

11.5.2010

Dnro 2047/4/2008

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Notaari Piatta Skottman-Kivelä

RAKENNUSLAUTAKUNNAN OLISI TULLUT ANTAA VALITUSOSOITUKSEN SISÄLTÄVÄ, PERUSTELTU PÄÄTÖS / BYGGNADSNÄMNDEN BORDE HA GETT ETT MOTIVERAT BESLUT MED BESVÄRSANVISNING

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 12.6.2008 saapuneessa kirjeessään Lappajärven rakennuslautakunnan ja Lapuan poliisilaitoksen menettelyä seuraavasti:

1. Lappajärven kunnan rakennuslautakunta ei ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin luvattoman rakennuksen häätämiseksi korkeimman hallinto-oikeuden 23.2.2004 antamasta päätöksestä huolimatta.

2. Kantelija teki 23.5.2005 Lapuan poliisilaitoksen Alajärven toimipisteeseen tutkintapyyntö, jossa hän pyysi poliisia tutkimaan, ovatko Lappajärven rakennuslautakunnan jäsenet edellä esitetyllä tavalla menetellessään syyllistyneet lain vastaisiin tekoihin. Tutkinnanjohtaja teki päätöksen esitutkinnan päättämisestä 4.2.2008. Kantelijan mukaan päätöksen tekemiseen kulunut aika oli kohtuuttoman pitkä ja tosiasiallisesti vaaransi myös asianomistajan syyteoikeuden käyttämismahdollisuuden.

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan, ovatko viranomaiset Lappajärven kunnassa ja Lapuan poliisissa toimineet laillisesti ja kohtuujassa.

2

SELVITYS

[...]

3

RATKAISU

3.1 Tapahtumatietoja

Lappajärven rakennuslautakunta myönsi 4.7.2001 yksityiselle osakeyhtiölle määräaikaisen, 14.7.2005 saakka voimassa olevan toimenpideluvan Lappajärven kunnassa olevalle, Lappajärven isojakokunnan omistamalle vesijätölle rakennetun kahvilakioskin pitämiseen mainitulla paikalla. Päätös perustui vuonna 1995 tilapäiselle rakennukselle myönnettyyn 20.7.2000 saakka voimassa olleeseen rakennuslupaan. Kantelija, jonka vapaa-ajan asunto sijaitsee n. 100 metrin etäisyydellä em. kahvilakioskista valitti asiasta mm. rakennuksen aiheuttamien ympäristöhaittojen perusteella Vaasan hallinto-oikeuteen, joka 17.6.2002 kumosi rakennuslautakunnan päätöksen.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) pysytti päätöksellään 23.2.2004 hallinto-oikeuden päätöksen ja hylkäsi yhtiön lupahakemuksen. KHO totesi ratkaisussaan, että kahvilakioskia on tullut sen rakennustapa, koko, käyttötarkoitus ja toiminnan laatu huomioon ottaen pitää maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 113 § 1 momentissa tarkoitettuna rakennuksena ja sen paikallaan pystyttämistä koskeva hakemus olisi tullut käsitellä rakennuslupa-asiana. Koska rakennus oli ollut paikallaan jo viisi vuotta, asiaa ei myöskään voitu käsitellä MRL 176 §:n tilapäisen rakennuksen rakennuslupaa koskevien säännösten mukaisesti, vaan se olisi tullut käsitellä MRL 171 ja 172 §:n mukaisena poikkeamisasiana. Koska kysymys on ollut tilapäisen uudisrakennuksen luvalla sijoitetun rakennuksen paikallaan pysyttämisestä vesistön rantavyöhykkeellä, jolla ei ole ollut voimassa MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa, toimivalta poikkeuksen myöntämiseen ei ole kunnalla vaan alueellisella ympäristökeskuksella.

KHO:n päätöksen jälkeen osakeyhtiö haki rakennuslautakunnan kehotuksesta ja puoltamana rakennukselle poikkeamislupaa. Länsi-Suomen ympäristökeskus hylkäsi hakemuksen, minkä päätöksen Vaasan hallinto-oikeus 10.6.2005 pysytti. Selvityksen mukaan yhtiön toiminta loppui kesällä 2006. Lappajärven kunta on 10.9.2008 lunastanut Lappajärven isojakokunnalta omistukseensa alueen, jolla rakennus sijaitsee. Tällä hetkellä alue kuuluu oikeusvaikutteiseen osayleiskaavaan uimaranta-alueena, jolle on sallittua rakentaa uimarantatoimintaa ja matkailua palvelevia rakennuksia. Kantelijalta puhelimitse 27.4.2010 saadun tiedon mukaan rakennus on yhä paikoillaan.

