

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2005 vp

Perustuslain 115 §:n mukainen muistutus val- tioneuvoston oikeuskanslerin Paavo Nikulan virkatointen lainmukaisuuden tutkimisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Perustuslakivaliokuntaan on 21 päivänä joulukuuta 2004 saapunut perustuslain 115 §:n nojalla tehty ed. Hannu Hoskosen ja 15 muun edustajan 17 päivänä joulukuuta 2004 allekirjoittama muistutuskirjelmä, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston oikeuskanslerin Paavo Nikulan virkatointien lainmukaisuuden tutkimisesta (M 2/2004 vp).

Selityksen antaminen

Perustuslakivaliokunta on varannut valtioneuvoston oikeuskanslerille Paavo Nikulalle tilaisuuden määräjän kuluessa antaa kirjallinen tai suullinen selityksensä muistutuskirjelmän johdosta. Oikeuskansleri Nikula antoi kirjallisen selityksen valiokunnan kokouksessa 15 päivänä helmikuuta 2005.

Perustuslakivaliokunta varasi oikeuskansleri Nikulalle tilaisuuden tutustua asian valiokuntakäsittelyn eri vaiheissa kertyneeseen aineistoon. Oikeuskansleri Nikula antoi kirjallisen vastineensa perustuslakivaliokunnalle 2 päivänä tou-

kokuuta 2005, 31 päivänä toukokuuta 2005 ja 14 päivänä marraskuuta 2005.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääministeri Matti Vanhanen, valtioneuvoston kanslia
- alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen, sisäasiainministeriö
- asianajaja Mika Ilveskero, Suomen Asianajajaliitto
- tutkija Pertti Eilavaara
- professori Ari Ekroos
- professori Mikael Hidén
- professori Raimo Lahti
- professori Olli Mäenpää
- professori Tapio Määttä
- professori Juha Raitio
- oikeustieteen tohtori Matti V. Repo
- professori Ilkka Saraviita.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen
- ympäristöministeriö
- Lapin liitto.

MUISTUTUS JA SELITYS

Muistutuskirjelmä

Muistutuskirjelmässä esitettiin perustuslakivaliokunnalle tutkimuspyyntö valtioneuvoston oikeuskanslerin Paavo Nikulan virkatoimien lainmukaisuudesta. Valiokunnan tulee päättää asian tutkinnan jälkeen, mihin syyte- ja muihin toimiin oikeuskansleria vastaan on hänen virkatoimissaan ryhdyttävä, ja tässä tarkoituksessa tehdä tarpeelliset esitykset eduskunnan täysistunnolle perustuslain edellyttämiin toimenpiteisiin ryhtymiseksi. Lisäksi muistutuskirjelmän allekirjoittajat vaativat, että perustuslakivaliokunta ryhtyy muussa tapauksessa niihin toimiin, jotka sen toimivalta mahdollistaa.

Muistutuksen kohteena olevat oikeuskanslerin toimet Natura 2000 -verkoston kansallisessa päätöksenteossa on kiteytetty seitsemään seuraavaan seikkaan:

1. Oikeuskansleri Nikula laiminlöi velvollisuutensa valvoa, että valtioneuvoston 20.8.1998 tekemä Natura-päätös ja sitä seuranneet päätökset 25.3.1999, 8.5.2002 ja 22.1.2004 sekä niiden valmistelu olisivat perustuneet oikealle EU:n luontodirektiivien tulkinnalle. Luontodirektiivin liitteen III 1. vaiheen edellyttämiä valintaperusteita ei ole noudatettu, minkä vuoksi valinnat eivät perustuneet laji- ja luontotyyppiesiintymien suhteellisen suojelun tason tavoitteen edellyttämän merkityksen arvioinnille.

2. Oikeuskansleri Nikulalle kanneltiin siitä, että ympäristöhallinnon virkamiehet ovat maanomistajien kuulemisen ja valtioneuvoston päätöksen jälkeen omin päin muuttaneet ja täydentäneet Natura-asiakirjoja tavalla, jolla on vaikutusta maanomistajien asemaan. Oikeuskansleri ei antamassaan päätöksessä 24.4.2002 puuttunut asiaan saattaakseen hallintomenettelyn lailliselle kannalle.

3. Oikeuskansleri ei vastannut kantelun siihen osaan, jossa tiedusteltiin, onko virkamiehillä lupa ilman valtioneuvoston uutta päätöstä vaihtaa valtioneuvoston arkistoon talletettu alkuperäinen Natura-päätösaineisto muutettuun aineistoon.

4. Oikeuskansleri Nikula laiminlöi sen valvomisen, että korkeimman hallinto-oikeuden hallintoneuvokset olisivat 14.6.2000 ja sen jälkeen annetuissa Natura-päätöksissä noudattaneet direktiivien oikeaa tulkintaa ja sitä, ettei luontodirektiivin liitteen III 1. vaiheen tulkinnasta pyydetty Rooman sopimuksen 234 artiklan 3 kohdan edellyttämää EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisua.

5. Oikeuskansleri Nikula laiminlöi velvollisuutensa valvoa, että asianosaiset olisivat saaneet ympäristöhallinnolta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta käyttöönsä pyytämänsä, sähköiseen muotoon talletetut Natura-tietokannat ns. UHEX-suojattuina tietokantoina etujensa valvomiseen ja oikeuksiensa puolustamiseen sekä osoittaakseen valinta- ja valvontavirheet vieläkin laajemmin. Korkein hallinto-oikeus ei luovuttanut kirjaamatta vastaanottamiaan sekä oikeudenkäyntiaineistossa käyttämiään alkupe räisiä ja muutettuja julkisia Natura-tietoja asianosaisille. Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen 15.7.2003 antaman päätöksen mukaan oikeudenmukainen ja asianmukainen käsittely hallintotuomioistuimessa edellyttää, että ratkaisun tulee perustua sellaiseen aineistoon, joka on ollut asianosaisten tiedossa ja josta heillä on ollut mahdollisuus perehtyä ja josta lausua mielipiteensä. Oikeuskansleri ei hänelle osoitettujen kantelujen johdosta puuttunut siihen, että valittajat ovat olleet kykenemättömiä oikeudenmukaiseen päätöksentekoon ja oikeudenkäyntiin, kun heiltä on evätty oikeus tulla kuulluksi. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on saanut rikkoo kansanedustajalle perustuslain 47 §:ssä taattua julkisen tiedon saantioikeutta, mihin oikeuskansleri ei ole puuttunut.

