

sään, joten ei voida väittää, että eduskunta olisi hallituksen taholta johdettu harhaan.

Niissä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä, joissa yhtiön asioita miustutuskirjelmässä tarkoitettuna aikana käsiteltiin ja joissa asianomainen valtioneuvoston jäsen oli läsnä, ei asianomaisten kirjallisten selitysten mukaan heidän tietoonsa tullut muuta informaatiota kuin mitä hallituksen kysymyksessä olevien esitysten perusteluista ilmenee, joten asianomaiset katsovat, etteivät he ole voineet osaltaan antaa eduskunnalle muuta lisätietoa tai salata joitakin tietoja.

Ministeri Esko Rekola ja ministeri, sittemmin pääjohtaja Eero Rantala toteavat selityksissään, että valtiovarainministeriössä sekä kauppa- ja teollisuusministeriössä haluttiin erityisesti varmistua yhtiön antamien tietojen täsmällisyydestä ja yhtiön toimintaedellytyksistä. Tämän vuoksi vaadittiin ja saatiin yhtiön koko toimivan johdon selostus yhtiön investointihankkeista ja taloudellisesta tilasta. Tämän tietoaineiston väääräksi osoittaminen olisi asianomaisten mukaan ollut mahdollista vain osallistumalla yhtiön jokapäiväiseen johtamiseen, mihin heillä valtioneuvoston jäsenenä tai yhtiön hallintoneuvoston puheenjohtajana ei ollut mitään mahdollisuuksia.

Ministeri, sittemmin pääjohtaja Rantala huomauttaa selityksessään edelleen, ettei hän yhtiön hallintoneuvoston puheenjohtajana ottanut osaa päätöksentekoon valtioneuvoston yleisistunnossa yhtiön asioita käsiteltäessä.

Aikaisemmat selvitykset

Muistutuskirjelmän käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on perehtynyt yhtiön toimintaa koskeviin muihin selvityksiin siltä osin kuin niillä saattaa olla merkitystä perustuslakivaliokunnan oman tehtävän kannalta tässä asiassa. Yhtiön toimintaan muistutuskirjelmässä tarkoitettuna ajankohtana liittyviä kysymyksiä ovat selvittäneet eduskunnan valtiovarainvaliokunta käsitellessään hallituksen esitystä n:o 75 (1979 vp.) lisäyksistä ja muutoksista vuoden 1979 tulo- ja menoarvioon (III lisämenoarvio), valtioneuvoston tarkastajat 21 päivänä maaliskuuta 1980 annetussa kertomuksessaan vuodelta 1978, kauppa- ja teollisuusministeriön 12 päivänä lokakuuta 1979 asettama työryhmä 8 päivänä tammikuuta 1980 antamassaan raportissa, jäljempänä selvitystyöryhmä, sekä yhtiön 23 päivänä toukokuuta 1980 pidetyn yhtiökokouksen aset-

tama kolmijäseninen asiantuntijaryhmä 16 päivänä syyskuuta 1980 antamassaan lausunnossa, jäljempänä asiantuntijaryhmä.

Edellä mainitussa lisämenoarvioesityksessä hallitus ehdotti ja eduskunta sittemmin hyväksyi yhteensä 349 000 000 markkaa kotimaisen kuvaputkituotannon toimintaedellytyksien turvaamiseen yhtiön ajaututtua taloudellisiin vaikeuksiin. Kuultuaan laajasti asiantuntijoita valtiovarainvaliokunta toteaa asiasta antamassaan ja eduskunnan hyväksymässä mietinnössä n:o 41 (1979 vp.) seuraavaa:

”Asian jaostokäsittelyn yhteydessä on selvinnyt, että Valco Oy:n talousjohto toimitti kauppa- ja teollisuusministeriölle huhtikuun 17 päivänä 1979 muistion, jossa yhtiön todettiin olevan taloudellisesti lähes vararikkoista vastaavassa tilassa. Edelleen annettiin kauppa- ja teollisuusministeriölle huhtikuun 19 päivänä 1979 Valco Oy:n koko toimivan johdon allekirjoittama muistio, jossa todettiin, että valtion vuoden 1979 toisessa lisämenoarvioesityksessä ehdotetuilla määrärahoilla yhtiön toiminnan jatkaminen on mahdollista. Valtiovarainvaliokunnalle annettiin lisämenoarviota toukokuussa 1979 käsiteltäessä liian optimistinen kuva yhtiön tulevasta kehityksestä.”

Perustuslakivaliokunnan saaman tiedon mukaan valtiovarainvaliokunnan kauppa- ja teollisuusjaosto kuuli esityksiä käsitellessään kaikki nimetyt asiantuntijat. Jaosto teki myös virkatkan Imatralla sijaitseviin yhtiön tuotantolaitoksiin yhdessä hallintoneuvoston varapuheenjohtajan ja johtokunnan jäsenten kanssa. Jaosto tuli siihen käsitykseen, että ehdotetuilla järjestelyillä yhtiön ongelmat ovat voitettavissa.

Valtioneuvoston tarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 1978 käsitelleet yhtiön perustamisvaiheisiin sekä tappiolliseen toimintaan liittyvän päätöksenteon tarkoituksenmukaisuutta valtioneuvoston tarkastajain toimivallan puitteissa.

Kertomuksessaan valtioneuvoston tarkastajat toteavat, etteivät yhtiön toimiva johto ja hallintoelimet tehneet investointikustannusten nousun johdosta riittävän pitkälle vietyjä johtopäätöksiä yhtiön toiminnan kannattavuudesta ja rahoituksen realistisesta järjestämisestä. Myös tuotantoprosessin käynnistämisen vaatima aika ja muut järjestelyt arvioitiin liian optimistisesti. Valtioneuvoston tarkastajain käsityksen mukaan yhtiön hallintoelimet eivät ole kyenneet tekemään yhtiön taloudellista kokonaistilaa koskevaa arviointia yhtiön toimivan johdon erittäin optimistisen, puutteellisen ja jopa harhaanjohtavan

informaation vuoksi. Yhtiön koko toimivan johdon 19 päivänä huhtikuuta 1979 allekirjoittamassa muistiossa annetaan yhtiön toiminnallisuudesta ja taloudellisesta tilasta epätäydellinen ja osittain harhaanjohtava kuva.

Valtiontilintarkastajain käsityksen mukaan olisi myös kauppa- ja teollisuusministeriöllä pitänyt olla yhtiön taloudellisesta tilanteesta riittävä selvyyttä, koska helmikuuhun 1979 saakka yhtiön johtokunnassa oli valtion edustajina ministeriön kaksi virkamiestä ja koska ministeriön teollisuusosaston ja sen valtionyhtiöiden linjan tehtävänä on käsitellä ne valtioneurommismistöisiin osakeyhtiöihin liittyvät asiat, jotka koskevat muun muassa yhtiöiden toimintaa ja taloudellisuutta koskevia selvityksiä, yhtiöiden investointisuunnitelmien käsittelyä ja valtion rahoituksen ohjaamista yhtiöihin.

Valtiontilintarkastajain mielestä yhtiön hallintoneuvostolla, tilintarkastajilla ja kauppa- ja teollisuusministeriöllä, sen teollisuusosastolla ja valtionyhtiöiden linjalla ja erityisesti yhtiön johtokunnalla piti toukokuussa 1979 olla realistinen käsitys yhtiön taloudellisesta tilanteesta ja eduskunnalle esitetyn osakepääoman korotuksen ja valtion takauksen riittämättömyydestä yhtiön taloudellisen tilan tervehdyttämiseksi. Eduskunta sai kuitenkin yhtiön tilasta liian optimistisen ja osittain virheellisiin tietoihin perustuvan kuvan eivätkä päätetyt yhtiön osakepääoman korotus- ja valtioneuvostolle myönnetty takausvaltuudet riittäneet turvaamaan yhtiön toiminnan jatkumista. Täten yhtiön toiminnan lopettaminen tai konkurssi jäivät elo—syyskuussa 1979 realistisiksi vaihtoehtoiksi.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta toteaa valtiovarainhoidosta ja tilasta sekä valtiontilintarkastajain kertomuksesta vuodelta 1978 antamassaan ja eduskunnan hyväksymässä mietinnössä n:o 57 (1980 vp.) yhtyvän valtiontilintarkastajain kannanottoon, että yhtiön hallintoneuvostolla, tilintarkastajilla ja kauppa- ja teollisuusministeriöllä, sen teollisuusosastolla ja valtionyhtiöiden linjalla ja erityisesti johtokunnalla piti toukokuussa 1979 olla realistinen käsitys yhtiön taloudellisesta tilanteesta ja eduskunnalle esitetyn osakepääoman korotuksen ja valtion takauksen riittämättömyydestä yhtiön taloudellisen tilan tervehdyttämiseksi.

Edellä mainitun selvitystyöryhmän tehtäväksi oli annettu muun muassa laatia selvitys Valco Oy:n perustamiseen, toimintaan ja lopettamiseen liittyvistä hallinnollisista ja taloudellisista näkökohdista. Selvitystyöryhmä toteaa hallinto-

neuvoston ja johtokunnan pöytäkirjoista ilmevän, että kannattavuusarvioita ei hankkeen eri vaiheissa ole yhtiössä suoritettu siinä muodossa ja siinä määrin, että niiden johdosta olisi suoritettu uudelleenarviointoja ja tehty ratkaisuvia päätöksiä. Yhtiön toimivan johdon eri vaiheissa esittämät laskelmat olivat ylioptimistisia ja usein sisällöltään epärealistisia. Hallintoelinten kokonaiskuva yhtiön taloudellisesta tilanteesta ja yhtiön mahdollisuuksista kannattavaan toimintaan on ollut ilmeisen vajavaainen. Hallintoelimet ovat kiinnittäneet huomiota pääasiassa yhtiön tuotannon käynnistämiseen ja jättäneet syntyneet taloudelliset menetykset vähemmälle huomiolle.

Selvitystyöryhmän mielestä osakepääoman korotukseen liittyvässä 19 päivänä huhtikuuta 1979 päivätyssä koko toimivan johdon allekirjoittamassa muistiossa annetaan epätäydellinen ja jopa harhaanjohtava kuva tilanteesta. Silloisella kustannusrakenteella ja siihen saakka kertyneellä vieraan pääoman määrällä hanke olisi ollut pysyvästi tappiollinen. Toimivan johdon taholta annetun informaation laadusta huolimatta olisi yhtiön hallintoneuvoston, johtokunnan ja tilintarkastajien selvitystyöryhmän mielestä viimeistään toukokuussa 1979 ollut oltava tietoisia yhtiön todellisesta taloudellisesta tilanteesta ja siitä, että käsillä olleet osakepääoman korotus ja valtiontakaus eivät olleet riittäviä yhtiön taloudellisen tilan tervehdyttämiseksi.

Selvitystyöryhmä toteaa yhtiön toiminnan lopettamiseen johtaneiden syiden koostuvan suurelta osin sellaisista tapahtumaketjuista, jotka ajoittuvat myös yhtiön aikaisemmille toimintavuosille, joten tosiasiallista vastuuta ei voida kohdentaa yksinomaan vuoden 1979 aikana toimineille hallintoelimille. Selvitystyöryhmä toteaa suorittamiensa selvitysten perusteella, ettei se ole havainnut suoranaisesti lain tai yhtiöjärjestyksen vastaisia toimenpiteitä yhtiön hallintoelinten taholta.

Edellä mainittu asiantuntijaryhmä, johon kuuluivat vuorineuvos K. K. Kankaanranta, professori Pauli Koski ja professori Matti Ylöstalo, selvitti yhtiössä vuonna 1979 toimineiden johtohenkilöiden (hallintoneuvoston jäsenten, johtokunnan jäsenten ja toimitusjohtajan) yhtiöoikeudellista korvausvastuuta yhtiötä ja osakekeenomistajia kohtaan. Asiantuntijaryhmä toteaa yleensä hallintoneuvoston päätehtävänä yhtiössä olevan hallituksen ja toimitusjohtajan toiminnan valvonta. Valvonta on yleensä jälkikäteisvalvontaa, joka tapahtuu hallituksen ja

toimitusjohtajan esittämien selvitysten perusteella. Merkittävän osan valvonnasta muodostaa hallintoneuvoston velvollisuus tutustua hallituksen ja toimitusjohtajan laatimaan tilinpäätökseen sekä tilintarkastajien antamaan tilintarkastuskertomukseen, joista hallintoneuvoston tulee antaa lausunto yhtiökokoukselle.

Asiantuntijaryhmä toteaa, ettei hallintoneuvostolla käytännössä ole mahdollisuuksia perehtyä päätettäviin asioihin yhtä täydellisesti kuin hallituksella eikä sitä voida edellyttääkään. Hallintoneuvoston päätöksenteon pohjana oleva aineisto rajoittuu tavallisesti vain hallitukselta ja toimitusjohtajalta saatuihin tietoihin, jotka eivät välttämättä ole aina täydellisiä ja riittäviä. Käytännön liike-elämässä hallintoneuvostoa pidetäänkin yhtiöjärjestyksen asiaa koskevista määräyksistä riippumatta puhtaana valvontaelimenä, joka ei ainakaan asiallisesti osallistu päätöksentekoon yksittäisistä liiketoimista eikä muutoinkaan yhtiön varsinaiseen johtamiseen. Hallintoneuvoston keskeisenä tehtävänä on valita yhtiölle asiantunteva ja kykenevä johto.

Asiantuntijaryhmän mukaan yhtiön johdon hallinnollinen ja taloudellinen sekä kaupallinen kokemattomuus ja taitamattomuus ovat olleet yhtiön hallintoelinten ja osakkeenomistajien tiedossa jo vuosina 1977 ja 1978, erityisesti valvontatilintarkastajan esittämän arvostelun johdosta. Ilmenneiden puutteiden korjaamiseen ryhdyttiin vasta vuonna 1979.

