

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Samoregulácia a spoločná regulácia v legislatívnom rámci Európskej únie“

(stanovisko z vlastnej iniciatívy)

(2015/C 291/05)

Spravodajca: Jorge PEGADO LIZ

Európsky hospodársky a sociálny výbor sa 10. júla 2014 rozhodol podľa článku 29 ods. 2 rokovacieho poriadku vypracovať stanovisko na tému:

„*Samoregulácia a spoločná regulácia v legislatívnom rámci Európskej únie*“ (stanovisko z vlastnej iniciatívy).

Odborná sekcia pre jednotný trh, výrobu a spotrebu poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci prijala svoje stanovisko 31. marca 2015.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 507. plenárnom zasadnutí 22. a 23. apríla 2015 (schôdza z 22. apríla 2015) prijal 117 hlasmi za, pričom 46 členovia hlasovali proti a 9 sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

1. Závery a odporúčania

1.1. Samoregulácia a spoločná regulácia sú mechanizmy, spontánne alebo zavedené, regulácie hospodárskych a sociálnych záujmov alebo vzťahov a tiež obchodných postupov rôznych hospodárskych aktérov (zainteresovaných strán).

1.2. Mali by sa považovať za dôležité dopĺňujúce alebo dodatočné nástroje, ale nie za alternatívu záväzných právnych predpisov (*hard law*), okrem prípadov, keď v rámci „základných noriem“ existuje vhodný právny základ, ktorý to umožňuje.

1.3. Takýto právny základ, ktorý by to umožňoval, chýba tak v zmluvách EÚ, ako aj v ústavách členských štátov.

1.4. Aby boli platným a uznaným nástrojom regulácie v ktoromkoľvek právnom systéme, ich súlad alebo rozsah pôsobnosti musia byť definované jednoznačnými a jasnými záväznými právnymi predpismi, ktoré sú súdne vymáhateľné buď na národnej, alebo európskej úrovni, pričom sa musí rešpektovať povaha týchto nástrojov, najmä dobrovoľný súhlas zúčastnených strán.

1.5. Tieto predpisy musia jasne stanovovať parametre ich uznávania, zásady, ktorými sa majú riadiť, a ich obmedzenia ako doplnkový nástroj regulácie príslušného právneho poriadku.

1.6. Medzi takéto všeobecné zásady, ktoré sa uplatňujú tak na samoreguláciu, ako aj na spoločnú reguláciu, bez ohľadu na oblasti, v ktorých sa rozvíjajú, a bez toho, aby boli dotknuté osobitné požiadavky prispôbované na osobitné prípady, by sa mal zaradiť najmä:

- a) súlad s právom EÚ a medzinárodným právom vrátane medzinárodných obchodných dohôd;
- b) transparentnosť a otvorenosť;
- c) reprezentatívnosť zainteresovaných strán;
- d) predbežné konzultácie s priamo zainteresovanými stranami;
- e) prínos pre všeobecný záujem;
- f) neuplatniteľnosť:

— ak to bude mať vplyv na definíciu základných práv,

— alebo v situáciách, v ktorých sa pravidlá musia uplatniť rovnako vo všetkých členských štátoch;

- g) podliehanie kontrole európskych a vnútroštátnych súdnych orgánov;
- h) monitorovanie stupňa realizácie a úspešnosti podľa objektívnych kritérií a spoľahlivých ukazovateľov, ktoré budú vopred definované a špecifikované podľa sektorov a cieľov;
- i) kontrola a monitorovanie ich uplatňovania prostredníctvom preventívnych alebo represívnych opatrení ako záruka ich účinnosti;
- j) zavedenie systému peňažných sankcií (pokút) alebo iných sankcií, ako je vylúčenie alebo zrušenie akreditácie zainteresovaných strán;
- k) umožnenie pravidelnej revízie vzhľadom na vývoj situácie, legislatívy a zámery signatárov;
- l) jasné označenie zdrojov financovania.

1.7. Na úrovni EÚ je medziinštitucionálna dohoda významným krokom v rámci definovania rozsahu samoregulácie a spoločnej regulácie.

1.8. Jej revízia by mala:

- a) určiť záväzný právny rámec;
- b) upraviť štruktúru medziinštitucionálnej dohody ako špecifického nástroja v zmysle článku 295 ZFEÚ;
- c) preformulovať definíciu základných pojmov v súlade s najnovšími usmerneniami právnej náuky, ktoré odlišujú samoreguláciu od spoločnej regulácie a uznávajú prechodné formy, ako sú tie, ktoré sa prezentovali v odporúčaní a oznámení EÚ;
- d) jasne stanoviť, že súvisiace spory budú môcť podliehať mimosúdny alternatívnym systémom riešenia sporov.

1.9. EHSV sa zároveň nazdáva, že táto dohoda by mohla byť vhodne doplnená odporúčaním určeným členským štátom, ktoré by ich nabádalo, aby na národnej úrovni prijali rovnaké zásady a parametre.

1.10. EHSV vyzýva Komisiu, EP, Radu a členské štáty, aby uprednostnili revíziu medziinštitucionálnej dohody podľa návrhov predložených v tomto stanovisku a aby požiadali výbor o stanovisko v priebehu tejto revízie.

2. Úvod: návrh

2.1. V mnohých oblastiach a vo viacerých národných a medzinárodných ustanovizniach sa samoregulácia a spoločná regulácia už dávno považujú za nástroje, ktoré dopĺňajú a kompletizujú externé predpisy a sú nevyhnutné na zabezpečenie vhodného regulačného rámca rôznych hospodárskych a sociálnych aktivít.

