



Suomi-Venäjä-seuralle myönnetyt valtionavustukset

KANTELU

Kantelija on toimittanut oikeuskanslerinvirastoon 21.12.2021 päivätyn kantelun, jota hän on täydentänyt ja laajentanut 22.3.2022, 5.6.2022 ja 15.4.2023 päivätyillä lisäkirjoituksillaan. Kantelija on liittänyt kanteluunsa joukon sanomalehtiartikkeleita. Artikkeleissa esitettyihin tietoihin viitaten kantelija tiedustelee, onko opetus- ja kulttuuriministeriössä syyllistytty virkarikoksiin myönnettäessä Suomi-Venäjä-Seura ry:lle (jäljempänä "SVS") valtionavustuksia ystävyysseuratoimintaan, suomalais-venäläisen kulttuurifoorumin järjestämiseen sekä Suomen Pietarin instituutin ylläpitokuluihin.

Kantelija arvostelee opetus- ja kulttuuriministeriötä muun muassa siitä, että se on viime vuosina myöntänyt SVS:lle valtionavustusta huomattavasti enemmän kuin muille ystävyysseuroille ja viittauksin ministeriön ja SVS:n läheiseen yhteistyöhön kulttuurifoorumitoiminnassa epäilee ministeriön puolueettomuutta ystävyysseurarahoituksessa.

Kantelija myös mainitsee, että SVS olisi käyttänyt saamaansa valtionavustusta seuran määräysvallassa olleelle Merihaan Tilapalvelu Oy:lle maksamiinsa vuokriin ja epäilee, että seura olisi näin menetellessään toiminut avustusehtojen vastaisesti eivätkä ministeriö ja seuran tilintarkastaja olisi asianmukaisesti valvoneet avustuksen käyttöä.

Lisäksi kantelija viittaa Suomen Pietarin instituutin hallinnon järjestämisessä vuonna 2017 tapahtuneisiin muutoksiin ja tiedustelee, onko näissä järjestelyissä menetelty lainvastaisesti.

Kantelija myös tiedustele, onko SVS:n ja Merihaan Tilapalvelu Oy:n kirjanpito järjestetty lain ja avustusehtojen edellyttämällä tavalla sekä pyytää oikeuskansleria selvittämään, ovatko ministeriön perustelut SVS:n vuonna 2023 saamalle avustukselle olleet oikeat.

SELVITYS

Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut asiassa 16.5.2022 päivätyn selvityksen (VN/9256/2022-OKM-3) sekä 9.9.2022 päivätyn lisäselvityksen (VN/9256/2022-OKM-5) ja 23.10.2023 päivätyn lisäselvityksen (VN/9256/2022-OKM-7).

Lisäksi käytettävissäni on ollut opetusministerin 1.7.2022 eduskunnan puhemiehelle antama vastaus kirjalliseen kysymykseen Suomi-Venäjä-seuran rahoituksesta ([KKV 316/2022 vp](#)).

RATKAISU

1 Tutkinnan ajallinen ja asiallinen raja

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Saadakseni riittävän laajan kokonaiskuvan asiasta olen päättänyt tutkia kantelun siltä osin kuin siinä on kyse opetus- ja kulttuuriministeriön SVS:lle vuonna 2018 ja sen jälkeen myöntämisestä, tiedossani olevista ystävyysseura-avustuksista sekä niiden käytön valvonnasta. Edellä selostetun säännöksen perusteella en sen sijaan ole ryhtynyt tutkimaan ministeriön menettelyä enkä muita kantelussa mainittuja tapahtumia – kuten esimerkiksi Suomen Pietarin instituutin hallinnon uudelleenjärjestämistä – kyseistä ajanjaksoa aikaisemmalta ajalta.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Edellä selostetun säännöksen perusteella en ole ryhtynyt tutkimaan SVS:n tai Merihaan Tilapalvelu Oy:n kirjanpidon järjestämisen asianmukaisuutta taikka SVS:n tilintarkastajan menettelyä. SVS ja Merihaan Tilapalvelu Oy ovat¹ yksityisoikeudellisia yhteisöjä, joilla käytettävissäni olevan tiedon perusteella ei ole eikä ole ollut säännöksessä tarkoitettuja julkisia tehtäviä. Sel-

¹ Merihaan Tilapalvelut Oy on tosin käytettävissäni olevan aineiston mukaan purkautunut joulukuussa 2021

laisten yhteisöjen toiminnan valvominen ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan. Yksityisoikeudellisen yhteisön tilintarkastajan tehtävä ei sekään ole julkinen tehtävä eikä SVS:n tilintarkastajakaan siten kuulu oikeuskanslerin valvontavaltaan.

Tässä ratkaisussani tutkin opetus- ja kulttuuriministeriön SVS:lle vuonna 2018 ja sen jälkeen myöntämiä, tiedossani olevia ystävyyssseura-avustuksia ja niiden käytön valvontaa koskevien kysymysten lisäksi suomalais-venäläisen kulttuurifoorumitoiminnan järjestämisen ja rahoituksen osalta ministeriön ja SVS:n yhteistyön oikeudellista muotoa koskevia kysymyksiä.