Asiantuntijaryhmä toteaa edelleen näyttävän siltä, että toiminnallisiin tappioihin ja yhtiön toiminnan lopettamiseen johtaneet syyt liittyvät pääasiallisesti siihen, että yhtiön perustamiseen ei alunperin lähdetty puhtaasti taloudellisia näkökohtia silmälläpitäen, vaan perustamispäätöksen tekemiseen ja hankkeen toteuttamisedellytyksiin ovat vaikuttaneet merkittävästi myös monet muut kuin taloudelliset tekijät, erityisesti työllisyys- ja aluepoliittiset näkökohdat. Tästä muun muassa seuraa, ettei yhtiön tulostakaan voida miltään ajanjaksolta arvostella yksinomaan taloudellisten näkökohtien perusteella. Yhtiön perustaminen ei myöskään perustunut riittävän asiantuntevaan selvitykseen ottaen huomioon hankkeen laadun ja laajuuden, vaan liikkeelle lähdettiin vajavaisin ja virheellisin laskelmin ja arvioin.

Kevään 1979 tapahtumien osalta asiantuntijaryhmä toteaa, etteivät yhtiön johtokunnan silloiset aktiiviset pyrkimykset saada yhtiöön sekä osakkeenomistajilta että luotonantajilta lisärahoitusta yhtiön toiminnan jatkamiseksi ja täysi-

tehoisen tuotantotoiminnan käyntiinsaamiseksi ole sinänsä yhtiöoikeudellisesti tuomittavia, edellyttäen että ilmaantuneista vaikeuksista huolimatta on ollut kohtuullisia perusteita otaksua yhtiön toiminnan kehittyvän hyväksyttäväksi. Vaikka tässä suhteessa voidaan esittää joitakin epäilyksiä, asian yhtiöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon edellä esitetyt hankkeen lähtökohdat sekä yhtiön toiminnan tulokseen vaikuttavat moninaiset ja vaikeasti arvioitavat seikat.

Asiantuntijaryhmän mielestä yhtiön toimitusjohtaja ei ole antanut hallintoneuvoston puheenjohtajalle ja hallintoneuvostolle riittävää informaatiota yhtiön todellisesta taloudellisesta tilanteesta keväällä 1979. Riittävän realistisen kuvan puuttuminen hallintoneuvostolta on mahdollisesti johtanut siihen, että yhtiön toiminnan lopettaminen on siirtynyt syksyyn 1979.

Asiantuntijaryhmä esittää yksimielisenä lausuntonaan tulleen siihen käsitykseen, että voimassa olevan yhtiölainsäädännön ja liike-elämässä sovelletun käytännön pohjalta ei näytä olevan yhtiön ja sen osakkeenomistajien edun kannalta aiheellista eikä tarkoituksenmukaista esittää vahingonkorvausvaatimuksia yhtiön hallintoneuvoston jäseniä, hallituksena toimineen johtokunnan jäseniä eikä toimitusjohtajaa vastaan tilikaudelta 1979.

Edellä selostetuissa aikaisemmissa selvityksissä on todettu yhtiön hallintoelinten saaneen riittämättömästi informaatiota yhtiön todellisesta taloudellisesta tilanteesta keväällä 1979. Valtiontilintarkastajat ja selvitystyöryhmä pitävät yhtiön toimivan johdon eri vaiheissa esittämiä laskelmia ylioptimistisinä ja usein sisällöltään epärealistisinä, puutteellisinä ja jopa harhaanjohtavina.

Asian käsittely valtioneuvostossa

Muistutuskirjelmässä esitetään muistutus virkatoimien lainvastaisuudesta kaikkia toukokuun 15 päivänä 1977 nimitetyn ja 26 päivänä toukokuuta 1979 eronneen valtioneuvoston jäseniä vastaan ja väitetään, että he olisivat huhti—toukokuussa 1979 syyllistyneet ministerivastuulaissa tarkoitettuun lainvastaaseen menettelyyn myötävaikuttamalla siihen, että eduskunnalle olisi hallituksen esityksessä n:o 6 (1979 vp.) yhtiön lainojen valtion takauksista ja hallituksen esityksessä n:o 40 (1979 vp.) vuoden 1979 toiseksi lisämenoarvioksi sekä sanottujen esitys-

ten käsittelyn yhteydessä eduskunnassa tietoisesti annettu harhaanjohtavia tietoja ja jätetty antamatta asiaan vaikuttavia tietoja yhtiön taloudellisesta tilasta ja tulevaisuuden mahdollisuuksista. Ensin mainittu hallituksen esitys annettiin eduskunnalle tasavallan presidentin esittelyssä 11 päivänä huhtikuuta 1979 sen jälkeen kun sitä oli valmistelevasti käsitelty valtioneuvoston yleisistunnossa 10 päivänä huhtikuuta 1979. Viimeksi mainittu hallituksen esitys vuoden 1979 toiseksi lisämenoarvioksi annettiin tasavallan presidentin esittelyssä 18 päivänä toukokuuta 1979 sen jälkeen kun sitä oli valmistelevasti käsitelty valtioneuvoston yleisistunnossa 17 päivänä toukokuuta 1979. Tasavallan presidentin esittelyssä 25 päivänä toukokuuta 1979 kello 11.00 alkaen päätettiin merkitä valtioneuvoston pöytäkirjaan eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen n:o 6 (1979 vp.) ja antaa asetus yhtiön lainojen takauksista sen jälkeen kun asiaa oli valmistelevasti käsitelty valtioneuvoston yleisistunnossa samana päivänä kello 10.45 alkaen. Samana päivänä kello 13.10 alkaen pidetyssä valtioneuvoston yleisistunnossa päätettiin valtion takauksen myöntämisestä kahdelle yhtiön lainalle. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen n:o 40 (1979 vp.) ei tullut käsittelyyn kysymyksessä olevan valtioneuvoston toimikauden aikana. Yhtiön osakepääoman korottamisesta toisessa lisämenoarviossa tarkoitukseen hyväksytyllä 50 miljoonan markan määrärahaa päätti 26 päivänä toukokuuta 1979 nimitetty valtioneuvosto vasta 27 päivänä kesäkuuta 1979 siten, että viimeinen 10 miljoonan markan korotuserä suoritettiin yhtiölle 10 päivänä elokuuta 1979. Muistutuskirjelmässä väitetty lainvastainen menettely on siten voitu toteuttaa vain huhtikuun 10 päivän ja toukokuun 26 päivän 1979 välisenä aikana käsiteltäessä valtion takauksia yhtiön koti- ja ulkomaisille lainoille sekä hallituksen esityksen n:o 40 (1979 vp.) antamista eduskunnalle siltä osin kuin siihen sisältyi ehdotus 50 miljoonan markan määrärahan myöntämisestä yhtiön osakepääoman korotuksen merkitsemiseksi.

Kokouksessaan 10 päivänä huhtikuuta 1979 valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta puolsi ministeri Esko Rekolan esittelystä valtioneuvostolle yhtiön ulko- ja kotimaisten lainojen valtion takauksia koskevan hallituksen esitysehdotuksen hyväksymistä. Samana päivänä pidetyssä valtioneuvoston yleisistunnossa päätettiin yksimielisesti esittää tasavallan presidentille, että esitys annettaisiin eduskunnalle. Esityksessä ehdotet-

tiin, että eduskunta päättäisi oikeuttaa valtioneuvoston määräämillään ehdoilla vastavakuuksia vaatimatta antamaan valtion omavelkaisia takauksia vuosina 1979—1981 yhtiön ottamien pääomamäärältään yhteensä enintään 100 miljoonan markkaan nousevien ulko- ja kotimaisten lainojen maksamisen ja niistä sovittujen ehtojen täyttämisen vakuudeksi. Valtioneuvoston kysymyksessä olevassa yleisistunnossa olivat läsnä pääministeri Sorsa sekä ministerit Rekola, Paavela, Väyrynen ja Martikainen.

Valtioneuvoston asianomaisen esittelylistan liitteenä oli kysymyksessä olevan esitysehdotuksen teksti suomeksi ja ruotsiksi sekä toimitusjohtaja Lauri Saaren 9 päivänä huhtikuuta 1979 allekirjoittama ja valtioneuvostolle osoitettu kirjelmä yhtiön lainojen valtion takauksista, jossa todetaan mm. seuraavaa:

”Yhtiön tuotantokapasiteetti on nyt 400 000 kuvaputkea vuodessa. Ensimmäisen tuotantovaiheen käynnistyminen on kohdannut viivästymistä ensi kertaa Suomeen tuodun vaikean ja vaativan teknologian ennakoitua pidemmän soveltamisvaiheen vuoksi. Kokonaishankkeen jälkimmäinen osa, tuotannon kaksinkertaistaminen, on alunperin suunniteltu toteutettavaksi kahden seuraavan vuoden aikana.”

”Ensimmäisen investointivaiheen hankintamenot nousevat 270 miljoonaan markkaan. Käynnistymisen viivästymisen ja valuuttakurssien muutokset aiheuttavat siten 55 miljoonan markan lisäkustannukset. Tuottojen alkamisajankohtaa siirtyy myös myöhemmäksi, ja se aiheuttaa arviolta 45 miljoonan markan, lähinnä lainojen lyhennysten konvertoinnin lisätarpeen, kuten toimitusluottojen ja lyhyiden rahoitusluottojen kohdalla. Yhtiön vakuustarve on siten kasvanut noin 100 miljoonaa markkaa, johon Valco Oy nyt anoo valtion takauksia.”

”Yhtiön markkinointitoiminta pääsee kuluvan vuoden jälkipuoliskolla täyteen tehoon, kun varsinaiset toimitukset asiakkaille ovat tuotannon osalta mahdolliset. Näyte-eriä on toimitettu kotimaahan sekä Länsi-Eurooppaan ja SEV-maihin. Potentiaaliset asiakkaat ovat olleet tuoteisiin tyytyväisiä ja kiinnostus yhteistoimintasuhteita kohtaan on edelleen vahvistunut.”

”Kuluvan kevään aikana on yhtiön lisäksi vahvistettava päätös jatkohankkeen toteuttamisesta. Toinen investointivaihe vie myös runsaat kaksi vuotta, ennen kuin yhtiön kokonaishanke on täysin hyödynnettävissä. Siinä vaiheessa tulee yhtiö myös tarvitsemaan lisää valtion takauk-

sia, sillä yhtiön omat kiinnevakuudet ovat jo täysin käytetyt.”

Hallituksen esityksen n:o 6 (1979 vp.) perusteluissa todetaan mm. seuraavaa:

”Yhtiön tuotantokapasiteetti on nyt 400 000 kuvaputkea vuodessa. Ensimmäisen tuotantovaiheen käynnistyminen on viivästynyt vaativan teknologian ennakoitua pidemmän soveltamisvaiheen vuoksi.”

”Ensimmäisen investointivaiheen hankintamenot kohosivat kustannusarvion mukaisesta 215 miljoonasta markasta 270 miljoonaan markkaan. Käynnistymisen viivästyminen ja valuuttakurssien muutokset aiheuttivat siten 55 miljoonan markan lisäkustannukset. Tuottojen siirtyminen vastaavasti myöhemmäksi on aiheuttanut lisäksi tarpeen lyhytaikaisten toimitusluottojen ja rahoitusluottojen muuntamiseen pitkäaikaiseksi luotoksi arviolta 45 miljoonan markan arvosta. Yhtiön vakuustarve on siten kasvanut noin 100 miljoonaa markkaa.”

Tasavallan presidentin esittelyssä valtioneuvostossa 11 päivänä huhtikuuta 1979 tasavallan presidentti päätti ministeri Rekolan esittelystä antaa hallituksen esityksen n:o 6 (1979 vp.) eduskunnalle. Esittelyssä tasavallan presidentille olivat läsnä pääministeri Sorsa sekä ministerit Rekola, Saarto, Itälä, Paavela, Kivistö, Rantala, Aalto ja Nikula.

Tasavallan presidentin esittelyssä valtioneuvostossa 18 päivänä toukokuuta 1979 tasavallan presidentti päätti ministeri Rekolan esittelystä antaa eduskunnalle hallituksen esityksen n:o 40 (1979 vp.) lisäyksistä ja muutoksista vuoden 1979 tulo- ja menoarvioon sen jälkeen kun asiaa oli valmistelevasti käsitelty valtioneuvoston yleisistunnossa 17 päivänä toukokuuta 1979. Valtioneuvoston yleisistunnossa olivat tätä asiaa käsiteltäessä läsnä pääministerin sijainen, ministeri Virolainen sekä ministerit Rekola, Saarto, Itälä, Uusitalo, Paavela, Työläjärvi, Väyrynen, Kivistö, Tähkämaa, Martikainen, Aalto ja Nikula. Ministeri Rantala oli läsnä istunnon alussa, mutta hän poistui istunnosta ennen kuin tämä asia tuli käsiteltäväksi. Esittelyssä tasavallan presidentille valtioneuvostossa olivat läsnä pääministerin sijainen, ministeri Virolainen sekä ministerit Rekola, Saarto, Paavela, Työläjärvi, Väyrynen, Kivistö, Rantala, Tähkämaa, Martikainen ja Nikula.

Päätöksenteon pohjana oli esittelyissä asianomainen hallituksen esitys, jonka perusteluissa todetaan yhtiön osakepääoman korotuksen osalta seuraavaa:

”Televisioteollisuuden puolivalmisteita tuottavan Valco Oy:n vieraan ja oman pääoman välisen suhteen tervehdyttämiseksi yhtiön osakepääomaa oli tarkoitus nostaa vuoden 1978 aikana 100 miljoonaan markkaan. Yhtiön osakepääoma on tällä hetkellä kuitenkin vain 80 miljoonaa markkaa, josta valtio on vuosien 1975—1978 menoarvioissa osoitetuilla määrärahoilla merkinnyt 75 %. Loppuosa osakkeista on Salora Oy:n ja japanilaisen Hitachi Limited:in omistuksessa.”

”Yhtiön tuotannollinen toiminta on alkanut vasta viime vuoden (1978) lopulla. Tuotannon käynnistäminen on kuitenkin osoittautunut erittäin vaikeaksi lähinnä omaksutun uuden teknillisen toteutuksen vuoksi. Siten ei ensimmäisille vuosille asetettuja tuotantotavoitteita voida saavuttaa.”