2.2. Na úrovni EÚ sa práve EHSV, hlavne prostredníctvom svojho Strediska na monitorovanie jednotného trhu, najviac usiloval definovať a zhodnotiť úlohu samoregulácie a spoločnej regulácie, čomu sa venoval v nespočetných stanoviskách, najmä odbornej sekcii INT⁽¹⁾. Ako dôkaz jeho činnosti treba uviesť databázu údajov o samoregulácii a spoločnej regulácii, ktorú EHSV vytvoril v rámci SMJT v marci 2008 a ktorú aktualizuje rôznymi skúsenosťami v tejto oblasti na európskej a národnej úrovni.

2.3. Témou sa medzitým na akademickej úrovni zaoberali významní profesori, a to najmä v oblasti zmluvného práva, riadenia podnikov, sociálnej zodpovednosti, internetu, elektronického obchodu, bezpečnosti výrobkov, profesionálnych služieb, životného prostredia, reklamy a audiovizuálnych služieb na vnútornom trhu.

2.4. Preukázateľne však chýba politicko-legislatívna reflexia, na základe ktorej by sa jasne definoval právny základ, ktorým by sa mali riadiť tieto nástroje na úrovni EÚ, spresnila ich právna povaha, stanovili podmienky ich platnosti, určili oblasti uplatňovania, objasnili vzťahy so záväznou reguláciou a určili ich obmedzenia, a to jednotným, koherentným a harmonizovaným spôsobom.

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

3. Pojmy a základné definície

3.1. Závazná alebo priama regulácia (*straight regulation*) sa vo všeobecnosti chápe ako súbor noriem vytvorených štátmi, čiže na štátnom a vládnom základe vychádzajúcich z tradičných systémov demokracie národných štátov a ich zástupcov v nadnárodných inštitúciách, ktoré vzišli z demokratických volieb, ako sú zákony Kongresu USA a nariadenia a smernice Európskej únie. Práve to spoločne charakterizuje všetky právne predpisy v širokom zmysle, ktoré vydáva zákonodarná alebo v odôvodnenom prípade výkonná moc delegovaním. Ich ustanovenia sprevádzajú donucovacie prostriedky, ktoré majú v prípade potreby zabezpečiť ich dodržiavanie donútením, ako aj občianskoprávne alebo trestnoprávne opatrenia, ktorými sa udeľujú sankcie za ich neplnenie (*hard law*).

3.2. Pokiaľ ide o samoreguláciu, ktorej koncepcia má pôvod v behaviorálnej psychológii, a jej uplatnenie v oblasti hospodárstva, vo všeobecnosti dochádza k tomu, že samotné hospodárske subjekty prijímajú určité pravidlá správania medzi sebou alebo vo vzťahu k tretím stranám na trhu a v spoločnosti a ich plnenie je dohodnuté medzi nimi bez uplatnenia externých donucovacích mechanizmov.

3.3. V rámci právnej vedy sa vyvinul celý rad typov samoregulácie na základe rôznych viac či menej vedeckých kritérií klasifikácie, medzi ktoré patrí:

- a) pôvodná alebo delegovaná samoregulácia, ktorá sa v závislosti od formulácie predpisov realizuje viazanosťou na základe vlastného rozhodnutia zainteresovaných strán (nazývaná aj „súkromná samoregulácia“), alebo existuje nadradený orgán (štát, regulačné a sektorové orgány, Európska únia), ktorý stanovuje určité záväzné monitorovacie parametre (nazvaná aj „verejná samoregulácia“);
- b) právna, zvyková alebo judikatúrna samoregulácia, ktorej zdrojom je právo, najmä ústavné alebo nadnárodné (napr. právo Európskej únie), tradičné postupy a zvyky na trhu, dnes nazývané „osvedčené postupy“, alebo súbor súdnych rozhodnutí;
- c) národná alebo nadnárodná samoregulácia (nazývaná aj „nadnárodná súkromná regulácia“), ktorá sa v závislosti od oblasti pôsobnosti týka buď iba domácich záležitostí, alebo vyplýva z dohôd, ktoré podpísali súkromné subjekty, podniky, mimovládne organizácie, nezávislí experti, ktorí určujú technické normy, v spolupráci s medzinárodnými alebo medzivládnyimi organizáciami.

3.4. A napokon spoločná regulácia, ktorá sa vo všeobecnosti chápe ako forma regulácie zainteresovaných strán, ktorú vykonáva, usmerňuje, riadi alebo kontroluje tretia strana, ktorou je buď úradný orgán, alebo nezávislý regulačný orgán, zvyčajne s dozornými a kontrolnými právomocami a v niektorých prípadoch s právomocou ukladať sankcie.

3.5. Etický kódex a kódex osvedčených postupov sa síce často považujú za synonymá, no vyjadrujú dva rozdielne pojmy, ktoré treba rozlišovať.

3.6. Oba pojmy vyjadrujú myšlienku súboru noriem alebo pravidiel vyplývajúcich z postupov samoregulácie alebo spoločnej regulácie a predstavujú najvhodnejšiu formu, ako prispôbiť dohodu medzi zainteresovanými stranami týmto normám, pričom ich cieľom je dosiahnuť transparentnosť a dostupnosť celého súboru týchto noriem a spôsobu ich uplatňovania pre všetky zainteresované strany.

3.7. Etické kódexy sa týkajú deontologických noriem pre výkon určitých povolání, pri ktorých majú osoby vykonávajúce tieto povolania zákonnú právomoc samoregulácie, a to v rámci, ktorý pre ne stanovujú vnútroštátne právne predpisy alebo medzinárodné normy regulujúce výkon slobodných povolání (lekári, advokáti, novinári atď.).

