

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Päätös nro 31/2003
4.6.2003

Asia Irtisanomista ja virantoimituksesta pidättämistä koskeva oikaisuvaatimus

Taustaa

Diplomi-insinööri X on nimitetty kauppaja teollisuusministeriön piiripäälliköksi 1.3.1993 lukien. Kauppaja teollisuusministeriön yrityspalvelun piiritoimitukset ovat aluehallinnon uudistamisen myötä 1.9.1997 lukien muuttuneet työvoima- ja elinkeinokeskusten (TE-keskukset) yritysosastoiksi ja X:n virkanimike on muutettu osastopäälliköksi TE-keskuksen yritysosastolla.

Valtiontalouden tarkastusviraston 18.3.1997 valmistuneessa kauppaja teollisuusministeriön yrityspalvelun piiritoimistoa koskevassa tarkastusmuistiossa esitetyt puutteet ja laiminlyönnit ja sitä seuranneet ministeriön suorittamat selvitykset johtivat 21.10.1997 tutkintapyyntöön keskusrikospoliisille. X pidätettiin virantoimituksesta 17.12.1997, jonka päätöksen korkein hallinto-oikeus on pysyttänyt voimassa 11.6.1999 antamallaan päätöksellä nro 1573.

Kihlakunnan syyttäjä on 18.12.2001 tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen X:n kohdistuneista virkarikosepäilyistä, jolloin virasta pidättäminen on rauennut. Kauppaja teollisuusministeriö on pyytänyt valtakunnansyyttäjävirstoa ottamaan syyttämättäjättämispäätöksen ratkaistavakseen.

Päätös, johon haetaan oikaisua

Kauppaja teollisuusministeriön 27.2.2002 tekemä päätös, jolla X on valtion virkamieslain 25 §:n nojalla irtisanottu ja valtion virkamieslain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla pidätetty virantoimituksesta.

Kauppaja teollisuusministeriö on päätöksessään lausunut, että X:n valtion virkamieslain 25 §:n mukaiset virkamiehestä johtuvat erityisen painavat syyt voidaan X:n viranhoidon osalta pääpiirteissään jakaa kolmeen viranhoidon keskeiseen osa-alueeseen, tukipäätösten normisidonnaisuudesta ja

-ohjauksesta piittaamattomuus, ministeriön valvonnallisesta palautteesta ja ohjauksesta piittaamattomuuteen sekä puutteisiin yksikön johtamisessa.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on päätöksessään viitannut 17.1.2002 päivättyyn muistioonsa, 18.1.2002 päivättyyn liitemuistioon, 21.1.2002 pidetyn kuulemistilaisuuden pöytäkirjaan sekä 24.1.2002 päivättyyn X:n pyytämään lisämuistioon.

17.1.2002 päivätyn muistion mukaan yritystukia on myönnetty lain ja muiden sitovien normien vastaisesti. X:n olisi tullut varmistaa ministeriöltä, jolla on viimekädessä yritystukiasioissa ohjaus- ja valvontavastuu, säädösten tulkitantansa, joka on poikennut huomattavasti muissa piiritoimistoissa/yritysosastoissa vallinneesta ja ministeriön hyväksymästä ratkaisukäytännöstä. Osastopäälliköllä on asiassa johtamisvastuunsa lisäksi vastuu tuen myöntämislinjauksista ja vastuu tukipäätösten ratkaisijana. Piiritoimistossa on toistuvasti tukipäätöksissä käytetty maksimitukiprosenttia riittämättömällä perusteilla. Lisäksi on toistuvasti myönnetty tukia samoille yrityksille hankkeisiin, joissa samat yritykset konsultoivat toisiaan ristiin poikkeuksellisen suurin asiantuntijakustannuksin. Edelleen muistiossa todetaan, että yritystukia on jatkuvasti myönnetty ja maksettu puutteellisista hakemusasiakirjoista huolimatta ja puutteellisesti suoritettua valmistelua perusteella. Osastopäälliköllä on vastuu tehtävien moitteettoman suorittamisen valvonnasta ja hallinnon asiallisesta järjestämisestä.

X:n toiminnan moitittavuutta korostaa sen jatkuminen pitkään. Esitutkinnaissa olleet yritystukipäätökset on tehty 22.12.1993 - 26.9.1997 välisenä ajanjaksona. Toiminnan voidaan katsoa olevan jatkuvaa piittaamattomuutta yritystuen myöntämisen edellytysten täyttämisen ja siihen liittyvän tukihakemusten käsittelyn osalta. Näin etenkin, kun edes ministeriön suorittamat tarkastukset ja niissä esille tuodut puutteet eivät ole toimintatapoja muuttaneet.

