



KANTELU

Kantelija on osoittanut 13.10.2014 oikeuskanslerille kantelun koskien opetus- ja kulttuuriministeriön menettelyä. Yhtiö oli asetettu konkurssiin 23.2.2011. Koska konkurssipesä oli varaton, mutta yhtiön toiminnassa ilmeni epäselvyyksiä, konkurssimenettelyä jatkettiin konkursiasiamiehen hakemuksesta. Menettelyn kuluessa syntyi epäily avustuspetoksesta liittyen Turun Kupittaa stadionille asennettuun kulkuporttijärjestelmään ja sitä tarkoitusta varten myönnettyyn valtionavustukseen. Asianomistajana olisi Suomen valtio/opetus- ja kulttuuriministeriö.

Kantelija toimi yhtiön konkurssipesän pesänhoitajana. Kantelun mukaan opetus- ja kulttuuriministeriölle esitetty edellä mainittua hanketta koskenut hakemus ei ole ollut totuudenmukainen ja ”hanke on maksettu valtiolla 100 %:sti”. Kantelun mukaan 20.3.2009 päivätyllä asiakirjalla yhtiö oli tehnyt kiinteistöyhtiön kanssa sopimuksen stadionin kulkuporttijärjestelmän toimittamisesta hintaan 241.688 euroa (alv 0 %); verollinen hinta 294.859,36 euroa. Lisäksi ylläpidosta sovittiin 0,17 senttiä/ katsoja. Hankkeeseen oli mahdollista saada valtion tukea puolet. Samana päivänä oli kuitenkin laadittu myös toinen sopimus samojen osapuolten välillä. Tässä sopimuksessa kauppahinta oli 120.844 (alv 0 %) sekä lisäksi ylläpitomaksu 0,17 senttiä/ katsoja toista sopimusta vastaavasti. Kiinteistöyhtiö haki 23.3.2009 hankkeelle 50 % valtionavustusta ilmoittamalla hankintahinnaksi 294.859,36 (sis. alv). Konkurssipesä on tehnyt poliisille rikosilmoituksen epäilyistä avustuspetoksesta sekä epäilyistä velallisen epärehellisyydestä ja kirjanpitorikoksesta.

Kantelun mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö oli kuitenkin ilmoittanut poliisille, ettei tutkintaa avustuspetoksen osalta ole tarpeen jatkaa. Kantelussa nimetään asiaa opetus- ja kulttuuriministeriössä käsitelleiksi virkamiehiksi nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston ylitarkastaja ja johtaja sekä sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastusneuvos. Kantelija pyytää tutkimaan, onko opetus- ja kulttuuriministeriö menetellyt asiassa asianmukaisesti.

SELVITYS

Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut asiasta 24.4.2015 päivätyn selvityksen. Selvityksen on laatinut nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston johtaja ja sen ovat allekirjoittaneet kansliapäällikkö ja ylijohdaja. Selvityksen mukaan sitä laadittaessa on kuultu kantelussa mainittuja virkamiehiä. Opetus- ja kulttuuriministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastusneuvos on 18.5.2015 antanut oman selvityksensä. Selvityksen liitteenä on sähköpostikirjeenvaihtoa Helsingin poliisilaitoksen vanhemman rikoskonstaapelin, nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston ylitarkastajan ja kantelijan välillä ajalta 28.2.2013 ja 11.2.2014.

Nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston johtaja on 19.11.2015 antanut oman selvityksensä asiasta.

Selvitysten jäljennökset toimitetaan kantelijalle ohessa.

Asian esittelijä on myös hankkinut tietoja Helsingin poliisilaitoksen vanhemmalta rikoskonstaapelilta.

Käytettävissäni on ollut lisäksi esitutkintapöytäkirja nro 5500/R715/15 (16.5.2016) koskien epäiltyä törkeää avustuspetosta ja opetus- ja kulttuuriministeriön esitutkintapöytäkirjasta 17.6.2016 antama loppulausunto (163/2016).

RATKAISU

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n ja asetuksen 69 §:n mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on järjestetty sen omassa toiminnassa ja toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa.

