

IETEIKUMA TIESĪBU LOMA EIROPAS SAVIENĪBAS TIESĪBĀS¹

THE ROLE OF SOFT LAW IN THE EUROPEAN UNION LAW

Kristīne Buholte, *MBA, Mg. iur.*

Summary

Soft law originates in the international public law and has been used in the European Union for a long time, however, the popularity of soft law has boomed within the last twenty years. On the one hand, soft law appears very clear – these are non-compulsory and non-binding law instruments, whereas on the other – it is a multidimensional legal phenomenon that can have a significant impact upon the legal systems of European Union and national levels. Despite their popularity, they are associated with a significant weakening of democracy, transparency, and the rule of law in the European Union.

Atslēgvārdi: Eiropas Savienība, ieteikuma tiesības, Eiropas Savienības Tiesa, tiesiskums, ieteikuma tiesību lomas palielināšanās

Keywords: European Union, soft law, Court of the European Union, rule of law, increasing role of soft law

Ievads

Ieteikuma tiesību pirmsākumi ir meklējami starptautiskajās publiskajās tiesībās un vispārīgi ar tām apzīmē tiesības, kurām nav saistoša rakstura, bet var piemist juridiska un praktiska ilgtermiņa ietekme. Tā kā ieteikuma tiesībām nav tiešu juridisku seku un piespiedu mehānismu, tad tās ir kļuvušas gan par Eiropas Savienības (turpmāk – ES) horizontālās pārvaldības instrumentu, gan par dalībvalstu ES tiesību īstenošanas procesa neatņemamu sastāvdaļu. Vērtējot ieteikuma tiesību popularitāti, jau pirms 35 gadiem tika secināts, ka “ES ir iekļuvusi ieteikuma tiesību ērā”², un, ņemot vērā ieteikuma tiesību apmēra būtisko palielināšanos, šim apgalvojumam var tikai piekrist. Neraugoties uz ieteikuma tiesību popularitāti, tās tiek saistītas ar būtisku demokrātijas, atklātības un tiesiskuma vājināšanos Eiropas Savienībā.

¹ Raksta pamatā ir autores maģistra darbs “Ieteikuma tiesību loma Eiropas Savienības tiesībās”, kas izstrādāts Latvijas Universitātes Juridiskajā fakultātē docenta *Dr. iur.* Arņa Bukas vadībā.

² Flynn B. Does Subsidiarity Make a Difference to the EU Environmental Institutions? In: Wissenburg M., Orhan G., Collier U. *European Discourses on Environmental Policy*. London: Routledge, 1999, p. 98.

1. Ieteikuma tiesības Eiropas Savienībā

Angļu juridiskajā literatūrā³ pamatā tiek izdalītas divu veidu tiesības: *soft law* un *hard law*, kuras nodala pēc to saistošā rakstura, tomēr “izvēle starp ieteikuma tiesībām (*soft law*) un saistošajām tiesību normām (*hard law*) nav bināra”.⁴ Laika gaitā dažādi autori ieteikuma tiesības saukuši dažādos terminos, un precīzas ieteikuma tiesību definīcijas trūkums ir raisījis spekulācijas, vai ieteikuma tiesības un saistošās tiesību normas ir savstarpēji izslēdzošas⁵, vai arī tās vienkārši atspoguļo vienota veseluma divus polus, kas svārstās no saistoša juridiska pienākuma vienā galā līdz pilnīgai rīcības brīvībai otrā galā.⁶ Tādējādi ieteikuma tiesību vērtēšanā jāņem vērā to daudzdimensionālais raksturs, mainīgā daba, kā arī tas, ka tās strauji evolucionē laika gaitā un ir ļoti elastīgas.

ES sekundāro tiesību aktu veidi ir noteikti Līguma par Eiropas Savienības darbību (turpmāk – LESD) 288. pantā, kas nosaka, ka ES iestādes pieņem regulas, direktīvas un lēmumus, kā arī sniedz ieteikumus vai atzinumus. Šajā pantā uzskaitītie tiesību aktu veidi nav izsmēļoši, un bez rekomendācijām un atzinumiem pastāv vēl cita veida ieteikuma tiesību instrumenti, tādējādi dibināšanas līgumos, kas radušies prakses gaitā ES institucionālajā sistēmā, nav atrodams tiesību instrumentu regulējums. Pie ES ieteikuma tiesībām vispārīgi var pieskaitīt Komisijas paziņojumus, zaļās grāmatas, baltās grāmatas un arī retāk sastopamos rīcības kodeksus, ietvarus, vadlīnijas un viedokļus. Kā norāda⁷ ģenerāladvokāts M. Bobeks, neraugoties uz ieteikuma dažādību gan nacionālajā, gan ES līmenī, dažādiem ieteikuma tiesību instrumentiem ir viena un tā pati galvenā iezīme: tie nav saistoši tradicionālajā izpratnē. Tomēr ieteikuma tiesībām ir sava loma gan ES tiesību sistēmā, gan leģislatīvo aktu pieņemšanā, īstenošanā, un tas ir labs veids, kā iesaistīt dažādas trešās puses ES likumdošanā. Tomēr arī ES līmenī nav vienota viedokļa par to, kurus instrumentus var pieskaitīt pie ES ieteikuma tiesībām un kurus – nevar.

