

## MUISTUTUSKIRJELMÄ M 2/2004 vp

### Perustuslain 115 §:n mukainen muistutus valtioneuvoston oikeuskanslerin Paavo Nikulan virkatointen lainmukaisuuden tutkimisesta

#### *Perustuslakivaliokunnalle*

##### **Tutkimuspyyntö**

Allekirjottaneet kansanedustajat esittävät Suomen perustuslain 115 §:n 1 momentin 2) kohdan osoittamalla tavalla seuraavan tutkimuspyynnön perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston oikeuskanslerin Paavo Nikulan virkatointen lainmukaisuudesta.

Allekirjottaneet kansanedustajat vaativat, että perustuslakivaliokunta tutkii ensinnäkin, onko oikeuskansleri Paavo Nikula menetellyt lainmukaisesti virkatoimissaan. Virkatoimiin kohdistetut yksityiskohtaiset muistutukset esitetään jäljempänä.

Tässä tarkoituksessa allekirjoittaneet kansanedustajat myös esittävät, että perustuslakivaliokunta päättää asian tutkinnan jälkeen, mihin syyte- tai muihin toimiin oikeuskansleria vastaan on hänen virkatoimiinsa kohdistettujen huomautusten perusteella ryhdyttävä, ja tässä tarkoituksessa tekee tarpeelliset esitykset eduskunnan täysistunnolle perustuslain edellyttämiin toimenpiteisiin ryhtymiseksi.

Lisäksi vaihtoehtoisesti allekirjoittaneet kansanedustajat vaativat, että perustuslakivaliokunta ryhtyy muussa tapauksessa niihin toimiin, jotka sen toimivalta mahdollistaa.

##### **Oikeuskanslerin tehtävät**

Suomen perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja

tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskansleri valvoo myös, että virkamiehet ja muut julkisyhteisöjen työntekijät noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäviään hoitaessaan oikeuskansleri valvoo myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskanslerilla on laaja tietojensaantioikeus tehtäviensä toteuttamiseksi. Toiminnastaan oikeuskansleri antaa kertomuksen eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

Perustuslain 110 §:ssä säädetään syyteoikeudesta ja oikeudesta määrätä syyte nostettavaksi. Perustuslain 111 §:ssä säädetään oikeuskanslerin toiminnasta valtioneuvoston ja presidentin esittelyssä. Perustuslain 112 §:ssä on säädetty yksityiskohtaisesti toimivaltuuksista ylimmän valtiojohdon virkatointien lainmukaisuuden tutkimisessa.

Edellä mainituista säännöksistä voidaan päätellä seuraavaa. Valtioneuvoston oikeuskansleri on valtiojohdon virkatoimien ylin laillisuuden valvoja. Häneltä edellytetään toiminnassaan suurta luottamusta.

Oikeuskanslerin omien virkatointien laillisuuden valvonnalle ei ole asetettu perustuslaissa erityisasemaa, vaan hänen on toimittava virkavastuulla, eikä syytekynnys poikkea perustuslain nojalla tavanomaisen virkavastuun syytekynnystä.

Oikeuskansleri ei ole poliittinen päätöksentekijä tai poliittisen harkintavallan käyttäjä, joten häneen on sovellettava niitä vaatimuksia, jotka

asetetaan perustuslaissa ja muutoin laillisuuden valvojille.

### Oikeuskanslerin vastuu

Perustuslain 117 §:n mukaan oikeuskanslerin virkatoimen lainmukaisuuteen sovelletaan samaa menettelyä kuin valtioneuvoston jäsenestä on säädetty perustuslain 114 ja 115 §:ssä. Säännökset määrittelevät tutkimuspyynnön vireillepanotavan ja syytteen käsittelyn.

Oikeuskanslerin vastuusta ei ole säädetty erikseen siten kuin valtioneuvoston jäsenestä on säädetty perustuslain 116 §:ssä. Siten valtioneuvoston oikeuskansleri on vastuussa samalla tavalla kuin perustuslain 118 §:ssä on säädetty virkamiehen vastuusta.

