

**Ympäristöministeriön
harkinnanvaraiset
valtionavustukset
Vapaa Vuotos -liikkeelle**

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 135/2006

Ympäristöministeriön
harkinnanvaraiset valtionavustukset
Vapaa Vuotos -liikkeelle



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 155/54/05
27.9.2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen ympäristöministeriön Vapaa Vuotos -liikkeelle myöntämiä harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään ympäristöministeriölle ja Vapaa Vuotos -liikkeelle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Ympäristöministeriön tulee erikseen ilmoittaa tarkastusvirastolle 31.12.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tarkastuskertomuksen luvussa 4 esitetyn valtionavustuksen takaisinperintää koskevan kannanoton johdosta.

Ylijohtaja



Vesa Jatkola

Ylitarkastaja



Tuula Näätänen

Asiasanat:

Valtionavustus, Vapaa Vuotos -liike, ympäristöministeriö

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	9
1 JOHDANTO	11
2 TARKASTUSASETELMA	12
2.1 Tarkastuksen tavoitteet ja tarkastuskysymykset	12
2.2 Aineisto ja menetelmät	12
3 TARKASTUSHAVAINNOT	14
3.1 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset	14
3.1.1 Avustettava toiminta ja määrärahat	14
3.1.2 Säädökset	14
3.2 Vapaa Vuotos -liikkeen valtionavustukset	16
3.2.1 Vapaa Vuotos -liike valtionavustuksen hakijana	16
3.2.2 Valtionavustuksen hakeminen	17
3.2.3 Valtionavustusten myöntäminen	24
3.2.4 Myönnetyt valtionavustukset	30
3.2.5 Vapaa Vuotos -liikkeen kirjanpitovelvollisuus	31
3.2.6 Valtionavustusten käyttö	33
3.2.7 Valtionavustusten käytön seuranta ja valvonta	44
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	50
LÄHTEET	54
LIITE	56

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN HARKINNANVARAISET VALTIONAVUSTUKSET VAPAA VUOTOS -LIIKKEELLE

Ympäristöministeriö on myöntänyt Vuotos -altaan rakentamista vastustavalle Vapaa Vuotos -liikkeelle harkinnanvaraista valtionavustusta toiminnan tehostamiseen vuosina 1996–2002 yhteensä 51.683,22 euroa. Tarkastuksessa on selvitetty, onko valtionavustusten myöntäminen, maksaminen sekä käytön seuranta ja valvonta hoidettu säännösten mukaisesti, ja onko Vapaa Vuotos -liike käyttänyt valtionavustuksia säännösten mukaisesti ja myöntöehtoja noudattaen.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtionavustukset on myönnetty puutteellisiin hakemuksiin ja selvityksiin perustuen. Ympäristöministeriö ei ollut vaatinut riittäviä selvityksiä hakemusten liitteiksi. Teknisesti päätökset olivat säädösten mukaisia ja päätöksiin oli kirjattu riittävät ehdot valtionavun myöntämiselle. Vuosien 1996–2000 päätöksiin olisi tullut kirjata ajallinen rajoite valtionavustuksen käytölle.

Valtionavustuksen käytön tarkastamista vaikeutti se, että Vapaa Vuotos -liike oli laiminlyönyt kirjanpitovelvollisuutensa. Liikkeen kirjanpitoaineisto oli kuitenkin pääosin tallessa. Tarkastuksen perusteella voitiin todeta liikkeen käyttäneen valtionavustuksen hakemaansa tarkoitukseen. Valtionavustuksen käytössä ei ole syllistytty tahallisiin väärinkäytöksiin.

Vapaa Vuotos -liike on rekisteröimätön yhdistys, mistä johtuen se ei voi tehdä sopimuksia eikä hankkia varallisuutta. Vapaa Vuotos -liikkeelle yhden henkilön palkkauksesta aiheutuneiden kulujen ei tarkastuksessa katsottu olevan valtionavustukseen hyväksyttäviä menoja. Menot kuuluivat toiselle yhteisölle.

Tarkastuksessa havaittiin, että Vapaa Vuotos -liikkeellä ei ole ollut kaikkina vuosina riittävästi valtionavustukseen hyväksyttäviksi katsottavia menoja. Vuosien 1996, 1997 ja 1999 osalta arviota vaikeuttaa se, ettei kaikkia Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n Vapaa Vuotos -liikkeelle korvaamia Vuotos -soudusta aiheutuneita kuluja voitu enää todentaa.

Menojen vähäisyyttä selittää osaksi se, ettei liikkeeltä ole kustannusten säästämiseksi juuri laskutettu matkakuluja, vaikka toimintaa on ollut runsaasti laajalla alueella. Myös puhelinkulut on jätetty veloittamatta. Toiminta on myös muutoin ollut säästävää.

Ympäristöministeriö on laiminlyönyt valtionavustuksen käytön valvonnan. Ministeriö ei valvonut myöskään asettamiaan avustuspäätösehtoja.

Vapaa Vuotos -liike on vuosittain toistuvasti rikkonut valtionavustuspäätösehtoja laiminlyömällä kirjanpitovelvollisuutensa ja jättämällä päätösehdoissa mainitut asiakirjat toimittamatta. Näin ollen takaisinperinnän edellytykset ovat olemassa vuosina 1996–2001 myönnettyjen valtionavustusten osalta. Vuoden 2002 valtionavustuspäätöksessä on lisäksi asetettu maksettavalle valtionavustukselle enimmäisraja, joka on ylitetty.

Ympäristöministeriön vuosina 1996–2001 Vapaa Vuotos -liikkeelle myöntämiä valtionavustuksia koskevissa valtionavustuspäätöksissä todetaan, että mikäli päätösehtoja ei noudateta, on valtionavustus palautettava. Ympäristöministeriö voi erityisestä syystä myöntää palautusvelvollisuudesta vapautuksen tai helpotuksen tai antaa maksun lykkäyksen. Tarkastusvirasto katsoo, että ympäristöministeriön on harkittava takaisinperintää vuosien 1996–2001 osalta.

Vuoden 2002 valtionavustuksesta valtionapuviranomainen on valtionavustuslain nojalla velvoitettu perimään liikaa maksetun osuuden takaisin. Muilta osin vuotta 2002 koskeva takaisinperintä on valtionapuviranomaisen harkittavissa. Tarkastusvirasto katsoo, että vuodelta 2002 on liikaa maksettu osa valtionavustuksesta perittävä korkoineen takaisin.

MILJÖMINISTERIETS AV PRÖVNING BEROENDE STATSUNDERSTÖD ÅT ”VAPAA VUOTOS” -RÖRELSEN

Miljöministeriet har åt Vapaa Vuotos (Fria Vuotos) -rörelsen, som motsätter sig byggandet av Vuotos -bassängen, beviljat av prövning beroende statsunderstöd totalt 51 683,22 euro till stöd för verksamheten 1996–2002. Med revisionen har utretts huruvida beviljandet och utbetalningen av statsunderstödet samt uppföljningen och övervakningen av användningen har skett i enlighet med bestämmelserna, och huruvida Vapaa Vuotos -rörelsen har använt statsunderstöden i enlighet med bestämmelserna och så att villkoren för beviljandet har blivit uppfyllda.

Vid revisionen konstaterades att statsunderstöden har beviljats på basis av bristfälliga ansökningar och utredningar. Miljöministeriet har inte fordrat tillräckliga utredningar som bilagor till ansökningarna. Från teknisk synpunkt var besluten i enlighet med bestämmelserna och i besluten hade inskrivits tillräckliga villkor för beviljande av statsunderstöd. I besluten åren 1996–2000 borde ha intagits en tidsmässig begränsning av hur statsunderstödet får användas.

Granskningen av hur statsunderstöden har använts försvårades av att Vapaa Vuotos -rörelsen hade försummat sin bokföringsskyldighet. Rörelsens bokföringsmaterial fanns ändå huvudsakligen sparad. På basis av revisionen kunde konstateras att rörelsen hade använt understöden för de ändamål för vilka de hade sökts. I användningen av statsunderstöden har man inte gjort sig skyldig till uppsåtligt missbruk.

Vapaa Vuotos -rörelsen är en icke-registrerad förening, varför den inte kan ingå avtal eller förvärva egendom. De kostnader som Vapaa Vuotos -rörelsen har haft för att anställa en person ansågs vid revisionen inte vara sådana utgifter som kan godtas för statsunderstöd. Utgifterna ankom på en annan sammanslutning.

Vid revisionen konstaterades att Vapaa Vuotos -rörelsen inte under alla år har haft tillräckligt med utgifter som kan anses godtagbara för statsunderstöd. I fråga om åren 1996, 1997 och 1999 försvåras bedömningen av att alla de utgifter som Finlands

naturskyddsförbundet rf har ersatt åt Vapaa Vuotos -rörelsen för evenemanget ”Vuotos -rodden” inte längre kunde verifieras.

Att utgifterna är små förklaras delvis av att i kostnadsinbesparingssyfte av rörelsen inte just har fakturerats resekostnader, trots att livlig verksamhet har bedrivits på vidsträckt område. Inte heller telefonkostnader har debiterats. Verksamheten har också i övrigt kännetecknats av sparsamhet.

Miljöministeriet har försummat övervakningen av hur statsunderstödet har använts. Ministeriet har inte heller övervakat de villkor som det har uppställt vid beslutet om understöd.

Vapaa Vuotos -rörelsen har årligen upprepat brutit mot villkoren för statsunderstöd genom att försumma sin bokföringsskyldighet och underlåta att leverera de i beslutsvillkoren nämnda handlingarna. Sålunda existerar förutsättningar för återkrav av de statsunderstödet som har beviljats för åren 1996–2001. I 2002 års beslut om statsunderstöd har dessutom för understödet uppställts en maximigräns, som har överskridits.

I de beslut om statsunderstöd som gäller understöd som miljöministeriet har beviljat åt Vapaa Vuotos -rörelsen åren 1996–2001 konstateras, att ifall beslutsvillkoren inte iakttas, bör statsunderstödet återbetalas. Miljöministeriet kan av särskilda skäl bevilja befrielse från återbetalningsskyldigheten eller lindringar eller medge framskjutning av betalningen. Revisionsverket anser att miljöministeriet bör överväga återkrav i fråga om åren 1996–2001.

I fråga om statsunderstödet år 2002 är statsunderstödsmyndigheten enligt statsunderstödslagen skyldig att återkräva den del som har betalats för mycket. Till övriga delar kan återkrav gällande år 2002 övervägas av statsunderstödsmyndigheten. Revisionsverket anser att det alltför stora statsunderstödet som har betalats år 2002 bör återkrävas jämte ränta.

1 JOHDANTO

Vuotoksen tekoaltaan rakentaminen on ollut eri tavoin vireillä jo 1950-luvulta lähtien. Viimeksi vuonna 1992 Kemijoki Oy jätti Pohjois-Suomen vesioikeudelle hakemuksen altaan ja voimalaitoksen rakentamiseksi. Vesioikeus antoi 29.2.2000 luvan tekoaltaan ja voimalaitoksen rakentamiseen sekä vesistön säännöstelyyn. Vesioikeuden päätöksestä tehtyjen valitusten johdosta 14.6.2001 Vaasan hallinto-oikeus kumosi päätöksen ja hylkäsi lupahakemuksen. Korkein hallinto-oikeus pysytti 18.12.2002 hallinto-oikeuden päätöksen voimassa.

Tekoaltaan vastustamiseksi syntyi kansanliikkeitä jo 1970-luvulla. Ne järjestäytyivät kuntakohtaisiksi Vuotos -toimikunniksi. Toimikunnat ja sittemmin mukaan tulleet uudet toimijat yhdistyivät rekisteröimättömäksi Vapaa Vuotos -liikkeeksi 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa. Ympäristöministeriö on vuosina 1996–2002 myöntänyt harkinnanvaraista valtionavustusta Vapaa Vuotos -liikkeelle yhteensä 51.683,22 euroa.

Oikeuskanslerinvirastossa on ollut tutkittavana 19.2.2005 päivätty kantelu asiassa, joka koskee ympäristöministeriön Vapaa Vuotos -liikkeelle myöntämiä harkinnanvaraisia valtionavustuksia. Kantelussa muun muassa pyydetään tutkimaan ympäristöministeriön Vapaa Vuotos -liikkeelle vuosina 1996–2002 myöntämät harkinnanvaraiset valtionavustukset liikkeen toiminnan tukemiseen.

Oikeuskansleri on pyytänyt kirjeellään 2.11.2005 (dnro 513/1/05) valtionalouden tarkastusvirastoa (jatkossa myös tarkastusvirasto) harkitsemaan, onko sillä mahdollisuuksia ottaa asia selvittääkseen. Asiaa koskevien asiakirjojen perusteella tarkastusvirasto päätti tehdä asiaa koskevan tarkastuksen. Tarkastusvirasto on kirjeellään 15.11.2005 (dnro 401/34/05) ilmoittanut päätöksestään oikeuskanslerille. Tarkastusaihe päätettiin ottaa vuoden 2006 tarkastussuunnitelmaan.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TARKASTUKSEN TAVOITTEET JA TARKASTUSKYSYMYKSET

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää ympäristöministeriön vuosina 1996–2002 Vapaa Vuotos -liikkeelle myöntämiä valtionavustuksia, niiden käyttöä ja valvontaa. Tarkastuksessa pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko valtionavustusten hallinnoinnissa noudatettu säännöksiä eli onko valtionavustusten myöntäminen ja maksaminen sekä käytön seuranta ja valvonta hoidettu säännösten mukaisesti?
2. Onko Vapaa Vuotos -liike käyttänyt valtionavustuksia säännösten mukaisesti ja muutenkin noudattanut myöntöehtoja?

Tarkastuksessa on selvitetty Vapaa Vuotos -liikkeelle myönnettyjen valtionavustusten myöntöedellytyksiä ja -perusteita, myöntöehtoja ja näiden ehtojen noudattamista sekä valtionavustuksen käyttöä, käytön seurantaa ja valvontaa.

2.2 AINEISTO JA MENETELMÄT

Tarkastuksen pääasiallisena lähteenä on käytetty Vapaa Vuotos -liikkeelle myönnettyjä harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskevaa asiakirja-aineistoa (muun muassa hakemukset, myöntöpäätökset, käyttöä koskevat asiakirjat), Vapaa Vuotos -liikkeen kirjanpitoaineistoa sekä valtionavustuksia yleisesti koskevaa asiakirja-aineistoa. Käytettävissä on ollut myös oikeuskanslerin ratkaisu 15.11.2004 (dnro 1435/1/03) Vapaa Vuotos -liikkeen valtionavustuksia koskevaan kanteluun 18.12.2003 sekä oikeuskanslerin hankkimat selvitykset edellä mainittuun kanteluun.