³ Sk., piem., Parella K. Hard and Soft Law Preferences in Business and Human Rights. *AJIL Unbound*, (2000) 114, pp. 168–173. Pieejams: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/hard-and-soft-law-preferences-in-business-and-human-rights/46B3840D0E93811388C-B18F0D218379C> [aplūkots 27.02.2023.] vai Maxim F. Hard Law versus Soft Law in *International Law*. 2020. Conferinta Internationala de Drept, Studii Europene si Relatii Internationale, 2020, pp. 113–126. Pieejams: https://heinonline-org.datubazes.lanet.lv/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/cidstue2020&div=14&start_page=113&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults# [aplūkots 27.02.2023.].

⁴ Abbott K. W., Snidal D. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, 2003, 54 (3), pp. 421–456. Pieejams <https://www-cambridge-org.datubazes.lanet.lv/core/journals/international-organization/article/hard-and-soft-law-in-international-governance/EC8091A89687F-DF7FC9027D1717538BF> [aplūkots 27.02.2023.].

⁵ D’Aspremont J. Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials. *European Journal of International Law*, Vol. 19, Iss. 5, November 2008, pp. 1075–1093. Pieejams: <https://academic.oup.com/ejil/article/19/5/1075/505539> [aplūkots 01.03.2023.].

⁶ Chinkin Ch. Normative Development in the International Legal System. In: *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, Shelton D. (ed.). 2003, p. 10.

⁷ Ģenerālvokāta M. Bobeka 12.12.2017. secinājumi lietā C-16/16 P “Beļģijas Karaliste pret Eiropas Komisiju”, 69. rindkopa.

2. Ieteikuma tiesību un Eiropas Savienības Tiesas mijiedarbība

Lai gan ieteikuma tiesībām nepiemīt vispāršaistošs raksturs, tomēr, neraugoties uz to, tām ir būtiska ietekme tiesību sistēmā. Kā norāda ģenerālvokāts J. Tančevs lietā C619/18 “Komisija pret Polijas Republiku” “ieteikuma tiesības”, lai arī ir nesaistošas normas, tomēr tās ietver “normatīvo vienprātību” par dalībvalstīm (un citām jurisdikcijām) kopīgiem noteikumiem un principiem, kas sniedz noderīgas norādes Eiropas Savienības Tiesai”.⁸ Eiropas Savienības Tiesa (turpmāk – EST) jau vairāk nekā pirms trīsdesmit gadus ir noteikusi⁹, ka Komisijas ieteikumi paši par sevi nevar piešķirt personām tiesības, uz kurām tās var atsaukties nacionālajās tiesās, tomēr valstu tiesām ir pienākums ņemt vērā šos ieteikumus, izvērtējot strīdus un interpretējot nacionālās vai ES tiesību normas, tādējādi piešķirot Komisijas ieteikumiem juridisku ietekmi. Pienākumu nacionālajām tiesām ņemt vērā ES ieteikuma tiesības sauc par “Grimaldi pienākumu”. Tomēr, kā norāda E. Korkea-aho, mūsdienās “nesaistošu tiesību aktu izstrāde ES ir izmainījusi Grimaldi doktrīnas pamatus tādā mērā, ka pienākums nacionālajām tiesām tās ņemt vērā ir kļuvis ļoti niansēts”.¹⁰