3.2 Lappajärven rakennuslautakunnan menettely

KHO:n todettua päätöksessään rakennuksen luvattomaksi Kantelija lähetti 8.3.2004 Lappajärven rakennuslautakunnalle kirjallisen pyynnön siitä, että rakennuslautakunta ryhtyisi asianmukaisiin toimiin luvattoman rakennelman poistamiseksi. Rakennuslautakunta käsitteli kokouksessaan 15.4.2004 kirjettä ja päätti " odottaa ratkaisua poikkeamislupa-asiassa ennen kuin ryhtyy toimenpiteisiin kioski/kahvilarakennuksen häätämiseksi pois". Rakennuslautakunta ei päätöksessään tarkemmin perustellut menettelyään olla ryhtymättä pakkotoimenpiteisiin luvattoman rakennuksen johdosta. Annetun selvityksen ja käytettävissä olevan asiakirja-aineiston perustella päätökseen ei annettu valitusosoitusta eikä sitä annettu Kantelijalle tiedoksi.

Kantelija teki Länsi-Suomen lääninhallitukselle hallintokantelun, jonka johdosta lääninhallituksen hallinto-osasto päätöksessään 20.4.2005 totesi seuraavaa:

" Lääninhallitus saattaa Lappajärven kunnan tietoon käsityksensä, että rakennuslautakunnan ei olisi tullut viivytellä luvattoman rakennuksen poistamista koskevassa asiassa, kun otetaan huomioon, että toiminnassa rakennelmassa on aiheutunut häiriötä raja- ja lähinaapureille."

Lääninhallitus katsoi lisäksi, että Kantelijalla oli mahdollisuus hakea MRL:ssa tarkoitettua päätöstä. Tällaista hallintopakkoa koskevasta päätöksestä voi asianosainen valittaa ja sillä saada muutoksen oikeudelliseen tilanteeseen.

Kantelija haki 26.4.2005 Lappajärven kunnalle osoittamassaan kirjeessä MRL:n mukaista päätöstä siitä, että osakeyhtiö veloitetaan poistamaan luvaton rakennus. Saadun selvityksen mukaan Lappajärven kunnanhallitus esitti asiasta selvityspyynnön rakennuslautakunnalle, joka selvityspyynnön johdosta käsitteli Kantelijan 26.4.2005 lähettämää rakennusvalvontavaatimusta kokouksessaan 19.5.2005 ja päätti " odottaa lopullista ratkaisua poikkeamislupa-asiassa ennen kuin se ryhtyy toimenpiteisiin kioski/kahvilarakennuksen häätämiseksi pois". Toisaalta Lappajärven rakennuslautakunta on tämän kanteluasian johdosta kokouksessaan 16.10.2008 antamassaan selvityksessä esittänyt, että " rakennuslautakunta on vastannut Kantelijan [8.3.2004 tekemään] kirjeeseen ja ilmoittanut kantanaan 19.5.2005 rakennuslautakunnan 19.5.2005 tekemän päätöksen 53 § ". Joka tapauksessa annetun selvityksen ja käytettävissä olleen asiakirja-aineiston perustella päätökseen ei annettu valitusosoitusta.

Edelleen Kantelija 15.10.2006 lähetti kolmannen, Lappajärven kunnanhallitukselle osoittamansa pyynnön, jossa hän jälleen esitti rakennusvalvontavaatimuksen rakennuksen purkamiseksi sekä pikaista vastausta siitä, mihin toimenpiteisiin kunnanhallitus ryhtyy asiassa. Kantelija sai 14.6.2007 tiedoksi kunnanjohtajan viranhaltijapäätöksen, jolla hän tässä tapauksessa asianmukaisesti siirsi Kantelijan 8.3.2004, 26.4.2005 ja 15.10.2006 päivätyt kirjeet käsiteltäväksi toimivaltaiselle rakennusvalvontaviranomaiselle, joka Lappajärven kunnan rakennusjärjestyksen mukaan on rakennuslautakunta. Kantelija ei asiakirjaselvityksen mukaan saanut muuta vastausta 15.10.2006 lähettämäänsä vaatimukseen.

