

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2005 rd

Anmärkning enligt 115 § i grundlagen om lag- enligheten i justitiekansler Paavo Nikulas äm- betsåtgärder

INLEDNING

Remiss

Till grundlagsutskottet inlämnades den 21 december 2004 en anmärkningsskrivelse upprättad av rdl. Hannu Hoskonen och 15 andra ledamöter med stöd av 115 § i grundlagen. Skrivel-
sen har undertecknats den 17 december 2004 och innehåller en anmärkning om lagligheten av justitiekansler Paavo Nikulas ämbetsåtgärd (Ö 2/2004 rd).

Förklaring

Grundlagsutskottet har gett statsrådets justitie-
kansler Paavo Nikula tillfälle att inom utsatt tid
ge en skriftlig eller muntlig förklaring med an-
ledning av anmärkningen. Justitiekansler Niku-
la lämnade sin skriftliga förklaring vid utskot-
tets sammanträde den 15 februari 2005.

Grundlagsutskottet gav justitiekansler Nikula
tillfälle att ta del av det material som samlats un-
der ärendets beredning i utskottet. Justitiekans-
ler Nikula lämnade sitt bemötande till grund-
lagsutskottet den 2 maj 2005, den 31 maj 2005
och den 14 november 2005.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Matti Vanhanen, statsrådets kansli
- region- och kommunminister Hannes Manni-
nen, inrikesministeriet
- advokat Mika Ilveskero, Finlands Advokat-
förbund
- forskare Pertti Eilavaara
- professor Ari Ekroos
- professor Mikael Hidén
- professor Raimo Lahti
- professor Olli Mäenpää
- professor Tapio Määttä
- professor Juha Raitio
- juris doktor Matti V. Repo
- professor Ilkka Saraviita.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- riksdagens generalsekreterare Seppo Tiiti-
nen
- miljöministeriet
- Lapplands förbund.

ANMÄRKNINGEN OCH FÖRKLARINGEN

Anmärkningsskrivelsen

I anmärkningsskrivelsen ombads grundlagsut-
skottet undersöka lagenligheten i justitiekansler
Paavo Nikulas ämbetsåtgärder. Utskottet bör ef-

ter att ha undersökt saken besluta vilka åtalsåtgärder och andra åtgärder som ska vidtas mot justitiekanslern i fråga om dennes ämbetsåtgärder och i detta syfte lägga behövliga förslag för

plenum för vidtagande av de åtgärder som förutsetts i grundlagen. Dessutom kräver undertecknarna att grundlagsutskottet i annat fall vidtar de åtgärder som faller under utskottets behörighet.

Anmärkningen gäller justitiekanslerns åtgärder i fråga om det nationella beslutsfattandet om nätverket Natura 2000 och sammanfattas i följande sju punkter:

1. Justitiekansler Nikula försummade sin skyldighet att övervaka att statsrådets Naturabeslut av den 20 augusti 1998 med påföljande beslut den 25 mars 1999, 8 maj 2002 och 22 januari 2004 och beredningen av dem baserade sig på en riktig tolkning av EU:s habitatdirektiv. De kriterier som förutsätts i habitatdirektivets bilaga 3, etapp 1, iaktogs inte, vilket ledde till att valet inte baserades på den betydelsebedömning som krävs för målen för relativ skyddsnivå för art- och livsmiljötypsförekomster.

2. Till justitiekansler Nikula lämnades klagomål om att tjänstemän vid miljöförvaltningen efter att ha hört markägare och efter att statsrådet fattat sitt beslut på eget bevåg hade ändrat och kompletterat Naturahandlingarna på ett sätt som inverkar på markägarnas ställning. I sitt beslut av den 24 april 2002 ingrep justitiekanslern inte i ärendet för att återställa förvaltningsförfarandet på laglig grund.

3. Justitiekanslern besvarade inte den del av klagomålet där man frågade om tjänstemännen har tillstånd att utan nytt beslut av statsrådet byta ut de ursprungliga beslutshandlingarna i Natura-ärendet i statsrådets arkiv mot ändrade handlingar.

4. Justitiekansler Nikula försummade att övervaka att högsta förvaltningsdomstolens förvaltningsråd i Naturabesluten av den 14 juni 2000 och därefter iakttog en riktig tolkning av direktiven och att man inte för tolkningen av etapp 1 av habitatdirektivets bilaga begärde förhandsavgörande från EG-domstolen i enlighet med artikel 234 tredje punkten i Romfördraget.

5. Justitiekansler Nikula försummade sin skyldighet att övervaka att parterna av miljöförvaltningen och högsta förvaltningsdomstolen på begäran fick Natura-databaserna i elektronisk form som så kallade UHEX-skyddade databaser

för att kunna bevaka sina intressen och försvara sina rättigheter och i ännu större omfattning kunna påvisa de fel som begåtts vid valet och övervakningen. Högsta förvaltningsdomstolen överlät inte till parterna de ursprungliga och ändrade offentliga Naturauppgifter, som förvaltningsdomstolen mottagit oregistrerade och använt som rättegångshandlingar. Enligt beslut av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna den 15 juli 2003 förutsätter en rättvis och adekvat handläggning i förvaltningsdomstol att beslutet baserar sig på material som parterna haft kännedom om och som de har kunnat ta del av och yttra sin åsikt om. Justitiekanslern ingrep inte med anledning av klagomålen i att de klagande inte har fått rättvisa beslut och en rättvis rättegång på grund av att de har berövats rätten att bli hörda. Dessutom har högsta förvaltningsdomstolen tillåtit bryta mot rätten för riksdagsledamöter att få del av offentlig information enligt 47 § i grundlagen, vilket justitiekanslern inte har åtgärdat.