EST kompetence sniegt prejudiciālus nolēmumus par ES dibināšanas līgumu interpretāciju un ES iestāžu vai struktūru tiesību aktu spēkā esamību un interpretāciju ir noteikta LESD 267. panta pirmajā daļā. LESD 263. pantā ir noteikts, ka EST izskata jautājumus par to, cik likumīgi ir leģislatīvie akti, kā arī Padomes, Komisijas un Eiropas Centrālās bankas pieņemtie tiesību akti, izņemot ieteikumus un atzinumus, kā arī tas, ka EST vērtē tādu Eiropas Parlamenta un Eiropadomes tiesību aktu likumību, kas pieņemti, lai radītu tiesiskas sekas attiecībā uz trešajām personām. Tādējādi, pamatojoties uz LESD 263. pantu, no EST kompetences būtu izslēdzama ieteikuma tiesību likumības vērtēšana, jo tie nav leģislatīvie akti un nerada tiesiskas sekas. Tomēr jau Grimaldi lietas spriedumā¹¹ EST secināja: lai arī no LESD 263. panta tvēruma ir izslēgti ieteikumi un atzinumi, EST būtu jāpārbauda arī akti, kas pēc savas dabas ir ieteikumi, jo LESD 267. pantā EST ir piešķirta kompetence sniegt prejudiciālu nolēmumu par ES iestāžu tiesību aktu spēkā esamību un interpretāciju bez jebkādiem izņēmumiem. Tādējādi EST ir piešķirusi sev kompetenci vērtēt arī ieteikuma tiesības un tās interpretēt, pamatojoties uz LESD 267. pantu, izmantojot prejudiciālā nolēmuma tiesību institūtu, bet nav tiesīga vērtēt ieteikuma tiesību likumību, pamatojoties uz LESD 263. pantu. Tas sasauca ar kādu citu, vēl senāku spriedumu¹², ar kuru EST secināja: lai sasniegtu ES mērķus, ir jābūt iespējai iesniegt prasību par visiem tiesību aktiem neatkarīgi no to veida vai formas, kuru mērķis ir radīt tiesiskas sekas. Šajā lietā EST izvirzīja kritērijus, lai noteiktu, kurā gadījumā

⁸ Ģenerālvokāta J. Tančeva 11.04.2019. secinājumi lietā C619/18 “Komisija pret Polijas Republiku”, 51. atsaucē.

⁹ EST 13.12.1989. spriedums lietā C-322/88 “Salvatore Grimaldi v Fonds des maladies professionnelles”, 18. rindkopa.

¹⁰ Korkea-aho E. National Courts and European Soft Law: Is Grimaldi Still Good Law? Yearbook of European Law, Vol. 37, 2018, pp. 470–495. Pieejams: <https://academic.oup.com/yel/article/doi/10.1093/yel/vey008/5259665?searchresult=1> [aplūkots 03.03.2023.].

¹¹ EST 13.12.1989. spriedums lietā C-322/88 “Salvatore Grimaldi v Fonds des maladies professionnelles”, 8. punkts, kā arī EST 13.06.2017. spriedums lietā C-258/14 “Florescu u. c. pret Rumānijas valsts pārvaldes iestādēm”, 30. punkts.

¹² EKT 31.03.1971. spriedums lietā 22/70 “Komisija pret Padomi” (tā dēvētais “AETR” spriedums), 39. un 42. punkts, kā arī EST 25.10.2017. spriedums lietā C 599/15 P “Rumānija pret Komisiju”, 47. punkts.

EST varētu vērtēt tiesību akta likumību LESD 263. panta kārtībā, ko sauc par ERTA testu, proti, attiecīgajam aktam ir jāatbilst šādiem kumulatīviem kritērijiem: 1) tas ir ES izdots akts, un 2) tas rada tiesiskās sekas. Tādējādi “EST pakāpeniski izstrādājusi metodi, lai norobežotu saistošās tiesību normas (*hard law*) un ieteikuma tiesības (*soft law*), kuru centrā ir juridisko seku jēdziens”.¹³ Kādā citā lietā¹⁴ EST sašaurināja ERTA testu un precizēja, ka prasības pieļaujamības gadījumā ir jābūt nevis vienkārši tiesiskām sekām, ko rada ES izdots akts, bet tieši saistošām tiesiskām sekām. Savā turpmākajā judikatūrā EST precizēja, kas ir ieteikuma tiesību akts, kurš rada saistošās tiesiskās sekas. Tā lietā “Slovākija pret Komisiju”¹⁵ EST noteica, ka tiesību akta juridiskās sekas ir jāvērtē pēc objektīviem kritērijiem: 1) tiesību akta saturs; 2) pieņemšanas konteksts; 3) izdevējas iestādes pilnvaras. Tātad, ja izpildās šie kritēriji, tad ES tiesību akts rada saistošās tiesiskās sekas, un tādējādi tas var tikt apstrīdēts LESD 263. panta kārtībā.