3.8. Kódexy osvedčených postupov označujú skôr súbor noriem samoregulácie alebo spoločnej regulácie v zmysle tohto stanoviska.

4. Súčasný európsky právny rámec samoregulácie a spoločnej regulácie

A. Pojmy „lepšia právna úprava“, „inteligentná regulácia“ a „zjednodušenie“

4.1. Na úrovni EÚ Komisia až na zasadnutí Európskej rady v Lisabone v marci 2002 prevzala iniciatívu všeobecne známu pod názvom „lepšia právna regulácia“ („Better Regulation“) na základe akčného plánu na zlepšenie regulácie na európskej úrovni z júna 2002 ⁽²⁾, na ktorú nadviazala významná Medziinštitucionálna dohoda o lepšej tvorbe práva medzi Európskym parlamentom, Radou a Komisiou ⁽³⁾.

4.2. Lepšia a podľa možnosti menej objemná právna úprava bola vždy jedným z cieľov politiky jednotného trhu ⁽⁴⁾, pričom EHSV ju podporil vo viacerých stanoviskách ⁽⁵⁾ so zámerom nájsť čo najlepšie spôsoby, akými by sa právne prostredie stalo priaznivejším a zrozumiteľnejším pre podniky, pracovníkov, spotrebiteľov a organizácie občianskej spoločnosti.

4.3. EHSV už mal príležitosť podrobne a dôsledne sa vyjadriť k tejto téme, a to nielen v reakcii na návrhy Komisie, ale predložil aj vlastné a inovatívne iniciatívy, ako je napríklad Proaktívny prístup k právu: ďalší krok k lepšej právnej úprave na úrovni EÚ ⁽⁶⁾.

B. Postavenie samoregulácie a spoločnej regulácie v súčasnom právnom rámci EÚ

4.4. Treba uznať, že okrem spomenutej Medziinštitucionálnej dohody o lepšej tvorbe práva bola otázka samoregulácie a spoločnej regulácie relatívne vynechaná z vyššie uvedených iniciatív a úsilia Komisie ⁽⁷⁾.

4.5. Treba vyzdvihnúť niekoľko dôležitých aspektov tohto textu:

- a) opätovné otvorenie otázky interpretácie zásad subsidiarity a proporcionality, ktoré sú v súčasnosti uvedené v článku 5 Zmluvy o EÚ a v jej protokole č. 2 a na základe ktorých sa musí zväziť využívanie mechanizmov samoregulácie a spoločnej regulácie;
- b) začlenenie týchto mechanizmov do rámca programov lepšej právnej úpravy zameraných na prijímanie menšieho počtu kvalitnejších predpisov;
- c) jasné odlíšenie všetkých týchto mechanizmov od otvorenej metódy koordinácie (OMK), ktorej oblasti pôsobnosti sú špecifikované v článku 6 ZFEÚ;
- d) rovnako aj jasné odlišovanie týchto mechanizmov od postupov, ktoré sa zvyčajne nazývajú *soft law* ⁽⁸⁾, ako sú prípravné alebo informačné akty (napr. biele a zelené knihy, akčné plány a programy), výkladové akty, ako napríklad oznámenie *de minimis* v oblasti právnych predpisov týkajúcich sa hospodárskej súťaže ⁽⁹⁾, a tiež závery, uznesenia, odporúčania a stanoviská, ako stanovuje článok 288 ZFEÚ ⁽¹⁰⁾.

⁽²⁾ Biela kniha o európskom riadení, COM(2001) 428 final (Ú. v. ES 287, 12.10.2001), a oznámenia o lepšej tvorbe právnych predpisov, COM(2002) 275, 276, 277 a 278 final, 5. júna 2002.

⁽³⁾ K tejto otázke je dobré pozrieť si články Lindy A. J. Senden: *Soft Law, Self Regulation a Co-regulation in European Law: Where Do They Meet?* (v *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 9, 1. január 2005) a „Soft Law and its implications for institutional balance in the EC“ (v *Utrecht Law Review*, IGITUR, Vol. 1, č. 2, december 2005, s. 79).

⁽⁴⁾ Pozri projekt SLIM – jednoduchšie právne predpisy pre vnútorný trh [COM(96) 559 final a COM(2000) 104].

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

⁽⁶⁾ Ú. v. EÚ C 175, 28.7.2009, s. 26.

⁽⁷⁾ To sa týka najmä následných výročných správ o monitorovaní uplatňovania práva EÚ, niektorých správ o stratégii zjednodušenia regulačného prostredia, početných strategických analýz programu lepšej regulácie v EÚ. Výnimky, ktoré stoja za zmienku, sú odkazy v pracovnom dokumente Komisie – Prvá správa o pokroku dosiahnutom v stratégii na zjednodušenie regulačného prostredia, COM(2006) 690 final zo 14. novembra 2006.

⁽⁸⁾ Pozri definíciu v *Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, Linda Senden, v *Utrecht Law Review*, IGITUR, zväzok 1, č. 2, december 2005, s. 79).

⁽⁹⁾ Dok. C(2014) 4136 final z 25. júna 2014.

⁽¹⁰⁾ Komisia odkazuje na tento druh nástrojov, nie na samoreguláciu alebo spoločnú reguláciu, napríklad vo svojom oznámení *Tax policy in the European Union – Priorities for the years ahead* [COM(2001) 260 final, Ú. v. ES C 284, 10.10.2001, s. 6], najmä v bode 4.3.