Kirjallista aineistoa on täydennetty haastatteluilla ympäristöministeriössä sekä haastatteleamalla Vapaa Vuotos -liikkeen edustajaa. Lisäksi suoritettiin tarkastuskäynti Vapaa Vuotos -liikkeeseen. Ym-

päristöministeriössä haastateltiin valtionavustuspäätöksistä vastavia virkamiehiä.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Tuula Näätänen. Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäällikkö Timo-Veli Sälli ja tarkastusjohtaja Jarmo Soukainen. Tarkastuskertomusluonnoksesta on pyydetty palautetta Vapaa Vuotos -liikkeeltä ja ympäristöministeriöltä. Tarkastuskertomusluonnoksen perusteella käytiin suullinen palautekeskustelu Vapaa Vuotos -liikkeessä 25.8.2006. Saadut palautteet on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 YMPÄRISTÖMINISTERIÖN HARKINNANVARAISET VALTIONAVUSTUKSET

3.1.1 Avustettava toiminta ja määrärahat

Ympäristöministeriö myöntää harkinnanvaraisia valtionavustuksia muun muassa valtakunnalliseen ympäristöjärjestötoimintaan, saaris-toalueiden jätehuoltoon, virkistysalueiden hankintaan sekä asunto- ja rakennusalan järjestöille niiden tekemään valistus- ja neuvontatyöhön.

Valtion talousarviossa oli vuosina 1996–2000 myönnetty tarkoitusta varten vuosittain keskimäärin 1,3 miljoonan euron määräraha (vuosina 1996–1998 momentti 35.01.61 Eräät avustukset, vuosina 1999–2000 momentti 35.99.65 Eräät avustukset). Vuosina 2001–2002 määräraha oli keskimäärin 1,6 miljoonaa euroa vuodessa (momentti 35.99.65 Eräät avustukset). Kyseessä oli 3-vuotinen siirtomääräraha lukuun ottamatta vuotta 1996, jolloin se oli 2-vuotinen.

Vuosina 1996–1997 määrärahaa sai momentin perustelujen mukaan käyttää muun muassa avustuksien maksamiseen valtakunnallisille luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöille niiden toimintaedellytysten turvaamiseksi sekä kestävää kehitystä edistävien projektiluonteisten hankkeiden tukemiseen. Vuosien 1998–2001 määrärahaa sai lisäksi käyttää ympäristökasvatusta ja -valistusta edistävien projektiluonteisten hankkeiden tukemiseen. Vuoden 2002 määrärahaa sai lisäksi käyttää kulttuuriympäristön vaalimista edistävien valtakunnallisesti merkittävien projektiluonteisten hankkeiden tukemiseen sekä luonnontieteellisille seuroille luonnon monimuotoisuuden seurantaan tukevien selvitysten ja raporttien laatimiseksi.

3.1.2 Säädökset

Ympäristöministeriön harkinnanvaraisten valtionavustusten myöntämisessä noudatetaan valtionavustuslakia (688/2001). Lakia sovel-

letaan valtion talousarvioon otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista myönnettävään valtionavustukseen. Laissa säädetään niistä perusteista ja menette-lyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia. Laissa ei säädetä, mihin toimintoihin tai hankkeisiin valtionavustusta myön- netään. Tästä säädetään muussa lainsäädännössä ja päätetään valtion talousarviossa.¹

Valtionavustuslaki tuli voimaan 1.9.2001. Ennen valtionavustus- lain voimaantuloa ei Suomessa ollut harkinnanvaraisen valtionavus- tuksen myöntämisen edellytyksiä, hakemista, myöntämiseen liitty- viä valtionapuviranomaisen päätöksentekoa, maksamista, valtion- avustuksen käyttöä ja käytön valvontaa, palauttamista ja takaisinpe- rintää sekä niihin liittyviä korkoseuraamuksia koskevaa yleistä lain- säädäntöä. Yleisesti sovellettavana normistona on ollut ainoastaan valtioneuvoston päätös valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyk- siksi (490/1965) (jatkossa myös yleismääräyspäätös), joka on lain- säädäntöön nähden toissijainen ja sellaisenakin välittömästi ainoas- taan valtion viranomaisia velvoittava.²

Valtionavustuslailla kumottiin yleismääräyspäätös. Ennen valtionavustuslain voimaantuloa myönnetyn valtionavustuksen käy- tössä ja käytön valvonnassa, palauttamisessa ja takaisinperinnässä sekä sitä koskevassa muutoksenhaussa noudatetaan valtionavustuk- sen myöntämisaikojen voimassa olleita säännöksiä sekä valtionavustuslainsäädännössä asetettuja ehtoja.

Yleismääräyspäätös ja valtionavustuslaki ovat luonteeltaan ylei- siä ja toissijaisia. Niissä ei säädetty eikä säädetä siitä, mihin hank- keeseen tai toimintaan valtionavustusta voidaan myöntää. Kun muussa laissa tai asetuksessa tai valtioneuvoston päätöksessä ei ole toisin säädetty, tulee noudattaa näitä yleisiä ja toissijaisia säädöksiä avustuksen hakemisesta, myöntämisestä, maksamisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta. Avustuksen ollessa harkinnanvarainen, jää asianomaisen valtionapuviranomaisen harkittavaksi, myönnetäänkö avustusta ja myönteisessä tapauksessa, kuinka paljon sitä myönne- tään.³

¹ HE 63/2001 vp.

² HE 63/2001 vp.

³ Oikeuskanslerin ratkaisu 15.11.2004 (dnro 1435/1/03).

3.2 VAPAA VUOTOS -LIIKKEEN VALTIONAVUSTUKSET

3.2.1 Vapaa Vuotos -liike valtionavustuksen hakijana

Oikeuskansleri on ottanut ratkaisussaan 15.11.2004 (dnro 1435/1/03) kantaa Vapaa Vuotos -liikkeeseen valtionavustuksen hakijana. Oikeuskansleri toteaa, että kysymyksellä Vapaa Vuotos -liikkeen oikeudellisesta luonteesta ja asemasta on merkitystä sen vuoksi, että yhdistyslain (503/1989) 58 §:n 1 momentin mukaan rekisteröimätön yhdistys ei voi saada nimiinsä oikeuksia tai tehdä sitoumuksia. Oikeuskirjallisuudessa⁴ on todettu, että julkisista varoista ei yleensä anneta avustuksia rekisteröimättömille yhdistyksille.

Oikeuskanslerin mukaan kansalaisliikkeen oikeudellinen asema ratkennee viime kädessä objektiivisten tunnusmerkkien mukaan. Yhteenliittymän omassa piirissä vallitsevalla käsityksellä ei tässä suhteessa ole ratkaisevaa merkitystä, joskin sillä on todistusvaikutus. Jotta yhteenliittymää sääntöjen puuttuessa voidaan pitää rekisteröimättömänä yhdistyksenä, sillä tulisi olla aatteellinen tarkoitus ja vakiintuneet toimintamuodot.

Oikeuskanslerin saaman selvityksen mukaan Vapaa Vuotos -liike on ilmaissut olevansa riippumaton ympäristönsuojelutyötä tekevä kansalaisjärjestö, jonka tarkoituksena on estää Vuotoksen tekoaltaan rakentaminen. Se osallistuu kaikkeen Vuotosta koskevaan ja sivuvaan toimintaan kuten vesioikeus- ja muihin prosesseihin, järjestää tilaisuuksia ja tapahtumia, tiedottaa jne. Liikkeellä ei ole sääntöjä, hallitusta, kirjanpitolain (1336/1997) mukaista kirjanpitoa eikä tilintarkastusta. Myös ympäristöministeriö on pitänyt sitä ympäristönsuojelujärjestönä.

Oikeuskansleri toteaa, että kun otetaan huomioon, että Vapaa Vuotos -liikkeellä on selkeä tarkoitus ja sen toteuttamiseksi vakiintuneita toimintatapoja, ei ole ollut perusteetonta pitää yhteenliittymää valtionavustusasiaa käsiteltäessä rekisteröimättömänä yhdistyksenä, jolle avustusta oli muiden edellytysten täytyessä voitu myöntää, joskin toisenlaisenkin johtopäätöksen tueksi voidaan esittää perusteita. Rekisteröimättömyys sekä muun muassa kirjanpidon

⁴ Halila & Tarasti, s. 552.

laiminlyönti sekä tilintarkastajien ja tilintarkastuksen puuttuminen ovat kuitenkin sellaisia seikkoja, jotka olisivat oikeuskanslerin mukaan antaneet aiheutta erityiseen varovaisuuteen valtionavustusasioiden käsittelyssä.

Oikeuskansleri on edellä mainitussa ratkaisussaan ottanut kantaa myös Vapaa Vuotos -liikkeen toiminnan laillisuuteen. Ratkaisussa todetaan, että valtionavustusasian käsittelyssä huomioon otettava näkökohta on myös se yhdistyslain 1 §:stä johtuva vaatimus, että yhdistyksen tarkoitus ei ole lain tai hyvien tapojen vastainen. Vaatimus koskee myös rekisteröimättömästä yhdistyksestä, koska yhdistyslain 59 § 3 momentin mukaan rekisteröimättömään yhdistykseen on sovellettava muun muassa, mitä lain 1 §:ssä säädetään. Siitä, että Vapaa Vuotos -liike on vastustanut Kemijoki Oy:n voimassa olevan lainsäädännön nojalla ajamia pyrkimyksiä Vuotoksen allashankkeen toteuttamiseksi, ei seuraa, että toiminta olisi katsottava lainvastaiseksi. Hankkeen vastustaminen edellyttää kuitenkin laillisten toimintatapojen noudattamista silloinkin, kun vastustaminen tapahtuu tärkeiksi koettujen luonnon- ja ympäristönsuojelullisin perustein.

3.2.2 Valtionavustuksen hakeminen

Vuosien 1996–2001 hakemukset

Vuosien 1996–2001 valtionavustuksiin sovelletaan valtioneuvoston päätöstä valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi. Päätöksessä on todettu, että valtionavustus myönnetään ainoastaan hakemuksesta, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Hakemuksessa on hakijan nimen, kotipaikan ja osoitteen ohella vaadittava selvitettäväksi, jollei se avustamisen tarkoituksesta johtuen tai muista erityisistä syistä ole ilmeisen tarpeetonta:⁵

1. kenen toimesta ja miten valtionavustus aiotaan käyttää tarkoitukseensa
2. milloin avustusta haetaan eri tarkoituksiin ja niiden keskinäinen tärkeysjärjestys

⁵ VNp valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi (490/1965) 2 §:n 1 momentti ja 3 §:n 1 momentti.

3. mitä muita varoja aiotaan käyttää tarkoitukseen
4. minkä ajan kuluessa ja millaisissa erissä avustus on suunniteltu käytettäväksi
5. ne seikat, joiden toteutumista, rahoitusta lukuun ottamatta, avustuksen käyttäminen edellyttää, mutta jotka eivät ole hakijan määrättävissä
6. jos muu hakija kuin kunta, kuntainliitto tai seurakunta on viiden edellisen vuoden aikana saanut avustusta tai avustuslainaa valtiolta, kunnalta tai seurakunnalta, kunkin avustuksen ja lainan osalta erikseen niiden myöntäjä, myöntämisaika, määrä, käyttö-tarkoitus ja käytetty määrä.

Tarkastuksessa havaittiin, että Vapaa Vuotos -liike on vuosina 1996–2001 hakenut vapaamuotoisella hakemuksella valtionavustusta tehostamaan liikkeen toimintaa. Hakemuksista käy ilmi, kenen toimesta ja miten valtionavustus aiotaan käyttää tarkoitukseensa. Hakemuksista ei käy ilmi, minkä ajan kuluessa ja millaisissa erissä avustus on suunniteltu käytettäväksi. Hakemuksissa ei mainita, onko liike saanut viiden edellisen vuoden aikana avustusta tai avustuslainaa valtiolta, kunnalta tai seurakunnalta.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei ympäristöministeriö ollut vaatinut liikkeeltä selvityksiä avustuksen ajallisesta käytöstä eikä selvitystä siitä, onko liike saanut avustusta viiden edellisen vuoden aikana. Tarkastuksessa ei ilmennyt perusteita ministeriön menettelylle.

Tarkoitukseen käytettävistä muista varoista on maininta vuosia 1997, 1998 ja 1999 koskevissa hakemuksissa. Hakemuksissa todetaan, että rahoitus on hoidettu lähes omin varoin, lahjoituksina on saatu jonkin verran ja Suomen luonnonsuojeluliitto ry on maksanut liikkeen edustajan kulukorvauksia lähinnä puhelin- ja kopiokuluista useana vuonna. Lahjoitusten tai kulukorvausten määrää ei hakemuksissa mainita.

Yleismääräyspäättöksen 3 §:n 2 momentin mukaan, jos hakijana on muu yhteisö kuin kunta, kuntainliitto tai seurakunta, ja jollei yhteisön sääntöjä vaadita esitettäväksi, on hakemuksessa vaadittava selvitettäväksi, mikäli pidetään tarpeellisena, edellä mainittujen seikkojen lisäksi muun muassa:

1. yhteisön oikeuskelpoisuus, perustamisvuosi ja tilikausi
2. yhteisön sääntöjen mukaisesti yhteisön tarkoitus ja sen toiminnan laatu sekä ketkä ovat oikeutetut kirjoittamaan yhteisön nimen
3. yhdistyksen osalta, miten yhdistyksen varat on käytettävä, kun yhdistys purkautuu tai se lakkautetaan.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei ympäristöministeriö ollut vaatinut esitettäväksi Vapaa Vuotos -liikkeen mahdollisia sääntöjä. Ministeriö ei ollut vaatinut myöskään selvitystä liikkeen oikeuskelpoisuudesta, perustamisvuodesta eikä tilikaudesta. Liikkeen toiminnan loppumisen varalta ei vaadittu selvitystä siitä, miten varat tuolloin käytetään. Liikkeen tarkoitus ja toiminnan laatu käyvät ilmi hakemuksista.

Vuosien 1996–2001 hakemuksiin liitettävät selvitykset

Valtioneuvoston päätöksessä valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi on säädetty hakemukseen vaadittavista selvityksistä. Päätöksen 4 §:n 1 momentin mukaan, milloin valtionavustuksen myöntämiseksi muulle yhteisölle kuin kunnalle, kuntainliitolle tai seurakunnalle on tarpeen selvittää hakijana olevan yhteisön toiminnan tosiasiallista laatua ja laajuutta, hakemukseen on vaadittava liitettäväksi yhteisön toimintakertomus tai muu selostus edelliseltä toimintakaudelta.

Yleismääräyspäätöksen 5 §:n 1 momentin mukaan, mikäli myönnettäessä valtionavustusta yhteisölle on otettava huomioon sen taloudellinen asema, hakemukseen on vaadittava liitettäväksi ainakin yhteisön tilinpäätöstaseet ja tilintarkastajien lausunto edelliseltä tilikaudelta sekä tarvittaessa sellainen lisäselvitys, että hakemusasiakirjoista ilmenevät yhteisön kaikki varat ja velat, tarpeen mukaan eriteltyinä.

