

**Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinums par tematu "Pašregulācija un kopregulācija Eiropas Savienības tiesiskajā sistēmā"**

**(pašiniciatīvas atzinums)**

(2015/C 291/05)

**Vienīgais ziņotājs: Jorge PEGADO LIZ**

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja saskaņā ar Reglamenta 29. panta 2. punktu 2014. gada 10. jūlijā nolēma izstrādāt pašiniciatīvas atzinumu par tematu

*"Pašregulācija un kopregulācija Eiropas Savienības tiesiskajā sistēmā"* (pašiniciatīvas atzinums).

Par komitejas dokumenta sagatavošanu atbildīgā Vienotā tirgus, ražošanas un patēriņa specializētā nodaļa savu atzinumu pieņēma 2015. gada 31. martā.

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja 507. plenārajā sesijā, kas notika 2015. gada 22. un 23. aprīlī (2015. gada 22. aprīļa sēdē), ar 117 balsīm par, 46 balsīm pret un 9 locekļiem atturoties, pieņēma šo atzinumu.

## 1. Secinājumi un ieteikumi

1.1. Pašregulācija un kopregulācija ir spontāni vai stimulēti mehānismi ekonomisko un sociālo interešu vai dažādu ekonomikas dalībnieku (iesaistīto pušu) tirdzniecības attiecību vai prakses regulēšanai.

1.2. Tie jāuzskata par svarīgiem papildinošiem vai aizstājošiem instrumentiem, kas pastāv līdzās ārējai regulācijai (saistošiem tiesību aktiem (*hard law*)), taču tie nekad nav ārējās regulācijas alternatīva, izņemot, ja tiesību pamataktos ietverts piemērots pilnvarojošs pamats.

1.3. Šāda pilnvarojoša pamata nav nedz ES līgumos, nedz dalībvalstu konstitūcijās.

1.4. Lai šie regulācijas instrumenti būtu derīgi un varētu tikt atzīti jebkurā tiesiskā vidē, to konfigurācija un piemērošanas joma ir jādefinē ar šim nolūkam konkrēti paredzētiem un eksplīcītiem saistošu tiesību aktu noteikumiem un tie gan valstu, gan Eiropas Savienības līmenī jāpiemēro tiesiskā ceļā, vienlaikus ņemot vērā minēto instrumentu specifisko raksturu, jo īpaši dalībnieku brīvprātīgo vienošanos.

1.5. Šajā regulējumā ir skaidri jādefinē tie parametri, kas nosaka to atzīšanu, principi, kuriem tie jāpakārto, kā arī to robežas, ņemot vērā, ka tie ir papildinoši regulējoši instrumenti konkrētajā tiesiskajā vidē.

1.6. Šo vispārīga rakstura principu vidū, ko piemēro gan pašregulācijai, gan kopregulācijai, neraugoties uz jomām, kurās tos piemēro, un neskarot tādu īpašu prasību noteikšanu, kas piemērotas specifiskiem gadījumiem, jo īpaši jāapsver:

- a) atbilstība Eiropas Savienības tiesībām un starptautiskajām tiesībām, tostarp starptautiskiem tirdzniecības nolīgumiem;
- b) pārredzamība un publicitāte;
- c) iesaistīto pušu reprezentatīvitate;
- d) iepriekšēja apspriešanās ar tieši iesaistītajām pusēm;
- e) pievienotā vērtība no vispārējas nozīmes viedokļa;
- f) nepiemērojamība:

— tajos gadījumos, kad tiek skarta pamattiesību definīcija,

— vai tajos gadījumos, kad noteikumi ir jāpiemēro visās dalībvalstīs vienādi;

- g) pakļautība Eiropas Savienības un dalībvalstu tiesu iestāžu kontrolei;
- h) īstenošanas procesa pārraudzība un tā norises vērtēšana, ievērojot objektīvus kritērijus un drošus rādītājus, kas iepriekš definēti, ņemot vērā konkrētas nozares un mērķus;
- i) kontrole un piemērošanas pārraudzība, izmantojot preventīvas vai represīvas metodes, lai nodrošinātu to efektivitāti;
- j) tādas sankciju sistēmas izveide, kas ietver finansiāla rakstura (naudassodus) vai citādus pasākumus, piemēram, dalībnieku izslēgšanu vai akreditācijas atņemšanu;
- k) periodiskas pārskatīšanas iespējas, ņemot vērā tā parakstītāju stāvokļa, likumdošanas vai vēlmju maiņu;
- l) skaidra finansējuma avotu identifikācija.

1.7. Iestāžu nolīgums ir būtisks solis virzībā uz konkrētas pašregulācijas un kopregulācijas jomas definēšanu Eiropas Savienības līmenī.

1.8. Veicot šo pārskatīšanu, vajadzētu rasties iespējai:

- a) definēt saistošu juridisko pamatu;
- b) strukturēt Iestāžu nolīgumu kā specifisku instrumentu LESD 295. panta izpratnē;
- c) pārdefinēt nolīguma pamatjēdzienus saskaņā ar doktrīnas jaunākajām ievirzēm, kurās pašregulācija tiek šķirta no kopregulācijas un kurās atzīst tās starpformas, kas tiek atbalstītas ES ieteikumos un paziņojumos;
- d) skaidri noteikt, ka būtu vajadzīga iespēja uz potenciālajiem konfliktiem attiecināt strīdu alternatīvas ārpusietas izšķiršanas metodes.

1.9. EESK turklāt uzskata, ka šo nolīgumu būtu vēlams papildināt ar ieteikumu dalībvalstīm, ar kuru tās tiktu mudinātas valsts līmenī pieņemt tādu pašus principus un parametrus.

1.10. EESK aicina Komisiju, Eiropas Parlamentu, Padomi un dalībvalstis Iestāžu nolīguma pārskatīšanu noteikt par prioritāru atbilstoši šajā atzinumā paustajām nostādnēm un vēlas, lai tai pieprasā atzinumu šīs pārskatīšanas laikā.

## 2. Ievads: atzinuma mērķis

2.1. Daudzās jomās un daudzās valstu un starptautiskajās iestādēs pašregulācija un kopregulācija salīdzinājumā ar ārēju regulāciju jau sen tiek uzskatīta par tiesisko regulējumu papildinošiem un aizstājošiem instrumentiem, kas nepieciešami, lai pienācīgi reglamentētu dažādas ekonomikas un sociālās jomas darbības.