Valtionavustuslain 15 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustusten asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön voimassa oleva työjärjestys on tullut voimaan 1.5.2015.

Kanteluajankohtana voimassa olleessa opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksessä oli säädetty seuraavasti (25.1.2012/42):

Työjärjestyksen 5 a §:n mukaan osastossa on johtoryhmä, joka käsittelee osaston kannalta merkittäviä asioita.

Työjärjestyksen 16 §:n 1 momentin mukaan sisäisen tarkastuksen yksikön tehtävänä on tuottaa ministeriön johdolle hallinnonalan sisäisen valvonnan asianmukaisuutta ja riittävyttä koskevaa tarkastus- ja arviointitietoa. Yksikkö kehittää opetus- ja kulttuuriministeriön riskienhallintaa sekä arvioi ja edistää ministeriön toimintojen tuloksellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja lailli-

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

suutta. sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että toiminnassa ja taloudessa noudatetaan voimassa olevia säännöksiä ja määräyksiä, ja että ministeriön vastuulla olevat varat ja omaisuus on turvattu, toiminnasta tuotetaan oikeat ja riittävät tiedot ulkoisia ja sisäisiä tarpeita varten.

Työjärjestyksen 22 §:n mukaan osaston päällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa ja valvoa osaston toimintaa;
- 2) huolehtia, että osastolle kuuluvat tehtävät hoidetaan tuloksellisesti;
- 3) hyväksyä osaston yksiköiden ja vastuualueiden sekä osaston toimialaan kuuluvien virastojen ja laitosten tulostavoitteet niiden ehdotuksesta ja seurata niiden toteutumista;
- 4) seurata ja arvioida kehitystä osaston toimialalla ja tehdä tarvittavia aloitteita.

Työjärjestyksen 23 §:n mukaan osaston yksikön, vastualueen ja osaston ulkopuolisen toimintayksikön päällikön tehtävistä on soveltuvin osin voimassa, mitä 22 §:ssä säädetään osaston päällikön tehtävistä.

Yksikön tai vastualueen päällikkö johtaa ja valvoo yksikön tai vastualueen toimintaa, vastaa sille asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan kehittamisestä sekä huolehtii, että yksikölle tai vastuualueelle kuuluvat tehtävät hoidetaan tuloksellisesti.

Työjärjestyksen 32 §:n mukaan valmisteltavana olevassa asiassa, joka koskee myös toisen osaston tai osastojen ulkopuolisen toimintayksikön toimialaa, valmistelijan tulee olla yhteydessä myös näihin.

Työjärjestyksen 37 §:n 2 momentin 8) kohdan mukaan kansliapäällikkö ratkaisee asiat, jotka koskevat ministeriön tekemiä esitutkintapyyntöjä.

Arviointi

Tapahtumatietoja

Kiinteistöyhtiö on liikuntapaikan perustamishanketta koskevilla hakemuksillaan hakenut 18.12.2008 ja 23.3.2009 valtionavustusta stadionin kulunvalvonnan turvalaitteiston rakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Hakemuksen mukaan hankkeen arvioidut kustannukset olivat 294.859,36 euroa, josta haettu valtion avustuksen suuruus oli puolet eli 147.429,68 euroa. Hakemuksen liitteenä oli hankintasopimus elektronisista kulkuporteista. Sopimuksen osapuolina olivat kiinteistöyhtiö ja kulkuportit asentanut yhtiö.

Opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi 17.4.2009 kiinteistöyhtiölle 147.000 euron valtionavustuksen käytettäväksi hakemuksen mukaisesti. Avustuksen maksatuksen edellytyksenä oli, että saaja esittää maksatuspyynnön yhteydessä poliisi- ja pelastusviranomaisen hyväksynnän laitteen asentamisesta. Päätöksen ovat allekirjoittaneet kulttuuri-asiainneuvos ja ylijohtaja. Asiaan liittyvässä 21.9.2009 saapuneessa hankeselvityksessä, jossa oli mukana KHT:n lausunto, hankkeen toteutuneet kustannukset ilman palautuvaa arvonnlisäveroa olivat 245.040 euroa.