Oikeuskanslerin oikeudellinen vastuu koskee jo virkavelvollisuuden rikkomista huolimattomuudesta. Huolimattomuus voi ilmetä vastuun aiheuttavana huolimattomuutena, passiivisuutena, objektiivisesti todettavista tosiseikoista poikkeamisena ja muuna vastaavana menettelynä. Virkatoiminnassa lievät rikkeet johtavat huomautukseen tai varoitukseen.

Voidaan sanoa, että oikeuskanslerin vastuuta määrittävät erityisesti hänen asemansa, siihen kohdistettu luottamus ja oikeuskanslerin toiminnan riippumattomuus.

Perustuslaissa ei ole säädetty oikeuskansleriin kohdistettavista seuraamuksista erikseen. Tässä suhteessa on erotettava ne keinot, jotka perustuslakivaliokunnalla on tutkinnan johtajana käytettävissä, ja ne keinot, joihin eduskunnan päätöksellä voidaan ryhtyä.

Allekirjoittaneet kansanedustajat katsovat, ettei oikeuskanslerin virkatoimen arvioinnissa voida tehdä poikkeuksia tai lievennyksiä tämän korkean aseman vuoksi. Oikeuskanslerilla ei ole poliittista harkintamahdollisuutta virkatehtävissään, vaikka valtioneuvoston valvontaan voikin kuulua erilaisten päätösvaihtoehtojen hyväksyminen laillisuusvalvonnalla ja vaikka oikeuskanslerilla on toimivalta kiinnittää huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen yleisemminkin. Oikeuskanslerin toiminta valtioneuvoston toiminnan ohjaajana ja valvojana ei anna pe-

rustetta asettaa oikeuskanslerin virkatoimen lainmukaisuutta jollakin tavalla erityisasemaan. Tämä on erityisen merkittävää havaittujen tosiseikkojen mukaiselle toiminnalle asetettujen vaatimusten noudattamisessa.

Näistä syistä allekirjoittaneet kansanedustajat katsovat, että seuraavien tosiseikkojen perusteella ja nojalla tässä esitetty muistutus perusteltuine tutkimuspyyntöineen on perusteltu.

### Muistutuksen kohteena olevat oikeuskanslerin toimet Natura 2000 -verkoston kansallisessa päätöksenteossa

1. Oikeuskansleri Nikula laiminlöi velvollisuutensa valvoa, että valtioneuvoston 20.8.1998 tekemä Natura-päätös ja sitä seuranneet täydentävät päätökset 25.3.1999, 8.5.2002 ja 22.1.2004 sekä niiden valmistelu olisivat perustuneet oikealle EU:n luontodirektiivien tulkinnalle. Muun muassa luontodirektiivin liite III 1 vaiheen edellyttämiä valintaperusteita ei ole noudatettu. Väärästä tulkinnasta seurasi, että Suomessa Natura-valinnat eivät perustu laji- ja luontotyyppiesiintymien suhteellisen suojelun tason tavoitteen edellyttämän merkityksen arvioinnille. Esiintymiä on suojeltu tarkoitushakuisen satumanvaraisesti vertaamatta niitä ollenkaan muihin esiintymiin tai direktiivien ja Suomen luonnonsuojelulain 5 §:n perustelujenkin edellyttämään koko valtakunnan tilanteeseen. Liitteet 9, 32—56.

2. Oikeuskansleri Nikulan tietoon saatettiin mm. 5.4.2001 oikeuskanslerinviraston kirjaimossa diaarinumerolla 394/1/01 kirjatussa kantelussa, että ympäristöhallinnon virkamiehet mm. ympäristöministeriössä ovat maanomistajien kuulemisen ja valtioneuvoston päätöksen jälkeen omin päin muuttaneet ja täydentäneet Natura-asiakirjoja tavalla, jolla on vaikutusta maanomistajien oikeusasemaan. Oikeuskansleri Nikula ei esim. diaarinumerolla 394/1/01 kirjatun kanteluun 24.4.2002 antamassaan päätöksessä puuttunut asiaan saattaakseen hallintomenettelyn lailliselle kannalle. Liitteet 32, 33, 34—44, 45, 46—56.

3. Oikeuskansleri Nikula ei ole antanut kantelijoille vastausta kysymykseen, oliko luvallista vaihtaa valtioneuvoston arkistoon talletettu alkuperäinen Natura-päätösaineisto virkamiesten muuttamaan aineistoon 2.5.2001 ilman valtioneuvoston uutta päätöstä. Liite 25, sivu 15, kapaleet 3 ja 4.