4.6. Avšak táto dohoda, ako vyplýva z jej povahy, je len určitým medziinštitucionálnym záväzkom a sama osebe nepredstavuje žiadny právny záväzok pre tretie strany ⁽¹¹⁾. Na druhej strane, najmä pokiaľ ide o samoreguláciu, Komisia sa domnieva, že európske inštitúcie sa musia zdržať takýchto dobrovoľných iniciatív ⁽¹²⁾, a mali by len overiť, či sú postupy uvedené v dohode v súlade s ustanoveniami zmluvy.

4.7. Pokiaľ ide o spoločnú reguláciu, ktorú medziinštitucionálna dohoda jasne uprednostňuje, chcú inštitúcie podporovať dohody medzi zainteresovanými stranami, definovať štruktúru týchto dohôd v legislatívnych aktoch, posudzovať ich súlad so základnými legislatívnymi textami a s pravidlami, ktoré umožňujú ich vypracovanie, a monitorovať ich uplatňovanie. Prípadov, v ktorých sa tento zámer zrealizoval, však nie je viac ako desať ⁽¹³⁾.

4.8. V každom prípade však **medziinštitucionálna dohoda v skutočnosti nedefinuje legislatívny rámec využívania týchto mechanizmov na úrovni EÚ**, okrem:

- a) zaručenia ich transparentnosti;
- b) ich neuplatniteľnosti, ak sú ohrozené základné práva alebo dôležité politické rozhodnutia;
- c) alebo situácií, v ktorých sa pravidlá musia uplatniť rovnako vo všetkých členských štátoch.

4.9. V **Európskom parlamente** sa tejto problematike venovali aj niektoré uznesenia, nielen uvedená správa výboru pre ústavné záležitosti o uzavretí Medziinštitucionálnej dohody o lepšej tvorbe práva medzi Európskym parlamentom, Radou a Komisiou ⁽¹⁴⁾.

4.10. **EHSV** v mnohých stanoviskách poukázal na výhody, ale aj obmedzenia, ako aj prísne a jasne vymedzené ciele, pokiaľ ide o uplatnenie samoregulácie a spoločnej regulácie ⁽¹⁵⁾, ktoré sa dajú zhrnúť takto:

- a) samoregulácia musí byť v súlade s právnymi predpismi, ktoré ju musia podporovať, musí sa dať vykonávať, overovať a kontrolovať a zároveň musí byť účinná a poskytovať jednoznačné opravné prostriedky najmä na cezhraničnej úrovni;
- b) spoločná regulácia kombinuje prvky právnych predpisov, a to najmä pokiaľ ide o jej predvídateľný a záväzný charakter, s flexibilnejším režimom samoregulácie. Výzvou, ktorej spoločná regulácia čelí, je definovanie, udržanie a zachovanie politických cieľov a zároveň umožnenie väčšej flexibility v regulačnom rámci;
- c) v demokratickom politickom rámci musí súkromná regulácia vo všeobecnosti predstavovať rozvoj alebo uplatňovanie verejnej regulácie, prípadne ju v určitých oblastiach nahrádzať. Patria sem aj nepísané pravidlá vyplývajúce z tradičných postupov alebo vnútorných pravidiel, ktoré chce zákonodarcia a verejný orgán priamo alebo nepriamo presadiť, ako napríklad deontologické kódexy určitých povolání;

⁽¹¹⁾ Ako vysvetľuje Linda Senden v už uvedenom *Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet*, kde píše: „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.”

⁽¹²⁾ Ako sa jasne tvrdí v akčnom pláne Komisie na rok 2002: „samoregulácia na rozdiel od spoločnej regulácie nezahŕňa legislatívny akt“ [COM(2002) 278 final, s. 11]

⁽¹³⁾ Potrebné je zdôrazniť:

- a) uznesenie Rady a predstaviteľov vlád členských štátov, ktorí sa zišli v Rade 1. decembra 1997, o kódexe správania v oblasti zdanenia podnikov;
- b) nariadenie (EC) č. 80/2009 o kódexe správania pri používaní počítačových rezervačných systémov (Ú. v. EÚ L 35, 4.2.2009, s. 47). Pozri ďalšie príklady: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32859>

⁽¹⁴⁾ Spravodajkyňa: Monica Frassoni (A5-0313/2003, 25. septembra 2003).

⁽¹⁵⁾ Zvlášť treba poukázať na postoje EHSV vyjadrené hlavne v týchto stanoviskách:

- Ú. v. ES C 14, 16.1.2001, s. 1, na tému „Zjednodušenie legislatívy jednotného trhu (SMJT)“,
- Ú. v. ES C 48, 21.2.2002, s. 130, na tému „Zjednodušenie“ (doplňujúce stanovisko),
- Ú. v. EÚ C 112, 30.4.2004, s. 4,
- Ú. v. EÚ C 255, 14.10.2005, s. 22, na tému „Priority jednotného trhu na obdobie rokov 2005 až 2010“,
- Ú. v. EÚ C 24, 31.1.2006, s. 52, na tému „Ako zlepšiť vykonávanie a dodržiavanie legislatívy EÚ“, a najmä informačná správa z 24. januára 2005.

- d) úspech spoločnej regulácie a samoregulácie závisí od viacerých faktorov: zohľadnenie všeobecného záujmu, transparentnosť systému, reprezentatívnosť a schopnosti zainteresovaných strán, existencia mechanizmov hodnotenia a monitorovania, účinnosť monitorovania vrátane sankcií v prípade potreby a ducha vzájomnej spolupráce medzi zainteresovanými stranami a verejnými orgánmi a spoločnosťou vo všeobecnosti;
- e) spoločná regulácia a samoregulácia predstavuje mnohé výhody: združenie prekážok jednotného trhu, zjednodušenie noriem, flexibilita a rýchlosť uplatňovania, uvoľnenie legislatívnych cyklov a spoločná zodpovednosť zainteresovaných strán;
- f) takisto majú svoje obmedzenia, ktoré závisia najmä od účinnosti monitorovania a sankcií, neistoty, či sa k dohodnutým kódexom pripoja všetky strany, ako aj od úplného súladu so súborom platných noriem a požiadaviek legislatívneho rámca v oblasti zdravia, bezpečnosti a služieb všeobecného záujmu.