6. I samband med behandlingen av klagomålet levererade justitiekansler Nikula inte de 40 sidor handlingar på engelska som utgjorde bilaga till miljöministeriets tilläggsutredning till justitiekanslern i finsk översättning trots att parterna bett om det med hänvisning till vars och ens rätt enligt 17 § i grundlagen att hos domstol och andra myndigheter använda sitt eget språk.

7. Genom att dela ut och anmäla om sin den 22 januari 2004 undertecknade avvikande mening utövade justitiekansler Nikula påtryckning på ministrarna för att få dem att avstå från begäran om tilläggsutredningar och fatta ett positivt beslut om att omedelbart foga myrarna i Kemihaara till Natura. Justitiekanslern ansåg det juridiskt ohållbart att uppskjuta ett Naturaövervägande i fråga om myrarna i Kemihaara. Dessutom kunde det bli dyrt för Finland att lämna Kemihaara kärren utanför Natura eftersom EG-domstolen kunde döma den tredskande finska staten till vite. I anmärkningen konstateras att edet inte skulle ha brutit mot någon lag om beslutet hade skjutits upp och att föreläggande av vite hade varit en långsökt och relativt teoretisk möjlighet. Justitiekanslerns tolkning måste där-

för anses ha varit förhastad, vilseledande och tendentiös.

En av undertecknarna, riksdagsledamot Pekka Vilkuna, hävdade dessutom i en skrivelse den 12 april 2005 att riksdagsanställda på grund av omnumreringen väsentligt hade ändrat anmärkningsskrivelsens innehåll och krävde att saken skulle korrigeras. Därför bad grundlagsutskottet omedelbart generalsekreterare Seppo Tiitinen utreda frågan. Enligt generalsekreterare Tiitinen rapport den 14 april 2005 var den enda ändringen i originalhandlingen som gjordes på riksdagens dokumentbyrå att rubriknumreringen i originalet lämnades bort. Ändringen motsvarar riksdagens standarder för dokumentproduktion i systemet Frame Maker. Att rubriknumreringen systemenligt lämnades bort ansågs inte på dokumentbyrån, och kan de facto inte anses vara en ändring som enligt ledamot Vilkunas skrivelse får till följd att anmärkningens innehåll till följd av ett allvarligt skrivfel väsentligt har ändrats och inskränks. Därför gav saken inte anledning till ytterligare åtgärder från generalsekreterare Tiitinen sida.

Utskottet har dessutom fått en av 13 riksdagsledamöter undertecknad skrivelse daterad den 1 december 2005.

Statsrådets justitiekansler Paavo Nikulas förklaring

Justitiekansler Nikula svarade i sin skrivelse av den 8 februari 2005 på punkterna 1—7 i anmärkningsskrivelsen bland annat som följer:

1. Angående påståendet att beredningen av Naturabesluten inte baserade sig på en riktig tolkning av EU:s habitatdirektiv särskilt i fråga om den betydelsebedömning som krävs för mål för relativ skyddsnivå konstaterar justitiekansler Nikula att högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har prövat samma anklagelser om felaktigt förfarande och ansett att förfarandena på några undantag när har varit lagenliga. Nikula hänvisar till HFD:s beslut där det konstateras att i de objekt som ingår i förslaget och anmälan om Natura 2000 förekommer i regel flera olika habitatstyper samt djur- och växt- eller fågelarter. Därför är det inte med någon som helst naturvetenskaplig sakkunskap möjligt att ställa områdena i prioriteringsordning sinsemellan, varken i fråga om områden som anmäls med stöd av habitatdirektivet eller områden som anmäls med stöd av fågeldirektivet. I justitiekansler Nikulas kompletterande skrivelse av den 30 maj 2005 ingår som bilaga EU-kommissionens svar den 28 oktober 2004 på klagomålet, där ovan nämnda ståndpunkt upprepas.

2. Påståendet att miljöförvaltningens tjänstemän skulle ha ändrat och kompletterat Natura-handlingarna efter statsrådets beslut bemöts av justitiekansler Nikula med att klaganden har begärt överprövning på samma grunder också hos HFD som har förkastat besvären. I klagomålsbeslutet hänvisar justitiekansler Nikula till hur HFD har motiverat sitt beslut i fråga om samma part, och konstaterar att han inte har grunder för att tillmötesgå den klagandes begäran om hävning av beslutet. HFD konstaterar vissa brister i utskriften men markägarna och andra rättsinnehavare har fått adekvata upplysningar om det faktaunderlag som beslutet bygger på. Enligt justitiekansler Nikula konstateras det i Natura-besluten om komplettering av uppgifterna på anmälningsblanketten att uppgifter som ändrar markägarens rättsliga ställning inte lämnas om markägaren inte har hörts om ändringarna. Till denna del är förfarandet verksamhet under tjänsteansvar liksom myndighets verksamhet över lag.

3. Påståendet om det lagstridiga i att tjänstemän bytte ut det ursprungliga Naturabeslutsmaterialet i statsrådets arkiv mot ett annat utan nytt beslut av statsrådet bemöts av Nikula med att flyttningen inte i sig inverkar på parternas rättsskydd. I ovan nämnda beslut av HFD besvaras också påståendena om ändring av materialet.