Myöntävä viranomaisella voi siinä tapauksessa, että yhteisö ei ole hakemusten jättöaikaan mennessä saanut valmiiksi tilinpäätöstään tai käytettäväkseen tilintarkastajien lausuntoa, suostua siihen, että puuttuvat selvitykset toimitetaan myöhempään määräpäivään mennessä. Sitä ennen avustusta ei ole myönnettävä muuten kuin ennakona ja niin, että edellä tässä momentissa mainittujen selvitysten si-

jasta ensin mainittuun määräaikaan mennessä toimitetaan viranomaisen tarpeelliseksi katsoma selvitys.⁶

Hakemukseen, jossa yhteisö pyytää valtionavustusta säännöissä määrätyn toimintansa tai sen osan tukemiseksi, on vaadittava liitettyväksi ainakin toimintasuunnitelma talousarvioineen sille yhteisön tilivuodelle, jonka toimintaan avustus aiotaan käyttää. Talousarvioon on vaadittava toimintahaaroittain ja riittävästi eriteltyinä merkittäväksi, paljonko varoja arvioidaan eri tarkoituksiin käytettäväksi sekä mistä ja millaisin määrin nämä varat arvioidaan saatavan.⁷

Tarkastuksessa havaittiin, ettei ympäristöministeriö ollut vaatinut valtionavustushakemusten liitteiksi toimintakertomuksia tai muita selostuksia edellisiltä toimintakausilta. Ministeriö ei ollut myöskään vaatinut tilinpäätöstaseita, tilintarkastajien lausuntoja eikä muita sellaisia lisäselvityksiä, joista liikkeen varat ja velat käyvät ilmi. Tarkastuksessa ei ilmennyt perusteita ympäristöministeriön menettelylle.

Ympäristöministeriön valtionavustuspäätöksissä oli vuosittain yhtenä ehtona vaatimus siitä, että liike toimittaa vuosittain maaliskuun loppuun mennessä edellisen vuoden toimintakertomuksen, tilinpäätöksen sekä tilintarkastajien lausunnon. Avustusta ei ollut kuitenkaan myönnetty ennakkona.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei ympäristöministeriö ollut vaatinut liikettä toimittamaan hakemusten liitteenä varsinaista toimintasuunnitelmaa. Hakemusten liitteenä oli kuvaus liikkeen vaikuttamiskeinoista. Liike kuvasi hakemuksissaan toimintaansa spontaaniksi eli se toimii tilanteen mukaan.

Hakemusten liitteinä ei ollut varsinaisia talousarvioita. Vuosien 1997, 1998 ja 1999 osalta hakemusten liitteenä toimitettiin kustannusarvio. Näistä vuosien 1998–1999 arvio oli yhdistetty ja se toimitettiin vuotta 1999 koskevan hakemuksen liitteenä. Vuoden 2000 kustannusarviossa ei ollut eritelty toimintojen kustannuksia.

Vapaa Vuotos -liike on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa korostanut Vuotos -prosessin ennakoimattomuutta ja pitkäkestoisuutta. Tästä johtuen ei liikkeen toimintasuunnitelmia ja talousarvioita ole voitu laatia tarkasti. Vapaa Vuotos -liikkeen

⁶ *VNp valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi 5 §:n 3 momentti.*

⁷ *VNp valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi 6 §.*

toimijat eivät palautteen mukaan tienneet tarvittavia asiakirjoja välttämättömiksi, koska niitä ei vaadittu ja liikkeen toimijat olivat tällaisissa avustusasioissa kokemattomia maallikoita. Vapaa Vuotos -liike on korostanut, että mikäli asiakirjoja olisi vaadittu ajallaan, olisi ne ollut pakko toimittaa.

Ympäristöministeriö on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa todennut, ettei ministeriöllä ole olennaista huomautettavaa tarkastusviraston havaintoihin ja huomautuksiin koskien vuosien 1996–2001 valtionavustusten osalta muun muassa niiden hakemista ja myöntämistä sekä niiden käytön seurantaa ja valvontaa.

Oikeuskansleri otti ratkaisussaan 15.11.2004 (dnro 1435/1/03) kantaa Vapaa Vuotos -liikkeen valtionavustusten hakemiseen vuosina 1996–2001. Oikeuskansleri toteaa, että valtionavustusten käsittelyssä sovellettu yleismääräyspätös jätti valtionapuviranomaisen harkittavaksi, millaiset selvitykset olivat kulloinkin tarpeen. Vähimmäisvaatimuksena voitiin oikeuskanslerin näkemyksen mukaan pitää, että jos yhteisö oli hakenut valtionavustusta toimintaansa varten ja avustusta myönnettäessä oli otettu huomioon yhteisön taloudellinen asema, yhteisön oli tullut esittää toimintasuunnitelma ja tulosarvio sekä edellisen tilikauden tilinpäätöstaseet ja tilintarkastuskertomus. Sen sijaan säännöksistä ei ilmene, että yhteisön olisi ehdottomasti tullut esittää selvitys haetun avustuksen käyttötarkoituksesta, säännöistään tai edes toimintansa tarkoituksesta. Ottaen huomioon yleismääräyspäätöksen 7 §:n⁸ säännöksen, nämäkin selvitykset olivat luonteeltaan sellaisia, ettei niitä harkinnanvaraisina ole käytännössä voinut sivuuttaa.

Oikeuskanslerin käsityksen mukaan Vapaa Vuotos -liikkeen valtionavustushakemuksista oli käynyt ilmi ainakin vähimmäisvaatimukset täyttävällä tavalla liikkeen tarkoitus ja toiminnan laatu. Ha-

⁸ VNp valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi 7 §:

Milloin valtionapua on haettu erityistarkoitusta varten, kuten hankinnan, rakentamisen tai matkan rahoittamiseen, hakemuksessa on vaadittava selvitettäväksi ainakin hankinta-, rakennus- tai muu suoritusohjelma sekä sitä koskeva kustannusarvio ja rahoitussuunnitelma.

Milloin edellä tarkoitettua avustusta haetaan käyttöomaisuuden hankkimiseksi tai peruskorjaukseksi, hakemuksessa on vaadittava, paitsi milloin se ilmeisesti ei ole tarpeen, selvitettäväksi myös sen toiminnan tarkoitus ja laajuus, johon omaisuutta on tarkoitus käyttää.

kemuksiin ei kuitenkaan oltu voitu puuttuvien järjestelyiden vuoksi liittää tietoja tilinpäätöstaseista ja tilintarkastuksista edellisiltä vuosilta, jotka yleismääräyspäätöksen 5 §:n ja erityisesti 10 §:n⁹ mukaan olisivat olleet tarpeen harkittaessa hakijan taloudellista asemaa ja siitä johtuvaa avustuksen tarvetta. Oikeuskanslerin mukaan voidaan myös otaksua, että asianmukaisten toimintasuunnitelmien ja talousarvioiden sekä valtionavustuspäätösten mukaisten toimintakertomusten esittämisessä hakemusten yhteydessä oli ollut vaikeuksia. Tämä oli johtanut sellaiseen menettelyyn, että avustus oli myönnetty hakemuksen perusteella ja myöntämispäätökseen otettiin ehdoiksi, että hakija toimittaa seuraavana vuonna toimintakertomuksen, tilinpäätöstiedot ja tilintarkastuskertomuksen siltä vuodelta, jolle avustus myönnettiin. Oikeuskansleri kiinnitti ympäristöministeriön huomiota siihen, että menettely ei ole ollut yleismääräyspäätöksen 4, 5 ja 10 §:n mukaista.

Vuoden 2002 valtionavustuksen hakeminen

Valtionavustuslaissa on säädetty, että valtionavustusta haetaan kirjallisesti.¹⁰ Valtionavustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi.¹¹

Vuodelle 2002 Vapaa Vuotos -liike haki avustusta mahdollistamaan liikkeen toiminnan hakemuksessa kuvatuissa ratkaisuvaiheissa vastavoimana suuren voimayhtiön toiminnalle. Hakemuksessa todetaan Vuotos -prosessin vielä jatkuvan korkeimman hallinto-oikeuden antaessa Kemijoki Oy:lle valitusluvan Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen. Hakemuksessa ei ollut liitteitä. Liike anoi apurahaa mahdollistamaan liikkeen toiminnan prosessin ratkaisuvaiheissa.

Ympäristöministeriö pyysi 24.6.2002 (dnro ym29/4111/2001) liikettä täydentämään hakemustaan toimittamalla ministeriölle aiemman päätöksen 23.3.2001 mukaisesti vuoden 2001 toimintaker-

⁹ Yleismääräyspäätöksen 10 §:ssä säädetään valtionavustuksen myöntämisessä huomioonotettavista asioista. Näitä käsitellään luvussa 3.2.3.

¹⁰ Valtionavustuslain (688/2001) 9 §:n 1 momentti.

¹¹ Valtionavustuslaki 10 §.

tomuksen ja tilinpäätöksen sekä tilintarkastajien lausunnon. Lisäksi liikkeen tuli toimittaa päätöksentekoa varten toimintasuunnitelma ja talousarvio vuodelle 2002. Lisäselvityspyynnössä todetaan, että ministeriössä pidetään liikkeen toimintaa valtakunnallisesti merkityksellisenä ja liikkeen toiminta halutaan varmistaa myös Vuotos -prosessin loppuvaiheessa.

Toimittamassaan lisäselvityksessä 4.7.2002 Vapaa Vuotos -liike ilmoittaa olevansa rekisteröimätön kansalaisliike, jolla ei ole hallituksia eikä rahastonhoitajia tms. Liikkeellä ei ilmoituksensa mukaan ole myöskään tilikirjoja eikä tilintarkastajia. Liikkeellä on ilmoituksensa mukaan vain pankkitili, jonka tiliotteet ovat tallessa. Myös kuitit ovat liikkeen ilmoituksen mukaan tallessa.

Liike ilmoitti yrittäneensä hankkia rahoitusta anomalla apurahoja, painattamalla ja myymällä Vapaa Vuotos -paitoja ja avaimenperiä sekä aiemmin Vapaa Vuotos -tietopakettilla. Liikkeen ilmoituksen mukaan kate myynneistä on pieni, mutta aate tulee tunnetuksi.

Avustuksen käytöstä vuodelta 2001 liike oheisti lisäselvitykseen luvut vain ostamansa oikeusavun osalta. Avustus kului siihen kokonaan. Myös edellisen vuoden avustuksesta osa kului samaan tarkoitukseen. Liikkeen edustajan omia kuluja ei ole liikkeeltä liikkeen edustajan mukaan eritelty ja maksettu. Liike toimitti vuotta 2002 koskevan hakemuksen lisäselvityksenä toimintakertomuksen vuodelta 2001.

Vapaa Vuotos -liikkeen vuoden 2002 avustuksen ensisijainen käyttötarkoitus on oikeusavun ostaminen. Vuoden 2002 talousarviossa on menoja esitetty noin 18.000 euron arvosta. Kaikkien toimintojen osalta arviota ei ole, joten talousarviosta on vaikea arvioida sitä, kattaako valtionavustus avustuksen kohteena olevan toiminnan kokonaiskustannukset täysimääräisesti. Tuloja talousarviossa ei ole esitetty, joten toiminnan muuta rahoitusta on mahdoton arvioida.

Vapaa Vuotos -liikkeen perusteluja koskien toimintasuunnitelmien ja talousarvioiden puuttumista on käsitelty edellä tässä luvussa vuosien 1996–2001 valtionavustushakemusten yhteydessä.

Oikeuskansleri otti ratkaisussaan 15.11.2004 (dnro 1435/1/03) kantaa vuoden 2002 valtionavustuksen hakemiseen. Vuoden 2002 valtionavustushakemuksen käsittelyssä sovellettu valtionavustuslaki jättää valtionapuviranomaisen harkittavaksi, mitä selvityksiä viranomaisen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Kun laista ei enää ilmene, mitä erityisiä harkinnanvaraisiakaan selvityksiä hakemuksen tueksi tulisi esittää, tämä on oikeuskanslerin näkemyksen mu-

kaan sekä korostanut hakijan selonottovelvollisuutta että viranomaisen valtionavustuslain 9 § 2 momentin¹² mukaista tietojen antamisvelvollisuutta.

3.2.3 Valtionavustusten myöntäminen

Vuosien 1996–2001 valtionavustusten myöntäminen

Valtioneuvoston päätöksessä valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi on säädetty, että avustamisen tarkoituksenmukaisuutta harkittaessa on soveltuvin kohdin otettava huomioon:¹³

1. hakijan toiminnan tarkoitus, laatu ja laajuus
2. hakijan taloudellinen asema, paitsi jos kysymyksessä on avustusten edelleen myöntäminen hakijana esiintyvään yhteisöön kuulumattomien hyväksi
3. hallintokulujen suhteellinen osuus hakijan kuluista
4. hakijan valtiolta, kunnalta ja seurakunnalta saamat avustukset ja avustuslainat sekä niiden käyttö
5. avustuksella tuettavan toiminnan tai toimenpiteen ajankohtaisuus
6. avustuksen suunniteltu käyttötapa
7. hakijan muualta saatavissa oleva tuki
8. hakijan omatoimisuus
9. avustuksen saamisen tarve

Tarkastuksessa havaittiin, että hakijan toiminnan tarkoitusta, laatua ja laajuutta voitiin päätöksenteossa arvioida hakemusten perusteella. Myös avustuksella tuettavan toiminnan ajankohtaisuus ja avustuksen suunniteltu käyttötapa käy hakemuksista ilmi. Hakemuksissa mainitaan muut avustukset, mutta ei avustusten määrää tai myöntäjää.

¹² *Valtionapuviranomaisen tulee tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja hakemismenettelystä sekä antaa tietoja valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja valtionavustuksen ehdoista, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta.*

¹³ *VNp valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi 10 §.*

Hakijan taloudellisen aseman arvioiminen ei ole mahdollista joh-
tuen siitä, ettei liike toimittanut hakemusten liitteenä talousarvioita.
Myös hallintokulujen suhteellisen osuuden arvioiminen on mahdo-
tonta. Hakemuksista ei käy ilmi, onko hakija saanut valtiolta, kun-
nalta tai seurakunnalta avustuksia tai lainaa.

Ympäristöministeriön palaute vuosien 1996–2001 valtionavus-
tusten myöntämisen osalta on käsitelty luvussa 3.2.2.

Vuosien 1996–2001 valtionavustuspäätökset

Päätöksessä valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi on sää-
detty, että valtionavustuksen myöntämistä koskevassa päätöksessä,
jonka sisältö on annettava kirjallisesti tiedoksi avustuksen saajalle,
on mainittava ainakin:¹⁴

1. avustuksen saajan nimi, kotipaikka ja osoite
2. avustuksen määrä
3. tarkoitus, johon avustus on myönnetty
4. miten avustus, joka on myönnetty eri tarkoituksiin, on jaettu nii-
den kesken
5. sallitaanko 4 kohdassa mainitussa tapauksessa joltakin osalta
ehkä säästyvää avustusta käyttää toiseen tarkoitukseen
6. viranomainen, joka maksaa avustuksen.

Milloin valtionavustus myönnetään päätöksen tekemisen jälkeen to-
teutettavaan tarkoitukseen, ja tarvittaessa muulloinkin, tulee päätök-
sestä käydä selville lisäksi:¹⁵

1. avustuksen tarkoitukseensa käyttämistä koskevat ehdot
2. miten, milloin ja millaisin edellytyksin avustuksen maksatus ta-
pahtuu
3. millaiseen valvontaan avustuksen saajan on alistuttava
4. seuraamukset avustuksen käyttöä koskevien ehtojen noudatta-
matta jättämisestä tai väärin tietojen antamisesta tahi asiaan
vaikuttavien seikkojen salaamisesta taikka valvontatoimenpitei-
den vaikeuttamisesta.

