

Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o [jezičnoj politici i prevođenju \[Poveznica\]](#).

Odluka u predmetima 1056/2018/JN i 1369/2019/JN o mjerama Europske komisije u pogledu poštovanja temeljnih radničkih prava u Bangladešu u kontekstu općeg sustava povlastica EU-a

Odluka

Slučaj 1056/2018/JN - Otvoren 19/07/2018 - Odluka donesena 24/03/2020 - Predmetna institucija Europska komisija (Nije utvrđen nepravilan rad uprave) |

Slučaj 1369/2019/JN - Otvoren 22/07/2019 - Odluka donesena 24/03/2020 - Predmetna institucija Europska komisija (Nije utvrđen nepravilan rad uprave) |

Predmet se odnosio na mjere koje je Europska komisija poduzela u pogledu Bangladeša u kontekstu općeg sustava povlastica EU-a. Podnositelji pritužbe smatrali su da Bangladeš ne poštuje u potpunosti temeljna radnička prava i da bi stoga Komisija trebala pokrenuti postupak kojim bi mu se omogućilo povlačenje trgovinskih povlastica Bangladeša u okviru tog sustava.

Komisija je obavijestila pučkog pravobranitelja o dosadašnjoj suradnji s Bangladešom u vezi s tim pitanjem i mjerama koje je poduzela. Dodao je da može odlučiti povući trgovinske povlastice Bangladeša kao krajnju mjeru.

Odluka o pokretanju postupka povlačenja uključuje složene političke odluke. Komisija raspolaže širokom marginom prosudbe pri određivanju kada to treba učiniti. Ombudsmanica je zauzela stajalište da su objašnjenja koja je Komisija pružila u vezi sa svojim odabranim načinom djelovanja bila razumna. Zatvorila je istragu s nalazom da nema nepravilnosti u postupanju.

Kontekst pritužbe

1. Općim sustavom povlastica EU-a (OSP) [1] uklanjaju [Poveznica] se uvozne carine za



proizvode koji na tržište EU-a dolaze iz ranjivih zemalja u razvoju. To pomaže zemljama u razvoju da ublaže siromaštvo i otvore radna mjesta. OSP se temelji na međunarodnim vrijednostima i načelima, uključujući radnička i ljudska prava.

2. U listopadu 2016. četiri sindikalne organizacije obratile su se Europskoj komisiji tvrdeći da Bangladeš nije ispunio svoje obveze u području temeljnih radničkih prava. Skrenuli su pozornost na vrlo ozbiljna pitanja i pozvali Komisiju da istraži to pitanje u kontekstu OSP-a.

3. Nezadovoljni činjenicom da Komisija nije pokrenula istragu, Međunarodna konfederacija sindikata, kampanja za čistu odjeću i Klinika EU-a od javnog interesa HEC-NYU obratile su se Ombudsmanu u lipnju 2018.

Istraga

4. Ombudsmanica je pokrenula istragu o propustu Komisije da odgovori na dopis sindikata od 4. listopada 2016. i pozvala je da objasni zašto nije poduzela mjere u slučaju Bangladeša (pritužba 1056/2018/MMO). Komisija je odgovorila 16. listopada 2018. Podnositelji pritužbe dostavili su primjedbe na taj odgovor i dalje su razmijenili mišljenja s Komisijom o povezanim pitanjima. Podnositelji pritužbe podnijeli su 8. srpnja 2019. drugu pritužbu Ombudsmanu (predmet 1369/2019/MMO) u pogledu sadržaja odgovora Komisije. Obje pritužbe rješavaju se zajednički u ovoj istrazi.

Argumenti izneseni Europskom ombudsmanu

5. Podnositelji pritužbe tvrdili su da Bangladeš ne poštuje temeljna radnička prava zajamčena međunarodnim pravom. Komisija bi to trebala istražiti koristeći se ovlastima koje ima na temelju Uredbe o OSP-u [2] [Poveznica] Osobito, podnositelji pritužbe smatrali su da Komisija nije pokrenula postupak, u skladu s člankom 19. Uredbe o OSP-u, za privremeno povlačenje povoljnog tarifnog režima za Bangladeš. Pritom su tvrdili da je Komisija djelovala proizvoljno i da nije uvjerljivo objasnila zašto nije pokrenula postupak. Podnositelji pritužbe dodatno su kritizirali postupke koje je Komisija uspostavila za takve slučajeve, uključujući mogućnost da zainteresirane strane podnesu primjedbe.