2.2. Eiropas Savienības līmenī tieši EESK, galvenokārt ar Vienotā tirgus novērošanas centra starpniecību, ir ieguldījusi vislielāko darbu, lai definētu un uzsvērtu pašregulācijas un kopregulācijas nozīmi, šo tematu izskatot neskaitāmos atzinumos. Lielāko daļu no tiem ir izstrādājusi INT specializētā nodaļa<sup>(1)</sup>. Jāpiemin, ka 2008. gada martā EESK Vienotā tirgus novērošanas centra ietvaros tika izveidota pašregulācijas un kopregulācijas datubāze, kas ir pamats tās darbībai un ko tā ir papildinājusi ar daudzveidīgo pieredzi, kas šajā jomā gūta valstu un ES līmenī.

2.3. Kopš tā laika šo tematu, īpaši līgumtiesību, uzņēmumu vadības, sociālās atbildības, interneta, elektroniskās tirdzniecības, produktu drošības, profesionālo pakalpojumu, vides, iekšējā tirgus reklāmas un audiovizuālo līdzekļu jomā, akadēmiskā līmenī padziļināti ir skatījuši ievērojami profesori.

2.4. Taču jākonstatē, ka joprojām trūkst politiski leģislatīvu debašu, lai skaidri noteiktu tiesisko regulējumu, kurā šiem instrumentiem jādarbojas Eiropas līmenī, precizētu to juridisko raksturu, pieņemtu lēmumu par to derīguma nosacījumiem, norobežotu to piemērošanas jomas, precizētu to attiecības ar ārēju regulējumu un norādītu to robežas stabilā, konsekventā un saskaņotā satvarā.

<sup>(1)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

### 3. Svarīgākie jēdzieni un definīcijas

3.1. Ārēja regulācija (angliski *straight regulation*) parasti apzīmē visa tā regulējuma kopumu, ko izveidojušas valstis, un tādējādi tā sakņojas valstī un valdībā, ko veido tradicionālās demokrātijas sistēmas nacionālās valstīs un tām ekvivalentās valstīs pārvalstiskās iestādēs, kas tapušas demokrātisku vēlēšanu rezultātā. Kā piemēru varētu minēt Amerikas Kongresa likumus, kā arī Eiropas Savienības regulas un direktīvas. Ar šo terminu parasti apzīmē to likumu kopumu plašā nozīmē, ko ir radījuši parlamentārā vara vai izpildvara, kad tai ar deleģēšanu ir atļauts darīt, un šo likumu noteikumi ir papildināti ar piespiedu līdzekļiem, kas izmantojami, lai panāktu to ievērošanu, vajadzības gadījumā ar spēka palīdzību, kā arī ar civiltiesiskiem un krimināltiesiskiem pasākumiem, kurus piemēro to neievērošanas gadījumā (saistoši tiesību akti, angliski *hard law*).

3.2. Pašregulācija ir jēdziens, kura izcelsme meklējama uzvedības psiholoģijā, bet ekonomikā tas parasti nozīmē pašu ekonomikas dalībnieku pieņemtus noteiktus rīcības noteikumus, kas nosaka to savstarpējās attiecības vai attiecības ar trešām pusēm tirgū un sabiedrībā. Par to ievērošanu viņi vienojas savā starpā, neizmantojot ārējus piespiedu mehānismus.

3.3. Doktrīna ietver plašu pašregulācijas formu spektru, kas kārtots atkarībā no dažādiem klasifikācijas kritērijiem, kuri ir vairāk vai mazāk zinātniski, un to vidū iespējams izšķirt:

- a) parastu vai deleģētu pašregulāciju atkarībā no tā, vai atbalsts regulējumam tiek pausts ar vienkāršu ieinteresēto personu iesaistīšanos (to sauc arī par privātu pašregulāciju) vai eksistē kāda pārāka struktūra (valsts, regulatīvas vai nozares struktūrvienības, Eiropas Savienība), kas nosaka konkrētus parametrus, kuri obligāti jāievēro (saukta arī par publisku pašregulāciju);
- b) leģislatīvu, paražu vai judikatūras rakstura pašregulāciju atkarībā no tā, vai avots ir likums, īpaši konstitucionālais vai pārvalstiskais likums (piemēram, Eiropas Savienības tiesības), tradicionālie tirdzniecības tikumi un ieražas, ko mūsdienās apzīmē ar labu praksi, vai tiesas nolēmumu apkopojumi;
- c) nacionālu vai starptautisku pašregulāciju (saukta arī par starptautisku privātu regulāciju) atkarībā no tā, vai tā attiecas uz kādu tīri nacionālu jomu vai izriet no līgumiem, ko parakstījušas privātas puses, uzņēmumi, NVO, neatkarīgi eksperti, kas rada tehniskus standartus, sadarbībā ar starptautiskām vai starpvaldību organizācijām.

3.4. Visbeidzot, par kopregulāciju parasti sauc tādu ieinteresēto personu (iesaistīto pušu) regulācijas formu, ko stimulē, virza, vada vai kontrolē kāda trešā struktūrvienība, kas var būt oficiāla organizācija vai neatkarīga regulatīva iestāde, kam parasti ir dotas pārraudzības, kontroles un dažos gadījumos arī sankciju pilnvaras.

3.5. Lai gan ētikas kodeksus un labas prakses kodeksus bieži vien uzskata par sinonīmiem, tie ir atsevišķi jēdzieni, kurus vajadzētu šķirt.

3.6. Abi jēdzieni attiecas uz standartu vai noteikumu kopumu, kas saistīts ar pašregulācijas vai kopregulācijas procesu, un tie apzīmē vissīkāk izstrādātos starp ieinteresētajām pusēm noslēgtā līguma noteikumu izklāstus, un to mērķis ir panākt šo standartu un to piemērošanas kārtības pārredzamību un pieejamību visām iesaistītajām pusēm.

3.7. Tomēr ētikas kodeksos tiek ievēroti to profesiju ētikas noteikumi, kuru pārstāvji saskaņā ar likumu ir tiesīgi izmantot pašregulāciju atbilstoši tam, kā tas ir noteikts valsts tiesību aktos vai starptautiskos noteikumos, kuri nosaka šo brīvo profesiju (ārstu, advokātu, žurnālistu u. c.) darbību.