5. Úloha regulácie, samoregulácie a spoločnej regulácie: definícia a právny základ

a) Potreba právneho základu

5.1. Európska únia je vo svojom ustanovujúcom dokumente definovaná ako spoločenstvo práva, podobne ako známy pojem právneho štátu. V spoločenstve práva platnosť akejkoľvek normy závisí od základnej splnomocňujúcej normy, ktorá sa musí nachádzať najprv v základnom texte a následne vo viacerých legislatívnych aktoch regulačnej pyramídy.

5.2. Ustanovujúci text EÚ sa dnes skladá zo Zmluvy o EÚ a ZFEÚ s rovnakou právnou silou (článok 1 tretí odsek Zmluvy o EÚ) a Charty základných práv Európskej únie, ktorá je teraz jeho neoddeliteľnou súčasťou a má tiež rovnakú hodnotu (článok 6 Zmluvy o EÚ). Všetky normy súboru právnych predpisov EÚ musia mať právny základ v niektorom z ustanovení tohto ustanovujúceho textu, či už ide o udelenie priamej legislatívnej právomoci, alebo delegovanie tejto právomoci (delegované akty a vykonávacie akty, na ktoré sa vzťahujú články 290 a 291 ZFEÚ).

5.3. Právomoci, ktoré sú na EÚ prenesené v zmluve, sú len tie, ktoré na ňu preniesli členské štáty v súlade so zásadou prenosu právomocí (článok 4 ods. 1 a článok 5 ods. 2 Zmluvy o EÚ), pričom ide o výlučné alebo spoločné právomoci (článok 2 ods. 1 a 2 ZFEÚ) a ich výklad a uplatňovanie sú ďalej obmedzené zásadou subsidiarity a proporcionality (článok 5 ods. 3 a 4 Zmluvy o EÚ).

5.4. EÚ môže delegovať výkon legislatívnej právomoci len v rozsahu, v akom jej to bolo vyslovene umožnené na tento účel, a môže delegovať len právomoci, ktoré na ňu boli prenesené (článok 13 ods. 2 Zmluvy o EÚ).

5.5. Skutočnosť, že inštitúcie EÚ (Rada, Európsky parlament a Komisia) uznávajú „alternatívny“ priestor k svojej legislatívnej právomoci, možno chápať len ako „delegovanie“ udelených právomocí. Pre ich platnosť ako „právnych predpisov Únie“ je veľmi dôležité, aby táto možnosť delegovania bola jasne stanovená v ustanovujúcich textoch, hoci forma vykonávania, spôsob uplatňovania a požiadavky tohto delegovania by sa mohli ponechať na sekundárne právne predpisy.

5.6. V skutočnosti však nie je možné v žiadnom ustanovujúcom texte vrátane Európskej charty základných práv explicitne, dokonca ani implicitne, nájsť takýto právny základ, a to ani vo veľmi širokom výklade článku 11 Zmluvy o EÚ.

5.7. Napokon ani medziinštitucionálna dohoda sama osebe nie je zdrojom práva Únie ani neoprávňuje, so záväzným charakterom pre tretie strany, žiadne delegovanie právomocí, na ktoré vždy odkazuje definícia **alternatívnych** mechanizmov regulácie v prípade, keď zmluva osobitne nevyžaduje použitie právneho nástroja (bod 16).

5.8. Bez ohľadu na „legitimitu“, na ktorú sú zamerané rôzne právne nástroje sekundárnych právnych predpisov, a na viac alebo menej podrobné vymedzenie zásad a podmienok, ktoré takéto mechanizmy musia spĺňať, aby mohli byť uznané na úrovni EÚ inštitúciami s legislatívnou právomocou, **chýba práve právny základ, ktorý by oprávňoval tieto inštitúcie, aby sa vzdali svojej legislatívnej právomoci a delegovali ju na tieto mechanizmy ako legitímnu alternatívu nástrojov regulácie EÚ definovaných v zmluvách.**

b) Špecifický nástroj definovania samoregulácie a spoločnej regulácie

5.9. Úplne odlišnou otázkou je, či namiesto toho, aby sa tieto mechanizmy považovali za alternatívu legislatívnej právomoci EÚ, by sa nemali skôr vnímať ako spôsob **doplnenia tejto legislatívy, a to v právnom rámci, ktorý by bol vopred stanovený a vymedzený s plnou transparentnosťou.**

5.10. Nazdávame sa preto, že tento rámec by sa mal vymedziť všeobecne na základe zmlúv a Charty základných práv EÚ, a nemal by byť ponechaný na slobodné zváženie jednotlivých prípadov v každom legislatívnom akte sekundárneho práva.

5.11. Táto definícia musí byť začlenená do **špecifickej medziinštitucionálnej dohody so záväzným charakterom v súlade s článkom 295 ZFEÚ**, pričom jej uplatňovanie môže byť predmetom preskúmania Súdnyh dvorom.