Ministeriö on päätöksessään todennut, että yritystuesta annetun lain yksiselitteisesti sitovien normien tarkoituksena on varmistaa yritysten yhdenmukainen kohtelu, kilpailua vääristävän tuen ehkäiseminen ja ennen kaikkea varmistaa yhteiskunnan varojen käyttämisen laissa määriteltyyn ja tarkoitettuun yritystoiminnan edistämiseen. Yksiselitteisesti sitovien ja harkintavaltaa antavien normien rikkomisia on toistuvasti tapahtunut X:n tekemissä yritystukipäätöksissä. Keskusrikospoliisin esitutkinnaissa olleista tukipäätöksistä noin neljäskymmenessä on ministeriö katsonut olleen yritystuesta annetun lain tai alemman asteisten normien vastaisuutta tai muuta moitittavaa. Harkintavallan asianmukaista käyttöä ei voi edes tapahtua tilanteissa, joissa jo tuenhakijan hakemusasiakirjat ja esittelijän valmisteluasiakirjat ovat puutteellisia. Ministeriössä laaditussa käsikirjaksi kutsutussa normistossa on sitovasti määritelty muun muassa menettelystä yritystukiasioita käsiteltäessä. Lisäksi valtioneuvoston ja kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksillä on sitovasti määrätty tukimenettelyistä.

Piiritoimistojen/yritysosastojen päätösvallassa on käsitellä ja ratkaista lähes kaikki toimialueellaan tehdyt yritystukihakemukset. Vuosina 1994 - 1997 piiritoimisto myönsi tukia yhteensä noin 396 miljoonaa markkaa. X:llä piiritoimiston johtajana/osastopäällikkönä on ollut itsenäinen ratkaisu- ja johtamisvalta yhteiskunnan varojen käyttäjänä. Ratkaisu- ja johtamisvaltaa rajaavat kuitenkin

kin laki ja sitä alemmanasteiset normit sekä ministeriön ohjaus. X:n olisi tullut varmistaa ministeriöltä, jolla on viime kädessä yritystukiasioissa yleinen ohjaus- ja valvontavastuu, säädösten tulkintansa, joka on poikennut huomattavasti muissa piiritoimistoissa/yritysosastoissa vallinneesta ja ministeriön hyväksymästä ratkaisukäytännöstä. Kauppa- ja teollisuusministeriön lisäksi myös valtionalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt poikkeuksellisen vakavaa huomiota muun muassa piiritoimiston muista piiritoimistoista poikkeavaan moitittavaan yritystukien myöntämislinjauksiin. X:n toiminta on ollut toistuvasti valtion virkamieslain 14 §:n mukaisen työnjohto- ja valvontamääräysten vastaista ja siten vakavasti moitittavaa. X on laiminlyönyt valvontavastuunsa, koska yritystukia on toistuvasti myönnetty, vaikka tuenhakijoiden tukihakemukset sekä tukipäätöksen valmistelu ovat olleet puutteellisia.

Esitutkinnassa piiritoimiston/yritysosaston virkamiehet ovat kertoneet X:n esimiestehtävien hoitamisesta, piiritoimistossa vallinneesta X:n toiminnasta johtuvasta tulehtuneesta ilmapiiristä, sisäpiirin muodostumisesta ja sen suosimisesta, jo vireillä olleiden tukihakemusten käsittelijän vaihtamisesta, joilla on ollut merkittävässä mitassa haitallista vaikutusta toimiston toimintaan.

Arvioitaessa X:n korkeaa ja vastuullista virka-asemaa ja siihen kuuluvan itsenäisen ratkaisu- ja johtamisvallan käyttämisestä sekä esimiehenä että markka-/euromääräisesti huomattavien yhteiskunnan varojen jakajana hänen toimintansa on katsottava kokonaisuutena olleen sellaista, että kauppa- ja teollisuusministeriön luottamus työnantajana vastaisuudessa tapahtuvaan viran ja sen tehtävien mukaisten virkavelvollisuuksien hoitamiseen on menetetty. Kauppa- ja teollisuusministeriö on luottamuksen menetystä arvioidessaan ottanut lisäksi huomioon ne X:n omat näkökannat ja arviot toiminnastaan, joita hän on esittänyt esitutkinnassa ja irtisanomismenettelyn aikana. X on kiistänyt kaikki ministeriön esittämät moitteet, eikä ole katsonut toimintatavassaan olevan muutostarpeita. X:n oma käsitys viranhoitonsa moitteettomuudesta ja virheettömyydestä on omiaan vahvistamaan ministeriön käsitystä siitä, ettei X:llä ole edellytyksiä viran vastaiseen hoitamiseen.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on pidättänyt X:n välittömästi virantoimituksesta irtisanomisajankohdasta lukien, virantoimituksesta pidättämisen jatkuessa irtisanomisajan loppuun asti, koska irtisanomisen perusteena olevat teot ja laiminlyönnit osoittavat virkamiehen siinä määrin soveltumattomaksi tehtävänsä, ettei virantoimitusta voida jatkaa.