6. Oikeuskansleri Nikula ei toimittanut kantelun käsittelyn yhteydessä ympäristöministeriön oikeuskanslerille lähettämän lisäselvityksen liitteenä ollutta 40-sivuista englanninkielistä käsittelyasiakirja-aineistoa suomenkielisenä, vaikka asianosaiset sitä häneltä pyysivät viittaamalla jokaisen oikeuteen perustuslain 17 §:n mukaan

käyttää tuomioistuimessa ja viranomaisessa omaa kieltään.

7. Oikeuskansleri Nikula painosti 22.1.2004 allekirjoittamansa eriävän mielipiteen jakamisella ja jättämisilmoituksella ministereitä luopumaan lisäselvityspyynnöstä ja tekemään myönteisen päätöksen Kemihaaran soiden liittämisestä Naturaan heti. Oikeuskansleri piti aikalaisan ottamista Kemihaaran soita koskevalle Natura-harkinnalle oikeudellisesti kestävämmänä, minkä lisäksi Kemihaaran soiden jättäminen pois Naturasta voisi tulla Suomelle taloudellisesti kalliiksi, sillä EY-tuomioistuin saattaisi langettaa uhkasakon niskuroivalle Suomen valtiolle. Muistutuksessa todetaan, ettei päätöksen lykkääminen olisi rikkonut mitään lakia ja että uhkasakon määrääminen olisi ollut kaukainen ja perin teoreettinen mahdollisuus, joten oikeuskanslerin tulkintaa on pidettävä ennenaikaisena, harhauttavana ja tarkoitushakuisena.

Lisäksi muistutuskirjelmän yksi allekirjoittajista, kansanedustaja Pekka Vilkuna väitti kirjelmässään 12.4.2005, että eduskunnan virkahenkilöstö oli uudelleen numeroinnin johdosta olennaisesti muuttanut muistutuskirjelmän sisältöä, ja vaati asiaa korjattavaksi. Tämän seurauksena perustuslakivaliokunta pyysi välittömästi pääsihteeri Seppo Tiitistä selvittämään asian. Pääsihteeri Tiitisen 14.4.2005 antaman selvityksen mukaan eduskunnan asiakirjatoimistossa tehty ainoa muutos alkuperäiseen asiakirjaan oli se, että alkuperäisessä oleva otsikkonumerointi oli jätetty pois. Tehty muutos vastaa eduskunnan Frame Maker -asiakirjatuotannon standardeja. Otsikkonumeroinnin järjestelmän mukaista poisjättämistä ei asiakirjatoimistossa pidetty eikä voidakaan pitää muutoksena, jonka seurauksena edustaja Vilkunan kirjelmän mukaan "muistutuksen sisältö on vakavan kirjoitusvirheen seurauksena olennaisesti muuttunut ja rajautunut...". Tämän vuoksi asia ei antanut pääsihteeri Tiitisen puolelta aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Lisäksi valiokunnalle on toimitettu 1.12.2005 päivätty asiaan liittyvä 13 kansanedustajan allekirjoittama kirjelmä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin Paavo Nikulan selitys

Oikeuskansleri Nikula vastasi 8.2.2005 päivättyssä kirjelmässään muistutuskirjelmän kohtiin 1—7 muun muassa seuraavasti:

1. Muistutuksen väitteeseen, että Natura-päätösten valmistelu ei perustunut EU:n luontodirektiivien oikealle tulkinnalle, erityisesti valintaperusteiden ja suojelun suhteellisen suojelun tason tavoitteen edellyttämän merkityksen arvioinnille, oikeuskansleri Nikula toteaa, että korkein hallinto-oikeus (KHO) on tutkinut samat menettelyvirheväitteet ja katsonut menettelyiden olleen muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta lainmukaisia. Nikula viittaa KHO:n päätökseen, jossa tämä toteaa, että "Natura 2000 -verkostoa koskevaan ehdotukseen ja ilmoitukseen sisältyneillä kohteilla esiintyy säännön mukaan useita erilaisia luontotyyppejä sekä eläin- ja kasvi- taikka lintulajeja. Tämän vuoksi eri alueiden asettaminen keskinäiseen paremmuusjärjestykseen ei minkäänlaisella luonnontieteellisellä asiantuntemuksella ole mahdollista sen paremmin luontodirektiivin perusteella ehdotettavien alueiden osalta." Oikeuskansleri Nikulan täydentävän kirjelmän 30.5.2005 liitteenä on EU:n komission 28.10.2004 päivätty kanteluvastaus, jossa toistetaan edellä mainittu kanta.

2. Väitteeseen, että ympäristöhallinnon virkamiehet olisivat muuttaneet ja täydentäneet Natura-asiakirjoja valtioneuvoston päätöksen jälkeen, oikeuskansleri Nikula vastaa, että kantelija on valittanut samoilla perusteilla myös KHO:een, joka on hylännyt valituksen. Kanteluratkaisussa oikeuskansleri Nikula viittaa saman asianosaisen KHO:lta saaman ratkaisun perusteluihin todeten, että hänellä ei ole perusteita hakea kantelijan esittämää purkua tuohon ratkaisuun. KHO toteaa tulosteiden tietyt puutteet, mutta maanomistajat ja muut oikeudenhaltijat ovat saaneet tiedot ratkaisun perustana heidän osaltaan olleista tosiasioista. Oikeuskansleri Nikulan mukaan "itse Natura-päätöksissä todetaan tietojen lisäämisestä ilmoituslomakkeelle, että maanomistajan oikeudellista asemaa muuttavia tietoja ei ilmoiteta, ellei maanomistajaa ole

kuultu muutoksista. Tältä osin menettely on virkavastuista toimintaa niin kuin mikä tahansa muukin viranomaistoiminta."

3. Väitteeseen, oliko luvallista vaihtaa valtioneuvoston arkistoon talletettu alkuperäinen Natura-päätösaineisto virkamiesten toimesta toiseen ilman valtioneuvoston uutta päätöstä, oikeuskansleri Nikula vastaa, että asiakirjojen siirto ei sinänsä vaikuttanut asianosaisten oikeusturvaan. Edellä mainitussa KHO:n ratkaisussa on annettu vastaus myös väitteisiin aineiston muuttamisesta.

4. Väitteeseen, ettei oikeuskansleri Nikula valvonut KHO:n hallintoneuvosten oikean direktiivitulkinnan noudattamista, oikeuskansleri toteaa, ettei hänellä ole tällaista "valvontavaltaa" vireillä olevassa oikeudenkäynnissä. Vain KHO itse voi poistaa aiemman ratkaisunsa. KHO:n Natura-valituksiin on useamman kerran haettu ylimääräisellä muutoksenhaulla purkua, mutta tuloksetta.