5.12. Patrí do právomoci EÚ „poradiť“ členským štátom, aby do svojich vnútroštátnych právnych poriadkov prevzali model vytvorený na európskej úrovni, pokiaľ ide o formy samoregulácie a spoločnej regulácie na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni, a EHSV sa okrem toho nazdáva, že vhodným nástrojom by bolo **odporúčanie**, v ktorom by boli uvedené zásady a požiadavky stanovené v novej medziinštitucionálnej dohode a ktoré by členským štátom odporučilo prijať a implementovať tieto zásady a požiadavky na spomenutých úrovniach svojho vnútroštátneho právneho poriadku.

5.13. EHSV sa domnieva, že ako zástupca organizovanej občianskej spoločnosti by mal byť požiadaný o vypracovanie stanoviska k tejto novej dohode (článok 304 ZFEÚ).

c) Nové vymedzenie základných pojmov

5.14. Nová medziinštitucionálna dohoda by mala opätovne vymedziť pojmy, ako aj typy a formy samoregulácie a spoločnej regulácie, aby viac zodpovedali realite.

5.15. Pojmy spoločnej regulácie a samoregulácie vymedzené v súčasnej medziinštitucionálnej dohode v skutočnosti nezodpovedajú žiadnemu zo známych pojmov právnej náuky ani neodlišujú tieto dve formy podľa rozdielov v právnych režimoch, ktoré sa na ne vzťahujú.

5.16. Tieto dva typy regulácie definované v medziinštitucionálnej dohode zároveň v plnej miere neodrážajú realitu. Nezahrňajú napríklad situácie, v ktorých sú určité režimy vytvorené kombináciou *soft law* (napr. odporúčania) alebo súkromných dohôd (napr. okrúhle stoly), a rovnako ani nadnárodné dohody súkromnej regulácie.

5.17. Medziinštitucionálna dohoda tiež opomína úlohu, ktorú majú zohrávať regulačné orgány EÚ ako nezávislá a neutrálna „tretia strana“ pri formulovaní a rokovaní o dohodách o spoločnej regulácii, podobne ako v prípade viacerých vnútroštátnych regulačných orgánov v rôznych odvetviach.

d) Hlavné zásady a základné požiadavky

5.18. Dôležitejšou časťou budúcej medziinštitucionálnej dohody bude jasná a presná všeobecná definícia súboru hlavných zásad a základných požiadaviek, ktoré budú musieť spĺňať mechanizmy samoregulácie a spoločnej regulácie, aby mohli byť uznané a/alebo odporúčané EÚ.

5.19. Treba zdôrazniť, že formy samoregulácie na európskej úrovni môžu byť vytvorené mimo rámca medziinštitucionálnej dohody na základe zmluvnej slobody a slobody združovania, ktoré sú úplne legitímne, ak sú v súlade so všeobecnými zásadami práva EÚ, ale v rámci medziinštitucionálnej dohody môžu byť uznané, len ak spĺňajú požiadavky stanovené v tejto dohode.

5.20. Súčasná medziinštitucionálna dohoda už niektoré z nich uvádza. A síce tie, ktoré sa spomínali vyššie a ktoré by sa mali zachovať, aj keď by sa možno mali lepšie definovať, a to najmä v prípadoch, v ktorých túto reguláciu nemožno uplatniť, ak sú ohrozené základné práva, v prípade dôležitých politických rozhodnutí alebo v situáciách, v ktorých sa pravidlá musia uplatňovať rovnako vo všetkých členských štátoch.

5.21. Na základe právnej náuky a skúseností viacerých hospodárskych subjektov však možno určiť celý rad iných zásad a požiadaviek, ktoré možno zhrnúť takto:

- a) Samoregulácia a spoločná regulácia musia spadať do rámca všeobecného záujmu a nepôsobiť len v prospech subjektov, na ktoré sa táto regulácia vzťahuje.
- b) Musia za každých okolností spĺňať všetky legislatívne a právne predpisy platné v Európe, počínajúc cieľmi a ustanoveniami Zmluvy o EÚ a Charty základných práv EÚ a Európskeho dohovoru o ľudských právach. Zároveň musia byť v súlade s medzinárodným právom a medzinárodnými obchodnými dohodami, najmä ustanoveniami WTO.
- c) Musia podliehať kontrole európskych a vnútroštátnych súdnych orgánov.
- d) Transparentnosť musí poskytnúť praktické a prístupné informácie pre všetkých, a to bez prekážok alebo odrádzajúcich nákladov, pričom ciele musia byť uvedené jasne a jednoznačne.
- e) Stupeň realizácie sa musí dať monitorovať na základe objektívnych kritérií a spoľahlivých ukazovateľov, ktoré vopred stanoví Komisia, a to prostredníctvom posudzovania vplyvu *ex ante* alebo *ex post*, ktoré vypracuje priamo, prípadne ich zverí nezávislým hodnotiteľom, verejným alebo súkromným, s náležitým oprávnením.
- f) Reprezentatívnosť partnerov musí zaručovať účinné uplatňovanie dohodnutých noriem a dôveryhodnosť a účinnosť ustanovení. Táto reprezentatívnosť musí byť úmerná príslušnej profesionálnej oblasti, medziodvetvovej alebo odvetvovej, ako aj rozsahu dohodnutých ustanovení, a v prípade potreby by sa mala posudzovať z kvantitatívneho (počet a podiel členov organizácie) a kvalitatívneho (schopnosť zasiahnuť v praxi s cieľom odôvodniť prijaté ustanovenia a presadiť ich plnenie) hľadiska.
- g) Dôležitým prvkom, pokiaľ ide o preukázanie hodnoty a kvality predpisov, je aj predbežná konzultácia so zainteresovanými stranami.
- h) Dohľad, hodnotenie a monitorovanie mechanizmov samoregulácie a spoločnej regulácie musí obsahovať preventívne alebo represívne (sankčné) opatrenia ako záruku ich účinnosti, a to najmä:
 - 1. mechanizmy vnútornej kontroly a sebadisciplíny vrátane posúdenia vplyvu *ex ante* ⁽¹⁶⁾;
 - 2. databázy, ktoré zaručia účinnejšie monitorovanie ⁽¹⁷⁾;
 - 3. zavedenie certifikácie pomocou referenčnej etikety alebo značky ⁽¹⁸⁾;
 - 4. prijatie vnútroštátnych kódexov na uplatňovanie európskeho kódexu správania ⁽¹⁹⁾;

