72</sup> Vrt. CDL-AD(2010)004, 43. kohta.

<sup>73</sup> CDL-AD(2010)004, 32. kohta.

<sup>74</sup> Vrt. Ministerikomitean suositus tuomarien riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja tehtävistä, Recommendation (94)12 of the Committee of Ministers on the Independence, Efficiency and Role of Judges, (Principle I.2.a), josta on pääteltävissä tuomioistuinneuvoston ensisijaisuus mutta myös muiden järjestelmien hyväksyttävyyys.

<sup>75</sup> CDL-AD(2007)028, Report on Judicial Appointments, 44. kohta ja seuraavat kohdat. Brittiläisen kansainyhteisön maissa suuntauksena on siirtyminen johdon tekemistä nimityksistä nimityslautakuntiin (*appointment commissions, judicial services commissions*). Ks. J. van Zyl Smit (2015), *The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles: A Compendium and Analysis of Best Practice* (Report of Research Undertaken by Bingham Centre for the Rule of Law), saatavana osoitteessa [http://www.biicl.org/documents/689\\_bingham\\_centre\\_compendium.pdf](http://www.biicl.org/documents/689_bingham_centre_compendium.pdf).

<sup>76</sup> CDL-AD(2002)021, Supplementary Opinion on the Revision of the Constitution of Romania, 21. ja 22. kohta.

<sup>77</sup> Ks. CDL-PI(2015)001, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Courts and Judges, 4.2 luku ja viittaukset.

<sup>78</sup> CDL-INF(1999)005, Opinion on the reform of the judiciary in Bulgaria, 28. kohta; ks. myös esim. CDL-AD(2007)draft, Report on Judicial Appointments by the Venice Commission, 33. kohta; CDL-AD(2010)026, Joint opinion on the draft law on the judicial system and the status of judges of Ukraine, 97. kohta ministereistä tuomioistuinnuostossa.

<sup>79</sup> CM/Rec(2010)12, 33. kohta ja seuraavat kohdat; CDL-AD(2010)004, 52. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>80</sup> CDL-AD(2010)040, 71. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>81</sup> Vrt. CDL-AD(2012)014, Opinion on Legal Certainty and the Independence of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina, <sup>81</sup> kohta.

<sup>82</sup> CDL-AD(2010)004, 78. kohta; ks. esim. Euroopan ihmisoikeuskomissio, *Zand v. Itävalta*, 7360/76, 16. toukokuuta 1977, D.R. 8, s. 167; EIT, *Fruni v. Slovakia*, 8014/07, 21. kesäkuuta 2011, 134. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>83</sup> Asioiden jakamisesta käsiteltäväksi ks. CM/Rec(2010)12, 24. kohta; CDL-AD(2010)004, 73. kohta ja seuraavat kohdat. ETKin Kiovan suosituksissa (OSCE Kyiv Recommendations) mainitaan hyvänä käytäntönä asioiden jakaminen joko sattumanvaraisesti tai ennalta määrätyillä, selvillä ja objektiivisilla perusteilla (12. kohta).

<sup>84</sup> CM/Rec(2010)12, 22. kohta ja seuraavat kohdat; CDL-AD(2010)004, 68. kohta ja seuraavat kohdat; Ministerikomitean suositus jäsenvaltioille syyttäjälaitoksen tehtävästä rikoslainkäyttöjärjestelmässä, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 19. kohta; CDL-AD(2010)004, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, 72. kohta.

<sup>85</sup> CDL-AD(2010)004, 79. kohta.

<sup>86</sup> EIS 6 artiklan 1 kappale; KP-sopimus 14 artiklan 1 kappale; Arabiliiton ihmisoikeusperuskirja 8 artiklan 1 kappale; Afrikan peruskirja ihmisoikeuksista ja kansojen oikeuksista 7 artiklan 1 kappaleen d kohta. Ks. myös puolueettomuuden eri näkökohdista Bangalore principles of judicial conduct, arvo 2, mukaan lukien pidättyminen suosimisesta, syrjinnästä ja ennakoastenteista.