3.2.1 Oikeusohjeet

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Asiat tulee käsitellä asian laatu ja siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Hallintolain 44 – 48 §:ssä on säädetty tarkemmin hallintopäätöksen sisällöstä, sen perustelemisesta ja muutoksenhakuohjauksesta. Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi mm. päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Lain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallintopakolla tarkoitetaan viranomaisen määräyksen tehosteena käyttämää pakkoa sitä kohtaan, joka ei noudata lakia tai sen nojalla annettuja asetuksia tai määräyksiä. Se on hallinnollinen keino veloitettun pakottamiseksi tekemään jotain tai olemaan tekemättä jotain. Säännökset hallintopakosta löytyvät maankäyttö- ja rakennuslaista, uhkasakkolaista sekä hallintolaista. MRL 182 §:ssä säädetään seuraavasti:

Jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin näihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen sekä asianomainen ministeriö markkina-valvontaviranomaisena voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määräajassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin.

Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Edellä esitetyn MRL 182 § mukaisen velvoiteprosessin käynnistämisen aiheena on usein se, että tarvittava lupa rakentamis- tai muulle toimenpiteelle puuttuu. Oikeuskirjallisuudessa (ks. Jääskeläinen – Syrjänen: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. 2003: s. 550) on katsottu, että velvoitepäätöstä ei pääsääntöisesti ole mahdollista tehdä, jos asianosainen on pannut vireille virheen poistamista koskevan lupahakemuksen. Jos virheen poistaminen edellyttää poikkeamispäätöstä, on oikeuskäytännössä (esim. KHO 1990 A 75) tulkittu, ettei poikkeamishakemuksen vireilläolo ole velvoitepäätöksen tekemisen esteenä. Tilanteet ovat kuitenkin yksilöllisiä, ja aina ei ole kohtuullista tehdä velvoitepäätöstä, jos samanaikaisesti on vireillä asiantilan korjaamista tarkoittava poikkeamishakemus.

Hallintopakon käyttämisessä viranomaisen on pysyttävä sille säädetyn toimivallan rajoissa. Hallintopakon käyttämisessä viranomaisella on harkintavaltaa, jota ohjaavat hallintolain 6 §:n mukaiset hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Luvattomaan rakentamiseen tulee pääsääntöisesti puuttua. Mikäli tällaista velvoitepäätöstä koskeva vaatimus osoitetaan kunnanhallitukselle, tulee asia hallintolain 21 § mukaisesti siirtää toimivaltaiselle rakennusvalvontaviranomaiselle.

3.2.2 Kannanotto

Kantelijan rakennusvalvontavaatimukseen 8.3.2004, 26.4.2005 ja 15.10.2006 vastattiin vain rakennuslautakunnan päätöksestä 19.5.2005 tiedottamalla ja kunnanjohtajan asiakirjojen siirtoa koskevalla viranhaltijapäätöksellä 14.6.2007. Länsi-Suomen lääninhallitus saattoi 20.4.2005 Lappajärven kunnan tietoon käsityksensä, ettei rakennuslautakunnan olisi tullut viivytellä rakennuksen poistamista koskevassa asiassa.

Osakeyhtiön rakennusluvan tultua hylätyksi ei asiassa olisi ollut laillista estettä ryhtyä rakennusvalvontatoimiin rakennuksen poistamiseksi. Jos rakennusvalvonta-asiassa olisi ryhdytty toimiin, osakeyhtiöllä olisi ollut oikeus valittaa hallintopakon käyttämisestä ja saattaa päätöksen oikeellisuus tuomioistuimen tutkittavaksi. Toisaalta poikkeamislupa-asian ollessa vielä lainvoimaista ratkaisua vailla on Lappajärven rakennuslautakunta harkintavaltansa puitteissa arvioida, onko tuossa vaiheessa ollut perusteltua ryhtyä hallintopakkotoimien käyttämiseen. Saadun selvityksen perusteella katson, että Lappajärven rakennuslautakunta toimineen harkintavaltansa rajoissa, kun se on 15.4.2004 ja

19.5.2005 päättänyt odottaa lopullista ratkaisua poikkeamislupa-asiassa ennen toimenpiteisiin ryhtymistä. Ottaen huomioon asiakirjoista ilmenevät tiedot rakennuksen käytöstä aiheutuneesta häiriöstä olisi rakennuslautakunta voinut päätyä toiseenkin lopputulokseen.

