



Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 12.7.2020

U 30/2020 vp Elpymis- ja palautumistukiväline jatkokirjeineen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 13.7.2020

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi COM(2020) 408 final elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (elpymis- ja palautumistukiväline eli RRF-väline, U 30/2020 vp) ja tätä koskevasta jatkokirjelmästä UJ 19/2020 vp. Valiokunta on käsitellyt ehdotusta aikaisemmin lausunnossaan PeVL 16/2020 vp. Tällöin se katsoi, että Komission toimivallan kasvu ehdotetulla tavalla esimerkiksi kasvavan ehdollisuuden kautta ([PeVL 37/2018 vp](#), [PeVL 38/2018 vp](#)) näyttäisi aiheuttavan tasapainon horjumista komission, neuvoston ja parlamentin välillä ja korosti, että valtioneuvoston on 'valtiosääntöoikeudellisista syistä perusteltua pyrkiä rajaamaan asetuksen ongelmallisia vaikutuksia demokratian ja vastuiden selkeyden kannalta ja varmistamaan johdonmukaisesta toimeenpanosta. Perustuslakivaliokunta korostaa, että demokraattisen legitimitietin varmistaminen asetuksen mukaisissa prosesseissa on tärkeää'.

Ehdotus RRF-välineeksi korvaisi komission vuonna 2018 ehdottaman MFF-asetusehdotuksen uudistusten tukiohjelmaksi (Reform Support Program, RSP). Valiokunta on käsitellyt rakenneuudistuksia koskevaa ehdotusta toistuvasti ([PeVL 37/2018 vp](#), [PeVL 38/2018 vp](#)) ja suhtautunut siihen sangen kriittisesti.

Valtioneuvoston kirjelmään sisältyy joitakin kantoja. Sen mukaan RRF-välineen koon tulee olla pienempi ja suhteessa jäsenmaille myöhemmin syntyvään maksutaakkaan ja maksutaakan ajalliseen keston. RRF-välineen voimassaoloaika tulee rajata lyhyemmäksi kuin komission esittämä neljä vuotta. Sen käyttö tulisi kohdentaa rakenneuudistuksiin ja julkisiin investointeihin joiden tulisi muodostaa koherentteja kokonaisuuksia jäsenmaiden elpymis- ja palautumissuunnitelmissa. Tällä

varmistetaan valtioneuvoston mukaan, ettei RRF-väline toimi vain rahallisena kannusteena jäsenmaille tehdä kansallisessa toimivallassa olevia rakenteellisia uudistuksia.

Ajatus lienee samankaltainen kuin EU-budjetin yleisessä makroehdollisuudessa: ehdollisuutta voi soveltaa vain, jos sillä on merkitystä rahan tehokkaan käytön kannalta. Valtioneuvoston tavoitteena näyttäisi siis olevan, että välineellä rahoitettavat rakenneuudistukset ovat sellaisia, jotka edistävät rahoitettavien investointien tuottavuutta. Rahaa ei täten jaettaisi suoranaisesti palkintona rakenneuudistuksista. Epäselväksi jää, miten Suomen kannat varsinaisesti tukevat tätä tavoitetta.

Ehdotus on monilta osin sisäisesti ristiriitainen eivätkä komission esittämät perustelut ole täysin vakuuttavia. Sama koskee myös valtioneuvoston kantaa. Arviointini tulokulma on oikeudellinen. Keskeisiä oikeudellisia kysymyksiä on kolme: kysymys ehdotuksen oikeusperustasta ja unionin toimivallasta, välineen soveltamiseen liittyvät kysymykset sekä sen yhteys eurooppalaiseen ohjausjaksoon ja sen kautta toteutettavaan ehdollisuuteen. Oikeuspalvelun lausuntoa, välineen rahoitusta ja Suomen taloudellisia vastuita olen pääosin käsitellyt asiassa U 17/2020vp antamassani lausunnossa. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Ehdotusten oikeusperustasta

Asetusehdotuksen oikeusperustaksi esitetään koheesiopolitiikkaa koskevaa SEUT 175(3) artiklaa. Asetus hyväksyttäisiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä neuvoston määräenemmistöllä. Oikeusperusta olisi sama kuin uudistusten tukiohjelmassa. Asiallisesti niihin liittyvä oikeusperustakysymys on sama, jota eduskunta on käsitellyt jo rakenneuudistusten tukiohjelman kohdalla.

Merkittävin ero ehdotusten välillä on se, että RRF-väline koskee kaikkia EU-jäsenvaltioita. Kun koheesiopolitiikka on alue, joissa yhdelläkään jäsenvaltiolla ei ole poikkeusjärjestelyjä, valtioneuvosto katsoo, että kaikkiin jäsenvaltioihin sovellettava väline on oikeudellisesti tältä osin kestävämpi ratkaisu. Tällä ei kuitenkaan ole suoranaista vaikutusta oikeusperustan valintaan. Poikkeusjärjestelyt eivät EU-tuomioistuimen mukaan vaikuta kysymykseen asianmukaisesta oikeusperustasta, joka määrittää toimen pääasiallisen tai määräävän tarkoituksen ja sisällön kaltaisten objektiivisten seikkojen mukaan¹.

Oikeusperustan ja unionin toimivallan kohdalla keskeinen kysymys on yhä, mikä on ehdotetun toimen pääasiallinen tavoite. Komission ehdotuksen 4 artiklan mukaan

1. Elpymis- ja palautumistukivälineen yleisenä tavoitteena on edistää unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta parantamalla jäsenvaltioiden palautumis- ja sopeutumiskykyä, lieventämällä kriisin sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia sekä tukemalla vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta ja siten osaltaan palauttaa unionin talouksien kasvupotentiaali, edistää työpaikkojen luomista covid-19-kriisin jälkeen ja edistää kestäväää kasvua.

2. Tämän yleisen tavoitteen saavuttamiseksi elpymis- ja palautumistukivälineen erityistavoitteena on antaa jäsenvaltioille taloudellista tukea niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmissa esitettyjen uudistusten ja investointien välitavoitteiden ja

¹ Asia C-137/12 komissio v. neuvosto, 73-74 kohta.

tavoitteiden saavuttamiseksi. Tähän erityistavoitteeseen pyritään tiiviissä yhteistyössä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa.

Artiklan perusteella ei ole ilmeistä, että sen pääasiallinen tavoite liittyy nimenomaan koheesiopolitiikan toteuttamiseen. Merkitykselliseksi asian tekee se, että kuten perustuslakivaliokunta korosti, talous- ja sosiaalipolitiikka kuuluvat pääosin kansalliseen toimivaltaan, kun taas koheesiopolitiikka kuuluu jäsenvaltioiden ja unionin jaettuun toimivaltaan. Valiokunta painotti aikaisempia ehdotuksia käsitellessään, että oikeusperustaan mahdollisesti liittyvät epäilykset on selvitettävä, jotta sääntelyyn ei liity demokraattista legitimitettiä rapauttavia seikkoja (PeVL 37/2018 vp).

Kuten rakenneuudistusten tukiohjelman kohdalla, pääasiallisilta tavoitteiltaan ja sisällöltään nyt tehty ehdotus vaikuttaisi olevan sangen kaukana koheesiopolitiikan SEUT 174 artiklan mukaisista päämääristä. Linkki talouspolitiikkaan sisältyy kuitenkin SEUT 175(1) artiklaan, jonka mukaan "[j]äsenvaltiot harjoittavat talouspolitiikkaansa ja sovittavat sitä yhteen siten, että myös 174 artiklassa tarkoitetut tavoitteet saavutetaan."² Koheesiopolitiikan tavoitteista on sangen vähän oikeuskäytäntöä.³ Vaikka oikeusperustan väljyys mahdollistaa monenlaisten toimien hyväksymisen, sen tavoitteilla on merkitystä elpymisrahaston rahoituksen suuntaamisen kannalta. Koheesiopolitiikassa perinteisesti etusijalle on asetettu ne maat ja alueet, joiden kehitys on jäljessä käyttämällä alueiden jakoa kolmeen luokkaan (vähemmän kehittyneet alueet, siirtymäalueet ja kehittyneemmät alueet) perustuen useimmiten asukasta kohden laskettuun bruttokansantuloon (BKTL).⁴

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan rahoitusta allokoitaisiin instrumentin tavoitteiden pohjalta. Avustuksien osalta enimmäismäärä jäsenvaltiota kohti määräytyisi vuosien 2019 suhteellisen väestömäärän ja BKT:n tason asukasta kohti sekä työttömyyden tason (vuosien 2015–2019 keskiarvo) mukaan. Komission mukaan tuki kohdentuisi näin erityisesti niille jäsenvaltioille, joilla on keskimääräistä matalampi elintaso ja korkea työttömyys heijastaen taloudellisten ja sosiaalisten haasteiden mittaluokkaa. Täten rahoituksessa painottuisivat vahvasti koheesiorahoituksesta perinteisesti hyötyviin maihin, mitä voidaan pitää oikeusperustan näkökulmasta perusteltuna. Samalla se on kuitenkin ongelmallista huomioiden komission perustelut koko elpymispaketille: tarve kohdistaa poikkeuksellisen kriisin kohdatessa unionin rahoitusta nimenomaan koronakriisistä aiheutuviin kuluihin.

Rahoituksen kriteerejä käsitellään neuvoston oikeuspalvelun lausunnossa, jonka mukaan useat jäsenvaltiot ovat kiinnittäneet huomiota vuotta 2019 edeltävien vuosien merkityksestä ohjelmassa, jonka tavoitteena on mahdollistaa koronakriisistä toipuminen. Oikeuspalvelun lausunnossa viitataan komission perusteluihin, joiden mukaan ne jäsenvaltiot joiden taloudellinen tilanne ennen kriisiä oli heikoin, ovat kärsineet siitä pahimmin. Kun kriisi on yhä kesken, sen vaikutuksista ei ole vielä tarkkaa dataa (kohta 146). Oikeuspalvelu katsoo kuitenkin, ettei sen tehtäviin kuulu

² Myös perussopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa (N: 28) taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta luodaan linkki koheesiopolitiikan ja SEUT 126 artiklassa tarkoitettujen talouden lähentymisperusteiden toteuttamisen välille.

³ *Portugal v Council* (C-149/96) EU:C:1999:92, 86 kohta. Kts myös Julkisasiainministeriön lausunto asiassa *Parliament v Council* (C-166/07) EU:C:2009:213, 81-82 kohta.

⁴ Kts näistä esim. 'Aluekehitys ja koheesiopolitiikka vuoden 2020 jälkeen: uusi kehys lyhyesti', https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-new-framework-glance_fi.pdf

ehdotusten taloustieteellisten perustelujen arvioiminen. Se katsoo, että neuvosto voisi harkita sellaisten kriteerien lisäämistä, joiden avulla huomioitaisiin kriisin todelliset vaikutukset.

Valtioneuvosto ei nähdäkseen ole kirjelmassaan ottanut kantaa oikeuspalvelun ehdotukseen. Toisin kuin oikeuspalvelu esittää, nähdäkseen kriteereissä ei kuitenkaan ole kyse vain talouspoliittisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta vaan oikeudellisesti merkityksellisistä seikoista, joilla on merkitystä myös ehdotetun oikeusperustan ja SEUT 125 artiklan soveltamisen kannalta.

Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin myös, että uudesta välineestä voi muodostua korostetusti julkisten investointien rahoituskanava, eikä välineen avulla pystytä merkittävästi edistämään tarpeellisten rakenteellisten uudistusten toteuttamista. Kirjelmässä harmitellaan, että rakenteellisten uudistusten edistyminen on hidastunut, vaikka siinä todetaan, että rakenteelliset uudistukset ovat osa selkeästi kansallisen toimivallan piiriin kuuluvaa talouspolitiikkaa. Epäselväksi jää, katsooko valtioneuvosto, että unionin tulisi ottaa napakampi rooli uudistusten edistämisessä siitä huolimatta, että sillä ei ole asiassa suoranaista toimivaltaa

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että päätöksenteon demokraattinen hyväksyttävyyys ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuvat suorimmin kansallisten parlamenttien kautta, ja katsonut, ettei EU-järjestelyillä ole mahdollista miltään osin korvata kansallisten parlamenttien päätöksentekoa talous- ja finanssipolitiikan alalla (PeVP 92/2012 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan aiemman RFF-ehdotuksen hyväksyminen olisi merkinnyt komission toimivallan kasvamista. Rahallisin kannustein komissio voisi näin ohjata jäsenvaltioita käytännössä millä tahansa kansallisen talous- ja sosiaalipolitiikan alueella. Tällainen rakenne kasvattaisi merkittävästi unionin roolia jäsenvaltioiden rakennepoliittisten valintojen määrittämisessä. Riskinä olisi, että tämä heikentäisi jäsenvaltioiden demokraattisen järjestelmän toimintaa talouspoliittisessa päätöksenteossa.

Jos rakenneuudistusten tukiohjelman yhteydessä riski kansallisen demokratian ohentumisesta oli lähinnä teoreettinen, nyt käsillä olevan ehdotuksen yhteydessä sitä voi pitää selvästi konkreettisempänä. Verrattuna aikaisempiin ehdotuksiin ohjelman kautta jaettavan rahoituksen määrä moninkertaistuisi.⁵ Verrattuna rakenneuudistusten tukiohjelmaa koskevaan ehdotukseen (22 mrd seitsemän vuoden aikana) nyt ehdotettava elpymisväline on mittaluokaltaan huomattavasti suurempi. Sen kautta on tarkoitus jakaa seuraavien vuosien aikana 602 mrd euroa, josta lähes 335 mrd euroa lahjana ja 268 mrd euroa lainoina.

Ehdotus on merkityksellinen myös budjettivallan käytön näkökulmasta. Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan asianmukaisesti esiin, että myös Suomen tulisi kansallisessa uudistuksia koskevassa päätöksenteossa ottaa huomioon niiden vaikutus unionin mahdollisesti tekemiin Suomea koskeviin rahoituspäätöksiin. Tällä olisi vaikutusta kotimaisen poliittisen harkinnan ja mahdollisesti myös asiasta käytävän julkisen keskustelun luonteeseen.

Valtioneuvoston kannassa korostetaan, että Suomi pitää tärkeänä toteutettavien uudistusten ja investointien kansallisen omistajuuden vahvistamista esimerkiksi niin, että tuki olisi lainamuotoista

⁵ Päivi Leino & Tuomas Saarenheimo, 'Sovereignty and Subordination: On the Limits of EU Economic Policy Coordination', *European Law Review* (2017) 166-189; Päivi Leino & Tuomas Saarenheimo, 'Discretion, Economic Governance and the (New) Political Commission' teoksessa J.Mendes (toim.), *EU Executive Discretion and the Limits of Law* (Oxford University Press 2019) 132-154 ;

tai se, että avustuksiin liittyisi riittävä kansallinen omarahoitusosuus ja että se perustuisi etukäteen arvioituihin kustannuksiin. Koronakriisin suorien taloudellisten vaikutusten tulee ohjata RRF-välineestä myönnettävän tuen jakautumista jäsenvaltioille. Tällöin väline on kuitenkin vielä ongelmallisempi sille ehdotetun oikeusperustan näkökulmasta. Valtioneuvosto ei ota kantaa siihen, onko sen näkemyksen mukaan uudistusten edistäminen tämän mittaluokan rahoituksella yhteensopivaa unionin toimivallanjaon ja eduskunnan aikaisempien kannanottojen kanssa.

Unionin toimien tulee olla yhteensopivia myös SEUT 125 artiklan kanssa. Kyseinen artikla kieltää sen, etteivät unioni ja sen jäsenvaltiot 'ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista' joita toisella jäsenvaltiolla on. Muodollisesti voidaan toki katsoa, ettei komission ehdotuksessa näin tapahtuisikaan. Taloudelliset sitoumukset pysyvät yhä jäsenvaltioiden nimissä, ja yhteisvastuuta kannetaan EU:n budjetin ja yleisten jäsenyysvelvoitteiden kautta. Laajempi SEUT 125 artiklaan ja sen tavoitteisiin liittyvä kysymys *Pringle* -tuomion valossa on kuitenkin se, kannustetaanko toimilla jäsenvaltioita noudattamaan tervettä finanssipolitiikkaa. Käytännössä ehdotuksella syntyvä kannuste on pikemmin päinvastainen. SEUT 125 artiklaa koskevassa arviossaan oikeuspalvelu ei ole kuitenkaan huomionnut sitä, että välineen kautta rahoitusta jaettaisiin jäsenvaltioille, joiden taloudellinen tilanne oli heikoin jo ennen kriisiä. Sen arvio on tekninen ja keskittyy siihen, kenen nimissä velka on huomiomatta rahanjaon tosiasiallisia vaikutuksia.

Välineen soveltaminen

Ehdotus on sisällöllisesti pitkälti yhdenmukainen komission aikaisemman rakenneuudistusten tukivälinettä koskeneen ehdotuksen kanssa. Ehdollisuutta koskeva artikla nojautuu samalle asetusehdotuksen COM(2018) 375 final 15 artiklan 7 kohdalle, jota uusi ehdotus muilta osin hivenen tarkentaa.

Valtioneuvoston kirjelmässä selvitetään sovellettavaa menettelyä. Kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa jäsenvaltiot esittävät uudistus- ja investointiagendan seuraavaksi neljäksi vuodeksi (14 artikla). Uudistus- ja investointisuunnitelmien pitää olla yhdenmukaisia eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä tunnistettujen maakohtaisten haasteiden ja prioriteettien kanssa, erityisesti vihreään ja digitaaliseen siirtymään liittyen. Suunnitelmien yhdenmukaisuutta vaaditaan myös kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien, reilun siirtymän suunnitelmien ja unionin kanssa solmittujen kumppanuussopimusten kanssa.

Tuen saaminen välineen kautta edellyttää elpymis- ja palautumissuunnitelman toimittamista kansallisen uudistusohjelman liitteenä. Suunnitelmassa kuvataan investointiprojektit ja niiden toteuttamisaika. Lisäksi esitetään uudistusten ja investointien arvioidut kokonaiskustannukset ja niiden perusteet. Komissio arvioi suunnitelmat huomioiden ehdotuksen 16(3) artiklassa määritellyt kriteerit:

- a) odotetaanko elpymis- ja palautumissuunnitelman vastaavan tuloksellisesti haasteisiin, jotka on yksilöity asianomaiselle jäsenvaltiolle EU-ohjausjakson yhteydessä osoitetuissa maakohtaisissa suosituksissa tai muissa komission virallisesti antamissa asiaankuuluvissa asiakirjoissa;*
- b) sisältääkö suunnitelma toimenpiteitä, jotka edistävät tuloksellisesti vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta tai niistä aiheutuviin haasteisiin vastaamista;*
- c) odotetaanko elpymis- ja palautumissuunnitelman tuottavan pysyviä vaikutuksia asianomaisessa jäsenvaltiossa;*

- d) odotetaanko elpymis- ja palautumissuunnitelman edistävän tuloksellisesti jäsenvaltion kasvupotentiaalin, työpaikkojen syntymisen sekä taloudellisen ja sosiaalisen palautumiskyvyn lujittumista, kriisin taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten lieventämistä sekä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lisääntymistä;*
- e) ovatko jäsenvaltion toimittamat perustelut esitetyn elpymis- ja palautumissuunnitelman arvioitujen kokonaiskustannusten määrästä mielekkäät ja uskottavat ja ovatko ne oikeassa suhteessa odotettuun talous- ja työllisyysvaikutukseen;*
- f) sisältyykö elpymis- ja palautumissuunnitelmaan toimenpiteitä, joilla pannaan täytäntöön uudistuksia ja julkisia investointihankkeita johdonmukaisina toimina;*
- g) onko odotettavissa, että asianomaisten jäsenvaltioiden ehdottamat järjestelyt takaavat elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaan lukien suunniteltujen välitavoitteiden, tavoitteiden, aikataulun ja niihin liittyvien indikaattoreiden tuloksellisen toteuttamisen.*

Kriteereitä on lukuisia, ja niiden avulla on tarkoitus varmistaa, että rahoitusta ohjataan unionin kannalta hyödyllisiin kohteisiin. Samalla niiden soveltamiseen liittyy laajasti harkintaa. Kriteerit liittyvät järjestelmällisesti nimenomaan talouspolitiikan noudattamiseen. Niiden valvomisen kautta komissio käyttää käytännössä mittavasti kansalliseen toimivaltaan kuuluvaa talouspoliittista toimivaltaa. Tätä ei ole problematisoitu kirjelmässä laisinkaan.

Komission ehdotuksessa se tekisi rahoituspäätöksen toimeenpanopäätöksenä neljän kuukauden kuluessa. Jos komissio tekee myönteisen arvion suunnitelmasta, päätöksessä esitetään toteutettavat uudistus- ja investointiprojektit tarkistuspisteineen ja tavoitteineen sekä myönnetyn rahoitustuen määrä. Myönnettävä rahoitustuki perustuu suunnitelmassa esitettyihin kustannuksiin niin että esitetyt kustannukset katetaan jäsenmaan suurimpaan mahdolliseen 10 artiklan mukaiseen maakohtaiseen rahoitustukeen saakka. Jos suunnitelma ei täytä asetuksen kriteerejä tyydyttävästi, tukea ei myönnetä.

Päätös tehtäisiin komitologia-asetuksen (No 182/2011) mukaisessa tarkastelumenettelyssä, jossa komission ehdotus hyväksytään, jos sitä puoltaa SEUT 238 artiklan 3 kohdan mukainen määräenemmistö jäsenvaltioiden edustajista. Jos enemmistöä ei löydy, asiaa käsitellään muutoksenhakukomiteassa. Komissio ei voi hyväksyä ehdotusta, jota jäsenvaltioiden määräenemmistö vastustaa. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan nimenomaisesti huomiota siihen, että Suomen vaikutusmahdollisuudet päätöksen sisältöön ovat pienet (PeVL 16/2020 vp).

Jos elpymis- ja palautumissuunnitelma ja siinä asetetut tarkistuspisteet ja tavoitteet osoittautuvat jossain vaiheessa saavuttamattomiksi, annetaan jäsenvaltiolle pyynnöstä mahdollisuus täydentää suunnitelmaa erillisessä menettelyssä (18 artikla). Valtioneuvosto on pitänyt tärkeänä mahdollisuutta muuttaa uudistusten sisältöä.

Kuten rakenneuudistusten tukiohjelmassa, komission rooli on myös elpymisvälineen soveltamisessa keskeinen. Huomioiden rakennepoliittisten uudistusten syvästi poliittinen luonne, tätä on jo lähtökohtaisesti pidettävä demokratian periaatteiden vastaisena, ja täten myös merkityksellisenä Suomen valtiojärjestyksen keskeisten periaatteiden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on

pitänyt tärkeänä sitä, ettei sekundäärilainsäädännöllä välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (PeVL 49/2010 vp, s. 5). Ehdotus kasvattaa komission toimivaltuuksia merkittävästi ja merkitsee täten institutionaalisen tasapainon muutosta.

Valtioneuvoston kannassa tuodaan esiin, että neuvoston roolia päätöksenteossa tulisi vahvistaa. SEUT 291 artiklan 2 kohdan mukaan, '[j]os unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa, kyseisillä säädöksillä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai, tietyissä asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa [...] neuvostolle.'

Huomioiden päätöksen merkittävän sisällön lähtökohtaisesti asiassa voi olla kyse tällaisesta poikkeustapauksesta, jossa täytäntöönpanopäätösten antaminen pidätettäisiin neuvostolla. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Michelin 10.7.2020 julkistamassa kompromissiehdotuksessa päätöksentekoa muutettaisiin jonkin verran niin, että kansalliset suunnitelmat hyväksyttäisiin neuvostossa määräenemmistöllä. Päätös varojen maksamisesta tehtäisiin komissiossa, jonka tulisi ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunto.

Toimivallanjaon tai Suomen vaikutusmahdollisuuksien kannalta tällä ei kuitenkaan ole juuri merkitystä. Jos unionissa tehdään kansalliseen toimivaltaan keskeisesti vaikuttavia päätöksiä, sillä ei juuri ole merkitystä kumpi toimielin niitä tekee. Neuvoston päätöksissä taas Suomen vaikutus määräenemmistöllä tehtävään päätökseen on yhä häviävän pieni.

Yhteys eurooppalaiseen ohjausjaksoon

Valtioneuvoston kannassa korostetaan, että Suomi pitää tärkeänä RRF-välineen ja eurooppalaisen ohjausjakson välistä yhteyttä. RRF-välineen käyttö olisi pitkälti sidottu eurooppalaiseen ohjausjaksoon. Jäsenvaltiot laatisivat kansallisten uudistusohjelmien yhteydessä elpymis- ja palautumissuunnitelmat, jossa esiteltäisiin kansallisia uudistus- ja investointihankkeita.

Kirjelmässä ei käsitellä sitä, mitä ohjausjakson yhteydessä sovellettavalta uudelta ehdollisuudelta on realistista odottaa. Käytännössä unionin yritykset ohjata jäsenvaltioiden valintoja rahallisin kannustein eivät ole toimineet sen tehokkaammin kuin ohjaaminen EU:n talouspolitiikan koordinaatiokehikkoon sisältyvillä sanktioilla. Kummassakin yhteydessä orastavat konfliktitilanteet jäsenvaltioiden poliittisen päätöksentekokoneiston kanssa on purettu joustavilla tulkinnoilla ennen niiden kärjistymistä.

On vaikea nähdä, miten asetelma nyt muuttuisi. Pikemmin on oletettavaa, että komissio toimisi kuten ennenkin, eli sopeuttaisi rakennepoliittista ehdollisuutta jäsenvaltion poliittisen tilanteen mukaan. Konfliktit vältettäisiin, mutta jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa ohjaava vaikutus jäisi vähäiseksi tai olemattomaksi. EU-rahoituksella pakottaminen tuskin edistää tehokkaasti sen enempää EMU:n vakautta kuin rakenneuudistusten omistajuutta tai tehokasta täytäntöönpanoa jäsenvaltioiden tasolla. *Eurointelligence* kommentoi sangen osuvasti, että väline on "either empty waffle or a massive intrusion into national sovereignty". Jos väline toimii rakenneuudistusten edistämisessä, se voi tehdä sen ainoastaan kaventamalla jäsenvaltioiden talouspoliittista suvereniteettia.