”Yhtiön Imatralla rakentaman ja Sotkamossa rakenteilla olevan tehtaan rakennuskustannuksiksi on vuoden 1978 tulo- ja menoarvioesityksessä ilmoitettu yhteensä noin 215 miljoonaa markkaa ja käyttöpääoman tarpeeksi noin 55 miljoonaa markkaa. Investointikustannukset ovat kuitenkin käyntiinlähdon viivästyisestä johtuen nousseet noin 55 miljoonalla markalla. Lähes puolet tästä määrästä on aiheutunut valuuttakurssien muutoksista ja kustannustason noususta. Tuotantoprosessin tehostamiseksi ja värikuvaputken teknilliseksi kehittämiseksi on yhtiön vuonna 1979 toteutettava lisäksi noin 30 miljoonan markan investoinnit.”

”Edellä esitettyjen syiden vuoksi yhtiön osakepääomaa tulisi korottaa vuonna 1979 50 miljoonalla markalla, mistä 20 miljoonaa markkaa kohdistuisi edellä mainitun osakepääomavajauksen kattamiseen ja 30 miljoonaa markkaa kohonneiden investointikustannusten, käyntiinlähdon viivästyisestä aiheutuvan lisäkäyttöpääomatarpeen sekä välittömästi tarvittavien tuotannon tehostamistoimenpiteiden osittaiseksi rahoittamiseksi.”

Valtioneuvoston yleisistunnossa 25 päivänä toukokuuta 1979 päätettiin esitellä tasavallan presidentille eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen Valco Oy:n ulko- ja kotimaisten lainojen valtion takauksista ja ehdotus tämän johdosta annettavaksi asetukseksi.

Läsnä tässä valtioneuvoston yleisistunnossa, joka alkoi kello 10.45, olivat pääministeri Sorsa sekä ministerit Rekola, Itälä, Uusitalo, Paavela, Väyrynen, Kivistö, Rantala, Tähkämaa, Martikainen, Aalto ja Nikula. Tasavallan presidentin

esittelyssä valtioneuvostossa 25 päivänä toukokuuta 1979 kello 11.00 alkaen tasavallan presidentti päätti ministeri Rekolan esittelystä määrätä eduskunnan edellä mainitun vastauksen merkittäväksi pöytäkirjaan ja antaa edellä mainitun asetuksen. Tässä esittelyssä tasavallan presidentille olivat läsnä pääministeri Sorsa sekä ministerit Rekola, Saarto, Itälä, Uusitalo, Paavela, Työläjärvä, Väyrynen, Kivistö, Rantala, Tähkämaa, Martikainen, Aalto ja Nikula.

Valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan puoleltua samana päivänä pidetyssä istunnossaan valtion takausten myöntämistä erälle yhtiön koti- ja ulkomaisille lainoille valtioneuvosto päätti 25 päivänä toukokuuta 1979 kello 13.10 alkaen pidetyssä yleisistunnossa myöntää valtion takaukset kysymyksessä oleville yhtiön lainoille. Valtioneuvoston yleisistunnossa olivat läsnä pääministeri Sorsa sekä ministerit Rekola, Itälä, Tähkämaa ja Martikainen. Valtioneuvoston sanotun istunnon esittelylistan liitteenä olivat yhtiön hakemus, velkakirjat ja asianomaiset päätösluonnokset. Talousjohtaja Timo Junnilan yhtiön puolesta allekirjoittamissa hakemuksissa todetaan, että lainat käytetään Imatran ja Sotkamon tehtaiden rakennustöiden sekä konehankintojen lyhytaikaisen rahoituksen vakauttamiseen ja toiminnan käynnistymisen ja kasvun rahoitukseen. Hakemuksessa ilmoitetaan yhtiön tavoitteena olevan saavuttaa 400 000 kuvaputken vuosituotantotasoa vuoden 1980 aikana.

Asian käsittelyä valtioneuvostossa koskevat säännökset

Hallitusmuodon 38 §:n mukaan valtioneuvostossa on niin monta ministeriötä kuin eri hallinnonhaaroja varten on tarpeen ja jokaisen ministeriön päällikkönä on ministeri. Ministeriöiden lukumäärä ja yleinen toimiala vahvistetaan lailla, mutta tarkempia säännöksiä asiain jaosta ministeriöiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta annetaan asetuksella. Hallitusmuodon 40 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat käsitellään yleisessä istunnossa, mikäli ei jonkinlaatuisia asioita ole asetuksella uskottu ministeriön päällikkönä olevan ministerin päätettäväksi. Valtioneuvosto on päätösvaltainen viisijäsenisenä. Hallitusmuodon 43 §:n 2 momentin mukaan jokainen valtioneuvoston jäsen, joka on ottanut osaa asiain käsittelyyn valtioneuvostossa, on vastuunalainen päätöksestä, jolle hän ole pöytäkirjaan merkit-

täväksi ilmoittanut eroavaa mielipidettä. Hallitusmuodon 44 §:n mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat pitää valmistella asianomaisessa ministeriössä ja kunkin ministeriön on pidettävä silmällä hallintoa omalla toimialallaan.

Valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain (78/22) 2 §:n mukaan määrää tasavallan presidentti sen varalta, ettei ministeri vuosiloman, sairauden, esteellisyyden tai muun tilapäisen esteen takia voi hoitaa tehtäviään, toisen ministerin hänen sijaisekseen. Valtioneuvoston ohjesäännön (995/43) 19 §:n mukaan valtiovarainministeriön käsiteltäviin kuuluvat valtion taloussuunnittelua sekä tulo- ja menoarviota samoin kuin valtion lainanottoa, velkaa ja takausta koskevat asiat. Ohjesäännön 23 §:n mukaan kauppa- ja teollisuusministeriölle kuuluvat asiat, jotka koskevat niitä osakeyhtiöitä, joissa valtiolla on osakeenemmistö ja joiden valvonnan hoito ei ole muun ministeriön asiana. Ohjesäännön 44 §:n mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat valmistellaan asianomaisessa ministeriössä. Ohjesäännön 52 §:n mukaan asian esittelee tasavallan presidentille valtioneuvostossa asianomainen ministeri. Ministerin, joka asian käsittelyssä ei anna lausuntoa, katsotaan yhtyneen esittelevän ministerin mielipiteeseen. Kauppa- ja teollisuusministeriöstä annetun asetuksen (546/73) 22 §:n mukaan ministeriön valtionyhtiöiden toimisto käsittelee valtionenemmistöisiin osakeyhtiöihin liittyvät asiat, jotka koskevat muun muassa yhtiöiden investointisuunnitelmia ja valtion rahoituksen ohjaamista niihin.

Tasavallan presidentin asetuskokoelmassa 15 päivänä toukokuuta 1977 julkaistun avoimen kirjeen (403/77) mukaan muistutuskirjelmässä tarkoitetun valtioneuvoston jäseniksi oli nimetty muun muassa valtiovarainministeriksi Paul Paavela, ministeriksi käsittelemään valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvia asioita Esko Rekola sekä kauppa- ja teollisuusministeriksi Eero Rantala. Valtiovarainministeriössä toimivista ministereistä Paavela oli määrätty ministeriön päälliköksi. Valtioneuvoston ohjesäännön 6 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvosto päättää samassa ministeriössä toimivien ministerien välisestä työnjaosta. Paavelan ja Rekolan osalta työnjaosta valtiovarainministeriössä oli nyt kysymyksessä olevilta osin päätetty siten, että tulo- ja menoarvioasiat kuuluivat Paavelalle ja valtion takauksia koskevat asiat Rekolalle. Tasavallan presidentti oli lisäksi määrännyt ministeri Re-

kolan ministeri Rantalan ensimmäiseksi sijaiseksi.

Valtioneuvostoa koskevien säännösten mukaan yhtiön lainojen valtion takausta tai määrärahan ottamista tulo- ja menoarvioon yhtiön osakepääoman korottamiseksi koskevat asiat kuuluivat valtiovarainministeriön toimialaan. Valco Oy oli kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle kuuluva valtionyhtiö eli osakeyhtiö, jossa valtio omisti osake-enemmistön ja jossa valtion edun valvonta ja valtion äänivalan käyttö kuului kauppa- ja teollisuusministeriölle. Valtion edustajana ministeriön asiana oli valtioneuvoston puitteissa arvioida yhtiön lainojen valtion takauksia ja osakepääoman korotukseen osallistumista eli asioita, joissa oli kysymys valtion rahoituksen ohjaamisesta yhtiöön, koskevien yhtiön aloitteiden asianmukaisuutta. Yhtiön lainojen valtion takausta tai määrärahan ottamista tulo- ja menoarvioon yhtiön osakepääoman korottamiseksi koskevat asiat kuuluivat valtiovarainministeriön toimialaan siltä osin kuin oli kysymys näiden toimenpiteiden kokonaistaloudellisesta arvioinnista valtion tulo- ja menotalouden kannalta sekä siitä aiheutuvien johtopäätösten teko ja hallituksen asianomaisten esitysten valmistelu ja esittely valtioneuvostossa.

Tulo- ja menoarvioasiat kuuluivat työnjaon mukaan valtiovarainministeri Paavelalle. Käsiteltäessä kuitenkin hallituksen esitystä n:o 40 (1979 vp.) toiseksi lisämenoarvioksi ministeri Paavela halusi ilmoittautua esteelliseksi, koska tämän esityksen toisena keskeisenä osana oli Kemi Oy:n talouden järjestäminen ja ministeri Paavela oli sanotun yhtiön hallintoneuvoston puheenjohtaja. Valtioneuvostossa ei tulo- ja menoarvioesityksiä annettaessa yleensä vedota esteellisyyteen, koska niitä olisi lukematon määrä. Kun nyt oli kysymys pienestä lisämenoarviosta, jossa oli kaksi suurta asiaryhmää, ministeri Paavela ilmoittautui esteelliseksi ja näin ollen ministeri Rekola esitteli hallituksen kysymyksessä olevan esityksen ministeri Paavelan sijaisena.

Edellä todetun perusteella muistutuskirjelmässä tarkoitetut hallituksen esitykset ja niihin liittyvät yhtiötä koskevat kysymykset kuuluivat kahden ministeriön, valtiovarainministeriön sekä kauppa- ja teollisuusministeriön, ja kolmen ministerin eli Paavelan, Rantalan ja Rekolan toimialaan. Muut muistutuskirjelmässä mainitut valtioneuvoston jäsenet ainoastaan osallistuivat päätöksentekoon yhdessä tai useammassa edellä mainitussa valtioneuvoston yleisistunnossa tai

olivat läsnä yhdessä tai useammassa tasavallan presidentin esittelyssä valtioneuvostossa muistutuskirjelmässä mainittuja asioita käsiteltäessä.

Käsittely eduskunnassa

Hallituksen esitys n:o 6 (1979 vp.) ilmoitettiin eduskunnassa saapuneeksi 20 päivänä huhtikuuta 1979 ja lähetettiin valtiovarainvaliokuntaan 4 päivänä toukokuuta 1979. Valtiovarainvaliokunnassa asian käsitteli sekä valiokunnan mietinnön valmisteli kauppa- ja teollisuusjaosto. Valiokunnan mietintö annettiin ja asian ainoa käsittely saatettiin päätökseen 22 päivänä toukokuuta 1979.

Hallituksen esitys n:o 40 (1979 vp.) ilmoitettiin eduskuntaan saapuneeksi ja lähetettiin valtiovarainvaliokuntaan 22 päivänä toukokuuta 1979. Valtiovarainvaliokunnan mietintö annettiin 7 päivänä kesäkuuta 1979, jolloin myös seuraavana päivänä päättynyt asian ainoa käsittely aloitettiin.

Valtiopäiväjärjestyksen 63 §:stä ilmenee, että hallituksen esitykset on ennen niiden lopullista käsittelyä valmistettava valiokunnassa. Valtiopäiväjärjestyksen 44 §:n mukaan valtioneuvoston jäsen ei voi olla jäsenenä valiokunnassa, joissa valtioneuvoston jäsenillä kuitenkin on valtiopäiväjärjestyksen 52 §:n mukaan läsnäolo- ja puheoikeus, ellei valiokunta sitä nimenomaan kiellä. Valtiopäiväjärjestyksen 53 §:ssä säädetty tietojen ja asiakirjojen saantioikeus koskee vain valiokuntia. Tähän liittyy valtiopäiväjärjestyksen 59 §:n säännös, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenellä ja oikeuskanslerilla on oikeus, mutta ei velvollisuutta olla saapuvilla eduskunnan istunnoissa ja ottaa osaa keskusteluun. Tätä oikeutta eduskunta ei voi heiltä evätä toisin kuin valiokunta omalta osaltaan valtiopäiväjärjestyksen 52 §:n mukaan. Valtiopäiväjärjestyksen 76 §:n mukaan eduskunnan täysistunnon on pyydettävä valtiovarainvaliokunnan lausunto, mikäli täysistunnossa tehdään muutoksia valtiovarainvaliokunnan hyväksymään tulo- ja menoarvioesitykseen.

Edellä olevista säännöksistä käy ilmi, että vastuu ja keinot eduskunnan päätöksenteon perusteena olevien tosiasiatietojen hankkimisesta on säännöksistä ilmenevän valmisteluperiaatteen mukaisesti asianomaisella valiokunnalla. Jos täysistunnossa havaitaan suoritettu valmistelu joltakin osin puutteelliseksi tai katsotaan lisäselvitykset tarpeellisiksi, täysistunnon on

lähetettävä asia valiokuntaan. Täysistunnolla ei ole valtiosäännön mukaista keinoa hankkia selvitystä täysistunnossa käsiteltävinä olevista asioista sen lisäksi mitä käsittelyasiakirjat (hallituksen esitykset, valiokuntien mietinnöt ja lausunnot) sisältävät tai asianomainen valtioneuvoston jäsen omasta aloitteestaan täysistunnossa esittää. Asiaa käsittelevällä valiokunnalla on edellä mainitun vastuunsa mukaisesti oikeus ja velvollisuus hankkia kaikki asiaan vaikuttavat tosiasiatiedot käyttämällä hyväkseen kaikkea saatavissa olevaa asiantuntemusta. Muistutuskirjelmässä tarkoitetuissa asioissa tämä vastuu kuului valtiovarainvaliokunnalle ja siellä lähinnä valiokunnan mietinnöt tältä osin valmistelleelle kauppa- ja teollisuusjaostolle.