2 Viranomaisen harkintavallasta valtionavustusten myöntämisessä

Opetus- ja kulttuuriministeriön SVS:lle ystävyyssseuratoimintaan vuosina 2018-2023 myöntämät avustukset ovat ministeriöstä saamani asiakirja-aineiston ja ministeriön [verkkosivujen](#) mukaan valtionavustuksia, joihin sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001). Tällaisissa avustuksissa on kyse taloudellisesta tuesta, jonka myöntäminen tai myönnettävästä määrästä päättäminen perustuu viranomaisen harkintaan ([HE 63/2001 vp](#), s. 27/I).

Viranomaisen harkintavallan käyttöä ohjaavat etenkin hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet. Niitä ovat yhdenvertaisuus-, suhteellisuus-, luottamuksensuoja- ja puolueettomuusperiaatteet sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Pykälän alkuosaan sisältyvä yleinen vaatimus hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta tarkoittaa käytännössä sitä, että ihmisiä on lähtökohtaisesti kohdeltava samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla ja, että poikkeaminen tästä on mahdollista ainoastaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävästä syystä.

Pykälästä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin ([HE 72/2002 vp](#), s. 59/II-60/I).

Vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää puolestaan hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu (HE 72/2002 vp, s. 60/I).

Pykälässä mainitun suhteellisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään (HE 72/2002 vp, s. 60/I).

Valtionavustuslaissa tarkoitettuja valtionavustuksia myönnettäessä viranomaisen harkintavaltaa rajaavat lisäksi valtionavustuslain 7 §:n 1 momentissa säädetyt valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset. Niiden mukaan valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos: 1) tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä; 2) valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta; 3) valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisenä valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen; sekä 4) valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Perustana momentin 1 kohdassa tarkoitetun yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden arviointiin on voimassa oleva lainsäädäntö sekä eduskunnan hyväksymä talousarvio. Valtionavustusta voidaan myöntää vain sellaiseen toimintaan tai hankkeeseen, joka järjestetään voimassa olevien säädösten ja määräysten mukaisesti ja, jonka tarkoitus ei ole lainvastainen. Lisäksi vaaditaan, että tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on valtion talousarvion käyttösuunnitelman mukainen (HE 63/2001, s. 37/I).

Momentin 2 kohdan mukainen perusteltavuuden vaatimus tarkoittaa sitä, valtionapuviranomaisen on riittävällä ja asianmukaisella tavalla varmistuttava siitä, että hakemuksessa esitetty valtionavustuksen käyttö edistää valtionavustuksen käytölle säädöksissä ja valtion talousarviossa asetettuja tavoitteita ja myöntäessään avustusta esitettävä tälle selkeät ja objektiivisesti hyväksyttävät perustelut (HE 63/2001, s. 38/I).

Momentin 3 kohdan mukaan valtionavustuksen myöntämisen tulee lisäksi olla tarpeellista valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen. Valtionavustus on tarpeellinen, jos kyseistä

toimintaa tai hanketta ei voitaisi toteuttaa lainkaan ilman valtionavustuksen myöntämistä. Valtionavustuksen myöntäminen on tarpeellista myös silloin, kun yhteiskunnallisesti hyödylliseksi arvioitu hanke tai toiminta toteutuisi ilman valtionavustuksen myöntämistä selvästi hitaammin tai suppeampana. Perustana valtionavustuksen myöntämisen tarpeellisuutta koskevalle arvioinnille on valtionavustuksen hakijan oma rahoitusasema (HE 63/2001, s. 38/I-II).

Suomi-Venäjä-seuran rahoituksesta tehtyyn kirjalliseen kysymykseen antamassaan vastauksessa (KKV 316/2022 vp) opetusministeri toteaa, että SVS:n tarkoituksena on sen sääntöjen mukaan edistää Suomen ja Venäjän kansalaisten välistä yhteistyötä, vuorovaikutusta ja ystävyyttä sekä tuottaa ja välittää tätä tukevia palveluita. Seura toimii monipuolisen suomalais-venäläisen kulttuuriyhteistyön laajentamiseksi sekä lähialueiden ja suomensukuisten kansojen suhteiden kehittämiseksi. Toiminnan pääpaino liittyy vastauksen mukaan siis kansalaisyhteiskunnan kontaktien ylläpitoon ja kehittämiseen.

Seura on saanut toimintaansa yleisavustusta ystävyysseuratoiminnan tukemiseen tarkoitetuista määrärahoista. Ystävyysseuratoiminnan tukemisen tavoitteena on vastauksen mukaan edistää kulttuurin alan kansainvälistä yhteistyötä, kulttuurien välistä vuorovaikutusta ja aktiivista kansalaistoimintaa. Ystävyysseuratoiminnan avustusten myöntäminen on perustunut kokonaisharkintaan, jossa on otettu huomioon muun muassa toiminnan vakiintuneisuus, tarkoituksenmukaisuus ja tavoitteellisuus sekä valtakunnallisuus ja kansainvälisyys. SVS:n saaman avustuksen määrään on vastauksen mukaan vaikuttanut muun muassa se, että se on selvästi muita ystävyysseuroja suurempi niin jäsenmäärältään kuin toiminnan laajuuden ja monipuolisuuden kannalta tarkasteltuna.