Helsingin rikospoliisista saatujen tietojen mukaan kulkuportit asentaneen yhtiön konkurssi- pesästä tehtiin rikosilmoitus 7.12.2012 (8010/R/83139/12). Epäiltyinä rikoksina olivat kirjanpi- torikos, törkeä velallisen epärehellisyys ja avustuspetos. Avustuspetoksen osalta rikosilmoituk- sen tekemiseen johtanut epäily oli perustunut toiseen, ruotsinkieliseen hankintasopimukseen, joka oli päivätty samana päivänä kuin ministeriölle esitetty hankintasopimus. Sopimus oli ot- sikoitu ”Betalningsplan for fortress systemet”. Sopimuksen osapuolet olivat samat kuin minis- teriölle esitetyssä sopimuksessa. Suomenkielisessä sopimuksessa järjestelmän kauppahinnaksi oli merkitty 294.859,36 euroa, kun taas ruotsinkielisessä sopimuksessa kauppahinnaksi oli merkitty 120.844,00 euroa.

Selvityksen liiteaineistosta ilmenee, että poliisi on ollut rikosilmoituksen johdosta yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriöön sähköpostitse ainakin 28.2.2013. Asiaa koskevan sähköposti- viestin vastaanottajaksi on merkitty nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston johdon sihteeri, joka on toimittanut viestin eteenpäin osaston ylitarkastajalle, rakennusneuvokselle ja johtajalle. Myöhemmin 13.3.2013 opetus- ja kulttuuriministeriössä järjestetyssä tapaamisessa ministeriö sai Helsingin rikospoliisilta tiedon asiakirjoista, joiden perusteella konkurssipesän pesänhoitaja oli tehnyt rikosilmoituksen muun muassa epäilystä avustuspetoksesta. Tapaamisessa olivat ministeriön edustajina läsnä nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston ylitarkastaja ja toinen ylitar- kastaja.

Helsingin rikospoliisin vanhemmalta rikoskonstaapelilta saadun tiedon mukaan opetus- ja kult- tuuriministeriö on ”asiakirja-aineistoon tutustuttuaan ilmoittanut tutkijalle puhelimitse, että heidän näkemyksensä mukaan heitä ei ole hakemuksien osalta/muutenkaan asiassa erehdytet- ty”. Tähän perustuen poliisi on katsonut, että asiassa ei ole syytä epäillä rikosta avustuspetok- sen osalta.

Nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston ylitarkastaja on 28.10.2013 ilmoittanut siirtäneensä asian sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastusneuvoksen hoidettavaksi. Tarkastusneuvos on 18.5.2015 toimittanut Helsingin poliisilaitokselle opetus- ja kulttuuriministeriön kirjallisen asianomistajan kertomuksen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvitys

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä todetaan, että asiaan liittyvässä 21.9.2009 saapu- neessa hankeselvityksessä, jossa oli mukana myös tilintarkastajan lausunto, hankkeen toteutu- neet kustannukset ilman palautuvaa arvonnäköveroa olivat 245.040 euroa. Lisäksi nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston ylitarkastaja oli lähettänyt 13.3.2013 Länsi-Suomen ELY- keskukselle tarkastuspyynnön koskien Kupittaa stadionin turvaportteja. Hän sai asiaa koske- van viestin 20.3.2013. Viestin mukaan piirustusten mukaiset turvaportit olivat paikoillaan. Sel- vityksessä todetaan, että ”esittelijän näkökulmasta sekä hankkeen sisältö, että siitä toimitettu taloudellinen loppuselvitys ovat kunnossa. Esittelijälle ei ole esitetty mitään asiaan liittyviä muutoksia asiaa koskevan päätöksenteon jälkeen”.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo yhteenvetona selvityksessään, että sille toimitetuissa val- tionavustushakemuksessa, toteutusvaihetta ja sen seuranta koskevissa raporteissa ei ole ollut mitään sellaista, joka olisi antanut aiheita ministeriölle ryhtyä valtionavustuslain 21 - 22 §:n mahdollistamiin takaisinperintätoimiin. Ministeriö kuitenkin toteaa lisäksi, että keskusteluissa pesänhoitajan ja poliisin kanssa on tullut esiin asiaan liittyvä ruotsinkielinen hankintasopimus, josta ei ollut tietoa valtionavustuksesta päätettäessä. Tähän viitaten selvityksessä todetaan, että

”asiaa näin jälkikäteen arvioiden olisikin saattanut olla selvyyden vuoksi aiheellista yhtyä pesähoitajan vaatimukseen asian selvittämiseksi”.