<sup>87</sup> Ks. esim. EIT, *Micallef v. Malta* [SJ], 17056/06, 15. lokakuuta 2009, 99.-100. kohta.

<sup>88</sup> Lahjonnasta ks. yleisesti II.F.1.

<sup>89</sup> Ks. esim. EIT, *De Cubber v. Belgia*, 9186/80, 26. lokakuuta 1984, 26. kohta; *Micallef v. Malta*, 17056/06, 15. lokakuuta 2009, 98. kohta; *Oleksandr Volkov v. Ukraina*, 21722/11, 9. tammikuuta 2013, 106. kohta.

<sup>90</sup> CDL-AD(2011)017, Opinion on the introduction of changes to the constitutional law "on the status of judges" of Kyrgyzstan, 15. kohta.

<sup>91</sup> Ks. erityisesti CM/Rec(2000)19, 11. kohta ja seuraavat kohdat; CDL-AD(2010)040, 23. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>92</sup> Vrt. CDL-AD(2010)040, 22. kohta.

<sup>93</sup> Vrt. CDL-AD(2010)040, 53. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>94</sup> CDL-AD(2010)040, 34. kohta ja seuraavat kohdat, 47. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>95</sup> CDL-AD(2010)040, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: II osa - the Prosecution Service, 39. kohta.

<sup>96</sup> CDL-AD(2010)040, 52. kohta.

<sup>97</sup> CDL-AD(2010)040, 69. kohta.

<sup>98</sup> Ks. II.A.1.

<sup>99</sup> CDL-AD(2010)040, 7. kohta, 53. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>100</sup> Ks. II.E.1.a.xiv tuomariensa osalta.

<sup>101</sup> Ks. ministerikomitean suositus jäsenvaltioille lakimiesammattin harjoittamisen vapaudesta, Recommendation No. R(2000)21 of the Committee of Ministers to member States on the freedom of exercise of the profession of lawyer.

<sup>102</sup> International Bar Association – International Principles of Conduct for the Legal Profession, 1.1.

<sup>103</sup> *Ibid.*, 2.1.

<sup>104</sup> *Ibid.*, 3.1.

<sup>105</sup> *Ibid.*, 5.1.

<sup>106</sup> EIS 6 artikla, KP-sopimus 14 artikla, Arabiliiton ihmisoikeusperuskirja 8 artikla, Afrikan peruskirja ihmisoikeuksista ja kansojen oikeuksista 7 artikla. Euroopan unionin tuomioistuin tunnusti oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, "joka perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan": C-174/98 P ja C-189/98 P, *Alankomaat ja Van der Wal v komissio*, 11. tammikuuta 2000, 17. kohta. Ks. myös Euroopan unionin perusoikeuskirja 47 artikla.

<sup>107</sup> Kansallisen lainsäädännön mahdollistaman oikeuden oikeudenkäyntiin on myös oltava tasoltaan riittävä turvatakseen yksilön "oikeuden tuomioistuimeen", ottaen huomioon oikeusvaltioperiaatteen demokraattisessa yhteiskunnassa. Jotta tämä oikeus olisi tosiasiallinen, yksilöllä on oltava yksiselitteinen käytännön mahdollisuus saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi toimi, jolla puututaan hänen oikeuksiinsa. ("The degree of access afforded by the national legislation must also be sufficient to secure the individual's "right to a court", having regard to the principle of the Rule of Law in a democratic society. For the right of access to be effective, an individual must have a clear, practical opportunity to challenge an act that is an interference with his rights"), EIT, *Bellet v. Ranska*, 23805/94, 4. joulukuuta 1995, 36. kohta; vrt. EIT, *M.D. ja muut v. Malta*, 64791/10, 17. heinäkuuta 2012, 53. kohta.