3.8. Šajā gadījumā labas prakses kodeksi drīzāk apzīmē pašregulācijas vai kopregulācijas standartu kopumu šā atzinuma nozīmē.

#### 4. Pašreizējais Eiropas pašregulācijas un kopregulācijas tiesiskais regulējums

##### A) Jēdzieni, kurus ietver koncepcijas “labāks likumdošanas process”, “lietpratīgs regulējums” un “vienkāršošana”

4.1. ES līmenī tikai pēc Lisabonas Eiropadomes, kas notika 2002. gada martā, Eiropas Komisija nāca klajā ar iniciatīvu, kas pazīstama ar nosaukumu “Labāks likumdošanas process” un balstīta uz 2002. gada jūnija “Rīcības plānu labākam likumdošanas procesam Eiropas līmenī”<sup>(2)</sup>, kam sekoja nozīmīgs iestāžu nolīgums “Labāks likumdošanas process”, kas tika noslēgts starp Eiropas Parlamentu, Padomi un Komisiju<sup>(3)</sup>.

4.2. “Labāks likumdošanas process” un, ja iespējams, “mazāk tiesību aktu” vienmēr ir bijis viens no vienotā tirgus politikas mērķiem<sup>(4)</sup>, un komiteja tam ir paudusi skaidru atbalstu vairākos atzinumos<sup>(5)</sup>, tiekdams atrast veidus, kā likumdošanas sistēmu padarīt draudzīgāku un saprotamāku uzņēmumiem, darba ņēmējiem, patērētājiem un pilsoniskās sabiedrības organizācijām.

4.3. EESK ir bijusi iespēja sīki un detalizēti paust savu viedokli par šiem tematiem, ne vien reaģējot uz Komisijas priekšlikumiem, bet arī ierosinot savas novatoriskas iniciatīvas, kas izklāstītas, piemēram, atzinumā “Proaktīva tiesiskā pieeja: solis tuvāk labākam tiesiskajam regulējumam ES līmenī”<sup>(6)</sup>.

##### B) Pašregulācijas un kopregulācijas vieta pašreizējā Eiropas Savienības tiesiskajā regulējumā

4.4. Abstrahējoties no iepriekšminētā Iestāžu nolīguma “Labāks likumdošanas process”, jāatzīst, ka pašregulācijas un kopregulācijas jautājums iepriekšminētajos<sup>(7)</sup> Komisijas paziņojumos un tās problemātisko tematu lokā minēts samērā reti.

4.5. Jāuzsver daži svarīgi šā dokumenta aspekti:

- a) atkārtoti uzdots jautājums par LES 5. pantā un 2. protokolā iekļauto subsidiaritātes un proporcionālītātes principu interpretāciju – atkarībā no tiem ir jāizskata pašregulācijas un kopregulācijas mehānismu iespēja;
- b) šo mehānismu regulējums programmās “Labāks likumdošanas process” ir virzīts uz principu “labākam likumdošanas procesam – mazāk likumdošanas”;
- c) skaidrs šķērsums starp jebkuru no šiem mehānismiem un atvērto koordinācijas metodi, kuras piemērošanas jomas ir norādītas LESD 6. pantā;
- d) skaidrs šķērsums arī starp šiem mehānismiem un to, ko parasti sauc par “ieteikuma tiesībām” (*soft law*)<sup>(8)</sup> – sagatavošanās vai informatīvajām darbībām (piemēram, baltās un zaļās grāmatas, rīcības plāni un programmas), interpretējošiem dokumentiem, piemēram, *de minimis* paziņojums konkurences tiesību jomā<sup>(9)</sup>, secinājumiem, deklarācijām, rezolūcijām un, visbeidzot, ieteikumiem un atzinumiem, kas paredzēti LESD 288. pantā<sup>(10)</sup>.

<sup>(2)</sup> Baltā grāmata par Eiropas pārvaldību, COM(2001) 428 final (OV C 287, 12.10.2001.), un paziņojumi par tematu “Labāks likumdošanas process”, COM(2002) 275, 276, 277 un 278 final (2002. gada 5. jūnijs).

<sup>(3)</sup> Šā jautājuma saistībā sk. šādas interesantas publikācijas: Linda A. J. Senden. *Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet* (Electronic Journal of Comparative Law, Vol 9, 2005. gada 1. janvāris) un *Soft Law and its implications for institutional balance in the EC* (Utrecht Law Review, IGITUR, Vol 1, n°2, 2005. gada decembris, 79. lpp.).

<sup>(4)</sup> Šajā saistībā jāatceras projekts SLIM (Simpler Legislation for the Internal Market – iekšējā tirgus tiesību aktu vienkāršošana) (COM(96) 559 final un COM(2000) 104).

<sup>(5)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

<sup>(6)</sup> OV C 175, 28.7.2009., 26. lpp.

<sup>(7)</sup> Tas attiecas uz regulārajiem ikgadējiem ziņojumiem par ES tiesību piemērošanas kontroli, dažādiem ziņojumiem par tiesiskā regulējuma vienkāršošanas stratēģiju un bieži veiktajiem programmas “Labāks likumdošanas process” Eiropas Savienībā stratēģiskajiem novērtējumiem. Kā izņēmums noteikti jāpiemin Komisijas dokumentā “Pirmais progresa ziņojums par normatīvās vides vienkāršošanas stratēģiju” iekļautās norādes, COM(2006) 690 final (2006. gada 14. novembris).

<sup>(8)</sup> Sk. definīciju Linda Senden publikācijā *Soft Law and its implications for institutional balance in the EC* (Utrecht Law Review, IGITUR, Vol 1, n°2, 2005. gada decembris, 79. lpp.).

<sup>(9)</sup> Dok. COM(2014) 4136 final, 25.6.2014.

<sup>(10)</sup> Komisija atsaucas nevis uz pašregulāciju vai kopregulāciju, bet uz šāda veida instrumentiem, piemēram, savā paziņojumā *Tax policy in the European Union – priorities for the years ahead* (COM(2001) 260 final, OV C 284, 10.10.2001., 6. lpp.), īpaši 4.3. punktā.