Kā norāda¹⁶ ģenerālvokāts M. Bobeks, tad EST savā turpmākajā judikatūrā piemēroja ERTA testu dažādiem citiem ES aktu veidiem, tomēr ar šo testu ir saistāmas arī vairākas problēmas. Kā iekšējās ERTA testa problēmas tiek minētas sprieduma loģika un tā nosacījumu formulējums, jo tiesiskās sekas judikatūras attīstības gaitā ir sašaurinātas uz saistošām tiesiskām sekām, kā arī tas, ka ERTA testam trūkst iekšējās skaidrības, jo nav skaidrs – pēc kādiem kritērijiem vērtēt teksta izstrādātāja nodomu. Kā ārējās problēmas tiek minētas: 1) ieteikuma tiesību lomas palielināšanās ES tiesību sistēmā; 2) Komisijas ieteikumu spēja radīt ievērojamas juridiskas sekas, kas var ietekmēt adresātu un trešo pušu tiesības un pienākumus; 3) iespējamais Komisijas pienākums pašai ņemt vērā ieteikumus, kas var radīt tiesisko paļāvību trešajām pusēm un rīcības brīvības ierobežojumus vēlāk pašai Komisijai; 4) iespējamība, ka ieteikumi tiks ņemti vērā saistošo aktu interpretācijā, sevišķi interpretējot nenoteiktos tiesību jēdzienus.

Kādā lietā¹⁷ EST vērtēja ES iestāžu izdotu nostādņu/vadlīniju spēkā esamību prejudiciāla nolēmuma ietvaros un atzina, ka LESD 267. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka EST kompetencē ir lemt ne tikai par ieteikuma tiesību interpretāciju, bet arī izvērtēt attiecīgā akta spēkā esamību.¹⁸ Līdz ar to nacionālās tiesas var vērsties EST par ieteikuma tiesību akta spēkā esamību, lai arī ieteikuma tiesību aktam nav saistošu tiesisko seku. Tomēr, kā norāda tiesību zinātnieki, “EST ir palaidusi garām zelta iespēju, jo pašreizējā ES tiesu struktūra un procesuālās efektivitātes apsvērumi liecina par labu šo lietu virzīšanai, izmantojot LESD 263. pantu”.¹⁹ Tādējādi prejudiciālā

¹³ Dermine P. The instruments of Eurozone fiscal surveillance through the lens of the soft law/hard law dichotomy – Looking for a new approach, 2022, J Bank Regul 23, p. 13. Pieejams: <https://link.springer.com/article/10.1057/s41261-021-00161-5#citeas> [aplūkots 06.03.2023].

¹⁴ EKT 17.05.1989. spriedums lietā 151/88 “Italian Republic v Commission of the European Communities”.

¹⁵ EST 13.12.2014. spriedums lietā C-31/13 P “European Commission v Slovak Republic”, 55. punkts.

¹⁶ Ģenerālvokāta M. Bobeka 12.12.2017. secinājumi lietā C-16/16 P “Beļģijas Karaliste pret Eiropas Komisiju”, 60. rindkopa.

¹⁷ EST 15.07.2021. spriedums lietā C-911/19 “Fédération bancaire française (FBF) pret Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)”.

¹⁸ EST spriedumā norādīja, ka jau iepriekš ir atzinusi savu kompetenci prejudiciālā kārtībā lemt par tāda EBI ieteikuma spēkā esamību, kuram nav saistošu tiesisko seku (EST 25.03.2021. spriedums C-501/18, Balgarska Narodna Banka, 83. punkts).

¹⁹ Chamon M. & De Arriba-Sellier N. FBF: On the Justiciability of Soft Law and Broadening the Discretion of EU Agencies: ECJ (Grand Chamber) 15 July 2021, Case C-911/19, Fédération Bancaire Française (FBF)

nolēmuma procedūra, kura var tikt izmantota, lai izvērtētu ieteikuma tiesību spēkā esamību, ir smagnējāka nekā prasības celšana par tiesību aktu likumību. No vienas puses, tiek ierobežota privātpersonu piekļuve tiesai, jo ar lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu var vērsties tikai nacionālās tiesas tiesnesis, nevis pati privātpersona tieši. No otras puses, tas arī mazinātu tiesas noslodzi, jo privātpersonu sūdzības par ES tiesību aktu spēkā esamību skata Vispārējā tiesa, kurā tiesnešu skaits ir lielāks nekā EST.