6. Komisija je u svojim odgovorima navela sljedeće:

- Dijeli zabrinutost podnositelja pritužbe da zemlje koje imaju koristi od trgovinskih povlastica EU-a moraju poštovati temeljna ljudska i radnička prava. Međutim, kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri povećali izgledi za usklađenost, prije povlačenja trgovinskih povlastica trebali bi se upotrebljavati svi dostupni kanali sudjelovanja. Djelomično ili potpuno povlačenje trgovinskih povlastica trebalo bi biti krajnja mjera, među ostalim i zbog toga što su dotične zemlje najnerazvijenije zemlje.
- Pojačala je suradnju s Bangladešom, Mjanmarom i Kambodžom zbog ozbiljnih zabrinutosti u pogledu ljudskih prava. Cilj mu je iskoristiti sve kanale, uključujući bilateralni trgovinski i politički dijalog te posebne promatračke misije, kako bi se Bangladeš uključio u rješavanje pitanja rada.



Mogućnost pokretanja postupka povlačenja povlastica ostaje otvorena. Međutim, u ovoj fazi Komisija smatra da je primjereniji nastavak tog pitanja putem dijaloga.

- Pomno prati stanje u Bangladešu. Održala je nekoliko sastanaka s bangladeškim vlastima, posebno u kontekstu „Sporazuma o kontinuiranom poboljšanju radnih prava i sigurnosti tvornica u industriji gotove odjeće i pletenice u Bangladešu” (Pakt o održivosti). Komisijin „poboljšani angažman” ostvario je određene pozitivne, iako skromne, rezultate.
- Pokretanje postupka povlačenja uključuje dvije faze:

Komisija u početku razmatra postoje li razlozi za pokretanje postupka povlačenja. Tijekom te faze „pojačanog angažmana” Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) vode intenzivan dijalog s dotičnom zemljom i prate stanje ljudskih i radničkih prava na temelju izvješća međunarodnih nadzornih tijela.

o Ako to nije uspješno, Komisija pokreće službeni postupak povlačenja u skladu s člankom 19. Uredbe o OSP-u. Dosad je pokrenuto samo nekoliko takvih postupaka. Komisija je izjavila da je u prošlosti povukla povlastice Mjanmara i Bjelarusu zbog ozbiljnih i sustavnih kršenja radničkih prava. Također je pokrenula postupak povlačenja za Kambodžu, jedinu dosad najmanje razvijenu zemlju na koju se takav postupak odnosi.

- Komisija započinje „pojačanu suradnju” sa zemljama, kao što je Bangladeš, gdje je to opravdano potrebom za zaštitom temeljnih prava. Pojačana suradnja uključuje pomno praćenje procjena relevantnih međunarodnih organizacija, uključujući Ujedinjene narode (UN) i Međunarodnu organizaciju rada (ILO), kao i pojačani dijalog s relevantnim ministarstvima, civilnim društvom i drugim partnerskim zemljama. Komisija se služi svim komunikacijskim kanalima kako bi inzistirala na reformama. Može pokrenuti i misije praćenja ili utvrđivanja činjenica. Postupak je uvijek prilagođen specifičnoj situaciji u predmetnoj zemlji, što je rezultiralo drugačijim pristupom u odnosu na svaku od tih zemalja.
- Komisija se u svojoj procjeni uglavnom oslanja na preporuke i zaključke međunarodnih organizacija kao što su UN i ILO. Ti izvori informacija omogućuju objektivnu i transparentnu procjenu usklađenosti s relevantnim međunarodnim konvencijama. Međutim, Komisija se oslanja i na druge izvore, uključujući informacije civilnog društva i socijalnih partnera, u mjeri u kojoj su one točne i pouzdane.
- Kada odluči hoće li pokrenuti postupak povlačenja, Komisija se nadalje savjetuje s državama članicama. Također razmatra i. jesu li konstruktivni naponi u okviru dijaloga polučili zadovoljavajuće rezultate i ii. negativne gospodarske, socijalne i ljudske posljedice koje bi potencijalno povlačenje trgovinskih povlastica imalo. Odluke o pokretanju postupka povlačenja donose se na temelju odredaba Uredbe o OSP-u i u skladu s kriterijima najavljenima u Komunikaciji „*Trgovina za sve*” [3], dvogodišnjem izvješću iz 2018. o OSP-u i relevantnim pravilima Svjetske trgovinske organizacije.
- Komisija u svojoj procjeni uzima u obzir podneske trećih strana. Komisija je otvorena za dijalog s civilnim društvom i cijeni njegove doprinose. Komisija prima i ispituje takve podneske, odgovara na pisma, organizira sastanke i redovito raspravlja o pitanjima povezanim s OSP-om, među ostalim u kontekstu redovitih dijaloga s civilnim društvom. Tijekom misija za praćenje redovito se obraća organizacijama civilnog društva. Treće strane dobivaju formaliziranu ulogu nakon što Komisija odluči pokrenuti postupak povlačenja. Mogu dostavljati informacije i dokaze, imati pristup spisu i sudjelovati u usmenim raspravama.