Sen jälkeen, kun poikkeamislupa tuli lainvoimaisesti hylätyksi, rakennuslautakunnan olisi kuitenkin käsitykseni mukaan tullut joutuisasti ryhtyä asianmukaisiin rakennusvalvontatoimenpiteisiin.

Kuten edellä on esitetty, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi tarvittaessa MRL 182 §:n mukaisella valvontamenettelyllä puuttua hallintopakkoa käyttäen MRL:n tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisiin toimiin. Toisaalta myös esimerkiksi toimenpiteestä haittaa kärsivillä lähikiinteistöjen omistajilla ja haltijoilla on katsottu olevan oikeus saattaa valvonta-asia viireille rakennusvalvontaviranomaisessa vaatimalla rakennusvalvontaviranomaista puuttumaan säännösten vastaiseksi epäiltyyn menettelyyn. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on sen jälkeen käsitellä asia ja antaa siinä valituskelpoinen päätös. Tapauksesta riippuen viranomainen voi tällöin joko päättää velvoittaa säännösten vastaisesti toimineen oikaisemaan tilanteen lainmukaiseksi tai päättää hylätä aiheettomaksi katsomansa vaatimuksen.

Asiakirjoista ilmenevien tietojen valossa Kantelijalla näyttäisi olevan asianosaisena oikeus saattaa viireille MRL 182 §:n mukainen valvontamenettely, mihin hän on edellä esitetyn mukaisesti kolmella kirjallisella toimenpidepyynnöllä pyrkinyt. Rakennuslautakunta on selvityksen mukaan vastannut Kantelijalle vain 19.5.2005 tekemästään päätöksestä tiedottamalla. Päätöksessä on sinänsä asianmukaisesti ja harkintavallan rajoissa todettu, että lautakunta odottaa poikkeamislupa-asiassa lopullista ratkaisua ennen kuin se ryhtyy toimenpiteisiin, mutta käytettävissä olevan selvityksen perusteella päätökseen ei liitetty valitusosoitusta. Tämä ei mielestäni täytä edellä esitettyjä rakennusvalvontavaatimuksen asianmukaiselle käsittelylle asetettavia vaatimuksia. Niiden mukaisesti rakennuslautakunnan olisi tullut antaa Kantelijan toimenpidepyyntöihin valituskelpoinen, valitusosoituksen sisältänyt, perusteltu päätös, josta olisi selkeästi ilmennyt, tuliko Kantelijan vaatimus hyväksytyksi vai hylätyksi. Tällöin Kantelijalla olisi ollut mahdollisuus valittamalla saattaa vaatimukseensa annetun päätöksen lainmukaisuus hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi oikeudellisesti sitovalla tavalla.

Lappajärven rakennuslautakunta on selvityksessään tuonut esille, että kunnanhallitus on panostanut rakennuksen poistamiseen mm. antamalla 30.5.2005 tekniselle lautakunnalle tehtäväksi käynnistää

Lappajärven keskustaajaman yleiskaavan tarkistamisen ja Lappajärven kunta on hankkinut omistukseensa maa-alueen, jolla rakennus sijaitsee, kunnan omistukseen. Näkemykseni mukaan nämä eivät ole olleet riittäviä toimia tai hyväksyttäviä syitä olla antamatta Kantelijan rakennusvalvontapyyntöihin perusteltu, valituskelpoinen päätös.

3.3 Lapuan kihlakunnan poliisilaitoksen menettely

Kantelija teki 23.5.2005 Lapuan poliisille tutkintapyynnön, jossa hän pyysi tutkimaan, olivatko Lappajärven rakennuslautakunnan esittelijä, puheenjohtaja ja jäsenet syyllistyneet lainvastaisiin tekoihin, kun he eivät olleet ryhtyneet mihinkään toimenpiteisiin luvattoman rakennuksen poistamiseksi. Pyyntö kirjattiin Lapuan poliisilaitoksella sekalaisilmoitukseksi. Asiassa tutkijana toiminut rikosylikonstaapeli pyysi 1.7.2005 ja 7.12.2005 päivätyillä kirjeillä asiaan liittyvän materiaalin Lappajärven kunnalta ja oli Kantelijaan viimeisen kerran yhteydessä 30.1.2006. Tutkinnanjohtajana toiminut Rikoskomisario teki 4.2.2008 esitutkinnan päätöksen, jossa todetaan, ettei varsinaista esitutkintaa suoriteta, koska asiassa ei syytä epäillä rikosta. Yhteensä asia oli vireillä Lapuan poliisissa noin kaksi vuotta seitsemän kuukautta, minä aikana tutkintamateriaalia kertyi suhteellisen runsaasti.