Kysymykseeni siitä, miten SVS:n varallisuus ja taloudellinen tilanne on huomioitu opetus- ja kulttuuriministeriön myöntäessä seuralle avustusta, ministeriö vastaa (vuosien 2018-2022 avustuksia koskevassa) selvityksessään, että hakemusten arvioinnissa ja keskinäisessä vertailussa otetaan muiden seikkojen ohella huomioon valtionavustuslain 7 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu avustuksen tarpeellisuus. Valtionavustus ei selvityksen mukaan ole tarpeellinen, jos hakija pystyisi rahoittamaan toiminnan hakemuksessa esitetystä laajuudesta omalla rahoituksella. Toisaalta vastuullinen taloudenpito edellyttää selvityksen mukaan taloudellista varautumista erilaisiin tilanteisiin ja olosuhteiden muutoksiin, jotta järjestön maksuvalmius ja toiminnan jatkuvuus voidaan turvata niistä riippumatta. Tästä näkökulmasta avustuksen hakijan varallisuuden ei selvityksen mukaan tule vaikuttaa avustuksen määrään alentavasti, jos sen määrä on kohtuullinen suhteessa toiminnan laajuuteen ja vuosittaisiin kuluihin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa selvityksessään edelleen, että SVS:n tilinpäätöksestä ilmevä varallisuus lisääntyi kertaluonteisesti vuodenvaihteessa 2019-2020, kun seuran piirijärjestöt purkautuivat ja niiden varallisuus siirtyi seuralle. Lisäksi seuralle siirtyi marraskuussa 2021 Merihaan Tilapalvelu Oy:n purkautumisen seurauksena noin 500 000 euron jako-osuus. Seuralle kertynyt ylijäämä ja mainittu jako-osuus ovat ministeriön mukaan osaltaan vaikuttaneet

vuoden 2022 toiminta-avustuksen myöntämistä koskevassa kokonaisharkinnassa ja avustuksen määrää on vähennetty edelliseen vuoteen verrattuna. Suhteutettuna toiminnan laajuuteen ja vuosittaisiin kuluihin seuran varallisuuden määrää ei ole aiemmin ministeriössä kuitenkaan pidetty niin merkittävänä, että se olisi tullut ottaa huomioon avustuksen määrää harkittaessa.

Kysymykseeni siitä, onko muita ystävyysseuroja, joilla on vastaavanlainen taloudellinen tilanne, kohdeltu avustuksen myöntöharkinnassa samalla tavalla kuin SVS:aa, ministeriö vastaa selvityksessään, että SVS:n toiminnan ja talouden volyymi on selvästi suurempi kuin muilla ystävyysseuroilla, joten sen taloudellinen tilanne ei ole suoraan rinnastettavissa näihin. Ministeriön mukaan muilla ystävyysseuroilla ei ole tarkasteluajanjaksolla ollut sellaisia merkittäviä ylijäämiä tai varallisuutta, jotka olisivat vaikuttaneet avustuksen määrää koskevassa kokonaisharkinnassa alentavasti.

Edellä kerrotun pohjalta minulla ei ole perusteita todeta opetus- ja kulttuuriministeriön toimineen hallintolain 6 §:n tai valtionavustuslain 7 §:n 1 momentin vastaisesti ja siten ylittäneen harkintavaltansa myöntäessään SVS:lle vuosina 2018-2022 valtionavustusta ystävyysseuratoimintaan. Selvyyden vuoksi totean vielä erikseen, että siltä osin kuin asiassa on kyse kantelijan epäilystä, jonka mukaan ministeriön puolueettomuus ystävyysseurarahoituksessa olisi vaarantunut johonkin ministeriön ja SVS:n läheisestä yhteistyöstä kulttuurifoorumitoiminnassa, ei käytettävissäni olevasta aineistosta ole ilmennyt viitteitä objektiviteettiperiaatteen rikkomisesta.

Ministeriön SVS:lle vuonna 2023 ystävyysseuratoimintaan myöntämän avustuksen perusteltavuuden osalta viittaan siihen, mitä olen edellä lausunut ministeriön harkintavallasta valtioavustusten myöntämisessä. Käytettävissäni olevien tietojen perusteella ei ole ilmennyt aihetta epäillä ministeriön ylittäneen harkintavaltansa myöskään kyseistä avustusta myöntäessään.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että opetus- ja kulttuuriministeriön SVS:lle vuosina 2018-2022 ystävyysseuratoimintaan myöntämiä yleisavustuksia koskevat avustuspäätökset (OKM/457/320/2017, OKM/226/320/2018, OKM/133/320/2019, OKM/185/320/2019, OKM/181/320/2020 ja OKM/217/320/2021) on perusteltu hyvin niukasti.