Oikaisuvaatimus

X on vaatinut päätöksen kumoamista. X ei ole tehnyt päätöksiä, jotka olisivat lain, muiden normien tai ohjeiden vastaisia. Hänen menettelynsä ei ole myöskään ollut minkään normiohjauksen vastaista. Tätä osoittaa sekin, että korkein hallinto-oikeus ei ole kauppa- ja teollisuusministeriön hakemuksesta huolimatta katsonut olevan aihetta purkaa kahta X:n tekemää tukipäätöstä, koska asiassa ei ole perusteita todeta päätösten perustuneen ilmeisesti väärään lain soveltamiseen taikka erehdykseen. Kun kauppa- ja teollisuusministeriön ilmoituksen mukaan X:n tekemistä yli 1500 päätöksestä on tutkittu vain noin 40 päätöstä, ei sen perusteella luonnollisestikaan voi tehdä mitään johdopäätöksiä sen suhteen, mikä on ollut päätösten osalta leimallista. Mikäli jo-

ku tai jotkut päätöksistä katsottaisiinkin norminvastaiseksi tai muutoin moitittavaksi, X ei ole kuitenkaan tehnyt tahallaan yhtään väärää päätöstä. Ei voi olla niin, että väärän tulkintasisällön antaminen väljälle, joustavalle ja tulkinanvaraiselle säännökselle voisi oikeuttaa ministeriön irtisanomaan X:n. Myös muut yritystukupäätöksiä tehtäessä sovellettavat normit ja ohjeelliset ohjeet on kirjoitettu erittäin väljiksi, joustaviksi ja tulkinanvaraisiksi ja siten hyvin laajan tapauskohtaisen harkintavallan antavaksi. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan todennut, että ohjeistuksen suurella joustavuudella voi olla vaikutusta myös toisistaan poikkeavien käytäntöjen syntymiselle piiritoimistojen kesken. Kauppa- ja teollisuusministeriön velvollisuutena on ollut valvoa ministeriön alaisten piiritoimistojen toimintaa yritystukiemyöntämisen osalta. Piiritoimistojen toiminnan ensisijainen valvontavastuu on ministeriön yrityskehitysosastolla. Sen olisi tullut ajoissa puuttua epäkohtina pitämiinsä asioihin ja antaa niiden osalta riittävän täsmälliset toimintaohjeet. X myös kiistää suhtautuneensa piittaamattomasti ministeriön ohjaukseen. Hän ei ole myöskään laiminlyönyt omaa ohjaus- ja valvontavastuutaan.

Myöskään väitteet ministeriön valvonnallisesta palautteesta ja ohjauksesta piittaamattomuudesta eivät pidä paikkaansa. X viittaa esitutkinnassa esiin tulleet ja toteaa, ettei suoritettu esitutkinta osoita, että hän olisi suhtautunut piittaamattomasti ministeriön ohjaukseen.

X myöntää, että piiritoimistossa on ollut ongelmia ilmapiirin osalta. Ongelmat eivät kuitenkaan ole johtuneet X:stä. Ongelmia oli etenkin X:n toimikauden alussa, mutta määrätietoisella työllä tilanne saatiin paranemaan. Mitään sisäpiiriä ei piiritoimistossa ollut. Tehtävien osittaiselle kasaantumiselle olivat syynä muun muassa toimialavastuut. Esitutkinnassa ei ole osoitettu, että piiritoimistossa olisi ollut tulehtunut ilmapiiri, joka olisi johtunut X:n johtamistyylistä tai jostakin muusta hänestä johtuvasta syystä. Yksittäisten työntekijöiden lausumat, jotka ovat lisäksi ristiriidassa muiden työntekijöiden lausumien kanssa, eivät voi oikeuttaa ministeriötä irtisanomaan X:n.

X kiistää myös väitteen yhteiskunnan varojen tuhlauksesta. Varojen käyttö on tapahtunut niiden määräysten ja linjausten mukaisesti, mitkä on ministeriöstä saatettu tietoon. X:n myöntämien tukien ansioista on maakunnassa toteutettu lukuisia hyvin toteutuneita hankkeita.

Ei ole ollut mitään X:stä tai hänen menettelystään johtuvia syitä, joiden johdosta ministeriön voitaisiin perustellusti katsoa menettäneen luottamuksen X:ää kohtaan. Syyttämättäjättämispäätöksen jälkeenkin X:lle myönnettiin virkavapautta hakemuksensa mukaisesti. Vielä tuolloinkaan häntä ei siis irtisannottu luottamuspulan eikä minkään muunkaan syyn johdosta. Kauppa- ja teollisuusministeriöllä ei ole ollut mitään perusteita irtisanoa X:ää.