No EST judikatūras var secināt, ka EST izskata lietas par ES aktu spēkā esamību tikai tad, ja tiem ir saistošas juridiskas sekas, savukārt prejudiciālo nolēmumu EST var sniegt par jebkuru ES aktu neatkarīgi no tā saistošā rakstura, tomēr rezultāts abos gadījumos var būt vienāds, proti, EST var lemt par izvērtējamā akta spēkā neesamību. Lai arī EST judikatūrā ir nostiprinājies viedoklis, ka var vērtēt tikai tādu aktu, kas rada saistošas tiesiskas sekas, paliek neatbildēts jautājums, ko darīt ar tādiem, kas nerada tiesiskas saistošas sekas, jo, pamatojoties uz Grimaldi lietā secināto, nacionālām tiesām tie ir jāņem vērā. Savukārt robeža starp aktu, kas rada tiesiskas saistošas sekas, un tādu, kam ir tikai pamudināšanas un pārliecināšanas loma, ir neskaidra un subjektīva.

3. Ieteikuma tiesības mūsdienu Eiropas Savienībā – iespējas un izaicinājumi

Ieteikuma tiesības mūsdienu ES tiesību sistēmā tiek izmantotas ārkārtīgi plaši. un tās kļuvušas par modes lietu. Tieši pēdējos gadu desmitos to izmantošana ir sevišķi gājusi plašumā, un ES institūcijas tās izdod bez īpašiem ierobežojumiem un regulējuma. Lai arī grūti minēt to īpatsvaru ES tiesību sistēmā, tomēr tiek lēsts²⁰, ka to varētu būt ap 10 procentiem. Kādā pētījumā²¹ secināts, ka laika periodā no 2004. gada līdz 2019. gadam ieteikuma tiesību īpatsvars palielinājies sešas reizes. Ieteikuma tiesību popularitāti var pamatot ar to, ka tām piemīt lielāka elastība, tās ir vieglāk pieņemt un tās nerada tik lielu spiedienu uz dalībvalstīm. Vērtējot ieteikuma tiesību attīstību, to uzplaukumu var saistīt arī ar vēlmi uzlabot ES likumdošanas kvalitāti.

Vispārināti ieteikuma tiesības var nosaukt par krīzes pārvarēšanas instrumentu, jo ieteikuma tiesības lieliski darbojas krīzes laikā, kad nepieciešama ātra, salīdzinoši vienkārša un elastīga lēmumu pieņemšana, kā arī tūlītēja rīcība. To pierāda arī ES institūciju reakcija un pieņemtie ieteikuma tiesību akti Covid pandēmijas

v Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution. *European Constitutional Law Review*, Vol. 18, Iss. 2, June 2022, p. 314. Pieejams: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/xbf-on-the-justiciability-of-soft-law-and-broadening-the-discretion-of-eu-agencies/24B-6D59E3055C7D8554B4383A4DFB18C> [aplūkots 20.03.2023.].

²⁰ Sk., piem., Petropoulou Ionescu D. and Eliantonio M. *Democratic Legitimacy and Soft Law in the EU Legal Order: A Theoretical Perspective*. *Journal of Contemporary European Research*, 2021, 17 (1), p. 44. Pieejams: <https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/download/1139/893/6904> [aplūkots 29.03.2023.] vai Ștefan O. *Soft Law and the Enforcement of EU Law*. In: Jakab A., and Kochenov D. *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017, p. 200.

²¹ Cappellina B. *EfSoLaw: a new data set on the evolution of soft law in the European Union*. ECPR Virtual General Conference 2020, Aug 2020, Innsbruck (Virtual), Austria. Pieejams: <https://hal.science/hal-03117788/document> [aplūkots 29.03.2023.].

laikā. ES tiesību aktu EUR-Lex datubāzē²² kopumā par periodu no 2020. gada līdz 2023. gadam ir atrodami 1154 ar Covid-19 saistīti dokumenti, un no tiem 61% veido dažādi ieteikuma tiesību dokumenti. Tādējādi šajā laikā ieteikuma tiesību akti tika pieņemti vairāk nekā leģislatīvie tiesību akti. Pandēmijas laikā uz Komisijas Pagaidu noregulējuma dokumentu kopuma pamata, kas lielākoties bija ieteikuma tiesības, ES dalībvalstis izmantoja iespēju atbalstīt savu ekonomiku, kopumā veidojot apstiprinātās individuālās valsts atbalsta shēmas 3,2 miljardu eiro apmērā²³. Arī turpmāk, domājams, daudzās jomās ieteikuma tiesību loma arvien palielināsies. Tiek uzskatīts, ka “ieteikuma tiesību aktiem būs galvenā loma Eiropas zaļā kursa īstenošanā, kur īpašs uzsvars ir likts uz labas pārvaldības principu iedzīvināšanu”²⁴.

