

22.10.2007

Dnro 3554/2/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

ESITUTKINNASTA LUOPUMINEN ESITUTKINTALAIN 4 §:N NOJALLA

1

ASIAN VIREILLE TULO

Oikeusasiamiehelle kanneltiin (dnro 2668/4/03) Vimpelin kunnan entisen ympäristölautakunnan kantelijoiden naapurin luvatonta rakentamista koskevassa asiassa, jossa kantelijat olivat tehneet tutkintapyynnön Lapuan kihlakunnan poliisilaitokselle. Kantelijat arvostelivat rakennusvalvontaviranomaisena toiminutta ympäristölautakuntaa muun muassa siitä, että lautakunta oli päättänyt maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n nojalla olla ilmoittamatta asiaa poliisille esitutkintaa varten, koska tekoa oli olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä ja koska yleinen etu ei vaatinut syytteen nostamista.

Kanteluasiaa selvitettäessä ilmeni, että Lapuan kihlakunnan poliisilaitoksella tuolloin tutkinnanjohtajana toiminut komisario oli tehnyt päätöksen, ettei asiassa aloiteta varsinaista esitutkintaa, koska ympäristölautakunta oli päättänyt olla saattamatta asiaa syyttäjälle. Päätöksestä ei ilmennyt, mihin säännöksiin se oli perustunut.

Annoin 29.11.2005 päätökseni ympäristölautakunnan menettelystä tehtyyn kanteluun. Päätin samalla ottaa komisarion (nykyisin rikoskomisario) menettelyn omana aloitteena tutkittavaksi.

- - -

2.1

Rikoskomisarion selvitys

Rikoskomisario on todennut selvityksessään muun muassa seuraavaa:

"Kirjallisen rikosilmoituksen ja kuulustelukertomuksen perusteella olen asian tutkinnanjohtajana arvioinut - - - (nimi) rikosilmoituksen olevan poliisille osoitettuna luonteeltaan "tiedoksi saattava". - - - (nimi) ei ole asianomistajan ominaisuudessa kuultuna ollut rangaistusvaatimuksia. Toisaalta mahdollisesti kysymykseen tulevat korvausvaatimukset ovat vaikuttaneet asiayhteyteen viitaten yksityiseen riita-asiaan perustuvilta.

Toisaalta - - - (nimi) ilmoituksen perusteella Lapuan kihlakunnan poliisilaitos on kirjannut asiasta rikosilmoituksen, koska - - - (nimi) kirjallisessa rikosilmoituksessa on viitattu Rakennuslain 185 §:n rangaistussäännökseen

luvattomasta rakentamisesta. Rangaistuksena rakentamisrikkomuksesta RakennusL 185 §:n perusteella voidaan määrätä enintään sakkoa.

Varsinaisen esitutinnan – jossa kuullaan asianosaiset ja selvitetään ETL 5 §:n perusteella kaikki asiaan vaikuttavat seikat – aloittaminen pelkästään - - - (nimi) ilmoitukseen perusteella ei ollut mahdollista, vaan edellytti rakennuslain 186 §:n perusteella kunnallisen rakennusvalvontaviranomaisen ilmoitusta. Ennen varsinaisen esitutinnan aloittamista on poliisi - - - (nimi) kuulemisen jälkeen odottanut rakennusvalvontaviranomaisen mahdollista ilmoitusta esitutinnan käynnistämiseksi.

Vimpelin kunnan rakennusvalvontaviranomainen on 19.2.2003 tehnyt MRL 186 § perusteella päätöksen olla ilmoittamatta asiaa poliisille esitutkintaa varten, koska laiminlyöntiä oli pidettävä vähäisenä. Asian vähäisyyttä koskevasta perustelusta ilmenee, että ympäristölautakunta oli kokouksessaan 4.9.2002 kieltänyt sakon uhalla tarkastelun kohteena olevan rakennuksen käyttämisen loma-asuntona, joten rakennuksen vuokraamisesta aiheutunut haitta naapurille oli poistunut.