Kauppa- ja teollisuusministeriön selitys

Normisidonnaisuuden ja -ohjeistuksen vastaisuus on todettu, toisin kuin oikeasuvaatimuksessa väitetään, myös ulkopuolisen tahon eli valtiontalouden tarkastusviraston toimesta. Kauppa- ja teollisuusministeriön sisällä asia on todettu useamman kuin yhden yksikön toimesta. X:n toiminnan tahallisen piit-

taamattomuuden osoittaa se, että moitteenalainen toiminta on jatkunut tarkastusten jälkeenkin. Harkintavaltaakin sisältävien normien soveltamisessa yleinen lakisidonnaisuuden vaatimus edellyttää, että päätösvallan käyttöä koskevat kriteerit otetaan asianmukaisesti ja riittävän tarkoin harkiten huomioon. Kuten irtisanomispäätöksessä on katsottu ja kuten elinkeino-osaston esitutkintaa varten laatimista muistioista voidaan todeta, ei harkintavallan asianmukaista käyttöä voi edes tapahtua tilanteissa, joissa jo tuenhakijan hakemusasiakirjat ja esittelijän valmisteluasiakirjat ovat puutteellisia. Vasta laaja esitutkinta on tuonut esiin X:n moitittavan toiminnan laajuuden ja jatkuvuuden. Kauppa- ja teollisuusministeriön ohjaus- ja valvontavastuu ei tietenkään poista piiritoimiston johtajan/yritysosaston osastopäällikön omaan virka-asemaan kuuluvaa vastuuta ja velvollisuutta valvoa piiritoimiston toimintaa ja yritystukinormiston noudattamista. Sisäisessä 28.8.1997 pidetyssä palaverissa, jossa asiana on ollut ministeriön yrityskehitysosaston 7.7.1997 päivätty tarkastuspöytäkirja, on käsitelty ministeriön tarkastushavaintoja. Palaverin pöytäkirjasta havaitaan, että ministeriön tarkastamien yritystukipäätöksiä osalta X:llä ei ole ollut aikomustakaan tosiasiallisesti selvittää niiden yritystukinormiston mukaisuutta, vaan hän on päättänyt tehdä piiritoimiston oman myöntämislinjauksen mukaisen myönteisen selvityksen tukiehtojen näennäisestä täyttymisestä.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan yritystukihakemuksiin liittyvät hankekuvaukset olivat useissa läpikäydyissä yritystukipäätöksissä puutteellisia ja tavoitteiltaan niin epämääräisiä, ettei niiden perusteella syntynyt riittävän selkeää mielikuvaa siitä, mihin yritystukea ollaan käyttämässä ja mitä tuloksia tuen hakijalta voidaan yritystuen myöntämisen perusteella edellyttää. Monissa kehittämishankkeissa hakemusten kustannusarviot perustuivat tukea hakevan yrityksen kanssa samoja henkilötaustoja omaavan toisen yrityksen antamaan tarjoukseen. Hankkeiden rahoitussuunnitelmat sekä yritysten omarahoitusosuudet on esitetty hakemuksissa usein puutteellisesti tai ne puuttuivat niistä kokonaan. Lisäksi tarkastuksessa todettiin tukea myönnetyn moniin tavoitteiltaan epäselviin ja epärealistisilta vaikuttaviin, yhteiskunnallisten hyötyjen suhteen arveluttaviin hankkeisiin. X ilmoittaa saaneensa tukipäätöksiä valmistelleelta esittelijältä suullisesti lisätietoja. X on laiminlyönyt valvontavastuunsa asiallisten ja riittävällä huolellisuudella valmistettujen yritystukipäätösten osalta ja samalla hän hyväksyessään ratkaisijana puutteellisesti valmistellut yritystukipäätökset on menetellyt virkavelvollisuksiensa vastaisesti.

Mitä puutteisiin yksikön johtamisessa tulee, niin ministeriö myöntää, että kaikki esitutkinnassa kuullut piiritoimiston virkamiehet eivät ole kertoneet piiritoimiston tulehtuneesta ilmapiiristä. Osittain tämä johtunee siitä, että osa X:n mainitsemista virkamiehistä on poliisin toimesta esitutkinnassa kuultu rikoksesta epäiltynä ja toisaalta siitä, että henkilökunta oli jakautunut kahteen eri leiriin.

X:n edellä mainittu toiminta on muodostanut pitkään jatkuneen virheellisen virkatehtävien hoitamisen ja virkavelvollisuuksien laiminlyönnin. Piittaamattomuus yritystuen myöntämisen asiallisten edellytysten täyttymisen ja siihen liittyvän tukihakemusten käsittelyn osalta on jatkunut, vaikka ministeriö on tarkastuksissaan kiinnittänyt X:n huomiota asiaan. Esitutkinnassa on ilmennyt X:n menetelleen virkamiehenä erittäin moitittavalla tavalla jatkuvasti myös asioissa, joista ministeriö ei ollut aikaisemmin tietoinen.