¹⁴ VNP valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi 11 §.

¹⁵ VNP valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi 12 §.

Ympäristöministeriö myönsi 7.5.1996 (dnro 12/742/95) Vapaa Vuotos -liikkeelle enintään 20.000 markkaa käytettäväksi tehostamaan Vapaa Vuotos -liikkeen toimintaa. Avustus myönnettiin seuraavin ehdoin:

1. Vapaa Vuotos -liikkeen on henkilökunnan palkkauksessa ja matkakulujen korvaamisessa noudatettava voimassa olevia valtion virkaehtosopimuksia.
2. Vapaa Vuotos -liikkeen tulee noudattaa toiminnassaan ja taloushoidossaan tarkoituksenmukaista säästäväisyyttä. Valtionavustukseen oikeuttavina pidetään ainoastaan tarpeellisia ja hyväksyttäviä kustannuksia.
3. Avustusta tai sen osaa ei saa rahastoida eikä luovuttaa muun yhteisön käytettäväksi.
4. Ympäristöministeriöllä on oikeus tarkastaa Vapaa Vuotos -liikkeen koko varainkäyttö avustusehtojen täyttämisen selvittämiseksi sekä avustushakemuksessa esitettyjen tietojen tarkistamiseksi. Vapaa Vuotos -liike on velvollinen esittämään ympäristöministeriölle kaikki tarkastuksessa tarvittavat tili- ja muut asiakirjat sekä muutoinkin avustamaan tarkastuksen suorittamisessa.
5. Vapaa Vuotos -liikkeen tulee 31. päivään maaliskuuta 1997 mennessä toimittaa ympäristöministeriölle toimintakertomus, tilinpäätös ja tilintarkastajien lausunto tilikaudelta 1.1.-31.12.1996.
6. Jos avustusta on käytetty muuhun kuin päätöksessä mainittuun toimintaan tai avustuksen ehtoja ei muutoin noudateta, on avustus tai jo maksettu osa avustuksesta välittömästi palautettava. Jos avustuksen saamiseksi havaitaan esitetyn virheellisiä tietoja tai salatusseikkoja, jotka olisivat voineet vaikuttaa avustuksen myöntämiseen tai avustuksen ehtojen asettamiseen tai avustus on muutoin suoritettu perusteettomasti, on avustus tai jo maksettu osa avustuksesta välittömästi palautettava.
7. Jos avustus edellä mainituista syistä määrätään palautettavaksi, on Vapaa Vuotos -liike velvollinen suorittamaan palautettavalle määrälle sen nostopäivästä lukien vuotuista korkoa 13 prosenttia, kuitenkin vähintään neljä prosenttiyksikköä korkeampaa korkoa kuin Suomen Pankin kulloinkin voimassa oleva peruskorko. Mikäli palautusta tai korkoa valtiolle ei ole määrättyyn

eräpäivään mennessä maksettu, on Vapaa Vuotos -liikkeen maksettava valtiolle vuotuista viivästyskorkoa 13 prosenttia palautettavalle määrälle eräpäivästä lukien.

8. Jos Vapaa Vuotos -liikkeen toiminta lopetetaan tai toiminnan tarkoitus muuttuu olennaisesti taikka valtionavustuksella hankittu omaisuus tai osa siitä luovutetaan tai siirtyy muutoin toisen omistukseen tai hallintaan eikä omaisuuden arvo ole vähäinen, on nyt ja aikaisemmin myönnettyjen valtionavustusten yhteismäärä vastaavalta osalta palautettava valtiolle tarkistettuna tukuhintaindeksin mukaisesti palautusajankohdan rahanarvoon.
9. Kohdassa 8 edellytetty palautus on suoritettava valtiolle kuuden kuukauden kuluessa olosuhteiden muuttumisesta sanotulla tavalla. Ympäristöministeriö voi kuitenkin erityisestä syystä myöntää palautusvelvollisuudesta vapautuksen tai helpotuksen tai antaa maksun lykkäyksen. Mikäli palautusta ei makseta valtiolle mainitussa ajassa tai ympäristöministeriön myöntämän lykkäysajan kuluessa, on Vapaa Vuotos -liikkeen suoritettava valtiolle vuotuista viivästyskorkoa 13 prosenttia viimeisestä maksupäivästä lukien.

Vuosien 1997–2001 päätösten ehdot ovat vastaavat.¹⁶ Ainoastaan viides ehto koskee vuosittain edeltävää vuotta ja seitsemännessä ehdossa vaihtelee viivästyskorkoprosentti. Kaikissa päätöksissä avustuksen käyttötarkoitukseksi on kirjattu Vapaa Vuotos -liikkeen toiminnan tehostaminen. Päätöksissä ei ole viittausta yleismääräyspäätöksen säännöksiin. Vuosien 1996–2000 valtionavustuspäätöksissä ei ole ajallista rajoitetta myönnettävän valtionavustuksen käytölle. Vuotta 2001 koskevassa päätöksessä avustus on myönnetty tehostamaan liikkeen toimintaa kyseisenä vuonna.

Vuoden 2002 valtionavustuksen myöntäminen

Valtionavustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos:

¹⁶ Ympäristöministeriön päätökset 24.4.1997 (dnro 18/723/97), 26.3.1998 (dnro 41/723/97), 29.4.1999 (dnro 118/723/98), 9.3.2000 (29/723/99), 23.3.2001 (dnro 41/4111/2000).

1. tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä
2. valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta
3. valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena 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.

Vuotta 2002 koskeva valtionavustuspäätös

Valtionavustuslaissa on säädetty, että valtionapuviranomainen tekee valtionavustusta koskevassa asiassa kirjallisen päätöksen. Valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee käydä ilmi ainakin valtionavustuksen saaja, käyttötarkoitus ja määrä tai laskentaperuste.¹⁷

Valtionavustuspäätökseen voidaan ottaa valtionavustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyjen seikkojen toteutumisen varmistamiseksi välttämättömiä valtionavustuksen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia.¹⁸

Valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee lisäksi käydä ilmi valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen sekä valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla.¹⁹

1. valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset
2. valtionavustuksen enimmäismäärä valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista

¹⁷ Valtionavustuslain 11 §:n 1 ja 2 momentti.

¹⁸ Valtionavustuslain 11 §:n 3 momentti.

¹⁹ Valtionavustuslain 11 §:n 4 momentti.

3. saajan valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön
4. valtionavustuksen käyttöaika sekä 13 §:n 2–4 momentissa²⁰ tarkoitettut ehdot ja rajoitukset
5. saajan velvollisuus antaa selvitys valtionavustuksen käyttämisestä ja selvityksen ajankohta
6. muut valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen sekä käytön valvonnan perusteet.

Vuodelle 2002 ympäristöministeriö myönsi 18.9.2002 (dnro YM29/4111/2001) Vapaa Vuotos -liikkeelle ympäristöjärjestötoimintaan yleisavustusta 13.000 euroa. Liike haki 17.000 euroa. Avustus myönnettiin seuraavin ehdoin:

1. Avustusta saadaan käyttää Vapaa Vuotos -liikkeen toimintaan vuonna 2002 siten kuin hakija on hakemuksessaan esittänyt.
2. Yhdistyksen tulee toiminnassaan noudattaa säästävistä ja ympäristömyötäistä toimintatapaa.

²⁰ *Valtionavustuslain 13 §:n 2–4 momentti:*

Sen lisäksi, mitä tässä laissa tai 8 §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään, valtionavustuksen saajan on noudatettava avustettavassa hankkeessa tai toiminnassa valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja ja rajoituksia.

Jos valtionavustus on myönnetty tiettyä valtionavustuspäätöksessä määriteltyä käyttötarkoitusta varten käytettävän omaisuuden hankintaan tai perusparannukseen, omaisuutta ei saa käyttää pysyvästi muuhun kuin valtionavustuspäätöksessä määriteltyyn käyttötarkoitukseen eikä omaisuuden omistus- tai hallintaoikeutta luovuttaa toiselle valtionavustuspäätöksessä määrättyinä valtionavustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöaikana. Valtionavustuspäätöksessä valtionavustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöajaksi saadaan määrätä enintään kymmenen vuotta valtionavustuksen tai sen viimeisen erän maksamisesta.

Edellä 3 momentissa tarkoitettu valtionavustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöaika on kuitenkin 30 vuotta valtionavustuksen myöntämisestä, jos valtionavustus on myönnetty muussa kuin elinkeinotoiminnan tukemisen tarkoituksessa kiinteän omaisuuden, rakennuksen tai rakennuksessa olevan huoneiston hankintaan tai perusparannukseen. Tämän lain 8 §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa tai valtionavustuspäätöksessä voidaan kuitenkin asettaa lyhyempikin käyttöaika, jos se on perusteltua valtionavustuksen käyttötarkoituksen kannalta.

3. Avustus on enintään 80 % yhdistyksen varsinaisen toiminnan kulujäämästä. Jos avustus myöntämivuoden tilinpäätöksen mukaan on suurempi, on liikaa maksettu osa avustuksesta heti palautettava. Samoin on meneteltävä, jos valtionavustus tai sen osa jää käyttämättä.
4. Yhdistyksen tulee 31. päivään maaliskuuta 2003 mennessä toimittaa ympäristöministeriölle selvitys valtionavustuksen käytöstä, sekä yhdistyksen toimintakertomus, tilinpäätös ja tilintarkastuskertomus vuodelta 2002.
5. Valtionavustukseen sovelletaan muutoin mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.

Päätöksessä on määrätty avustuksen käytön valvonnasta. Päätöksessä on nimetty ympäristöministeriön virkamies valvomaan avustuksen käyttöä. Lisäksi päätöksessä todetaan, että ympäristöministeriöllä on oikeus tarkastaa yhdistyksen koko varainkäyttö avustusehtojen täyttämisen selvittämiseksi sekä avustushakemuksessa esitettyjen tietojen tarkistamiseksi. Yhdistys on velvollinen esittämään ympäristöministeriölle kaikki tarkastuksessa tarvittavat tili- ja muut asiakirjat sekä muutoinkin avustamaan tarkastuksen suorittamisessa.

Tarkastuksen perusteella ympäristöministeriö oli asettanut riittävät säädösten mukaiset ehdot vuoden 2002 valtionavustuspäätökseen.

3.2.4 Myönnetyt valtionavustukset

Ympäristöministeriö on vuosina 1996–2002 myöntänyt harkinnanvaraista valtionavustusta Vapaa Vuotos -liikkeelle yhteensä 51.683,22 euroa (taulukko 1).

Vuosien 1996–1998 ja 2000–2001 avustus on myönnetty valtion talousarvion momentilta 35.01.61 Eräät avustukset osoitetusta määrärahasta. Vuodesta 1999 alkaen valtion talousarviossa momentti 35.01.61 siirrettiin momentiksi 35.99.65. Vuosien 2000–2001 päätöksiin on siten merkitty virheellinen momentin numero. Vuosien 1999 ja 2002 avustus myönnettiin momentilta 35.99.65 Eräät avustukset. Määrärahaa saa momentin perustelujen mukaan käyttää muun muassa avustusten maksamiseen valtakunnalliselle luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöille.

Taulukko 1. Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle vuosina 1996–2002 (euroa).²¹

vuosi	euroa
1996	3.363,70
1997	5.045,64
1998	5.045,64
1999	5.045,64
2000	10.091,28
2001	10.091,28
2002	13.000,00
Yhteensä	51.683,22

Ympäristöministeriössä on katsottu, että Vapaa Vuotos -liikkeen toiminta on valtakunnallisesti merkityksellistä vapaaehtoisen ympäristönsuojelun edistämistyötä, joka kohdistuu sekä valtakunnallisesti että Euroopan Unionin laajuisesti ainutlaatuisen luonnonympäristön säilyttämiseen. Avustuksen myöntäminen ei ministeriön mukaan edellytä, että avustusta saavan yhdistyksen tulee olla rekisteröity.²²

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ympäristöministeriö ei tule jatkossa myöntämään valtionavustusta rekisteröimättömille yhdistyksille.

3.2.5 Vapaa Vuotos -liikkeen kirjanpitovelvollisuus

Valtioneuvoston päätöksessä valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi on säädetty, että jos valtionavustus myönnetään yhteisön säännöissä määrätyn toiminnan tai sen osan tukemiseksi, on yhteisön kirjanpidon osalta vaadittava, jollei erityisistä syistä muuta johdu, ainakin.²³

²¹ Vuosien 1996–2001 luvut on muunnettu euroiksi.

²² Ympäristöministeriön vastine 27.2.2004 (dnro YM12/032/2003) oikeuskanslerin selvityspyyntöön 22.12.2003 (dnro 1435/1/03) koskien oikeuskanslerille 18.12.2003 tehtyä kantelua.

²³ VNp valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi 19 §.

1. että yhteisön taloudesta pidetään toiminnan laatua ja laajuutta vastaavaa kirjanpitoa
2. että omaisuustaseeseen selvästi merkitään näkyviin yhteisön kaikki varat ja velat
3. että tulostase laaditaan siten, että siitä selvästi ilmenee, miten varainhoitovuoden tulos on muodostunut, ja mahdollisuuksien mukaan, miten valtionavustuksen käyttämistä koskevat ehdot varainkäytön osalta on täytetty
4. että laatunsa mukaan myös yhteisön kaikkien epäitsenäisten alaosastojen ja toimintahaarojen kulut ja tuotot sisällytetään yhteisön kokonaistulostaseeseen sekä varat ja velat yhteisön kokonaisomaisuustaseeseen.

Vapaa Vuotos -liikkeellä ei ole ollut kirjanpitoa eikä tilintarkastajia.

Oikeuskansleri otti ratkaisussaan 15.11.2004 (dnro 1435/1/03) kantaa yhdistyksen kirjanpitovelvollisuuteen. Yhdistyksen kirjanpitovelvollisuudesta ei säädetä yhdistyslaissa, vaan kirjanpito-laissa (1336/1997). Kirjanpitolain 1 §:n 1 momentin 5-kohdan mukaan yhdistys on kirjanpitovelvollinen. Kun muuta ei säädetä, velvollisuus koskee myös rekisteröimätöntä yhdistystä.²⁴

Kirjanpitoaista ei tarkemmin ilmene yhdistyksen kirjanpitovelvollisuuden laajuus. Kirjanpitolain säännökset tulevat noudatettaviksi soveltuvien osin yhdistyksen kirjanpitoon. Yhdistyksen liiketoiminnan ja rahaliikenteen laajuudesta riippuu paljolti se, millä tavoin kirjanpitoa on hoidettava. Kirjanpitoon kuuluvat tilitapahtumien kirjaaminen eli juokseva kirjanpito ja tilinpäätös. Menot ja tulot on kirjattava juoksevassa kirjanpidossa aika- ja asiajärjestyksessä.²⁵ Lähtökohdaksi voisi oikeuskanslerin mukaan ottaa sen, mitä yleismääräyspäätöksen 19 §:ssä säädetään siitä, että yhteisön taloudesta pidetään sen toiminnan laatua ja laajuutta vastaavaa kirjanpitoa.