Edellä kuvattuun viitaten olen tutkinnanjohtajana päättänyt lopettaa esitutinnan, *koska Rakennuslain ja asetuksen rikkomista koskevissa asioissa syytteen nostamisoikeus on vain asiassa toimivaltaisilla rakennusvalvontaviranomaisilla (kursiv. tässä)*. Päätöksessäni olen viitannut Maankäyttö- ja rakennuslain 186 §, minkä perusteella rakennusvalvontaviranomaiset luopuivat asian ilmoittamisesta esitutkintaa varten."

2.2

Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitoksen lausunto

Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitos, jossa komisario nykyisin toimii rikoskomisariona, on todennut apulaispoliisipäällikön allekirjoittamassa lausunnossa seuraavaa:

"Ehdoksi syytteen nostamiselle rakentamisrikkomuksesta ei ole säädetty, että rakennusvalvontaviranomainen tekee maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n mukaisen ilmoituksen poliisille esitutkintaa varten eikä esitutinnan toimittamatta jättämistä näin ollen myöskään voida perustella tällaisella seikalla, mutta se on kuitenkin voitu jättää toimittamatta esitutkintalain 4 §:n 1 momentin perusteella, koska asiaa on kokonaisuutena ottaen pidettävä ilmeisen vähäisenä, kuten rakennusvalvontaviranomainenkin on katsonut eikä asianomistajalla ole ollut vaatimuksia."

2.3

Lääninhallituksen poliisiosaston lausunto

Lääninhallituksen poliisiosasto on todennut asiassa lausuntonaan seuraavan:

"Rikoskomisario on päättänyt rakentamisrikkomusta koskevan asian esitutinnan (Lapuan poliisilaitos) sillä perusteella, että Vimpelin rakennuslautakunta on 19.2.2003 tehnyt maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n

nojalla päätöksen olla ilmoittamatta asiaa poliisille esitutkintaa varten, koska laiminlyöntiä oli lautakunnan mukaan pidettävä vähäisenä eikä yleinen etu ole vaatinut syytteen nostamista. Lääninhallituksen poliisiosaston näkemyksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 185 §:ään perustuva rakentamisrikkomus on yleisen syytteen alainen rikos, josta syytteen nostaminen ei edellytä sitä, että rakennusvalvontaviranomainen on ilmoittanut asiasta poliisille. Näin ollen esitutkinnan tekemättä jättämistä asiassa, joka on saatettu poliisin tietoon asianomistajan tekemällä rikosilmoituksella, ei olisi tullut mainitussa tapauksessa perustella vain rakennusvalvontaviranomaisen päätökseen viittaamalla.

Tutkinnan toimittamatta jättämistä koskevien perustelujen puutteellisuuden merkitystä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon se, että koska asianomainen rakennusvalvontaviranomainen on pitänyt asiaa vähäisenä eikä asianomistaja ole suoritetussa kuulustelussa esittänyt vaatimuksia, olisi esitutkinnan toimittamatta jättäminen ollut mahdollista esitutkintalain 4 §:n 1 momentin mukaisesti Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitoksen lausunnossa mainituin tavoin. Vaikka rikoskomisarion päätöksen perusteluja voidaankin edellä lausutun perusteella arvostella, voidaan hänen toimivaltansa puitteissa tekemän, esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevan päätöksen perustelemiseen liittyvää virheellistä menettelyä pitää lääninhallituksen poliisiosaston näkemyksen mukaan asiakokonaisuus huomioon ottaen vähäisenä."

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumista

Kantelijoiden naapuri oli luvatta laajentanut ranta-alueella/vyöhykkeellä sijaitsevaa 72 kerrosneliömetrin suuruista talousrakennustaan ja muuttanut sen 115 kerrosneliömetrin suuruiseksi kaksi asuntoa käsittäväksi loma-rakennukseksi, minkä jälkeen sitä oli jatkuvasti käytetty loma-asumiseen. Loma-asuntoja vuokrattiin viikkovuokralla ja kantelijat kokivat alati vaihtuvien vuokralaisten aiheuttavan heille häiriötä.