Väitteeseen, että oikeuskanslerin olisi pitänyt huolehtia, että KHO:n olisi pitänyt hakea Rooman sopimuksen 234 artiklan mukaisesti ennakkoratkaisua sen käsittelyssä olleesta luontodirektiivin liitteen III 1. vaiheen tulkintaa koskevasta kysymyksestä, oikeuskansleri Nikula vastaa, että tämäkin kysymys jää riippumattoman tuomioistuimen harkintavaltaan. Kukaan ulkopuolinen ei voi tähän harkintaan vaikuttaa. KHO on todennut, että ennakkoratkaisun pyytäminen ei EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ole tarpeen, jos esille tullut yhteisön oikeussäännön soveltamiskysymys voidaan ratkaista EY-tuomioistuimen aikaisemman ratkaisukäytännön perusteella. Nikulan mukaan KHO piti ennakkoratkaisun pyytämistä EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen tarpeettomana.

5. Väitteeseen, että oikeuskansleri olisi laiminlyönyt velvollisuutensa valvoa, että asianosaiset olisivat saaneet etujensa valvomiseksi ja oikeuksiensa puolustamiseksi ympäristöhallinnolta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta pyytämänsä, sähköiseen muotoon talletetut tietokannat ns. UHEX-suojattuina, oikeuskansleri Nikula vastaa, että KHO on päätöksessään päätenyt

siihen, että pyyntö saada käyttöönsä kysymyksessä olevan levykkeen jäljennös on voitu hylätä. KHO on myös katsonut, ettei kansanedustajan tiedonsaantioikeus ulotu salassa pidettäviin tietoihin. Oikeuskansleri ei ole havainnut, etteivät asianosaiset olisi saaneet omaa aluettaan koskevia uhanalaistietoja luontotyypeistä tietokannasta tulostetulle lomakkeelle. Hänen mielestään on eri asia saada vastaavat, salassa pidettävät tiedot muilta alueilta CD-ROM-levykkeelle tulostettuina. Kysymys kuuluu ylimmän tuomioistuimen, ei oikeuskanslerin ratkaistavaksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 15.7.2003 antaman tuomion (ns. Fortum-ratkaisu) osalta oikeuskansleri Nikula totesi, että oikeus kontradiktoreen oikeudenkäyntiin tarkoitti periaatteessa asianosaisten tilaisuutta saada tietoonsa kaikki oikeuden päätökseen vaikuttamista silmälläpitäen esitetyt todisteet ja väitteet sekä lausua niistä mielipiteensä. Tämä tarkoittaa kahden asianosaisten välistä oikeusriitaa. Sen sijaan Natura-valituksissa ei kyse ollut kahden asianosaisten välisestä oikeudenkäynnistä, vaan muutoksenhausta viranomaisen päätökseen.

6. Pyyntöön, että oikeuskanslerin olisi pitänyt käännettää asianosaisille ne englanninkieliset liitetiedostot suomeksi, jotka kuuluivat ympäristöministeriön lähettämään lisäselvitykseen oikeuskanslerille, oikeuskansleri Nikula vastaa, ettei pyyntöön voitu suostua. Sen sijaan kantelija ohjattiin pyytämään käännöksiä ympäristöministeriöltä, mitä menettelyä on hänen mukaansa pidetty kanteluasioissa tavanomaisena.

7. Väitteeseen, että oikeuskansleri painosti hallitusta luopumaan lisäselvityspyynnöistä ja taivutti siten hallituksen tekemään myönteisen päätöksen Kemihaaran soiden liittämiseksi Naturaan heti, oikeuskansleri Nikula vastasi hyvin laajasti.

Korkein hallinto-oikeus palautti valtioneuvostolle uudelleen käsittelyä varten Kemihaaran suot, jotka valtioneuvosto päätöksessään 20.8.1998 ilman perusteluja oli jättänyt Naturan ulkopuolelle. Valtioneuvoston kanslian pyytämässä lausunnossa 12.1.2004 oikeuskansleri selosti KHO:n perusteluja todeten ymmärtävänsä

ne siten, että huolimatta vahvasta Naturaan sisällyttämisestä puoltavasta tieteellisestä näytöstä Kemihaaran soiden pois jättämiselle ei ollut esitetty kunnollista vastatodistelua, joka kumoaisi aiemmat selvitykset. Aiempien selvitysten perusteella Kemihaaran soiden alue sisältyi ympäristöministeriön alunperin valmisteilla olleeseen Suomen Natura -ehdotukseen ja -ilmoitukseen.

Asiasta neuvoteltiin valtioneuvoston esittelystä tammikuun 2004 alussa, jossa esillä oli vaihtoehto, että olisi vielä kerran laadittu selvitys alueen luontoarvoista. Tässä vaiheessa oikeuskansleri Nikula piti muutaman kuukauden lykkäystä mahdollisena. Sittemmin asian esittelijältä saamansa tiedon mukaan, koska selvitystyö olisi vienyt vuoden verran ja koska tänä aikana asia olisi todennäköisesti taas ollut valituksen johdosta KHO:ssa ja ehtinyt palautua uudelleen valtioneuvoston käsittelyyn, oikeuskansleri ei voinut pitää menettelyä hallituksen oikeudellisen arvovalan mukaisena. Samalla hän viittaamalla erääseen EY-tuomioistuimen päätökseen, jota hän ei kuitenkaan pitänyt tulkinta-arvoltaan yksiselitteisenä, katsoi valtioneuvoston lykkäämispäätöksen sisältävän riskin, että EU:n taholta ryhdytään oikeudellisiin ja mahdollisesti myös taloudellisiin reaktioihin.

Keskusteltuaan Natura-päätöksestä valtioneuvosto hyväksyi 22.1.2004 yksimielisesti ympäristöministeriön sitä koskevan esityksen. Muistutuskirjelmässä mainittu "eriävä mielipide" oli oikeuskansleri Nikulan mukaan itse asiassa ilmoitus perustuslain 112 §:n mukaisesta huomautuksesta, jos Kemihaaran suot olisi jätetty pois Naturasta. Tekstin jakaminen etukäteen perustui siihen, että pääministerin aikoinaan valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltäväksi tarkoitetut lausumat on jaettava valtioneuvoston jäsenille viimeistään esittelypäivänä klo 10:een mennessä, jotta lausumat eivät tule yllätyksenä ja päätöksentekoon osallistuvat saavat harkinta-aikaa.