Sisäisen tarkastuksen yksikön selvitys

Sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastusneuvoksen selvityksessä todetaan, että toisin kuin ministeriön nuoriso- ja liikuntapolitiikan osasto sekä talousyksikkö, ministeriön sisäinen tarkastus on katsonut, että ministeriölle toimitettujen tietojen perusteella asiaa tulee selvittää mahdollisen törkeän avustuspetoksen osalta. Esille tulleiden kahden sisällöltään olennaisesti erilaisen sopimuksen johdosta sisäinen tarkastus on katsonut, että asiassa tulee ryhtyä toimenpiteisiin asian selvittämiseksi mahdollisen törkeän avustuspetoksen osalta. Tämän vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriön sisäinen tarkastus on toimittanut 18.5.2015 Helsingin poliisille opetus- ja kulttuuriministeriön kirjalliset vastaukset. Sisäisen tarkastuksen lähtökohtana on kuitenkin ollut tarkastaa asiassa ensin opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustuksen myöntämiseen ja selvittämiseen liittyvät menettelyt sekä kaikki asiakirjat ennen tutkintapyynnön valmistelua.

Sisäinen tarkastus on myös ilmoittanut poliisille asian käsittelyn viivästyksestä muiden esitutkintojen ja oikeudenkäyntien sekä erityisesti Adulta Oy:öön liittyvien oikeudenkäyntien vuoksi. Selvityksessä on selostettu sisäisen tarkastuksen johdolla vuosina 2013 – 2015 tehdyt tarkastukset ja niiden perusteella ministeriössä tehdyt toimenpiteet, opetus- ja kulttuuriministeriön tekemät tutkintapyynnot ja vireillä olleet oikeudenkäynnit. Tarkastusneuvos oli lisäksi ollut pois virkatehtävien hoidosta 1.12.2013 – 18.2.2014 välisen ajan. Tarkastusneuvos toteaa pitävänsä erittäin valitettavana, että asiassa ministeriön tutkintapyynnön valmistelu ja Helsingin poliisilaitoksen pyytämät asianomistajan kuulustelukertomuksen kirjalliset vastaukset ovat viivästyneet.

Tarkastusneuvos kuitenkin toteaa lisäksi, että opetus- ja kulttuuriministeriön sisäisessä tarkastuksessa on ollut vuosina 2013 – 2015 käytössä vain yksi henkilötyövuosi; yksi ylitarkastajan virka on ollut avoinna ja yksi avustajan tehtävissä ollut taloustarkastaja siirrettiin toiseen yksikköön. Lisäksi sisäisessä tarkastuksessa ei ole ollut lainkaan käytössä avustavaa henkilökuntaa. Tarkastusneuvos toteaa tämän vuoksi, että resurssien lisääminen (henkilöstö ja määrärahat ulkoisia tilintarkastuspalveluja varten) on välttämätöntä valtionosuustarkastusten ja harkinnanvaraisten valtionavustusten tarkastusten määrälliseksi ja laadulliseksi lisäämiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestystä on muutettu 1.5.2015 siten, että valtionosuuksia ja -avustuksia koskevat tarkastukset kuuluvat talousyksikölle. Työjärjestyksen muutoksella on selkiytetty sisäisen tarkastuksen sekä ministeriön osastoille ja talousyksikölle kuuluvan tarkastustoiminnan tehtäväjako.

Nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston johtajan selvitys

Nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston johtajan selvityksen mukaan hän tuli asiasta tietoiseksi jo syksyllä 2010, kun Helsingin rikospoliisin vanhempi rikoskonstaapeli kävi häntä ministeriössä tapaamassa. Sitten vanhempi rikoskonstaapeli oli 28.2.2013 lähettänyt nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston johdon sihteerille sähköpostiviestin, jonka tämä oli lähettänyt edelleen myös osaston johtajalle. Selvityksen mukaan johtaja keskusteli asiasta tällöin osaston ylitarkastajan kanssa ja kehotti häntä ”selvittämään edelleen asiaa”. Johtaja oli tietoinen asian liittyvistä asiakirjoista. Asiaa selvitettiin liikuntayksikön osalta ainoastaan ELY-keskuksen kanssa, jolta oli varmistettu, että avustushakemuksen mukaiset turvaportit olivat paikoillaan.

Asiaa ei käsitelty silloisen kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston johtoryhmässä. Osaston johtaja toteaa pitäneensä selvänä, että kun sisäinen tarkastus toimii kansliapäällikön alaisuudessa, niin asia oli saatettu kansliapäällikön tietoon.

Johtaja toteaa selvityksessään, että liikunnan vastuualueella tehdään vuosittain n. 2 500 valtionavustus päätöstä, joten muunlainen käsittely ei yksikön näkökulmasta voisi toimia.

Arviointi

Nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston ylitarkastajan menettely

Kanteluaineistosta käy ilmi, että opetus- ja kulttuuriministeriö sai jo helmikuussa 2013 tiedon kulkuportit asentaneen yhtiön konkurssipesän menettelystä tehdystä rikosilmoituksesta liittyen myös mahdolliseen avustuspetokseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön kirjallinen asianomistajan kertomus toimitettiin poliisille kuitenkin vasta toukokuussa 2015. Asian käsittely ministeriössä on näin ollen huomattavasti viivästynyt.

Asian käsittelyn alkuvaiheessa käsittely viivästyi sen vuoksi, että liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston ylitarkastaja oli ensin ilmoittanut poliisille, että epäiltyä avustuspetosta koskevassa asiassa ei ole syytä jatkaa esitutkintaa eikä myöskään asianomistajan kertomusta tästä syystä toimitettu poliisille. Noin puolen vuoden kuluttua tästä lokakuussa 2013 ylitarkastaja kuitenkin siirsi asian ministeriön sisäisen yksikön käsiteltäväksi, jonka jälkeen asianomistajan kertomus ministeriön puolesta annettiin toukokuussa 2015. Ottaen huomioon asian käsittelyn noin kahden vuoden ja neljän kuukauden kokonaisajan, ei viivästys asian käsittelyssä maaliskuun 2013 ja lokakuun 2013 välisenä aikana ole asiaa kokonaisuutena arvioiden olennainen. Asiassa on kuitenkin arvioitava myös viivästymisen syytä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä on poliisille ensin ilmoitetun kannan perusteluiksi esitetty, että Varsinais-Suomen ELY-keskuksen maaliskuussa 2013 antaman ilmoituksen mukaan Kupittaan stadionin portit oli asennettu. Lisäksi selvityksessä viitataan ministeriölle esitettyyn hanketta koskeneeseen taloudelliseen selvitykseen. Kun porttien asentaminen sopimuksen mukaisesti ei ole ollut missään vaiheessa kiistanalainen seikka, vaan kyse oli epäilystä talousrikoksesta, en pidä tätä asianmukaisena perusteluna. Lisäksi rikosilmoituksen mukaan asiassa epäiltiin myös kirjanpitorikosta. Tästä syystä en katso myöskään ministeriölle esitetyn muun muassa kirjanpitoon perustuvan selvityksen olleen asianmukainen perustelu sille, minkä vuoksi epäiltyä avustuspetosta koskien ei olisi ollut syytä käynnistää asiassa esitutkintaa. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että asian asianmukaiseksi käsittelemiseksi tarvittavat tiedot olivat opetus- ja kulttuuriministeriön käytettävissä ainakin jo maaliskuussa 2013, kun poliisi esitti ministeriölle asiakirjat, joihin tehtiin rikosilmoitus oli perustunut.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksestä ei ilmene, minkä vuoksi asian käsittelystä nuoriso- ja liikuntapolitiikan osastolla vastasi ylitarkastaja. Selvityksestä ei myöskään ilmene, että ylitarkastaja olisi ennen lokakuuta 2013 ollut asian vuoksi yhteydessä esimerkiksi sisäisen tarkastuksen yksikköön. Kanteluaineistosta kuitenkin ilmenee, että nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston päällikölle eli johtajalle oli lähetetty kopio poliisin yhteydenotosta 28.2.2013. Sen sijaan selvityksestä tai muusta kanteluaineistosta ei ilmene, että asiaa olisi käsitelty osaston tai ministeriön johdossa tai että ylitarkastajalle olisi annettu ohjeita tai määräyksiä asian hoitamisesta. Johtajan selvityksestä tosin voi päätellä, että ylitarkastaja toimi ainakin osittain tältä saamiensa ohjeiden mukaisesti. Myöskään johtajan selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, millä