Edellä mainittua, 4.2.2008 tekemäänsä päätöstä Rikoskomisario perusteli sillä, että asiassa on kyseessä on lähinnä siviilioikeudellinen asia, eikä Kantelija ole yksilöinyt tekoa eikä mahdollista syyllistä. Perustelujen mukaan tutkinnan käynnistäminen aiheuttaisi lähes varmuudella tutkinnan rajoittamisen, koska virkarikokset ovat pääosin vain tahallisia rangaistavia, tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen edellyttää huolimattomuutta ja siinä rangaistusasteikko on vain varoitus tai sakko.

Syynä sille, että päätöksen tekeminen kesti pitkään on rikoskomisarion selvityksen mukaan ollut suuri työtaakka ja muiden, kiireellisempien asioiden priorisointi.

3.3.1 Oikeusohjeet

Esitutkintalain 2 §:n mukaan poliisin on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty. Toisaalta, jos jostain tapahtumasta saatavis-

sa olevien tietojen perusteella ei ole syytä epäillä rikosta, ei esitutkintaa saa toimittaa. Syytä epäillä -kynnystä on lain esitöissä (hallituksen esitys 14/1985 s. 16) kuvattu siten, että rikosta on syytä epäillä, kun asioita huolellisesti harkitseva ihminen havaintojensa perusteella päätyy tällaiseen tulokseen. Lain käyttämä sanamuoto jättää esitutkinnan toimittamisesta päättävälle viranomaiselle jossain määrin harkintavaltaa. Tutkinnanjohtaja on aina viime kädessä vastuussa siitä, että esitutkinta toimitetaan esitutkintalain säännösten mukaisesti.

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa.

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Poliisilain 3 §:n mukaan poliisin tehtävät on hoidettava mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen.

Esitutkintalain 6 §:n mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä.

Esitutkintalain 4 §:n 3 ja 4 momenteissa säädetään syyttäjän esitutkinnan rajoittamisesta:

"Syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä määrätä, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se lopetetaan, jos hän oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla tulisi jättämään syytteen nostamatta eikä tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi syytteen nostamista.

Syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä myös määrätä, että esitutkinta lopetetaan, jos tutkinnan jatkamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhteessa tutkittavana olevan asian laatuun ja siitä mahdollisesti odotettavaan seuraamukseen, taikka jos jo suoritettujen esitutkintatoimenpiteiden perusteella on varsin todennäköistä, että syyttäjä tulisi jättämään syytteen nostamatta muulla kuin 3 momentissa mainitulla perusteella. Esitutkinnan lopettaminen edellyttää lisäksi, ettei tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi esitutkinnan jatkamista. Esitutkinta on kuitenkin aloitettava uudelleen, jos siihen asiassa ilmenneiden uusien seikkojen vuoksi on perusteltua syytä."

3.3.2 Kannanotto

Päätös olla aloittamatta esitutkintaa

Esitutkintaa ei ole aloitettu asiassa, koska Rikoskomisarion mukaan asiassa ei ole ollut syytä epäillä rikosta. Asia on ollut Lapuan poliisissa vireillä noin kaksi vuotta ja seitsemän kuukautta, minä aikana asiassa on kertynyt runsaasti tutkintamateriaalia. Rikoskomisario on selvityksessään lausunut, että ennen päätöksen tekemistä hän keskusteli asiasta parin syyttäjäviranomaisen, johtavan

ulosottoviranomaisen sekä KHO:n lakimiehen kanssa, jotka kaikki pitivät KHO:n päätöstä ongelmallisena. Rikoskomisarion mukaan kenelläkään ei ollut käsitystä kenen vastuulla purkamisen oli, pitäisikö rakennus ylipäänsä purkaa ja mikä oli rikoksen mahdollinen tekoaika.

