Euroopa Ombudsman

See lehekülg on tõlgitud masintõlkega [Linki]. *Masintõlkes võib olla vigu, mis võivad vähendada selgust ja õigsust; ombudsman ei vastuta mis tahes erisuste korral. Kõige usaldusväärsem ja õiguskindlam teave on algversioonis eespoolsel lingil (inglise keel). Lisateave on meie* keele- ja tõlkepoliitikas [Linki].

Otsused juhtumite 1056/2018/JN ja 1369/2019/JN kohta, mis käsitlevad Euroopa Komisjoni meetmeid ELi üldiste tariifsete soodustuste kava raames seoses töötajate põhiõiguste järgimisega Bangladeshis

Otsus
Juhtum 1056/2018/JN - **Alguskuupäev: {0}** 19/07/2018 - **Otsuse kuupäev: {0}** 24/03/2020 - **Asjassepuutuvad institutsioonid** Euroopa Komisjon (Haldusomavoli ei tuvastatud) |

Juhtum 1369/2019/JN - **Alguskuupäev: {0}** 22/07/2019 - **Otsuse kuupäev: {0}** 24/03/2020 - **Asjassepuutuvad institutsioonid** Euroopa Komisjon (Haldusomavoli ei tuvastatud) |

Juhtum käsitles Euroopa Komisjoni Bangladeshiga seotud meetmeid, mis võeti ELi üldiste tariifsete soodustuste kava raames. Kaebuse esitaja arvates ei järgita Bangladeshis töötajate põhiõigusi ning seetõttu peaks komisjon algatama menetluse, millega ta saaks tühistada kava raames Bangladeshile antud kaubandussoodustused.

Komisjon selgitas ombudsmanile, kuidas ta on Bangladeshiga selles küsimuses seni suhelnud ja mis meetmeid võtnud. Komisjoni sõnul oleks otsus tühistada Bangladeshi kaubandussoodustused viimane abinõu.

Otsus, kas tühistamismenetlus algatada või mitte, hõlmab keerukaid poliitikaotsuseid. Komisjonil on selle tegemise määramisel ulatuslik kaalutlusruum. Ombudsman leidis, et komisjoni valitud tegutsemisviisi selgitused olid põhjendatud. Ombudsman lõpetas uurimise haldusomavoli leidmata.

Kaebuse taust

1. ELi üldiste tariifsete soodustuste kavaga [1] [Linki] kaotatakse imporditollimaksud toodetelt, mis tuuakse ELi turule haavatavatest arengumaadest. See aitab arengumaadel leevendada vaesust ja luua töökohti. GSP põhineb rahvusvahelistel väärtustel ja põhimõtetel, sealhulgas

töö- ja inimõigustel.

2. 2016. aasta oktoobris kirjutas neli ametiühinguorganisatsiooni Euroopa Komisjonile, väites, et Bangladesh ei täida oma kohustusi töötajate põhiõiguste valdkonnas. Nad juhtisid tähelepanu väga tõsistele probleemidele ja kutsusid komisjoni tungivalt üles seda küsimust GSP raames uurima.

3. Kuna komisjon ei olnud uurimist algatanud, pöördusid 2018. aasta juunis ombudsmani poole Rahvusvaheline Ametiühingute Konföderatsioon, Clean Clothes Campaign ja HEC-NYU ELi avaliku huvi kliinik.

Uurimine

4. Ombudsman algatas uurimise komisjoni suutmatuse kohta vastata ametiühingute 4. oktoobri 2016. aasta kirjale ja palus tal selgitada, miks ta ei ole Bangladeshi juhtumi puhul meetmeid võtnud (kaebus 1056/2018/MMO). Komisjon vastas 16. oktoobril 2018. Kaebuse esitajad esitasid selle vastuse kohta märkusi ja vahetasid komisjoniga sellega seotud küsimustes edasi. 8. juulil 2019 esitasid kaebuse esitajad ombudsmanile teise kaebuse (juhtum 1369/2019/MMO) komisjoni vastuse sisu kohta. Mõlemat kaebust käsitletakse käesolevas uurimises ühiselt.