- Kao odgovor na dopis podnositelja pritužbe iz listopada 2016. Komisija je održala sastanak s njima. Tijekom sastanka Komisija je objasnila kako surađuje s Bangladešom i mjere koje je poduzela kako bi odgovorila na zabrinutost podnositelja pritužbe.

7. Podnositelji pritužbe ponovili su svoju zabrinutost zbog stanja u Bangladešu. Izrazili su sumnju je li vjerojatno da će nastavak političkog dijaloga dovesti do konkretnih rezultata. Prema njihovom mišljenju, nije ostvaren znatan napredak i Bangladeš nije ispunio svoje obveze iz Pakta o održivosti u primjenjivim rokovima. Podnositelji pritužbe tvrdili su da Bangladeš stoga krši jasne odredbe Uredbe o OSP-u u pogledu radničkih prava i ljudskih prava. Stoga Komisija nije ispunila svoju obvezu jer nije započela postupak povlačenja.

Procjena Europskog ombudsmana

8. Ombudsmanica ne može zauzeti stajalište o stanju ljudskih i radničkih prava u Bangladešu te o usklađenosti Bangladeša s Uredbom o OSP-u. Na Komisiji je da ocijeni ta pitanja. Europski ombudsman može istražiti samo moguće nepravilnosti u postupanju Komisije.

9. Stoga je cilj ove istrage bio utvrditi je li Komisija pružila odgovarajuća objašnjenja za svoje djelovanje i postupke koje je uspostavila.

10. Člankom 19. Uredbe o OSP-u predviđa se postupak povlačenja kao mogućnost ako Komisija smatra da zemlja krši načela iz Uredbe [\[4\]](#) [\[Poveznica\]](#) Međutim, u skladu sa sudskom praksom EU-a, Komisija nema obvezu pokrenuti postupak povlačenja ako utvrdi moguća kršenja [\[5\]](#) [\[Poveznica\]](#).

11. Člankom 19. Uredbe o OSP-u Komisija se ovlašćuje za pokretanje postupka povlačenja ako smatra da su za to „dostatni razlozi”. Međutim, u njemu nije jasno definirano što je dovoljno osnova ili kriteriji na temelju kojih bi Komisija to trebala ocijeniti. Važno je napomenuti da se njime ne utvrđuje u kojim bi okolnostima Komisija trebala primijeniti postupak povlačenja.

12. Odlučivanje o pokretanju postupka povlačenja uključuje složene političke odluke. Stoga Komisija raspolaže širokom marginom prosudbe kako bi utvrdila kada to treba učiniti.

13. S obzirom na to, Europski ombudsman već dugo smatra da, ako institucije Unije raspolažu širokom diskrecijskom ovlašću, to ne znači da mogu proizvoljno postupiti. Načela dobre uprave zahtijevaju od njih da svoju diskrecijsku ovlast izvršavaju objektivno i da donose odluke na temelju potpunog razmatranja svih okolnosti određenog slučaja. Osim toga, institucije Unije moraju moći pružiti uvjerljivo objašnjenje svoje odluke.