Hallintolain 44 ja 45 §:n mukaan hallintopäätökset on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Kyseiset hallintolain vaatimukset koskevat menettelysäännöksinä myös ystävyysseura-avustusten myöntämistilanteen kaltaisia päätöksentekotilanteita, joissa viranomainen käyttää laajaa harkintavaltaa. Päätös on tällöinkin perusteltava avoimesti siten, että siitä ilmenee, kuinka päätöksenteon kriteerit on otettu arvioinnissa huomioon ([KHO 2018:72](#)). Menettelysäännöksillä pyritään takaamaan muun muassa harkintavallan käytön julkinen valvottavuus.

Käytössäni olevien, yllä mainittujen vuosien 2018-2022 avustuspäätösten kattavampaa perustelemista olisi puoltanut erityisesti yhtäältä se, että opetus- ja kulttuuriministeriön SVS:lle myöntämät yleisavustukset valtakunnallisten ystävyyssseurojen toimintaan ovat ministeriön selvityksenkin mukaan olleet selvästi suurempia kuin sen muille ystävyyssseuroille myöntämät toimintaavustukset sekä toisaalta se, että SVS:n hallituksen puheenjohtajina on tarkasteluajanjaksolla toiminut poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä. Tällaisessa tilanteessa riittävän kattavat perustelut olisivat omalta osaltaan vahvistaneet ministeriön harkintavallan käytön legitimitettä ja siten yleistä luottamusta valtion varojen asianmukaiseen käyttöön ja valtionavustusten hallinnointiin.

3 Valtionavustuksen käytön valvonnasta

Kantelija mainitsee, että SVS olisi käyttänyt saamaansa valtionavustusta seuran määräysvallassa olleelle Merihaan Tilapalvelu Oy:lle maksamiinsa vuokriin ja epäilee, että seura olisi näin menetellessään toiminut avustusehtojen vastaisesti eikä ministeriö olisi asianmukaisesti valvonut avustuksen käyttöä.

Valtionavustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan valtionavustus saadaan käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen.

Valtionavustuslain 15 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seuranta-tietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.

Valtionavustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan valtionavustuksen saajan tulee viipymättä palauttaa virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti saamansa valtionavustus tai sen osa. Valtionavustuksen saajan tulee palauttaa valtionavustus tai sen osa myös, jos sitä ei voida käyttää valtionavustuspäätöksessä edellytetyllä tavalla. Jos palautettava määrä on enintään 100 euroa, se saadaan jättää palauttamatta.

Valtionavustuslain 21 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on päätöksellään määrättävä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi sekä jo maksettu valtionavustus takaisin perittäväksi muun muassa, jos valtionavustuksen saaja on jättänyt palauttamatta sellaisen valtionavustuksen tai sen osan, joka 20 §:n mukaan on palautettava (1 kohta).

Valtionavustuslain 28 §:n 1 momentin mukaan valtionapuviranomaisen on tehtävä 19, 21 ja 22 §:ssä tarkoitettu päätös viipymättä ja erityisestä syystä kahden kalenterivuoden kuluessa sen jälkeen, kun valtionapuviranomaisen tietoon on tullut sellainen seikka, jonka nojalla valtionavustuksen maksamisen keskeyttämiseen tai lopettamiseen taikka valtionavustuksen takaisinperintään voidaan ryhtyä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kertoo selvityksessään, että kaikkiin valtionavustuksiin kohdistuu ministeriössä valvontatoimenpiteenä vähintään tuloksellisuustarkastus. Lisäksi ministeriön talousyksikön tarkastustoimi tarkastaa valtionavustuksia (taloustarkastus) erillisen, ministeriön taloussäännön edellyttämän tarkastussuunnitelman mukaisesti. Tämän lisäksi ministeriö voi tehdä tarkastuksia, joita ei ole tarkastussuunnitelmassa.

Taloustarkastuksen tekemien havaintojen perusteella voidaan asiaa selvittää ministeriössä tarkemmin hallintolain edellyttämällä tavalla. Tämä tarkoittaa ministeriön mukaan käytännössä sitä, että valtionavustuksen saajalle toimitetaan kuulemiskirje. Kuulemiskirjeessä todetaan tarkastustoimen havaitsemat faktat käytettävissä olevan dokumentaation perusteella ja annetaan avustuksen saajalle mahdollisuus tehdä vapaaehtoinen palautus (mikäli avustuksen saaja katsoo, että esitetyt faktat ovat oikein) tai vaihtoehtoisesti avustuksen saajan tulee esittää vastine, johon on liitettävä asian todistavat dokumentit.

Ministeriö luettelee selvityksessään sen SVS:lle vuosille 2018-2020 myöntämiä avustuksia koskeneet tarkastukset ja kertoo, että ministeriön tarkastustoimi laajensi seuran saamiin avustuksiin kohdistuvia taloustarkastuksia saatuaan tiedon, että seuran toimitilat sijaitsivat sen rinnakkaisorganisaation omistamissa tiloissa.