X:n vastaselitys

Oikaisuvaatimuksen tekemisen jälkeen apulaisvaltakunnansyyttäjä on 20.8.2002 tekemällään päätöksellä määrännyt valtiosyyttäjän nostamaan syytteen X:ää vastaan. Kuten apulaisvaltakunnansyyttäjän päätöksestä voidaan havaita, on syyte päätetty nostaa viidentoista tukipäätöksen ja kahden maksatuspäätöksen osalta. Ministeriön väitteet siitä, että tutkinnan kohteena olleista yritystukipäätöksistä on valtaosassa, eli yli neljässäkymmenessä yritystukipäätöksessä havaittu yritystukia koskevien normien laiminlyöntejä ja että yritystukia myönnettiin 24 tapauksessa yritystukilain vastaisesti, ovat apulaisvaltakunnansyyttäjän päätöksenkin valossa täysin perättömiä. Samoin ministeriön väitteet siitä, että yksi tukipäätös oli valtioneuvoston päätöksen ja 22 tapausta ministeriön sitovien ohjeiden vastaisia ja, että päätöksen valmistelussa ja/tai päätöksenteossa toimittiin 21 tapauksessa käsikirjan vastaisesti, ovat apulaisvaltakunnansyyttäjän päätöksenkin valossa täysin perättömiä. Apulaisvaltakunnansyyttäjän päätös syytteen nostamisesta ei perustu miltään osin siihen, että tuenhakijan hakemusasiakirjat olisivat olleet puutteelliset eikä siihen, että esittelijän valmisteluasiakirjat olisivat olleet puutteelliset. Kaikki näitä koskevat väitteet ovat täysin perusteettomia. Syyte ei myöskään miltään osin perustu siihen, että X olisi käyttänyt harkintavaltaansa väärin. X katsoo edelleen, että ministeriön piiritoimistossa on X:n ja/tai muiden virkamiesten osalta toimittu vastoin ministeriön nyt jälkikäteen esittämiä toiveita ja vaatimuksia, niin se on johtunut pelkästään siitä, ettei ministeriö ole aikanaan huolehtinut piiritoimiston sisäisestä tarkastuksesta, valvonnasta ja toiminnan koordinoimisesta. Kauppa- ja teollisuusministeriö ei ole esittänyt mitään sellaista, minkä vuoksi oikaisuvaatimusta ei tulisi hyväksyä.

X on pyytänyt, että virkamieslautakunta hankkii esitutkinta-aineiston ja X:lle varataan tilaisuus tutustua esitutkinta-aineistoon samoin kuin kaikkiin muihinkin asiakirjoihin, jotka muodostavat irtisanomista koskevan päätöksen asiakirja-aineiston.

Todettakoon, että virkamieslautakunnalle on toimitettu käräjäoikeuden 30.4.2003 antama X:n virkarikossyytteitä koskeva tuomio.

Virkamieslautakunnan ratkaisu

Perustelut

Kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksellä 27.2.2002 X:n virkasuhde on irtisanottu valtion virkamieslain 25 §:n 2 momentin nojalla ja hänet on pidätetty virantoimituksesta saman lain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla.

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Säännöksen 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Lain 25 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Lain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan virkamies voidaan pidättää virantoimituksesta välittömästi irtisanomisen jälkeen, jos irtisanomisen perusteena oleva teko tai lai-

minlyönti osoittaa virkamiehen siinä määrin soveltumattomaksi tehtävänsä, ettei virantoimitusta voida jatkaa. Tällöin virkamiehellä on kuitenkin oikeus irtisanomisajan palkkaa vastaavaan korvaukseen.