4.6. Tomēr, ņemot vērā šā nolīguma būtību, tas ir kļuvis tikai par starpiestāžu saistībām un nav radījis nekādas juridiskas saistības pret trešām pusēm<sup>(11)</sup>. Turklāt attiecībā uz pašregulāciju Komisija uzskata, ka ES iestādēm nevajadzētu iejaukties ar šīm brīvprātīgajām iniciatīvām<sup>(12)</sup>, bet pārbaudīt tikai šīs prakses atbilstību Līguma noteikumiem.

4.7. Attiecībā uz kopregulāciju, kurai Iestāžu nolīgumā acīmredzami ir dota priekšroka, iestādes apņemas veicināt ieinteresēto pušu vienošanos, nosakot regulējumu ar leģislatīvu aktu palīdzību, vērtējot to atbilstību leģislatīviem pamataktiem un tiem tiesiskajiem noteikumiem, kas dod iespēju tos izstrādāt, kā arī kontrolējot to piemērošanu. Tomēr šī vēlme ir īstenojusies tikai kādos desmit gadījumos<sup>(13)</sup>.

4.8. Abos šajos gadījumos **Iestāžu nolīgumā nav reāli definēts tiesiskais regulējums šo mehānismu izmantošanai ES līmenī**, izņemot to, kas attiecas uz:

- a) to pārredzamības garantiju;
- b) to nepiemērošanu, ja tas skar pamattiesības vai svarīgas politiskas izvēles; vai
- c) tajos gadījumos, kad noteikumi ir jāpiemēro vienādi visās dalībvalstīs.

4.9. **Eiropas Parlamentā** līdztekus jau minētajam Konstitucionālo jautājumu komitejas ziņojumam par Iestāžu nolīguma "Labāks likumdošanas process" noslēgšanu starp Eiropas Parlamentu, Padomi un Komisiju<sup>(14)</sup> šis jautājums ir bijis uzmanības centrā vairākās rezolūcijās.

4.10. **EESK** daudzos atzinumos ir norādījusi gan uz priekšrocībām, gan trūkumiem, kā arī precīziem un skaidri definētiem mērķiem pašregulācijas un kopregulācijas izmantošanā<sup>(15)</sup>. Tās pamatdomu iespējams apkopot šādi:

- a) pašregulācijai ir jāatbilst likumam, uz kuru tai jāvar balstīties; ir jābūt iespējai to īstenot, pārbaudīt un kontrolēt; tai ir jābūt arī efektīvai un jāpiedāvā skaidri apelācijas ceļi, īpaši pārrobežu līmenī;
- b) kopregulācija saista normatīvo aktu īpašības, precīzāk – no paredzamības un saistošā rakstura viedokļa, ar elastīgāko pašregulācijas sistēmu. Kopregulācijas jomā problēma ir definēt, uzturēt un aizsargāt politiskos mērķus, vienlaikus paredzot lielāku elastīgumu regulējumā;
- c) demokrātiskas politikas ietvaros privātai regulācijai principā būtu jāatspoguļo attīstība vai publiskā regulējuma piemērošana, dažās jomās tā jāaizstāj, tostarp attiecībā uz nerakstītiem noteikumiem, kas cēlušies no paražām vai iekšējiem noteikumiem, kuru ievērošanu likumdevējs un publiskā vara vēlas panākt eksplicīti vai implicīti kā, piemēram, dažu profesiju ētikas kodeksus;

<sup>(11)</sup> Linda Senden to labi paskaidro jau pieminētajā publikācijā *Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet*, kurā norādīts: "As regards the Interinstitutional Agreement on better law-making, its having at least binding force inter partes can be defended on the basis of two arguments. Firstly, it contains a number of rather compelling terms ("agree", "will"), which can be said to express the intention of the institutions to enter into a binding commitment. A confirmation of this intention can also be seen in its points 37 and 38 on the implementation and monitoring of the Agreement, providing, inter alia: "The three Institutions will take the necessary steps to ensure that their staff have the means and resources required for the proper implementation of the provisions of this Agreement" (point 38). Secondly, where "agreed acts" are specifically intended to reinforce interinstitutional cooperation such as the Interinstitutional Agreement at issue here, it can be argued that there is a specific duty of cooperation which in conjunction with the duty of sincere cooperation laid down in Article 10 EC may actually lead to the conclusion that such an agreed act must be considered binding upon the concluding parties."

<sup>(12)</sup> Kā tas skaidri apliecināts Komisijas 2002. gada rīcības plānā (COM(2002) 278 final, 11. lpp.): "Atšķirībā no kopregulācijas pašregulācijas gadījumā leģislatīvs akts nav vajadzīgs obligāti."

<sup>(13)</sup> Jāuzsver:

- a) Padomes un Padomē sanākušo dalībvalstu valdību pārstāvju 1997. gada 1. decembra rezolūcija par rīcības kodeksu uzņēmējdarbības nodokļu jomā; un
- b) regula par rīcības kodeksu datorizētām rezervēšanas sistēmām (COM(2009) 709 final). Vairāk piemēru šeit: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32859>

<sup>(14)</sup> Referente: *Monica Frassonni* (A5-0313/2003, 2003. gada 25. septembris).

<sup>(15)</sup> Īpaša uzmanība jāvelti nostājai, ko EESK aizstāvējusi, piemēram, šādos atzinumos:

- OV C 14, 16.1.2001., 1. lpp., *Simplifying rules in the single market (SMO)*,
- OV C 48, 21.2.2002., 130. lpp., *Simplification* (atzinuma papildinājums),
- OV C 112, 30.4.2004., 4. lpp.,
- OV C 255, 14.10.2005., 22. lpp., "Vienotā tirgus prioritātes 2005.–2010. gadam",
- OV C 24, 31.1.2006., 52. lpp. "ES tiesību aktu ieviešanas un izpildes uzlabošana", un jo īpaši 2005. gada 24. janvāra informatīvajā ziņojumā.