Kantelijat olivat ilmoittaneet naapurin luvattomasta rakentamisesta ja käyttötarkoituksen muutoksesta 30.7.2002 kunnan rakennustarkastajalle ja tehneet 5.8. ja 19.8.2002 päivätyt selvityspyynnöt asiassa Länsi-Suomen ympäristökeskukselle.

Katselmuksen jälkeen pitämässään kokouksessa kunnan ympäristölautakunta oli päättänyt 4.9.2002 kieltää naapuria 500 euron sakon uhalla käyttämästä rakennusta lomarakennuksena toistaiseksi ja määrätä, että päätöstä oli noudatettava mahdollisesta valituksesta huolimatta.

Kantelijat olivat tehneet 1.10.2002 päivätyt tutkintapyynnön naapurin luvattomasta rakentamisesta ja rakennuksen käyttötarkoituksen muutoksesta Lapuan kihlakunnan poliisilaitokselle.

Kanteluasiakirjojen mukaan jutun tutkija Lapun kihlakunnan poliisilaitokselta oli soittanut 6.2.2003 kunnan rakennustarkastajalle ja ilmoittanut, että poliisi ei ryhdy toimenpiteisiin asiassa ennen kuin se on saanut kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta päätöksen syytteen nostamisesta tai nostamatta jättämisestä ja että syyteoikeus oli vain rakennusvalvontaviranomaisella.

Ympäristölautakunta päätti 19.2.2003 § 13 maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n nojalla jättää tekemättä ilmoituksen poliisille esitutkintaa varten, koska naapurin laiminlyöntiä olosuhteet huomioon ottaen oli pidettävä vähäisenä. Lautakunta viittasi siihen, että se oli 4.9.2002 kieltänyt sakon uhalla rakennuksen käyttämisen loma-asuntona välittömästi. Koska rakennuksen vuokraamisesta naapurille aiheutunut haitta oli näin poistunut, piti lautakunta laiminlyöntiä vähäisenä. Lautakunnan mukaan myöskään yleinen etu ei vaatinut syytteen nostamista.

Tutkinnanjohtaja Lapuan kihlakunnan poliisilaitokselta päätti 5.3.2003 olla aloittamatta epäillyn rakentamisrikkomuksen johdosta varsinaista esitutkintaa. Perusteena oli se, että "rakennuslautakunta MRL:n 186 pykälän mukaan ei saata asiaa syyttäjälle".

3.2

Sovellettavat säännökset

3.2.1

Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslain 185 § sisältää rangaistussäännöksen:

"Joka ilman tässä laissa edellytettyä lupaa tai ilmoitusta aloittaa rakentamisen tai ryhtyy muuhun toimenpiteeseen vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä taikka muutoin laiminlyö hänelle näissä säädetty tai määrätty rakentamista tai ympäristön hoitoa koskevat velvollisuutensa, on tuomittava *rakentamisrikkomuksesta* sakkoon.

Rangaistus vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä taikka kaava- tai lupamääräyksiä tai kieltoja tehdyistä ympäristön turmelemisesta ja rakennussuojelurikoksesta säädetään rikoslain 48 luvun 1–4 ja 6 §:ssä."

Maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:ssä säädetään ilmoituksesta syytteen nostamiseksi:

"Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on rakennustyön keskeyttämistä taikka uhkasakon tai teettämisuhan käyttämistä edellyttävän teon tai laiminlyönnin todettuaan ilmoitettava asiasta poliisille esitutkintaa varten.

Ilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos tekoa tai laiminlyöntiä olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä, eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista."

3.2.2

Esitutkintalaki

Säännökset tapahtuma-aikana

Esitutkintalain 2 §:n mukaan poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty.

Esitutkintalain 2 § 2 momentti (498/1995) sisälsi yleissäännöksen esitutkinnasta luopumisesta:

"Esitutkinta voidaan jättää toimittamatta sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuudessaan pidettävä ilmeisen vähäisenä, mikäli asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia. Poliisimies voi kuitenkin antaa tällaiseen rikokseen syyllistyneelle huomautuksen."