Selvitys tapahtumista

Irtisanomista koskevasta päätöksestä käy ilmi, että valtion virkamieslain 25 §:ssä tarkoitettuina erityisen painavina syinä X:n irtisanomiseen on pidetty tukipäätösten normisidonnaisuudesta ja -ohjauksesta piittaamattomuus, ministeriön valvonnallisesta palautteesta ja ohjauksesta piittaamattomuus, sekä puutteet yksikön johtamisessa. Ministeriö on päätöksessään viitannut 17.1.2002 päivättyyn muistioon, 18.1.2002 päivättyyn liitemuistioon, 21.1.2002 pidetyn kuulemistilaisuuden pöytäkirjaan ja 24.1.2002 päivättyyn lisämuistioon. Päätöksessä on myös todettu, että syyteharkinta ja virkamieslain mukaisten irtisanomisperusteiden virkamiesoikeudellinen arviointi ovat toisistaan erillisiä ja toisiinsa nähden täysin itsenäistä harkintaa edellyttäviä asioita.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on katsonut, että yritystukia on myönnetty lain ja muiden sitovien normien vastaisesti. Ministeriön yrityskehitysosasto teki tarkastuskäynnit piiritoimistoon 21.2.1996 ja 12. - 13.3.1997. Tarkastuksessa oli käyty läpi piiritoimiston tekemiä yksittäisiä tukipäätöksiä, joista annettiin kriittistä palautetta. Tarkastuspöytäkirjasta 9.4.1996 ilmenee muun muassa investointitukea oli myönnetty golf-kentän rakentamiseen maksimiprosenttein, vaikka ministeriössä vastaaviin hankkeisiin oli tehty kielteiset päätökset, kehittämistukea oli myönnetty puutteellisten hakemustietojen perusteella yritysten yhteishankkeeseen maksimitukiprosenttein, vaikka asiakirjojen perusteella ei näyttänyt olevan kyse laissa tarkoitettua yritysten yhteishankkeesta, aloitavalle yritykselle oli myönnetty investointitukea hankintoihin, joita ei kaikilta osin voitu pitää käyttöomaisuutena, pienyritystuen investointitukea oli myönnetty yritystuesta annetun lain 11 §:n vastaisesti yritykselle, joka ei ollut mainitussa lainkohdassa tarkoitettu pienyritys. Yleishavaintona tarkastuspöytäkirjassa moititaan erityisesti maksimitukiprosenttien käyttöä ja sen puutteellista perustelemista, yritysten yhteishankkeäsitteen tulkintaa toisin kuin käsikirjassa, käynnistystuen runsasta käyttöä verrattuna muiden piiritoimistojen myöntämiskäytäntöön, pienyritysten lausuntojen suppeutta sekä kehoitettiin piiritoimistoa parantamaan pienyritystukien tasoa. X:n kanssa käytiin vielä erillinen keskustelu tukien myöntämisen linjakysymyksistä ja tarkastukseen liittyvistä havainnoista.

Vuotta myöhemmin pidetyssä tarkastuksessa havaittiin edelleen, 7.7.1997 päivätystä tarkastuspöytäkirjasta tarkemmin ilmeneviä, maksimitukitason käytössä ja yritysten yhteishankkeiden toteamisessa normivastaisuuksia. Kauppa- ja teollisuusministeriön yrityskehitysosasto järjesti osastopäällikkö X:n esimiespuhuttelun 30.10.1997, jossa todettiin maakunnan yrityskehitysosaston toiminnassa ilmenneen säännösten ja ohjeiden vastaista menettelyä ja että päätösten laatutaso oli huono sekä että tarkastuskertomuksissa olleet kannanotot eivät olleet johtaneet muutoksiin toiminnassa. Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että yksikön toiminnasta oli tullut valituksia ja että työilmapiiri oli koettu huonoksi.

Valtiontalouden tarkastusviraston 1.12.1997 valmistuneessa tarkastuskertomuksessa nro 13/1997 todetaan, että piiritoimiston yritystukipäätöksiä koskevassa tarkastuksessa havaittiin yritystukien myöntämisessä ja maksatuksessa vakavia hallinnollisia puutteita sekä säädösten ja ohjeistuksen vastaista toimintaa, vaikka tarkastus on koskenut vain vähäistä osaa pääosin vuosina 1993 - 1995 tehdyistä yritystukipäätöksistä. Myöskään yritystukihakemuksien ei tarkastushavaintojen perusteella voida katsoa monilta osin täyttävän vastikkeettoman tukijärjestelmän asettamia vaatimuksia. Yritystukea saaneilla eri yrityksillä sekä myös tukea saaneille yrityksille konsultti- ym. palveluita tarjonneilla ja toimittaneilla yrityksillä todettiin varsin laajasti olevan samoja henkilö- ja omistustauostoja. Näiden "intressiyhtiöiden" välisen laskutuksen yritystukihankkeissa todettiin olevan varsin laajaa ja maksatusasiakirjojen perusteella arvioiden laskutuksen sisällöt jäivät monissa tapauksissa epäselviksi. Yritystukien myöntämisessä havaittiin myös selvää keskittymistä. Piiritoimistolla on tarkastusjaksolla ollut useita vakioasiakkaita, joille on toistuvasti myönnetty taloudellisesti merkittävää yritystukea. Piiritoimiston myöntämissä yritystuissa maksimitukiprosenttien käyttö on huomattavan yleistä ja korkeiden tukitasojen käytölle ei ole esitetty asianmukaisia ja riittäviä perusteluita. Edelleen tarkastuskertomuksessa todetaan, että piiritoimisto on myöntänyt huomattavassa määrin yritystukia erilaisille hankkeita organisoiville ja koordinoiville kunnallisille organisaatioille ja yhtiöille sekä yhdistyksille. Välittäjäorganisaatioiden laajamittainen käyttö yritystukihankkeissa heikentää piiritoimiston valvontamahdollisuuksia sekä siirtää vastuuta hankkeista ja rahojen käytöstä sellaisille organisaatioille, joiden intressit ja resurssit hankkeiden ja tukien käytön valvontaan eivät välttämättä ole samanlaiset kuin tuen myöntäjällä.