Huomautuksensa lopussa oikeuskansleri Nikula toteaa, että "ottaen huomioon, että valtioneuvoston päätökseen voidaan siihen liitetyn valitusosoituksen mukaisesti hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, minulla ei ole välitöntä tarvetta ryhtyä muuhun toimenpiteeseen asiassa." Tällä hän tarkoitti, että mitään oikeudellista reaktiota päätöksen tekeviä ministereitä kohtaan ei ollut hänen taholtaan odotettavissa eikä kyseessä siten ollut minkäänlainen painostus.

Kemihaaran soiden jättämistä Natura-verkoston ulkopuolelle oikeuskansleri Nikula piti "oikeudellisesti kestäättömänä". Tällä hän tarkoitti asian uutta palautusmahdollisuutta KHO:sta. EU-riskien osalta hän kertoi valtioneuvoston keskusteluissa todenneensa, että mahdollinen uhkasakko edellyttää uutta oikeudenkäyntiä EY-tuomioistuimessa ja vielä niskurintia.

Oikeuskansleri Nikula korosti erityisesti vielä sitä, että 22.1.2004 Natura-päätöksenteossa ei ollut kysymys enää mistään lykkäysvaihtoehdosta, vaan joko ympäristöministeriön esityksen alueiden liittämistä Naturaan hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Lisäselvityksestä olisi pitänyt tehdä eri päätös hylkäävän päätöksen jälkeen.

Johtopäätöksensä oikeuskansleri Nikula toteaa, että kohdissa 1—6 samat kysymykset kuin hänen ratkaisemissaan kanteluissa on tutkittu ja ratkaistu KHO:ssa. KHO:n ratkaisuihin on vielä haettu purkua, mutta tuloksetta. Hänellä ei ole toimivaltaa vaikuttaa siihen, mihin KHO riippumattomana tuomioistuimena harkintavaltansa puitteissa päätyy. Kohdan 7 osalta hän piti velvollisuutenaan kiinnittää hallituksen oikeudellisenä neuvonantajana huomio oikeudellisiin riskeihin. Edelleen hän katsoi tehneensä ratkaisunsa ja toimenpiteensä muutenkin oikeudellisesti perustellusti sekä toimivaltansa puitteissa laiminlyömättä hänelle kuuluvia virkavelvollisuuksia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuuden tutkiminen

Perustuslain 117 §:n mukaan oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuuden tutkimista, syytteen nostamista häntä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään. Syyte oikeuskansleria vastaan lainvastaisesta menettelystä käsitellään valtakunnanoikeudessa. Syytteen nostamisesta päättää perustuslain 114 §:n nojalla eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston oikeuskanslerin menettelyn lainvastaisuudesta. Oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuuden tutkinta on tullut perustuslakivaliokunnassa viireille perustuslain 115 §:n mukaan vähintään kymmenen kansanedustajan, tässä tapauksessa 16 kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella. Ministerisyytteen nostamiselle on perustuslain 116 §:ssä asetettu erityinen syytekynnys. Syyte voidaan nostaa, jos valtioneuvoston jäsen on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti. Tämä syytekynnys ei koske oikeuskansleria, joten häntä koskee aivan tavanomainen syytekynnys (PeVM 1/2005 vp, s. 3/I, PeVM 10/1998 vp, s. 33—34).

Oikeuskanslerin tehtävät ja toimivalta

Perustuslain 111 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnossa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että muun muassa tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan

oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmis-
oikeuksien toteutumista. Edelleen 2 momentin
nojalla oikeuskanslerin on pyydettäessä annetta-
va valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja
lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston
tai ministerin päätöksen tai toimenpiteen lailli-
suuden antavan aihetta huomautukseen, tulee
hänen perustuslain 112 §:n 1 momentin mukaan
esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se
jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin
tulee merkityttää kannanottonsa valtioneuvos-
ton pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin
toimenpiteisiin. Vastaavan tyyppinen säännös
on valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun
lain 2 §:n 1 momentissa, mutta siinä ei ole mai-
nintaa päätöksen tai toimenpiteen "laillisuudesta".
Pykälän 2 momentin perusteella, jos oikeus-
kansleri katsoo valtioneuvostossa käsiteltävässä
asiassa jonkin oikeudellisen seikan antavan sii-
hen aihetta, hän voi merkityttää kantansa valtio-
neuvoston pöytäkirjaan. Lisäksi mainitun pykä-
län 3 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtä-
vänä on valvoa, että valtioneuvoston pöytäkirjat
laaditaan oikein.

Mainitun lain 3 §:n mukaan valvoessaan tuo-
mioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa
oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kir-
jallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia.
Käytännössä valtioneuvoston virkavelvollisuuksien
laiminlyönnin valvonnan painopiste on en-
nakollisessa valvonnassa, joka tapahtuu siten,
että oikeuskansleri etukäteen tarkastaa valtio-
neuvoston yleisistunnon esittelyn esittelylistan
(HE 175/1999 vp, s. 13/II). Syytteen nostamisesta
tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä
virkatoimessa päättää perustuslain 110 §:n 1 mo-
mentin mukaan oikeuskansleri tai oikeusasia-
mies.

Oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 3 mo-
mentin nojalla, jos yleinen etu vaatii, oikeus-
kanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun
saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen
päätökseen tai menettelyyn. Oikeuskanslerin
puuttuminen virheelliseen menettelyyn johtaa-

kin usein itseoikaisuun eli viranomaisen itse korjaa virheensä (HE 175/1999 vp, s. 16/II).

Muistutuksessa oikeuskanslerin virkavastuun keskeisimmäksi kysymykseksi nousee se, johdatteliko oikeuskansleri valtioneuvostoa harhaan sen tehdessä päätöstä Kemihaaran soiden liittämiseksi Natura-verkostoon korkeimman hallinto-oikeuden palautuspäätöksen johdosta.

Oikeuskanslerin toiminnan oikeudellinen arviointi

Muistutuksen kohtien 1—5 osalta perustuslakivaliokunta toteaa, että esitetyt väitteet ovat tulleet ratkaistuksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Ratkaisuihin haetut purkupyynnöt ovat korkeimmassa hallinto-oikeudessa tulleet hylätyiksi. Oikeuskanslerin mahdollisuus valvoa tuomioistuinten toimintaa rajoittuu menettelytapojen valvontaan, mutta se ei ulotu tuomioistuinten päätösten sisältöön. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Oikeuskansleri on valvontaviranomainen eikä muutoksenhakuviranomainen (M 1/2004 vp, s. 3/II). Varsinkin ylimpien tuomioistuinten suhteen oikeuskanslerin laillisuuden valvonnan tulee olla hyvin pidättyväistä, sillä vastuu lakien tulkinnasta kuuluu tuomioistuimelle itselleen eikä oikeuskanslerille. Kohdan 6 osalta perustuslakivaliokunta viittaa oikeuskanslerin selitykseen siitä, että englanninkielisten asiakirjojen kääntäminen suomen kielelle kuuluu ympäristöministeriölle. Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei oikeuskansleri ole kohtien 1—6 osalta menetellyt virkatoimissaan lainvastaisesti.