4. Påståendet att justitiekansler Nikula inte övervakade att HFD:s förvaltningsråd iakttog rätt tolkning av direktivet bemöts av justitiekanslern med att han inte hade sådana "övervakningsbefogenheter" i den aktuella rättegången. Endast HFD själv kan undanröja ett tidigare beslut. Det har flera gånger ansökts om hä

Påståendet att justitiekanslern skulle ha sett till att HFD enligt artikel 234 i Romfördraget skulle ha begärt förhandsavgörande i fråga om tolkningen av etapp 1 i habitatdirektivets bilaga 3, bemöts av justitiekansler Nikula med att också denna fråga faller inom en oberoende domstols prövningsrätt. Ingen utomstående kan påverka denna prövningsrätt. HFD har konstaterat att EG-domstolens rättspraxis inte kräver förhandsavgörande, om frågan om tillämpning av en gemenskapsbestämmelse kan avgöras enligt EG-domstolens tidigare beslutspraxis. Enligt Nikula ansåg HFD det onödigt att begära förhandsavgörande med tanke på EG-domstolens rättspraxis.

5. Påståendet att justitiekanslern skulle ha försummat sin skyldighet att övervaka att parterna på begäran skulle ha fått data från miljöförvaltningen och högsta förvaltningsdomstolen i elektronisk UHEX-skyddad form för att kunna bevaka sina intressen och försvara sina rättigheter bemöts av justitiekansler Nikula med att HFD kommit till att begäran att få tillgång till en kopia på disketten har kunnat avslås. HFD har också ansett att riksdagsledamöters rätt att få upplysningar inte gäller sekretessbelagda uppgifter. Justitiekanslern har inte observerat att parterna inte skulle ha fått information om livsmiljötyper med hotade arter på den blankett som skrevs ut ur databasen. Han anser att det är en annan sak att få motsvarande sekretessbelagda uppgifter om andra områden på en CD-ROM. Frågan ska avgöras av högsta domstolen, inte justitiekanslern.

I fråga om Europadomstolens dom den 15 juli 2003 (det så kallade Fortumbeslutet) konstaterade justitiekansler Nikula att rätten till en kontradiktorisk process i princip innebar att parterna hade tillgång till alla bevis och påståenden som framlagts med tanke på rättens beslut och att de kunde yttra sin åsikt i saken. Det innebär en rättstvist mellan två parter. I fråga om Naturabesvaren handlade det inte om en process mellan två parter utan om att man sökte ändring i ett myndighetsbeslut.

6. Begäran att justitiekanslern skulle ha låtit översätta till finska de bilagor på engelska som

ingick i miljöministeriets tilläggsutredning till justitiekanslern bemöts av justitiekansler Nikula med att begäran inte kunde bifallas. Däremot hänvisades den klagande till att begära översättningar av miljöministeriet vilket enligt justitiekanslern är gängse praxis i fråga om klagomål.

7. Påståendet att justitiekanslern utövade påtryckning för att få regeringen att avstå från att begära tilläggsutredningar och på så sätt förmådde regeringen att förhålla sig positiv till att omedelbart foga myrarna i Kemihaara till Natura bemöts av justitiekansler Nikula i mycket omfattande ordalag.

Högsta förvaltningsdomstolen återförvisade frågan om myrarna i Kemihaara, som statsrådet i sitt beslut 20 augusti 1998 utan motiveringar hade lämnat utanför Natura, till statsrådet för ny behandling. I det utlåtande som statsrådets kansli begärt refererade justitiekansler Nikula den 12 januari 2004 HFD:s motiveringar och konstaterade att han förstår dem på så sätt att oavsett den starka vetenskapliga bevisningen för att inkludera kärren i Natura, hade man inte för uteslutande av myrarna i Kemihaara anfört hållbar motbevisning som skulle ha omkullkastat tidigare utredningar. På grundval av tidigare utredningar ingick myrarna i Kemihaara i miljöministeriets ursprungliga förslag och anmälan om Natura för Finlands del.

Frågan diskuterades vid föredragning i statsrådet i början av januari 2004 där ett av alternativen var att utarbeta ytterligare en utredning om områdets naturvärden. I det skedet ansåg justitiekansler Nikula att ett uppskov på några månader var möjligt. Men sedan fick justitiekanslern veta av ärendets föredragande att utredningsarbetet skulle ha tagit ett år och under den tiden skulle frågan sannolikt på nytt på grund av besvär ha tagits upp i HFD och återförvisats på nytt till statsrådet. Därför kunde justitiekanslern inte längre anse förfarandet vara förenligt med regeringens rättsliga status. Samtidigt ansåg han med hänvisning till ett beslut i EG-domstolen, som han dock inte ansåg vara entydigt till sitt tolkningsvärde, att statsrådets beslut om uppskov innebär en risk för rättsliga och eventuellt också ekonomiska reaktioner från EU-håll.

Efter att ha diskuterat Naturabeslutet godkände statsrådet den 22 januari 2004 enhälligt miljöministeriets förslag. Den "avvikande mening" som nämns i anmärkningsskrivelsen var enligt justitiekansler Nikula i själva verket ett meddelande om en anmärkning enligt 112 § i grundlagen, om myrarna i Kemihaara skulle ha utesluts ur Natura. Att texten delades ut i förväg baserade sig på att statsministerns uttalanden som tidigare skulle föredras vid statsrådets allmänna sammanträde ska delas ut till statsrådets ledamöter senast klockan 10 på föredragningsdagen för att uttalandena inte ska komma som en överraskning och för att de som medverkar i beslutsfattandet ska ha tid för överväganden.