Valtiontalouden tarkastusviraston 18.3.1997 valmistuneessa tarkastusmuistiossa esitetyt puutteet ja laiminlyönnit ja sitä seuranneet ministeriön suorittamat selvitykset johtivat 21.10.1997 tutkintapyyntöön keskusrikospoliisille ja X pidätettiin virantoimituksesta. Kihlakunnansyyttäjän tehtyä 18.12.2001 syyttämättäjäättämispäätöksen virasta pidättäminen raukesi. Kauppa- ja teollisuusministeriö pyysi valtakunnansyyttäjävirstoa ottamaan syyttämättäjäättämispäätöksen ratkaistavakseen. Apulaisvaltakunnansyyttäjä määräsi valtion-syyttäjän nostamaan syytteen X:ää vastaan.

Käräjäoikeus on antanut asiassa tuomion 30.4.2003. X:ää syytettiin 13 eri hankkeeseen liittyneen päätöksenteon yhteydessä tehdyistä virkarikoksista. Syyte hylättiin kokonaan kuuden hankkeen osalta ja pääosaltaan kahden hankkeen osalta. Pääasiallisena hylkäämisperusteena oli se, että ne säännökset, joihin perustuvia virkavelvollisuuksia vastaajien oli väitetty rikkoneen kyseisiin hankkeisiin liittyneen päätöksenteon yhteydessä, olivat olleet niin tulkinnanvaraisia, että niiden rikkomisesta ei voinut seurata rikosoikeudellista vastuuta. X tuomittiin kahdesta törkeästä virkaa-aseman väärinkäyttämisestä ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta yhteiseen 80 päiväsakon sakkorangaistukseen ja viralta pantavaksi.

X:n katsottiin syyllistyneen törkeään virka-aseman väärinkäyttämiseen, kun kuntayhtymälle musikaalia koskeneeseen hankkeeseen oli lain vastaisesti myönnetty 980 000 markkaa yritystukea. Niin ikään X:n katsottiin syyllistyneen törkeään virka-aseman väärinkäyttämiseen, kun Helsingissä toimineelle yritykselle lainvastaisesti oli myönnetty 639 000 markkaa kehittämistukea.

Päätöksen mukaan teoissa on tavoiteltu huomattavaa hyötyä toiselle ja teot on myös X:n asema ja hänelle uskottu laaja harkintavalta huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen törkeitä. Tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen X:n katsottiin syyllistyneen kun Kemin kaupungille Z-projektiin liittyneeseen tiedottamis- ja markkinointihankkeeseen lainvastaisesti myönnettiin 382 500 markan tuki ja Sodankylässä perusteilla olleelle yritykselle Ranskassa toteutettuun rakennusinvestointiin myönnettiin lainvastaisesti 746 000 markkaa kehitystukea. X:n katsottiin syyllistyneen virkavelvollisuuksien noudattamatta jättämiseen kolmessa tapauksessa hyväksyessään yritystukilain 18 ja 19 §:n säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa vastaisesti tuen piiriin henkilöstön matkakustannuksia, vaikka matkojen osalta ei oltu esitetty riittävää selvitystä niiden liittymisestä kehittämishankkeeseen.

Käräjäoikeus totesi X:n aiheuttaneen vahinkoa valtiolle, kuntayhtymälle ja Kemin kaupungille myönnettyjen tukien osalta yhteensä 1 362 500 markkaa eli noin 230 000 euroa. Muiden lainvastaisesti myönnettyjen tukien osalta valtiolle ei ollut aiheutunut vahinkoa, koska tukia ei ollut joko maksettu ollenkaan tai ne oli maksettu takaisin valtiolle. Lisäksi osa piiripäällikön huolimattomasta menettelystä oli ollut sellaista, josta ei ollut osoitettu aiheutuneen välitöntä vahinkoa valtiolle. X velvoitettiin korvaamaan vahingosta kolmekymmentä prosenttia. Käräjäoikeuden päätös ei ole lainvoimainen.

Oikeudellinen arviointi

Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös ei ole perustunut käräjäoikeuden tuomioon. Virkamieslautakunta ei ole pitänyt tarpeellisena odottaa käräjäoikeuden tuomion lainvoimaiseksi tuloa. Harkittaessa irtisanomisen ja viranotoimituksesta pidättämisen edellytyksiä ei esitutkinnassa ilmitulleilla seikoilla ole sellaista ratkaisevaa merkitystä, joten koko esitutkinta-aineiston hankkimista virkamieslautakuntaan ei ole pidetty tarpeellisena.