<sup>108</sup> EIS 6 artiklan 3 kappaleen b-c kohta, KP-sopimus 14 artiklan 3 kappale; Arabiliiton ihmisoikeusperuskirja 8 artiklan 2 kappale; EIS:n 6 artiklan 1 kappale turvaa oikeuden puolustukseen siviilioikeudenkäynnissä, ks. esim. EIT, *Oferta Plus SRL v. Moldova*, 14385/04, 19. joulukuuta 2006, 145. kohta. Yleisesti oikeus puolustukseen tunnustetaan ihmisoikeuksista ja kansojen oikeuksista tehdyn Afrikan peruskirjan 7 artiklan 1 kappaleen c kohdassa.

<sup>109</sup> EIS 6 artiklan 3 kappaleen c kohta, rikosoikeudenkäynnin osalta KP-sopimuksen 14 artiklan 3 kappaleen d kohta; oikeus oikeusapuun siviilioikeudenkäynnissä taataan tiettyyn määrään asti EIS:n 6 artiklan 1 kappaleessa: ks. esim. EIT, *A. v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 35373/97, 17. joulukuuta 2002, 90. kohta ja seuraavat kohdat; erityisesti perustuslakituomioistuimista ks. CDL-AD(2010)039rev, Study on individual access to constitutional justice, 113. kohta.

<sup>110</sup> Perustuslainmukaisuuden tuomioistuINVALVONNASTA ks. CDL-AD(2010)039rev, 125. kohta.

<sup>111</sup> Perustuslainmukaisuuden tuomioistuINVALVONNASTA ks. CDL-AD(2010)039rev, 112. kohta; päätöksenteon määräajoista ks. 149. kohta.

<sup>112</sup> Kohtuuttomista tuomioistuinmaksuista, ks. esim. EIT, *Kreuz v. Puola (no. 1)*, 28249/95, 19. kesäkuuta 2001, 60.-67. kohta; *Weissman ja muut v. Romania*, 63945/00, 24. toukokuuta 2006, 32. kohta ja seuraavat kohdat; *Scordino v. Italia*, 36813/97, 29. maaliskuuta 2006, 201. kohta; *Sakhnovskiy v. Venäjä*, 21272/03, 2. marraskuuta 2010, 69. kohta; kuluja koskevasta kohtuuttomasta vakuudesta, ks. esim. EIT, *Ait-Mouhoub v. Ranska*, 22924/93, 28. lokakuuta 1998, 57.-58. kohta; *Garcia Manibardo v. Espanja*, 38695/97, 15. helmikuuta 2000, 38.-45. kohta; perustuslainmukaisuuden tuomioistuINVALVONNASTA ks. CDL-AD(2010)039rev, 117. kohta.

<sup>113</sup> Tarpeesta taata *tosiasiallinen* oikeus oikeudenkäyntiin ks. esim. *Golder v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 4451/70, 21. tammikuuta 1975, 26. kohta ja seuraavat kohdat; *Yagtzilar ja muut v. Kreikka*, 41727/98, 6. joulukuuta 2001, 20. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>114</sup> EIS 6 artikla 2 kohta; KP-sopimus 15 artikla; Arabiliiton ihmisoikeusperuskirja 8 artiklan 2 kappale; Afrikan peruskirja ihmisoikeuksista ja kansojen oikeuksista 7 artiklan 1 kappaleen b kohta.