Oikeuskanslerin mukaan kirjanpidon merkitys avustusasioiden osalta on siinä, että siitä käy ilmi yhteisön taloudellinen asema ja avustuksen tarve. Kirjanpidosta on myös avustuksen käytön asianmukaisuus valvottavissa sekä mahdollisesti takaisin perittävä määrä

²⁴ Halila & Tarasti, s. 415.

²⁵ Halila & Tarasti, s. 415.

täsmällisesti selvitettävissä. Selvitys tietyn avustuksen käytöstä ei korvaa kirjanpitoa.

Tilintarkastuksesta ja tilintarkastajista säädetään tilintarkastuslaissa (936/1994). Yhdistyslain 38 § säätee yhdistysten tilintarkastajista. Yhdistyksellä on oltava vähintään yksi tilintarkastaja ja yksi varatilintarkastaja. Yhdistyslain 58 § 3 momentista ilmenee, että 38 §:ää ei sovelleta rekisteröimättömään yhdistykseen, joten sillä ei ole tilintarkastajan valintavelvollisuutta.

Vapaa Vuotos -liikkeellä ei ole ollut tilintarkastajaa eikä tilintarkastusta. Vaikka yhdistyslaki ei edellytä, että rekisteröimättömällä yhdistyksellä olisi tilintarkastaja, erityisesti valtionavustusasioiden käsittelyä koskevat yleismääräyspäätöksen asianomaiset säännökset kuitenkin edellyttivät hakijalta tilintarkastuksen järjestämistä sekä tilinpäätöstietojen ja tarkastuskertomuksen toimittamista valtionapuviranomaiselle. Tilintarkastuslain 17 § 1 momentista ilmenee, että tilintarkastus sisältää yhteisön tilikauden kirjanpidon ja tilinpäätöstiedot sekä hallinnon tarkastuksen.

Vapaa Vuotos -liike on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa todennut, ettei se tiennyt kirjanpitovelvollisuuden koskevan myös rekisteröimättömää yhdistystä. Rekisteröimättömyys on ollut tietoinen valinta toiminnan spontaanin luonteen vuoksi ja yhdistysbyrokratian tiedettiin syövä operatiivisen toiminnan resurssit tehokkaasti.

3.2.6 Valtionavustusten käyttö

Valtioneuvoston päätöksessä valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi on säädetty, että valtionavun käyttämisen yleiseksi ehdoksi on asetettava, paitsi milloin se ei ole ilmeisesti tarpeen, että valtionavun saaja noudattaa toiminnassaan ja taloudenhoidossaan tarkoituksenmukaista säästäväisyyttä. Tarvittaessa viranomaisen tulee lisäksi vahvistaa avustuksen saajan noudatettavaksi talousarvio, määrätä palkkausperusteista tai antaa muita tarkoituksenmukaisiksi katsomiaan toimintaohjeita. Jos viranomainen katsoo, että erityiseen tarkoitukseen, johon avustus myönnetään, on käytettävä muitakin varoja viranomaisen harkitsemassa suhteessa avustuksen määrään, määrättäköön siitäkin avustuksen myöntämispäätöksessä.²⁶

²⁶ VNP valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi 13 §.

Yleismääräyspäätöksessä on edelleen säädetty, että valtionavustus, joka on myönnetty yhteisön säännöissä määrätyn toiminnan tukemiseksi ilman avustuksen käyttötarkoitusta koskevia muita rajoituksia, on katsottava käytetyksi sinä yhteisön tilikautena, jona se on vastaanotettu.²⁷ Vapaa Vuotos -liikkeen osalta tämä koskee sille vuosina 1996–2001 myönnettyjä valtionavustuksia. Vuosien 1996–2001 tilannetta on siten tarkasteltava vuosittain.

Vuoden 2002 osalta noudatetaan valtionavustuslakia. Lain 13 §:n 1 momentin mukaan valtionavustus saadaan käyttää ainoastaan valtionavustus päätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Sen lisäksi, mitä valtionavustuslaissa tai lain 8 §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään, valtionavustuksen saajan on noudatettava avustettavassa hankkeessa tai toiminnassa valtionavustus päätöksen otettuja ehtoja ja rajoituksia.²⁸

Vapaa Vuotos -liikkeen menot ja valtionavustukset

Vapaa Vuotos -liikkeellä ei ollut kaikkina ympäristöministeriön avustamina vuosina valtionavustukseen hyväksyttäviksi katsottavia menoja yhtä paljoa kuin valtionavustusta myönnettiin. Esimerkiksi vuonna 1998 avustus oli 5.045,64 euroa ja menot olivat yhteensä 4.360,8 euroa²⁹, joista tarkastuksen perusteella valtionavustukseen hyväksyttäviksi katsottavia menoja oli 975,07 euroa ja Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n korvaamia menoja 1.244,59 euroa, joita ei voi enää todentaa.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry on korvannut Vapaa Vuotos -liikkeelle sille Vuotos -soututapahtuman järjestämisestä aiheutuneita kuluja. Vuosien 1996–1999 osalta näitä menoja ei voida enää todentaa, koska Suomen luonnonsuojeluliitto ry on hävittänyt kirjanpitoaineiston säilytettyään niitä kirjanpitolain (1336/1997) 2 luvun 10 §:n 2 momentissa säädetty kuusi vuotta.

Vuosina 2000 ja 2002 tilanne oli vastaava kuin vuonna 1998. Vuonna 2000 tarkastuksen perusteella valtionavustukseen hyväksyttäviksi katsottavia menoja oli 4.748,24 euroa valtionavustuksen ollessa 10.091,28 euroa. Erotus on 5.343,04.

²⁷ VNp valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi 18 §:n 1 momentti.

²⁸ Valtionavustuslain 13 §:n 1 ja 2 momentti.

²⁹ Luvusta on poistettu menokorjaukset.

Vuonna 2002 tarkastuksen perusteella valtionavustukseen hyväksyttäviksi katsottavia menoja oli 8.732,25 euroa valtionavustuksen ollessa 13.000 euroa. Maksettu valtionavustus ylittää ympäristöministeriön päätöksen ehdoissa mainitun enimmäisrajan (valtionavustus on enintään 80 % yhdistyksen varsinaisen toiminnan kulu-jäämästä). Ylimennyttä osaa ei ole peritty ehtojen mukaisesti takaisin. Kooste Vapaa Vuotos -liikkeen tuloista ja menoista on liitteessä 1.

Vuosina 1996 ja 1999 liikkeellä oli tarkastuksen perusteella valtionavustukseen hyväksyttäviksi katsottavia menoja riittävästi, jos Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n korvaamat menot olivat asianmukaisia. Kuten todettua, tätä ei voida enää todentaa. Vuonna 1997 ero jää liikkeen tappioksi 510,51 euroa. Vuoden 2001 osalta tilanne on selkeä: tarkastuksen perusteella valtionavustukseen hyväksyttäviksi katsottavia menoja oli 20.396,03 euroa, kun valtionavustus oli 10.091,28 euroa.

Liikkeen varoista ei ole korvattu matkakuluja juuri lainkaan, vaikka liikkeen toiminnan puitteissa on jouduttu matkustamaan runsaasti. Liikkeen puolesta on osallistuttu erilaisiin katselmuksiin ja kokouksiin Vuotos -alueella ja liikkeen edustaja on myös esitellyt Vuotos -aluetta medialle ja muille vierailijoille. Matkakustannuksia on etäisyyksistä johtuen kertynyt runsaasti, mutta niitä ei ole kustannusten säästämiseksi Vapaa Vuotos -liikkeeltä laskutettu. Matkoista ei ole pidetty ajopäiväkirjaa, joten niiden todentaminen jälkikäteen on hankalaa. Vapaa Vuotos -liikkeeltä ei ole laskutettu myöskään puhelinkuluja. Muiltakin osin voidaan todeta Vapaa Vuotos -liikkeen noudattaneen toiminnassaan säästäväisyyttä.

Vapaa Vuotos -liike katsoo tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että tarkastuksen tulos avustuksen osittaisen palauttamisen osalta vuodelta 2002 on käsittämätön huolimatta siitä, että avustusehtoja ei ole pystytty kaikilta osin noudattamaan. Liikkeen mukaan sen puolustukseksi on olemassa erityisiä syitä niin aikataulujen kuin puuttuvan kirjanpidonkin suhteen. Palautteessa korostetaan liikkeessä toimijoiden omarahoitusta, jota ei ole kaikilta osin liikkeeltä laskutettu. Liikkeen toimijoilla on jäänyt paria matkaa lukuun ottamatta laskuttamatta kaikki matkakulut koko prosessin ajalta. Liikkeen mukaan näitä on kymmeniä tuhansia kilometrejä. Samoin puhelinkulut ovat laskuttamatta vuoden 1996 alun jälkeen. Myös huomattava määrä muita asianmukaisiksi kuluiksi luet-

tavia kuluja on liikkeen mukaan jäänyt laskuttamatta. Myös talkootyötä on ollut runsaasti.

Vapaa Vuotos -liikkeen mukaan vuoden 2002 apurahan osalta voidaan todeta, että edellisiltä vuosilta on tosiasiasa kertynyt huomattava alijäämä, kun otetaan huomioon laskuttamatta jääneet matka-, puhelin- ym. kulut.

Vapaa Vuotos -liikkeen mukaan Vapaa Vuotos -rahoitusta pitäisi käsitellä kokonaisuutena myös ajallisesti juuri prosessin ennakoimattomuuden ja pitkäkestoisuuden takia.

Vapaa Vuotos -liikkeen rahaliikenne ja vaikuttamiskeinot

Tarkastuksessa käytiin läpi Vapaa Vuotos -liikkeen rahaliikenne vuosilta 1996–2002 tarkastamalla liikkeen pankkitilin tiliotteet sekä liikkeen menoista olleet tositteet ja muut asiakirjat. Vaikka liikkeellä ei ole ollut kirjanpitoa, olivat liikkeen menot pääasiassa todennettavissa tilioitteista ja tositteista. Osa liikkeen rahaliikenteestä oli kulkenut liikettä pääasiallisesti edustavan henkilön oman, henkilökohtaisen pankkitilin kautta. Muun muassa Suomen luonnonsuojeluliitto ry:ltä oli osa soutu tapahtuman korvauksista laskutettu tälle henkilökohtaiselle tilille ns. kulukorvauksina. Rahat palautettiin tarkastuksen kuluessa Vapaa Vuotos -liikkeen pankkitilille.

Joitakin Vapaa Vuotos -liikkeen menotositteita oli hävinnyt, joten kaikkien menojen asianmukaisuutta ei voinut todentaa. Tällaisia menoja oli hyvin vähän. Tarkastuksen perusteella näiden menojen ei katsottu olevan hyväksyttäviä valtionavustukseen.

Maksutapahtumissa oli tapahtunut jonkin verran virheitä, muun muassa muutama lasku oli maksettu kahteen kertaan. Ylimääräinen maksu oli saatu takaisin. Nämä menot ja tulot on merkitty liitteenä olevassa taulukossa korjauksina.

Liikkeen tulot koostuivat ympäristöministeriön avustuksen lisäksi erilaisista lahjoituksista ja myyntituloista sekä Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n ja Kemijärven Luonto ry:n maksamista eristä. Näitä eritä kuvataan tarkemmin myöhemmin. Ympäristöministeriön avustukset muodostivat vuosina 1996–2002 yhteensä noin 60 % liikkeen tuloista.

Vapaa Vuotos -liikkeen toiminta on ollut pääasiassa vapaaehtois- ja talkootyötä. Liike on järjestänyt vuosittain Vuotos -soutu tapahtuman.

Liike maksoi yhdelle henkilölle palkkaa vuosina 1999–2000. Tätä kuvataan tarkemmin jäljempänä. Vapaa Vuotos -liikkeen vaikuttamiskeinoina ovat olleet yleisönosastokirjoitukset, pienimuotoiset tilaisuudet ja yleisöadressien kerääminen. Liike on lisäksi pystyttänyt Vuotos -alueelle muun muassa kylttejä konkretisoimaan suunnitellun altaan ylärajaa. Lisäksi talkoilla on tehty kaksi lintutornia ja laavu.

Liike on työstänyt Vuotos -tietopaketin, jota on jaettu yleisön ja median lisäksi muun muassa päättävälle ja asiaa valmistelleille tahoille. Liike on tehnyt aatetta tunnetuksi myös Internet-sivuin. Vapaa Vuotos -liikkeen varoja on käytetty Vuotos -alueesta kertovan ja allasasiaa koskien huomattavan valokuva- ja lehtileikekoelman koontiin ja keräämiseen.

Vapaa Vuotos -liike on osallistunut valtakirjoilla hankkeen oikeusprosessiin sekä muun muassa katselmuskokouksiin ja tiesuunnittelukokouksiin useissa eri vaiheissa. Liike on myös tehnyt asian tiimoilta valituksia ja kanteluita. Liike on ollut aktiivinen oikeusprosesseissa ja näistä on syntynyt muun muassa asiakirja- ja postituskuluja.

Vapaa Vuotos -liike on järjestänyt myös niin sanotun maanhankintatempauksen Vuotos -alueelta. Vapaa Vuotos -liikkeen varoista oli maksettu yhden lahjoituksena saadun maapalstan osalta kaupanvahvistajan palkkio ja kahden palstan osalta varainsiirtovero. Palstat on saatu ja hankittu luonnonsuojelutarkoituksessa Vuotos -alueelta. Tarkastuksen perusteella katsottiin, etteivät menot ole valtionavustukseen hyväksyttäviä, koska saanto ei ole Vapaa Vuotos -liikkeelle eikä se rekisteröimättömänä yhdistyksenä voi olla sopimusosapuolena.

Oikeusavun hankinta

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Vapaa Vuotos -liike on järjestänyt lahjoituksena Suomen luonnonsuojeluliitto ry:lle kaksi maapalstaa Vuotos -alueelta. Luonnonsuojeluliiton asianosaisuudella on saatu hankkeeseen oikeusapua. Vapaa Vuotos -liike antoi Vuotos -avustusta Suomen luonnonsuojeluliitto ry:lle vuosina 2001–2002. Suomen luonnonsuojeluliitto ry käytti varat lakimiehen palkkaukseen.

Vapaa Vuotos -liike sai avustuksen vastineeksi oikeusapua Vuotos -asiaan eli käytännössä liike osti oikeudellista apua. Tarkas-

tuksen perusteella menojen katsottiin olevan hyväksyttäviä valtionavustukseen.

Vapaa Vuotos -liike maksoi lisäksi samaiselle Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n lakimiehelle yksityisesti kulukorvauksia vuosina 1998–1999 sekä lahjoitti rahaa vuonna 1999. Näiden yksityiselle henkilölle maksettujen kulukorvausten ei tarkastuksessa katsottu olevan hyväksyttäviä valtionavustukseen, koska niistä ei ollut asiakirjoja, joista menojen asianmukaisuuden olisi voinut todentaa. Myöskään lahjoitus ei täytä valtionavustuksen perusteita.