14. Ombudsmanica smatra da je, s obzirom na raznolikost okolnosti obuhvaćenih načelima iz članka 19. Uredbe o OSP-u i različite situacije u zemljama korisnicama OSP-a, Komisijin pristup od slučaja do slučaja primjeren i opravdan. Činjenica da je Komisija u određenim slučajevima povukla povlastice jasno pokazuje da je spremna iskoristiti tu važnu sankciju kada to smatra opravdanim.



15. Ombudsmanica napominje da podnositelji pritužbe ne žele da Komisija uvede trgovinske sankcije. Umjesto toga, željeli bi da Komisija iskoristi postupak povlačenja kao dodatni poticaj kako bi Bangladeš ispunio svoje međunarodne obveze, posebno u pogledu radničkih prava. Ombudsmanica smatra da su objašnjenja Komisije o razlozima zbog kojih je dosad smatrala da ne bi bilo opravdano pokrenuti postupak povlačenja protiv Bangladeša razumna.

16. U tom slučaju ombudsmanica ne nalazi dokaze o nepravilnostima u postupanju u pogledu načina na koji je Komisija iskoristila svoje diskrecijsko pravo ili da su njezina djelovanja u pogledu Bangladeša proizvoljna i neusklađena s njezinim pristupom u drugim predmetima (Mjanmar, Bjelarus, Kambodža).

17. Komisija jasno dijeli zabrinutost podnositelja pritužbe i aktivno nastoji promicati poštovanje temeljnih prava, uključujući radnička prava, u Bangladešu. Iako taj proces može trajati dugo, na Komisiji je da odredi kako to najbolje postići u okviru OSP-a.

18. Ombudsmanica je također zadovoljna objašnjenjima Komisije o tome kako civilno društvo sudjeluje u tom procesu te da Komisija uzima u obzir doprinose civilnog društva.

19. U skladu s tim, Ombudsman zaključuje tu istragu i utvrđuje da nema nepravilnosti u postupanju.

Zaključak

Na temelju istrage ombudsmanica zaključuje ovaj predmet sljedećim zaključkom:

S obzirom na to da je Komisija detaljno obrazložila mjere koje poduzima, ombudsmanica u ovom slučaju ne smatra nepravilnosti u postupanju.

Podnositelj pritužbe i Europska komisija bit će obaviješteni o toj odluci .

Emily O'Reilly

Europski ombudsman

Strasbourg, 24. ožujka 2020.

[1] [Poveznica] Vidjeti:

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



[2] [Poveznica] Uredba 978/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o primjeni sustava općih carinskih povlastica i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća 732/2008: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1581002553929&uri=CELEX:02012R0978-20190101> [Poveznica].

[3] [Poveznica] *Trgovina za sve* strateški je dokument koji je Komisija objavila 2014., a u kojem se opisuje njezin pristup trgovinskoj politici EU-a: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf [Poveznica].

[4] [Poveznica] Članak 19. Uredbe o OSP-u:

„ 1. Povlaštene režimi [...] **moгу** se privremeno opozvati, u odnosu na sve ili određene proizvode podrijetlom iz zemlje korisnice, iz bilo kojeg od sljedećih razloga:

(a) ozbiljno i sustavno kršenje načela utvrđenih u konvencijama navedenima u dijelu A Priloga VIII.; ...

3. **Ako Komisija smatra da postoje dostatni razlozi** koji opravdavaju privremeni opoziv carinskih povlastica predviđenih u okviru bilo kojeg povlaštenog dogovora [...] na temelju razloga iz stavka 1., donosi provedbeni akt za pokretanje postupka privremenog opoziva u skladu sa savjetodavnim postupkom... ” (moje isticanje).

[5] [Poveznica] Vidjeti predmet T-338/14, rješenje od 27. siječnja 2015., Unione Nazionale Industria Conciaria (UNIC) protiv Europske komisije – Tužba za poništenje koja se odnosi na odbijanje zahtjeva za privremeni opoziv općih carinskih povlastica odobrenih za tretiranu i djelomično obrađenu kožu podrijetlom iz Indije, Pakistana i Etiopije, točka 25.: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-338/14&language=EN> [Poveznica].