- d) kopregulācijas un pašregulācijas rezultāti ir atkarīgi no vairākiem faktoriem: izpratnes par vispārēju nozīmi, sistēmas pārredzamības, tās dalībnieku reprezentativitātes un spējam, novērtējuma un uzraudzības mehānismu esamības un pārraudzības efektivitātes, ko vajadzības gadījumā papildina sankcijas, kā arī no iesaistīto pušu un publiskās pārvaldes iestāžu, un plašākas sabiedrības vēlmes sadarboties;
- e) kopregulācijai un pašregulācijai ir daudzas priekšrocības: vienotā tirgus šķēršļu likvidēšana, noteikumu vienkāršošana, piemērošanas elastība un ātrums, likumdošanas sistēmu atslogošana un dalībnieku līdzatbildība;
- f) tām ir arī robežas, kuras galvenokārt atkarīgas no pārraudzības un sankciju efektivitātes, no pārliecības, vai visas puses ir apņēmušās ievērot saskaņotos noteikumus, kā arī no tā, vai tās ir perfekti saderīgas ar visiem pastāvošajiem tiesiskajiem noteikumiem un prasībām, kas saistītas ar adekvātu tiesisko regulējumu jomās, kuras saistītas ar veselību, drošību un vispārējas nozīmes pakalpojumiem.

## 5. Regulācijas, pašregulācijas un kopregulācijas loma: definīcija un juridiskais pamats

### a) Juridiskā pamata nepieciešamība

5.1. Konstitūtvajā dokumentā Eiropas Savienība definēta kā tiesiska kopiena, kas atspoguļo labi zināmo tiesiskuma jēdzienu. Tiesiskā kopienā jebkuras normas derīgums, neraugoties uz tās būtību, ir atkarīgs no pilnvarojosa juridiska noteikuma, kas jau sākumā ir iekļauts tiesību pamataktā un pēc tam pārņemts dažādos likumu piramīdas tiesību aktos.

5.2. ES konstitūtvā dokumentu pašlaik veido LES un LESD līgumi, kuriem ir vienāds juridiskais spēks (LES 1. panta trešā daļa), un Eiropas Savienības Pamattiesību harta, kas nu jau ir neatņemama tā sastāvdaļa, un tai ir tāds pats juridiskais spēks (LES 6. pants). Jebkura ES tiesību aktu kopuma noteikuma pamatā (juridiskais pamats) ir jābūt vienam no šā konstitūtvā akta noteikumiem, neraugoties uz to, vai runa ir par tiešas likumdošanas kompetences piešķiršanu vai par šīs kompetences deleģēšanu (deleģētie akti un īstenošanas akti, uz kuriem attiecas LESD 290. un 291. pants).

5.3. Kompetences, kas Līgumā atzītas Eiropas Savienībai, ir vienīgi tās, ko tai devušas dalībvalstis atbilstoši kompetences piešķiršanas principam (LES 4. panta 1. punkts un 5. panta 2. punkts), un tās var būt ekskluzīva rakstura vai kopīgas ar dalībvalstīm (LESD 2. panta 1. un 2. punkts), vai arī ierobežotas gan attiecībā uz to interpretēšanu, gan piemērošanu saskaņā ar subsidiaritātes un proporcionalitātes principu (LES 5. panta 3. un 4. punkts).

5.4. ES savas likumdošanas pilnvaras var deleģēt tikai tad, ja tai dota skaidra atļauja to darīt, un tā var deleģēt tikai tās pilnvaras, kas tai ir piešķirtas (LES 13. panta 2. punkts).

5.5. Tādējādi tikmēr, kamēr ES iestāžu (Padome, Eiropas Parlaments un Komisija) atzītu ES legīslatīvai kompetencei alternatīvu telpu būs iespējams izprast tikai kā tai piešķirto kompetenču "deleģēšanu", šķiet svarīgi, lai šī deleģēšanas iespēja, lai to būtu iespējams apstiprināt kā "Kopienas tiesisko regulējumu", būtu skaidri paredzēta konstitūtvajos aktos, savukārt tās īstenošanas un piemērošanas kārtību, kā arī saistītās prasības ir iespējams atstāt sekundāro tiesību aktu kontrolē.

5.6. Taču nav iespējams atrast tādu juridisko pamatu, kas būtu eksplicīti vai implicīti iekļauts kaut kur kādā no šiem konstitūtvajiem aktiem (tostarp arī ne Pamattiesību hartā), nedz arī plaši interpretējot LES 11. pantu.

5.7. Visbeidzot, Iestāžu nolīgums kā tāds nav Kopienas tiesību avots, turklāt tas neatļauj ar saistošu spēku pret trešām pusēm jebkādu kompetenču deleģēšanu, uz kuru gan norāda šajā nolīgumā dotais definējums tam, ka "ir lietderīgi (..) tajos gadījumos, kad EK līgumā nav noteikta kāda juridiska instrumenta obligāta izmantošana, izmantot **alternatīvus** regulācijas līdzekļus" (16. punkts).

5.8. Neraugoties uz dažādos juridiskos instrumentos iecerēto sekundāro aktu legītimāciju un vairāk vai mazāk detalizēto to principu un nosacījumu definīciju, kas jāpiemēro šādiem mehānismiem, lai tos ES līmenī varētu atzīt ar likumdošanas pilnvarām apveltītas iestādes, trūkst **juridiska pilnvarojosa noteikuma, kas dod iespēju šīm iestādēm atteikties no to likumdošanas pilnvarām un tās deleģēt šiem mehānismiem kā Līgumos noteiktiem Kopienas regulācijas instrumentiem legītimu alternatīvu.**

#### b) **Specifisks instruments pašregulācijas un kopregulācijas definēšanai**

5.9. Viss mainās, ja šos mehānismus neuzskata par ES likumdošanas pilnvaru alternatīvu, bet drīzāk par **šīs likumdošanas papildinājumu vai aizstājēju iepriekš noteikta un, nodrošinot pārredzamību, definēta tiesiskā regulējuma ietvaros.**

5.10. Tādējādi EESK uzskata, ka šis regulējums būtu jādefinē vispārīgi, pamatojoties uz Līgumiem un Pamattiesību hartu, un ka to nedrīkst ļaut interpretēt katrā gadījumā atsevišķi katrā sekundārā vai atvasinātā tiesību akta vajadzībām.

5.11. Šai definīcijai ir jābūt ietvertai **īpašā iestāžu nolīgumā, kas ir saistošs LESD 295. panta izpratnē** un kura piemērošanu var kontrolēt Tiesa.