Ombudsmanile esitatud argumendid

5. Kaebuse esitajad väitsid, et Bangladesh ei austa rahvusvahelise õigusega tagatud töötajate põhiõigusi. Komisjon peaks seda uurima, kasutades GSP määruse kohaseid volitusi. [2] [Linki] Eelkõige leidsid kaebuse esitajad, et komisjon ei ole algatanud üldiste tariifsete soodustuste kava määruse artikli 19 kohast menetlust Bangladeshi suhtes kohaldatava soodustariifikorra ajutiseks tühistamiseks. Seda tehes väitsid nad, et komisjon tegutses meelevaldselt ega selgitanud veenvalt, miks ta menetlust ei algatanud. Kaebuse esitajad kritiseerisid ka komisjoni kehtestatud menetlusi selliste juhtumite puhul, sealhulgas huvitatud isikute võimalust esitada märkusi.

6. Oma vastustes märkis komisjon, et:
- Komitee jagab kaebuse esitajate muret, et ELi kaubandussoodustustest kasu saavad riigid peavad austama põhilisi inim- ja tööõigusi. Nõuete täitmise võimaluste maksimeerimiseks tuleks enne kaubandussoodustuste tühistamist siiski kasutada kõiki olemasolevaid kaasamiskanaleid. Kaubandussoodustuste osaline või täielik tühistamine peaks olema viimane abinõu, muu hulgas seetõttu, et asjaomased riigid on vähim arenenud riigid.
- Tõsiste inimõigustega seotud probleemide tõttu on EL suurendanud koostööd Bangladeshi, Myanmari ja Kambodžaga. Selle eesmärk on kasutada kõiki kanaleid, sealhulgas kahepoolset kaubandus- ja poliitilist dialoogi ning sihtotstarbelisi järelevalvemissioone, et Bangladesh tegeleks tööjõuküsimustega. Võimalus algatada soodustuste tühistamise protsess jääb avatuks. Praeguses etapis leiab komisjon siiski, et kõnealuse küsimuse käsitlemine dialoogi kaudu on asjakohasem.

- Ta on tähelepanelikult jälginud olukorda Bangladeshis. Ta on pidanud mitu kohtumist Bangladeshi ametiasutustega, eelkõige seoses Bangladeshi valmisriiete ja kootud rõivatööstuse töötajate õiguste ja tehaste ohutuse pideva parandamise kokkuleppega (jätkusuutlikkuse kokkulepe). Komisjoni „tõhustatud kaasamine“ on andnud mõningaid positiivseid, kuigi tagasihoidlikke tulemusi.
- Tühistamismenetluse algatamine koosneb kahest etapist:

o Esialgselt kaalub komisjon, kas on põhjust algatada tühistamismenetlus. Tõhustatud kaasamise etapis peavad komisjon ja Euroopa välisteenistus asjaomase riigiga intensiivset dialoogi ning jälgivad rahvusvaheliste järelevalveasutuste aruannete põhjal inimõiguste ja töötajate õiguste olukorda.

o Kui see ei õnnestu, algatab komisjon GSP määruse artikli 19 kohase ametliku tühistamismenetluse. Seni on algatatud vaid käputäis selliseid menetlusi. Komisjon ütles, et varem loobus ta Myanmari ja Valgevene eelistustest seoses töötajate õiguste tõsiste ja süstemaatiliste rikkumistega. Komisjon algatas ka väljaastumismenetluse Kambodža suhtes, kes on ainus vähim arenenud riik, keda seni selline menetlus puudutab.
- Komisjon alustab tõhustatud koostööd selliste riikidega nagu Bangladesh, kus see on põhjendatud vajadusega kaitsta põhiõigusi. Tõhustatud koostöö hõlmab asjaomaste rahvusvaheliste organisatsioonide, sealhulgas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) ja Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) hinnangute hoolikat jälgimist ning tõhustatud dialoogi asjaomaste ministeeriumide, kodanikuühiskonna ja teiste partnerriikidega. Komisjon kasutab reformide läbiviimiseks kõiki kommunikatsioonikanaleid. Samuti võib ta käivitada järelevalve- või teabekogumismissioone. Protsess on alati kohandatud asjaomase riigi konkreetsele olukorrale, nii et see on võtnud iga kõnealuse riigi suhtes erineva lähenemisviisi.
- Komisjon tugineb oma hinnangus peamiselt rahvusvaheliste organisatsioonide, näiteks ÜRO ja ILO soovitustele ja järeldustele. Need teabeallikad hõlbustavad asjaomaste rahvusvaheliste konventsioonide järgimise objektiivset ja läbipaistvat hindamist. Komisjon tugineb siiski ka muudele allikatele, sealhulgas kodanikuühiskonnalt ja sotsiaalpartneritelt saadud teabele, kui see on täpne ja usaldusväärne.
- Kui komisjon otsustab, kas algatada väljaastumismenetlus, konsulteerib ta täiendavalt liikmesriikidega. Samuti leiab komitee, et i) kas konstruktiivsed jõupingutused dialoogi kaudu ei anna rahuldavaid tulemusi ja ii) kaubandussoodustuste võimaliku tühistamise negatiivsed majanduslikud, sotsiaalsed ja inimlikud tagajärjed. Otsused tühistamismenetluse algatamise kohta tehakse üldiste tariifsete soodustuste kava määruse sätete alusel ja kooskõlas kriteeriumidega, mis on välja kuulutatud teatises „ *Kaubandus kõigile* “ [3] , 2018. aasta aruandes GSP kohta iga kahe aasta järel ja asjakohaste Maailma Kaubandusorganisatsiooni eeskirjade alusel.
- Oma hinnangus võtab komisjon arvesse kolmandate isikute esitatud seisukohti. Komisjon on avatud dialoogile kodanikuühiskonnaga ja hindab kõrgelt selle panust. Komisjon võtab vastu ja vaatab läbi sellised esildised, vastab ka kirjadele, korraldab kohtumisi ja arutab korrapäraselt GSP küsimusi, sealhulgas korrapäraste kodanikuühiskonna dialoogide raames. Ta pöördub järelevalvemissioonide ajal regulaarselt kodanikuühiskonna organisatsioonide poole. Kolmandad isikud saavad ametliku rolli pärast seda, kui komisjon on otsustanud algatada tühistamismenetluse. Nad võivad esitada teavet ja tõendeid, omada juurdepääsu toimikule ja