<sup>115</sup> EIT, *Allenet de Ribemont v. Ranska*, 15175/89, 10. helmikuuta 1995, 32. kohta ja seuraavat kohdat. Rikosasian esitutkinta- ja oikeudenkäyntiaineistoon liittyvien asioiden käsittelystä oikeuslaitokseen kuulumattomissa viranomaisissa ks. CDL-AD(2014)013, *Amicus Curiae Brief in the Case of Rywin v. Poland (Applications Nos. 6091/06, 4047/07, 4070/07)* pending before the European Court of Human Rights (on Parliamentary Committees of Inquiry). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi ratkaisunsa *Rywin*-asiassa 18. helmikuuta 2016: ks. erityisesti 200. kohta ja seuraavat kohdat. Syyttäjien vaatimusten järjestelmällisestä noudattamisesta (syyttäjien näkemyksen suosiminen), ks. II.E.1.a.xiii luetelmakohta.

<sup>116</sup> EIT, *Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 19187/91, 17. joulukuuta 1996, 68.-69. kohta; *O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 5809/02 ja 25624/02, 29. kesäkuuta 2007, 46. kohta ja seuraavat kohdat sekä niissä mainittu oikeuskäytäntö. Omien perheenjäsenten syyllisyyden selvittämisestä ks. esim. Kansainvälinen rikostuomioistuin, oikeudenkäyntimenettelyä ja todistelua koskevat säännöt, sääntö 75.1.

<sup>117</sup> Vrt. EIS 5 artiklan 3 kappale.

<sup>118</sup> Todistustaakka on syyttäjällä ("The burden of proof is on the prosecution"): EIT, *Barberá, Messegué ja Jabardo v. Espanja*, 10590/83, 6. joulukuuta 1988, 77. kohta; *Telfner v. Itävalta*, 33501/96, 20. maaliskuuta 2001, 15. kohta; vrt. *Grande Stevens ja muut v. Italia*, 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 ja 18698/10, 4. maaliskuuta 2014, 159. kohta.

<sup>119</sup> YK:n ihmisoikeuskomitean yleiskommentti nro 32, Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial, U.N. Doc. CCPR/C/GC/32 (2007), IV.

<sup>120</sup> Ks. esim. *Rowe ja Davis v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 28901/95, 16. helmikuuta 2000, 60. kohta.

<sup>121</sup> Ks. esim. *Jalloh v. Saksa*, 54810/00, 17. heinäkuuta 2006, 94. kohta ja seuraavat kohdat, 104; *Göçmen v. Turkki*, 72000/01, 17. lokakuuta 2006, 75. kohta; *O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 5809/02 ja 25624/02, 29. kesäkuuta 2007, 60. kohta.

<sup>122</sup> EIS 6 artiklan 1 kappale; Arabiliiton ihmisoikeusperuskirja 8 artiklan 1 kappale; Afrikan peruskirja ihmisoikeuksista ja kansojen oikeuksista 7 artiklan 1 kappaleen d kohta: kohtuullisessa ajassa ("within reasonable time").

<sup>123</sup> CDL-AD(2010)039rev, 94. kohta. Ks. esim. EIT, *Panju v. Belgia*, 18393/09, 28. lokakuuta 2014, 53. kohta, 62. kohta (tehokkaan oikeuskeinon puuttuminen oikeudenkäynnin kohtuuttoman keston yhteydessä loukkaa EIS:n 13 artiklaa yhdessä 6 artiklan 1 kappaleen kanssa).

<sup>124</sup> Rikosasioiden osalta tämä oikeus johdetaan EIS:n 6 artiklan 3 kappaleen b kohdasta (oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan): ks. esim. *Foucher v. Ranska*, 22209/93, 18. maaliskuuta 1993, 36. kohta.

<sup>125</sup> Vrt. EIT, *Micallef v. Malta*, 17056/06, 15. lokakuuta 2009, 78. kohta ja seuraavat kohdat; *Neziraj v. Saksa*, 30804/07, 8. marraskuuta 2012, 45. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>126</sup> EIS:n 6 artiklan 1 kappale velvoittaa tuomioistuimet perustelemaan ratkaisunsa "Article 6 § 1 (Article 6-1) obliges the courts to give reasons for their judgments": EIT, *Hiro Balani v. Espanja*, 18064/91, 9. syyskuuta 1994, 27. kohta; *Jokela v. Suomi*, 28856/95, 21. toukokuuta 2002, 72. kohta; ks. myös *Taxquet v. Belgia*, 926/05, 16. marraskuuta 2010, 83. kohta ja seuraavat kohdat. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan "Oikeus hyvään hallintoon" 2 kohdan c alakohdassa asetetaan "hallintoelinten velvollisuus perustella päätöksensä".