5.12. Papildus tam un tā kā ES ir jāpanāk, lai dalībvalstis savā valsts tiesiskajā vidē sekotu Eiropas līmenī izveidojamam modelim, pēc kura ir jādefinē pašregulācijas un kopregulācijas veidi valsts, reģionālajā vai vietējā līmenī, ir secināts, ka piemērots instruments varētu būt **ieteikums**, kurā tiktu pārņemti jaunajā Iestāžu nolīgumā definētie principi un prasības un kurā dalībvalstīm tiktu ieteikts tās pieņemt un īstenot dažādos līmeņos savā iekšējā tiesiskajā sistēmā.

5.13. Visbeidzot, EESK uzskata, ka tai jāsaņem atzinuma pieprasījums par jaunā nolīguma noteikumiem, jo EESK ir iestāde, kas pārstāv pilsonisko sabiedrību (LESD 304. pants).

#### c) **Pamata koncepciju pārdefinēšana**

5.14. Jaunajā Iestāžu nolīgumā būtu realitātei atbilstošākā veidā jāpārdefinē pašregulācijas un kopregulācijas jēdzieni, tipi un kārtība.

5.15. Patiesībā pašreizējā Iestāžu nolīgumā iekļautās kopregulācijas un pašregulācijas koncepcijas neatbilst nevienam doktrīnas atzītam jēdzienam, turklāt tajās nav precīzi nošķirtas abas sistēmas, ņemot vērā atšķirības starp tām juridiskajām sistēmām, kurām tās ir pakārtotas.

5.16. Turklāt realitāti nav iespējams aptvert ar šiem diviem Iestāžu nolīgumā iekļautajiem tiptiem, jo ārpus tiem paliek, piemēram, situācijas, kurās noteikti režīmi veidojas, apvienojot ieteikuma tiesības (piemēram, ieteikumus) vai privātus līgumus (piemēram, apaļā galda sarunas). Tas pats sakāms par starptautiskiem privāta regulējuma līgumiem.

5.17. Visbeidzot, Iestāžu nolīgumā nav ne runas par to lomu, kas būs jāuzņemas Eiropas Savienības regulatoriem neatkarīgas un brīvas trešās puses statusā, formulējot un apspriežot regulācijas līgumus līdzīgi tam, kā tas notiek ar dažādiem valsts līmeņa regulatoriem dažādās jomās.

#### d) **Pamatprincipi un svarīgākās prasības**

5.18. Jaunajā Iestāžu nolīgumā būs svarīgi skaidri un precīzi vispārīgi definēt to pamatprincipu un svarīgāko prasību kopumu, kam būs pakļauti pašregulācijas un kopregulācijas mehānismi, lai ES tos varētu atzīt un/vai ieteikt.

5.19. Jāuzsver, ka pašregulācijas kārtību Eiropas līmenī var ieviest ārpus Iestāžu nolīguma, balstoties uz līgumslēgšanas brīvību un biedrošanās brīvību. Šāda kārtība ir pilnībā likumīga, ja vien tā atbilst vispārējiem Savienības tiesību principiem, taču to būs iespējams atzīt Iestāžu nolīguma ietvaros tikai tad, ja tā atbildīs tajā noteiktajām prasībām.

5.20. Pašreizējā Iestāžu nolīgumā tās jau daļēji ir definētas un jau tika minētas iepriekš – tās būs jāsauglabā, lai gan būtu vēlams tās definēt precīzāk. Īpaši tas attiecas uz konstatētajiem nepiemērojāmības gadījumiem, kad uz spēles ir pamattiesības, tiek izdarīta svarīga politiska izvēle vai situācijās, kad noteikumi ir jāpiemēro visās dalībvalstīs vienādi.

5.21. Tomēr doktrīna un dažādu ekonomikas dalībnieku pieredze ir devusi iespēju izkristalizēt virkni citu principu un prasību, ko var apkopot šādi:

- a) pašregulācijai un kopregulācijai ir jāatbilst vispārējas nozīmes pieejai, nevis tikai regulējumam pakļauto struktūru interesēm;
- b) ir jāņem vērā visas normatīvās un juridiskās prasības, kas ir spēkā Eiropā, – pirmajā vietā no tām ir ES līguma, ES Pamattiesību hartas un Eiropas Cilvēktiesību konvencijas mērķi un principi. Jārūpējas arī par saderību ar starptautiskām tiesībām un starptautiskiem tirdzniecības nolīgumiem, īpaši ar PTO diktētajiem noteikumiem;
- c) kopregulācija un pašregulācija arī turpmāk būs pakļauta ES tiesu iestādēm un valstu tiesām;
- d) pārredzamībai ir jānodrošina iespēja bez grūtībām un bez atturošiem izdevumiem iegūt praktisku un visiem pieejamu informāciju, un mērķi ir jānosaka skaidrā un nepārprotamā veidā;
- e) īstenošanas pakāpju pārraudzību ir jāvar īstenot, balstoties uz objektīviem kritērijiem un ticamiem rādītājiem, ko savlaicīgi definējusi Komisija ar *ex ante* un *ex post* ietekmes novērtējumu palīdzību. Šos novērtējumus Komisija varētu sagatavot pati vai uzticēt neatkarīgiem publiskiem vai privātiem attiecīgi akreditētiem vērtētājiem;
- f) tās partneru reprezentatīvatēi ir jānodrošina pieņemto noteikumu efektīva piemērošana, kā arī uzticamība un mehānismu efektivitāte. Šai reprezentatīvatēi ir jābūt proporcionālai attiecīgās profesiju apvienības (starpprofesiju vai starpprozaru) īpatsvaram, kā arī apstiprināto noteikumu vērienam. Vajadzības gadījumā tā būtu jānovērtē no kvantitatīvā (organizācijas locekļu skaits un samērs) un jo īpaši no kvalitatīvā viedokļa (darbības kapacitāte reālos apstākļos, lai leģitimizētu pieņemtos noteikumus un panāktu to īstenošanu);
- g) iepriekšēja apspriešanās ar visām tieši iesaistītajām pusēm arī ir svarīgs elements, lai pamatotu prasību vērtību un kvalitāti, kā arī efektivitāti;
- h) lai nodrošinātu efektivitāti, pašregulācijas un kopregulācijas piemērošanas uzraudzība, novērtēšana un pārraudzība ir jāpapildina ar preventīva vai represīva (sankcijas) rakstura pasākumiem, un jo īpaši ar:
  - 1) paškontroles un pašdisciplīnas mehānismiem, kas ietver *ex ante* <sup>(16)</sup> ietekmes novērtējumus;
  - 2) datubāzēm, kas dod iespēju uzlabot pārraudzības efektivitāti <sup>(17)</sup>;
  - 3) vienošanos par sertifikāciju, piešķirot atsauces zīmi vai marķējumu <sup>(18)</sup>;
  - 4) valstu kodeksu pieņemšanu, piemērojot Eiropas rīcības kodeksu <sup>(19)</sup>;