Esitutkintalain 4 § (449/1987) sisälsi puolestaan erityissäännöksen esitutkinnasta luopumisesta:

"Milloin viranomainen sen perusteella, mitä erikseen on säädetty, jättää ryhtymättä toimenpiteisiin rikokseen syyllisen saattamiseksi syytteeseen, esitutkinta toimitetaan vain erityisestä syystä."

Voimassa olevat säännökset

Esitutkintalain muuttamisesta 27.6.2003 annetulla lailla (645/2003) on kumottu esitutkintalain 2 §:n 2 momentti ja muutettu 4 §.

Esitutkinnasta luopumista koskeva yleissäännös sisältyy nykyisin esitutkintalain 4 §:n 1 momenttiin, joka kuuluu seuraavasti:

"Esitutkinta saadaan jättää toimittamatta sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuudessaan pidettävä ilmeisen vähäisenä, jos asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia."

Entistä esitutkintalain 4 §:ää vastaava erityissäännös esitutkinnasta luopumisesta sisältyy 4 §:n 2 momenttiin, joka kuuluu seuraavasti:

"Jos viranomainen sen perusteella, mitä muussa laissa säädetään, jättää ryhtymättä toimenpiteisiin rikokseen syyllisen saattamiseksi syytteeseen, esitutkinta toimitetaan vain erityisestä syystä."

Huomautuksen antamisesta säädetään esitutkinnan päättämistä koskevassa esitutkintalain 43 §:ssä. Esitutkintalain 43 §:n 3 momentin mukaan esitutkintaviranomainen voi antaa rikokseen syyllistyneelle suullisen tai kirjallisen huomautuksen, milloin esitutkintaviranomainen on tutkinnan aloittamisen jälkeen päättänyt esitutkintalain 4 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetulla perusteella luopua enemmistä toimenpiteistä.

3.3

Noudatetun menettelyn arviointi

Otin asian tutkittavaksi omana aloitteenani sen johdosta, että poliisi on eräissä muissakin tapauksissa perustellut esitutinnan toimittamatta jättämistä sillä, että syyteoikeus maankäyttö- ja rakennuslain 185 §:ssä tarkoitetusta rakentamisrikkomuksesta edellyttäisi kunnan rakennusvalvontaviranomaisen ilmoitusta.

Ehdoksi syytteen nostamiselle ei kuitenkaan ole säädetty, että kunnan rakennusvalvontaviranomainen olisi ilmoittanut asiasta poliisille tai syyttäjälle. Kysymys on siis virallisen syytteen alaisesta rikoksesta. Poliisin on tällöin esitutkintalain 2 §:n mukaan toimitettava esitutkinta, jos on syytä epäillä, että rikos on tehty.

Poliisi on myös usein perustellut esitutinnan toimittamatta jättämistä lisäksi sillä, että rakennusvalvontaviranomainen on päättänyt olla ilmoittamatta asiasta poliisille/syyttäjälle.

Esitutkintalain 4 §:ssä oli säädetty, että milloin viranomainen sen perusteella, mitä erikseen oli säädetty, jätti ryhtymättä toimenpiteisiin rikokseen syyllisen saattamiseksi syytteeseen, esitutkinta toimitettiin vain erityisestä syystä.

Vastaava säännös sisältyy nykyisin esitutkintalain 4 §:n 2 momenttiin, joka kuuluu seuraavasti:

"Milloin viranomainen sen perusteella, mitä muussa laissa säädetään, jättää ryhtymättä toimenpiteisiin rikokseen syyllisen saattamiseksi syytteeseen, esitutkinta toimitetaan vain erityisestä syystä."