I slutet av sin anmärkning konstaterar justitiekansler Nikula att "med tanke på att statsrådsbeslut enligt den bifogade besväransvisningen kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen har jag inget omedelbart behov att vidta andra åtgärder i frågan." Därmed avsåg han att inga rättsliga reaktioner från hans håll mot de beslutsfattande ministrarna var att vänta och att det således inte handlade om någon som helst påtryckning.

Att utesluta myrarna i Kemihaara ur Natura ansåg justitiekansler Nikula "rättsligt ohållbart". Därmed avsåg han möjligheten att HFD

återremitterar ärendet på nytt. I fråga om EU-riskerna påpekade han att han vid diskussion inom statsrådet hade konstaterat att ett eventuellt vite kräver ny rättegång i EG-domstolen och dessutom tredska.

Justitiekansler Nikula betonade särskilt att det i fråga om beslutet om Natura den 22 januari 2004 inte längre handlade om ett uppskovsalternativ utan om att godkänna eller förkasta miljöministeriets förslag om att foga områden till Natura. I fråga om tilläggsutredningar skulle ett separat beslut ha krävts efter beslutet om förkastande.

Justitiekansler Nikulas konklusion är att i punkterna 1—6 har samma frågor som i de aktuella klagomålen undersökts och avgjorts i HFD. Man har ytterligare begärt hävning av HFD:s beslut men utan resultat. Justitiekanslern har inte befogenheter att påverka vad HFD som oberoende domstol inom ramen för sin prövningsrätt går in för. I fråga om punkt 7 ansåg han det vara sin skyldighet att som regeringens juridiska rådgivare fästa uppmärksamhet vid de rättsliga riskerna. Vidare ansåg han sig ha fattat beslut och vidtagit åtgärder på rättsliga grunder och inom ramen för sin behörighet utan att ha försummat sina skyldigheter.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Undersökning av lagligheten i justitiekanslerns ämbetsåtgärder

Enligt 117 § i grundlagen gäller angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet. Åtal mot justitiekanslern för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksrätten. Beslut om väckande av åtal fattas enligt grundlagens 114 § av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av justitiekanslerns äm-

betsåtgärd. Undersökningen av lagligheten av justitiekanslerns ämbetsåtgärd har inletts i grundlagsutskottet enligt grundlagens 115 § genom en anmärkning som undertecknats av minst tio, i detta fall 16 riksdagsledamöter. För åtal mot en minister krävs enligt grundlagens 116 § vissa förutsättningar. Åtal kan väckas mot en medlem av statsrådet om denne uppsåtligt eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning. Dessa åtalsvillkor gäller inte justitiekanslern, utan för honom gäller en normal åtalströskel (GrUB 1/2005 rd, s. 3, GrUB 10/1998 rd, s. 32).

Justitiekanslerns uppgifter och befogenheter

Enligt 111 § 2 mom. i grundlagen ska justitiekanslern vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Enligt 108 § 1 mom. i grundlagen ska justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern ska också övervaka att bland annat domstolar och andra myndigheter samt tjänstemännen följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt 2 mom. ska justitiekanslern på begäran ge statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor.

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister ger anledning till anmärkning, ska justitiekanslern enligt 112 § 1 mom. i grundlagen framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, ska justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. En bestämmelse av motsvarande typ ingår i 2 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet men utan omnämnande om "lagligheten" av ett beslut eller en åtgärd. I paragrafens 2 mom. föreskrivs att om justitiekanslern anser att någon rättslig omständighet i ett ärende som handläggs i statsrådet ger anledning till det, kan justitiekanslern låta anteckna sin åsikt i statsrådets protokoll. I 3 mom. i samma paragraf föreskrivs att justitiekanslern ska övervaka att statsrådets protokoll blir riktigt förda.

Enligt 3 § i samma lag ska justitiekanslern vid övervakningen av domstolarnas och andra myndigheters verksamhet samt av skötseln av offentliga uppdrag behandla till justitiekanslern rikta- de skriftliga klagomål och meddelanden från myndigheterna. I praktiken har tyngdpunkten vid laglighetskontrollen i fråga om statsrådets ämbetsåtgärder lagts på förhandskontroll, som går till så att justitiekanslern på förhand granskar föredragningslistorna vid statsrådets allmänna sammanträde (RP 175/1999 rd, s. 13).

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas enligt 110 § 1 mom. i grundlagen av justitiekanslern eller justitieombudsmannen.

I 6 § 3 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet föreskrivs att om ett allmänt intresse kräver det, ska justitiekanslern vidta åtgärder för att lagstridiga eller felaktiga beslut eller förfaranden rättas till. Att laglighetsövervakaren påtalar ett felaktigt förfarande leder också ofta till själv rättat sitt beslut (RP 175/1999 rd, s. 16).

Den centrala frågan avseende justitiekanslerns tjänsteansvar i anmärkningen är om justitiekanslern vilseledde statsrådet då statsrådet fattade beslut om att foga myrarna i Kemihaara till nätverket Natura med anledning av högsta förvaltningsdomstolens återvisningsbeslut.