⁽¹⁶⁾ Tu je potrebné uviesť:

mechanizmus samokontroly, ktorý zaviedla EFCA s cieľom zaručiť uplatňovanie kódexu správania z roku 1992 pre spoločnosti v oblasti inžinierstva a poradenstva;
záväzné ustanovenia etického kódexu advokátov EÚ, ktorý prijala v roku 1988 Rada európskych advokátskych komôr (CCBE);
disciplinárny výbor zriadený na základe kódexu správania správcov majetku s cieľom zabezpečiť jeho uplatňovanie a v prípade potreby aj rozhodovať o sankciách, ako je napríklad upozornenie, napomenutie a návrh na vylúčenie;
európske združenie European Advertising Standards Alliance (EASA), ktoré vzniklo v roku 1992, má za úlohu koordinovať a podporovať samoreguláciu v reklamnom priemysle;
monitorovanie nemeckým združením BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) správneho uplatňovania dohody podpísanej v roku 1995 v Berlíne medzi vládou a podnikmi o podmienkach a monitorovaní skleníkových plynov prostredníctvom znižovania emisií CO₂ v Nemecku v súlade s dohodou z Kjóta.

⁽¹⁷⁾ Taká je napríklad databáza zariadení odbornej prípravy inžinierov, ktorú v roku 1987 v rámci uplatňovania európskeho etického kódexu, zaručujúceho vzájomné uznávanie vzdelávania a odbornej prípravy, vytvorila federácia European Federation of National Engineering Associations (FEANI), ktorá má okolo tridsaťtisíc členov.

⁽¹⁸⁾ Napríklad etiketa, ktorú vytvorili členovia výboru European Insurance Committee s cieľom zdôvodniť uplatňovanie európskeho kódexu osvedčených postupov na internete, alebo bezpečnostné etikety obchodu na internete prijaté na základe etického kódexu správania pri predaji na diaľku.

⁽¹⁹⁾ Ako v prípade aplikácie európskeho kódexu správania, ktorý prijala Federácia európskych združení priameho predaja (Federation of European Direct Selling Associations) v roku 1995 a zmenila v roku 2004.

5. zavedenie technických špecifikácií súbežne s normami ⁽²⁰⁾;
 6. vypracovanie operačných príručiek uplatňovania ⁽²¹⁾;
 7. zavedenie systému peňažných sankcií (pokút) alebo iných sankcií, ako je vylúčenie alebo zrušenie akreditácie.
- i) Zároveň sa musí umožniť, aby sa mechanizmy samoregulácie a spoločnej regulácie pravidelne revidovali a upravovali vzhľadom na vývoj situácie, legislatívy a zámery ich signatárov.

5.22. Komisia musí zároveň rozhodnúť, či je z hľadiska právnej istoty a flexibility vhodné začleniť tieto štrukturálne prvky spomínaných mechanizmov do samotného textu medziinštitucionálnej dohody alebo do jej prílohy, pričom by mali rovnakú právnu hodnotu, ale mohli by byť jednoduchšie aktualizované, avšak bez toho, aby sa narušili záruky konzultácie so všetkými zainteresovanými stranami.

5.23. Toto všeobecné vymedzenie pojmov nemôže brániť možnosti, ktorá by mala byť výslovne uvedená v medziinštitucionálnej dohode, aby sa pre každý legislatívny nástroj, ktorý predpokladá využitie týchto mechanizmov, stanovili podmienky a osobitné požiadavky špecificky prispôbené príslušnému odvetviu, ako už bolo uvedené vo viacerých nariadeniach a smerniciach, v ktorých sa tieto mechanizmy spomínajú.

e) Hlavné prioritné oblasti uplatňovania

5.24. Nazdávame sa, že v zásade neexistujú odvetvia, ktoré by sa mali vylúčiť ako celok.

5.25. Uznávame však, že k niektorým odvetviám by sa z cyklických dôvodov malo pristupovať opatrnejšie alebo by mali byť pre ne presnejšie vymedzené podmienky využívania samoregulácie a spoločnej regulácie. Ide najmä o finančné služby, verejné služby alebo služby všeobecného záujmu a niektoré oblasti, ktoré sa síce priamo netýkajú definície obsahu základných práv, ale zahŕňajú spôsob, akým sa tieto práva vykonávajú, napríklad práva spotrebiteľov, ako sa uvádza vo viacerých stanoviskách EHSV.

5.26. Najčastejšími oblasťami uplatňovania sú najmä oblasti správy a sociálnej zodpovednosti podnikov a hospodárskych vzťahov.