<sup>(16)</sup> Kā piemēru var minēt:  
Eiropas apvienības EFCA ieviesto paškontroles mehānismu, kura uzdevums ir sekot līdzi inženierijas un konsultāciju uzņēmumu 1992. gada rīcības kodeksa piemērošanai;  
saistošos noteikumus, kas paredzēti Eiropas Advokātu apvienības CCBE 1988. gadā pieņemtajā Eiropas Savienības advokātu ētikas kodeksā;  
īpašumu administratoru rīcības kodeksā paredzēto disciplināro palātu, kuras mērķis ir uzraudzīt tā piemērošanu un vajadzības gadījumā noteikt sankcijas: aizrādījumu, rājienu un izslēgšanas priekšlikumu;  
1992. gadā izveidotā Eiropas Reklāmas standartu alianse (EASA), kuras uzdevums ir stimulēt un koordinēt reklāmas nozares pašregulāciju;  
uzraudzība, ko īsteno BDI (*Bundesverband der Deutschen Industrie*), lai kontrolētu, vai atbilstoši Kioto konvencijai tiek pareizi piemēroti 1995. gadā Berlīnē starp valdību un uzņēmumiem noslēgtais līgums par CO<sub>2</sub> emisiju samazināšanas nosacījumiem un uzraudzību Vācijā.

<sup>(17)</sup> Piemēram, inženieru sagatavošanas iestāžu datubāze, ko Eiropas Valstu inženieru apvienību federācija (EFANI) izveidoja 1987. gadā, piemērojot Eiropas ētikas kodeksu, kas nodrošina savstarpēju izglītības un kvalifikācijas atzīšanu. Tajā ir iekļauti 30 000 inženieru, kas piemēro šo kodeksu.

<sup>(18)</sup> Ar to domāts marķējums, ko Eiropas Apdrošināšanas komitejas locekļi ir izveidojuši, lai apliecinātu, ka tiek piemērots Eiropas kodekss par labu uzvedību internetā, vai arī drošības marķējums, kas paredzēts tiešsaistes tirdzniecībai, kurš pieņemts, sekojot tālpārdošanas rīcības kodeksam.

<sup>(19)</sup> Šis ir Eiropas Tiesās tirdzniecības apvienību federācijas pieņemtā 1995. gadā un 2004. gadā grozītā Eiropas rīcības kodeksa piemērošanas gadījums.



- 5) tehnisku specifikāciju izstrādi paralēli tiesiskiem noteikumiem <sup>(20)</sup>;
  - 6) operatīvu piemērošanas ceļvežu izstrādi <sup>(21)</sup>;
  - 7) tādas sankciju sistēmas izveidi, kas ietver finansiāla rakstura (naudassodus) vai citādu pasākumus, piemēram, izslēgšanu vai akreditācijas atņemšanu;
- i) visbeidzot, ir jābūt iespējai pašregulācijas un kopregulācijas mehānismus periodiski pārskatīt un ieviest tajos izmaiņas, ņemot vērā to parakstītāju stāvokļa, likumdošanas vai vēlmju maiņu.

5.22. Rūpīgi ņemot vērā tiesiskās noteiktības un elastīguma jautājumus, Komisijai būs arī jāpauž viedoklis par šos mehānismus strukturējošo elementu varbūtēju iekļaušanu Iestāžu nolīguma tekstā vai ar līdzvērtīgu juridisku spēku apveltītā pielikumā, kuru būtu iespējams vieglāk atjaunināt, protams, ievērojot nosacījumu, ka ir jāapspriežas ar visām iesaistītajām pusēm.

5.23. Šī vispārēja rakstura definīcija nedrīkst būt pretrunā iespējai, kas skaidri būs jāiekļauj Iestāžu nolīgumā, ka katram leģislatīvajam instrumentam, kas paredz šādu mehānismu izmantošanu, varētu izstrādāt savus nosacījumus un prasības, kas īpaši piemērotas konkrētajai nozarei. Kā piemēru tam var minēt to, kas jau izdarīts dažādās regulās un direktīvās, kurās ir atsauce uz to.

#### e) Svarīgākās piemērošanas jomas

5.24. Principā EESK skatījumā nav tādu nozaru, kas būtu kopumā jāizslēdz.

5.25. EESK tomēr pieļauj, ka ir tādas nozares, kam konjunktūras iemeslu dēļ ir jāpiemēro lielākas garantijas vai kurās pašregulācijas un kopregulācijas izmantošanas noteikumi un nosacījumi ir jānosaka precīzāk. Jo īpaši tas attiecas uz finanšu pakalpojumiem, publiskajiem un vispārējas nozīmes pakalpojumiem un dažām jomām, kas, lai gan tās tieši neatbilst pamattiesību satura definīcijai, ir saistītas ar to īstenošanas kārtību; tas, piemēram, attiecas uz patērētāju tiesībām, kā minēts dažādos EESK atzinumos.

5.26. Īpaši jāizceļ tās jomas, kuras ir saistītas ar pārvaldību un uzņēmumu sociālo atbildību, kā arī ar ekonomiskajām attiecībām.

5.27. Tāpēc atzinību ir pelnījušas dažas nesenas Komisijas iniciatīvas, piemēram, CoP platforma (*Pilot Community of Practice for better self and co-regulation*), kas balstīta uz Komisijas paziņojumu par korporatīvo sociālo atbildību <sup>(22)</sup>, atbalsts līgumam starp galvenajiem tīmekļa uzņēmumiem par drošāku internetu, kā arī – piemēra nolūkā – iniciatīvas, kas saistītas ar direktīvu par elektronisko tirdzniecību <sup>(23)</sup>, vai tās, kas ir saistītas ar dažādiem ES instrumentiem, kuri uz to attiecas.