Joulukuussa 2003 Vapaa Vuotos -liike maksoi Suomen luonnonsuojeluliitto ry:lle avustusta samassa tarkoituksessa. Liike maksoi myös kulukorvauksia samaiselle lakimiehelle yksityisesti joulukuussa 2003. Valtionavustuslaissa ei ole suoraan säädetty valtionavustuksen ajallista käyttöä. Vuotta 2002 koskevassa valtionavustuspäätöksessä on ehtona, että avustusta saadaan käyttää liikkeen toimintaan vuonna 2002 siten kuin hakija on hakemuksessaan esittänyt. Menoista ei ollut asiakirjoja, joista menojen asianmukaisuuden olisi voinut todentaa. Tarkastuksessa ei siten selvinnyt, että vuonna 2003 korvatut menot olisivat syntyneet vuonna 2002, jolloin ne olisivat olleet valtionavustukseen hyväksyttäviä. Tarkastuksen perusteella katsottiin, etteivät menot ole valtionavustukseen hyväksyttäviä.

Vapaa Vuotos -liike katsoo tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että joulukuussa 2003 maksettu erä Suomen luonnonsuojeluliitto ry:lle olisi hyväksyttävä asianmukaisiksi vuoden 2002 avustuksen käyttökohteiksi johtuen aikatauluongelmasta: vuoden 2002 avustus maksettiin liikkeelle syyskuussa, jolloin korkein hallinto-oikeus oli jo tekemässä ratkaisuaan. Liikkeen mukaan päätökset avustusten myöntämisestä tulivat yleensä vasta loppuvuodesta, joten varojen käyttö aina kyseisenä vuonna kilpajuoksumaisen vesioikeusprosessin ja sen ulkopuolisen päätöksenteon valvomisen lomassa ei mitenkään voinut onnistua.

Ympäristöministeriön valtionavustuspäätöksistä käy ilmi, että vuosien 1996–2001 valtionavustuspäätökset tehtiin vuosittain maaliskuun välisenä aikana. Valtionavustukset päätettiin maksaa yhtenä eränä välittömästi. Avustusten maksaminen kesti enimmillään neljä viikkoa päätöksestä. Avustukset maksettiin vuosittain maaliskuussa.

Vuoden 2002 valtionavustuspäätös tehtiin 18.9.2002. Ympäristöministeriö maksoi avustuksen Vapaa Vuotos -liikkeelle kahdessa

erässä: 27.9.2002 maksettiin 10.000 euroa ja 27.11.2002 loput 3.000 euroa. Vapaa Vuotos -liike maksoi 30.9.2002 Suomen luonnonsuojeluliitto ry:lle mainitun lakimiehen palkkauskuluja 8.357,61 euroa. Muita eriä ei vuonna 2002 maksettu liittyen oikeusavun hankintaan.

Vapaa Vuotos -liikkeen palautteessa korostettiin myös Vuotos -alueen asukkaille luvattua oikeusapua, joka ei toteutunut. Liikkeen edustajat ovat tehneet aloitteita ko. asian järjestämiseksi koko katselmusprosessin ajan ja jo sitä ennen. Vapaa Vuotos -liike korostaa liikkeen toiminnan olleen kokonaisuudessaan Vuotos -alueen ja sen ihmisten oikeusturvan puolustamista. Liikkeen mukaan sen toiminta-avustushakemuksissa on aiheellisesti painotettu sitä, että oikeusapurahaa ei ole koskaan lupauksista huolimatta annettu ja siksi tarvitaan apurahaa mahdollistamaan Vapaa Vuotos -liikkeen toiminta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön Vuotos -työryhmä oli raportissaan³⁰ pitänyt tärkeänä, että allasalueen kuntien ja asukkaiden oikeusturvasta ja mahdollisuuksista vaikuttaa hankkeen toteuttamistapaan huolehditaan, mikäli allasta ryhdytään rakentamaan. Kauppa- ja teollisuusministeri oli vastatessaan eduskunnassa 27.9.1994 asiaa koskevaan kirjalliseen kysymykseen (513/1994 vp.) lausunut muun muassa, että hallitus selvittää vielä perusteellisesti mahdollisuuden ylimääräisen oikeusavun järjestämiseen Vuotoksen allasalueen asukkaille. Tarvittaessa hallitus esittää määrärahan ottamista valtion tulo- ja menoarvioon tätä tarkoitusta varten.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan 29.12.2005 (dnro 1027/1/95) ottanut kantaa kysymykseen yleisten oikeusapusäännösten ulkopuolisen oikeusavun järjestämisestä valtion varoista. Oikeuskanslerin ratkaisusta ilmenee, että kauppa- ja teollisuusministeriö oli 8.9.1994 oikeusministeriölle osoittamassaan kirjeessä esittänyt, että oikeusministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin sellaisen järjestelyn aikaansaamiseksi, jolla parannettaisiin paikallisten, Vuotos -alueen asukkaiden mahdollisuuksia saada lainopillista asiantuntija-apua. Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan oikeusministeriö ei ollut tehnyt asiassa valtion talousarvioon liittyvää esitystä muun muassa siitä

³⁰ *Vuotos -työryhmä: Vuotos -työryhmän raportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmäraportteja 1991.*

syystä, että eduskunnassa oli tehty kaksikin vuoden 1995 talousarvioon liittyvää aloitetta³¹, jotka eivät olleet johtaneet tuloksiin.

Oikeuskansleri toteaa, että Vuotoksen altaan rakentamiseen liittyy lukuisia oikeudellisia ja luonnonsuojelullisia kysymyksiä, joiden ristiriitaisten ja vastakkaisten intressien tasapuolisen selvittämisen kannalta vesilain mukaisessa menettelyssä on epäilemättä asianmukaista, että myös vastakkaista mielipidettä edustavan käsityksen omaavat voivat käyttää hyväkseen riittävää oikeudellista asiantuntemusta. Oikeuskansleri toteaa edelleen, että kun maksuttoman oikeudenkäynnin ja yleisen oikeusavun kautta saatavissa oleva tuki ei ehkä peitä tätä tarvetta oikeudellisen asiantuntija-avun saamiseen kokonaan, on pidetty suotavana, että asiaan voitaisiin osoittaa valtion taloudellista tukea.

Vuotos -soututapahtuma

Vapaa Vuotos -liike on järjestänyt kymmenenä kesänä Vuotos -soudun suunnitellun Vuotos -altaan peittämällä Kemijoen osalla ja lisäksi yhden kerran, kesällä 1997 Jauru-, Vuotos- ja Kemijoilla. Soudun yhteydessä on järjestetty Vuotos -tanssit. Liike on vastannut molempien tapahtumien järjestelyistä ja kustannuksista. Liike on muun muassa vuokrannut soutua varten veneitä, järjestänyt tapahtumaan kuljetukset, hankkinut tansseja varten tilan ja esiintyjät. Kustannusten säästämiseksi työt on tehty talkoovoimin lukuun ottamatta pieniä esiintyjäpalkkioita. Matkakorvauksia on laskutettu hyvin niukasti. Muutamat matkat on laskutettu, mutta niidenkin korvaustaksa on alittanut virkaehtosopimuksessa säädetyn taksan. Päivärahoja ei ole juuri maksettu. Matkakuluina on korvattu enimmäkseen polttoainekuluja tositteita vastaan.

Vapaa Vuotos -liike on saanut soututapahtuman ja -tanssien kuluista korvausta Suomen luonnonsuojeluliitto ry:ltä laskua ja tositteita vastaan. Liike on maksanut kulut, jonka jälkeen tositteet ja laskut on toimitettu Suomen luonnonsuojeluliitto ry:lle. Liitto on korvannut vastaavan markka- tai euromäärän liikkeelle. Osa kuluista oli laskutettu suoraan liikettä edustavalle henkilölle ns. kulkukorvauksina. Liikettä edustavalle henkilölle maksetut korvaukset palautettiin tarkastuksen kuluessa Vapaa Vuotos -liikkeen tilille.

³¹ TAA 211/1994 vp. ja TAA 291/1994 vp.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry on kirjanpitoaineiston säilyttämisessä noudattanut kirjanpitolakia. Kirjanpitolain (1336/1997) 2 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan kirjanpitoaineiston säilytysaika on kuusi vuotta. Tarkastuksessa ei siis voitu täysin varmistua siitä, että Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n maksamat korvaukset vuosilta 1996–1999 ovat valtionavustukseen hyväksyttäviä. Vuosien 2000–2002 vastaavien tapahtumien osalta menojen voitiin todeta olevan asianmukaisia lukuun ottamatta yhtä hyvin pientä ateriakulua, josta ei ollut tositetta.

Henkilökunnan palkkaus

Vapaa Vuotos -liike oli maksanut yhdelle henkilölle palkkaa vuosina 1999–2000. Liike oli myös tilittänyt ja maksanut kyseisen henkilön ennakonpidätyksen ja työnantajan sosiaaliturvamaksut. Vapaa Vuotos -liike oli myös maksanut työntekijäin ryhmähenkivakuutusmaksuja, palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuja, työnantajan työttömyysvakuutusmaksuja ja lakisääteisiä tapaturmavakuutusmaksuja sekä Tel-vakuutusmaksuja. Näistä Tel-vakuutusmaksu oli samaisen työntekijän maksuja. Suurimmasta osasta muita vakuutusmaksuja jäi asiakirjojen puuttuessa epäselväksi, kenen vakuutusmaksuista oli kyse.

Työsopimuksen palkkaa saaneen henkilön kanssa oli tehnyt Kemijärven Luonto ry. Yhdistys oli hakenut palkkaukseen yhdistelmätukea. Tukihakemuksessa kuvataan työtehtäviksi luonnon- ja ympäristönsuojelua varten ajankohtaisten toimenpiteiden ja tapaus-ten vaatimat erilaiset tehtävät sekä atk:n ajankohtaistaminen ja erilaiset toimistotyöt.

Yhdistelmätuki on maksettu työnantajalle eli Kemijärven Luonto ry:lle. Yhdistys haki ja sai myös Kemijärven kaupungin myöntämän yhdistelmätuen kaupunkilisän. Yhdistys on maksanut saamaansa yhdistelmätukea ja kaupungin maksamaa tukea vastaavan markkamäärän Vapaa Vuotos -liikkeelle. Maksuissa eritellään niiden koostuvan saaduista tuista.

Vuosina 1999–2000 työnantajalle maksettavan työmarkkinatuen edellytyksenä oli, että työnantaja sitoutuu maksamaan työntekijälle vähintään työmarkkinatuesta annetun lain (1542/1993) 23 §:n 1 momentissa tarkoitetun täysimääräisen työmarkkinatuen suuruista palkkaa sellaiselta työttömyysajalta, jolta tuen avulla työllistetty henkilö ei saa sairausvakuutuslain (364/1963)

19 §:n 1 momentissa olevan rajoituksen vuoksi päivärahaa tai saa muuta vastaavaa lakisääteistä korvausta tai työnantajalta muulla perusteella sairausajan palkkaa. Työvoimatoimiston päätöksissä (1304008610/1999/19.4.1999, muutettu 30.6.1999) työllistämistuki yhdistettiin työnantajalle maksettavaan työmarkkinatukeen säädöksessä mainitulla ehdolla. Päätöksissä mainitaan myös, että työllistämistukea ei makseta, jos työmarkkinatukilaissa (1542/1993) säädetty edellytykset työnantajalle maksettavasta työmarkkinatuesta eivät ole täyttyneet.

Työllistämistuesta ei ollut täysin vastaavaa säännöstä, mutta työllisyyslaki (275/1987) ja -asetus (1363/1997) velvoittivat Kemijärven Luonto ry:n täyttämään yhdistelmätuen saamisen edellytykset. Yhdistelmätuki on tarkoitettu työttömän työmarkkinoille sijoittumisen edellytysten parantamiseksi.

Tarkastuksessa ei ollut käytettävissä palkkalaskelmia, ainoastaan Kemijärven Luonto ry:n työvoimatoimistolle toimittamat tilitykset liitteineen, päätökset tuista sekä työsopimukset. Palkanmaksun oli hoitanut Vapaa Vuotos -liike, jolle tarkastuksessa saadun tiedon mukaan myös työtehtävät suoritettiin. Kaikista palkkasuorituksista ei ollut tositetta. Yhden kuukauden palkkasuorituksesta ei ollut merkintää, joten tarkastuksessa jäi epäselväksi, miten tai miltä tililtä kyseisen kuukauden palkka oli maksettu. Vapaa Vuotos -liike oli kuitenkin maksanut myös kyseisen kuukauden osalta ennakonpidätyksen ja työnantajan sosiaaliturvamaksut.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan syynä järjestelyyn oli se, että Kemijärven Luonto ry:llä ei ollut alkuvaiheessa omia varoja työllistämiseen, joten Vapaa Vuotos -liike hoiti maksuliikenteen. Toisaalta Vapaa Vuotos -liikkeellä oli tarvetta lisätyövoimaan, mutta se ei rekisteröimättömänä yhdistyksenä voi tehdä työsopimusta. Tämän vuoksi sopimukset ja yhdistelmätukea koskevat asiat hoiti Kemijärven Luonto ry. Tarkastuksessa ei ole selvitetty muiden asiassa maksuvelvollisten toimintaa.

Vuotoksen Voima Oy

Vuotoksen Voima Oy perustettiin vuonna 1995 ja se rekisteröitiin 6.9.1995. Yhtiön kotipaikka on Kemijärvi. Yhtiön hallituksen puheenjohtajana toimii Vapaa Vuotos -liikettä pääasiallisesti edustava henkilö.

Yhtiön vuosien 1995–2005 tilinpäätöksistä ei käy ilmi, että Vapaa Vuotos -liike olisi käyttänyt valtionavustusta osakeyhtiön varallisuuden kasvattamiseen. Yhtiön osakepääomaa on nostettu osakeannein. Yhtiön osakasluettelosta ei myöskään käy ilmi, että Vapaa Vuotos -liike olisi osakeyhtiössä osakkaana. Vapaa Vuotos -liike on rekisteröimätön yhdistys ja näin ollen se ei ole oikeussubjekti eikä sen nimissä voi olla varallisuutta³².

Vapaa Vuotos -liikettä pääasiallisesti edustava henkilö omistaa osakkeet nro 1–106. Vuotoksen Voima Oy on rekisteröity 6.9.1995 ja sen osakepääoma vuoden 1995 lopussa oli 59.400 markkaa eli 9.990,36 euroa. Osakepääoma oli kokonaan maksettu. Ensimmäisen valtionavustushakemuksen Vapaa Vuotos -liike teki ympäristöministeriölle 2.2.1995 ja toisen 25.11.1995. Näitä hakemuksia koskevan päätöksen ympäristöministeriö teki 7.5.1996 ja avustus maksettiin liikkeelle 13.5.1996. Valtionavustuksella ei siten ole merkitty yhtiön osakkeita.