Lai arī sākotnēji ieteikuma tiesības šķiet noderīga, moderna un dažādību veicinoša tiesību sistēmas sastāvdaļa, tomēr kopumā viedoklis nav tik viennozīmīgs. Ieteikuma tiesības var mest ēnu uz ES pamatvērtībām – uz tiesiskumu un demokrātiju, kas noteiktas Līguma par Eiropas Savienību 2. pantā. Kopumā attiecībā uz ieteikuma tiesību kritiku valda diezgan liela vienprātība, ka ieteikuma tiesības rada draudus vairākiem pamatprincipiem – līdztiesībai, tiesiskai noteiktībai un atklātībai. Ieteikuma tiesības ir domātas, lai pārvaldību padarītu demokrātiskāku un horizontālu, veicinot vienlīdzīgu sadarbību, brīvprātību, domu apmaiņu un lielāku trešo pušu iesaisti, tomēr tās tiek saistītas ar būtiskiem riskiem. Tādējādi ir jāabalansē ieguvumi un trūkumi, ko dod šo tiesību instrumenta izmantošana, lai ieguvumi pārsniegtu potenciālos draudus.

Lielākās bažas tiesību literatūrā tiek saistītas ar ieteikuma tiesību tiesiskuma/legitimitātes trūkumu. Īpaši Covid pandēmijas laikā ieteikuma tiesības tika pieņemtas lielā steigā, bez Parlamenta un ieinteresēto pušu iesaistes, tomēr šos trūkumus varētu novērst, publicējot informāciju par konsultācijām ar dalībvalstīm vismaz *post factum*. Parlamenta un lielāka citu iesaistīto pušu līdzdalība nodrošinātu nepieciešamo atklātību, veicinātu demokrātiju un lielāku dalībvalstu un iedzīvotāju uzticību. Ir jāatrod pareizais balanss, kas ļautu iekļaut Parlamentu un citas iesaistītās puses ieteikuma tiesību pieņemšanā, bet neietekmētu to pieņemšanas ātrumu un elastību.

Kopsavilkums

1. Pēdējo divdesmit gadu laikā ieteikuma tiesības ieņem arvien lielāku lomu ES tiesību sistēmā, un to izmantošana palielinājusies vismaz sešas reizes. Lai gan sākotnēji šķiet, ka ieteikuma tiesības nav saistošas, tomēr tām var piedēvēt dažādus ietekmes veidus. Neraugoties uz ieteikuma tiesību popularitāti, tās rada draudus vairākiem ES pamatprincipiem, kā arī var modificēt ES tiesību aktus un negatīvi ietekmēt ES institucionālo līdzsvaru.

²² EUR-lex datubāze. Pieejams: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> [aplūkots 31.03.2023.].

²³ The State Aid Temporary Framework. Pieejams: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus/temporary-framework_en [aplūkots 01.04.2023.].

²⁴ Petropoulou I. D., Eliantonio M. Soft Law Behind the Scenes: Transparency, Participation and the European Union's Soft Law Making Process in the Field of Climate Change. *European Journal of Risk Regulation*, 2022, pp. 1–21.

2. Ņemot vērā lielo ieteikuma tiesību lomu ES tiesību sistēmā un vienlaikus to neskaidro ietekmi, kā arī būtisko kritiku, ir nepieciešams papildu regulējums, piemēram, ES līmeņa administratīvie noteikumi, ar ko tiktu noteikti skaidri kritēriji par ieteikuma tiesību pieņemšanu un to juridiskajām sekām. Tas veicinātu lielāku tiesisko noteiktību, palielinātu tiesiskās aizsardzības līmeni un veicinātu ES mērķu sasniegšanu ilgtermiņā.
3. Pamatojoties uz LESD 267. pantu, EST prejudiciālā nolēmuma ietvaros ir piešķīrusi sev kompetenci vērtēt likumību un interpretēt arī ieteikuma tiesības. Tomēr, lai nodrošinātu procesuālās efektivitātes mērķu sasniegšanu un netiktu ierobežota privātpersonu piekļuve, EST tās būtu jāvērtē, izmantojot LESD 263. pantu.