tavoin johtaja seurasi asian selvittämistä helmikuun 2013 jälkeen. Kanteluaineiston perusteella arvioiden asian siirto sisäisen tarkastuksen yksikköön tapahtui joka tapauksessa pikemmin kantelijan ja poliisin toistuvien yhteydenottojen perusteella kuin ylitarkastajan omasta aloitteesta tai hänelle annettujen ohjeiden perusteella.

Kanteluajankohtana voimassa olleen opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksen mukaan ministeriön tekemät esitutkintapyynnot kuuluivat kansliapäällikön ratkaistaviin asioihin. Vastaava säännös on voimassa olevassa ministeriön työjärjestyksessä. Tässä tapauksessa kyse ei varsinaisesti ollut esitutkintapyynnön esittämisestä, kun sellainen koskien epäiltyä avustuspetosta oli poliisille jo konkurssipesän pesänhoitajan toimesta esitetty. Kun asian esitutkinnan käynnistäminen kuitenkin edellytti asianomistajan kertomuksen antamista ministeriön puolesta, kyse oli näkemykseni mukaan valtionavustusten valvontaan liittyvästä merkitykseltään esitutkintapyynnön tekemiseen rinnastettavasta asiasta. Tästä syystä katson, että hyvän hallinnon näkökulmasta olisi ollut perusteltua vähintään informoida kansliapäällikköä asiasta.

Pidän edellä kerrotuista syistä ylitarkastajan menettelyä antaa poliisille opetus- ja kulttuuriministeriön puolesta edellä kerrotun sisältöinen ilmoitus hyvän hallinnon näkökulmasta moitittavana ja asian käsittelyä viivästyneenä. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti päätöksenteon on nojattava asianmukaisiin perusteisiin, jotta päätös voi muodostua asiallisesti eli sisällöltään oikeaksi. Mikäli käsiteltävä asia vaatii sellaista asiantuntemusta, jota virkamiehellä itsellään ei ole, on virkamiehen hankittava päätöksenteon tueksi tarpeelliset tiedot tai muutoin huolehdittava asian asianmukaisesta käsittelemisestä. Kyse on myös hallinnollisen oikeusturvan takeisiin kuuluvasta ja myös valtion virkamieslain mukaan virkamieheltä vaadittavasta huolellisuudesta ja tarkkuudesta. Myös voimassa olleen ministeriön työjärjestyksen mukaan valmisteltavana olevassa asiassa, joka koskee myös toisen osaston tai osastojen ulkopuolisen toimintayksikön toimialaa, valmistelijan tulee olla yhteydessä myös näihin. Tässä tapauksessa valmisteltavana olevassa asiassa olisi tämän perusteella jo alkuvaiheessa tullut olla yhteydessä sisäisen tarkastuksen yksikköön ja/tai talousyksikköön.

Olen kuitenkin ottanut ylitarkastajaa koskevassa arviossani huomioon, että nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston johto on ollut tietoinen ministeriölle annetusta informaatiosta koskien epäiltyä valtion varojen väärinkäyttöä, mutta käytettävissäni olevan selvityksen mukaan ylitarkastajalle ei ole annettu ainakaan riittäviä asian käsittelyä koskevia ohjeita ja määräyksiä eikä asiaa ole käsitelty myöskään osaston johtoryhmässä.