Väitteen 7 mukaan oikeuskansleri painosti ministereitä tehtäessä ratkaisua Kemihaaran soiden liittamisestä Naturaan, kun hän jakoi etukäteen allekirjoittamansa eriävän mielipiteen ja ilmoitti liittävänsä sen valtioneuvoston pöytäkirjaan. Näin hän sai valtioneuvoston luopumaan lisäselvityspyynnöstä ja tekemään myönteisen päätöksen Kemihaaran soiden liittämiseksi Naturaan heti.

Perustuslakivaliokunnan saaman selvitysa-ineiston perusteella tapahtumien kulku oli seu-

raava. Valtioneuvosto jätti Kemihaaran suot päätöksessään 20.8.1998 Natura 2000 -veroston ulkopuolelle.

Korkein hallinto-oikeus kumosi 14.6.2000 valtioneuvoston päätöksen asian valmisteluvaiheessa mukana olleen Kemihaaran soiden osalta ja palautti asian tältä osin valtioneuvostolle uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksessään korkein hallinto-oikeus katsoi, "ettei ottaen huomioon valitusten käsittelyssä kohteen luontoarvoista saadut tiedot sekä se, mitä edellä on todettu jäsenvaltion harkintavallan perustamisesta lintu- ja luonnontieteellisiin seikkoihin, Kemihaaran soiden alueesta ole riittävästi selvitystä päätöksen lainmukaisuuden arvioimiseksi."

Valtioneuvoston kanslia pyysi oikeuskanslerilta lausunnon KHO:n päätöksen sitovuudesta, jonka hän antoi 12.1.2004. Siinä oikeuskansleri totesi, että "KHO:n päätöstä Kemihaaran soiden osalta on oikein tulkita siten, että alun perin valmistelussa ollut alue on otettava Naturaan. Päinvastainen ratkaisu edellyttää kiistatonta lintu- ja luonnontieteellistä selvitystä, joka kumoaa ne selvitykset, joiden perusteella Kemihaaran soiden aluetta alun perin valmisteltiin Naturaan. Todennäköisyys, että jollei näin tehdä tai aluetta vähennetään taloudellisin tms. näkökohdin, jotka ovat muita kuin luonnon- tai lintutieteellisiä, on sen puolella, että KHO palauttaa asian toistamiseen valtioneuvostolle. Tällainen ratkaisu sisältää myös riskin oikeudellisiin — mahdollisesti myös taloudellisiin seuraamuksiin johtaviin reaktioihin EY:n taholta." — "EY-tuomioistuin on edellä viittaamissani tuomioissa päätenyt siihen, että Suomi ei ole noudattanut lintudirektiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole riittävästi ja lopullisesti osoittanut alueellaan sijaitsevia erityissuojelualueita. EY-tuomioistuimen päätöksen tulkinta-arvo ei sinänsä ole aivan yksiselitteinen, koska tuomio annettiin tilanteessa, jossa Suomen ensimmäistäkään Natura-päätöstä ei ollut tehty. Tuomion perusteluissa kuitenkin jo tuotiin esiin Kemihaaran suot ja esittelevän tuomarin kertomuksessa, joka liittyy tuomioon, isketään silmät aika vahvasti Kemihaaraan."

Ministeri Hannes Mannisen tavoitteena oli hakea perustetta sille, että Kemihaaran suot voitaisiin uuden luonnontieteellisen selvityksen perusteella poistaa tästä valtioneuvoston päätöksestä. Hän esitti 15.1.2004 hallituksen neuvottelussa ennen valtioneuvoston istuntoa asian esittelijälle 12 kysymystä ja sen jälkeen oikeuskansleri Nikulalle kysymyksen, rikottaisiinko jotakin säädöstä tai säännöksiä, jos Kemihaaran suot poistettaisiin Naturasta ja samalla lykättäisiin sitä koskeva päätös selvityksien tekemistä varten. Oikeuskanslerin mukaan mitään säännöksiä ei rikottaisi, jos muutamalla kuukaudella lykättäisiin päätöksentekoa. Tällä perusteella ministeri Manninen laati oman muutosesityksensä valtioneuvostolle.

Oikeuskansleri sai tietää asian esittelijältä, että selvitys olisi vienyt aikaa vuoden verran, jona aikana Kemihaaran suot olisivat todennäköisesti olleet taas valituksen johdosta KHO:ssa ja ehtineet palautua uudelleen valtioneuvoston käsittelyyn, mitä hänen mukaansa ei voi pitää hallituksen oikeudellisen arvovallan mukaisena. "Pidin kuitenkin tarpeellisena kiinnittää huomiota, paitsi KHO:lta todennäköisesti odotettavaan palautukseen, EU:n taholta tuleviin toimenpiteisiin, jos Kemihaaran suot jäävät vielä Naturan ulkopuolelle: Tällainen ratkaisu sisältää myös riskin oikeudellisiin toimenpiteisiin — mahdollisesti myös taloudellisiin seuraamuksiin johtaviin reaktioihin EY:n taholta."

Ministeri Mannisen vastaehdotuksen jälkeen, joka luonnontieteellisten lisäselvitysten hankkimisen vuoksi olisi asiallisesti lykännyt Kemihaaran soiden osalta ratkaisua vuodella, oikeuskansleri Nikula jätti ennen valtioneuvoston istuntoa 22.1.2004 kannanotonsa perustuslain 112 §:n mukaisesti liitettäväksi valtioneuvoston pöytäkirjaan siinä tapauksessa, että Natura 2000-verkoston esitetty Kemihaaran soiden alue kokonaan tai osaksi jätetään Naturan ulkopuolelle. Ilmoituksen mukaan "kun mitään selvitystä, joka kumoaisi tai edes heikentäisi esittelevän ministeriön johtopäätöstä Kemihaaran soiden alueen liittämisperusteista Natura 2000 -verkoston ei ole esitetty, pidän päätöstä, jolla tämä alue/osa tästä alueesta jätettiin verkoston ulkopuolelle

oikeudellisesti kestävämmänä sekä — EY:n tuomioistuimen ratkaisut huomioonottaen — taloudellisesti riskialttiinakin. Ottaen huomioon, että valtioneuvoston päätökseen voidaan siihen liitetyn valitusosoituksen mukaisesti hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, minulla ei ole välitöntä tarvetta ryhtyä muuhun toimenpiteeseen asiassa."