Valtioneuvoston jäsenten vastuun perusteista

Edellä on todettu, että hallitusmuodon 43 §:n 2 momentin mukaan jokainen valtioneuvoston jäsen, joka on ottanut osaa asian käsittelyyn valtioneuvostossa, on vastuunalainen päätöksestä, jollei hän ole pöytäkirjaan merkittäväksi ilmoittanut eroavaa mielipidettä. Valtioneuvoston jäsenen tosiasiallinen poissaolo valtioneuvoston istunnosta tai ilmoittautuminen esteelliseksi jonkin asian käsittelyssä ei kuitenkaan voi kaikissa tapauksissa vapauttaa asianomaista kaikesta oikeudellisesta vastuusta siitä ratkaisusta, joka on hänen esteellisenä tai poissaollessaan tehty. Mainitun hallitusmuodon 43 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvoston jäsen on virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalainen. Tämä vastuu ei voi olla yksinomaan sidottu siihen, onko valtioneuvoston jäsen tosiasiallisesti osallistunut päätöksentekoon valtioneuvoston istunnossa. Valtioneuvoston jäsenen oikeudellisen vastuun syntyminen perusteena on myös pidettävä hänen tosiasiallisen toimintansa tai toimimattomuutensa vaikutusta valtioneuvoston tietyn päätöksen syntymiseen. Valtioneuvoston jäsenen vaikutus tiettyyn valtioneuvoston ratkaisuun voi ilmetä valtioneuvoston istunnon ulkopuolella, mutta kuitenkin valtioneuvoston puitteissa tehdyissä kannanotoissa tai toiminnassa tai laiminlyönnissä.

Hallitusmuodon 44 §:n mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat pitää valmistella asianomaisessa ministeriössä ja kunkin ministeriön on pidettävä silmällä hallintoa omalla toimialallaan. Täten riippumatta mahdollisen eriävän mielipiteen esittämisestä muotosidonnaisessa

päätöksenteossa valtioneuvoston jäsenen oikeudellinen vastuu saattaa olla perusteiltaan laajempaa tai suppeampaa siitä riippuen, onko kysymyksessä se ministeri, jonka toimialaan valtioneuvostossa käsiteltävä asia kuuluu vai valtioneuvoston yleisistunnossa tai valtioneuvoston valiokunnassa asioiden käsittelyyn muutoin osallistuva valtioneuvoston jäsen. Valtioneuvoston siltä jäseneltä, jonka toimialaan ratkaistavana oleva asia kuuluu, on perusteltua vaatia asianmukaista ja riittävää valmistelua, koska hänen alaisenaan toimii juuri se organisaatio, jolla asian luonteen mukaisesti on parhaat edellytykset ratkaistavana olevan asian selvittämiseen tai ulkopuolisilla asiantuntijoilla selvityttämiseen.

Jossakin määrin laajempi selonottovelvollisuus on myöskin valtiovarainministerillä valtion varainkäytön valvonnassa. Valtiovarainministeri vastaa ministeriönsä päällikkönä siitä, että valtion varainkäytön valvonta on yleisesti ottaen tehokasta. Valtiovarainministerin on valtion varainkäytön valvontaa suorittaessaan kuitenkin voitava huomattavalta osalta luottaa niihin selvityksiin, jotka asianomaisen ministeriön taholta esitetään niiden toimialaan kuuluvissa asioissa. Valtiovarainministerin valtion varainkäytön valvonta kohdistuu myös tulo- ja menoarvioesityksen ja takausvaltuuksien käytön sisältöön.

Pääministeri toimii valtioneuvoston ja sen raha-asiaivaliokunnan puheenjohtajana. Hallituksen johtajana pääministeri vastaa lähinnä hallituksen toiminnan yleisestä linjasta, jolloin hänen vastuunsa kuuluu lähinnä poliittisen vastuun alaan. Valtiovarainhoitoa koskevissa asioissa hänen asemansa ei ole erityisesti korostunut, kuten valtiovarainministerin asema edellä selostetun mukaisesti on. Oikeudellisen ministerivastuun syntyminen pääministerille jossakin valtioneuvoston jäsenen toimialaan kuuluvassa kysymyksessä edellyttää, että pääministeri on tosiasiallisesti arvovallallaan vaikuttanut merkittävästi ratkaisuun.

Vuonna 1953 antamassaan ministerivastuuta koskevassa päätöksessä valtakunnanoikeus katsoi, että kyseiset ministerit eivät olleet syyllistyneet syytteessä tarkoitettuun lainvastaiseen menettelyyn, koska heillä sen muistion nojalla, jonka pohjalla asian esittely valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa tapahtui, ei ollut perusteltua aihetta varoa, että avustusta ei tul-taisi käyttämään siihen tarkoitukseen, johon se myönnettiin ja näyttämättä jääneen heillä muu-

toinkaan olleen sellaisia tietoja Salaputki Oy:n silloisesta taloudellisesta asemasta, että heidän niiden johdosta olisi virkavelvollisuutensa mukaisesti pitänyt kieltäytyä puoltamasta avustuksen myöntämistä.

Vuoden 1960 valtiopäivillä antamassaan ministerivastuuta koskeneessa mietinnössä perustuslakivaliokunta osaltaan nimenomaan totesi eräiden ministerien vastuun osalta, että raha-asiainvaliokunnassa muita hallinnonaloja hoitavien ministerien on voitava luottaa asianomaisessa ministeriössä tapahtuneeseen asian valmisteluun ja tuon ministeriön taholta esitettyihin tosiasiatietoihin sekä siihen, että kaikki voimassa olevien säädösten mukaan asian ratkaisuun tarvittavat selvitykset ja asiakirjat raha-asiainvaliokunnalle esitetään, kuitenkin sellaisin varauksin, että ministeri, joka muulla tavalla on saanut tietoonsa asian ratkaisuun vaikuttavia tosiseikkoja, on velvollinen ottamaan huomioon myös nämä tiedot sekä ilmoittamaan ne käsitteilyyn osallistuville ministereille.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että edellä selostetut kannanotot edustavat voimassa olevaa ja asiaan vaikuttavaa oikeusohjetta, joka valtioneuvoston yleisistuntoon sovellettuna merkitsee sitä, että pääministeri ja muut valtioneuvoston jäsenet kuin se tai ne, joiden toimialaan käsiteltävänä oleva asia kuuluu, voivat perustaa kannanottonsa istunnossa siihen selvitukseen, mikä esittelylistan mukana jaetaan tai asian käsittelyn yhteydessä valtioneuvoston yleisistunnossa muutoin esitetään edellyttäen, ettei heillä ole erityistietoja asiasta.

Perustuslakivaliokunta tai sen käyttämät asiantuntijat eivät ole havainneet mitään näyttöä siitä, että muistutuskirjelmässä tarkoitettuna aikana yhtiötä koskevissa asioissa päätöksentekoon valtioneuvostossa osallistuneet muut ministerit kuin ministeri Rantala ja ministeri Rekola olisivat omanneet asiaan vaikuttavia muita kuin esittelyssä esille tulleita tietoja yhtiön asioista. Perustuslakivaliokunta katsoo, että yhtiön asioiden käsitteilyyn osallistuneet muut valtioneuvoston jäsenet ovat voineet edellä selostetun esittelyaineiston perusteella muodostaa sen käsityksen, että valtion takaukset ja osakepääoman korotus yhtiön taloudellisen tilanteen parantamiseksi ovat annettavissa. Kun nämä muut valtioneuvoston jäsenet eivät myöskään voi olla vastuussa siitä, mitä tietoja eduskunnalle on esitysten käsittelyn yhteydessä annettu tai jätetty antamatta, he eivät ole voineet syyllistyä mihinkään lainvastaiseen me-

netteilyyn muistutuskirjelmässä tarkoitetuissa asioissa ja ajankohtana.

Muista valtioneuvoston jäsenistä poikkeavassa asemassa ovat, kun otetaan huomioon muistutuksen raukeaminen ministeri Paavelan osalta, kyseisissä asioissa esittelevänä ministerinä toiminut ministeri Rekola ja ministeri Rantala, joka on ollut kyseisenä aikana kauppa- ja teollisuusministeri sekä yhtiön hallintoneuvoston puheenjohtaja.

Valtioneuvoston jäsenten oikeudellisen vastuun luonne

Valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin oikeudellinen vastuu virkatoimistaan on ensisijaisesti säännelty hallitusmuodossa ja perustuslakeina voimassa olevilla muilla säännöksillä, jotka koskevat sekä sanotun vastuun edellytyksiä että vastuun toteuttamisessa noudatettavaa menettelyä. Valtioneuvoston jäseniin ja oikeuskansleriin sovelletaan siten vain toissijaisesti virkamiesten oikeudelliseen vastuuseen saattamista koskevia säännöksiä. Hallitusmuodon 47 §:n ja eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston ja oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta annetun lain säännökset määrittelevät tämän ensisijaisen vastuun toteuttamisen menettelyn ja sen edellytykset.

Ministerivastuulain 7 §:ssä on säädetty yksityiskohtaisesti valtioneuvoston jäsenen ja oikeuskanslerin oikeudellisen vastuun edellytyksistä. Lainkohdan mukaan on lainvastaisena menettelynä, josta valtioneuvoston jäsen voidaan panna syytteeseen valtakunnanoikeudessa, pidettävä: jos hän virkatoimissaan on ollut avullisena ilmeiseen laittomuuteen tai sitä edistänyt tai jos hän maan ilmeiseksi vahingoksi on tahallansa väärinkäyttänyt virka-asemaansa, mikä menettely on katsottava virkarikokseksi, tai jos hän muuten jossakin virkatoimissaan on selvästi lainvastaisesti menetellyt.

Valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin oikeudelliselle vastuulle ja sen toteuttamisessa noudatettavalle menettelylle on edellä mainituissa perustuslaeissa asetettu erityiset vaatimukset, jotka selvästi poikkeavat siitä mitä virkamiehiin nähden on voimassa. Perustuslain mainitut säännökset asettavat valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoiminnan oikeudellisen vastuun edellytykset ja toteuttamisen menettelyn erityisen sääntelyn alaiseksi heidän erityisen asemansa vuoksi. Kuitenkin hei-

dän oikeudellisen vastuunsa perustavien tosiseikkojen olemassaoloa arvioidaan samalla tavalla kuin yleensäkin.

Ministerivastuulain on katsottu tarkoittavan, että ellei valtioneuvoston jäsenen lainvastainen menettely ilmene suorastaan virka- tai hallitustoimena, johon asianomainen ryhtyy tai johon hän velvollisuutensa vastaisesti jättää ryhtymättä, tulee lainvastaisen menettelyn joka tapauksessa niin läheisesti liittyä virka- tai hallitustoimeen, että kysymykseen tulevan lainvastaisen menettelyn välttämättömänä edellytyksenä on ministerin virka-asema tai hänen suorittamansa virka- tai hallitustoimi.

Ministerivastuulain 7 § edellyttää lainvastaisuuden tapahtuvan valtioneuvoston jäsenen virkatoimessa tai valtioneuvoston jäsenen ominaisuudessa. Tällöin on oltava kysymys sellaisesta menettelystä, joka on rikoslain tai muiden yleisten säädösten mukaan virkarikoksena rangaistava. Lainvastaisuuden on oltava ilmeistä tai selvää taikka virka-aseman väärinkäytön on täytynyt tapahtua maan ilmeiseksi vahingoksi. Rikoslain 40 luvun 20 §:ssä on säädetty sellaisesta tahallisuudesta ja 21 §:ssä tuottamuksellisesta virkarikoksesta, josta ei ole erityistä rangaistusta säädetty. Lähinnä näiden yleisluonteisten virkarikossäännösten perusteella on arvioitava valtioneuvoston jäsenen menettelyä, jos hän antaisi eduskunnalle totuuden vastaisia tietoja joko esittämällä suoranaisesti vääriä tietoja tai asiaan vaikuttavia seikkoja salaamalla. Tuollaiset virheelliset tiedot voivat sisältyä hallituksen esityksen perusteluihin tai ne voidaan tuoda suullisesti esiin hallituksen esitystä eduskunnassa käsiteltäessä. Valtioneuvoston jäsenen virkavelvollisuuksien vastainen menettely saattaa ilmetä ei ainoastaan käytettävissä olevien tietojen vääristelynä tai salaamisena vaan myös riittävien tietojen hankkimisen laiminlyömisinä. Kun ministerivastuulain 7 § kuitenkin edellyttää, että ministerin menettelyn on oltava selvästi lainvastaista, lainvastaisuuden edellytykset eivät yleensä täyty, jollei eduskunnalle ole annettu suoranaisesti vääriä tosiasiatietoja tai jollei ole jätetty esittämättä päätöksentekoon olennaisesti vaikuttavia tietoja joko tahallisesti tai tuottamuksellisesti. Huomattava kuitenkin on, että ministerivastuulain 7 §:n 2 kohta nimenomaisesti edellyttää virka-aseman tahallista väärinkäyttämistä.

Rikosoikeuden keskeisistä periaatteista johdetaan myös, että kysymykseen tulevan teon tai laiminlyönnin täytyy olla selvästi osoitettavissa

ja yksilöitävissä. Vastuun perusteena oleva teko voi olla joko erillinen toimi tai määrättyyn päämäärään tähtäävä toimintasarja. Silloinkin kun vastuun perusteena on tällainen monivaiheinen toiminta, sen tulee olla selvästi osoitettavissa ja yksilöitävissä sekä olla ministerivastuulain tarkoittamalla tavalla ilmeisesti laintonta, selvästi lainvastaista tai virka-aseman tahallista väärinkäyttämistä maan ilmeiseksi vahingoksi ja olla tehty tai jätetty tekemättä valtioneuvoston jäsenen ominaisuudessa.

Valtioneuvoston jäsenen eduskunnalle antamien tietojen virheellisyys tai puutteellisuus voivat periaatteessa perustaa ministerivastuun. Sinänsä ei vielä se, että tiedot jälkikäteen arvioiden osoittautuvat virheellisiksi, yksin toteuta ministerivastulaissa tarkoitettua lainvastaisuuden edellytyksiä.

Valtioneuvoston jäsenen oikeudellisen vastuun syntyminen tiedottamisvelvollisuuden vastaisen menettelyn johdosta edellyttää, että kysymyksessä olevan valtioneuvoston jäsenen voidaan osoittaa jättäneen antamatta sellaisia tosiasiatietoja, jotka hän on tiennyt tai jotka hänen olisi pitänyt tietää asiaan vaikuttaviksi. Sama koskee tällaisten tietojen esiintulon estämistä taikka olennaisesti virheellisten tosiasiatietojen antamista.

Oikeudellinen ja poliittinen ministerivastuu

Hallitusmuodon 36 §:stä ilmenee, että valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Valtioneuvoston jäsenet ovat siis sekä oikeudellisissa että poliittisissa vastuissa eduskunnalle. Parlamentaariseen järjestelmään kuuluu, että hallitus pyrkii toteuttamaan haluamaansa politiikkaa. Jos hallitus toiminnassaan epäonnistuu, on vastuu ensisijassa poliittista ja sen toteuttamiskeino eduskunnan antama epäluottamuslause. Oikeudellinen vastuu on tarkoitettu käytettäväksi vain sellaisissa tapauksissa, jolloin on kyse valtioneuvoston jäsenen tarkoin osoitettavissa ja yksilöitävissä olevasta selvästi lainvastaisesta toimenpiteestä tai laiminlyönnistä.

Valtiopäiväjärjestyksen 53 §:ssä edellytetään eduskunnan saavan kaikki tarvitsemansa tiedot ja asiakirjat. Säännöksessä edellytetään, että tiedot kulkevat pääministerin tai asianomaisen ministerin kautta eduskunnan valiokunnalle. Käytännössä tämän säännöksen sananmukainen noudattaminen olisi mahdotonta, joten edus-

kunnan asioita valmistelevat valiokunnat kuuluvat virkamiehiä suoraan asiantuntijoina eivätkä käännä useinkaan ministerien puoleen. Kun virkamies esiintyy asiantuntijana eduskunnan valiokunnassa, hänellä on ehdoton, kaikki asiaan liittyvät asiatiedot kattava selontekovelvollisuus valiokunnalle. Samoin on perustuslakivaliokunnan mielestä katsottava, että valtioneuvoston jäsenellä, jota kuullaan eduskunnan asianomaisessa valiokunnassa, on vastaavasti laaja ja kattava tiedottamis- ja selontekovelvollisuus kaikista hänen tiedossaan olevista asioista vaikuttavista tosiasioista.

Asianomaisen valiokunnan velvollisuutena ja oikeutena on hankkia riittävät ja asianmukaiset tiedot, joiden hankkimiseksi valiokunta on oikeutettu turvautumaan hallituksen ja viranomaisten parhaaseen asiantuntemukseen valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n perusteella tai muuhun ulkopuoliseen asiantuntemukseen. Valiokunnan oikeuden tietojen saajana voidaan käsittää olevan tarkoitettu helpottamaan eri syistä luottamuksellisen tiedon saattamista valiokunnan kautta eduskunnan päätöksenteon pohjaksi, koska valiokuntien kokoukset eivät ole julkisia ja valiokunnan harkinnassa on mitä tietoja se mietinnössään esittää täysistunnolle.

Tämän johdosta voidaan perustellusti sanoa, että asianmukaisesta valiokuntakäsittelystä paljolti riippuu kuinka riittävään tietoon päätökset eduskunnassa perustuvat, joten eduskunta on myös osaltaan vastuussa ratkaisujensa perusteista.

Sijaisuuden ja esteellisyyden vaikutus valtioneuvoston jäsenen oikeudelliseen vastuuseen

Muistutuskirjelmässä tarkoitettuna ajankohdana ministeri Rantala toimi kauppa- ja teollisuusministerinä sekä samanaikaisesti yhtiön hallintoneuvoston puheenjohtajana. Yhtiö kuului valtioneuvoston ohjesäännön 23 §:n 14 kohdan mukaisesti kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle. Tämän lisäksi ministeriön virkamiehiä oli mukana yhtiön johtokunnassa ja tilintarkastajissa. Ministeri Rantalalla voitiin siten katsoa olleen muihin valtioneuvoston jäseniin verrattuna hyvät mahdollisuudet olla selvillä yhtiön tilasta. Toisaalta ministeri Rantala on yhtiön hallintoneuvoston puheenjohtajuuden perusteella vetäytynyt yhtiön asioita koskevasta päätöksenteosta valtioneuvoston

yleisistunnossa esteellisyydestä valtioneuvoston puitteissa vakiintuneen käytännön mukaisesti.

Ministeri Rekolan osalta on huomattava, että hän toimi esittelevänä ministerinä osaksi valtioneuvoston keskinäisen työnjaon mukaan hänen toimialaansa kuuluvassa asiassa ja osaksi toista asiaa koskevan esteellisyyden johdosta myös edesmenneen ministeri Paavelan sijaisena vuoden 1979 II lisämenoarvion esittelyssä. Tämän lisäksi ministeri Rekola oli määrätty ministeri Rantalan ensimmäiseksi sijaiseksi. Tämän johdosta on tarpeen tarkastella esteellisyyden ja sijaisuuden mahdollista vaikutusta valtioneuvoston jäsenen oikeudelliseen vastuuseen.

Jos valtioneuvoston jäsen esittelee asian, joka on valmisteltu ministeriössä hänen johdolla ja valvonnassaan, on asianomainen ministeri vastuussa asian riittävänä pidettävästä ja muutenkin asianmukaisesta valmistelusta. Esittelevän ministerin täytyy olla oikeudellisesti vastuussa kyseisten asioiden valmistelusta, koska muiden valtioneuvoston jäsenten täytyy voida luottaa kyseisessä ministeriössä suoritetun valmistelun asianmukaisuuteen ja riittävyys. Jos joku ministeri esittelee asian toisen ministerin sijaisena, tämä voi käytännössä merkitä sitä, että hänen osallistumisensa ja tosiasialliset mahdollisuutensa osallistua asian valmisteluun ovat vähäisemmät. Tämä ei kuitenkaan periaatteessa vaikuta sijaisen oikeudelliseen vastuuseen asiassa tehdyistä päätöksistä ja niiden valmistelusta. Käytännössä kuitenkin tämän periaatteen tiukka seuraaminen saattaa johtaa kohtuuttomiin tuloksiin, sillä valtioneuvoston jäsenellä ei ole käytännössä tosiasiallisia mahdollisuuksia samalla huolellisuudella ja tarkkuudella kuin oman toimialansa asioiden ollessa kysymyksessä huolehtia muun ministerin sijaisena päätöksenteon kohteeksi tulevien asioiden valmistelusta.

Valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain 2 §:ssä säädetään sen varalta, ettei ministeri muun muassa esteellisyyden takia voi hoitaa tehtäviään, toisen ministerin määräämisestä hänen sijaisekseen. Tämä säännös osoittaa sen, että myös valtioneuvoston jäsen voi joissakin tapauksissa olla esteellinen käsittelemään tiettyä asiaa. Valtioneuvoston jäsenen esteellisyyksiperusteita sitävästoin ei ole tässä lainkohdassa tai muutenkaan yhtenäisesti järjestetty. Vakiintuneesti sovellettujen ja erityissäännöksiin perus-

tuvien esteellisyysperusteiden tarkoituksena on lisätä oikeusturvaa hallinnossa ja hallinnon nauttimaa luottamusta.

Sovellettaessa esteellisyyttä hallinnossa koskevia vakiintuneita oikeusperiaatteita ministeri Rantalan yhtiön hallintoneuvoston puheenjohtajuuden vaikutukseen valtioneuvostossa yhtiön asioita käsiteltäessä on selvää, että esteellisyys voimassa olevan oikeuden mukaan on ollut olemassa ja että ministeri Rantala menetteli oikein vetäytyessään päätöksenteosta valtioneuvostossa. Esteellisyyteen valtioneuvostossa liittyy kysymys siitä, onko ministeri Rantala ollut esteellisyytensä johdosta tai yhtiöoikeudellisella perusteella velvollinen tai oikeutettu vaitioloon yhtiötä koskevista asioista eli mikä on valtionyhtiön hallintoneuvoston puheenjohtajana toimimisen perusteella esteellisen valtioneuvoston jäsenen selonotto- ja tiedottamisvelvollisuus valtioneuvoston piirissä kyseistä yhtiötä koskevista asioissa.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on selvää, että ministeri Rantala ei yhtiön asioista ollut vaitiolovelvollinen valtioneuvoston puitteissa, vaan on ollut velvollinen saatamaan asiaan vaikuttavat tietonsa muiden valtioneuvoston jäsenten tietoon. Valtioneuvoston tehdessä ja valmistellessa päätöksiä yhtiön asioista ministeri Rantala on ollut velvollinen esittämään valtioneuvostossa kaikki asiaan vaikuttavat seikat, myös sellaiset, joihin hänellä muihin tahoihin kuin valtioneuvostoon nähden on mahdollisesti ollut vaitiolovelvollisuus. Tämän tiedottamisvelvollisuuden vuoksi on luonnollista, että esteellisyys ei ole estänyt ministeri Rantalaa osallistumasta yhtiön asioita koskevaan valmisteluun ja keskusteluun valtioneuvostossa, vaikka hän oli esteellinen osallistumaan päätöksentekoon. Jos katsottaisiin, että valtioneuvoston jäsen ei voi esteellisyyden tai vaitiolovelvollisuuden takia selvittää parhaiten tuntemaansa asiaa valtioneuvostolle, kysymyksessä olevalla valtioneuvoston jäsenellä ei olisi oikeudellista mahdollisuutta toteuttaa hänellä olevaa tiedottamisvelvollisuutta.

Vain siinä tapauksessa, että valtioneuvoston jäsen, joka esteellisyyteen vedoten ei ole esitellyt asiaa tai muuten osallistunut päätöksentekoon valtioneuvostossa ja jolla ei ole ollut asiaan vaikuttavia tietoja, ei ole myöskään tosiasiasa millään tavoin osallistunut tai vaikuttanut asian valmisteluun, on perusteita katsoa, ettei hän ole asiassa oikeudellisesti vas-

tuunalainen. Jos esteellinen valtioneuvoston jäsen on tosiasiasa osallistunut tai vaikuttanut valmisteluun tiedottamisvelvollisuutensa täyttämiseksi, on selvää, että hänelle voi periaatteessa muodostua asiassa ministerivastuulaissa tarkoitettu oikeudellinen vastuu. On nimittäin huomattava, ettei ministerivastuulaissa valtioneuvoston jäsenen vastuuta rajoiteta vain valtioneuvoston päätöksentekoon, vaan ministeri on vastuussa kaikista virkatoimistaan.

Ministerin virkatoimintana ei kuitenkaan voida pääsääntöisesti pitää toimintaa valtionyhtiön hallintoelimestä silloin kun sanottu toiminta ei tosiasiallisesti millään tavalla liity toimintaan valtioneuvoston jäsenen ominaisuudessa. Vaikka valtio omistaakin osake-enemistön, valtionyhtiö on yksityisoikeudellinen yhteisö, jonka hallintoelinten toimivalta- ja vastuusuhteet ensisijaisesti määräytyvät osakeyhtiölainsäädännön mukaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole asianmukaista eikä suotavaa, että kauppa- ja teollisuusministeri tai muu valtioneuvoston jäsen ministeriössä, jonka alainen kysymyksessä oleva valtionyhtiö on tai jonka tehtäviin kuuluu valtionyhtiötä koskevien päätösten valmistelu, toimii valtionyhtiön hallintoneuvoston puheenjohtajan tai johtokunnan jäsenenä, koska asianomaisen ministerin toimintaa valtioneuvoston jäsenenä ja yhtiön edustajana ei ole mahdollista riittävällä selvyydellä erottaa toisistaan. Tilanne saattaa johtaa sekaannuksiin ja virhearviointeihin asianomaisen valtioneuvoston jäsenen oikeudellisessa asemassa, varsinkin jos asianomainen ministeri osallistuu yhtiötä koskevan asian valmisteluun valtioneuvoston puitteissa täyttääkseen tiedottamisvelvollisuutensa. Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa ministeri Rekola oli määrätty ministeri Rantalan ensimmäiseksi sijaiseksi vuonna 1977 ja ennen kuin ministeri Rantala valittiin yhtiön hallintoneuvoston puheenjohtajaksi eikä vastuuta kauppa- ja teollisuusministeriölle kuuluvista yhtiötä koskevista tehtävistä ollut tämän jälkeen nimenomaisesti siirretty ministeri Rekolalle tai muulle valtioneuvoston jäsenelle.

Valtioneuvoston jäsenen hallitusmuodon ja ministerivastuulain säännöksiin mukaiset velvollisuudet ja vastuu ovat perustuslain säännöksinä ensisijaiset, joten asianomaisen ministerin oikeudellista asemaa on arvosteltava ikäänkuin esteellisyyttä ei olisi olemassa siltä osin kuin asianomainen on tosiasiasa osallistunut asian valmisteluun ja vaikuttanut pää-

töksentekoon täyttääkseen tiedottamisvelvollisuutensa. Muussa tapauksessa saattaisi syntyä sellainen tilanne, että asianomainen valtioneuvoston jäsen vapautuisi vastuusta ministerivastuulain mukaisesti arvosteltavasta toiminnastaan muulla kuin hallitusmuotoon, ministerivastuulakiin tai muuhun perustuslakiin pohjautuvalla perusteella. Ministerivastuulakia on sovellettava ministeri Rantalaan, koska hän ei ole tosiasiasa pidättynyt eikä olisi voinutkaan tiedottamisvelvollisuutensa vuoksi pidättäytyä kaikesta osallistumisesta yhtiötä koskevien asioiden valmisteluun valtioneuvoston puitteissa.

Ministeri Rantala on osallistunut muistutuskirjelmässä tarkoitettujen asioiden valmisteluun valtioneuvoston puitteissa ainakin neuvottelemalla ministeri Paavelan ja ministeri Rekolan, yhtiön johdon ja ministeriönsä virkamiesten kanssa. Muodolliseen päätöksentekoon liittyvästä esteellisyydestä huolimatta ministeri Rantalan osallistumista valmisteluun on pidettävä asianmukaisena valtionyhtiöiden osalta noudatetun käytännön sekä valtioneuvoston jäsenen selonotto- ja tiedottamisvelvollisuuden huomioon ottaen. Osakeyhtiölain, yhtiökäytännön ja yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiön hallintoneuvostolle ei kuulunut yhtiön toiminnallinen johtaminen, vaan lähinnä yhtiön toimivan johdon valvonta osakkeenomistajien puolesta yhtiökokousten väliaikoina yhtiön asiantuntevan ja kykenevän johdon varmistamiseksi. Ministeri Rantalan toiminta kauppa- ja teollisuusministerinä eli pääosakkaan, valtion, ylimpänä edustajana ministeriön hallinnonalalle kuuluvassa yhtiössä ja sen hallintoneuvoston puheenjohtajana tähtäisi yhteiseen päämäärään eli yhtiön ja omistajien etujen huomioon ottamiseen, joten toiminnot eivät periaatteessa olleet toistensa kanssa ristiriidassa. Valtion omistaessa osake-enemmistön yhtiössä eturistiriitaa yhtiön ja valtion etujen välillä on käytännössä vaikea ajatella.

Ministeri Rantalalla olikin valtioneuvoston jäsenistä parhaat mahdollisuudet olla perillä yhtiön asioista. Kun hallituksen esitysten n:o 6 ja 40 (1979 vp.) esitteli sen perusteella, että kysymys oli valtion takauksista ja lisämenoarviosta, kuului valtiovarainministeriölle, ministeri Rantalan muodollista päätöksentekoa koskevan esteellisyyden huomioimiseksi riitti, että hän pidättäytyi päätöksenteosta valtioneuvoston istunnossa. Mainittuihin esityksiin sisältyvien yhtiötä koskevien toimenpiteiden asian-

mukaisuuden ensisijainen arviointi kuului kauppa- ja teollisuusministeriölle. Ministeri Rekola oli esteellisen ministeri Rantalan ensimmäinen sijainen kauppa- ja teollisuusministeriössä sekä esittelevä ministeri kummassakin asiassa, joten ministerivastuu tältä osin on ministeri Rekolalla.

Yhtiön hallintoneuvoston puheenjohtajuuden perusteella yhtiön asiasta parhaiten perillä olevana valtioneuvoston jäsenenä ministeri Rantalalla on ollut yhtiön valtion takaus- ja osakepääoman korotusasiassa erityinen selonotto- ja tiedottamisvelvollisuus valtioneuvoston piirissä niiden asiaan vaikuttavien asiatietojen suhteen, jotka liittyivät mainittujen hallituksen esitysten asianmukaisuuden arviointiin. Asiaan vaikuttavien tietojen hankinnan ja tiedottamisen tahallinen tai tuottamuksellinen laiminlyönti saattaa siten periaatteessa olla ministerivastuulain 7 §:ssä tarkoitettulla tavalla lainvastaista menettelyä.

Ministerivastuulain 7 §:n kannalta tulee vastaavasti ministeri Rekolan osalta kysymykseen hänen esittelemiensä hallituksen esitysten valtiovarainministeriössä tapahtuneen valmistelun sekä kauppa- ja teollisuusministeriölle kuuluneen esityksissä tarkoitettujen yhtiötä koskevien toimenpiteiden asianmukaisuuden arvioinnin puutteiden korjaamatta jättäminen sekä asian käsittelyn aikana mahdollisesti tietoonsa tulleiden asiaan vaikuttavien tietojen huomioon ottamisessa tapahtuneet laiminlyönnit eli niistä valtioneuvostolle tai eduskunnalle tiedottamatta jättäminen tai mahdollisesti tarpeellisten lisäselvitysten hankkimisen laiminlyönti.

Valtionyhtiöiden perustamista ja toimintaa koskevia yleisiä näkökohtia

Arvioitaessa valtioneuvoston ja sen yksittäisten jäsenten toimintaa muistutuskirjelmässä tarkoitetuissa kysymyksissä on perustuslakivaliokunnan mielestä otettava huomioon valtionenemmistöisten yhtiöiden muodossa harjoitetun taloudellisen toiminnan päämäärät ja erityispiirteet sekä yleensä taloudelliseen toimintaan liittyvät erityisnäkökohdat. Sijoittaessaan pääomia yksityisen yritystoiminnan muodossa, vaikkakin osake-enemmistön perusteella valtion eli lähinnä valtioneuvoston valvonnassa harjoitettavaan taloudelliseen toimintaan valtio ei

ole toiminut yksinomaan liikevoiton saavuttamiseksi.

Jos jätetään tarkastelun ulkopuolelle alat, joilla on katsottu aiheelliseksi perustaa yksityisen yritystoiminnan kokonaan poissulkeva valtionyhtiön hoidossa oleva yksinoikeus taloudellisen toiminnan harjoittamiseen, valtio on yritystoimintaan osallistuessaan pyrkinyt turvaamaan kansantaloudellisesti merkittävää tuotantotoimintaa teollisuus-, alue- ja työllisyyspoliittisista syistä aloilla, joilla suomalaisen tuotannon turvaaminen tai kehittäminen on kansantalouden kokonaisedun kannalta tarpeellista tai toivottavaa ja joilla liiketaloudelliset riskit tai pääomatarpeet tai molemmat ovat niin suuret, ettei tuotantoa voida perustaa tai jatkaa yksinomaan yksityisen pääoman ja yritteliäisyyden varassa. Tässä tarkoituksessa valtio on sekä osallistunut uusien yritysten perustamiseen että osake-enemmistön hankkimalla rahoittanut yritystoimintaa, jota muutoin olisi uhannut toiminnan lopettaminen.

Valtion toiminnan tavoitteena on ollut muun muassa tuotannon jalostusasteen kohottaminen, tuotantorakenteen monipuolistaminen, tuotannon teknologisen tason nostaminen, työllisyyden parantaminen ja tasapainoisen alueellisen kehityksen edistäminen. Tämän toiminnan erityispiirteisiin kuuluu olennaisesti, että asetettujen teollisuus-, työllisyys- ja aluepoliittisten päämäärien toteutuminen pääsääntöisesti edellyttää, että valtion on oltava valmis ottamaan suurempia liiketaloudellisia riskejä kuin mihin yksityiset yritykset ja yrittäjät olisivat valmiita. Näissä tapauksissa on kysymyksessä olevan hankkeen liiketaloudellinen kannattavuus usein siinä määrin vaikeasti arvioitavissa ja pääomapanokset siinä määrin korkeat, ettei yksityistä pääomaa ole hankkeeseen riittävästi saatavissa, mutta hankkeen myönteiset teollisuus-, alue- ja työllisyyspoliittiset kokonaisvaikutukset ovat siinä määrin merkittävät, että hanke todennäköisesti muodostuu kansantaloudellisesti kannattavaksi.

Taloudelliseen toimintaan liittyy valtionyhtiöidenkin osalta väistämättä, että yrityksen menestyminen riippuu myös sitä kohtaan tunnetusta luottamuksesta liikekumppanina. Jos kilpailuolosuhteet ovat vaativat, yrityksen luotettavuuden suhteen tunnetut epäilykset saattavat perusteettominakin johtaa toiminnan vaikeutumiseen. Yrityksen ongelmien tulo julkisuuteen saattaa sinänsä johtaa ongelmien olennaiseen pahenemiseen.

Ministerien mahdolliset erityistiedot

Kysymys yhtiön lainojen valtion takauksista ja osakepääoman korotuksesta tuli kauppa- ja teollisuusministeriössä vireille toimitusjohtaja Lauri Saaren 28 päivänä maaliskuuta 1979 päivätyllä kirjelmällä, joka on kirjattu ministeriön saapuneeksi 30 päivänä maaliskuuta 1979. Kirjelmän liitteenä on 28 päivänä helmikuuta 1979 päivätty muistio "Valco Oy:n osakepääoman korottaminen vuonna 1979", joka on Saaren ja talousjohtaja Junnilan laatima, sekä Junnilan laatima 26 päivänä maaliskuuta 1979 päivätty muistio "Valco Oy:n osakepääomarahoitusta vuosina 1979—1981", johon liittyy samana päivänä laadituksi merkitty tulos- ja rahoitussuunnitelma.

Edellä mainitussa kirjelmässä yhtiö esitti, että valtio merkitsisi yhtiön 50 miljoonan markan osakepääoman korotuksen vuonna 1979 ja että yhtiölle myönnettäisiin 100 miljoonan markan valtion takaukset muun rahoituksen vakuudeksi vuosille 1979—1980. Yhtiö toivoi, että kyseisestä osakepääomarahoituksesta olisi yhtiön käytettävissä 30 miljoonaa markkaa toukokuussa 1979 ja 20 miljoonaa markkaa kesäkuussa 1979. Kirjelmässä todetaan yhtiön alkupeleissä rahoitussuunnitelmassa edellytetyn osakepääoman olevan 100 miljoonaa markkaa, josta oli merkitty vain 80 miljoonaa markkaa, koska muut osakkaat eivät ole enää merkinneet heille osakeomistuksen nojalla tulevaa osuutta eli 20 miljoonaa markkaa eikä muita merkitsijöitä oltu löydetty. Tämän vuoksi yhtiö esitti, että valtio merkitsisi kyseisen 20 miljoonaa markkaa alkupeleissä rahoitussuunnitelman toteuttamiseksi ja investoinnin loppuosan osittaiseksi rahoittamiseksi sekä tämän lisäksi 30 miljoonaa markkaa vuonna 1979 toteutettavaksi tarkoitettujen 30 miljoonan markan investointimenojen ja yhtiön pääomarakenteen vakauttamisen rahoittamiseksi. Kirjelmässä todetaan lisäksi, että yhtiön tulee vuosina 1980—1981 toteuttaa investointiohjelma, joka tähtää tuotantokapasiteetin kaksinkertaistamiseen teknis-taloudellisen kannattavuuden saavuttamiseksi ja kansainvälisten markkinatekijöiden johdosta, jonka kustannusarvio on 130 miljoonaa markkaa. Kirjelmässä ilmoitetaan, että tämän hankkeen rahoittamiseksi yhtiö tulee pyytämään, että valtio merkitsee lisää yhtiön osakkeita 30 miljoonaa markkaa vuoden 1980 tulo- ja menoarviossa sekä 20 mil-

joonaa markkaa vuoden 1981 tulo- ja menoarviossa.

Kirjelmän 28 päivänä helmikuuta 1979 päivätyssä liitemuistiossa todetaan, että kuvaputkien tuotanto pääsi alkamaan marraskuussa 1978, mutta sanotun vuoden tuotanto, joksi oli arvioitu noin 70 000 kuvaputkea, supistui muutamaa tuhatta kappaleeseen. Vuonna 1979 uskotaan jo saavutettavan suunnilleen 300 000 kuvaputken tuotanto. Tämän lisäksi muistiossa todetaan, että 50 miljoonan markan osakepääoman korotuksen ohella jää lisärahoitustarpeeksi vielä noin 55 miljoonaa markkaa, joka on tarkoitus kattaa lainoilla, joita varten on tarpeen valtion takaus.

Kirjelmän 26 päivänä maaliskuuta 1979 päivätyssä liitemuistiossa todetaan yhtiön omien alkuperäisten laskelmien ja kansainvälisten arvioiden mukaan värikuvaputkitehtaan tyydyttävän tuloksen saavuttamiseksi vaadittavan yli 800 000 värikuvaputken tuotantoa vuodessa. Yhtiön nyt toteutettu investointivaihe mahdollistaa 400 000 värikuvaputken vuosituotannon. Kustannusarvio kapasiteetin laajentamisesta kaksinkertaiseksi on noin 130 miljoonaa markkaa. Toisen investointivaiheen kokonaiskustannukset ovat noin puolet ensimmäisen investointivaiheen kokonaiskustannuksista lähinnä jo alussa täysimittaisiksi rakennettujen apu- toimintojen ja ympäristön investointien vuoksi. Muistiossa todetaan yhtiön kansainvälisen kilpailukyvyyn ja toiminnan kannattavuuden mahdollistavan 800 000 kuvaputken vuosituotannon edellyttämien investointimenojen sekä taloudellisen toimintakyvyn turvaavan osakepääomarahoituksen edellyttävän 30 miljoonan markan investointeja ja 50 miljoonan markan osakepääoman korotusta vuonna 1979, 60 miljoonan markan investointeja ja 30 miljoonan markan osakepääoman korotusta vuonna 1980, 60 miljoonan markan investointeja ja 20 miljoonan markan osakepääoman korotusta vuonna 1981 sekä 20 miljoonan markan investointeja vuonna 1982. Muistiossa ehdotetaan, että Suomen valtio merkitsi vuoden 1979 osakepääoman korotuksen 50 miljoonaa markkaa ja että yhtiölle myönnetään valtion takauksia lainoja varten vuosina 1979—1982 yhteismäärältään enintään 200 miljoonaa markkaa. Muistion liitteenä olevan tulo- ja rahoitusennusteen mukaan yhtiön käyttökate olisi vuonna 1979 ollut 0 miljoonaa markkaa, 30 miljoonaa markkaa vuonna 1980, 70 miljoonaa markkaa vuonna

1981 sekä 120 miljoonaa markkaa vuonna 1982.

Talousjohtaja Timo Junnilan 7 päivänä huhtikuuta 1979 päivätyssä kirjeessä on annettu lisätietoja edellä selostettuun kirjelmään viitaten. Yhtiön kuvaputkituotannon todetaan jääneen vuonna 1978 noin 3 000 kappaleeseen pääasiassa Imatran tehtaan käynnistytyn viivästymisestä johtuen, josta syystä vuoden 1979 tuotanto jäänee noin 200 000 kuvaputkeen, ja vuoden taloudellinen tulos tulee olemaan alijäämäinen. Vuonna 1980 arvioi yhtiö saavutettavan 400 000 kappaleen vuosituotannon, joka mahdollistaisi vuositulosten tappiollisuuden päättymisen. Mikäli kokonaishanketta ei jatketa eli toisen vaiheen laajennusinvestointeja ei suoriteta vuosina 1980—1981, jää yhtiön kuvaputkituotanto noin 400 000 kappaleen vuositulokselle ja vuositulokset vastaavasti noin nollassa. Jos päätökset kokonaishankkeen loppuosan toteuttamisesta tehdään tänä keväänä, pystyy runsaan vuoden vaativa investointivaihe vaikuttamaan vuoden 1981 tuotantoon siten, että silloin valmistuu 600 000 kuvaputkea ja vuonna 1982 kokonaiskapasiteetti on 800 000 kuvaputkea. Silloin yhtiön kannattavuus muodostuu hyväksi vuonna 1982 ja investointivaiheen alijäämät tulevat toiminnan tuloksilla katetuiksi vuoteen 1983 mennessä.