<sup>127</sup> Muutoksenhakumenettelyistä, ks. ODIHR Legal Digest of International Fair Trial Rights, p. 227.

<sup>128</sup> Ks. esim. *Hirschhorn v. Romania*, 29294/02, 26. heinäkuuta 2007, 49. kohta; *Hornsby v. Kreikka*, 18357/91, 19. maaliskuuta 1997, 40. kohta; *Burdov v. Venäjä*, 59498/00, 7. toukokuuta 2002, 34. kohta ja seuraavat kohdat; *Gerasimov ja muut v. Venäjä*, 29920/05, 3553/06, 18876/10, 61186/10, 21176/11, 36112/11, 36426/11, 40841/11, 45381/11, 55929/11, 60822/11, 1. heinäkuuta 2014, 167. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>129</sup> CDL-AD(2010)039rev, Study on individual access to constitutional justice, 96. kohta.

<sup>130</sup> CDL-AD(2010)039rev, 62., 93. ja 165. kohta.

<sup>131</sup> CDL-AD(2010)039rev, 202. kohta; CDL-AD(2002)005 Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court of the Republic of Azerbaijan, 9. ja 10. kohta.



<sup>132</sup> CDL-AD(2004)043, Opinion on the Proposal to Amend the Constitution of the Republic of Moldova (introduction of the individual complaint to the constitutional court), 18. ja 19. kohta; CDL-AD(2008)030, Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court of Montenegro, 19. kohta; CDL-AD(2011)040, Opinion on the law on the establishment and rules of procedure of the Constitutional Court of Turkey, 24. kohta.

<sup>133</sup> CDL-AD(2011)010, Opinion on the draft amendments to the Constitution of Montenegro, as well as on the draft amendments to the law on courts, the law on the State prosecutor's office and the law on the judicial council of Montenegro, 27. kohta; CDL-AD(2012)024, Opinion on two Sets of draft Amendments to the Constitutional Provisions relating to the Judiciary of Montenegro, 33. kohta; CDL-AD(2009)014, Opinion on the Law on the High Constitutional Court of the Palestinian National Authority, 13. kohta; The Composition of Constitutional Courts, Science and Technique of Democracy No. 20, CDL-STD(1997)020, ss. 7, 21.

<sup>134</sup> CDL-AD(2008)010, Opinion on the Constitution of Finland, 115. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>135</sup> Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden joukossa on vain yksi (rajoitettu) poikkeus yksilöiden oikeudessa perustuslainmukaisuuden arviointiin: CDL-AD(2010)039rev, 1. kohta, 52. ja 53. kohta.

<sup>136</sup> CDL-AD(2010)039rev, 1. kohta ja seuraavat kohdat, 54.-55. ja 56. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>137</sup> Vrt. CDL-AD(2008)030, Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court of Montenegro, 71. kohta.

<sup>138</sup> CDL-STD(1997)020, s. 21.

<sup>139</sup> Korruptiosta ks. Group of States Against Corruption (GRECO), *Immunities of public officials as possible obstacles in the fight against corruption*, in *Lessons learned from the three Evaluation Rounds (2000-2010) - Thematic Articles*.

<sup>140</sup> Korruptiosta oikeuslaitoksessa ks. II.E.1.c.ii.

<sup>141</sup> Ks. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus ilmoittajien suojelusta, Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member states on the protection of whistleblowers.