Juridisk bedömning av justitiekanslerns åtgärder

I fråga om punkterna 1—5 i anmärkningen konstaterar grundlagsutskottet att högsta förvaltningsdomstolen har fattat beslut om påståendena. Högsta förvaltningsdomstolen har avslagit begäran om hävning. Justitiekanslerns möjlighet att övervaka domstolarnas verksamhet begränsar sig till övervakning av förfaranden och omfattar inte innehållet i domstolarnas beslut. Enligt 3 § 3 mom. i grundlagen utövas den dömande makten av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Justitiekanslern är en övervakningsmyndighet, inte en besvärsmyndighet (Ö 1/2004 rd, s. 3). Särskilt i fråga om de högsta domstolarna bör justitiekanslerns laglighetsövervakning vara ytterst restriktiv, eftersom ansvaret för uttolkning av lagarna vilar på domstolarna själva och inte på justitiekanslern. I fråga om punkt 6 hänvisar grundlagsutskottet till justitiekanslerns förklaring att översättningen av de engelskspråkiga handlingarna till finska åligger miljöministeriet. Grundlagsutskottet anser beträffande punkterna 1—6 att justitiekanslern inte har förfarit lagstridigt i sina ämbetsåtgärder.

om anslutning av myrarna i Kemihaara till Natura, då han delade ut sin på förhand undertecknade avvikande mening och meddelade att han fogar den till statsrådets protokoll. På så sätt fick han statsrådet att avstå från att begära tilläggsutredningar och att fatta ett positivt beslut om att foga myrarna i Kemihaara till Natura omedelbart.

Enligt vad grundlagsutskottet erfarit var händelseförloppet följande: I sitt beslut av den 20 augusti 1998 lämnade statsrådet myrarna i Kemihaara utanför Natura 2000.

Högsta förvaltningsdomstolen upphävde den 14 juni 2000 statsrådets beslut i fråga om myrarna i Kemihaara, som varit med i beredningsskedet, och återförvisade till denna del ärendet för ny behandling till statsrådet. I sitt beslut ansåg högsta förvaltningsdomstolen att "med beaktande av den information domstolen fått om objektets naturvärden vid behandlingen av besvären samt med hänsyn till vad som ovan konstaterats om medlemsstaternas prövningsrätt utifrån ornitologiska och naturvetenskapliga faktorer finns adekvat utredning om myrarna i Kemihaara inte att tillgå för att beslutets laglighet ska kunna bedömas".

Statsrådets kansli begärde utlåtande av justitiekanslern om den bindande verkan av HFD:s beslut, vilket justitiekanslern gav den 12 januari 2004. Justitiekanslern konstaterade att HFD:s beslut om myrarna i Kemihaara bör tolkas så att det område som ursprungligen ingick i beredningen ska ingå i Natura. Ett motsatt beslut förutsätter en entydig ornitologisk och naturvetenskaplig utredning som upphäver de utredningar på basis av vilka man ursprungligen beredde frågan om att foga kärrområdet i Kemihaara till Natura. Sannolikheten att om man inte gör så eller området förminskas av ekonomiska eller motsvarande skäl som inte vilar på ornitologisk eller naturvetenskaplig bas, pekar på att HFD återförvisar ärendet till statsrådet en gång till. En sådan lösning innebär också risk för reaktioner från EG-håll som leder till rättsliga, eventuellt också ekonomiska följder. — EG-domstolen har i den ovan relaterade domen stannat för att Finland inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt få-

geldirektivet eftersom landet inte i tillräcklig utsträckning och slutgiltigt har klassificerat särskilda skyddsområden inom sitt territorium. Tolkningsvärdet av EG-domstolens dom är i sig inte helt entydigt eftersom den avkunnades i en situation då ännu inga Naturabeslut hade fattats i Finland. I motiveringarna till domen berördes dock redan torvmossarna i Kemihaara och i den till domen relaterade referentberättelsen hänvisas rätt tydligt till Kemihaara.

Minister Hannes Manninens syfte var att motivera att myrarna i Kemihaara på grundval av en ny naturvetenskaplig utredning kunde strykas ur statsrådets beslut. Han ställde den 15 januari 2004 vid regeringens förhandling före statsrådets sammanträde till föredraganden 12 frågor och därefter till justitiekansler Nikula frågan om man bryter mot någon bestämmelse i det fall att myrarna i Kemihaara stryks ur Natura och om man samtidigt uppskjuter beslutet för utredningar. Enligt justitiekanslern bryter man inte mot några bestämmelser om beslutet uppskjuts med några månader. På denna grund utarbetade minister Manninen sitt eget ändringsförslag till statsrådet.

Föredraganden underrättade justitiekanslern om att utredningen skulle ha tagit omkring ett år. Myrarna i Kemihaara hade under den tiden sannolikt tagits upp i HFD på nytt på grund av besvär och därefter ånyo återförvisats till statsrådet, vilket enligt justitiekanslern inte kan anses harmoniera med regeringens juridiska status. "Jag ansåg det dock nödvändigt att beakta inte bara den sannolika återförvisningen från HFD utan också åtgärder från EU om myrarna i Kemihaara fortsättningsvis utesluts ur Natura: En sådan lösning inbegriper också en risk för rättsliga åtgärder, eventuellt också reaktioner med ekonomiska följder från EG-håll."

Efter minister Manninens motförslag, som på grund av anskaffandet av naturvetenskapliga tilläggsutredningar i sak skulle ha uppskjutit beslutet i fråga om myrarna i Kemihaara med ett år, lämnade justitiekansler Nikula före statsrådets sammanträde den 22 januari 2004 sin ståndpunkt att antecknas i statsrådets protokoll enligt 112 § i grundlagen i den händelse att Kemihaa-

ramyrområdet som föreslagits ingå i Natura 2000 helt eller delvis lämnas utanför nätverket. Nikula meddelade att "då ingen utredning som upphäver eller ens försvagar det föredragande ministeriets slutsatser om grunderna för fogande av Kemihaaramyrområdet till Natura 2000 har framförts, anser jag att beslutet enligt vilket detta område helt eller delvis lämnas utanför nätverket är juridiskt ohållbart samt — med hänsyn till beslut av EG-domstolen — ekonomiskt riskabelt. Med tanke på att statsrådets beslut enligt den bifogade besväransvisningen kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen ser jag inget omedelbart behov att vidta andra åtgärder i saken".