Markkinoinnin osalta tässä kirjeessä todetaan, että yhtiön toimitukset asiakkaille ovat alkaneet sekä kotimaahan että vientiin vähäisessä määrin tuotannon alkamisen viivästymisestä johtuen, mutta yhtiön on tarkoitus saada koko suunniteltu kapasiteetti myydyksi tuotannon kasvun mahdollistamassa tahdissa.

Lopuksi kirjeessä todetaan, että kokonaishankkeen jälkimmäinen investointivaihe on varsinaisesti tulo- rahoitusta muodostava osa ja että investointien toteutuminen kestää lähes kaksi vuotta päätöksentekohetkestä, joten yhtiö katsoo erittäin tarpeelliseksi tässä vaiheessa päätökset loppuinvestointiohjelman toteuttamisesta ja rahoituksesta suunnitelmien mukaisesti. Rahoitusohjelmaan liittyy myös yhtiön valtion takausmahdollisuuksien lisääminen tässä vaiheessa 100 miljoonalla markalla vuosille 1979—1980.

Tämän aineiston ohella valtion takausta koskevaa asiaa käsiteltäessä oli käytettävissä valtioneuvoston esittelylistan liitteenä ollut toimitusjohtaja Lauri Saaren 9 päivänä huhtikuuta 1979 päivätty ja edellä selostettu kirjelmä,

jonka antamat tiedot olennaisilta osiltaan olivat samansisältöiset kuin maaliskuun 28 päivänä päivätyssä kirjelmässä liitteineen. Mainittakoon, että samoihin aikoihin pitämässään kokouksessa yhtiön tilintarkastajat olivat 4 päivänä huhtikuuta 1979 katsoeet, että huomioon ottaen yhtiön taloudellisen tilanteen osakepääoman korottaminen on välttämätöntä.

Ennen hallituksen esityksen n:o 6 (1979 vp.) käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa 10 päivänä huhtikuuta 1979 yhtiön tilanne oli esillä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa sekä valtion takauksen että osakepääoman korotuksen osalta. Ministerivaliokunnassa sovittiin, että ministerit Rantala, Paavela ja Rekola käyvät asiasta lisäneuvotteluja ja että ministerit Paavela ja Rekola selvittävät, mitä lisätietoja asiassa vielä tarvitaan. Huhti—toukokuussa 1979 käymissään useissa neuvotteluissa he totesivat, että ennen kuin valtion takauksia yhtiölle myönnetään on välttämätöntä saada täsmällisempiä tietoja yhtiön asemasta. Samalla Paavela ja Rekola saivat Rantalalta ne tiedot, joiden perusteella hallituksen esitykset annettiin ja takauspäättös 25 päivänä toukokuuta 1979 tehtiin. Vakiintuneen käytännön mukaan valtiovarainministeriö pyytää valtion takausasioissa kauppa- ja teollisuusministeriön lausunnon, jota ei tässä tapauksessa ole pyydetty. Ministeri Rekolan on siten täytynyt katsoa Rantalalta ja yhtiön toimivalta johdolta saamansa tiedot riittäviksi voidakseen esitellä asiat.

Yhtiön asemaa koskevia lisätietoja annettiin ensinnäkin talousjohtaja Timo Junnilan toimitusjohtajan varamiehenä ja tuotantojohtaja Erkki Suhosen 11 päivänä huhtikuuta 1979 päivätyssä muistiossa "Valco Oy:n investointihankkeet ja taloudellinen tila". Muistiossa todetaan yhtiön vuoden 1978 tuotannon jääneen noin 3 000 kuvaputkeen Imatran tehtaan käynnistymisen viivästymisen vuoksi ja tuotannon hitaasta noususta johtuen vuoden 1979 tuotannon jäävän noin 200 000 kuvaputkeen. Vuoden 1979 lopussa uskotaan saavutettavan täyttä kapasiteettia vastaava vuorokausituotanto ja siten 400 000 kuvaputken tuotantomäärä vuonna 1980. Muistiossa esitetään, että vuoden 1979 keväällä tehtäisiin päätös jatkaa kokonaisuohjelmaa investoimalla 600 000 putken vuosituotantoa vastaavaan kapasiteetin lisäykseen, jonka kustannusarvio oli 60 miljoonaa markkaa. Muistion mukaan tämä varmistaisi esitetyn vuoden 1980 tuotantomäärän ja

mahdollistaisi tulorahoituksen alkamisen vuonna 1981. Muistion mukaan investointi 800 000 putken tuotantokapasiteettiin, jonka lisäkustannusarvio oli 70 miljoonaa markkaa, merkitsee kansainvälisten arvioiden mukaan taloudellisinta tuotantokokoa, joka ottaa huomioon myös riittävän koon ja joustavuuden markkinatekijänä sekä mahdollisuudet omintakeisempaan valikoivaan tuotekehittelyyn. Muistiossa edellytetään vuosien 1979—1982 tuotanto aina 800 000 kuvaputkeen saakka markkinoitavaksi Suomeen ja Eurooppaan.

Muistiossa todetaan: "Vuoden 1979 tulos tulee ennakoitun tuotanto- ja myyntiennusteen 200 000 putkea mukaan muodostumaan korkojen ja poistojen verran tappiolliseksi eli alijäämää 55 miljoonaa markkaa. Mikäli tehtäisiin vain pakolliset poistot, jäisi tappioksi tilinpäätöksessä 35 miljoonaa markkaa. Vuoden 1980 tilinpäätöksen tulos nousee lähes nollatasoon, kun tuotanto ja myynti ovat 400 000 putkea. Yhtiöllä tulee kuluvan vuoden lopussa olemaan lainoja noin 250 miljoonaa markkaa. Niiden vakuuksina on jäljellä edellisiä valtion takauksia noin 100 miljoonaa markkaa ja yhtiön ensisijaisia kiinnityksiä noin 50 miljoonaa markkaa. Siten yhtiö tarvitsee valtion takausvaltuuksia vuosiksi 1979—1980 lisää 100 miljoonaa markkaa. Mikäli esitetty jatkoinvestointiohjelma toteutetaan, on yhtiön nettolainamäärä vuoden 1981 lopussa runsaat 300 miljoonaa markkaa. Aiemmin taattujen lainojen lyhennykset huomioon ottaen on valtion takauksen lisätarve vuosina 1980—1982 silloin jälleen 100 miljoonaa markkaa."

Kauppa- ja teollisuusministeriö pyysi kuitenkin vielä vaihtoehtoisia tulos- ja rahoituslaskelmia eri tuotantomäärille. Tämän johdosta talousjohtaja Timo Junnila laati huhtikuun 17 päivänä 1979 päivätyn muistion "Valco Oy:n toiminta ja taloudellinen tila". Muistiossa kerataan yhtiön rahoitushistoriaa ja markkinointisuunnitelmia sekä todetaan, että seuraavien vuosien markkinointisaavutukset ovat huomattavasti riippuvaisia vuoden 1979 tuloksista. Yhtiön tarkoituksena on saada kasvavakin vuosituotantonsa ensivaiheessa 600 000 värikuvaputkeen asti myydyksi. Kokonaishankkeen lopputavoitteen 800 000 kuvaputken vuosimyynti vuonna 1982 edellyttää merkittävää murtautumista Keski-Euroopan markkinoille, huomattavaa asemaa Itä-Euroopan kuvaputkitoimittajana tai kotimaan ja Skandinavian vastaanotintuotantajien uutta markkina-alueiden valtausta.

Tuotantomääristä muistiossa todetaan, että yhtiö on toistaiseksi pahiten pettynyt tuotannon aloittamisessa sekä kasvattamisessa ja vuosituotantomäärien ennakkoinnit ovat sitä mukaa alentuneet. "Mikäli yhtiö saavuttaa kuluvan vuoden lopussa täyttää tuotantomäärää vastaavan päivätason eli 200 000 kuvaputkea vuonna 1979, vastaavat sen tuotantomahdollisuudet 400 000 kuvaputkea vuonna 1980. Jos kuluva vuosi jää 100 000 kuvaputkeen ja täyden päivätuotantovauhdin saavuttaminen viipyy ensi vuoden loppuun, on vuoden 1980 valmistuskyky vain 280 000 kuvaputkea. Silloin päätäisiin suunniteltuun 400 000 kappaleen vuosituotantoon vasta vuonna 1981. Se merkitsisi kokonaisuudessaan kahden vuoden viivästymistä suunnitelmista ja sen mukaisesti ilman erityisiä taloudellisia toimenpiteitä pysyvästi kestäväntöntä taloudellista tilaa. Pessimistinen tuotantoennuste edellyttäisi vähintään 50 miljoonan markan osakepääoman korotuksia vuositain seuraavan neljän vuoden aikana. Optimisemmissakin arvioissa on osakepääomaa korotettava vähintään kuluvan vuoden 50 miljoonan markan lisäksi 30 miljoonaa markkaa vuonna 1980 ja 20 miljoonaa markkaa 1981. Yhtiön kannattavuus muodostuisi optimistisessä ennusteessa hyväksi vuonna 1982. Pessimistisen ennusteen toteutuessa jäisi kannattavuus pysyvästi epätydyttäväksi eli alle pankkikoron. Vuositulos muodostuisi edellisessä tapauksessa positiiviseksi vuonna 1981 mutta jälkimmäisessä tuskin koskaan. Mikäli kokonaishanke vietäisiin positiivisessa tapauksessa loppuun eli laajennettaisiin 800 000 kuvaputken vuosikapiteettiä asti, tulisivat neljän ensimmäisen toimintavuoden alijäämät katetuiksi neljän seuraavan vuoden ylijäämillä. Huonoimmassa tapauksessa yhtiön kertyneet tappiot nousisivat pysyvästi 160 miljoonaa markkaan, jolloin osakepääoma on myös uuden osakeyhtiölain mukaan oltava vähintään 240 miljoonaa markkaa." Muistiossa vedetään se johtopäätös, että yhtiön vaikean taloudellisen tilanteen parantaminen edellyttää nopeita ja määrätietoisia ratkaisuja ja toimia yhtiön rahoituksen ja taloudellisen aseman uudelleen vakiinnuttamiseksi, tuotannon nostamiseksi ja markkinoinnin tehostamiseksi.

Edellä mainitut muistiot ovat tulleet sekä Rekolan että Rantalán tietoon. Kun he pitivät muistioiden ja aikaisempien kirjelmien antamia tietoja yhtiön asemasta ristiriitaisina, Rantala vaati ja sai koko johtokunnan 19 päivänä huh-

tikuuta 1979 allekirjoittaman selvityksen "Valco Oy:n investointihankkeet ja taloudellinen tila", joka oli asian jatkokäsittelyn pohjana. Rantala antoi selvityksen tekemisen johtokunnan tehtäväksi 17 päivänä huhtikuuta 1979 pidetyssä tilaisuudessa hallintoneuvoston puheenjohtajana. Samana päivänä Rantalalla oli kauppa- ja teollisuusministeriössä keskustelu ministeriön eräiden virkamiesten kanssa, jossa keskustelussa virkamiehet Junnilan samana päivänä päivättyyn muistioon pohjautuen esittivät vakavan huolestumisensa tilanteesta. Keskustelussa esillä olleen MP-kirjaimin merkityn 17 päivänä huhtikuuta 1979 päivätyn allekirjoittamattoman muistion mukaan virkamiehet eivät esittäneet toimenpidesuosituksia eikä keskustelussa tullut esille uusia oleellisia asiatioita. Keskustelussa todettiin, että yhtiön tilanne oli vaikea ja että sen suhteen oli tehtävä nopeita ratkaisuja.

Edellä mainitussa yhtiön koko toimivan johdon 19 päivänä huhtikuuta 1979 allekirjoittamassa selvityksessä annetaan suurelta osin samat tiedot kuin yhtiön 11 päivänä huhtikuuta 1979 päivätyssä muistiossa. Markkinoinnin osalta todetaan, että osakasyritysten kanssa käydyissä neuvotteluissa on päästy yhtiötä tyydyttävään ratkaisuun, joka ottaen huomioon myös potentiaalisten asiakkaiden kanssa loppuvaiheessa olevat neuvottelut mahdollistaa vuoden 1979 tuotannon markkinoinnin kokonaisuudessaan. Muistiossa ilmoitetaan vuoden 1979 myyntitavoitteeksi 185 000 putkea ja uskotaan markkinointitoimia tehostamalla saatavan vuosituotanto aina 600 000 värikuvaputkeen asti myydyksi.

Tuotannon osalta todetaan selvityksessä: "Ensimmäisen investointivaiheen lopullisen tuotantotavoitteen 1 650 kuvaputkea päivässä saavuttamiseksi on yhtiön parannettava lisenssiantajan tukemana pitkän tuotantoketjun eri prosessien saantoa. Kuluva vuoden kolmen ensimmäisen kuukauden tuotanto oli 19 000 kuvaputkea eli 10 % alle 200 000 putken vuosituotanto-ohjelman 1979. Alkuvuoden aikana toteutuneen putkituotantotuloksen perusteella on tehty tuotantomäärälaskelma koko vuodelle 1979 ja se on 200 000 kappaletta. Tämä on realistinen nyt tuotannossa olevilla putkimalleilla."

Kannattavuuden osalta selvityksessä todetaan: "Yhtiön suunniteltu nollapiste oli 400 000 kuvaputken vuosituotannon kohdalla. Tuotannon viivästymisen aiheuttamien lisäkus-

tannusten tarvitseman ulkoisen lisärahoituksen kustannukset ovat siirtämässä nollapisteen edellyttämää tuottorajaa tavoittamattomiin. Japanilaisten arvioiden mukaan on välittömällä saneerausohjelmalla mahdollisuus alentaa taloudellisuusraja 300 000 kuvaputken vuosituotantoon. Toisaalta japanilaiset esittävät omien toimintaedellytystensä puitteissa tehtaan tuotantokyvyn yli 500 000 kuvaputkea, jolloin toiminta olisi jo hyvin kannattavaa."

Selvityksen tulosenruste vuosille 1979—1982 lähti 185 000 putken tuotannosta vuonna 1979, 400 000 putken tuotannosta vuonna 1980, 600 000 putken tuotannosta vuonna 1981 ja 800 000 putken tuotannosta vuonna 1982. Ennusteen mukaan yhtiön tappio olisi 40 miljoonaa markkaa vuonna 1979, mutta tulos vuonna 1980 nollatasossa ja seuraavana kahdena vuotena 20 miljoonaa ja 55 miljoonaa markkaa positiivinen. Selvityksessä olevassa rahoitus suunnitelmassa edellytettiin osakepääoman korotusta ja lainoitusta vuosina 1979—1982 yhteensä 330 miljoonaa markkaa. Selvityksessä todetaan edelleen, että vuoden 1978 lopussa kertyneet tappiot olivat 32 miljoonaa markkaa, mutta tappiot poistuvat kirjanpidosta edellä esitetyn mukaan vuoteen 1983 mennessä. Yhtiön kannattavuuden todetaan jäävän ensimmäisellä investointivaiheella epätydyttävälle tasolle, mutta jatkoinvestointien avulla yhtiö nousee varsin tyydyttävään kannattavuuteen.

Tämä selvitys oli käsittelyn pohjana valtiovarainministeriössä 20 päivänä huhtikuuta 1979 pidetyssä neuvottelussa, johon osallistuivat ministerit Paavela, Rantala ja Rekola sekä valtiovarainministeriön valtiosihteeri Teemu Hiltunen ja yhtiön hallintoneuvoston varapuheenjohtaja, pääjohtaja Henrik Öhqvist. Neuvottelussa katsottiin parhaaksi poistaa johtokunnan muistiosta kaavailut tuotantokapasiteetin laajentamiseen tähtäävistä kone- ja laiteinvestoinneista ja todeta, että osakepääoman korotus ja valtion takausten myöntäminen yhtiölle on rajattava siten, että yhtiön toiminta voidaan turvata, mutta että johtokunnan ehdottamien laajennusinvestointien rahoitus on jätettävä erikseen harkittavaksi.

Tämän jälkeen laadittiin yhtiön johtokunnan toimesta uusi selvitys, joka virheellisesti päivättiin myös 19 päiväksi huhtikuuta 1979 ja jonka allekirjoittivat samat johtokunnan jäsenet kuin aikaisemmankin selvityksen. Tämä selvitys poikkeaa edellisestä seuraavissa kohdissa.

Tästä selvityksestä on poistettu maininta 800 000 kuvaputken vuosimyyntin edellytyksistä vuonna 1982, joka esiintyy myös edellä selostetussa Junnilan 17 päivänä huhtikuuta 1979 päivätyssä muistiossa. Selvityksestä on poistettu lisäksi maininta yhtiön valtion takausten lisätarpeesta vuosina 1980—1982, joka esiintyy myös Junnilan ja Suhosen 11 päivänä huhtikuuta 1979 päivätyssä muistiossa. Aikaisemman selvityksen maininta nollapisteen edellyttämän tuottorajan siirtymisestä tavoittamattomiin on korvattu sanonnalla "varsin korkealle". Aikaisemman selvityksen maininnasta, että japanilaisten arvioiden mukaan on mahdollisuus välittömällä saneerausohjelmalla alentaa taloudellisuusrajaa 300 000 putken vuosituotantoon, on poistettu viittaus saneerausohjelmaan. Selvitysten tulosenrusteet poikkeavat toisistaan vuoden 1982 osalta seuraavasti (suluissa aikaisemman selvityksen mukaiset luvut): tuotantomäärä 600 000 (800 000), liikevaihto 300 miljoonaa markkaa (400 miljoonaa), kustannukset 220 miljoonaa markkaa (280 miljoonaa), käyttökate 80 miljoonaa markkaa (120 miljoonaa), poistot ja korot 55 miljoonaa markkaa (65 miljoonaa), tulos 25 miljoonaa markkaa (55 miljoonaa) sekä sijoitetun pääoman tuotto 12 % (16 %). Aikaisemman selvityksen maininta, että yhtiön kannattavuus nousee jatkoinvestointien avulla varsin tyydyttävälle tasolle, on korvattu maininnalla, että yhtiön kannattavuus nousee tyydyttävälle tasolle vuonna 1982. Selvityksien rahoitus suunnitelmat poikkeavat toisistaan seuraavasti (suluissa aikaisemman selvityksen luvut): vuosina 1981—1982 edellytetään yhtiön rahoitustarpeeksi yhteensä 205 miljoonaa markkaa (290 miljoonaa) ja lainatarpeeksi 25 miljoonaa markkaa (70 miljoonaa) vuosina 1981—1982.

Yhtiön hallintoneuvoston toukokuun 10 päivänä 1979 pidetyssä kokouksessa, johon Rantala ei osallistunut, tuotantojohtaja Suhonen selosti tuotannon kehitysennustetta vuodelle 1979. Selostuksen mukaan tehtaan teknillinen tuotantoarvio eli teknillinen valmius sillä hetkellä oli se, että vuonna 1979 voisi valmistua noin 250 000 kuvaputkea. Kuitenkin valmistusmääräksi arvioitiin sinä vuonna 215 616 kuvaputkea, koska sitä suurempaan määrään ei pystytty kapasiteetin riittämättömyyden takia poikkeutuskelaa asentamaan. Tämän perusteella johtokunta oli vahvistanut tuotantotavoitteeksi 200 000 kappaletta vuodelle 1979.

Suhosen mukaan kokouspäivään mennessä oli valmistunut kuvaputkia noin 30 000 kappaletta ja loppuvuodesta uskottiin saavutettavan päivittäinen tuotantotaso, jonka mukaan vuonna 1980 valmistuisi 400 000 kuvaputkea. Samassa kokouksessa hallintoneuvosto katsoi, että tuotannon laajentamista koskevaa kysymystä voitiin harkita vasta, kun nykyinen tuotantokapasiteetti on saavutettu, joten vuosia 1980—1981 koskeviin suunnitelmiin ei vielä otettu kantaa. Päätöksellään hallintoneuvosto siirsi kannanoton yhtiön tuotantokapasiteetin nostamisesta.

Yhtiön selvitysten merkitys valtioneuvoston päätöksenteon kannalta

Edellä selostetuista kirjelmistä ja muistioista ilmenee, että yhtiö pyysi keväällä 1979 valtiota merkitsemään osakepääoman korotuksen 50 miljoonalla markalla ja valtion takauksia 100 miljoonaa markkaa. Yhtiön taholta viitattiin samalla tarpeeseen nostaa yhtiön tuotantokapasiteetti vuoteen 1982 mennessä 800 000 tai ainakin 600 000 kuvaputkeen vuodessa. Kapasiteetin nostamisen vaatimien laajennusinvestointien todettiin maksavan enintään 130 miljoonaa markkaa. Rahoituksen osalta ilmoitettiin toivottavan, että valtio merkitsisi lisää yhtiön osakkeita 30 miljoonalla markalla vuoden 1980 ja 20 miljoonalla markalla vuoden 1981 tulo- ja menoarviossa tarkoitukseen osoitettavilla varoilla ja että vuosiksi 1980—1982 saataisiin lisää valtion takauksia jälleen 100 miljoonaa markkaa. Päätöstä laajenusinvestoinneista pidettiin osassa yhtiön selvityksiä tarpeellisenä jo keväällä 1979, mutta päätöksellään 10 päivänä toukokuuta 1979 yhtiön hallintoneuvosto siirsi kysymyksen ratkaisun myöhempään ajankohtaan.

Yhtiön selvityksissä pidettiin laajenusinvestointeja yhtiön kannattavuuden turvaamiseksi välttämättöminä. Katsottiin, että tyydyttävän tuloksen saavuttamiseksi vaaditaan 600 000—800 000 kuvaputken vuosituotanto. Toisaalta japanilaiset asiantuntijat pitivät mahdollisena alentaa taloudellisuusrajaa 300 000 kuvaputken vuosituotantoon. Useimmissa selvityksissä lähdettiin siitä, että 400 000 kuvaputken vuosituotanto vuonna 1980 jo mahdollistaa tappioton toiminnan. Lähes kaikissa ennusteissa lähdettiin siitä, että vuonna 1980 päästään 400 000 kuvaputken vuosituotantoon. Tässä

arviossa voitiin tukeutua maaliskuussa 1979 suoritettujen määrätietojen jälkeen toteutuneeseen tuotantoon. Koko toteutuvan tuotannon markkinointia aina 600 000 kuvaputken vuosituotantoon asti ei selvityksissä asetettu kysymyksenalaiseksi.

Perustuslakivaliokunnan johtopäätökset

Edellä selostettujen tietojen mukaisesti tilannetta arvioiden oli perusteltua päätyä käsitykseen, että yhtiön toiminnan jatkuvuus olisi kysymyksessä olleilla toimenpiteillä turvattavissa valtionyhtiön kysymyksessä olleen riittävän kohtuullisina pidettävillä tulostilanteilla ainakin vuoteen 1980. Toimenpiteistä luopuminen ja yhtiön toiminnan lopettaminen tuossa tilanteessa saatavissa olevien selvitysten perusteella arvioiden olisi ollut ilmeisen perustetonta ottaen huomioon yleisten teollisuus-, työllisyys- ja aluepoliittisten näkökohtien lisäksi yhtiön tuotantotoimintaan jo sijoitetut aineelliset ja henkiset panokset sekä niiden käyttä-mättä jäämisestä aiheutuvat kansantaloudelliset tappiot.

Perustuslakivaliokunnan saaman ja edellä selostetun selvityksen mukaan ministerit Rantala ja Rekola tiesivät yhtiön asioita valtioneuvostossa ja eduskunnassa kysymyksessä olevana aikana käsiteltäessä, että yhtiön muut osakkeenomistajat, Salora Oy ja Hitachi Ltd., eivät osallistu osakeomistustaan vastaavalla osuudella yhtiön osakepääoman korotuksiin. Samoin mainittujen ministerien olisi tullut tietää tai heidän olisi tullut selvittää, mitkä olivat muiden osakkaiden kannanottojen perusteet. Sanotut ministerit olivat edelleen tietoisia yhtiön selvityksissä esitetystä arvioista laajenusinvestointien ratkaisevasta merkityksestä yhtiön kannattavuudelle ja vaikutuksesta yhtiön valtion rahoituksen tarpeeseen lähivuosina. He olivat myös selvillä niistä yhtiön piiristä tulleista yhtiön tilaa ja tulevaisuuden näkymiä koskevista arvioista, jotka poikkesivat yhtiön koko johtokunnan 19 päivänä huhtikuuta 1979 esittämistä arvioista.

Esittelevänä ministerinä ministeri Rekolan sekä ministeri Rantalan sillä perusteella, että hän oli tosiasiallisesti osallistunut valtioneuvoston piirissä yhtiön asioiden käsittelyyn ja oli yhtiön asioista parhaiten perillä olevana valtioneuvoston jäsenenä tiedottamisvelvollinen myös eduskunnalle, olisi tullut nimenomaisesti var-

mistua edellä mainittujen tietojen saattamisesta myös eduskunnan valtiovarainvaliokunnan asianomaisen jaoston tietoon. Ministeri Rantalalla oli tilaisuus mainittujen tietojen antamiseen, koska hän oli valiokunnan jaostossa kuultavana ennen kuin kumpakaan hallituksen esitystä koskevaa valiokunnan mietintöä oli eduskunnalle annettu. Sanotulla valiokunnalla ja jaostolla on tosin ollut velvollisuus ja oikeus hankkia kaikki kysymyksessä olevien hallituksen esitysten tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointiin vaikuttavat tiedot käyttämällä kaikkea saatavissa olevaa hallituksen ja ulkopuolisten asiantuntemusta. Valtiovarainvaliokunta toteaa edellä mainitussa mietinnössään n:o 41 (1979 vp.), jossa valiokunta kauppa- ja teollisuusjaostonsa valmistelun pohjalta arvioi kevään 1979 tilannetta jälkikäteen, vain saaneensa liian optimistisen kuvan yhtiön tulevasta kehityksestä.

Edellä tarkoitettujen tietojen välittäminen valtioneuvoston muille jäsenille ja eduskunnan hallituksen esityksiä valmistelevasti käsittelevän valiokunnan asianomaiselle jaostolle olisi perustuslakivaliokunnan mielestä ollut asianmukaista valtioneuvoston jäsenten edellä esitetyn mukaisen tiedottamisvelvollisuuden täyttämiseksi. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ministeri Rantala ja ministeri Rekola eivät kuitenkaan ole tahallisesti ja tietoisesti pyr-

kineet salaamaan asiaan olennaisesti vaikuttavia tietoja eikä antamaan tietensä vääriä tosiasiatietoja. Valiokunta katsoo, että hallituksen esitysten perusteluissa esitetyt tiedot ovat olleet riittävät ja asianmukaiset ottaen huomioon edellä esiin tuodut näkökohdat sekä ministeri Rantalan ja ministeri Rekolan käytettävissä olleiden yhtiötä koskeneiden tietojen luonne ja laatu. Valtiovarainvaliokunta ja sen asianomainen jaosto ovat saamiensa tietojen perusteella katsoneet voivansa suositella hallituksen esitysten hyväksymistä. Edellä esitetyn perusteella ei ministeri Rantalan eikä ministeri Rekolan menettely ole ollut ministerivastuulaissa tarkoitettulla tavalla lainvastaista.

Muiden valtioneuvoston jäsenten osalta valiokunta viittaa asiasta tässä mietinnössä edellä sivulla 10 lausumaansa.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, joka ei ole havainnut aihetta lausua muuta asian johdosta ja joka valtiopäiväjärjestyksen 45 §:n ja eduskunnan työjärjestyksen 24 §:n nojalla on valinnut puheenjohtajansa esittelijäksi antamaan tarpeellisia tietoja asiaa eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä, kunnioittaen esittää eduskunnalle lausuntonaan,

etteivät valtioneuvoston jäsenet ole kysymyksessä olevassa asiassa menettäneet lainvastaisesti.

Helsingissä 19 päivänä toukokuuta 1981

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, varapuheenjohtaja Liedes, jäsenet Eenilä, Elo, Kempainen, Knuuttila, Laitinen, Luttinen,

Muroma, Männistö, Pelttari, Pokka, Söderman, Tuomaala (osittain), Väänänen ja Zyskowitz sekä varajäsenet Anna-Liisa Jokinen (osittain) ja Mörttinen.