osaleda suulistel ärakuulamistel.
- Vastuseks kaebuse esitajate 2016. aasta oktoobri kirjale pidas komisjon nendega kohtumise. Kohtumisel selgitas komisjon, kuidas ta suhtleb Bangladeshiga ja milliseid meetmeid ta on võtnud kaebuse esitajate murede lahendamiseks.

7. Kaebuse esitajad kordasid oma muret olukorra pärast Bangladeshis. Nad väljendasid kahtlust, kas poliitilise dialoogi jätkamine annab tõenäoliselt konkreetseid tulemusi. Nende arvates ei ole tehtud märkimisväärseid edusamme ja Bangladesh ei ole täitnud jätkusuutlikkuse kokkuleppest tulenevaid kohustusi kohaldatavate tähtaegade jooksul. Kaebuse esitajad väitsid, et Bangladesh rikub seega üldiste tariifsete soodustuste kava määruse selgeid sätteid töötajate õiguste ja inimõiguste kohta. Järelikult ei ole komisjon täitnud oma kohustust, jättes algatamata tühistamismenetluse.

Ombudsmani hinnang

8. Ombudsman ei saa võtta seisukohta inimõiguste ja töötajate õiguste olukorra kohta Bangladeshis ning selle kohta, kas Bangladesh järgib GSP määrust. Nende küsimuste hindamine on komisjoni ülesanne. Ombudsman võib uurida ainult komisjoni võimalikku haldusomavoli.

9. Sellest tulenevalt oli uurimise eesmärk teha kindlaks, kas komisjon on esitanud piisavad selgitused oma tegevuse ja kehtestatud menetluste kohta.

10. GSP määruse artiklis 19 on sätestatud tühistamismenetlus, kui komisjon leiab, et riik rikub määruses osutatud põhimõtteid. [4] [Linki]Vastavalt ELi kohtupraktikale ei ole komisjonil siiski kohustust alustada tühistamismenetlust, kui ta tuvastab võimalikud rikkumised [5] [Linki].

11. GSP määruse artikliga 19 on komisjonile antud õigus algatada tühistamismenetlus, kui ta leiab, et see on *„piisavalt põhjendatud* “. Selles ei ole aga selgelt määratletud, mis on piisav põhjendus või milliste kriteeriumide alusel peaks komisjon seda hindama. Oluline on see, et selles ei määrata kindlaks, millistel tingimustel peaks komisjon kasutama tühistamismenetlust.

12. Tühistamismenetluse algatamise üle otsustamine hõlmab keerulisi poliitilisi otsuseid. Seega on komisjonil lai kaalutlusruum, et otsustada, millal seda teha.

13. Ombudsmani pikaajaline seisukoht on olnud , et kui ELi institutsioonidel on ulatuslik kaalutlusõigus, ei tähenda see, et nad võivad tegutseda meelevaldselt. Hea halduse põhimõtted nõuavad, et nad kasutaksid oma kaalutlusõigust objektiivselt ja teeksid otsuseid, võttes täielikult arvesse konkreetse juhtumi kõiki asjaolusid. Lisaks peab ELi institutsioonidel olema võimalik oma otsust veenvalt põhjendada.