Ministeriön mukaan sen yleisavustuspäätösten ehdoissa ja rajoituksissa todetaan toimitilakustannusten osalta muun muassa seuraavaa:

”Jos avustuksen saaja toimii omistamissaan tai rinnakkaisorganisaationsa omistamissa tiloissa, toimitilakustannukseksi hyväksytään vain tiloista maksettava hoitovastike sekä toimitilojen käyttö- ja ylläpitokustannuksia, elleivät ne jo sisälly edellä mainittuun hoitovastikkeeseen.”

Ministeriö toteaa, että avustuspäätöksen ehtojen ja rajoitusten näkökulmasta ei ole sinänsä esitetty sille, että avustuksen saaja toimii omistamissaan tai rinnakkaisorganisaationsa omistamissa tiloissa. Tällaisissa tapauksissa toimitilojen vuokraa ei kuitenkaan lueta avustettavan toiminnan hyväksyttäviksi menoiksi. Avustuksen saajalla saa olla myös sellaisia menoja, joita ei valtionavustuspäätöksen ehtojen mukaan lueta avustettavan toiminnan hyväksyttäviksi menoiksi, eikä tämä sinänsä merkitse, että avustusta olisi käytetty ehtojen vastaisesti.

Ministeriö jatkaa, että yleisavustus myönnetään saajan toiminnan tukemiseen yleisesti, eikä sitä ole erityisesti kohdennettu mihinkään tiettyihin menoihin. Siltä osin kuin avustuspäätöksen ehdoissa on rajattu tiettyjä menoja hyväksyttävien menojen ulkopuolelle, avustuksen käytön valvonnan kannalta on oleellista tarkastella hyväksyttävien menojen määrää kokonaisuutena suhteessa avustuspäätöksen ehtoihin. Yleisavustuspäätöksen ehtojen mukaan avustus ei ensin-

näkään saa yhdessä muiden julkisten yleisavustusten kanssa ylittää hyväksyttävien kustannusten määrää. Lisäksi avustuspäätöksessä määritellään, kuinka suuren osan yleisavustus saa kattaa avustettavan toiminnan kokouskustannuksista.

Ministeriö kertoo, että SVS:lle myöntämiensä avustusten laajennettujen taloustarkastusten tuloksena se havaitsi alkuvuonna 2022, että seuralle oli vuoden 2018 yleisavustuksen osalta muodostunut palautettavaa, sillä seuran saamat julkiset yleisavustukset ylittivät hyväksyttävät kustannukset. Palautettava summa sisälsi muun muassa Merihaan Tilapalvelut Oy:lle maksettuja tilavuokria.

Ministeriö ei kuitenkaan ryhtynyt palautettavan summan osalta toimenpiteisiin, koska valtionavustuslain 28 §:n 1 momentin nojalla valtionavustuksen takaisinperintään ei ollut vuonna 2022 enää mahdollista ryhtyä. Kyseisen momentin mukaan valtionapuviranomaisen on tehtävä valtionavustuksen takaisinperintäpäätös viipymättä ja erityisestä syystä kahden kalenterivuoden kuluessa sen jälkeen, kun takaisinperintäperuste on tullut valtionapuviranomaisen tietoon. Ministeriö katsoi saaneensa jo toukokuussa 2019 tiedon siitä, että SVS toimi vuokralaisena rinnakkaisorganisaationsa Merihaan Tilapalvelut Oy:n omistamissa tiloissa. Asia oli käynyt ilmi SVS:n opetus- ja kulttuuriministeriölle tuolloin toimittaman avustuksen käyttöä koskevan selvityksen liiteasiakirjoista. Tätä ei ollut ministeriössä kuitenkaan havaittu alkuvuonna 2020 valmistuneen tuloksellisuustarkastuksen yhteydessä, koska tuloksellisuustarkastukseen ei ministeriön ohjeen mukaan sisälly tilinpäätös- ym. liiteasiakirjojen yksityiskohtaista tarkastamista. Kun asia havaittiin helmikuussa 2022 valmistuneen taloustarkastuksen yhteydessä, asian tulemisesta ministeriön tietoon oli kulunut yli kaksi kalenterivuotta eikä palautettavan summan takaisinperintään siten voitu enää ryhtyä.

Vuodelta 2018 palautettava määrä jää ministeriön minulle toimittamien selvitysten ja asiakirjojen perusteella jossain määrin avoimeksi, mutta tulkitsen sen olleen yli 80 000 euroa.

Vuoden 2019 toimintaan myönnetyn avustuksen osalta palautettavaa oli ministeriön tarkastuksen mukaan muodostunut korkoineen yhteensä 82 376,79 euroa. Summa sisälsi muun muassa Merihaan Tilapalvelut Oy:lle maksettuja tilavuokria. SVS on ministeriön selvityksen mukaan palauttanut tämän summan ministeriölle.

Vuoden 2020 toimintaan myönnetyn avustuksen osalta palautettavaa ei ollut ministeriön tarkastuksen mukaan muodostunut, koska SVS:llä oli ollut avustuksella katettavaksi hyväksyttäviä kustannuksia jopa enemmän kuin sille oli myönnetty avustusta.

Vuoden 2021 avustuksen tarkastus oli selvityksen antamisen hetkellä vielä kesken. Kantelu tai käytettävissäni oleva muu aineisto eivät kuitenkaan anna aiheutta epäillä, että SVS olisi käyttänyt

opetus- ja kulttuuriministeriön seuralle vuodelle 2021 myöntämää yleisavustusta Merihaan Tilapalvelut Oy:lle maksamiinsa vuokriin. Tästä syystä en ole pyytänyt ministeriöltä tältä osin lisäselvitystä. Merihaan Tilapalvelut Oy on asiakirja-aineiston mukaan kesäkuussa 2021 asetettu selvitystilaan ja seura on muuttanut pois yhtiön omistamista toimitiloista. Tällä perusteella minulla ei ole aihetta epäillä seuran käyttäneen myöskään vuodelle 2022 myönnettyä avustusta Merihaan Tilapalvelut Oy:lle maksamiinsa vuokriin.

Valtionavustuslain 15 §:ssä säädettyihin valtionapuviranomaisen velvollisuuksiin kuuluu valtionavustuksen asianmukainen ja riittävä valvonta. Valtionavustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan valvonnan asianmukaisuudella tarkoitetaan, että valvonnan avulla saadaan kohtuullinen varmuus valtionavustuksen käytöstä oikealla tavalla ja varmistetaan oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käytöstä ja sen tuloksellisuudesta. Asianmukaisessa valvonnassa siitä valtionapuviranomaiselle aiheutuvat kustannukset ovat järkevässä suhteessa valtionavustuksiin liittyviin taloudellisiin riskeihin (HE 63/2001 vp, s. 51/II).

Ministeriön selvitysten perusteella SVS:lle myönnetyn valtionavustuksen käyttäminen vuosina 2018 ja 2019 kustannuksiin, joita ei ole hyväksytty valtionavustuksella katettaviksi (mukaan lukien Merihaan Tilapalvelut Oy:lle maksetut vuokrat) havaittiin ministeriössä vasta alkuvuonna 2022 tehdyissä taloustarkastuksissa. Palautettaviksi identifioidut summat olivat kummankin vuoden osalta käsitykseni mukaan korkoineen yli 80 000 euroa, mitä voidaan pitää euromääräisesti merkittävinä summina, vaikka ne suhteessa seuran opetus- ja kulttuuriministeriöltä saamien avustusten kokonaismääriin vaikuttavat kuitenkin prosentuaalisesti maltillisilta (käytettävissäni olevan aineiston perusteella arviolta noin 6-7 %). Tuntematta ystävyysseuratoimintaan myönnettävien avustusten taloustarkastuksesta opetus- ja kulttuuriministeriölle aiheutuvia kustannuksia minulla ei ole tiedollisia perusteita ainakaan tässä ratkaisussani katsoa ministeriön laiminlyöneen valtionavustuslain 15 §:ssä valtionapuviranomaiselle säädettyä riskiperusteista valvontavelvollisuutta. On kuitenkin todettava, että kun euromääräisesti merkittävän summan palautuksen tarve on vuoden 2018 avustuksen osalta havaittu vasta niin myöhään, ettei summaa ole enää voitu ryhtyä takaisinperimään, on ministeriön valvonta epäonnistunut tavalla, joka on omiaan heikentämään yleistä luottamusta valtion varojen asianmukaiseen käyttöön ja valtionavustusten hallinnointiin. Tämä on ministeriössä syytä ottaa asianmukaisesti huomioon tulevia tarkastussuunnitelmia laadittaessa.

Sinänsä totean, ettei valtionavustuslain 28 §:n 1 momentissa säädetyn takaisinperinnän määräajan umpeutuminen tarkoita sitä, etteikö valtionavustuksen saajalla voisi edelleen olla valtionavustuslain 20 §:ssä nojalla velvollisuus palauttaa valtionavustus tai sen osa. Palautusvelvollisuuden vanhenemisesta säädetään valtionavustuslain 29 §:n 2 momentissa, jonka mukaan velvollisuus raukeaa vasta, kun kymmenen vuotta on kulunut momentissa tarkoitettusta ajankohdasta.

4 Suomalais-venäläisen kulttuurifoorumin järjestämisestä ja rahoituksesta

Olen kantelun perusteella tutkinut myös opetus- ja kulttuuriministeriön ja SVS:n yhteistyön oikeudellista muotoa suomalais-venäläisen kulttuurifoorumitoiminnan järjestämisen ja rahoituksen osalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kertoo selvityksessään, että se myöntää SVS:lle yleisavustusta kulttuurifoorumitoiminnasta pitkin vuotta aiheutuvien kulujen kattamiseksi sekä erityisavustusta foorumitapahtuman toteuttamiskuluihin. Tarkastelen seuraavassa sitä, onko ministeriön ja SVS:n yhteistyö foorumitoiminnan järjestämisessä ja rahoituksessa oikeudellisesti perusteltua konstruoida valtionapuviranomaisen ja avustuksensaajan väliseksi yhteistyösuhteeksi.

Selvityksen mukaan ministeriön toiminta taiteen ja kulttuurin alalla Venäjän kanssa perustuu Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välille vuonna 1992 tehtyyn sopimukseen yhteistyöstä kulttuurin, opetuksen ja taiteen alalla (SopS 100/1992). Sopimus sisältää selvityksen mukaan artikloja muun muassa elokuva-alan, teattereiden ja musiikkilaitosten, luovan työn ja muiden kansalaisjärjestöjen välisistä suorista yhteyksistä ja omatoimisesta yhteistyöstä sekä kansalaisten välisestä yhteistyöstä.

Mainitun sopimuksen nojalla ministeriö on vuonna 2005 tehnyt Venäjän federaation kulttuuri- ja joukkoviestintäministeriön kanssa kulttuurin ja taiteen alan sopimuksen. Sen mukaan ministeriöt muun muassa ylläpitävät ja kehittävät suomalais-venäläistä kulttuurifoorumitoimintaa edistämisen tehokkaan yhteistyön kehittymistä molempien maiden kulttuurialan toimijoiden ja hallintojen välille.

Ministeriö kertoo, että suomalais-venäläinen kulttuurifoorumitoiminta käynnistyi vuonna 2000. Toiminnan tavoitteena on ministeriön mukaan alusta alkaen ollut edistää Suomen ja Venäjän välistä kulttuuriyhteistyötä niin ruohonjuuritasolla kuin alueellisesti ja valtiollisestikin. Tavoitetta on toteutettu vuoden kestävässä yhteistyökumppaninhakuprosessissa, joka on huipentunut vuorovuosin Suomessa tai Venäjällä järjestettävään foorumitapahtumaan.

Ministeriö toteaa, että se vastaa kulttuuripoliittisista ja kulttuurialan yhteistyön edistämiseen tähtäävistä suhteista Venäjän federaation kulttuuriministeriön kanssa. Ministeriö valmistelee foorumitoimintaa tiiviissä yhteistyössä ulkoministeriön kanssa. Suomen Moskovan-suurlähettiläs ja lähetystön kulttuurineuvos ovat selvityksen mukaan ottaneet paikan päällä osaa tapahtumaan, ja siellä käytäviin Suomen ja Venäjän kulttuuriministeriöiden välisiin keskusteluihin sekä Suomen ja Venäjän foorumityöryhmien yhteiskokoukseen, jossa arvioidaan foorumitapahtuman toteutusta ja päätetään seuraavan tapahtuman järjestämistehtävistä ja aikataulusta. Foorumitapahtuman avajaisissa on ministeriön mukaan luettu Suomen tasavallan presidentin ja Venäjän

federaation presidentin kirjallinen tervehdys vuodesta 2007 lähtien. Ministeriö kutsuu suomalaisen foorumityöryhmän kokouksen vuosittain koolle ja valmistelee yhteistyössä Venäjän kulttuuriministeriön kanssa maiden välisen foorumityöryhmien yhteiskokouksen.

Yli kaksikymmenvuotisen toimintansa aikana kulttuurifoorumista on ministeriön mukaan muodostunut dynaaminen yhteistoiminnan muoto, joka on tarjonnut vuosittain uusia tapoja edistää kulttuurisektorin toimijoiden välistä suoraa yhteistyötä ja mahdollistanut sekä kansalaisten että hallintojen välisen vuoropuhelun muuttuvassa toimintaympäristössä.

Ministeriö kertoo selvityksessään, että SVS on kulttuurifoorumitapahtuman vastuullinen toteuttaja. Seura vastaa foorumin käytännön valmisteluista ja toteutuksesta, tiedottamisesta, foorumin kotisivujen ja sosiaalisen median ylläpidosta sekä yhteistyökumppanihausta. Ministeriön seuralle foorumitapahtuman toteuttamiseen myöntämällä avustuksella saa kattaa tekniseen valmisteluun liittyviä matkakustannuksia, simultaani- ja vuorotulkkien palkkoja ja matkakuluja, seminaareissa esiintyvien suomalaisten alustajien ja asiantuntijoiden palkkioita ja majoituskuluja, tapahtumasta aiheutuvia tiedotus- ja markkinointikuluja Suomessa, kokoustila- ja ruokailukuluja, tapahtuman valmisteluun osallistuvan henkilökunnan henkilöstökuluja, tapahtumasta aiheutuvia järjestelykuluja, hallinto- ja taloushallintokuluja Suomessa sekä korkeakouluharjoittelijoiden palkkakuluja ja toimitilakuluja. Lisäksi avustusta saa käyttää foorumitapahtumassa syntyneiden hankkeiden starttirahoitukseen, jolle opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut edelleenjakamisluvan.

Valtionavustuksella tarkoitetaan valtionavustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Lain esitöissä todetaan, että valtionavustukseen liittyy avustamisen tarkoitus ja suorituksen tuenluontoisuus sekä niiden toteuttaminen antamalla avustuksen saajalle valtion varoista rahoitusta. Rahoituksen antaminen tarkoittaa tällöin rahan tai muun välittömästi rahoitusomaisuudeksi luettavan omaisuuden siirtämistä saajalle. Valtionavustuksen tunnistaminen ja erottaminen muista toimenpiteistä on käytännössä tärkeää sen varmistamiseksi, että kuhunkin toimenpiteeseen sovelletaan vaikeuksitta siihen sovellettavaksi tulevaa normistoa (HE 63/2001 vp, s. 27/II).

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 5 §:n 3 momentin mukaan menot jaetaan valtion talousarviossa niiden laadun mukaan kulutusmenoihin, siirtomenoihin, sijoitusmenoihin ja muihin menoihin.

Mainitun momentin mukaan menoista luetaan kulutusmenoihin muun muassa tavaroiden ja palvelusten ostomenot (1 kohta). Siirtomenoihin puolestaan luetaan muun muassa yleishyödyllisille yhteisöille maksettavat valtionavut (2 kohta).

Kulutusmenot ovat menoja, joiden välittömänä vastikkeena valtio saa varainhoitovuonna käytettäviä tuotannontekijöitä, kuten työpanosta, tavaroita ja palveluksia. Siirtomenot ovat puolestaan menoja, joista valtio ei saa välitöntä vastiketta kuten rahaa, tavaraa tai palvelusta siirron ajalta (ks. esim. valtiovarainministeriön [verkkosivut](#)).

Ministeriön selvityksessä kuvattu kulttuurifoorumitoiminnan valtioidenvälinen perusta sekä ministeriön ja SVS:n välinen työnjako tuon toiminnan järjestämisessä viittaavat mielestäni siihen, että seura toimii yhteistyössä pikemminkin vastikkeellisen palvelun tarjoajana kuin vastikkeetoman avustuksen saajana. Kulttuurifoorumitoiminta pohjaa selvityksen mukaan Suomen ja Venäjän valtioiden hallitusten ja maiden kulttuuriministeriöiden välisiin sopimuksiin kulttuurialan yhteistyöstä. Kulttuurifoorumin [verkkosivuilla](#) kerrotaan, että ministeriö ohjaa kulttuurifoorumitoimintaa Suomessa. Se kutsuu suomalaisen foorumityöryhmän kokouksen koolle ja valmistelee yhteistyössä Venäjän kulttuuriministeriön kanssa maiden välisen foorumityöryhmien yhteiskokouksen, jossa arvioidaan foorumitapahtuman toteutusta ja päätetään seuraavan tapahtuman järjestämistehtävistä ja aikataulusta. Ministeriöllä vaikuttaa siis tällä perusteella olevan suomalais-venäläisessä foorumitoiminnassa sillä tavalla perustavanlaatuinen ja elimellinen rooli, että foorumitoiminnan muodostaman yhteiskunnallisen hyödykkeen omistajana on nähdäkseni pidettävä ministeriötä eikä SVS:aa.

Edellä todetun perusteella kulttuurifoorumitoiminnassa ei - hankerahoitusta kenties lukuun ottamatta - vaikuta olevan kyse SVS:n tarpeista lähtöisin olevasta itsenäisestä kansalaisjärjestötoiminnasta, jonka toteuttamiseen SVS tarvitsee valtiolta vastikkeetonta avustusta eikä valtionavustus tästä syystä vaikuta olevan oikea foorumin käytännön järjestelyistä aiheutuvien kulujen rahoitusmuoto. Ministeriön ja SVS:n yhteistyö kulttuurifoorumitoiminnassa näyttäytyy käytettävissäni olevan aineiston valossa pikemminkin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1398/2016, jäljempänä hankintalaki) tarkoitettujen hankintayksikön ja palveluntarjoajan väliseltä yhteistyöltä.

Ministeriön selvityksen ja SVS:n [verkkosivujen](#) mukaan suomalais-venäläinen kulttuurifoorumitoiminta on keskeytetty keväällä 2022. Tästä syystä minulla ei ole aihetta puuttua ministeriön ja SVS:n väliseen yhteistyöhön kulttuurifoorumitoiminnassa eikä sen rahoitukseen muutoin kuin toteamalla, että mikäli kulttuurifoorumitoimintaa tulevaisuudessa tässä muodossa jatketaan, on ministeriön syytä selvittää erikseen tarve menetellä foorumitoiminnan käytännön järjestelyjen rahoituksessa valtionavustuslain menettelysäännösten sijaan siten, kuin hankintalaissa säädetään.

5 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä mainitut käsitykseni opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Taru Kuosmanen