Vuonna 1996 liike maksoi kolmen yksityishenkilön osakkeet Vuotoksen Voima Oy:lle. Osakkeet merkittiin yksityishenkilöiden nimiin. Yksityishenkilöt antoivat vastineeksi irtainta omaisuutta. Tarkastuksen perusteella katsottiin, etteivät menot ole valtionavustukseen hyväksyttäviä, koska vastineet ovat hankintoja Vuotoksen Voima Oy:n kämpälle (muun muassa lasimaalaus ja sora Vuotoksen Voima Oy:n kämpälle).

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Vuotoksen Voima Oy:n osakepääomalla ja talkootyöllä on rakennettu tukikohdaksi luontomatkailijoille ja -tutkijoille sekä osakkaille Rentukka-niminen kämpä ja sauna Jaurujoen rannalla olevalle ja Vuotos -altaan alle jäävälle tontille. Yhtiön tilinpäätöksien perusteella rakennusten hankintameno on ollut rahoitettavissa yhtiön omalla pääomalla ja osakeannilla. Tarkastus ei kohdistunut Vuotoksen Voima Oy:öön.

Tarkastuksen perusteella katsottiin, etteivät jotkut hyvin pienet Vapaa Vuotos -liikkeen varoista maksetut menot ole valtionavustukseen hyväksyttäviä johtuen siitä, että menojen katsottiin kuuluvan Vuotoksen Voima Oy:lle. Varoilla oli hankittu osakeyhtiön kämpälle muun muassa verhot. Vuotoksen Voima Oy:n kämpä on kaikille avoin ja Vapaa Vuotos -liike on käyttänyt kämppää omiin kokoontumisiinsa. Muilta osin Vapaa Vuotos -liikkeen varoja ei ole

³² *Yhdistyslain (503/1989) 58 §:n 1 momentti.*

käytetty Vuotoksen Voima Oy:n menoihin. Vuotoksen Voima Oy:llä on KHT-tilintarkastaja.

3.2.7 Valtionavustusten käytön seuranta ja valvonta

Vuosien 1996–2001 valtionavustuksien käytön valvonta

Valtioneuvoston päätöksessä valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi on säädetty, että valtionavustuksen käyttöä on sen viranomaisen valvottava, joka avustuksen on myöntänyt. Jollei valvontaa voida kokonaisuudessaan toteuttaa avustuksen myöntämisen eikä maksatuksenkaan yhteydessä, on avustuksen myöntämispäätöksessä avustuksen saaja velvoitettava antamaan riittävä selvitys avustuksen käyttämisestä ja sen ehtojen täyttämisestä sekä määrätävä, kenen toimesta tapahtuvaan ja miten laajaan valvontaan avustuksen saajan on sen lisäksi alistuttava.³³

Valvontaviranomaiselle on avustuksen myöntämispäätöksessä pidätettävä, jollei asian laadusta muuta johdu, oikeus tarkastaa valtionavustuksen saajan koko varainkäyttöä avustusehtojen täyttämisen selvittämiseksi sekä avustushakemuksessa ja avustuksen käyttämistä koskevassa selvityksessä esitettyjen tietojen tarkistamiseksi. Päätökseen on myös otettava ehto, että avustuksensaaja on velvollinen esittämään valvontaviranomaiselle kaikki tarkastuksessa tarvittavat tili- ja muut asiakirjat sekä muutoinkin avustamaan tarkastuksen suorittamisessa.³⁴

Jollei pidetä tarpeellisena vaatia valtionavustuksen käytöstä tilitystä, on avustuksen käyttämistä koskevana selvityksenä yhteisöltä vaadittava ainakin toimintakertomus, tilinpäätös ja tilintarkastajien lausunto siltä tilikaudelta, jona avustus on tarkoitettu käytettäväksi.³⁵

Mikäli havaitaan, ettei valtionavustuksen ehtoja ole täytetty, tulee sen, jonka asiana on valvonnan suorittaminen, ryhtyä asian laadun vaatimiin toimenpiteisiin, kuten antaa huomautus, asettaa määräaika ehdon täyttämiseksi tai huolehtia avustuksen maksatuksen

³³ VNp valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi 22 §.

³⁴ VNp valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi 24 §:n 1 momentti.

³⁵ VNp valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi 28 §.

keskeyttämisestä. Jos valvonnan suorittaja on muu kuin avustuksen myöntänyt viranomainen, tälle ilmoitettakoon asiasta viipymättä, jollei korjausta saada aikaan tai on ilmeistä, että mainitunlaiset toimenpiteet eivät riitä korjauksen aikaansaamiseen.³⁶

Jos valtionavustuksen myöntänyt viranomainen avustuksen saajaa kuultuaan katsoo, että avustusta on käytetty vastoin sille määrättyä käyttötarkoitusta tai että avustuksen saaja muutoin on jättänyt noudattamatta avustuksen ehtoja, viranomaisen on asian laadun ja sen mukaan, mitä avustuksen myöntämispäätöksessä on määrätty, ryhdyttävä asian laadun vaatimiin toimenpiteisiin, kuten annettava asiasta vastaisen varalta huomautus, peruutettava maksamatta oleva avustus tai sen osa, määrättävä jo maksettu osa avustuksesta palautettavaksi ja mahdollisesti vaadittava sille suoritettavaksi korkoa.³⁷

Tarkastuksessa havaittiin, että ympäristöministeriö ei valvonut vuosien 1996–2001 valtionavustuspäätöksien ehtojen noudattamista lainkaan, vaan se myönsi päätösehtojen noudattamatta jättämisestä huolimatta vuosittain valtionavustusta.

Vapaa Vuotos -liike oli antanut selvityksen valtionavustuksen käytöstä ainoastaan vuodelta 2001 ministeriön pyydettyä sitä lisäselvitykseksi käsitellessään vuoden 2002 hakemusta. Vuodelta 2001 ei toimitettu tilinpäätöstä eikä tilintarkastajien lausuntoa.

Tarkastuksessa havaittiin, että ympäristöministeriö ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin päätösehtojen toteuttamiseksi, maksatuksen keskeyttämiseksi tai valtionavustuksen takaisinperimiseksi.

Ympäristöministeriön palaute vuosien 1996–2001 valtionavustusten käytön seurannan ja valvonnan osalta on käsitelty luvussa 3.2.2.

Oikeuskansleri otti ratkaisussaan 15.11.2004 (dnro 1435/1/03) kantaa ympäristöministeriön toimintaan valtionavustusten myöntämisessä ja valvonnassa. Oikeuskansleri totesi, ettei valtionavustusasioden käsittelyssä ympäristöministeriössä noudatetussa menettelyssä ole kaikilta osiltaan otettu huomioon yleismääräyspäätöksen säännöksiä. Oikeuskansleri katsoi edelleen, että ottaen huomioon, että yleismääräyspäätös oli ainakin jossakin määrin monimutkainen kokonaisuus valtionavustusasioden käsittelyä selventävän ja valtionavustaviranomaiselle enemmän harkintavaltaa antavan valtion-

³⁶ VNP valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi 29 §.

³⁷ VNP valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi 30 §.

avustuslain ollessa pitkään valmisteilla, menettely ei ole ollut sen laatuista, että ministeriössä avustusasioiden käsittelystä vastanneet virkamiehet olisivat menetelleet virkavelvollisuutensa vastaisesti. Sen vuoksi ja koska valtionavustusasioiden käsittely sittemmin tapahtuu valtionavustuslain nojalla ja ministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin avustusten käytön valvonnan tehostamiseksi, asia ei oikeuskanslerin puolelta anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että lähettämällä jäljennöksen päätöksestään ympäristöministeriölle, oikeuskansleri kiinnittää vakavasti sen huomiota velvollisuuteen järjestää hallintotoimintansa niin, että sitä koskevia säännöksiä asianmukaisesti noudatetaan.

Vuoden 2002 valtionavustuksen käytön valvonta

Valtionavustuslain mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.³⁸

Valtionapuviranomaisen on päätöksellään määrättävä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi sekä jo maksettu valtionavustus takaisin perittäväksi, jos valtionavustuksen saaja on:³⁹

1. jättänyt palauttamatta sellaisen valtionavustuksen tai sen osan, joka 20 §:n⁴⁰ mukaan on palautettava
2. käyttänyt valtionavustuksen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty
3. antanut valtionapuviranomaiselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan

³⁸ Valtionavustuslaki 15 §.

³⁹ Valtionavustuslaki 21 §.

⁴⁰ Valtionavustuslaki 20 §:

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 10 euroa, se saadaan jättää palauttamatta.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske laskennallisen perusteen mukaan myönnetyn valtionavustuksen ja toteutuneiden kustannusten välistä erotusta.

valtionavustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, taikka salannut sellaisen seikan tai

4. muutoin 1–3 kohtaan verrattavalla tavalla olennaisesti rikkonut valtionavustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja.

Valtionapuviranomainen voi päätöksellään määrätä valtionavustuksen maksamisen lopetettavaksi sekä jo maksetun valtionavustuksen tai sen osan takaisin perittäväksi, jos:⁴¹

1. valtionavustuksen saaja on menetellyt 12 §:n 4 momentin taikka 13 tai 14 §:n vastaisesti
2. valtionavustuksen saaja on kieltäytynyt antamasta 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua aineistoa tai avustamasta mainitussa momentissa tarkoitettulla tavalla tarkastuksessa
3. valtionavustuksen saaja on lopettanut valtionavustuksen kohteena olleen toiminnan, supistanut sitä olennaisesti tai luovuttanut sen toiselle
4. valtionavustuksen saaja on 13 §:n vastaisesti luovuttanut toiselle omistus- tai hallintaoikeuden omaisuuteen, joka on hankittu valtionavustuksella
5. valtionavustuksen saaja on 13 §:n vastaisesti pysyvästi muuttanut valtionavustuksen kohteena olleen omaisuuden käyttötarkoitusta
6. valtionavustuksen saaja on joutunut ulosottoimenpiteen kohteeksi, selvitystilaan, konkurssiin taikka yrityksen saneerausesta annetussa laissa (47/1993) tarkoitettuna saneerausmenettelyn tai yksityishenkilön velkajärjestelyistä annetussa laissa (57/1993) tarkoitettuna velkajärjestelyn kohteeksi, jollei valtionavustuksen käyttötarkoituksesta muuta johdu tai
7. valtionavustuksen saaja menettelee tosiasiallisesti tässä momentissa säädettyihin seikkoihin rinnastettavalla tavalla antamalla valtionavustuksen myöntämiseen, maksamiseen tai käyttämiseen liittyvälle seikalle muun kuin asian todellista luonnetta tai tarkoitusta vastaavan oikeudellisen muodon.

⁴¹ Valtionavustuslain 22 §:n 1 momentti.

Valtionapuviranomainen voi päätöksellään myös määrätä valtionavustuksen maksamisen lopetettavaksi sekä jo maksetun valtionavustuksen takaisin perittäväksi, jos Euroopan yhteisön lainsäädännössä sitä edellytetään.⁴²

Valtionavustuksen takaisinperinnän määräajasta on säädetty valtionavustuslain 28 §:ssä. Valtionapuviranomaisen on tehtävä lain 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. Valtionavustuksen, sille maksettavan koron tai viivästyskoron takaisinperintään ei saa enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut valtionavustuksen tai sen viimeisen erän maksamisesta. Jos 8 §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa tai valtionavustuspäätöksessä asetetaan määräaika valtionavustuksen tai sillä tuetun omaisuuden käyttämiseksi 13 §:ssä säädetyllä tavalla, kymmenen vuoden määräaika lasketaan tämän ajan päättymisestä.

Ympäristöministeriön vuoden 2002 valtionavustuspäätöksen ehtoissa todettiin, että avustusta saadaan käyttää liikkeen toimintaan vuonna 2002 siten kuin hakija on hakemuksessaan esittänyt. Ympäristöministeriössä on tiedetty, että liike käyttää avustusta oikeudellisen asiantuntemisen hankkimiseen Vuotoksen tekoallashankkeen vesioikeudelliseen lupakäsittelyyn vaikuttamiseksi. Ministeriön mukaan ennen valtionavustuslain voimaantuloa myönnettyjen avustusten käytön valvonta perustui avustuspäätöksissä edellytettyihin, jälkikäteen toimitettuihin selvityksiin. Pyydettyjen selvitysten toimittamista ministeriöön ei kuitenkaan systemaattisesti seurattu. Viimeisessä (vuoden 2002) päätöksessä avustuksen käytön valvontaan nimettiin ministeriön virkamies.⁴³

Oikeuskansleri otti ratkaisussaan 15.11.2004 (dnro 1435/1/03) kantaa valtionavustusten käytön valvontaan. Oikeuskanslerin mukaan vuosien 1996–2001 valtionavustuspäätöksiin liitettyjen tilinpäätös- ja tilintarkastustietojen esittämistä koskevien ehtojen merkitystä heikentää se seikka, ettei saajalla ollut kirjanpidon ja tilintar-

⁴² *Valtionavustuslain 22 §:n 3 momentti.*

⁴³ *Ympäristöministeriön vastine 27.2.2004 (dnro YM12/032/2003) oikeuskanslerin selvityspyyntöön 22.12.2003 (dnro 1435/1/03) koskien oikeuskanslerille 18.12.2003 tehtyä kantelua.*

kastuksen tilan huomioon ottaen mahdollista toimittaa näitä tietoja. Sama koskee vuoden 2002 valtionavustuksen maksatukselle asetettua vaatimusta vuoden 2001 tilinpäätös- ja muiden tietojen toimitamisessa. Tämä antoi oikeuskanslerin mukaan aiheen epäillä, oliko ministeriössä vuosittain asianmukaisesti seurattu sitä, miten saaja oli täyttänyt velvollisuutensa noudattaen asetettuja ehtoja tietoja toimittamalla.

Tarkastuksessa havaittiin, että Vapaa Vuotos -liike ei ole antanut ympäristöministeriölle selvitystä vuoden 2002 valtionavustuksen käytöstä. Tarkastuksessa havaittiin myös, että ympäristöministeriö on laiminlyönyt valtionavustuksen ja valtionavustuspäätösehtojen noudattamisen valvonnan myös vuoden 2002 osalta.

Ympäristöministeriö on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa painottanut sitä, että vuoden 2002 valtionavustuksen myöntäminen perustui ministeriön sisällä tehtyyn tarkastukseen ja arvioon, jossa käsiteltiin Vapaa Vuotos -liikkeen edellisen vuoden kaikki tiliositteet ja todettiin ne asianmukaisiksi sekä saatiin raportti vuoden 2001 toiminnasta. Takaisinperintätarpeen osalta ministeriö haluaa vielä todeta, että ministeriössä ei ollut huomattu, että liikkeen toiminta oli vuonna 2002 aikaisempia vuosia selvästi vähäisempää.

Ministeriö on korostanut, että ministeriössä on lähinnä uuden valtionavustuslain voimaantulon jälkeen hallinnossa yleisesti ja muun muassa juuri valtionavustusten valvonnan ja tarkastuksen yhteydessä kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomiota tarkastuskertomuksessa esille tulleisiin kysymyksiin. Ministeriön mukaan tilanne on näiltä osin nyttemmin selvästi parantunut.

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää ympäristöministeriön vuosina 1996–2002 Vapaa Vuotos -liikkeelle myöntämiä valtionavustuksia, niiden käyttöä ja valvontaa.