Hallituksen esityksessä (HE 52/2002) on mainittu, että "4 §:n 2 momentissa tarkoitettuna erityisenä syynä, jonka vuoksi esitutkinta toimitettaisiin rikosoikeudellisista toimenpiteistä luopumisesta huolimatta, voi alkuperäisen pykälänperustelujen (HE 14/1985) mukaisesti edelleen olla esimerkiksi, että tapahtumaolosuhteiden selvittämällä on olennainen merkitys rikokseen syyllistyneen korvausvastuuta harkittaessa".

Rikosoikeudellisista toimenpiteistä luopumisella tarkoitetaan ns. ilmoittamatta jättämistä, seuraamusluonteista syyttämättä jättämistä ja tuomitsematta jättämistä eli sellaisia ratkaisuja, joissa teko luetaan tekijän syyksi (ks. esim. HE 79/1989 vp). Tällaista toimivaltaa ei ole kunnan rakennusvalvontaviranomaisella. Näin ollen esitutkintalain 4 §:n 2 momentin viittaus "viranomaiseen" tarkoittaa esitutkintaviranomaisia, joilla on oikeus edellä tarkoitettuun toimenpiteistä luopumiseen, eikä esimerkiksi rakennusvalvontaviranomaisia.

Jos rakennusvalvontaviranomainen on maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n nojalla jättänyt ilmoittamatta teosta poliisille esitutkintaa varten, kysymyksessä ei ole esitutkintalain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu tilanne, jossa esitutinnan toimittaminen edellyttäisi erityistä syytä.

Maakäyttö- ja rakennuslain 185 §:ssä tarkoitettu rakentamisrikkomus on virallisen syytteen alainen rikos eikä esitutkinnan toimittaminen edellytä, että rakennusvalvontaviranomainen on maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n mukaisesti ilmoittanut siitä poliisille. Mainittu lainkohta koskee vain valvontaviranomaisen velvollisuuksia.

Se seikka, että kunnan rakennusvalvontaviranomainen on tehnyt maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n nojalla päätöksen jättää ilmoittamatta asiasta poliisille voidaan kuitenkin ottaa huomioon esitutkintalain 4 §:n 1 momentin mukaisessa arvioinnissa asiantuntijaviranomaisen kannanottona varsinkin, jos rakennusvalvontaviranomainen on asianmukaisesti perustellut kannanottonsa.

Puheena olevassa tapauksessa kantelijoiden naapuri oli luvatta muuttanut ranta-alueella sijaitsevan 72 kerrosneliömetrin suuruisen talousrakennuksensa ja laajentanut sen 115 kerrosneliömetrin suuruiseksi kaksi asuntoa käsittäväksi lomarakennukseksi.

Ympäristölautakunta oli kuitenkin päättänyt jättää tekemättä ilmoituksen poliisille esitutkintaa varten, koska laiminlyöntiä olosuhteet huomioon ottaen oli pidettävä vähäisenä. Lautakunta viittasi siihen, että se oli kieltänyt sakon uhalla rakennuksen käyttämisen loma-asuntona välittömästi. Koska rakennuksen vuokraamisesta naapurille aiheutunut haitta oli näin poistunut, piti lautakunta laiminlyöntiä vähäisenä. Lautakunnan mukaan myöskään yleinen etu ei vaatinut syytteen nostamista.

Olen kanteluvastauksessani 29.11.2005, dnro 2668/4/03 (s. 19) arvostellut ympäristölautakunnan perusteluja, mutta kuitenkin todennut, että lautakunta on tehnyt päätöksensä sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla ja sen rajoissa.

Rikoskomisario ei ole menetellyt lainvastaisesti päättäessä jättää näissä olosuhteissa esitutkinnan toimittamatta. Hänen ei kuitenkaan olisi tullut perustaa päätöstään vain siihen, että "lautakunta oli päättänyt, ettei se ilmoita asiaa syyttäjälle". Sen sijaan hän olisi mahdollisesti voinut perustaa päätöksensä silloiseen esitutkintalain 2 §:n 2 momenttiin.

3.4

Toimenpide

Saatan nykyisen rikoskomisarion tietoon edellä esittämäni käsitykset ja lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi myös Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosastolle.