

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Lissabonin sopimus ja yhtenäismarkkinoiden toiminta” (oma-aloitteinen lausunto)

(2011/C 44/12)

Esittelijä: **Jorge PEGADO LIZ**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 18. helmikuuta 2010 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Lissabonin sopimus ja yhtenäismarkkinoiden toiminta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 15. kesäkuuta 2010.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 14.–15. heinäkuuta 2010 pitämässään 464. täysistunnossa (heinäkuun 14. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 129 puolesta ja 2 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Lissabonin sopimuksen piti alun perin tulla voimaan 1. tammikuuta 2009, mutta se tuli lopulta voimaan vasta 1. joulukuuta 2009, kun ratifiointiprosessi oli saatu päätökseen kaikissa 27 jäsenvaltiossa. On kuitenkin pakko todeta, että sopimus on edelleen monimutkainen ja vaikeaselkoinen.

1.2 ”Yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaoston tiedonantoon (CESE 241/2008) sisältyvän vertailevan tutkimuksen pohjalta voidaan päätellä erityisesti, että sisämarkkinat näytävät uuden Lissabonin sopimuksen myötä muuttuvan sosiaalisempaan suuntaan, vaikka niiden rakenne ei muutukaan. Perustuslakisopimus saattoi säikäyttää osan ihmisistä ilmaisullaan ”sisämarkkinat, joilla kilpailu on vapaata ja vääristymätöntä”. Lissabonin sopimuksessa sen sijaan näytetään asetettavan sisämarkkinoille sosiaalisempia tavoitteita pyrkimällä sosiaaliseen markkinatalouteen, jonka tavoitteena on täystyöllisyys ja sosiaalinen edistys.

1.3 Nykyisissä komission tulevia poliittisia toimintalinjauksia ja Eurooppa 2020 -strategiaa koskevissa teksteissä sekä lukuisissa komission jäsenten ja jäsenvaltioiden poliittisten johtajien julistuksissa näkyy sama halukkuus tehdä yhtenäismarkkinoista asteittain kansalaisvetoisempia.

1.4 Kansalaisvetoisuuden ulottuvuutta on vahvistanut myös suora viittaus siihen, että perusoikeuskirja, ”jolla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla”, on oikeudellisesti sitova, vaikka tähän tietyissä jäsenvaltioissa liittyykin joitakin rajoituksia.

1.5 Toisaalta sisämarkkinoihin liittyvälle lainsäädäntäprosessille on ominaista kansallisten parlamenttien osallistuminen siihen. Parlamenttien tehtävänä on valvoa unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaetun toimivallan käyttöä säätelevän toissijaisuusperiaatteen noudattamista. Kansalliset parlamentit saavat kahden pöytäkirjan nojalla mahdollisuuden vaatia lainsäädäntäehdotuksen uudelleenkäsitellyä ensimmäisessä käsittelyssä, mikä vahvistaa niiden demokraattista osallistumista unionin lainsäädäntäprosessiin. Nämä pöytäkirjat ovat ”Pöytäkirja kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa” ja ”Pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta”.

1.6 Jos kansallisten parlamenttien ennakotoimet onnistuvat ja toissijaisuusperiaatteen valvonta osoittautuu tehokkaaksi ja laadukkaaksi, siten että se voi tukea täysimittaisesti ”ennakkovaroitussjärjestelmää”, joka on otettu Lissabonin sopimukseen perustuslakisopimuksesta, on mahdollista, että jäsenvaltiot kritisoi- vat vähemmän unionin lainsäädäntöä siitä, että se rajoittaa jäsenvaltioiden toimivaltuuksia, ja että eurooppalaiset pitävät sitä vähemmän osoituksena tietynlaisesta ”Brysselin sentralismista”. Sen vuoksi kansallisten parlamenttien tulee lisätä verkottumistaan, sillä ennakkovaroitussjärjestelmän soveltamisala ja tehokkuus riippuu kansallisten parlamenttien mahdollisuuksista järjestäytyä yhteisesti, vaikka se on kansanedustuslaitoksen kullekin kamarille myönnetty oikeus.

1.7 Lissabonin sopimuksessa laajennetaan myös tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttöä (EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan yhteispäätösmenettely) sisämarkkina-asioissa. Tämän osoittaa muun muassa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 48 artikla, joka koskee sellaisia sosiaaliturvan alan toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi.

1.8 Lissabonin sopimuksella pyritään näin ollen helpottamaan sisämarkkinoiden kehittämistä lisäämällä yhteispäätös- menettelyn eli tavalliseksi lainsäätämisyjärjestykseksi uudelleen nimetyn menettelyn käyttöä, mutta siinä annetaan myös unionin toimielimille uusi päätöksentekokumppani. Uusi kumppani ovat kansalliset parlamentit, joiden näkemykset toimielinten tulee tästä lähtien ottaa huomioon sisämarkkinoita koskevia lainsäädäntötoimia hyväksyittäessä.

2. Johdanto

2.1 ”Yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaoston 13. kesäkuuta 2008 aiheesta ”Lissabonin sopimuksen vaikutus yhtenäismarkkinoiden toimintaan” hyväksymässä tiedonannossa ⁽¹⁾ esitettiin vertaileva tutkimus taulukon muodossa.

⁽¹⁾ CESE 241/2008 – INT/393 (ei julkaistu EUVL:ssä).

Taulukossa esitettiin rinnakkain Lissabonin sopimukseen sisältyvä sisämarkkinalainsäädäntö, EY:n perustamissopimus (joka oli tuolloin vielä voimassa), perustuslakisopimus (jota ei koskaan ratifioitu) sekä yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmän huomioidut Lissabonissa 13. joulukuuta 2007 hyväksytyn asiakirjan oikeudellisista vaikutuksista.

2.2 Lissabonin sopimuksen piti alun perin tulla voimaan 1. tammikuuta 2009, mutta suunnitelmat muuttuivat 12. kesäkuuta 2008, kun Irlanti hylkäsi Lissabonin sopimuksen kansanäänestyksellä.

2.3 Irlannin saatua takeet jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeudesta sekä siitä, että kaikilla unionin jäsenvaltioilla olisi jatkosakin oma komissaari, sopimus hyväksyttiin kansanäänestyksellä 3. lokakuuta 2009.

2.4 Tšekin perustuslakituomioistuimien vahvisti 3. marraskuuta 2009 Lissabonin sopimuksen olevan Tšekin perustuslain mukainen, minkä ansiosta ratifiointia voitiin jatkaa. Presidentti Václav Klausin allekirjoituksen myötä ratifiointiprosessi saatiin päätökseen, ja sopimus tuli viimein voimaan 1. joulukuuta 2009.

2.5 Komitea katsoo, että nyt on sopiva hetki muuttaa alkuperäinen tiedonanto oma-aloitteiseksi lausunnoksi. Syynä on tiedonannon hyväksymisen ja Lissabonin sopimuksen voimaantulon välillä kulunut aika sekä komission 26. kesäkuuta 2009 antama suositus sisämarkkinoiden toiminnan parannustoimista ja komission 3. maaliskuuta 2010 antama tiedonanto ”Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia”. Muutos antaa komitealle mahdollisuuden ajantasaistaa asiakirjaa sekä saattaa näkemyksensä aiheesta yleiseen tietoon. Samalla komitea voi tarkastella uusia kysymyksiä, joita tiedonannossa ei vielä käsitelty, sillä sopimustekstiin – jossa oli vielä toivomisen varaa – ei ollut vielä saatu riittävästi etäisyyttä. Sopimustekstin viimeinen, konsolidoitu toisinto julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* 30. maaliskuuta 2010 (2).

3. Yleistä

3.1 Poliittiset tapahtumat, jotka viitoittivat Lissabonin sopimuksen tietä siitä, kun 27 jäsenvaltiota allekirjoittivat sen 13. joulukuuta 2007, siihen, kun se tuli voimaan 1. joulukuuta 2009, eivät muuttaneet olennaisesti sisämarkkinoita koskevaa lainsäädäntöä, vaan niillä oli ennen kaikkea institutionaalisia vaikutuksia.

3.1.1 Pantuaan merkille Irlannin pääministerin esittämät Irlannin kansan huolenaiheet Eurooppa-neuvosto sopi 11. ja 12. joulukuuta 2008 pitämässään kokouksessa, että Lissabonin sopimuksen voimaantulon tapauksessa tehdään tarvittavien oi-

keudellisten menettelyjen mukaan päätös siitä, että komissioon tulee edelleen kuulumaan yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta.

3.1.2 Kesäkuun 18. ja 19. päivänä 2009 kokoontunut Eurooppa-neuvosto antoi Irlannille oikeudellisesti sitovat takuut siitä, että Lissabonin sopimuksen voimaantulo ei vaikuta tiettyihin kysymyksiin (joita ovat esim. verotus, oikeus elämään, koulutus, perhe ja sotilaallisen puolueettomuuden politiikka). Takuut eivät kuitenkaan vaikuta unionin ja muiden jäsenvaltioiden suhteisiin eivätkä Lissabonin sopimuksen sisältöön ja soveltamiseen.

3.1.3 Eurooppa-neuvosto antoi lisäksi juhlallisen julistuksen työntekijöiden oikeuksien ja julkisten palveluiden merkityksestä.

3.2 Lissabonin sopimuksen ratifioinnin viivästyminen Tšekissä ei aiheuttanut sopimukseen välittömiä vaikutuksia. Jäsenvaltiot päättivätkin Eurooppa-neuvoston kokouksessa 29.–30. lokakuuta 2009, että seuraavaan liittymissopimukseen liitetään pöytäkirja, jolla Tšekille myönnetään perusoikeuskirjan noudattamista koskeva poikkeus samoin ehdoin kuin Yhdistyneelle kuningaskunnalle ja Puolalle.

3.3 Tiedonanto ”Lissabonin sopimuksen vaikutus yhtenäismarkkinoiden toimintaan” ja sen liite ovat siis edelleen ajankohittaisia, ja niitä voidaan käyttää käsillä olevan asiakirjan oikeudellisen analyysin tukena. Niiden tulee näin ollen katsoa kuuluvan kiinteästi tähän lausuntoon.

3.4 Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että Lissabonin sopimus on konsolidoitunakin edelleen monimutkainen asiakirja. Sen lukeminen ja ymmärtäminen on vaikeaa jopa asiaan erikoistuneille lakimiehille. Sopimuksen taustalla on nimittäin sarja muutoksia Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen, joka luo Euroopan unionin yleispuitteet ja unionin perustavat periaatteet, sekä Euroopan yhteisön perustamissopimukseen, josta tulee sopimus Euroopan unionin toiminnasta ja johon sisältyvät Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen sisältyvien periaatteiden noudattamisen yksityiskohtaiset säännöt.

3.5 Koska ratifiointihetkellä ei ollut saatavilla virallista konsolidoitua asiakirjaa, jäsenvaltiot ratifioivat epäselvän ja vaikealukuisen asiakirjan, jossa suurinta osaa uusista ”pääatöskentekomekanismeista” ei ollut määritelty kovin hyvin – paitsi sopimuksen pöytäkirjoissa – ja jonka toimivuutta ei näin ollen ollut vielä testattu.

3.6 Lisäksi voidaan todeta, että päinvastoin kuin perustuslakisopimuksesta Lissabonissa allekirjoitetusta asiakirjasta ei kuultu Euroopan parlamenttia, Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa eikä kansallisia tai alueellisia

(2) EUVL C 83, 30.3.2010– Tästä lähtien kaikki Lissabonin sopimukseen tehtävät viittaukset tehdään tähän konsolidoituihin toisintoihin.

parlamentteja eikä kansalaisyhteiskuntaa edustavia organisaatioita unioni-, valtio- tai aluetasolla. Komissio ja neuvosto päättivät vasta sopimuksen ratifioinnin jälkeen julkaista asiakirjoja, joilla jaetaan tietoa ja selitetään uuden perussopimuksen sisältöä ja hyötyjä, toisin kuin tehtiin perustuslakisopimuksen osalta.

3.7 Lissabonin sopimuksessa otetaan uudelleen käyttöön menetelmä, jolla voimassa olevia perussopimuksia muutetaan vain jäsenvaltioiden edustajista koostuvassa hallitustenvälisessä konferenssissa (hvk). Perustuslakisopimus puolestaan valmisteltiin konventissa, joka koostui hyvin suurelta osin jäsenvaltioiden parlamenttien jäsenistä – vuonna 2004 ja 2007 liittyneet tulevat jäsenvaltiot mukaan luettuina –, Euroopan parlamentin jäsenistä, 15 jäsenvaltion edustajista ja silloisten 12 ehdokasvaltion edustajista. Lisäksi siihen osallistui tarkkailijoiden ominaisuudessa Turkin, komission ja kansalaisyhteiskunnan edustajia, joihin kuului Euroopan talous- ja sosiaalikomitea.

3.8 Lissabonin sopimuksessa ohjat annetaan näin ollen selvästi jäsenvaltioiden käsiin, kun taas perustuslakisopimus oli enemmän federalistinen. Tämä jäsenvaltioiden roolin korostaminen ilmenee muun muassa siinä, että perustuslakisopimuksessa ehdotetut symbolit, jotka saattaisivat viitata liittovaltion perustamiseen, on poistettu. (Niitä olivat muun muassa lippu, hymni, tunnuskause ja toukokuun 9. päivän pitäminen Eurooppa-päivänä.)

3.9 Lissabonin sopimuksessa kolme pilaria yhdistetään ja EU:sta tehdylle sopimukselle ja sopimukselle EU:n toiminnasta annetaan sama oikeudellinen arvo⁽³⁾. Unioni saa lisäksi oikeushenkilöllisyyden, kun se korvaa Euroopan yhteisön, jonka seuraaja se on. Lissabonin sopimuksen voimaantuloon asti ainoastaan Euroopan yhteisö oli oikeushenkilö.

3.10 Unionin oikeuden ensisijaisuus jäsenvaltioiden lainsäädäntöön nähden sisällytettiin perustuslakisopimuksen I–6 artiklaan unionin perusperiaatteiden joukkoon. Jotta voitaisiin lopettaa väittely, joka syntyi ensisijaisuuden periaatteen kirjaamisesta perustuslakisopimukseen, vaikka se vain ilmensi tuomioistuimen jo olemassa olevaa oikeuskäytäntöä, ensisijaisuuden periaate kirjattiin julistukseen n:o 17. Hallitustenvälinen konferenssi päätti liittää Lissabonin sopimukseen neuvoston oikeudellisen yksikön ensisijaisuutta koskevan lausunnon, jossa muistutetaan ensisijaisuuden periaatteen perustumisesta oikeuskäytäntöön sekä sen arvosta perusperiaatteena.

⁽³⁾ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan kolmas kohta: Euroopan unionista tehty sopimusta ja Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimusta pidetään samanarvoisina, vaikka tuomioistuin totesi 13. syyskuuta 2005 ympäristönsuojelua rikosoikeudellisin keinoin koskevassa ratkaisussaan, että EY:n perustamissopimus on ensisijainen verrattuna EU:n perustamissopimukseen.

3.11 Lissabonin sopimuksella muutetaan Nizzassa 7. joulukuuta 2000 hyväksytyn Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeudellista asemaa. Nizzan huippukokouksessa ei päätetty perusoikeuskirjan oikeudellisesta sitovuudesta, joten se jäi periaatejulistukseksi vailla vahvistettuja oikeusvaikutuksia.

3.11.1 Sitä vastoin perusoikeuskirjasta olisi tullut sitova osana perustuslakisopimusta. Koska perustuslakisopimusta ei ratifioitu, perusoikeuskirjan oikeudellinen sitovuus jäi lähes kuolleeksi kirjaimeksi⁽⁴⁾. Lissabonin sopimuksessa tilanne korjataan ottamatta kuitenkaan mukaan kaikkia perustuslakisopimukseen sisällytettyjä edistysaskeleita⁽⁵⁾.

3.11.2 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna Lissabonin sopimuksella, todetaan, että perusoikeuskirjalla on ”sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla”. Tämä tarkoittaa sitä, että unionin toimielinten, laitosten ja virastojen tulee kunnioittaa perusoikeuskirjaan kirjattuja oikeuksia. Jäsenvaltioilla (hallituksilla, hallinnoilla, tuomioistuimilla) on samat velvollisuudet, kun ne panevat unionin oikeutta täytäntöön.

3.11.3 Kuitenkin pöytäkirjassa (n:o 30) perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan täsmennetään, että perusoikeuskirjalla ei laajenneta Euroopan unionin tuomioistuimen eikä minkään Puolan tai Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen toimivaltaa niin, että se voisi todeta, että Puolan tai Yhdistyneen kuningaskunnan voimassa oleva oikeus ei vastaa perusoikeuskirjaa.

3.11.4 Pöytäkirjassa täsmennetään niin ikään, että sosiaalisia oikeuksia ja solidaarisuus-oikeuksia koskeva perusoikeuskirjan IV osasto ei luo Puolaan tai Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sovellettavia tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvia oikeuksia, paitsi siltä osin kuin niistä säädetään maiden kansallisessa lainsäädännössä.

3.11.5 Pöytäkirjassa todetaan vielä, että perusoikeuskirjaa sovelletaan Puolassa tai Yhdistyneessä kuningaskunnassa vain siinä määrin kuin sen sisältämät oikeudet tai periaatteet on tunnustettu kyseisten jäsenvaltioiden lainsäädännössä tai käytännössä.

⁽⁴⁾ Mainittakoon kuitenkin, että vaikka perusoikeuskirja ei ole oikeudellisesti sitova, Euroopan yhteisöjen tuomioistuin viittaa siihen usein. Ks. muun muassa tuore esimerkki: tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskeva yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.2.2008 asiassa C-244/06 **Dynamic Medien Vertriebs GmbH** vastaan **Avides Media AG**. Tuomioistuin siteeraa perusoikeuskirjan 24 artiklaa, jonka mukaan lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon (tuomion 41 kohta). Ks. myös sijoittautumisvapautta koskeva yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.2.2008 asiassa C-450/06, **Varec SA** vastaan **Belgian valtio**. Tuomioistuin siteeraa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklaa, joka koskee yksityiselämän kunnioittamista (tuomion 48 kohta).

⁽⁵⁾ Lissabonin sopimuksen 23. heinäkuuta 2007 päivätyssä luonnoksessa (CIG 3/07) todetaan julistuksessa n:o 11, että kolme toimielintä vahvistavat juhlallisesti perusoikeuskirjan Lissabonin sopimuksen alikirjoituspäivänä, mutta ei sanota mitään sen oikeudellisesta sitovuudesta.

EU:n kolme toimielintä julistivat Euroopan unionin perusoikeuskirjan toisen kerran keskiviikkona 12. joulukuuta 2007 Strasbourgissa. Tämä toinen julistaminen oli tarpeen, sillä siihen oli lisätty selityksiä ja alaviitteitä sen jälkeen, kun se oli julistettu ensimmäisen kerran joulukuussa 2000 Nizzan huippukokouksessa.

3.11.6 Näiden pöytäkirjojen soveltamisala on käytännössä hyvin rajallinen: noudatettaessa Euroopan unionin oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen periaatetta Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä tulee noudattaa kaikissa jäsenvaltioissa erottamattomana osana unionin oikeusjärjestelmää. Jos siis tuomioistuimen tuomiossa siteerattaisiin tai tulkittaisiin perusoikeuskirjan IV osastoa, se sitoisi myös Yhdistyneen kuningaskunnan ja Puolan tuomioistuinta, olivatpa ne osallisia tai eivät.

3.12 Uusi perussopimus, kuten perustuslakisopimuskin, sisältää jäsenvaltion mahdollisuuden erota unionista vapaaehtoisesti (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 50 artikla). Unioni neuvottelee ja tekee kyseisen jäsenvaltion kanssa sopimuksen eroamiseen sovellettavista yksityiskohtaisista määräyksistä Eurooppa-neuvoston antamien suuntaviivojen perusteella ja ottaen huomioon puitteet, jotka sääntelevät kyseisen valtion myöhempiä suhteita unioniin.

3.13 Eroamista ei tule sekoittaa unionin jäsenyydestä johtuvien oikeuksien väliaikaiseen pidättämiseen, jos jokin jäsenvaltio rikkoo vakavasti ja jatkuvasti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa mainittuja periaatteita (ihmisen arvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen jne.)⁽⁶⁾.

4. Erityistä

4.1 Tiettyihin uuden sopimuksen mukaisen yhtenäismarkkinapolitiikan kehittämisen yhteydessä ilmenneisiin poliittis-taloudellisiin erityisnäkökohtiin, kuten Euroopan parlamentin ja Barroson toisen komission ("Barroso II") kokoonpanoon, on paikallaan viitata erityisesti.

4.2 On syytä muistaa, että komissio on marraskuun 2007 jälkeen julkaissut tärkeän tiedonannon aiheesta "2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinat". Tiedonanto oli jatkoa Euroopan parlamentin 4. syyskuuta 2007 antamalle päätöslauselmalle "yhtenäismarkkinoita koskevasta katsauksesta: esteiden ja tehottomuuden poistaminen paremman täytäntöönpanon ja valvonnan avulla". Komissio viittasi "uuteen visioon" kaikkia koskevista yhtenäismarkkinoista, jotka tukevat aiempaa tehokkaammin Eurooppaa globalisaatiossa, luovat kasvua ja työpaikkoja, takaavat oikeudenmukaisen hinnoittelun ja tukevat osaltaan sosiaalista suojelua ja ympäristönsuojelua. ETSK oli muistuttanut kahdessa lausunnossa⁽⁷⁾ kannastaan, jonka mukaan yhtenäismarkkinat ovat aina olleet väline, joka palvelee kaikkia kansalaisia – itsenäiset ammatinharjoittajat, työntekijät ja kuluttajat mukaan luettuina.

⁽⁶⁾ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa erotetaan "selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti unionin arvoja" ja tilanne, jossa "jäsenvaltio rikkoo vakavasti ja jatkuvasti unionin arvoja".

⁽⁷⁾ EUVL C 77, 31.3.2009, s. 15, sekä EUVL C 182, 4.8.2009, s. 1.

4.3 Komissio osoitti 6. marraskuuta 2008 antamassaan tiedonannossa⁽⁸⁾, että sisämarkkinoiden tarjoamat edut liittyivät hallinnollisen yhteistyön tiivistämiseen. Komissio kehotti selvittelemään sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän (IMI) edistymisestä jäsenvaltioiden viranomaisia tekemään tiivistä yhteistyötä, jotta ne voisivat lisätä luottamusta toistensa järjestelmiin⁽⁹⁾.

4.4 Komissio totesi 29. kesäkuuta 2009 sisämarkkinoiden toiminnan parannustoimista antamassaan suosituksessa⁽¹⁰⁾, että sisämarkkinoiden toiminnassa on tiettyjä puutteita, jotka johtuvat erityisesti siitä, että sääntöjä ei sovelleta asianmukaisesti ja että niiden noudattamista ei valvota. Niinpä komissio tarjoutui käynnistämään konkreettisia toimia, jotka täydentävät jäsenvaltioiden toimintaa kumppanuuteen perustuvan lähestymistavan puitteissa.

4.4.1 Komissio suosittelee muun muassa seuraavia toimia: vahvistetaan sääntöjen noudattamisen valvontaa, edistetään vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä, arvioidaan kansallista lainsäädäntöä säännöllisesti ja informoidaan yksityishenkilöitä ja yrityksiä sisämarkkinoiden tuottamista oikeuksista.

4.5 Talouskriisi on levinnyt nopeasti erityisesti Euroopassa ja aiheuttanut odottamattomia ja ennakoimattomia taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia, kuten komitea on saanut todeta. Kriisi on johtanut syvimpään taantumaa sitten 1930-luvun ja nostanut työttömien määrän 23 miljoonaan⁽¹¹⁾, mikä on pahin työttömyys toisen maailmansodan jälkeen. Komissio halusi ennen toimikautensa vaihtumista ja tilattuaan De Larosièren asiantuntijaryhmältä⁽¹²⁾ perinpohjaisen tutkimuksen kriisin syistä ja sen torjunnan edellyttämistä keinoista määrittellä uudet poliittiset suuntaviivat tulevaisuudelle näissä uusissa talous-, sosiaali- ja rahoituspuutteissa.

4.6 Tästä syystä komission puheenjohtaja Barroso määritteli asiakirjassa "Poliittiset toimintalinjaukset seuraavaa komissiota varten" suuntaviivat 2000-luvun tarpeisiin sopeutetuille yhtenäismarkkinoille ja tuomitsi yritykset vahingoittaa yhtenäismarkkinoiden kehittämistä kriisin nojalla sekä vahvisti, että niitä tulee suojella, koska ne ovat "perussopimusten kulmakivi" ja "pitkän aikavälin hyvinvoinnin paras takaaja" sillä edellytyksellä, että ne on sopeutettu "huomispäivän talouden haasteisiin". Tässä yhteydessä on hyvä korostaa, että tavoite "Euroopan talouden tärkeän veturin, sisämarkkinoiden, elvyttämisestä" voidaan saavuttaa ainoastaan siinä tapauksessa, että "aktiivisen kuluttajan-suojapolitiikan" avulla onnistutaan antamaan "kansalaisille riittävästi luottamusta, jonka turvin he voivat osallistua täysimääräisesti sisämarkkinoiden toimintaan".

⁽⁸⁾ KOM(2008) 703 lopullinen.

⁽⁹⁾ Ks. ETSK:n lausunto EUVL C 128, 18.5.2010, s. 103.

⁽¹⁰⁾ Suositus 2009/524/CE; vrt. Euroopan parlamentin 9.3.2010 antama tärkeä päätöslauselma (A7-0064/2009).

⁽¹¹⁾ Luku perustuu Eurostatin viimeisimpiin tietoihin.

⁽¹²⁾ ETSK on antanut lausunnon De Larosièren asiantuntijaryhmän raportista – EUVL C 318, 23.12.2009, s. 57.

4.6.1 Komission puheenjohtaja antoi samaan aikaan entiselle sisämarkkinapolitiikasta vastanneelle komission jäsenelle Mario Montille tehtäväksi laatia selvitys sisämarkkinoiden elvyttämisestä. Raportti esiteltiin Euroopan parlamentille Eurooppa-päivänä 9. toukokuuta. Raportissa tuodaan ensin esiin sisämarkkinoiden tärkeimmät vaikeudet, minkä jälkeen siinä ehdotetaan aloitteita siitä, kuinka sisämarkkinoita voitaisiin vahvistaa sosiaalisia näkökohtia ja ympäristöä kunnioittaen. Eurooppa-neuvostolle esiteltiin samana päivänä toinen raportti, ”Eurooppa 2030 -hanke – Haasteet ja mahdollisuudet”, jonka oli laatinut Euroopan tulevaisuutta käsitellyt mietintäryhmä puheenjohtajansa Felipe Gonzálezin johdolla. Tuossa raportissa käsitellään ennen kaikkea eurooppalaisen taloushallinnon keskipitkän aikavälin näkymiä unohtamatta kuitenkin keskeistä roolia, joka yhtenäismarkkinoiden vahvistamisella ja loppuun saattamisella on luotaessa ”kaikki voittavat” -tilannetta, joka antaa yhtenäismarkkinoille uusia mahdollisuuksia. Raportin päätelmillä taloushallinnosta on varmasti ratkaiseva merkitys yhtenäismarkkinoiden tulevaisuuden kannalta.

4.7 Täytäntöönpanossa osittain epäonnistuneen Lissabonin strategian korvaavaa uutta strategiaa tulee tulkita näiden uusien poliittisten linjausten valossa. ”Eurooppa 2020 -strategiassa” ei tosin näytetä juurikaan kiinnitettävän huomiota yhtenäismarkkinoihin lukuun ottamatta muutamaa riviä luvussa ”Puuttuvat lenkit ja pullonkaulat”, joka henkii yhtenäismarkkinoihin liittyvän lumouksen haihtumista.

4.7.1 Komissio tarjoutuu tämän yhtenäismarkkinoita koskevan ongelman ratkaisemiseksi antamaan säädöksiä mieluummin asetuksen kuin direktiivin muodossa, mukauttamaan lain-säädännön digitaalisen aikakauden tarpeisiin ja pyrkimään erityisesti kuluttajien kanssa tehtävien sopimusten alalla etenemään kohti vapaaehtoista eurooppalaista sopimusoikeutta. Sisämarkkinakysymyksistä vastuussa oleva komission jäsen Michel Barnier korosti parlamentin kuultavana ollessaan ja erityisesti Pariisissa hiljattain antamissaan lausunnoissa, että ”yksilö ja suuret markkinat on sovittava yhteen” ja että ”markkinoiden on palveltava yhteiskuntahanketta”. Komission jäsen Viviane Reding on puolestaan korostanut, että yhtenäismarkkinat ovat edelleen Euroopan unionin ”kruununjalokivi”⁽¹³⁾.

4.8 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan 4 kohdalla käyttöön otetulla kansalaisaloitteella, jota komitea on analysoinut perusteellisesti⁽¹⁴⁾, voi olla merkittäviä vaikutuksia sisämarkkinoiden tulevan kehityksen kannalta.

4.8.1 Tämä kansalaisten osallistumisen mahdollistava väline tarjoaakin uuden tavan nostaa takaisin käsiteltäväksi sellaisia kansalaisyhteiskunnan kannalta olennaisia aiheita, joista ei tähän

mennessä ole voitu saada tuloksia, koska unionin toimielimet eivät ole osoittaneet niiden käsittelyyn riittävästi kiinnostusta tai poliittista tahtoa. (Tällaisia aiheita ovat mm. eurooppalaisten säätöiden perussääntö⁽¹⁵⁾, ryhmäkanne EU:n tasolla⁽¹⁶⁾, eurooppalainen lakko-oikeus jne.).

5. Erityishuomiot

5.1 Tiedonannossa esitetyt huomiot Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen sisältyvästä sisämarkkinalainsäädännöstä ovat edelleen ajankohtaisia (ks. esim. kohta 6 a).

5.2 Lissabonin sopimukseen liitetystä 37 pöytäkirjasta neljällä on enemmän tai vähemmän suoria vaikutuksia sisämarkkinoihin.

— Ensiksi mainittakoon pöytäkirja n:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta, sillä periaatteet on tarkoitettu noudatettaviksi unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan tapauksissa. Sisämarkkinat kuuluvat jaetun toimivallan piiriin.

— Myös pöytäkirjalla n:o 27 sisämarkkinoista ja kilpailusta on vaikutuksia sisämarkkinoihin. Sen keskeinen asiasisältö on, että sisämarkkinat käsittää järjestelmän, jolla taataan, ettei kilpailu vääristy.

— Pöytäkirjalla n:o 25 jaetun toimivallan käytöstä on vaikutuksia sisämarkkinoihin samoista syistä kuin pöytäkirjalla n:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta.

— Myös pöytäkirjalla n:o 26 yleistä etua koskevista palveluista on varmasti merkitystä sisämarkkinoilla. Siinä täsmennetään, että nämä palvelut kuuluvat unionin yhteisiin arvoihin. Siinä myös korostetaan, että kansallisilla, alueellisilla ja paikallisilla viranomaisilla on hyvin laaja harkintavaltia yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tarjoamisessa, tilaamisessa ja järjestämisessä. Pöytäkirjassa perustellaan myös palvelujen moninaisuus sekä maantieteellisistä, yhteiskunnallisista tai kulttuurisista tilanteista johtuvat mahdolliset erot käyttäjien tarpeissa ja mieltymyksissä. Pöytäkirjassa korostetaan vielä palvelujen yleisen saatavuuden parantamista sekä niiden korkeaa laatua ja turvallisuuden tasoa sekä kohtuuhintaisuutta ja käyttäjien oikeuksia. Mainitun pöytäkirjan 2 artiklassa on uutta se, että siinä mainitaan ensimmäistä kertaa ”yleiset, muuta kuin taloudellista etua koskevat palvelut” ja taataan, että perussopimusten määräykset eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja järjestää näitä palveluja.

⁽¹³⁾ Kansainvälisenä kuluttajapäivänä 15. maaliskuuta 2010 Madridissa pidetty puhe, jonka aiheena oli ”Kunnianhimoinen kuluttajanoikeusdirektiivi: kuluttajansuojan tehostaminen ja yritysten auttaminen”.

⁽¹⁴⁾ Aiheesta ”Lissabonin sopimuksen toteuttaminen: osallistava demokratia ja kansalaisaloite” annettu oma-aloitteinen lausunto (CESE 465/2010, asiakokonaisuus SC/032), jossa analysoitiin ja kommentoitiin komission 11. marraskuuta 2009 antamaa vihreää kirjaa (KOM(2009) 622 lopullinen), sekä aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja EU:n neuvoston puheenjohtajuuskausi” annettu oma-aloitteinen lausunto (CESE 464/2010, asiakokonaisuus SC/031). Ks. myös Euroopan parlamentin 7. toukokuuta 2009 antama merkittävä päätöslauselma kansalaisaloitteen täytäntöönpanosta (A6-0043/2009).

⁽¹⁵⁾ CESE 634/2010, oma-aloitteinen lausunto asiakokonaisuudesta INT/498.

⁽¹⁶⁾ EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1, ja EUVL C 128, 18.5.2010, s. 97.

5.3 Kahdella julistuksella on todennäköisesti vaikutuksia sisämarkkinoihin. Julistuksessa n:o 18 toimivallan jaosta muistutetaan, että EU:sta tehdyssä sopimuksessa ja EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa määrätyn unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon mukaisesti toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Kun perussopimuksissa annetaan unionille jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta tietyllä alalla, jäsenvaltiot käyttävät toimivaltansa siltä osin kuin unioni ei käytä omaansa tai on päättänyt lakata käyttämästä sitä.

5.3.1 Tuomioistuimien samaistui hyvin aikaisessa vaiheessa toimivaltuuksien antamisen yhteisölle ja toimivaltuuksien siirtämisen jäsenvaltioilta yhteisön toimielimille. Tämän osoittaa tuomio Costa vastaan ENEL vuodelta 1964. Siinä määritellään Euroopan talousyhteisö rajoittamattomaksi ajaksi perustetuksi yhteisöksi, jolla on omat toimielimet, sekä yhteisöksi, jolla on todellista toimivaltaa, joka perustuu jäsenvaltioiden toimivallan rajoittamiseen tai siirtämiseen yhteisölle (asia 6/64, s. 1141).

5.3.2 Lopuksi mainittakoon julistus n:o 42, jossa täsmennetään, että annetun toimivallan periaatetta ei Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti voida käyttää perustana unionin valtuuksien laajentamiseksi ulottumaan perussopimusten kaikista määräyksistä ilmenevien yleisten puitteiden ulkopuolelle.