Valtionavustuksen myöntäminen

Ympäristöministeriö on myöntänyt Vapaa Vuotos -liikkeelle valtionavustuksia puutteellisiin hakemuksiin ja selvityksiin perustuen. Vuosien 1996–2001 valtionavustusten myöntämisessä ei ole noudatettu valtioneuvoston päätöstä valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi hakemusten osalta. Hakijalta ei ole esimerkiksi vaadittu selvitystä siitä, onko se saanut muuta avustusta tai avustuslainaa valtiolta, kunnalta tai seurakunnalta. Liikkeeltä ei ollut vaadittu myöskään selvitystä liikkeen säännöistä, tilikaudesta tai varojen käytöstä liikkeen toiminnan mahdollisen loppumisen varalta.

Vuoden 2002 valtionavustus on myös myönnetty puutteellisiin selvityksiin perustuen. Valtionavustus myönnettiin, vaikka hakija jätti toimittamatta lisäselvityksenä pyydetyn edellisen vuoden toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen sekä tilintarkastajien lausunnon. Tämä oli myös edellisen vuoden valtionavustuksen ehtona. Hakijan jätettyä noudattamatta edellisen vuoden päätösehtoja ja jätettyä toimittamatta päätöksen vaatimat lisäselvitykset, ei hakijalle olisi tullut myöntää valtionavustusta vuodelle 2002, vaikka valtionavustuksen myöntäminen olikin perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta. Valtionavustuksen tarpeellisuutta ilman selvitystä muusta tuesta tai avustuksesta on vaikea arvioida.

Ympäristöministeriön valtionavustuspäätökset olivat teknisesti pääosin säädösten mukaisia. Päätöksiin oli kirjattu riittävät ehdot valtionavustuksen myöntämiselle. Vuosien 1996–2000 päätöksiin olisi tullut kirjata ajallinen rajoite valtionavustuksen käytölle vaikka tästä onkin säädetty yleismääräyspäätöksessä.

Valtionavustuksen käyttö ja päätösehtojen noudattaminen

Valtionavustuksen käytön tarkastamista vaikeutti se, että Vapaa Vuotos -liike oli laiminlyönyt kirjanpitovelvollisuutensa. Menot olivat kuitenkin pääasiassa todennettavissa tiliotteista ja tositteista. Kaikkia maksettuja menoja ei tarkastuksen perusteella voitu katsoa valtionavustukseen hyväksyttäviksi. Muutamia tositteita oli kadonnut, joten näiden menojen asianmukaisuutta ei voinut todentaa. Tällaisia menoja oli hyvin vähän.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta liikkeen käyttäneen valtionavustuksen hakemaansa tarkoitukseen eli Vapaa Vuotos -liikkeen toiminnan tehostamiseen. Vuosien 1996–1999 osalta tätä ei voida täysin todentaa, koska Suomen luonnonsuojeluliitto ry oli korvannut osan menoista Vapaa Vuotos -liikkeelle ja Suomen luonnonsuojeluliitto ry oli hävittänyt kirjanpitoaineiston säilytettyään sitä kirjanpitolaissa säädetyn ajan. Osa soutuapahtumista aiheutuneista kuluista oli laskutettu Suomen luonnonsuojeluliitto ry:ltä suoraan Vapaa Vuotos -liikettä pääasiallisesti edustavalle henkilölle ns. kulukorvauksina. Rahat palautettiin Vapaa Vuotos -liikkeen tilille tarkastuksen kuluessa.

Tarkastuksen perusteella on todettavissa, että valtionavustuksen käytössä ei ole syyllistytty tahallisiin väärinkäytöksiin. Osaa valtionavustuksesta on käytetty virheellisesti toisen yhteisön kulujen kattamiseen. Vapaa Vuotos -liike oli maksanut yhden henkilön palkkauksesta aiheutuvia menoja vuosina 1999–2000. Kyseiset menot eivät ole valtionavustukseen hyväksyttävissä, koska Vapaa Vuotos -liike ei ollut maksuvelvollinen näiden menojen suhteen. Menot kuuluvat Kemijärven Luonto ry:lle. Muiden asiassa maksuvelvollisten toimintaa ei ole tarkastettu.

Valtionavustukseen hyväksyttäväksi menoksi on tarkastuksessa katsottu oikeusavun ostaminen Suomen luonnonsuojeluliitto ry:ltä. Tällaisia eivät puolestaan ole erät, jotka Vapaa Vuotos -liike oli maksanut suoraan Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n lakimiehelle kulukorvauksina tai antanut lahjaksi. Lahja ei ole valtionavustukseen hyväksyttävä meno ja kulukorvauksista puuttui asianmukainen erittely.

Vapaa Vuotos -liikettä pääasiallisesti edustava henkilö toimii Vuotoksen Voima Oy:n hallituksen puheenjohtajana. Tarkastuksessa ei havaittu, että valtionavustuksilla olisi kasvatettu Vuotoksen Voima Oy:n varallisuutta. Liikkeen tililtä oli maksettu

kolme osaketta saaden vastineeksi osakkeenomistajilta irtainta omaisuutta. Omaisuus kuitenkin kuuluu osakeyhtiölle, joten menoja ei voida pitää valtionavustukseen hyväksyttävänä.

Vapaa Vuotos -liikkeen varoista ei ollut mainittavasti maksettu muita epäasiallisia menoja. Kahden maapalstan varainsiirtovero ja yhden palstan kaupanvahvistajan palkkiota ei tarkastuksessa pidetty valtionavustukseen hyväksyttävänä, koska saanto ei ollut Vapaa Vuotos -liikkeelle. Liike ei voi rekisteröimättömänä yhdistyksenä olla sopimusosapuolena.

Vapaa Vuotos -liikkeellä ei tarkastuksessa havaittu olevan kaikkina vuosina riittävästi valtionavustukseen hyväksyttäviä menoja. Vuosina 1998, 2000 ja 2002 Vapaa Vuotos -liikkeellä oli valtionavustukseen hyväksyttäviä menoja vähemmän kuin ympäristöministeriön avustus kunakin vuonna oli. Lisäksi vuosien 1996, 1997 ja 1999 osalta arviota vaikeuttaa se, ettei Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n korvaamia menoja voi enää todentaa. Mikäli luonnonsuojeluliiton korvaamat menot olivat asianmukaisia, oli liikkeellä riittävästi valtionavustukseen hyväksyttäviä menoja vuosina 1996 ja 1999. Menojen vähäisyyttä selittänee osaksi se, ettei Vapaa Vuotos -liikkeeltä ole juuri laskutettu matkakuluja, vaikka toimintaa on ollut runsaasti laajalla alueella. Liikkeeltä ei ole myöskään veloitettu puhelinlukuja, joita liikkeen toiminnassa lienee syntynyt runsaasti. Syyksi ilmoitettiin kustannusten säästäminen.

Valtionavustuksen käytön valvonta

Vuosina 1996–2002 valtionavustuspäätöksiin kirjattiin ehdoksi, että liikkeen tulee toimittaa seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ympäristöministeriölle toimintakertomus, tilinpäätös ja tilintarkastajien lausunto sekä vuoden 2002 osalta selvitys valtionavustuksen käytöstä. Edelleen vuosien 1996–2001 päätösehdoissa todetaan, että mikäli avustuksen ehtoja ei noudateta, on avustus tai jo maksettu osa avustuksesta välittömästi palautettava. Ministeriön olisi ehtojen noudattamista valvoessaan epäkohdan huomattessaan tullut ryhtyä yleismääräyspäätöksen 28 §:n mukaisesti toimenpiteisiin eli antaa huomautus, asettaa määräaika ehdon täyttämiseksi tai huolehtia avustuksen maksatuksen keskeyttämisestä. Yleismääräyspäätöksessä ei säädetä takaisinperinnän vanhenemisesta.

Ympäristöministeriö on laiminlyönyt Vapaa Vuotos -liikkeen valtionavustusten käytön valvonnan. Ministeriö ei valvonut asetta-

miaan avustuspäätösehtoja. Ehdoksi kirjattiin vuosittain tilinpäätöksen, toimintakertomuksen ja tilintarkastajien lausunnon toimittaminen. Ministeriö vaati mainittuja asiakirjoja ainoastaan vuoden 2001 osalta tehdessään päätöstä seuraavan vuoden valtionavustuksesta. Vapaa Vuotos -liike toimitti selvityksen valtionavustuksen käytöstä ja toimintakertomuksen. Liike jätti toimittamatta tilinpäätöksen ja tilintarkastajien lausunnon.

Vuosien 1996–2000 valtionavustuspäätöksissä ei ole aikarajoitetta valtionavustuksen käytön suhteen. Valtionapuviranomaisen olisi tullut kirjata päätöksiin kaikki ne ehdot, joita valtionavustuksen käytössä on noudatettava.

Ympäristöministeriön vuosina 1996–2001 Vapaa Vuotos -liikelle myöntämiä valtionavustuksia koskevissa valtionavustuspäätöksissä todetaan, että jos avustuksen ehtoja ei noudateta, on avustus tai jo maksettu osa avustuksesta välittömästi palautettava. Ympäristöministeriö voi erityisestä syystä myöntää palautusvelvollisuudesta vapautuksen tai helpotuksen tai antaa maksun lykkäyksen. Vapaa Vuotos -liike rikkoi toistuvasti päätösehtoja laiminlyömällä kirjanpitovelvollisuutensa ja jättämällä päätösehdoissa mainitut asiakirjat toimittamatta. Näin ollen takaisinperinnän edellytykset ovat olemassa vuosina 1996–2001 myönnettyjen valtionavustusten osalta.

Tarkastusvirasto katsoo, että ympäristöministeriön on harkittava takaisinperintää vuosien 1996–2001 osalta ja tehtävä asiasta kirjallinen päätös. Mikäli takaisinperintään ei ryhdytä, on tätä koskevasta päätöksestä käytävä ilmi ne erityiset syyt, joiden perusteella Vapaa Vuotos -liike vapautetaan palautusvelvollisuudesta.

Vapaa Vuotos -liike on jättänyt noudattamatta myös vuoden 2002 valtionavustuksen päätösehtoja jättämällä toimittamatta vaadittavat asiakirjat. Vuoden 2002 valtionavustuspäätöksessä on lisäksi asetettu maksettavalle valtionavustukselle enimmäisraja, joka on ylitetty. Vuoden 2002 valtionavustuksesta valtionapuviranomainen on valtionavustuslain 21 §:n nojalla velvoitettu perimään liikaa maksetun osan takaisin. Muilta osin vuotta 2002 koskeva takaisinperintä on valtionapuviranomaisen harkittavissa valtionavustuslain 22 §:n mukaisesti.

Tarkastusvirasto katsoo, että vuodelta 2002 on liikaa maksettu osa valtionavustuksesta perittävä korkoineen takaisin. Muilta osin ympäristöministeriön on harkittava takaisinperintää ja tehtävä asiaa kirjallinen päätös.

LÄHTEET

1. Lait, asetukset ja muut normit (muutoksineen)

Asetus työmarkkinatuesta (1361/1997).

HE 63/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.

Kirjanpitolaki (1336/1997).

Laki työmarkkinatuesta (1542/1993).

Työllisyysasetus (1363/1997).

Työllisyyslaki (275/1987).

Valtionavustuslaki (688/2001).

VNp valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi (490/1965).

Yhdistyslaki (503/1989).

2. Muut kirjalliset lähteet

Halila & Tarasti (1996): Yhdistysoikeus. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Vuotos -tarkistustyöryhmän muistio. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 25/1995.

Vuotos -työryhmän raportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmäraportteja 1991.

3. Haastattelut ja paikalliskäynnit

31.3.2006 Ympäristöministeriö (2 henkilöä)

3.4.2006 Vapaa Vuotos -liike (1 henkilö)

2.5.2006 Vapaa Vuotos -liike (1 henkilö)

4. Seminaarit

8.2.2006 Valtioneuvoston päätösten laillisuusvalvonta, Helsinki.

LIITE

Liite 1: Vapaa Vuotos -liikkeen tulot ja menot vuosina 1996–2002 (euroa)

	1996		1997		1998		1999	
	Tulot	Menot	Tulot	Menot	Tulot	Menot	Tulot	Menot
Ympäristöministeriön myöntämä valtionavustus	3.363,76		5.045,64		5.045,64		5.045,64	
Kemijärven Luonto ry:n maksamat erät	0,00		0,00		0,00		7.101,70	
Muut tulot	3.857,37		5.910,68		3.341,36		3.367,20	
Korjaukset tulopuolelle	100,91		56,01		22,98		1.173,01	
Tarkastuksen perusteella hyväksyttävät menot valtionavustukseen		-3.342,00		-1.799,08		-975,07		-4.005,06
SLL korvannut, mutta tosifiteet hävitetty ⁴⁴		-1.235,36		-2.736,05		-1.244,59		-1.410,26
Tarkastuksen perusteella eivät ole valtionavustukseen hyväksyttäviä menoja		-152,38		-557,54		-2.141,14		-12.091,37
Korjaukset menopuolelle		0,00		-156,92		-22,98		-1.173,01
Yhteensä	7.322,04	-4.729,74	11.012,33	-5.249,59	8.409,82	-4.383,78	16.687,55	-18.679,69

⁴⁴ Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n tosifiteiden hävittäminen on säännösten mukaista, koska kirjaintilolain (1336/1997) 2 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan kirjaintiloaineiston säilytysaika on kuusi vuotta sen vuoden lopusta, jonka aikana tilikausi on päättynyt.

Liite 1 jatkuu: Vapaa Vuotos -liikkeen tulot ja menot vuosina 1996–2002 (euroa)

	2000		2001		2002		Yhteensä 1996–2002	
	Tulot	Menot	Tulot	Menot	Tulot	Menot	Tulot	Menot
Ympäristöministeriön myöntämä valtionavustus	10.091,28		10.091,28		13.000,00		51.683,22	
Kemijärven Luonto ry:n maksamat erät	5.060,17		0,00		0,00		12.161,87	
Muut tulot	2.653,96		2.305,92		268,13		21.704,63	
Korjaukset tulopuolelle	0,00		0,00		0,00		1.352,91	
Tarkastuksen perusteella hyväksyttävät menot valtionavustukseen		-4.748,24		-20.396,03		-8.732,25		-43.900,79
SLL korvannut, mutta tosifheet hävitetty ⁴⁵		0,00		0,00		0,00		-6.496,47
Tarkastuksen perusteella eivät ole valtionavustukseen hyväksyttäviä menoja		-4.269,79		-60,21		-162,20		-19.661,35
Korjaukset menopuolelle		0,00		0,00		0,00		-1.352,91
Yhteensä	17.805,40	-9.018,02	12.397,20	-20.456,24	13.268,13	-8.894,45	86.902,63	-71.411,52

⁴⁵ Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n tositteiden hävittäminen on säännösten mukaista, koska kirjaintilolain (1336/1997) 2 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan kirjaintoimeiston säilytysaika on kaksi vuotta sen vuoden lopusta, jonka aikana tilikausi on päättynyt.

Vuodesta 2002 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisasiavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy

- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma *ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohjaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilohkot
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohejaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittämISRahan sitomattoman osan käyttö
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296