#### f) Priekšrocības un problēmas

5.28. Pašregulācijas un kopregulācijas mehānismu izmantošanas priekšrocības jau ir minētas iepriekšējos EESK atzinumos. Rezumējot tās ir šādas: “šķēršļu novēršana vienotajā tirgū, noteikumu vienkāršošana, ieviešanas fleksibilitāte un ātrums, likumdošanas procesa noslogotības mazināšana, dalībnieku līdzatbildība”.

5.29. Tomēr jāatceras šo mehānismu ierobežojumi, “kas ir atkarīgi no kontroles un sankciju efektivitātes un no pilnīgas saderības nosacījumiem ar visiem spēkā esošajiem noteikumiem un attiecīgās likumdošanas kopuma prasībām jomās, kas saistītas ar veselību, drošību un pakalpojumiem, kas skar vispārējās intereses” <sup>(24)</sup>.

<sup>(20)</sup> Tie ir kvantitatīvi nosacījumi par to, ka jāsamazina veļas mašīnu enerģijas patēriņš. Tos 1999. gadā pieņēmusi Eiropas Sadzīves tehnikas ražošanas padome (CECED) sadarbībā ar Eiropas Komisiju.

<sup>(21)</sup> Jāpiemin:  
— apmācības standarti, kas sagatavoti ar ceļveža palīdzību, piemērojot Eiropas konservatoru un restauratoru profesionālo noteikumu kodeksu,  
— lietotāja rokasgrāmata, kas paredzēta tiešsaistes pakalpojumu sniedzējiem un ko 2001. gadā izstrādājusi Milānas Tirdzniecības palāta ar mērķi veicināt labu praksi šajā jomā.

<sup>(22)</sup> COM(2011) 681 final.

<sup>(23)</sup> Direktīva 2000/31/EK (OV L 178, 17.7.2000., 1. lpp.).

<sup>(24)</sup> EESK 2005. gada 24. janvāra informatīvs ziņojums (INT/204) par tematu “Pašreizējais kopregulācijas un pašregulācijas stāvoklis vienotajā tirgū”.

**g) Alternatīva strīdu izšķiršana**

5.30. Ilgā un sarežģītā ceļā tapušās alternatīvās strīdu izšķiršanas sistēmas pašlaik ir pakļautas Kopienas regulējumam, kas paredzēts regulā *RLLC* (par patērētāju strīdu izšķiršanu tiešsaistē) un direktīvā *RELC* (par patērētāju strīdu alternatīvu izšķiršanu) <sup>(25)</sup>, un drīzumā tās tiks ieviestas dažādās dalībvalstīs.

5.31. Lai gan tas nav pats būtiskākais, no tīri teorētiska viedokļa pašregulācijas un kopregulācijas mehānismu ieviešanas nolūkā EESK iesaka jaunajā Iestāžu nolīgumā precizēt šo mehānismu atbilstības prasību, proti, ka tie vienmēr jāpapildina ar norādi par to potenciālo pakļautību alternatīvai ārpusstiesas strīdu izšķiršanai atbilstoši ar to saistītajiem ES instrumentiem.

**h) Eiropas Savienības iestāžu, dalībvalstu un pilsoniskās sabiedrības loma**

5.32. Īstenojot šos instrumentus, visiem likumdošanas procesa dalībniekiem ir noteikta atbildība, un būtu jāpanāk, lai viņi savus pienākumus izpilda.

5.33. Pirmkārt, Komisijai ir jāuzņemas iniciatīva un jāuzsāk sarunas ar EP un Padomi, lai pārskatītu pašreizējo Iestāžu nolīgumu atbilstoši šajā atzinumā noteiktajiem parametriem.

5.34. Par apspriežu noteikumiem ir jālūdz viedoklis pilsoniskajai sabiedrībai, un jo īpaši – EESK, savukārt pirms nolīguma galīgās redakcijas oficiālas pieņemšanas ir jāpieprasa EESK atzinums.

5.35. Dalībvalstīm ar savu parlamentu starpniecību, ievērojot pilnvaras, kas tiem ir piešķirtas Līgumos atbilstoši subsidiaritātes un proporcionālītātes principam, arī ir jāpauž savs viedoklis, un valdībām ir jāapņemas šos principus transponēt savā tiesību sistēmā.

5.36. Visbeidzot, Tiesai un valstu tiesām ir jāpiešķir pilnvaras un līdzekļi, kas nepieciešami pieņemto pasākumu likumības pārbaudei.

Briselē, 2015. gada 22. aprīlī

*Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas  
priekšsēdētājs  
Henri MALOSSE*

---

<sup>(25)</sup> Regula (ES) Nr. 524/2013 un Direktīva 2013/11/ES (OV L 165, 18.6.2013., 1. lpp. un 63. lpp.).

## PIELIKUMS

**Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinuma**

Šo specializētās nodaļas atzinuma punktu aizstāja ar pilnsapulces pieņemto grozījumu, jo par to nobalsoja vismaz viena ceturtdaļa klātesošo (Reglamenta 54. panta 4. punkts).

**5.21. punkta h) apakšpunkts:**

“lai nodrošinātu efektivitāti, pašregulācijas un kopregulācijas piemērošanas kontrole un pārraudzība ir jāpapildina ar preventīva vai represīva (sankcijas) rakstura pasākumiem, un jo īpaši ar:

- 1) paškontroles un pašdisciplīnas mehānismiem, kas ietver *ex ante* ietekmes novērtējumus;
- 2) datubāzēm, kas dod iespēju uzlabot pārraudzības efektivitāti;
- 3) vienošanos par sertifikāciju, piešķirot atsaucis zīmi vai marķējumu;
- 4) valstu kodeksu pieņemšanu, piemērojot Eiropas rīcības kodeksu;
- 5) tehnisku specifikāciju izstrādi paralēli tiesiskiem noteikumiem;
- 6) operatīvu piemērošanas ceļvežu izstrādi;
- 7) tādas sankciju sistēmas izveidi, kas ietver finansiāla rakstura (naudassodus) vai citādus pasākumus, piemēram, izslēgšanu vai akreditācijas atņemšanu;”.

**Balsojuma rezultāts**

Par: 91

Pret: 41

Atturas: 28

---