6. Lissabonin sopimuksen tärkeimmät vaikutukset sisämarkkinapolitiikkaan

6.1 Perussopimusten määräyksiin tehdyistä muutoksista, jotka koskevat erityisesti sisämarkkinapolitiikkaa, korostettakoon seuraavia:

- a) Ilmaisun ”yhteismarkkinat” korvaaminen ilmaisulla ”sisämarkkinat” kuvaa yhteismarkkinoiden laadullista siirtymistä kohti sisämarkkinoita. Se selvittää kiistanalaisia oikeustieteellisiä käsitteitä ja vahvistaa näin ajatusta, jonka mukaan EU ei ole vain vapaat markkinat puhtaasti vapaakauppa-alueen taloudellisessa mielessä, vaan pikemminkin kansalaisten sisämarkkinat (EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 26 artikla) ⁽¹⁷⁾.
- b) Toissijaisuusperiaatteen vahvistamisen ja sen yksityiskohtaisemman määrittelyn osalta voidaan mainita, että periaate, jonka mukaan direktiivien käyttöä pidetään ensisijaisena asetuksen käyttöön nähden ja joka sisältyy EY:n perustamissopimuksen pöytäkirjaan n:o 30, kumotaan Lissabonin sopimuksen pöytäkirjalla n:o 2.
- c) Kansallisille parlamenteille myönnetään toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamiseksi melkein veto-oikeutta

vastaava oikeus, jonka käyttämiseen tarvitaan kolmannes kaikista kansallisissa parlamenteissa annetuista äänistä. Lisäksi yksi ainoa parlamentti voi vastustaa perheoikeuden alaan kuuluvaa lainsäädäntöaloitetta (EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 81 artikla).

- d) Euroopan parlamentti saa uusia toimivaltuuksia ”tavalliseksi lainsäätämisyksiköksi” nimetyn yhteispäätösmenettelyn laajentamisen perusteella. Euroopan parlamentille annetaan tasavertainen asema neuvoston kanssa budjettiasioissa. Lisäksi se valitsee komission puheenjohtajan. Euroopan parlamentti määrittää Lissabonin sopimuksessa koostuvaksi ”unionin kansalaisten” edustajista, kun taas EY:n perustamissopimuksessa on puhe ”valtioiden kansojen edustajista”.
- e) Yhteispäätösmenettelyä (tavallista lainsäätämisyksiköstä), johon kuuluu uusi määräenemmistöjärjestelmä neuvostossa ⁽¹⁸⁾, noudatetaan lukuisilla uusilla aloilla.
- f) Jäsenvaltiot ovat poistaneet unionin tavoitteista viittauksen sisämarkkinoihin, joilla ”kilpailu on vapaata ja vääristymätöntä”. Kilpailupolitiikka on muotoiltu uudelleen välineeksi, jolla varmistetaan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta. Perustuslakisopimukseen oli kirjattu unionin tavoitteisiin ”sisämarkkinat, joilla kilpailu on vapaata ja vääristymätöntä”, mikä herätti joissakuissa pelkoa.
- g) Kuluttajien ja pk-yritysten etu harkittiin uudelleen – minkä jälkeen laadittiin uusi visio sekä tiedonanto aiheesta ”2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinat” ⁽¹⁹⁾.
- h) Sopimuksessa on otettu käyttöön yleistä etua koskevien palveluiden uusi konsepti (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artikla ja pöytäkirja n:o 26), jolla selvennetään unionin vastuualueet ja kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten laaja harkintavaltuus. Niitä käsitellään tiedonannossa ”Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus” ⁽²⁰⁾, jossa ehdotetaan yleishyödyllisiin palveluihin sovellettavien EU:n puitteiden koontamista.
- i) Sosiaaliset näkökohdat on sisällytetty nykyistä selvemmin sisämarkkinoiden toteuttamiseen (sosiaalisen syrjäytymisen ja syrjinnän torjuminen sekä yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja sosiaalisen suojelun, naisten ja miesten tasa-arvon, sukupolvien välisen yhteisvastuun ja lapsen oikeuksien suojelun edistäminen). Tähän liittyy tiedonanto aiheesta ”Mahdollisuudet, väylät ja yhteisvastuu: 2000-luvun Euroopan uusi sosiaalinen visio” ⁽²¹⁾.

⁽¹⁸⁾ Pöytäkirja n:o 36 siirtymämääräyksistä.

⁽¹⁹⁾ KOM(2007) 724 lopullinen, SEC(2007) 1517, 1518, 1519, 1520 ja 1521.

⁽²⁰⁾ KOM(2007) 725 lopullinen, SEC(2007) 1514, 1515 ja 1516.

⁽²¹⁾ KOM(2007) 726 lopullinen.

⁽¹⁷⁾ Tuomioistuimien oli vahvistanut jo 5. toukokuuta 1982 tuomiossaan Schul, asia 15/81, että yhteismarkkinat, joka on vain vapaakauppa-alue, edeltävät sisämarkkinoita. Sisämarkkinat edustavat siis taloudellisen yhdyntymisen korkeampaa astetta.

j) Lissabonin sopimuksessa laajennetaan uutuutena tiiviimmän yhteistyön mahdollisuus koskemaan unionin kaikkea toimintaa lukuun ottamatta unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia aloja (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 20 artikla) edellyttäen, että vähintään yhdeksän jäsenvaltiota osallistuu yhteistyöhön (riippumatta jäsenvaltioiden mää-

rästä). Tämä perustuu päätökseen, jonka neuvosto tekee komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 329 artiklan 1 kohta), ja sillä voi näin ollen olla vaikutuksia mm. sisämarkkinoihin, energiamarkkinoihin, maahanmuuttopolitiikkaan ja pelastuspalveluun.

Bryssel 14. heinäkuuta 2010

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*

Mario SEPI