Tarkastusneuvoksen menettely

Lokakuusta 2013 lähtien asia on ollut opetus- ja kulttuuriministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön käsiteltävänä. Tarkastusneuvos antoi siis kuitenkin toukokuussa 2015 opetus- ja kulttuuriministeriön puolesta poliisille asianomistajan kertomuksen koskien epäiltyä törkeää avustuspetosta. Asian käsittely sisäisen tarkastuksen yksikössä siis kesti noin runsaat puolitoista vuotta, jolloin asian käsittely on viivästynyt huomattavasti eikä siten ole tältä osin vastannut virkamieslain ja hyvän hallinnon vaatimuksia.

Tarkastusneuvos on selvityksessään tuonut esiin, että sisäisen tarkastuksen lähtökohtana on ollut ennen tutkintapyynnön valmistelua ensin tarkastaa kyseisen valtionavustuksen myöntämiseen ja selvittämiseen liittyvät menettelyt ja asiakirjat. Tämä on selvityksen mukaan osittain selittänyt asian pitkää käsittelyaikaa. Asianomistajan kertomus on toki sisältänyt valtionavustuksen hakemiseen ja myöntämisen liittyviä faktoja, joiden paikkansapitävyyden tarkastusneuvoksen on ollut perusteltua tarkistaa. Asianomistajan kertomus on kuitenkin pääosin muodos-

tunut jo rikosilmoituksessa esiin tuoduista faktoista eikä siinä esitetä esimerkiksi yksilöityä vahingonkorvausvaatimusta. Tästä syystä en katso, että tämä seikka merkittävässä määrin selittää asian käsittelyn viivymistä ottaen erityisesti huomioon viivästymisen pituus. Olen ottanut huomioon myös sen, että asianomistajan kertomus on annettu vasta selvityspyyntöni jälkeen.

Olen kuitenkin asian käsittelyn viivästyttä koskevassa arvioinnissani ottanut huomioon tarkastusneuvoksen selvityksessään esiin tuomat seikat sisäisen tarkastuksen lukuisista työtehtävistä vuosina 2013 – 2015 ja sisäisen tarkastuksen yksikön käytettävissä olleista vähäisistä resursseista.

Lisäksi katson myös tarkastusneuvoksen kohdalla, että hyvän hallinnon näkökulmasta ja ottaen huomioon voimassa ollut opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestys tämän asian käsittelystä olisi ollut perusteltua vähintään informoida kansliapäällikköä.

Nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston johtajan menettely

Johtajan selvityksen mukaan hän tuli kyseessä olevasta asiasta tietoiseksi jo siinä vaiheessa, kun Helsingin rikospoliisin vanhempi rikoskonstaapeli kävi häntä ministeriössä tapaamassa syksyllä 2010. Sitten vanhempi rikoskonstaapeli oli 28.2.2013 lähettänyt johdon sihteerille sähköpostiviestin, jonka tämä oli lähettänyt edelleen myös johtajalle. Selvityksen mukaan johtaja keskusteli asiasta tällöin ylitarkastajan kanssa ja kehotti häntä ”selvittämään edelleen asiaa”. Johtaja oli tietoinen asiaan liittyvistä asiakirjoista. Asiaa selvitettiin liikuntayksikön osalta kuitenkin ainoastaan ELY-keskuksen kanssa, jolta oli varmistettu, että avustushakemuksen mukaiset turvaportit olivat paikoillaan. Asiaa ei käsitelty silloisen kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston johtoryhmässä.

Voimassa olleen opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksen mukaan yksikön tai vastuualueen päällikkö johtaa ja valvoo yksikön tai vastuualueen toimintaa, vastaa sille asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan kehittämisestä sekä huolehtii, että yksikölle tai vastuualueelle kuuluvat tehtävät hoidetaan tuloksellisesti.

Johtaja toteaa selvityksessään pitäneensä selvänä, että kun sisäinen tarkastus toimii kansliapäällikön alaisuudessa, niin asia oli saatettu kansliapäällikön tietoon. Sen sijaan selvityksessä ei oteta kantaa siihen, miksi asiasta ei informoitu kansliapäällikköä siinä vaiheessa, kun asia oli käsiteltyssä kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osastolla tai miksi asiaa ei käsitelty osaston johtoryhmässä. Katson myös johtajan kohdalla, että jo siinä vaiheessa, kun asiaa käsiteltiin liikunta- ja nuorisopolitiikan osastolla, asiasta olisi ollut perusteltua vähintään informoida kansliapäällikköä.