Efter att ha märkt att justitiekansler Nikula hade ändrat ståndpunkt på grund av den tid utredningarna skulle ha tagit och för att ornitologiska utredningar hade utförts i området senast 2002 bad minister Manninen att statsrådets sammanträde skulle avbrytas för en förhandlingspaus. Vid förhandling inom Manninens egen ministergrupp ansågs Manninens förslag på motiverade grunder lagstridigt och följaktligen beslutade han återta sitt förslag. Manninen menade att om beslutet enligt justitiekanslerns klara ståndpunkt är ohållbart och ekonomiskt riskabelt har han inga juridiska förutsättningar att bedöma beslutet ytterligare. Han ansåg sig respektera den högsta lagövervakarens ståndpunkt och tyckte att en minister även med hänsyn till lagstiftningen om ministeransvar inte kan förfara i strid med justitiekanslerns rekommendation.

Statsrådet beslutade enhälligt den 22 januari 2004 godkänna att myrarna i Kemihaara fogas till Natura.

Enligt grundlagsutskottets åsikt bör justitiekansler Nikulas förfarande i denna fråga under tiden 12 januari — 21 januari 2004 bedömas som en helhet. De utlåtanden som justitiekanslern gav på begäran av statsrådets kansli den 12 januari 2004 och på begäran av minister Manninen den 15 januari 2004 anses han ha gett i egenskap av statsrådets rådgivare. Enligt 108 § 2 mom. i grundlagen ska justitiekanslern på begäran ge statsrådet upplysningar och uttåtanden i juridiska frågor.

Däremot var han den 22 januari 2004 statsrådets laglighetsövervakare och tillämpade ett mycket ovanligt förfarande enligt 112 § i grundlagen då han meddelade att han kommer att låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll om myrarna i Kemihaara utesluts ur Natura. Enligt 112 § 1 mom. i grundlagen har justitiekanslern tre möjligheter att reagera. För det första ska justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning, om han finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet ger anledning till anmärkning. För det andra, om den lämnas obeaktad ska justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och för det tredje vid behov vidta andra åtgärder. Att justitiekanslern meddelade sin avsikt att förfara på ovan nämnt sätt redan innan saken behandlades av statsrådet fullföljer de två första reaktionssätten enligt 112 § 1 mom. i grundlagen. I fråga om det tredje alternativet meddelade han att med beaktande av möjligheten att överklaga statsrådets beslut hos högsta förvaltningsdomstolen ser han inte en omedelbar orsak att vidta övriga åtgärder i frågan.

Genom hänvisning till 112 § i grundlagen ansåg justitiekanslern att det inte uppfyller kraven på laglighet att utesluta myrarna i Kemihaara ur Natura. Då justitiekanslern ansåg en sådan lösning "rättsligt ohållbar" kunde ministrarna sluta sig till att beslutet hade varit lagstridigt. Därför återtog minister Manninen sitt förslag till statsrådets beslut om införskaffande av tilläggsutredning. Enligt justitiekanslern avsåg han dock att ärendet på nytt kan återförvisas från högsta förvaltningsdomstolen, vilket inte hade kunnat anses "harmoniera med regeringens juridiska status." Med detta förefaller han ha avsett någon ting lindrigare än lagstridighet. Skillnaden mellan lagstridighet och "juridisk ohållbarhet" tycks dock ha förblivit en aning oklar för ministrarna, vilket delvis återspeglas av minister Manninens förfarande i saken.

Genom att hänvisa till en ståndpunkt enligt 112 § i grundlagen har justitiekanslern agerat som övervakare av lagligheten av statsrådets ämbetsåtgärder och inte till exempel som statsrådets juridiska rådgivare. Att lägga fram hän-

visningen för statsrådet den 22 januari 2004 har enligt utskottets åsikt varit en rätt långtgående och med hänsyn till justitiekanslerns uppdrag omotiverat stark åtgärd, särskilt då man beaktar att ståndpunkten innehållsligt inte är entydig. Utskottet anser dock inte att justitiekansler Nikula har gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande i tjänsteutövning enligt 114 och 117 § i grundlagen.

Slutsats

Grundlagsutskottet anser att justitiekansler Paavo Nikula i de frågor som avses i anmärknings-skrivelsen inte har gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande i sina ämbetsåtgärder på det sätt

som avses i 114 och 117 § i grundlagen och därför finner utskottet anmärkningen obefogad.

Utskottets beslut

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet, som med stöd av 39 § i riksdagens arbetsordning har valt ordföranden till sin företrädare för att i plenum lämna nödvändiga upplysningar vid behandlingen av ärendet i plenum, att dess övervägande enligt 114 § i grundlagen är

att statsrådets justitiekansler Paavo Nikula i sina ämbetsåtgärder inte har handlat lagstridigt i denna sak.

Helsingfors den 9 december 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Sinikka Hurskainen /sd
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Markku Rossi /cent

Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Toimi Kankaanniemi /kd
Terhi Peltokorpi /cent
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.

RESERVATION

Jag anser att behandlingen av anmärknings-skrivelsen har varit alltför inskränkt och i fråga om Europarätten leder det till att medborgarnas rättigheter enligt grundlagen och konventionen om de mänskliga rättigheterna blir allvarligt kränkta. Utskottsmajoritetens beslut motsvarar inte gängse EG-rätt och stämmer inte heller överens med Finlands beslut på lagnivå av följande orsaker. Också principerna för en rättvis rättegång har kränkts liksom rätten för medborgarna att använda sitt modersmål i kontakt med myndigheter och domstolar.