Näkemykseni on, että vaikka asiassa ei olisikaan ollut kysymys rikosoikeudellisesti arvioituna yksinkertaisesta rikosasiasta, esitutkintakynnyksen arviointi ei olisi enää vaatinut erityisen laajoja toimenpiteitä.

Esitutkinnan päätöksen perusteluihin on kirjattu, että Kantelija ei yksilöinyt tekoa tai rikosta. Kuitenkin Kantelija tutkintapyyntönsä mainitsi tutkinnan kohteiksi Lappajärven kunnan rakennuslautakunnan jäsenet ja esittelijän sekä teoksi KHO:n päätöksen noudattamatta jättämisen.

Rikoskomisario on perustellut päätöstä myös sillä, että "mahdollinen tutkinnan käynnistäminen aiheuttaisi lähes varmuudella tutkinnan rajoittamisen". Esitutkintalain 4 §:n 3 ja 4 momenteissa säädetty esitutkinnan päättämismahdollisuus eli esitutkinnan rajoittaminen kuuluu syyttäjän toimivaltaan (esimerkiksi rikoksen vähäisyyden perusteella). Poliisi ei voi perustella esitutkintalain 2 § mukaista päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa spekuloiden syyttäjän mahdollisella rajoittamispäätöksellä. Esitutkintalain 2 §:ssä arvioinnin kohde on se, onko asiassa syytä epäillä rikosta. Tätä osin Rikoskomisarion päätöksen perustelu ei ole oikeudellisesti hyväksyttävä.

Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto totesi lausunnossaan, että poliisilla on syytä epäillä –kynnyksen ylityttyä nimenomainen velvollisuus toimittaa esitutkinta. Tehdyn laajan selvitystyön jälkeen ja kunnalliselimen passiivisuuden jatkuessa olisi poliisiosaston mukaan ehkä ollut "parempi tehdä selkeästi esitutkinnan aloittaminen ja antaa ratkaisu syyttäjän käsiin joko esitutkinnan jälkeen tai tarvittaessa esitutkinnan rajoittamisena laissa säädettyjä menettelytapoja noudattaen. Oikeudellisen tai näytöllisen epävarmuuden vallitessa asia on syytä saattaa syyttäjän harkittavaksi säädettyjä menettelyjä noudattaen. Kestävänä ei voida pitää ajattelua, jonka mukaan ilman muuta tapahtuisi esitutkinnan rajoittaminen, jos viranhaltijaa on syytä epäillä vain sakkoon johtavasta rikoksesta". Poliisiosaston lausunnossa todetaan lisäksi, että mahdollisen rikoksen tekoajan määrittämisen vaikeus ei sinällään oikeuta jättämään esitutkintaa toimittamatta. Lausunnossa otetaan esille myös esitutkinnasta - ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:n 2 momentti, jonka mukaan ilmoituksen tekijää on kehotettava täydentämään ilmoitusta, jos se on puutteellinen. Lausunnossa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että Rikoskomisario ei ole päätöksessään käsitellyt mitenkään Kantelijan

pyyntökirjeitä, kunnasta saatuja selvityksiä tai rakennuslautakunnan passiivisuuta sekä siihen, että Rikoskomisario, joka sai tehtyä päätöksensä vasta 4.2.2008, ei ollut ottanut selvää siitä, mikä ylipäänsä oli tilanne asiassa tuolla hetkellä.

Esitutkintalain 2 §:n sanamuoto jättää esitutkinnan toimittamisesta päättävälle viranomaiselle jossain määrin harkintavaltaa. On kuitenkin aiheellista kiinnittää huomiota säännöksen sanamuotoon "poliisin on toimitettava esitutkinta kun on syytä epäillä rikosta". Omasta mielestäni, edellä esitetyillä perusteilla, olisi ollut perustellumpaa päätyä toiseen lopputulokseen eli toimittaa asiassa esitutkinta ja sitten oikeudellisesti ja näytöllisesti ilmeisen tulkinnanvaraisessa tilanteessa saattaa asia syytäjän harkittavaksi. Voin muutoinkin yhtyä poliisiosaston lausunnossa esitettyyn arvosteluun Rikoskomisarion päätöksen perusteluista.