14. Ombudsman on seisukohal, et võttes arvesse GSP määruse artiklis 19 osutatud põhimõtetega hõlmatud asjaolude mitmekesisust ja GSP-st kasu saavate riikide erinevat olukorda, on komisjoni juhtumipõhine lähenemisviis asjakohane ja põhjendatud. Asjaolu, et

komisjon on teatavatel juhtudel soodustused tühistanud, näitab selgelt, et ta on valmis seda olulist sanktsiooni kasutama, kui ta leiab, et see on põhjendatud.

15. Ombudsman märgib, et kaebuse esitajad ei soovi, et komisjon kehtestaks kaubandussanktsioone. Selle asemel soovivad nad, et komisjon kasutaks tühistamismenetlust täiendava stiimulina, et Bangladesh täidaks oma rahvusvahelisi kohustusi, eelkõige seoses töötajate õigustega. Ombudsman leiab, et komisjoni selgitused selle kohta, miks ta on seni leidnud, et Bangladeshi suhtes väljaastumismenetluse algatamine ei ole põhjendatud, on mõistlikud.

16. Käesoleval juhul ei leia ombudsman tõendeid haldusomavoli kohta seoses sellega, kuidas komisjon on kasutanud oma kaalutlusõigust või et tema tegevus Bangladeshi suhtes on meelevaldne ja vastuolus tema lähenemisviisiga muudel juhtudel (Myanmar, Valgevene, Kambodža).

17. Komisjon jagab selgelt kaebuse esitajate muret ning on aktiivselt püüdnud edendada põhiõiguste, sealhulgas töötajate õiguste austamist Bangladeshis. Kuigi see protsess võib olla pikk, peab komisjon otsustama, kuidas seda GSP raames kõige paremini saavutada.

18. Ombudsman on rahul ka komisjoni selgitustega selle kohta, kuidas kodanikuühiskond selles protsessis osaleb ning et komisjon võtab arvesse kodanikuühiskonna panust.

19. Seetõttu lõpetab ombudsman uurimise, leides, et haldusomavoli ei ole.

Järeldus

Uurimise põhjal lõpetab ombudsman selle juhtumi järgmise järeldusega:

Võttes arvesse komisjoni esitatud üksikasjalikku ülevaadet võetavate meetmete kohta, ei leia ombudsman käesoleval juhul haldusomavoli.

Sellest otsusest teavitatakse kaebuse esitajat ja Euroopa Komisjoni **.**

Emily O'Reilly

Euroopa Ombudsman

Strasbourg, 24.3.2020

[1] [Linki] Vt:

https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/

[2] [Linki] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus 978/2012 üldiste tariifsete soodustuste kava kohaldamise ning nõukogu määruse 732/2008 kehtetuks tunnistamise kohta: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1581002553929&uri=CELEX:02012R0978-20190101 [Linki].

[3] [Linki]*„Kaubandus kõigile"* on strateegiadokument, mille komisjon avaldas 2014. aastal ja milles kirjeldatakse komisjoni lähenemisviisi ELi kaubanduspoliitikale: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf [Linki].

[4] [Linki] GSP määruse artikkel 19:

„ 1. Sooduskorra [...] **võib** *ajutiselt peatada kõigi või teatavate soodustatud riigist pärit toodete suhtes järgmistel põhjustel:*

a) VIII lisa A osas loetletud konventsioonides sätestatud põhimõtete tõsine ja süstemaatiline rikkumine; ...

3. **Kui komisjon leiab, et [...] sooduskorra alusel antud tariifsete soodustuste ajutine peatamine lõikes 1 osutatud põhjustel on piisavalt põhjendatud** *, võtab ta vastu rakendusakti ajutise peatamise menetluse algatamiseks kooskõlas nõuandemenetlusega...* " (rõhuasetus lisatud).

[5] [Linki] Vt kohtuasi T-338/14, 27. jaanuari 2015. aasta kohtumäärus Unione Nazionale Industria Conciaria (UNIC) vs. Euroopa Komisjon – tühistamishagi, mis puudutab Indiast, Pakistanist ja Etioopiast pärit töödeldud ja osaliselt töödeldud nahale antud üldiste tariifsete soodustuste ajutise peatamise taotluse rahuldamata jätmist, punkt 25: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-338/14&language=EN [Linki].