Havaittuaan, että oikeuskansleri Nikula oli muuttanut mielipidettään selvityksen viemän ajan pituuden vuoksi ja sen vuoksi, että alueelta oli tehty viimeksi lintutieteelliset selvitykset vuonna 2002, ministeri Manninen pyysi valtioneuvoston istuntoa keskeytettäväksi neuvottelutaun ajaksi. Oman ministeriryhmän neuvottelussa Mannisen esitystä pidettiin perustellusti lainvastaisena, joten hän päätti peruuttaa esityksensä. Manninen arvioi, että jos oikeuskanslerin selkeän kannanoton perusteella päätös on kestävä ja taloudellisestikin riskinalainen, ei hänellä ole juridisia edellytyksiä arvioida päätöstä sen enempää. Hän mielestään kunnioitti ylimmän lainvalvojan kannanottoa ja katsoi, että ministeri ei ottaen huomioon myös ministerivas-tuulainsäädäntö voi menetellä muutoin kuin oikeuskanslerin ohjeen mukaan.

Valtioneuvosto päätti yksimielisesti 22.1.2004 hyväksyä Kemihaaran suot liitettäväksi Naturaan.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan oikeuskansleri Nikulan menettelyä tässä asiassa ajanjaksona 12.1.—21.1.2004 on arvioitava kokonaisuutena. Valtioneuvoston kanslian pyynnöstä 12.1.2004 ja ministeri Mannisen pyynnöstä 15.1.2004 antamia lausuntoja oikeuskanslerin katsotaan antaneen valtioneuvoston neuvonantajan roolissa. Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydetessä annettava valtioneuvostolle tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Sen sijaan 22.1.2004 hän toimi valtioneuvoston laillisuuden valvojana ja käytti perustuslain 112 §:n mukaista, hyvin harvinaista menettelyä ilmoittamalla jättävänsä kannanotonsa kirjattavaksi valtioneuvoston pöytäkirjaan, jos Kemihaaran suot jätettäisiin pois Naturasta. Oikeuskanslerilla on perustuslain 112 §:n 1 momentin

mukaan kolme erilaista reagointimahdollisuutta. Ensinnäkin havaitessaan valtioneuvoston päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Toiseksi, jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja kolmanneksi ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Oikeuskanslerin ilmoitus aiheistaan toimia edellä mainitulla tavalla jo ennen valtioneuvoston käsittelyä toteuttaa kaksi ensimmäistä perustuslain 112 §:n 1 momentin mukaista reagointitapaa. Kolmannen reagointitavan osalta hän ilmoitti, että ottaen huomioon mahdollisuuden hakea valtioneuvoston päätökseen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, hänellä ei ole välitöntä tarvetta ryhtyä muuhun toimenpiteeseen asiassa.

Viittaamalla perustuslain 112 §:ään oikeuskansleri katsoi, ettei Kemihaaran soiden jättäminen pois Naturasta täyttäisi laillisuuden vaatimuksia. Oikeuskanslerin pitäessä tällaista ratkaisua "oikeudellisesti kestävämmänä" saattoivat ministerit päätellä ratkaisun olevan lainvastainen. Tämän vuoksi ministeri Manninen veti pois oman ehdotuksensa valtioneuvoston päätökseksi lisäselvityksen hankkimiseksi. Oikeuskanslerin mukaan hän kuitenkin tarkoitti sillä uutta palautusmahdollisuutta korkeimmasta hallinto-oikeudesta, mitä ei olisi voitu pitää "hallituksen oikeudellisen arvovallan mukaisena." Tällä hän näyttää tarkoittaneen jotakin lievempää kuin lainvastaisuus. Lainvastaisuuden ja "oikeudellisen kestävämmyyden" välinen ero näyttää kuitenkin jääneen ministereille jossain määrin epäselväksi, mitä omalta osaltaan kuvastaa ministeri Mannisen menettely asiassa.

Perustuslain 112 §:ssä tarkoitettuun kannanottoon viitattaessaan oikeuskansleri on toiminut valtioneuvoston virkatoimien laillisuuden valvojana eikä esimerkiksi valtioneuvoston oikeudellisena neuvonantajana. Viittauksen esittäminen valtioneuvostossa 22.1.2004 on valiokunnan mielestä ollut varsin pitkälle menevä ja oikeuskanslerin tehtäviin nähden aiheettoman vahva toimenpide, etenkin kun otetaan huomioon kannanoton sisällöllinen tulkinnanvaraisuus. Valiokunta ei kuitenkaan katso oikeuskansleri Nikulan syyllistyneen perustuslain 114 ja 117 §:ssä tarkoitettuun lainvastaiseen menettelyyn virkatoimissaan.

Johtopäätös

Perustuslakivaliokunta katsoo, että oikeuskansleri Paavo Nikula ei ole syyllistynyt muistutuskirjelmässä tarkoitetuissa asioissa perustuslain 114 ja 117 §:ssä tarkoitettulla tavalla virkatoimissaan lainvastaiseen menettelyyn, minkä vuoksi valiokunta pitää muistutusta aiheettomana.

Valiokunnan päätös

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta, joka eduskunnan työjärjestyksen 39 §:n nojalla on valinnut puheenjohtajansa esittelijäksi antamaan tarpeellisia tietoja asiaa eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä, esittää eduskunnalle perustuslain 114 §:ssä tarkoitettuna kannanottonaan,

että valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula kysymyksessä olevassa asiassa ei ole menetellyt virkatoimissaan lainvastaisesti.

PeVM 9/2005 vp — M 2/2004 vp

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Simo Rundgren /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Arto Satonen /kok
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Seppo Särkiniemi /kesk
	Sinikka Hurskainen /sd	Astrid Thors /r
	Roger Jansson /r	Jan Vapaavuori /kok
	Irina Krohn /vihr	vjäs. Toimi Kankaanniemi /kd
	Annika Lapintie /vas	Terhi Peltokorpi /kesk
	Outi Ojala /vas	Veijo Puhjo /vas.
	Markku Rossi /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.

VASTALAUSE

Katson, että muistutuskirjelmän käsittely on ollut liian suppeaa ja Eurooppa-oikeuden osalta se johtaa tilanteeseen, jossa Suomen kansalaisten perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen takaamat oikeudet tulevat vakavasti loukatuksi. Valiokunnan enemmistön lopputulos ei vastaa asiassa sovellettavaa EY-oikeutta eikä ole Suomenkaan lakitasoisten päätösten mukainen seuraavin perustein. Myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita on loukattu ja oikeutta käyttää äidinkieltään asioidessaan viranomaisessa ja tuomioistuimessa.

1. Alkuperäisen muistutuskirjelmän numeroinnin poistaminen valiokunnalle esitetystä ja käsittelyyn otetusta muistutusversiosta johti alkuperäisen muistutuskirjelmän vaatimussisällön poistamiseen ja näin jo numeromuutoksilla heti kirjelmässä esitettyjen alkuperäisten vaatimusten mitätöintiin. Tällainen menettely ei edistä julkisen hallinnon avoimuuden periaatetta.

2. Muistutuskirjelmän alkuperäinen tarkoitus oli selvittää, ovatko viranomaiset ja oikeuskansleri toimineet lain mukaisesti Natura-alueiden kansallista ehdotusta laadittaessa. Tämän asian selvittämisen kannalta oli ja on edelleen keskeistä selvittää asiassa sovellettavien direktiivien luonne ja nimenomaan Eurooppa-oikeuden velvoitteet kansalliseen laintulkintaan nähden. Suomi hyväksyi Euroopan unioniin liittyessään 1.1.1995 koko unionin oikeusjärjestelmän keskeiseksi osaksi omaa oikeusjärjestelmäämme. Hyväksyminen tapahtui eduskunnassa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Ks. EYTI C—233/00, kohta 77 ja C—262/85, kohta 9, C—38/99 kohta 33.

3. Ympäristöministeriön kanta direktiivien luonneasiassa, jonka korkein hallinto-oikeus on hyväksynyt, salli kunkin jäsenmaan laatimaan ehdotuksensa vapaasti valitsemillaan perusteilla, ks. EYTI C—291/84, kohta 14 ja C—531/03. Ympäristöministeriön kanta johtaa täysin epäloogiseen lopputulokseen salliessaan 25 eri valintaperustejärjestelmän käyttämiseen yhtenäi-

sen eurooppalaisen verkoston perustamisessa. Voiko edes EY-oikeus olla näin sekavaa? Eikö yhtenäinen verkko merkitse yhtenäisiä valintaperusteita samalla tavalla kuin yhteiset markkinat edellyttävät yhteisiä pelisääntöjä. Ks. EYTI C—6/04, kohdat 21—23 ja 24—28.

4. Ympäristöministeriö laati korkeimman hallinto-oikeuden hyväksymänä ehdotuksensa luontodirektiivissä mainituista 25 valintaperusteesta tilanteessa, missä Suomen laissa (LsL:n 64 §:ssä) ei säädetä millään tavalla alueiden valintaperusteista. Näin syntyy diktatuurinen tilanne, jossa ympäristöministeriö todellisuudessa päättää valintaperusteista. Eduskunta ei lainsäädännön kautta eikä EY-direktiivien antamien määräysten kautta voi vaikuttaa asiaan. Tällainen tilanne on perustuslain 80 §:n lakiperiaatteen vastainen, ja se loukkaa lainsäädännöltä vaadittavaa täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

5. Kun ympäristöministeriön käyttämä ja korkeimman hallinto-oikeuden hyväksymä perusteiltaan avoin, mutta asianosaisilta salainen valintaperustejärjestelmä ei löydy Suomen laista eikä yhteisön direktiiveistä, syntyy tilanne, jossa rikotaan Euroopan ihmisoikeuspääsopimuksen 3 artiklan mukainen laillisuusperiaatteen rikkomus. Tilanne loukkaa myös perustuslakimme antamaa perusoikeuksien suoja, jonka yksi merkittävä valvoja oikeuskansleri on.

6. On ihmis- ja perusoikeuksien vastaista, etteivät kansalaiset saa laista etukäteen ollenkaan selvää alueiden osoittamisessa Naturaan käytettävistä valintaperusteista, jolloin he eivät voi perustaa valitustaan eduskunnan hyväksymän lain rikkomiseen.

7. Selvittäessään asiassa sovellettavien lintu- ja luontodirektiivien luonnetta valiokunnan enemmistö ei noudattanut Euroopan yhteisön oikeuden vakiintuneen oikeuskäytännön ratkaisuja, vaikka kaikista niistä oli asiassa M 2/2004 vp toimitettu tieto perustuslakivaliokunnalle asian käsittelyn aikana. Niiden mukaan Natura-verkostolla suojeltaviksi tarkoitettut luontotyy-

pit, lajit sekä linnut ovat osa yhteisön luonnonperintöä, joten kaikki jäsenvaltiot vastaavat yhdessä näiden edellyttämistä suojelutoimenpiteistä. Tällaisen yhteisenä pidettävän luonnonperinnön hoito on uskottu kullekin jäsenvaltiolle sen alueella. Tämänlaatuinen yhteistyö yhteisessä asiassa edellyttää myös yhteisten sääntöjen tarkkaa noudattamista, jota Euroopan unionin oikeusjärjestelmä ja tuomioistuinpäätökset nimenomaan edellyttävät.

8. Luonto- ja lintudirektiiveistä, joissa vahvistetaan monimutkaisia ja teknisiä sääntöjä ympäristöoikeuden alalla, johtuu yksiselitteisesti, että jäsenvaltioiden on erityisesti huolehdittava siitä, että niiden lainsäädäntö, jonka tarkoituksena on varmistaa näiden direktiivien yhtenäinen täytäntöönpano kussakin jäsenmaassa, on selkeä ja täsmällinen ympäristöministeriölle ja valtioneuvostolle esitettyjen kyseisten direktiivien tarkoittamien alue-ehdotusten valmistelu-, osoittamis- ja valintaperusteiden osalta.

9. Suomen LsL:n 64 § ei täytä edellisessä kohdassa tarkoitettuja selkeyden ja täsmällisyyden vaatimuksia. Tuo laki on niin yleispiirteinen, ettei se merkitse eikä osoita luonto- ja lintudirektiivien säännösten kansallista täytäntöönpanoa niin täsmällisesti ja selkeästi kuin yhteisön vakiintuneessa oikeuskäytännössä on edellytetty oikeusvarmuuden vaatimusten täysimääräisen noudattamisen varmistamiseksi. (Katso jo vakiintunutta oikeuskäytäntöä EYTI C—6/04, kohdat 25—27). Euroopan unionin oikeusjärjestelmä luo monia velvoitteita jäsenmaille, mutta se antaa myös oikeussuojaa kansalaisille. Kaikessa julkisessa toiminnassa tulee tarkoin noudattaa lakia, PeL 2 §.