4. Oikeuskansleri Nikula laiminlöi velvollisuutensa valvoa kaikkien korkeimman hallinto-oikeuden 14.6.2000 ja sen jälkeen antamien Natura 2000 -valitusratkaisujen osalta, että korkeimman hallinto-oikeuden hallintoneuvokset (tuomarit) olisivat noudattaneet oikeaa direktiivintulkintaa heidän ratkaistessaan kansalaisten tekemiä Natura-valituksia. Erityisesti hänen olisi tullut huolehtia siitä prosessuaalisesta seikasta, että korkein hallinto-oikeus Rooman sopimuksen 234 artiklan velvoittamana pyytää EY-tuomioistuimelta ennakkoratkaisun korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä olleesta ja edelleen käsittelyssä olevasta luontodirektiivin liitteen III 1 vaiheen tulkintaa koskeneesta kysymyksestä, josta ei tuolloin ollut ennakkoratkaisua. Syy ja tarve ennakkoratkaisun pyytämiseen oli jo vuonna 2000. Suomessa on tässä asiassa edelleen olemassa epäselvä direktiivin ja lain tulkintatilanne. Liitteet 7, 11, 13, 14, 16, 17.

5. Oikeuskansleri Nikula ei ole myöskään valvonut sitä, että Natura-päätöksistä valittaneet asianosaiset olisivat saaneet ympäristöhallinnolta käyttöönsä pyytämiänsä, sähköiseen muotoon talletettujen Natura-tietokantojen ns. UHEX-suojattuja tietosisältöjä. Asianosaiset tarvitsevat pyydetyn tiedoston tietosisällön etujensa valvomiseen ja oikeuksiensa puolustamiseen mm. valitusten tekemisen yhteydessä. Asianosaiset ovat pyytäneet mainittua tiedostoa mm. korkeimmalta hallinto-oikeudelta sitä kuitenkaan saamatta. Tietojen saanti on edellytyksenä valinta- ja valvontavirheiden vieläkin laajemmille osoittamisille. Edes korkein hallinto-oikeus ei ole pyynnöstäkään luovuttanut viranomaisilta puhelimitse tilaamiaan ja kirjaamatta vastaanottamiaan sekä oikeudenkäyntiaineistona käyttämiään alkuperäisiä ja muutettuja julkisia Natura-tietoja oikeudenkäynnin asianosaisina olleille valittajille. Oikeuskansleri Nikula ei

ole puuttunut mm. kanteluihin diaarinumerot 394/1/01, 446/1/01 ja 704/01 24.4.2002 antamisessaan ratkaisuisia tähän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan edellyttämän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteiden rikkomukseen. Oikeuskansleri Nikulan olisi tullut ja tulee puolustaa ihmisoikeuksia sekä tulkita Suomen lakia ihmisoikeussopimuksen kannalta myönteisesti. Oikeuskansleri Nikulan valvontavelvollisuuksien laiminlyöntien seurauksena *valittajat ovat olleet kykenemättömiä oikeudenmukaiseen päätöksentekoon ja oikeudenkäyntiin, kun heiltä on evätty oikeus tulla kuuluisiksi*. Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen 15.7.2003 antaman päätöksen no. 32559/96 mukaan, ns. Fortum-tapaus, oikeudenmukainen ja asianmukainen käsittely myös hallintotuomioistuimessa edellyttää, että ratkaisu perustuu sellaiseen aineistoon, joka on ollut oikeudenkäynnin asianosaisten tiedossa ja johon näillä on ollut tilaisuus myös perehtyä ja lausua mielipiteensä. Toistaiseksi korkein hallinto-oikeus on saanut rikkoa myös kansanedustajille perustuslain 47 §:ssä taattua julkisen tiedon saantioikeutta, johon oikeuskansleri Nikula ei ole ainakaan vielä puuttunut. Perustuslakimme mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (perustuslain 2 §). Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattaminen on myös turvattu perustuslailla, 22 §. Liitteet 2, 3, 4, 5, 8, 10, 11—14, 16, 17—20, 25—27.

6. Oikeuskansleri Nikula ei edes itse toimittanut mm. kantelun diaarinumero 394/1/01 käsittelyn yhteydessä ympäristöministeriön valtioneuvoston oikeuskanslerille 30.8.2001 päivätyn lisäselvityksen liitteenä ollutta 40 sivun laajuista englanninkielistä kantelujen käsittelyasiakirja-aineistoa asianosaisille suomenkielisenä. Oikeussuojan hakemiseksi ja saamiseksi asianosaiset pyysivät ko. aineiston suomentamista oikeuskansleri Nikulan johtamalta virastolta 28.9.2001. Vastauksessaan 9.10.2001 oikeuskansleri Nikula eväsi Suomen kansalaiselta oikeuden asiansa käsittelyyn suomen kielellä, vaikka ko. englantia osaamaton kantelija varta vasten kirjallisesti pyysi aineistoa suomen kie-

lellä. Perustuslain 17 §:n mukaan jokaisella on oikeus tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa käyttää omaa kieltään. Lisäksi suomen kieli on yksi Euroopan unionin virallisista kielistä. Liitteet 12, 28, 29, 30, 31.

7. Oikeuskansleri Nikula painosti 22.1.2004 allekirjoittamansa eriävän mielipiteen jakamisella ja jättämisilmoituksella ministereitä luopumaan lisäselvittämispyyntöstä ja tekemään myönteisen päätöksen Kemihaaran soiden liittämiseksi Naturaan heti. Oikeuskanslerilla on perustuslain mukaan mahdollisuus todeta valtioneuvoston toiminnan lainvastaisuus ja tehdä sen perusteella eriävä mielipide valtioneuvoston pöytäkirjaan. Sen sijaan hänellä ei ole oikeutta painostaa tai vaatia uhkaamalla jotakin, sillä jokaisella valtioneuvoston jäsenellä on itsenäinen virkavastuu. Lisäksi asiaan vaikuttaa se, olivatko oikeuskanslerin esittämät edellytykset kansallisen oikeuden ja yhteisöoikeuden mukaisia. Liitteet 21, 22.

- Oikeuskansleri Nikula sai lausunnollaan ja eriävän mielipiteen jättämisilmoituksella ministeri Mannisen luopumaan valtioneuvoston istunnossa 22.1.2004 esityksestään, joka olisi toteutuessaan lykännyt Kemihaaran soiden liittämistä Natura-verkostoon tieteellisten lisäselvitysten tekemistä varten. Liitteet 21, 22.
- Oikeuskansleri Nikulan menettely esti juuri sellaisten lisäselvitysten hankkimisen, joilla olisi voitu osoittaa, etteivät suhteellisen suojelun tason säilyttäminen tai ennalleen saattaminen eikä Natura-verkoston yhtenäisyysskään millään tavalla edellytä Kemihaaran soiden liittämistä Natura 2000-verkostoon. Tällaista selvitystä ympäristöministeriö ei ollut tehnyt. Liitteet 21, 22.
- Oikeuskansleri Nikula piti aikalaisän ottamista Kemihaaran soita koskevalle Natura-harkinnalle oikeudellisesti kestävämmänä. Tämä merkitsi sitä, että hän piti tällaista päätöstä lainvastaisena. Tällaiselle tulkinnalle ei löydy tukea laista. Päätöksen lykkääminen selvitysten tekemiseksi ei olisi rikkonut mitään lakia, vaan päinvastoin se olisi antanut mahdollisuuden luontodi-

rektiivin mukaisen suhteellisen suojelun tason huomioimiselle päätöstä tehtäessä. Tällaista selvitystä ja direktiivien edellyttämiä edustavuusvertailuja ei ollut tehty ennen valtioneuvoston 22.1.2004 tekemää päätöstä. Esim. lettojen osalta tällainen selvitys ja vertailu tehtiin vasta Lapin liiton toimesta. Selvityksen teki Geologian tutkimuskeskus GTK:n ja METLA:n tiedostojen perusteella. Kyseinen selvitys toimitettiin Lapin liitolle 26.10.2004. Liite 1.

- Oikeuskansleri Nikula antoi lausunnossaan ymmärtää, että EY-tuomioistuimen päätös C-240/00 olisi edellyttänyt Suomelta lisää lintualueita, vaikka päätöksestä ei voida tällaista lukea. Päätöksessä todettiin asiallisesti ainoastaan, että kanteen lähtötilanteen ajankohtana eli lintukanteen perustellun lausunnon ajankohtana 17.12.1998 Suomi ei ollut osoittanut riittävästi eikä lopullisesti suojelualueita linnuille. Tuohon ajankohtaan mennessä Suomi oli ilmoittanut EU:lle tiedot vain 15 lintualueesta. Oikeuskansleri ei kuitenkaan kertonut valtioneuvostolle, että tuomion C-240/00 antamishetkellä 6.3.2003 Suomen oikeudellisesti lopullisesti osoittamien ja ilmoittamien lintualueiden lukumäärä oli jo 439. Kun ko. valtioneuvoston kokous pidettiin 22.1.2004, on perusteltua esittää, että oikeuskansleri toiminnallaan ja tulkinnallaan harhautti valtioneuvostoa. Liite 24.
- Oikeuskansleri Nikula ilmoitti valtioneuvoston istunnossa julkaisemassaan eriäväsä kannanotossa, että Kemihaaran soiden jättäminen toistaiseksi pois Natura-verkostosta voisi tulla Suomelle taloudellisesti kalliiksikin. Oikeuskansleri Nikula viittasi tällä mahdollisuuteen, että EY-tuomioistuin langettaisi uhkasakon niskuroivalle Suomen valtiolle. Liitteet 21, 22.
- Oikeuskansleri Nikulan tulkintaa on pidettävä ennenaikaisena, harhauttavana ja tarkeitushakuisena, koska mikään tuolloin voimassa ollut EY-tuomioistuimen päätös ei antanut mahdollisuutta uhkasakon langettamiseen, ei edes uhkasakkokanteen

nostamiseen. Oikeuskansleri Nikula jätti mainitsematta, että EU-komission 9.4.2003 rutiininomaisesti lähettämän kirjeen ENV D.2/AM/nhz/D2003)521695 mukaan uhkasakko voidaan määrätä maksettavaksi vasta sitten, kun jäsenvaltio on tuomittu kaksi kertaa peräkkäin samasta asiasta ja jos valtio jättää vielä senkin jälkeen tuomioistuinten päätöksen täytäntöön panematta. Näin ollen uhkasakon antaminen lintualueasiassa Suomelle, joka on osoittanut lintujen suojelualueiksi suhteellisesti kolmanneksi eniten pinta-alaa koko EU:ssa, on kaukainen ja perin teoreettinen mahdollisuus. Liite 23.

- Oikeuskansleri Nikula on valtioneuvoston tärkein ja vastuullisin oikeudellinen laillisuudenvalvoja, toissijaisesti oikeudellinen neuvonantaja. Kummassakaan roolissa val-

tioneuvoston harhauttaminen ja päätöksiin vaikuttaminen vanhentuneilla oikeudellisilla perusteilla ei kuulu oikeuskanslerin virkavelvollisuuksien asianmukaiseen täyttämiseen. Liitteet 1—56.

- Perustuslakivaliokunnalle on toimitettu 17.6.2004 diaarinumerolla 3/05/2004 näyttöaineistomapit 1 ja 2 Natura-asiakirjamuutoksista.

*Edellä esitetyn perusteella me allekirjoittaneet kansanedustajat esitämme, että perustuslakivaliokunta ottaa muistutuksessa esitetyt, oikeuskanslerin virkatoimiin liittyvät asioiden lainmukaisuudet tutkittaviksi ja ryhtyy selvitystensä perusteella lain edellyttämiin toimiin 1 kohdassa esitetyn mukaisesti.*

Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2004

Hannu Hoskonen /kesk  
Pekka Vilkuna /kesk  
Seppo Lahtela /kesk  
Mikko Alatalo /kesk  
Raimo Vistbacka /ps  
Reijo Paajanen /kok  
Lasse Hautala /kesk  
Lauri Oinonen /kesk

Jouko Laxell /kok  
Seppo Särkiniemi /kesk  
Tony Halme /ps  
Tero Rönni /sd  
Matti Kangas /vas  
Lyly Rajala /kok  
Timo Soini /ps  
Esa Lahtela /sd