Kauppa- ja teollisuusministeriön yrityskehitysosaston tarkastuspöytäkirjassa 9.4.1996 oli jo kiinnitetty huomiota siihen, että yritystukia oli myönnetty lain ja muiden sitovien normien vastaisesti. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksesta 1.12.1997 ilmenee, että piiritoimiston huomiota on uudelleen kiinnitetty tukipäätösten myöntämislinjauksiin. Tarkastushavaintojen perusteella on voitu todeta, että piiritoimiston yritystukien myöntämiskäytäntö sekä yritystukilain soveltaminen poikkeavat muiden piiritoimistojen noudattamasta käytännöstä muun muassa tukitasojen ja tukien kohdentumisen osalta. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös poikkeuksellisen laajaa maksimiprosenttien käyttöön yritystukipäätöksissä, vaikka päätöksissä ei oltu esitetty tukitasolle sellaisia perusteita, joiden perusteella maksimiprosentin käytön voitaisiin katsoa täyttävän yritystukilain ja ministeriön ohjeistuksen edellytykset. Muiden piiritoimiston käytännöstä poikkeavaa on myös piiritoimiston varsin yleinen välikäsien käyttö yritystukien myöntämisessä. Myös yritystukien myöntäminen erilaisille yhdistyksille ja pienyritystukeen liittyvän käynnistystuen myöntäminen on ollut muita piiritoimistoja yleisempää. Tarkastuksessa kiinnitettiin myös huomiota yritystukihakemusten puutteellisuuteen ja yritystukipäätöksiin liittyvien lausuntojen ja päätösperustelujen puutteellisuuteen, jolloin myöntämisedellytysten arviointi on ollut vaikeaa. X:n on täytynyt käsittää, ettei hakemusten tai päätösperusteiden suullinen täydentäminen ole voinut

olla hyväksyttävää jo valvonnan edellytyksetkin huomioon ottaen. Yritystukien myöntämisessä havaittiin myös selvää keskittymistä tietyille vakioasiakkaille, joille yritystuet näyttävät muodostuneen varsin merkittäväksi tulonlähteeksi. Myös ministeriön sisäisessä tarkastuksessa on todettu useita yritystukipäätöksiä, joissa on katsottu olevan yritystuesta annetun normiston vastaisuutta.

X:n kanssa on keskusteltu tarkastuksissa esiin tulleista havainnoista ja piiri-toimistoa on pyydetty antamaan selvitykset useista ohjeiden vastaisista tukipäätöksistä. X on virka-asemansa perusteella, yritystukihakemuksia käsittelevän yksikön päällikkönä ja tukihakemusten ratkaisijana, ollut vastuussa piiri-toimiston valvonnasta ja yritystukinormiston noudattamisesta. Koska kysymys on ollut huomattavien yhteiskunnallisten varojen käytöstä, on X:ltä voitu edellyttää erityistä huolellisuutta ja tarkkaavaisuutta annettujen ohjeiden ja linjausten noudattamisessa. Vaikka ministeriön ohjeisiin sisältyy myös tulkinnanvaraisia määräyksiä osoittavat edellä mainitut tarkastushavainnot kokonaisuutena arvioiden X:n laiminlyöneen huomautuksista huolimatta työnjohto- ja valvontamääräyksiä siinä määrin, että kauppa- ja teollisuusministeriöllä on ollut valtion virkamieslain 25 §:n 2 momentissa mainittu erityisen painava syy irtisanoa X työvoima- ja elinkeinokeskuksen yritysosaston osastopäällikön virasta.

Sen sijaan asiassa on jäänyt näyttämättä, että X:n johtamisessa olisi sellaisia puutteita, että hänet tällä perusteella olisi tullut irtisanoa.

X on voitu pidättää välittömästi virantoimituksesta, koska X:n menettely on osoittanut hänet siinä määrin soveltumattomaksi tehtävänsä, ettei virantoimitusta ole voitu jatkaa irtisanomisen jälkeen.

Päätös

Oikaisuvaatimus hylätään.

Sovelletut lainkohdat

Valtion virkamieslaki 14 §, 25 § 2 momentti ja 40 § 2 momentti 4 kohta

Muutoksenhaku

Valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Puheenjohtaja

Heikki Jukarainen

Esittelijä

Anneli Tulikallio

Virkamieslautakunnan päätös oli yksimielinen ja siihen osallistuivat puheenjohtaja Jukarainen, jäsenet Kulla, Paanetoja, Äijälä, Staffans, A. Nieminen, Komulainen ja Sipiläinen.