Katson, että johtaja ei ole riittävästi huolehtinut siitä, että yksikölle kuuluvat tehtävät olisivat tältä osin tulleet huolellisesti ja vastuullisesti hoidetuiksi. Pidän menettelyä arvostelulle alttiina myös valtion virkamieslain ja hallintolain mukaisen hyvän hallinnon vaatimuksen näkökulmasta.

Opetus- ja kulttuuriministeriöstä 1.7.2016 saadun tiedon mukaan ministeriön vahingonkorvausvaatimus asiassa on yhteensä 73.500 euroa, minkä lisäksi vaaditaan korkolain mukaiset korot vahingon tapahtumisesta lukien. Tämänkin vuoksi asian käsittelystä nuoriso- ja liikuntapolitiikan osastolla jää selvityksen perusteella se yleisvaikutelma, että epäilyyn myönnettyjen avustusvarojen väärinkäytöstä ei suhtauduttu riittävällä vakavuudella.

Opetus- ja kulttuuriministeriön menettelystä muutoin

Valtion talouden tarkastusvirasto teki vuonna 2012 laillisuustarkastuksen koskien muun muassa urheilu- ja liikuntakasvatuksen alalle myönnettyjä valtion avustuksia (Valtion talouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2012). Tarkastuskertomuksessa esiintuotujen havaintojen perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti 7.6.2013 hankkeen valtionavustuspolitiikkansa kehittämiseksi (OKM/28/040/2013). Asiaa pohtinut työryhmä julkaisi 12.11.2014 ehdotuksensa valtionavustuskäytänteiden kehittämiseksi ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi. Ehdotuksiin ei sisälly erityisiä menettelytapasuosituksia niitä tilanteita varten, joissa ministeriön tarkastustoiminnan yhteydessä on syntynyt epäily avustuspetoksesta tai epäily on muutoin tullut ministeriön tietoon.

Valtiontalouden tarkastusviraston suositusten perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö on uusintanut avustuksen käytön valvontaan liittyvät menettelytapaohjeet. Myöskään niihin ei kuitenkaan sisälly menettelytapaohjeita niitä tilanteita varten, joissa ministeriön tarkastustoiminnan yhteydessä on syntynyt rikosepäily tai epäily on muutoin tullut ministeriön tietoon. Näitä tilanteita toki koskevat ministeriön työjärjestyksen yleiset menettelyohjeet. Saatan kuitenkin opetus- ja kulttuuriministeriön harkittavaksi, tulisiko valtion avustusten valvontaa koskeviin menettelytapaohjeisiin sisällyttää ohjeet myös niitä tapauksia varten, joissa ministeriön tarkastustoiminnan yhteydessä on syntynyt rikosepäily tai epäily on muutoin tullut ministeriön tietoon. Asianmukainen valvonta edellyttää, että näissä tilanteissa ministeriö ryhtyy asianmukaisiin toimiin viipymättä.

Toimenpiteet

Saatan opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon edellä esittämäni näkökohdat valtion avustusten valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Kiinnitän nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston johtajan huomiota hyvän hallinnon ja virkamieslain edellyttämään asian viipymättömään käsittelyyn sekä huolellisuuteen ja tarkkuuteen virkatehtävien hoidossa.

Kiinnitän nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston ylitarkastajan huomiota hyvän hallinnon ja virkamieslain edellyttämään asian viipymättömään käsittelyyn sekä huolellisuuteen ja tarkkuuteen virkatehtävien hoidossa.

Kiinnitän sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastusneuvoksen huomiota hyvän hallinnon ja virkamieslain edellyttämään viivytyksettömyyteen asian käsittelyssä.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi myös Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Pyydän opetus- ja kulttuuriministeriötä toimittamaan 31.12.2016 mennessä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt edellä esittämieni näkökohtien vuoksi.

Muihin toimenpiteisiin en katso kantelun antavan aihetta.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi