

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kohti sosiaalisesti vastuullista ja humaania sisämarkkinapolitiikkaa” (oma-aloitteinen lausunto)

(2012/C 143/04)

Esittelijä: **Jorge Pegado LIZ**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 20. tammikuuta 2011 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

*Kohti sosiaalisesti vastuullista ja humaania sisämarkkinapolitiikkaa.*

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 1. helmikuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. helmikuuta 2012 pitämässään 478. täysistunnossa (helmikuun 22. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 118 puolesta ja 3 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

”Argumentit EU:n puolesta muuttuvat alati. Eurooppa on käsite, jota on mukautettava poliittisten ja taloudellisten olosuhteiden kehittämiseen.”

(José Manuel Barroso, Expresso 19. marraskuuta 2011)

### 1. Johdanto

1.1 Nyt kun on kulunut kaksikymmentä vuotta ajankohdasta, jolloin täysin rajattomat ja esteettömät EU:n suuret sisämarkkinat olisi Jacques Delorsin mukaan pitänyt saada päätökseen, on aiheellista ja asianmukaista, että ETSK:ssa edustettuna oleva järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta pohtii, mihin on tultu ja minne ollaan menossa.

1.2 Tätä nykyä sisämarkkinoiden tarkasteleminen merkitsee kuitenkin koko Eurooppa-hankkeen mallin pohtimista uudelleen. On täysin aiheellista pohtia, onko Euroopan unioni – sellaisena, joksi jotkut ovat sen idealisoineet ja jota toiset ovat yrittäneet aktiivisesti rakentaa ja toiset vähitellen tuhota näiden 60 vuoden aikana – vielä vuonna 2050 vapauden esikuva, kulttuurin johtotähti, rauhan puolustaja, kansojen veljeyden puolestapuhuja ja ihmisten tasa-arvon airut maailmassa, jossa ei ole syrjintää eikä rajoja. Komission jäsen Michel Barnier esitti tämän kysymyksen Humboldt-yliopistossa äskettäin pitämässään hyvin jäsennellyssä puheessa.

1.3 Näin on etenkin tänä erityisen epävakana aikana, jolloin EU:ta ravistelee sitkeä kriisi. Se koettelee koko järjestelmää eikä se ole ainoastaan suhdanneluonteinen eikä pelkästään talous- tai finanssikriisi, vaan myös yhteiskunnallisten ja kulttuuristen arvojen kriisi, josta valtaosa ETSK:ssa edustettuina olevista sidosryhmistä ei näe selkeää ulospääsyä.

1.4 Käsillä on työllisyyskriisi. Tilanne on sellainen, ettei Eurooppa enää voi taata työtä kansalaisilleen. Ainoa ratkaisu tähän tukalaan tilanteeseen on kasvu, ja kasvua on pyrittävä saamaan aikaan ensisijaisesti toteuttamalla sisämarkkinat täydessä laajuudessaan.

1.5 **Kansalaisyhteiskunta kysyy** siksi oikeutetusti, kyetäänkö kriisi hallitsemaan Lissabonin sopimukseen perustuvan EU:n nykyisen institutionaalisen mallin avulla. Se **epäilee**, kyetäänkö nykyisessä talous- ja rahoitusmallissa tehokkaaseen ja asianmukaiseen itsesääntelyyn, ja suhtautuu hämmennyneesti johdonmukaisten ja tehokkaiden sääntelytoimien puuttumiseen sekä eri tahojen tekemien yksittäisten ja ristiriitaisten päätösten

määrän lisääntymiseen. Se **kysyy**, kuinka kyetään aikaansaamaan rahoitusjärjestelmän entistä tehokkaampi ja tiukempi valvonta, kun otetaan huomioon toistan seuraavat pörssiromahdukset ja niistä väistämättä aiheutuvat sosiaaliset ja taloudelliset vahingot. Se **pelkää** kriisin syvälle ulottuvien oireiden enteilevän – maailmanlaajuisen laman välitön uhka huomioon ottaen – nykyisenkaltaisen eurooppalaisen mallin romahtamista. Kansalaisyhteiskunta vaatii nykyisiltä johtajiltaan tarvittavaa kunnianhimoa ja näkemyksiä, jotta kyetään elvyttämään eurooppalainen talous- ja yhteiskuntamalli, jossa pitäydytään perussopimuksen arvoissa ja periaatteissa.

1.6 Siksi on äärimmäisen myönteistä, että käsillä olevaa lausuntoa laadittaessa EFTAn neuvoa-antava komitea katsoi välttämättömäksi laatia lausunnon samasta aiheesta ja että on ollut mahdollista sovittaa näkemyksiä Oslossa pidetyssä yhteisessä kokouksessa (<sup>1</sup>).

### 2. Sisämarkkinat: mitä ja miksi?

2.1 Ajatus ”yhtenäismarkkinoista” sisältyi jo ensimmäiseen sopimusasiakirjaan taloudellisen toiminnan sopusointuisen kehityksen, jatkuvan ja tasapainoisen talouskasvun, vakauden lisääntymisen, elintason kiihtyvän nousun ja jäsenvaltioiden suhteiden tiivistämisen **välineenä** (2 artikla). **Sisämarkkinat ymmärrettiin alusta lähtien osaksi kokonaisvaltaista strategiaa eikä erilliseksi politiikaksi tai pelkäksi EFTAn kaltaiseksi vapaa-kauppa-alueeksi.**

2.2 Näin määriteltiin puitteet tulevan sisämarkkinapolitiikan kehittämiseksi. Jotkut pitivät sisämarkkinapolitiikkaa täydellä syyllä eurooppalaisen politiikan ”kruununjalokivenä”, jonka vähittäisen täytäntöönpanon oli määrä kestää kahdenkymmenen vuoden siirtymäkauden ajan (8 artikla) ja korkeintaan 15 vuotta perussopimuksen voimaantulosta lukien.

<sup>(1)</sup> Ks. EFTAn neuvoa-antavan komitean ja yhtenäismarkkinoiden seurantarikkeen yhteiset päätelmät: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.smo-observatory-smo-spotlight.21343>.

2.3 Sisämarkkinapolitiikan toteuttamista varten asetetuista välineistä huolimatta poliittiset, yhteiskunnalliset ja taloudelliset realiteetit pääsivät voitolle vuoden 1957 ihanteista, eikä voitu välttyä toteamasta, että 15 vuotta myöhemmin oltiin hyvin kaukana tavoitteista, joiden saavuttaminen olisi johtanut "yhtenäismarkkinoiden" todelliseen perustamiseen.

2.4 Vuonna 1985 julkaistussa valkoisessa kirjassa sisämarkkinoiden toteuttamisesta vahvistettiin hyvin täsmälliset päämäärät tämän tavoitteen saavuttamiseksi vuoteen 1992 mennessä. Samalla katsottiin tarpeelliseksi tehdä Rooman sopimukseen muutoksia, joilla helpotettaisiin valkoisessa kirjassa esiteltyjen poliittisten tavoitteiden toteuttamista. Tämä oli lähtökohta Euroopan yhtenäisasiakirjalle<sup>(2)</sup>, jonka sisämarkkinoita koskevaan osaan sisältyi merkittäviä muutoksia. Niistä on aiheellista mainita erityisesti seuraavat:

- a) **määräenemmistö sääntö** yksimielisyyden sijasta hyväksyttävässä lainsäädäntöjen lähentämiseen liittyviä toimenpiteitä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi (8 a ja 100 a artikla)
- b) ensimmäinen viittaus **suojelun korkeaan tasoon**, kun kyse on terveyteen, turvallisuuteen ja kuluttajansuojaan liittyvistä toimenpiteistä (100 a artiklan 3 kohta)
- c) yhteisöjen tuomioistuimen ns. Cassis de Dijon -tapauksessa antamaan tuomioon liittyvään kuuluisaan oikeuskäytäntöön perustuvan **vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen** hyväksyminen yleisesti (100 b artikla)
- d) selkeä vaatimus **taloudellisesta ja sosiaalisesta yhtenkuuluvuudesta** keskeisenä tavoitteena, joka on otettava huomioon sisämarkkinoita toteutettaessa (130 a ja b artikla).

2.5 Sisämarkkinoiden toteuttamista koskevat uudet määräykset täsmentyivät kuitenkin vasta vuonna 1992 Maastrichtin sopimuksessa<sup>(3)</sup>, jolla perustettiin Euroopan unioni. Tuolloin oli jo ilmeistä, ettei sisämarkkinoiden toteuttamiselle asetettua vuoden 1992 määräaikaakaan kyettäisi alkuunkaan noudattamaan.<sup>(4)</sup>

2.6 Useimmissa jäsenvaltioissa voitiin päinvastoin panna merkille lainsäädännöllisten ja muiden kuin lainsäädännöllisten esteiden lisääntyminen, joka yhdessä komission harjoittaman liberaalin ja sallivan politiikan kanssa johti siihen, että sisämarkkinoiden toteuttamisprosessi käytännössä pysähtyi erällä erityisen keskeisillä aloilla, erityisesti palvelualalla.

2.7 Monet aloitteista sisämarkkinoiden toteuttamiseksi ovatkin johtaneet siihen, että on otettu käyttöön **lukemattomia pelkästään kokonaisvaltaisesta politiikasta irrallaan olevia**

<sup>(2)</sup> EYVL L 169, 29.6.1987.

<sup>(3)</sup> EYVL L 191, 29.7.1992; siinä nähtiin piirteitä Spinellin hankkeesta pyrittäessä varmistamaan federalistien ja heidän vastustajiensa hyväksyminen.

<sup>(4)</sup> Komission tiedonanto aiheesta "Sisämarkkinoiden toiminta vuoden 1992 jälkeen: Sutherlandin raportin seuranta" (SEC(92) 2277, 2. joulukuuta 1992) ja ETSK:n lausunto (OJ C 201, 26.7.1993, s. 59) sekä niiden päätelmät ovat vielä nykyäänkin ajankohtaisia ja ansaitsevat huolellisen tarkastelun.

**yksittäisiä ja koordinoimattomia lainsäädännön yhdenmukaistamistoimenpiteitä.** Jäsenvaltiot ovat puolestaan usein vastustaneet näitä aloitteita toteuttamalla vapaata kilpailua rajoittavia kansallisia politiikkoja, myöntämällä sääntöjenvastaista valtiontukea, asettamalla uusia määrällisiä tai niitä vastaavia rajoituksia sekä torjumalla järjestelmällisesti etenemisen teollisuuden integroitumisen, verotuksen tai taloushallinnon kaltaisilla keskeisillä aloilla.

2.8 Jopa aloitteilla, jotka on toteutettu ilmeisen menestyksellisesti ja joihin on suhtauduttu myönteisesti, kuten "Schengen sääntöjen" hyväksyminen, euron käyttöönotto, äskettäinen oikeuteen ja vapauteen perustuvan alueen yhteisöllistäminen sekä EU:n perusoikeuskirjan sisällyttäminen Lissabonin sopimuksen lopulliseen versioon, on ollut rajallinen vaikutus siksi, etteivät jotkut jäsenvaltiot ole osallistuneet niihin tai että ne ovat suhtautuneet aloitteisiin varauksellisesti. Myös aloitteiden laajuutta ja täytäntöönpanoa on rajoitettu tai niitä on jopa suoranaisesti vastustettu. Se, ettei aloitteita ole täydennetty muilla keskeisillä lisätoimenpiteillä, kuten todellisella eurooppalaisella finanssipolitiikalla, on ratkaiseva syy siihen, **ettei EU ole kyennyt puuttamaan nykyiseen kriisiin**, joka on vienyt sen kuilun partaalle, kuten Jacques Delors totesi Le Soir- ja Le Temps -sanomalehtien haastattelussa 18. elokuuta 2011.

2.9 ETSK on jo pitkään kiinnittänyt huomiota siihen, että on tehtävä selkeä muutos ajattelutavassa asettamalla sisämarkkinoiden toteuttamisessa laatu etusijalle, huolehtimalla ennen kaikkea yleisesti kansalaisten ja erityisesti kuluttajien ja työntekijöiden käytännön intresseistä ja perusoikeuksista sekä asettamalla sosiaalisen näkökohdat yhdenvertaiseen asemaan taloudellisten näkökohtien kanssa ihmiskeskeisen näkemyksen mukaisesti vastakohtana puhtaasti taloudelliselle lähestymistavalle, jota on noudatettu tähän asti ja joka on syynä rajoituksiin, vastahakoisuuteen, epäröintiin ja epäluottamukseen.<sup>(5)</sup>

2.10 Kun komission nykyinen puheenjohtaja toisen toimikautensa alussa esitteli 2000-luvun sisämarkkinoita koskevan uuden näkemyksensä<sup>(6)</sup>, joka oli itse asiassa jatkoa komission aiheesta "Euroopan kansalaisten toimintasuunnitelma – EU:n tulokseteko" antamalle aiemmalle tiedonannolle<sup>(7)</sup>, pantiin luonnollisen toiveikkaina merkille, että komissio näytti ajavan perinpohjaista suunnanmuutosta sisämarkkinoita koskevaan poliittiseen lähestymistapaansa viime kädessä kansalaisten ja kuluttajien hyödyksi. Komissio, joka ei enää pitänyt sisämarkkinoita erillisenä politiikanalana vaan osana myöhempää Eurooppa 2020 -strategiaa enteilevää kokonaisvaltaista strategiaa, ilmoitti, että sisämarkkinoiden keskeisiä tavoitteita ovat kuluttajien luottamuksen lisääminen, taloudellisen yhdentymisen ja sosiaalisen yhtenkuuluvuuden edistäminen sekä osaamisyhteiskunnan luominen kestävyysperiaatteiden mukaiseen Eurooppaan globalisoituvassa maailmassa. Olennainen väline tässä uudessa lähestymistavassa oli yhä parempi sääntely rationalisoidussa ja yksinkertaistetussa sääntely-ympäristössä.<sup>(8)</sup>

<sup>(5)</sup> Ks. muun muassa seuraavat ETSK:n keskeiset lausunnot: EYVL C 39, 12.2.1996, s. 70; EUVL C 255, 14.10.2005, s. 22; EUVL C 204, 9.8.2008, s. 1; EUVL C 347, 18.12.2010, s. 8; EUVL C 44, 11.2.2011, s. 68 ja tiedonanto aiheesta "Lissabonin sopimuksen vaikutus yhtenäismarkkinoiden toimintaan".

<sup>(6)</sup> Tiedonanto "Yhtenäismarkkinat kansalaisia varten", KOM(2007) 60 lopullinen, 21. helmikuuta 2007.

<sup>(7)</sup> KOM(2006) 211 lopullinen, 10. toukokuuta 2006.

<sup>(8)</sup> EUVL C 77, 31.3.2009, s. 15.

2.11 Tämän uuden lähestymistapansa lujittamiseksi komissio tilasi entiseltä komission jäseneltä Mario Montilta merkittävän tutkimuksen<sup>(9)</sup>, joka julkistettiin toukokuussa 2010. Samoihin aikoihin myös neuvosto oli pyytänyt merkkihenkilöistä koostunutta "pohdintaryhmää", jota johti Espanjan entinen pääministeri Felipe González ja johon myös Mario Monti kuului, laatimaan raportin EU:n tulevaisuudesta vuoteen 2030 saakka<sup>(10)</sup>. Euroopan parlamentti oli puolestaan julkistanut niin ikään toukokuussa 2010 Grechin mietinnön, joka oli pohjana sen 20. toukokuuta antamalle päätöslauselmalle<sup>(11)</sup> kuluttajille ja kansalaisille tarkoitettujen yhtenäismarkkinoiden toteuttamisesta.

2.12 Kaikissa näissä merkittävässä asiakirjoissa kiinnitetään huomiota ennen kaikkea tarpeeseen muuttaa oleellisesti ajattelutapaa määriteltäessä ja pantaessa täytäntöön sisämarkkinoiden toteuttamiseen liittyvää politiikkaa. Asiakirjoissa katsotaan, että nykyinen malli on loppuun hyödynnetty, ja todetaan, että vaikka saavutetut tulokset ovat eräillä aloilla merkittäviä, ne ovat osoittautuneet yleisesti ottaen huonosti tunnetuiksi, riittämättömiksi ja monessa mielessä pettymykseksi nyt, kun Euroopalla on edessään odottamattomia haasteita ja sen tulevaisuudennäkymät ovat synkät.

2.13 Nämä huomiot ja päätelmät on lisäksi laajasti todennettu useissa perättäisissä, säännöllisesti laadituissa sisämarkkinoiden tulostauluissa<sup>(12)</sup>, yksityiskohtaisissa ja säännöllisin väliajoin jäsenvaltioissa tehdyissä Eurobarometri-analyseissa sisämarkkinoita koskevista kansalaisten ja yritysten näkemyksistä ja kokemuksista, kuluttajista sisämarkkinoilla laadituissa vastaavalaissa "tulostauluissa"<sup>(13)</sup> sekä yleisesti unionin lainsäädännön<sup>(14)</sup> ja erityisesti kuluttajaoikeuden alan säädösten<sup>(15)</sup> täytäntöönpanoa käsittelevissä komission vuosikertomuksissa, jotka asianmukaisesti tulkittuina, huolellisesti analysoituina ja kriittisesti arvioituina vahvistavat kaikilta osin edellä mainituissa asiakirjoissa esiin tuodut huolenaiheet ja epäilyt.

2.14 Kun komissiolta odotettiin todellista muutosta sisämarkkinoita koskevassa poliittisessa lähestymistavassa siten, että siinä olisi otettu huomioon kaikki nämä päätelmät ja tarkasteltu nykyisen finanssikriisin puitteissa todella uudella ja erilaisella tavalla 2000-luvun yhtenäismarkkinoita ja olisi vastattu johtavien poliitikkojen antamien monien lausuntojen herättämiin odotuksiin, on kuitenkin jossain määrin pettyneenä todettava, että asiakirja erittäin kilpailukykyisen sosiaalisen markkinatalouden ensisijaisista tavoitteista oli – huolimatta monista ansioista, jotka sillä myönnettiin olevan – jälleen kerran uusi luettelo 50 yksittäisestä toimenpiteestä vailla määriteltyä strategista linjaa<sup>(16)</sup>. Asiakirjan heikkoudet ja puutteet tuodaan selkeästi esiin 6. huhtikuuta 2011 annetussa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa<sup>(17)</sup>.

<sup>(9)</sup> A New Strategy for the Single Market at the Service of Europe's Economy and Society.

<sup>(10)</sup> "Eurooppa 2030 -hanke – Haasteet ja mahdollisuudet", julkaistiin niin ikään toukokuussa 2010.

<sup>(11)</sup> EP:n päätöslauselma A7-0132/2010.

<sup>(12)</sup> SEC(2011) 372 final, 21. maaliskuuta 2011.

<sup>(13)</sup> SEC(2011) 299 final, 4. maaliskuuta 2011; tätä tukee merkittävästi myös heinäkuussa 2011 julkaistu Eurobarometri-selvitys aiheesta *E-communication Household Survey* (sähköistä viestintää koskeva kotitaloustutkimus).

<sup>(14)</sup> KOM(2010) 538 lopullinen, 1. lokakuuta 2010.

<sup>(15)</sup> EUVL C 18, 19.1.2011, s. 100.

<sup>(16)</sup> EUVL C 132, 3.5.2011, s. 47.

<sup>(17)</sup> Asiakirja A7-0072/2011, joka perustuu IMCO-valiokunnan mietintöön sisämarkkinoista eurooppalaisia varten, (2010/2278 (INI), PE 456.691v02-00, 24. maaliskuuta 2011), esittelijä: António Fernando Correia de Campos.

2.15 Tätä epäkohtaa ei korjattu komission tuoreimmalla tiedonannolla kahdentoista viputekijän valitsemisesta, sillä ei ole todella selvää, mikä on sisämarkkinoiden toteuttamiseen tähtäävän, taustalla olevan poliittisen lähestymistavan johtoajatus, joka viime kädessä johti näiden 12 ns. viputekijän eikä joidenkin muiden, esimerkiksi ETSK:n lausunnossaan<sup>(18)</sup> luettelemien, takaiseen valintaan.

2.16 Useat, muun muassa komission puheenjohtajan ja komission jäsenen Michel Barnierin julkiset esiintymiset sekä tällä välin esitelty komission ohjelma<sup>(19)</sup> näyttävät kuitenkin vahvistavan sen, että aikomuksena on todella muuttaa sisämarkkinoiden tulevaan toteuttamiseen liittyvää ajattelutapaa. Tämän suunnitaisia ovat myös Krakovan julistus<sup>(20)</sup> sekä Notre Europe -pohdintaryhmän eurooppalaisen ohjausryhmän julistus.

### 3. Sisämarkkinoiden toteuttamista koskeva uusi ajattelutapa

3.1 On tärkeää todeta jälleen, että unionin politiikkojen puitteissa ja Lissabonin sopimuksessa nykyisin vahvistettujen peruseriaatteiden mukaan **sisämarkkinoiden toteuttaminen ei ole päämäärä sinänsä, vaan keino, väline** saavuttaa joukko poliittisia tavoitteita eri aloilla.<sup>(21)</sup>

3.2 Niin ikään on tärkeää todeta jälleen, että nämä tavoitteet ovat **samanaikaisesti ja tasapuolisesti taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöllisiä** ja että niiden kaikkien perimmäisenä päämääränä on kansojen hyvinvointi sekä ihmisarvon, tasa-arvon, vapauden, yhteisvastuun, demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen kaltaisten arvojen edistäminen (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 ja 3 artikla).<sup>(22)</sup>

3.3 Sisämarkkinoiden toteuttamiseen tähtäviä toimenpiteitä, joiden päämäärät ovat nykyisin lainsäädännöllisesti paljon kattavammat kuin vuonna 1957, on näin ollen tarkasteltava näiden periaatteiden, arvojen ja tavoitteiden valossa.

3.4 Sisämarkkinoita, jotka alun perin suunniteltiin selkeästi luonteeltaan federalistisen Euroopan talouden tukipilariksi, on nyt tarkasteltava uudelleen 30 viime vuoden kehityksen ja nykypäivän todellisuuden valossa. On totta, että nykyisissä olosuhteissa sisämarkkinat näyttävät muistuttavan yhä enemmän pelkkää vapaakauppa-alueetta, jollainen oli niiden edeltäjä EFTA; tulevaisuudessa sisämarkkinat eivät enää näyttäydä ylikansallisen poliittisen hankkeen luonnollisena tuloksena, vaan **Euroopan valtioiden kansallisten intressien pienimpänä yhteisenä nimittäjänä**.

3.5 Siksi on jälleen korostettava painokkaasti ajatusta siitä, että sisämarkkinoiden avulla **nämä kansalliset intressit on**

<sup>(18)</sup> EUVL C 24, 28.1.2012, s. 99.

<sup>(19)</sup> KOM(2011) 777 lopullinen, 15. marraskuuta 2011.

<sup>(20)</sup> Jatkona sisämarkkinafoorumien tervetulleelle järjestämiselle 3.–4. lokakuuta 2011.

<sup>(21)</sup> EUVL C 93, 27.4.2007, s. 25.

<sup>(22)</sup> EUVL C 182, 4.8.2009, s. 1.

**yhdistettävä kaikilta osin integroituneeksi talous- ja rahoitushallinnon institutionaaliseksi järjestelmäksi; järjestelmän malli on syytä määritellä uudelleen ja täsmentää sitä lähiaikoina.**

3.6 Tämä edellyttää ennen kaikkea realistista käsitystä **sisämarkkinoiden todellisista rajoista**. Sisämarkkinoista ei pidä pyrkiä tekemään jotakin sellaista, mitä ne eivät voi tai mitä niiden ei tule olla, määräämällä väkisin usein tarpeettomista ja perusteettomista toimenpiteistä, jotka ainoastaan vaikeuttavat yritysten ja erityisesti pk-yritysten, mukaan luettuina myös vapaiden ammattinharjoittajien, toimintaa<sup>(23)</sup>, tai täydelliseen yhdenmukaistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä, jotka ovat perusteettomia, koska muut arvot, kuten laadunvarmistus, ovat tarkoituksenmukaisempia, esimerkiksi erällä kuluttajien oikeuksiin ja kuluttajansuojaan liittyvillä aloilla. Periaatteella ja vakaumuksella, jonka mukaan "moninaisuus on voimaa", olisikin oltava yhdenmukaistamisnäkökohtien ohella jälleen keskeinen rooli Euroopan sisämarkkinapolitiikassa.

3.7 On välttämätöntä jatkaa **sääntelyn parantamista koskevaa** ohjelmaa päättäväisesti ja tinkimättömästi myönnytyksiä tekemättä. ETSK on aina osallistunut aktiivisesti tähän ohjelmaan,<sup>(24)</sup> jossa tavoitteena on tuottaa teknisesti virheettömiä asiakirjoja sekä karsia turhaa ja vahingollista byrokratiaa mutta myös ennen kaikkea soveltaa **lainsäädännön valmisteluun ja hallinnollisiin käytäntöihin ennakoivaa lähestymistapaa**, jossa kansalaisyhteiskunta ja asianomaiset elinkeinoelämän toimijat osallistuvat tosiasiallisesti kaikkiin lainsäädännön suunnitteluun ja määrittelyyn vaiheisiin. Tällöin on erityisesti annettava nykyistä suurempi painoarvo **ennalta tehtäville vaikutustenarvioinneille**, käytettävä entistä järjestelmällisemmin **asetuksia direktiivien sijasta** välineenä lainsäädännöllisen yhdenmukaisuuden aikaansaamiseksi silloin, kun se on suositeltavaa, sekä uskallettava kokeilla uusia, nykyistä lainsäädännöllistä keinovalikoimaa soveltuvampia välineitä, joista mainittakoon esimerkiksi vaihtoehtoiset **valinnaiset järjestelmät**, aina kun ne ovat perusteltuja.<sup>(25)</sup> Niin ikään on uskallettava luopua unionin aloitteista kokonaan, jos ne eivät ole riittävän tehokkaita tai hyödyllisiä.

3.8 Niin ikään on aiheellista **tarkistaa ja kodifoida EU:n säännöstö ja hallinnolliset muodollisuudet, yksinkertaistaa niitä**<sup>(26)</sup> sekä poistaa kirurgin tarkkuudella kaikki, mikä osoitautuu hyödyttömäksi, tarpeettomaksi, epätarkoituksenmukaiseksi tai jopa haitalliseksi.<sup>(27)</sup> Tällöin on kuitenkin noudatettava tarvittavaa huolellisuutta, sillä vaarana on, että koordinoinnin puuttuessa hylätään olennaisia näkökohtia säädöksistä, jotka ovat keskeisten alojen kannalta välttämättömiä.

3.9 **Johtoajatuksena on oltava sääntely ilman tukahduttamista**. Sitä silmällä pitäen on oltava innovatiivinen ja luova,

<sup>(23)</sup> EUVL C 376, 22.12.2012, s. 51.

<sup>(24)</sup> EUVL C 24, 31.1.2006, s. 39; EUVL C 175, 27.7.2007, s. 21; EUVL C 48, 15.2.2011, s. 107.

<sup>(25)</sup> EUVL C 24, 31.1.2006, s. 52; EUVL C 175, 28.7.2009, s. 26; EUVL C 21, 21.1.2011, s. 26.

<sup>(26)</sup> Paluu komission tiedonannossa "Yhteisön säännöstön päivittäminen ja yksinkertaistaminen" (KOM(2003) 71 lopullinen, 11. helmikuuta 2003) määrittelemään lähestymistapaan, jolle ETSK antoi selkeän tukensa (EUVL C 112, 30.4.2004, s. 4) ja joka sen jälkeen näyttää unohdetun.

<sup>(27)</sup> Ks. lausunnot: EYVL C 14, 16.1.2001, s. 1; EYVL C 125, 27.5.2002, s. 105; EUVL C 133, 6.6.2003, s. 5; EUVL C 309, 16.12.2006, s. 18; EUVL C 10, 15.1.2008, s. 8.

mutta myös tarkasteltava uudelleen lainsäädännön ja hallinnon yksinkertaistamista käsittelevässä riippumattoman asiantuntijaryhmän ensimmäisessä kertomuksessa tehtyjä ehdotuksia, joista suurinta osaa ei ole toteutettu mutta jotka ovat kuitenkin edelleen ajankohtaisia ja edellyttävät tosiasiallista täytäntöönpanoa.<sup>(28)</sup>

3.10 **Normittamisella tai standardoinnilla** on keskeinen asema "uuden lähestymistavan" mukaisessa mallissa, jota sovelletaan tuotteiden lisäksi myös palveluihin.<sup>(29)</sup> Myös tältä osin olisi kuitenkin analysoitava tarkoin toteutettavien toimenpiteiden tarve, tehokkuus ja vaikutukset, jotta palvelut eriytetään normittamisen yhteydessä sisämarkkinoiden kannalta järkeväällä tavalla.

3.11 Niin ikään on annettava uutta pontta **sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmälle** (*Internal Market Information system, IMI*), ja myös sen kattavuutta on lisättävä. Tähän päästään laajentamalla järjestelmän soveltamisalaa ja parantamalla hallinnollista yhteistyötä niiden ehdotusten ja suositusten mukaisesti, joita ETSK:lla on ollut tilaisuus esitellä monissa eri yhteyksissä<sup>(30)</sup>. Samoin on tarkasteltava uudelleen SOLVIT-verkkoa tarjoamalla sille uudet puitteet ja asianmukaiset välineet.

3.12 On myös tärkeää arvioida uudelleen **sisämarkkinoiden rakentamista ohjaavia pääperiaatteita**, erityisesti vastavuoroisen tunnustamisen<sup>(31)</sup>, toissijaisuuden<sup>(32)</sup>, suhteellisuuden<sup>(33)</sup> sekä ennalta varautumisen periaatteita, jotka on tähän asti rajattu koskemaan yksinomaan elintarviketurvallisuuden kaltaisia erityisalajoja mutta joille tulisi antaa yleisperiaatteen asema, sekä määritellä niille uudet ominaispiirteet ja uudet soveltamistavat, jotka ovat entistä lähempänä kansalaisten todellisia intressejä.

3.13 **Painopisteet tulee asettaa huolellisesti**. Tämä ei kuitenkaan tarkoita muutamien lippulaivahankkeiden enemmän tai vähemmän mielivaltaista valintaa vaan ennemminkin sitä, että edetään sellaisen selkeän poliittisen lähestymistavan asianmukaisesti määriteltyjen kriteerien mukaisesti, jota EU:lla ei vielä ole ja jossa annetaan **ehdoton etusija kansalaisille**.

<sup>(28)</sup> KOM(95) 288 lopull., 21. kesäkuuta 1995.

<sup>(29)</sup> Ks. EUVL C 120, 16.5.2008, s. 1; EUVL C 376, 22.12.2011, s. 69 ja EUVL C 68, 6.3.2012, s. 35.

<sup>(30)</sup> Ks. EUVL C 43, 15.2.2012, s. 14 sekä muut siinä mainitut aiemmat lausunnot.

<sup>(31)</sup> Mainittakoon erityisesti vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamista koskevat komission kertomukset, joista ensimmäinen oli komission 16. kesäkuuta 1999 antama tiedonanto (KOM(99) 299 lopullinen) mutta joista luovuttiin myöhemmin. Ks. lausunto EYVL C 116, 20.4.2001, s. 14.

<sup>(32)</sup> Tältä osin viitataan Molitorin raporttiin, jotta se puhdistettaisiin epäoikeudenmukaisesta "yksi askel eteenpäin ja kaksi taaksepäin" -painolastista, josta sitä on myöhemmin syytetty (ks. Feral, Alexis, *Le principe de subsidiarité, progrès ou status quo après le Traité d'Amsterdam?*, julkaisussa *Revue du Marché Unique Européen*, I, 1998, s. 95) sen johdosta, että komissio on soveltanut sitä kömpelästi, ja jotta siitä tehtäisiin todellinen "muutosta koskeva haaste", jollaisiksi Jacques Delors sen käsitti.

<sup>(33)</sup> Tässä yhteydessä on otettava huomioon ETSK:n lausunnot komission vuosikertomuksista toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan 9 artiklan mukaisesti.

3.14 Näiden painopisteiden joukossa erityisasema on annettava **yleisesti palvelualalle** <sup>(34)</sup> ja **erityisesti vähittäisrahoituspalvelualalle** <sup>(35)</sup>, joilla sisämarkkinoiden puutteellinen toteutuminen on korostuneinta mutta joilla nimenomaan on oltava innovatiivisempi sekä toimenpiteiden että käytettävien välineiden osalta. ETSK kehottaa Euroopan komissiota valvomaan erityisesti palveludirektiivin täytäntöönpanoa ja raportoimaan siitä säännöllisesti ja avoimesti, koska se on toistaiseksi ainoa lainsäädäntöväline, jonka avulla voidaan mahdollistaa palveluiden rajatylittävää kauppaa.

3.15 Erityisesti on syytä mainita **rajatylittävän sähköisen kaupankäynnin sisämarkkinoiden** toteuttaminen käytännössä, kun otetaan huomioon niiden sosioekonomiset hyödyt ylipääntään eurooppalaisille kuluttajille sekä erityisesti hankalien kulkuyhteyksien päässä olevien alueiden asukkaille ja jonkinasteisesti vammautuneille. Nämä markkinat hyödyttävät myös EU:ssa toimivia yrityksiä, erityisesti pk-yrityksiä, sillä niiden avulla ratkaisitaisiin käytännössä jo pitkään tunnetut ongelmat ja kysymykset. Tähän mennessä ei ole kuitenkaan kehitetty välineitä ja mekanismeja, jotka ovat välttämättömiä kuluttajien luottamuksen voittamiseksi, kuluttajansuojan varmistamiseksi sekä elinkeinonharjoittajille ja ammattilaisille suotuisan toimintaympäristön luomiseksi. <sup>(36)</sup>

3.16 Edellä todettu koskee erityisesti kysymyksiä, jotka liittyvät markkinoiden hajanaisuuteen, sovellettavien sääntöjen eroihin, yksityisyyttä ja tietojen luottamuksellisuutta koskevaan epävarmuuteen, liiketoimien turvallisuuteen, oikeudelliseen suojaan riita-asioissa ja laittomien sähköisten palveluiden sekä verkkopiratismiin ja -rikollisuuden olemassaoloon ja jotka edellyttävät komission eri pääosastojen monialaista lähestymistapaa **johdonmukaisen oikeudellisen kehityksen** määrittelemiseksi **todellisia digitaalisia yhtenäismarkkinoita varten**.

3.17 **Unionin säädösten tehokas täytäntöönpano** on ala, jolla tarvitaan lisäponnisteluita ja jolla EU ei valitettavasti ole saavuttanut vakuuttavia tuloksia. Se on ainoa keino varmistaa lainsäädännön noudattaminen ja tehokas sääntely <sup>(37)</sup>, eikä se saa rajoittua pelkän "hallinnollisen yhteistyön" kapeisiin puitteisiin. <sup>(38)</sup> Euroopan kansalaisten kannalta on tässä suhteessa ensiarvoisen tärkeää, että vahvistetaan selkeästi ja ilman uusia viivästyksiä **oikeus joukkokanteeseen EU:n tasolla**, sillä se viime

kädessä on keino varmistaa asianmukainen vastuuvälvollisuus Euroopan unionin lainsäädännön noudattamatta jättämisestä ja näin edistää unionin lainsäädännön vapaaehtoista noudattamista. <sup>(39)</sup>

3.18 Kaikkein tärkeintä on kuitenkin määritellä **yhtenäismarkkinoiden muuttajat, joilla ihmiset ja kansalaiset asetaan yhtenäismarkkinoiden ytimeen**. Tätä tehtävää ei pidä osoittaa mille tahansa enemmän tai vähemmän valistuneiden viisaiden ryhmälle, vaan lähtökohtana on ennemminkin oltava kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan suora osallistuminen siten, että kansalaisia kuullaan heidän huolenaiheistaan ja vaatimuksiinsa yhtä lailla kuin heidän turhautumistaan ja pettymyksistään.

3.19 Vaikka toimenpiteisiin on ryhdyttävä kiireellisesti, on tärkeää, ettei se tapahdu koordinoimattomasti tai ainoastaan impulsiivisesti. ETSK ehdottaakin, että käynnistetään **pohdinta-aika**, kun vuodelta 1992 peräisin olevasta Euroopan unionista tehdystä sopimuksesta on kulunut 20 vuotta. Komitea haluaisi panoksenaan tuoda esiin eräitä seikkoja, joita se pitää keskeisinä tämänkaltaista pohdintaa silmällä pitäen.

3.19.1 Ensinnäkin on tarkasteltava sitä, että sisämarkkinapolitiikka on selkeästi alisteinen **Euroopan unionin perusoikeuskirjassa**, erityisesti sen IV ja V osastossa, mainituille perusperiaatteille ja keskeisille tavoitteille, painottamalla erityisesti sosiaalisen ulottuvuuden ja kuluttajien oikeuksien vahvistamista. <sup>(40)</sup>

3.19.2 Toisaalta on pohdittava sitä, miten **alakohtaiset poliittikat sovitetaan yhteiseen strategiseen tavoitteeseen** sisällyttämällä talous-, teollisuus-, kauppa-, liikenne-, energia-, ympäristö-, kuluttaja- ja kilpailupoliittikka **kokonaisvaltaiseen oikeudelliseen kehikseen, jolla edistetään yhdentymistä ja vahvistetaan työmarkkinaosapuolten ja yhteiskunnan eri tahojen** (kuluttajat, kotitaloudet, työntekijät, yritykset, valtiovalta riippumattomat organisaatiot jne.) **luottamusta**. Tämä edellyttäisi Eurooppa 2020 -strategian uudelleenarviointia ja uudelleenkäynnistämistä.

3.19.3 On myös pohdittava, kuinka voidaan vahvistaa yleisesti **kansalaisten** ja erityisesti työntekijöiden – sekä palkkatyöntekijöiden että itsenäisten ammatinharjoittajien – opettajien ja opiskelijoiden **vapaata liikkumista ja liikkuvuutta** ja turvata ne varmistamalla, että myös heidän sosiaalisia oikeuksiaan (sosiaaliturva, oikeusturva, tapaturma- ja sairausvakuutukset, eläkkeet jne.) kunnioitetaan kaikissa tilanteissa ilman syrjintää, ja tarkistamalla ammattipätevyysien ja tutkintotodistusten tunnustamista koskevaa järjestelmää. Tässä yhteydessä on pidettävä lähtökohtana tiukkoja laatuvaatimuksia EU:n kuluttajien turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi.

<sup>(34)</sup> Ks. lausunnot: EUVL C 221, 8.9.2005, s. 113; EUVL C 175, 27.7.2007, s. 14; EUVL C 318, 29.10.2011, s. 109.

<sup>(35)</sup> Ks. lausunnot: EYVL C 56, 24.2.1997, s. 76; EYVL C 95, 30.3.1998, s. 72; EYVL C 209, 22.7.1999, s. 35; EUVL C 157, 28.6.2005, s. 1; EUVL C 302, 7.12.2004, s. 12; EUVL C 221, 8.9.2005, s. 126; EUVL C 65, 17.3.2006, s. 113; EUVL C 65, 17.3.2006, s. 134; EUVL C 309, 16.12.2006, s. 26; EUVL C 318, 23.12.2006, s. 51; EUVL C 115, 16.5.2006, s. 61; EUVL C 100, 30.4.2009, s. 84; EUVL C 27, 3.2.2009, s. 18; EUVL C 100, 30.4.2009, s. 22; EUVL C 228, 22.9.2009, s. 62; EUVL C 228, 22.9.2009, s. 66; EUVL C 218, 11.9.2009, s. 30; EUVL C 318, 29.10.2011, s. 133.

<sup>(36)</sup> Huolimatta komission 22. lokakuuta 2009 aiheesta "Elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välinen rajatylittävä sähköinen kaupankäynti EU:ssa" antamasta tiedonannosta (KOM(2009) 557 lopullinen).

<sup>(37)</sup> Ks. lausunnot: EUVL C 317, 23.12.2009, s. 67; EUVL C 18, 19.1.2011, s. 95.

<sup>(38)</sup> EUVL C 128, 18.5.2010, s. 103.

<sup>(39)</sup> ETSK:ta on perustellusti pidetty joukkokanteiden puolustajana, ja se on antanut aiheesta useita lausuntoja, joista mainittakoon erityisesti seuraavat: EUVL C 309, 16.12.2006, s. 1; EUVL C 324, 30.12.2006, s. 1; EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1; EUVL C 228, 22.9.2009, s. 40; EUVL C 128, 18.5.2010, s. 97.

<sup>(40)</sup> Tämän kysymyksen osalta on otettava huomioon komission kertomus "Edistyminen kohti tosiasiallista unionin kansalaisuutta vuosina 2007–2010" (KOM(2010) 602 lopullinen, 27. lokakuuta 2010) ja samanaikaisesti julkaistu "Katsaus Euroopan unionin kansalaisuuteen vuonna 2010 – Unionin kansalaisoikeuksien esteiden poistaminen" (KOM(2010) 603 lopullinen, 27. lokakuuta 2010) sekä pohdittava, mitkä viime kädessä ovat niissä esitettyjen huomioiden seuraukset.

3.19.4 Sosiaalisen osallisuuden ja työllisyyden edistämiseksi on niin ikään pohdittava **työmarkkinoiden todellista avaimista** kaikille Euroopan kansalaisille poistamalla huolellisen tarkastelun jälkeen perusteettomat rajoitukset ja syrjintä.

3.19.5 Erityisesti on syytä tarkastella jo pitkään odotetun **asianmukaisen oikeudellisen kehyksen** määrittelemistä **yleisesti yhteisötalouden yrityksiä** ja erityisesti eurooppalaisia säätiöitä, keskinäisiä yhtiöitä ja järjestöjä **varten**.

3.19.6 Niin ikään on kiireellistä pohtia **selkeän oikeudellisen kehyksen** aikaansaamista **yleishyödyllisiä palveluja ja erityisesti sosiaalipalveluja varten** määrittelemällä keskeisten jul-

kisten palvelujen laatuksiteerit ja selkiyttämällä julkisiin hankintoihin, kilpailuun ja valtiontukiin sovellettavia sääntöjä. <sup>(41)</sup>

3.20 On lisäksi suunnattava yhteisesti voimavaroja ja toimia **yhtenäismarkkinoita koskevan tehokkaan viestintäpolitiikan** edistämiseen EU:ta koskevan johdonmukaisen ja yhtenäisen eurooppalaisen viestintäpolitiikan laajemmissa puitteissa, joihin kansalaiset otetaan mukaan ja joissa yleinen mielipide ja eurooppalaiset joukkoviestimet otetaan asianmukaisesti huomioon totuudenmukaisen tiedon levittämiseksi Euroopan kansalaisille ja erityisesti kuluttajille hyödyntämällä digitaalisia viestimiä innovatiivisesti. <sup>(42)</sup>

Bryssel 22. helmikuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Staffan NILSSON*

<sup>(41)</sup> Ks. ETSK:n lausunto, EUVL C 161, 13.7.2007, s. 80.

<sup>(42)</sup> Ks. ETSK:n valmisteleva lausunto, EUVL C 27, 3.2.2009, s. 152, ja oma-aloitteinen lausunto, EUVL C 44, 11.2.2011, s. 62.