5.27. Výbor teda víta niektoré nedávne iniciatívy Komisie, ako je napríklad Platforma CoP (*Pilot Community of Practice for better self and co-regulation*) vytvorená na základe oznámenia Komisie o sociálnej zodpovednosti podnikov ⁽²²⁾ alebo podpora dohody medzi hlavnými spoločnosťami pôsobiacej na internete o bezpečnejšom internete, alebo napríklad aj iniciatívy, ktoré vyplývajú zo smernice o elektronickom obchode ⁽²³⁾ a iniciatívy spomenuté v rôznych nástrojoch EÚ uvedených v priloženej tabuľke.

f) Výhody a nevýhody

5.28. EHSV už v predchádzajúcich stanoviskách uviedol výhody použitia mechanizmov samoregulácie a spoločnej regulácie. Podľa predchádzajúcich stanovísk EHSV možno zhrnúť najdôležitejšie výhody: „združenie prekážok jednotného trhu, zjednodušenie noriem, flexibilita a rýchlosť uplatňovania, uvoľnenie legislatívnych cyklov a spoločná zodpovednosť zainteresovaných strán“.

5.29. Takisto však treba pripomenúť ich obmedzenia, „ktoré závisia najmä od účinnosti monitorovania a sankcií, ako aj od podmienky úplného súladu so súborom platných noriem a požiadaviek legislatívneho rámca v oblasti zdravia, bezpečnosti a služieb všeobecného záujmu“, ako sa uvádza v spomínaných stanoviskách ⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ Napríklad kvantifikované požiadavky na zníženie spotreby energie práčok, na ktorých sa v roku 1999 dohodla Európska rada výrobcov domácich spotrebičov (CECED) v spolupráci s Európskou komisiou.

⁽²¹⁾ Napríklad:
— normy odbornej prípravy stanovené prostredníctvom usmernení, ktorými sa vykonáva kódex profesijných pravidiel pre európskych konzervátorov/reštaurátorov,
— príručka pre poskytovateľov internetových služieb, ktorú v roku 2001 vypracovala Milánska obchodná komora na propagáciu osvedčených postupov v tejto oblasti.

⁽²²⁾ COM(2011) 681 final.

⁽²³⁾ Smernica 2000/31/CE (Ú. v. ES L 178, 17.7.2000, s. 1).

⁽²⁴⁾ Informačná správa INT/204 z 24. januára 2005 na tému „Súčasný stav koregulácie a samoregulácie na jednotnom trhu“.

g) Alternatívne spôsoby riešenia sporov

5.30. Systémy mimosúdneho riešenia sporov sú už v súčasnosti po dlhom a namáhavom období vytvárania regulované predpismi EÚ, a to nariadením o riešení spotrebiteľských sporov online a smernicou o alternatívnom riešení sporov⁽²⁵⁾, ktoré ešte vo viacerých členských štátoch čakajú na implementáciu.

5.31. Hoci z čisto teoretického hľadiska to nie je pre vytvorenie mechanizmov samoregulácie a spoločnej regulácie podstatné, EHSV by odporučil, aby budúca medziinštitucionálna dohoda ako požiadavku súladu jasne stanovila, aby tieto mechanizmy vždy sprevádzal odkaz na možné uplatnenie systémov alternatívneho mimosúdneho riešenia sporov v súlade so spomínanými nástrojmi EÚ.

h) Úloha európskych inštitúcií, členských štátov a občianskej spoločnosti

5.32. Pri uplatňovaní týchto nástrojov majú všetky strany zapojené do legislatívneho procesu špecifické úlohy, ktoré musia prevziať na seba.

5.33. Komisia teda musí iniciovať rokovania s EP a Radu, aby preskúmala súčasnú medziinštitucionálnu dohodu, a to podľa parametrov uvedených v tomto stanovisku.

5.34. S občianskou spoločnosťou, a najmä EHSV, by sa malo konzultovať o podmienkach tohto rokovania a EHSV musí vypracovať stanovisko ku konečnému zneniu dohody ešte pred jeho formálnym prijatím.

5.35. Aj členské štáty sa musia prostredníctvom svojich parlamentov a uplatnením právomocí priznaných zmluvami v rámci preskúmania subsidiarity a proporcionality vyjadriť a príslušné vlády sa musia zaviazat, že vo vnútroštátnych právnych poriadkoch uplatnia rovnaké zásady.

5.36. Napokon Súdnemu dvoru a vnútroštátnym súdom musia byť udelené právomoci a poskytnuté prostriedky potrebné na kontrolu zákonnosti prijatých opatrení.

V Bruseli 22. apríla 2015

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Nariadenie (EÚ) č. 524/2013 a smernica 2013/11/EÚ (Ú. v. EÚ L 165, 18.6.2013, s. 1 a s. 63).

PRÍLOHA

k stanovisku Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

Uvedený bod stanoviska odbornej sekcie, ktorý bol nahradený pozmeňovacím návrhom prijatým na plenárnom zhromaždení, získal najmenej štvrtinu odovzdaných hlasov (článok 54 ods. 4 rokovacieho poriadku):

Bod 5.21 písm. h)

Kontrola a monitorovanie mechanizmov samoregulácie a spoločnej regulácie musia obsahovať preventívne alebo represívne (sankčné) opatrenia ako záruku ich účinnosti, a to najmä:

1. mechanizmy vnútornej kontroly a sebadisciplíny vrátane posúdenia vplyvu *ex ante*;
2. databázy, ktoré zaručia účinnejšie monitorovanie;
3. zavedenie certifikácie pomocou referenčnej etikety alebo značky;
4. prijatie vnútroštátnych kódexov na uplatňovanie európskeho kódexu správania;
5. zavedenie technických špecifikácií súbežne s normami;
6. vypracovanie operačných príručiek uplatňovania;
7. zavedenie systému peňažných sankcií (pokút) alebo iných sankcií, ako je vylúčenie alebo zrušenie akreditácie.

Výsledok hlasovania

Hlasy za: 91.

Proti: 41.

Zdržali sa: 28.