10. Ottaessaan kantaa em. direktiivien luonteesta ympäristöministeriö ja korkein hallinto-oikeus eivät soveltaneet yhteisön oikeuden vakiintuneen oikeuskäytännön edellyttämää lähestymistapaa, joka edellyttää tarkastamaan direktiivien luonteen ja sisällön. Korkein hallinto-oikeus ei myöskään pyytänyt asiasta ennakkoratkaisua EY-tuomioistuimelta vaan suoritti edellä todetun luonne- ja sisältö tarkastuksen tarkastelemalla vain EY:n perustamissopimuksen 249 artiklan sanallista tulkintaa. Koska yhteisön

oikeus on oma oikeusjärjestyksensä, jonka olemassaolon ja käytön eduskunta on hyväksynyt Suomessa noudatettavaksi oikeusjärjestykseksi Suomen liittyessä EY:n jäseneksi, on oikeusjärjestystä tulkittava yhteisön oikeuden sääntöjen mukaan. Näin ei ole Natura-asiassa menetelty, ja tulos, joka on saatu, on Suomen hyväksymän yhteisön oikeuden vastainen, kuten on todettu edellä kohdissa 7 ja 8. Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa tuomioistuinten toimintaa, PeL 108 §.

11. Koska ympäristöministeriö ja korkein hallinto-oikeus eivät soveltaneet yhteisön vakiintuneen oikeuskäytännön edellyttämää lähestymistapaa, joka edellyttää tarkastamaan direktiivien luonteen ja sisällön, ne ovat myös ymmärtäneet väärin EU-tietolomakkeiden oikeudellisen merkityksen ja salanneet koko aineiston niiden osaltakin, joita asia koskee. Oikeuskanslerille on kanneltu kansalaisten perustuslain mukaisesta oikeudesta saada asianosaisena kaikki asiaansa koskevat tiedot lausuttavaksi. Kanteluita on myös asiakirjojen muuttamisesta jälkikäteen koko Natura-hankkeen aikana, oikeuskansleri ei ole millään tavalla puuttanut asiaan kanteluista huolimatta. Yhteisöoikeus on oma oikeusjärjestyksensä, jonka eduskunta on hyväksynyt Suomen liittyttyä EU:n jäseneksi. Tätä järjestelmää Suomi on täten velvoitettu noudattamaan ja ottamaan se huomioon omassa oikeusjärjestelmässään.

12. Ymmärtämällä valintaperustesäännöstöä väärin ympäristöministeriö ja korkein hallinto-oikeus ovat kieltäytyneet antamasta asianosaisille heille oikeudenkäyntioikeuden mukaan kuuluvaa aineistoa. Siten asianosaiset ovat olleet kykenemättömiä osallistumaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin siten kuin ihmisoikeussopimuksessa tarkoitetaan ja ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskevalla oikeuskäytännöllä edellytetään. Oikeudesta saada kaikki asiaansa koskevat tiedot tuomioistuimessa on mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen EIT:n päätös 15.7.2003 (ns. Fortum-päätös), jonka mukaan asianosaiselle on annettava kaikki tiedot oikeuskäsittelyn aikana. Tiedonsaannista on kanneltu oikeuskanslerille, mutta hän ei ole puuttanut asiaan.

13. Oikeuskanslerin tulee valvoa valtioneuvoston lainmukaisuuden lisäksi myös tuomioistuimia, PeL 108 § ja EY:n perustamissopimuksen 10 artiklaa koskevan EY-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan: EYTI C—201/02, kohta 64. Tästä 10 artiklaa koskevasta EY-tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä johtuu, että jäsenvaltion kaikkien viranomaisten on toimittava siten, että yhteisön oikeus toteutetaan ja että se todella toteutuu. Tästä seuraa korjaamisvelvoite kaikille viranomaisille, kun yhteisön oikeutta sovelletaan väärin jäsenvaltiossa. Yhteisön oikeuden toteutumisen varmistamiseksi joka tilanteessa EY-tuomioistuin on jo vuonna 1970 Belgiaa koskevassa asiassa (EYTI 77/69, kohta 15) tulkinnut yhteisön oikeutta siten, että jäsenmaalla on korjaamisvelvoite silloinkin, kun maan korkein riippumaton tuomioistuin on tulkinnut ja soveltanut yhteisöoikeutta virheellisesti. EU:n uusi perustuslakiehdotus on samalla kannalla. Jäsenmaalla on myös velvollisuus korvata vahingon kärsineille väärästä direktiivitulkinnasta aiheutuvat kustannukset.

14. Oikeuskansleri ei ole puuttunut ympäristöministeriön eikä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksentekoon, vaikka kyse on EY:n jäsenmaiden yhteisestä verkostosta ja siten yhteisön yhteisestä asiasta. Tammikuussa 2004 oikeuskansleri Nikula mielestäni sopimattomasti puuttui valtioneuvoston päätöksentekoon. Oikeuskansleri ohjasi menettelyllään valtioneuvostoa noudattamaan korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä ilman yhteisön perustamisso-

pimuksen 234 artiklan viimeisen perustelukohdan velvoitetta jättää huomioonottamatta yhteisön oikeuden vastainen säännöstö Natura-alueiden osoittamisessa ja ehdottamisessa. Nämä kaksi tosiasiaa tulee ehdottomasti ottaa huomioon, kun eduskunta tekee lopullista päätöstä asiassa M 2/2004 vp.

Lopuksi totean, että jätän vastalauseen perustuslakivaliokunnan 9.12.2005 asiasta M 2/2004 vp tekemään mietintöön. En voi hyväksyä perustuslakivaliokunnan kantaa, jonka mukaan Natura 2000 -asiassa ei tarvitse tuomioistuinten ja viranomaisten noudattaa EU-oikeuden velvoitteita ja noudattaa luontodirektiivissä mainittuja tarkkoja kohteiden valintaperusteita. Myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita ei ole mietinnössä kunnioitettu, koska kansalaisilta on viety mahdollisuus saada kaikki oikeudenkäyntiaineisto nähtäväksi ja lausuttavaksi. Myös Natura 2000 -hankkeen aikana on asiakirjoissa ollut vieraskielisiä asiakirjoja, mikä vakavasti loukkaa oikeutta käyttää tuomioistuimessa ja viranomaisessa asioidessa äidinkieltään. Oikeuskanslerille on näistä vakavista asioista kanneltu lukuisia kertoja, mutta hän on vastoin perustuslain määräyksiä jättänyt puuttumatta asiaan. Asia M 2/2004 vp on käsiteltävä perusteellisesti muistutuksessa mainittujen epäkohtien selvittämiseksi ja muistutuksessa esitettyjen toimenpiteiden käynnistämiseksi oikeuskansleria vastaan.

Koko edellä mainittuun perustuen jätän asiassa M 2/2004 vp täten vastalauseeni.

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 2005

Hannu Hoskonen /kesk