Saatan vastaisen varalle käsitykseni esitutkintalain 2 §:n soveltamisesta ja esitutkintaa koskevan päätöksen perusteluista Rikoskomisarion tietoon

Esitutkinnan viipyminen

Esitutkinta on yleensä tuloksekkainta silloin, kun se voidaan toimittaa mahdollisimman pian rikoksen tapahduttua. Ylipäänsä asianmukainen esitutkinta ja sen viivytyksetön toimittaminen on tärkeää koko rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kannalta. Esitutkinnalle ei voida asettaa yleistä enimmäisaikaa. Esitutkinnan hyväksyttävä kesto riippuu kussakin yksittäistapauksessa tutkittavana olevan asian erityispiirteistä kuten sen laadusta ja laajuudesta. Luonnollisesti myös käytettävissä olevat resurssit vaikuttavat esitutkinnan keston. Poliisi joutuu asettamaan tehtäviään kiireellisyysjärjestykseen, minkä johdosta vähemmän kiireelliseksi arvioidut esitutkinnat joutuvat odottamaan vuoroaan. Selvää kuitenkin on, että poliisin tulee toimittaa esitutkinta ennen syyteoikeuden vanhentumista siten, että syyteharkintaan ja mahdollisesti asianomistajan oman syyteoikeuden käyttämiselle jää riittävästi aikaa. Käsittelyajan kohtuullisuutta tulee arvioida kunkin asian erityispiirteiden pohjalta, niin tässäkin tapauksessa.

Lausunnossaan Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto katsoi, että esitutkinnan päätöksen syntyyn on kulunut kohtuuttoman pitkä aika. Lääninjohdon näkemyksen mukaan Rikoskomisarion työtilanne voitaneen ottaa huomioon moitittavuutta vähentävänä seikkana.

Käsitykseni mukaan kysymyksessä olevan asian käsittelyaika on sen laatuun nähden ollut liian pitkä. Niin perustuslain 21 § kuin esitutkintalain 6 ja virkamieslain 14 § lähtevät siitä, että mikäli viivästymistä on havaittavissa, viranomaisen on kyettävä esittämään hyväksyttävät perusteet sille, miksi asia ei ole kyetty hoitamaan viivytyksettä. Rikoskomisario totesi selvityksessään, että hän ei Kantelijan asiassa päässyt juuri alkua pidemmälle, koska joutui jatkuvasti priorisoimaan töitään, muiden asioiden kiireelliset toimet menivät edelle ja virka-aika ei edes ole riittänyt kaikkien töiden tekemiseen. Vuonna 2007 Rikoskomisario kertoo tehneensä satoja tunteja ylitöitä. Totean, että tutkinnanjohtajan töiden priorisointi ovat enemmän tarkoituksenmukaisuus- kuin laillisuuskysymys. Töiden organisointi muuttuu kuitenkin laillisuuskysymykseksi, mikäli sillä on kielteistä vaikutusta yksilön oikeusturvaan. Vaikka poliisilain 3 § antaakin poliisille olosuhteiden vaatiessa mahdollisuuden asettaa tehtäviä tärkeysjärjestykseen, niin se ei kuitenkaan poista poliisilta velvollisuutta hoitaa vähemmän tärkeäksi arvioituja esitutkintatehtäviä esitutkintalain 6 §:n edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Resurssikysymysten osalta totean, että laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, ettei voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä hyväksyttävästi voida perustella kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämistä. Resurssikysymykset voidaan kuitenkin ottaa huomioon yksittäisen virkamiehen menettelyn moitittavuuden arvioinnissa. Näin ollen asia ei tältä osin anna aiheutta enempiin toimenpiteisiin kuin, että saatan käsitykseni esitutkinnan päätöksen viipymisestä rikoskomisario Rikoskomisarion tietoon.

4

LOPPUTULOS / YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.2 esittämäni käsitykset Lappajärven rakennuslautakunnan virheellisestä menettelystä rakennusvalvonta-asiassa rakennuslautakunnan tietoon.

Lisäksi saatan edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsitykset esitutkintalain 2 §:n tulkinnasta, esitutkintaa koskevan päätöksen perusteluista ja esitutkintapäätöksen viipymisestä Rikoskomisarion tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän Lappajärven rakennuslautakunnalle ja Rikoskomisariolle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän myös Lappajärven kunnanhallitukselle, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja Poliisihallitukselle tiedoksi jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kantelukirjoitus ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.