<sup>142</sup> Ks. esimerkiksi korruption vastainen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus; *lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus* (CETS 173); *lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus* (CETS 174); *lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirja* (CETS 191); CM/Rec(2000)10 on codes of conduct for public officials; CM/Res (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption.

<sup>143</sup> CM/Rec(2000)10 on codes of conduct for public officials, 13 artikla.

<sup>144</sup> Korruption vastainen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus, erityisesti 8 artiklan 5 kappale; CM/Rec(2000)10, Appendix - Model code of conduct for public officials, 13 artikla ja seuraavat artiklat; vrt. CM/Res (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption.

<sup>145</sup> Venetsian komissio antoi vuonna 2013 raportin toimielinten ulkopuolisten toimijoiden roolista demokraattisessa järjestelmässä (lobbauksesta), Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) (CDL-AD(2013)011). Euroopan neuvoston oikeudellinen yhteistyökomitea (CDCJ) teki vuonna 2014 toteutettavuusselvityksen lobbaustoiminnan oikeudellista sääntelyä koskevasta Euroopan neuvoston oikeudellisesta asiakirjasta. Suositusluonnos määrää antaa yhteistyökomitean hyväksyttäväksi marraskuussa 2016 pidettävässä täysistunnossa.

<sup>146</sup> Varhainen lähde (vuodelta 1981) on yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehdyn yleissopimuksen (CETS 108) 5 artikla; ks. myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, 6 ja 7 artikla; sittemmin EU:ssa on hyväksytty ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus) (toimielinten välinen asia 2012/0011 (COD) 15 joulukuuta 2015). Tietosuojan periaatteet ovat 5 artiklassa. Ks. myös ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaiten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (toimielinten välinen asia: 2012/0010 (COD) 16 joulukuuta 2015. Vuonna 2013 OECD antoi yksityisyyden suojaa koskevan puiteasiakirjan, "The OECD Privacy Framework", jonka 2 osa sisältää periaatteet.

<sup>147</sup> Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asetusehdotus, 14 artikla; direktiivi 95/46/EY, 10-11 artikla; CETS 108, 8 artikla.

<sup>148</sup> CDL-AD(2007)014, 83. kohta.

<sup>149</sup> Vrt. EIS 8 ja 13 artikla.

<sup>150</sup> Vrt. EIS 8 ja 13 artikla.

<sup>151</sup> Kysymys siitä, minkä tasoisesti metatietojen keruulla puututaan yksityiselämään, on kiistanalainen. CJEU on ulottanut yksityisyyden suojan myös metatietoihin. EIT on toistaiseksi hyväksynyt oikeuskäytännössään, että lievempään puuttumiseen yksityiselämään voidaan soveltaa vähäisempiä takeita. Ks. CDL-AD(2015)006 62., 63. ja 83. kohta. Jos metatietojen keruu ei edellytä tuomioistuimen antamaa ennakkolupaa, tiedonkeruuseen on ainakin liitettävä vahva, riippumaton *post hoc* -arviointi.

<sup>152</sup> CDL-AD(2015)011, 8., 69. ja 129. kohta; Vrt. EIT, *Liberty ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 58240/00, 1. heinäkuuta 2008, 59. kohta ja seuraavat kohdat; *Weber ja Saravia v. Saksa* (pts) 54934/00, 29. kesäkuuta 2006, 85. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>153</sup> CDL-AD(2015)011, 24.-27. kohta, 115. kohta ja seuraavat kohdat, 129. kohta.

<sup>154</sup> Vrt. EIS 8 ja 13 artikla; CDL-AD(2015)011, 26. kohta, 126. kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>155</sup> CDL-AD(2015)011, 33. kohta.

<sup>156</sup> CDL-AD(2015)011, 1. kohta.

<sup>157</sup> Ks. esim. CJEU, C-212/13, *František Ryneš v. Úřad pro ochranu osobních údajů*, 11. joulukuuta 2014.



<sup>158</sup> CDL-AD(2007)014, 82. kohta.