1. Att den ursprungliga anmärkningsskrivelsens numrering ströks i den anmärkningsversion som presenterades för och behandlades av utskottet ledde till att det kravmässiga innehållet i den ursprungliga anmärkningsskrivelsen försvann och på så sätt ointetgjordes de genom sifferändringar i skrivelsen uttryckta ursprungliga kraven. Ett sådant förfarande främjar inte principerna för insyn i offentlig förvaltning.

2. Anmärkningsskrivelsens ursprungliga ändamål var att reda ut om myndigheterna och justitiekanslern handlade lagenligt vid utarbetandet av det nationella förslaget till Naturaområden. För att få klarhet i frågan var det och är det fortfarande väsentligt att man utreder de i ärendet tillämpliga direktivens natur och uttryckliga skyldigheterna enligt Europarätten i förhållande till nationell lagtolkning. Vid inträdet i Europeiska unionen den 1 januari 1995 godkände Finland hela unionens rättssystem som en central del av vårt eget rättssystem. Godkännandet skedde i riksdagen i grundlagsordning. Se EG-domstolen mål C—233/00, punkt 77 och C—262/85, punkt 9, C—38/99 punkt 33.

3. Miljöministeriets ståndpunkt i fråga om direktivens natur, som högsta förvaltningsdomstolen har godkänt, tillät varje medlemsland att utarbeta sitt förslag på fritt valbara grunder, se EG-domstolen mål C—291/84, punkt 14, och C—531/03. Miljöministeriets ståndpunkt leder till ett helt ologiskt slutresultat då den tillåter 25

olika valkriterier vid bildandet av ett enhetligt europeiskt nätverk. Kan ens EG-rätten vara så förvirrande? Betyder inte ett enhetligt nätverk enhetliga valkriterier på samma sätt som en gemensam marknad kräver gemensamma spelregler. Se EG-domstolen mål C—6/04, punkterna 21—23 och 24—28.

4. Med bifall från högsta förvaltningsdomstolen utarbetade miljöministeriet sitt förslag till de i habitatdirektivet nämnda 25 valkriterier i en situation då finsk lagstiftning (64 § i naturskyddslagen) inte innehåller några bestämmelser om valkriterier för områden. Följden blir en diktatorisk situation där miljöministeriet de facto fattar beslut om valkriterierna. Riksdagen kan inte påverka saken genom lagstiftning eller EG-direktiv. En sådan situation står i konflikt med lagprincipen enligt 80 § i grundlagen och kränker kraven på exakthet och noggrann avgränsning i lag.

5. När man inte i Finlands lag eller gemenskapens direktiv kan finna den uppsättning valkriterier som miljöministeriet tillämpar och som godkänts av högsta förvaltningsdomstolen och som principiellt är öppen men hemlig för parterna, uppstår en situation där man bryter mot laglighetsprincipen enligt artikel 3 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Situationen kränker också vårt grundlagsfästa skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna som justitiekanslern är en av de främsta att övervaka.

6. Det strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna att medborgarna inte på förhand får veta något i lagen om de valkriterier som tillämpas i fråga om Natura. Då kan de inte basera sitt klagomål på brott mot en lag som godkänts av riksdagen.

7. I sin utredning om de tillämpliga fågel- och habitatdirektiven iakttog utskottsmajoriteten inte EG-domstolens rättspraxis trots att grundlagsutskottet hade tillgivit fullständiga uppgifter i saken i samband med ärendet Ö 2/2004 rd. Enligt dem är de livsmiljötyper, arter

och fåglar som ska skyddas genom Natura en del av gemenskapens naturliga arv, vilket innebär att alla medlemsstater tillsammans ansvarar för de skyddsåtgärder som krävs. Vårnaden om sådana gemensamma naturliga arv anförs inom dess territorium varje enskild medlemsstat. Ett sådant samarbete i en gemensam sak kräver också att man omsorgsfullt följer gemensamma regler, vilket Europeiska unionens rättssystem och domstolsbeslut explicit kräver.

8. Av habitat- och fågeldirektiven med sina komplicerade och tekniska regler inom miljörättsens område kan entydigt härledas att medlemsstaterna särskilt ska se till att deras lagstiftning, vars ändamål är att trygga att direktiven verkställs på samma sätt i varje medlemsland är klar och exakt i fråga om kriterierna för beredning, utseende och val visavi de förslag till områden enligt direktiven som lagts fram för miljöministeriet och statsrådet.

9. Kraven på klarhet och precision uppfylls inte i 64 § i naturskyddslagen. Lagen är så allmän att den inte medger att habitat- och fågeldirektiven verksätts nationellt med sådan klarhet och precision som gemenskapens rättspraxis kräver för full rättssäkerhet. (För etablerad rättspraxis se EG-domstolen mål C—6/04 punkterna 25—27). Europeiska unionens rättssystem medför många skyldigheter för medlemsländerna men ger också medborgarna rättsskydd. All utövning av offentlig makt ska bygga på lag, 2 § i grundlagen.

10. I sin ståndpunkt om ovan nämnda direktiv tillämpade miljöministeriet och högsta förvaltningsdomstolen inte det synsätt som etablerats inom gemenskapens rättspraxis, det vill säga att direktivens natur och innehåll ska utredas. Högsta förvaltningsdomstolen bad inte heller förhandsavgörande av EG-domstolen utan utförde den ovan konstaterade karaktärs- och innehållsundersökningen endast utifrån verbal tolkning av artikel 249 i EG-fördraget. Eftersom gemenskapsrätten är ett separat rättssystem som riksdagen antog som gällande i Finland när vi gick in i EU, bör rättsordningen tolkas enligt gemenskapens rättsregler. Så har inte skett i fråga om Natura och resultatet strider mot den av Fin-

land godkända gemenskapsrätten såsom konstateras ovan i punkterna 7 och 8. Justitiekanslerns uppgift är att övervaka domstolarnas verksamhet, 108 § i grundlagen.

11. Eftersom miljöministeriet och högsta förvaltningsdomstolen inte tillämpade det synsätt gemenskapens rättspraxis kräver, att man kontrollerar direktivens natur och innehåll, har de också missförstått EU-informationsblanketternas rättsliga betydelse och hemlighållit hela materialet även för dem som ärendet gäller. Klagomål har lämnats till justitiekanslern om medborgarnas grundlagsenliga rätt att i egenskap av part få del av alla adekvata upplysningar för att kunna yttra sig om dem. Klagomål har också anförts mot att handlingar ändrats i efterskott under hela den tid Naturprojektet varit aktuellt. Justitiekanslern har inte på något sätt ingripit trots klagomålen. Gemenskapsrätten är ett separat rättssystem som riksdagen har godkänt då Finland anslöt sig till EU. Finland måste således följa och ta hänsyn till systemet i sitt eget rättssystem.

12. Genom att missförstå reglerna om valkriterier har miljöministeriet och högsta förvaltningsdomstolen vägrat lämna ut till parterna material som de enligt rättegångspraxis har rätt till. Därför har parterna inte kunnat delta i en rättvis rättegång på det sätt som avses i konventionen om de mänskliga rättigheterna och människorättsdomstolens rättspraxis. Bland annat fattade Europeiska människorättsdomstolen den 15 juli 2003 beslut om rätten att få del av alla uppgifter om det egna fallet i domstol (Fortumbeslutet). Enligt beslutet ska parterna delges alla uppgifter under rättsbehandlingen. Klagomål om informationsgången har lämnats till justitiekanslern, som dock inte har ingripit.

13. Justitiekanslern ska utöver statsrådets lagenlighet övervaka domstolarna enligt 108 § i grundlagen och EG-domstolens etablerade rättspraxis som gäller artikel 10 i EG-fördraget: EG-domstolen mål C—201/02, punkt 64. Av EG-domstolens etablerade rättspraxis som gäller artikel 10 följer att medlemsstatens samtliga myndigheter ska verka för att gemenskapens rätt verkligen genomförs. Härav föl

skapens rätt tillämpas fel i en medlemsstat. För att säkra att gemenskapens rätt verkställs i alla situationer har EG-domstolen redan 1970 i ett mål som gällde Belgien (EG-domstolen 77/69, punkt 15) tolkat gemenskapens rätt så att ett medlemsland har korrigeringsskyldighet också när landets högsta oberoende domstol har tolkat och tillämpat gemenskapsrätten felaktigt. EU:s nya konstitutionella fördrag representerar samma ståndpunkt. Medlemslandet är också skyldigt att kompensera dem som lidit skada för kostnader förorsakade av felaktig direktivtolkning.

14. Justitiekanslern har inte ingripit i miljöministeriets och högsta förvaltningsdomstolens beslutsfattande trots att det handlar om ett nätverk som är gemensamt för EG:s medlemsländer och således gemenskapens gemensamma sak. I januari 2004 ingrep justitiekansler Nikula enligt min åsikt otillbörligt i statsrådets beslutsfattande. Genom sitt förfarande styrde justitiekanslern statsrådet till att iaktta högsta förvaltningsdomstolens beslut utan skyldigheten enligt sista motiveringspunkten i artikel 234 i EG-fördraget att inte iaktta regler som strider mot gemenskapens rätt i fråga om att utse och lägga förslag till Naturaområden. Dessa två fakta bör

ovillkorligen iakttas när riksdagen fattar sitt slutliga beslut i ärendet Ö 2/2004 rd.

Slutligen konstaterar jag att jag reserverar mig mot grundlagsutskottets betänkande av den 9 december 2005 i ärendet Ö 2/2004 rd. Jag kan inte godta grundlagsutskottets ståndpunkt att domstolar och myndigheter inte i fråga om Natura 2000 behöver iaktta skyldigheterna enligt EU-rätten och följa de specifika kriterierna för val av objekt som nämns i habitatdirektivet. Inte heller respekterar betänkandet principerna för en rättvis rättegång, eftersom medborgarna har berövats möjligheten att ta del av och yttra sig om allt rättegångsmaterial. Också under projektet Natura 2000 har bland handlingarna förekommit dokument på främmande språk vilket allvarligt kränker rätten för medborgarna att använda sitt modersmål i kontakt med domstolar och myndigheter. Justitiekanslern har fått ta emot upprepade klagomål om dessa allvarliga frågor men han har i strid med grundlagen underlåtit att ingripa. Ärende Ö 2/2004 rd behöver behandlas grundligt för att utreda de olägenheter som nämns i anmärkningen och för att de i anmärkningen nämnda åtgärderna mot justitiekanslern ska kunna utredas.

Med stöd av det ovan anförda reserverar jag mig således i fråga om ärende Ö 2/2004 rd.

Helsingfors den 9 december 2005

Hannu Hoskonen /cent