

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Novi okvir za sporazume o slobodnoj trgovini, sporazume o gospodarskom partnerstvu i sporazume o ulaganjima kojim se jamči stvarno sudjelovanje organizacija civilnog društva i socijalnih partnera te osigurava osviještenost javnosti”

(samoinicijativno mišljenje)

(2022/C 290/03)

Izjavitelj: **Stefano PALMIERI**

Odluka Plenarne skupštine:	25.3.2021.
Pravna osnova:	pravilo 32. stavak 2. Poslovnika samoinicijativno mišljenje
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.3.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.3.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	568
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	215/1/7

1. Zaključci i preporuke

1.1. ESGO ističe svoju potporu novoj otvorenoj, održivoj i utjecajnoj europskoj trgovinskoj strategiji te smatra da je osobito važno da se tom strategijom, s jedne strane, promiče konkurentnost europskih proizvodnih sektora i gospodarskih aktera (velikih, srednjih i malih poduzeća) i, s druge strane, doprinosi promicanju europskih vrijednosti i načela, posebno demokracije i ljudskih, socijalnih i rodnih te radnih i okolišnih prava. Time će se Europskoj uniji (EU) moći osigurati odgovarajući instrumenti za zaštitu radnika i poduzeća od nepoštenih trgovačkih praksi i zaštitu potrošača od štetnih i neodrživih proizvoda. Na taj se način objedinjuju interesi poduzeća s interesima građana i građanki kao potrošača i radnika.

1.2. ESGO smatra da su za provedbu nove, ambiciozne trgovinske strategije EU-a potrebni:

— **inovativna strategija za trgovinske pregovore (o trgovinskim sporazumima, sporazumima o gospodarskom partnerstvu, sporazumima o ulaganjima)** kojom se može zajamčiti stvarno sudjelovanje organizacija civilnog društva i socijalnih partnera te tako osigurati da koristi od trgovine imaju svi sudionici u EU-u i u partnerskim zemljama;

— **reforma instrumenata za praćenje, ocjenjivanje i provedbu sporazumâ – unutarnje savjetodavne skupine.**

1.3. ESGO smatra da će dvostruki postupak reforme (pregovaračkih instrumenata i unutarnjih savjetodavnih skupina) omogućiti zadobivanje stvarne podrške, a time i podizanje svijesti javnosti o vrijednosti potpisanih trgovinskih sporazuma, sporazuma o gospodarskom partnerstvu i sporazuma o ulaganjima među svim akterima na koje ti sporazumi utječu (poduzeća, radnici, potrošači itd.) i na obje strane koje potpisuju sporazume (u EU-u i u partnerskim zemljama).

2. Opće napomene

2.1. Europska komisija je u veljači 2021. sastavila smjernice za novu otvorenu, održivu i utjecajnu europsku trgovinsku strategiju⁽¹⁾ uz pomoć koje bi trebalo postići sljedeća tri cilja Europske unije:

i. podržati gospodarski oporavak te zelenu i digitalnu tranziciju;

ii. prilagoditi svjetska pravila održivoj i pravednijoj globalizaciji;

⁽¹⁾ COM(2021) 66 final.

iii. povećati kapacitet EU-a za ostvarivanje vlastitih interesa i jačanje vlastitih prava.

2.1.1. Na izradu te nove trgovinske strategije utjecalo je nekoliko čimbenika. Ponajprije, kriza uzrokovana pandemijom COVID-a 19, koja je potaknula ozbiljno razmišljanje o novim strategijama o zdravstvenoj sigurnosti, sigurnosti hrane, opskrbi sirovinama i strateškoj proizvodnji te, općenito, o globalnim lancima vrijednosti.

2.1.2. Drugi odlučujući čimbenici za izradu nove trgovinske strategije koju je predložila Komisija povezani su: i. s krizom Svjetske trgovinske organizacije (WTO) koja još uvijek traje; ii. s problematičnim odnosima s određenim zemljama ili trgovinskim blokovima: Kinom, Rusijom, SAD-om; iii. s teškim pregovorima s Ujedinjenom Kraljevinom; i iv. s trenutačnim zastojeom u određenim trgovinskim sporazumima (npr. Sporazum EU-Mercosur, Sporazum o gospodarskom partnerstvu između Srednje Afrike i EU-a ili Sporazum o gospodarskom partnerstvu između Istočnoafričke zajednice i EU-a).

2.1.3. U dokumentu koji je predložila Komisija u nekoliko se navrata navodi da osim promicanja konkurentnosti europskih proizvodnih sektora, nova europska trgovinska strategija mora doprinijeti promicanju europskih vrijednosti i načela, osobito demokracije i ljudskih, socijalnih i rodničkih te radničkih i okolišnih prava.

2.1.4. Europski parlament prihvatio je prijedlog Komisije i pozvao Komisiju da se pobrine za to da poglavlja o trgovini i održivom razvoju u sporazumima o kojima se pregovara doprinose tome da koristi od trgovine budu zajamčene svima ^(?).

2.1.5. ESGO je u svojim nedavnim mišljenjima ponovno iznio svoju viziju trgovinske politike EU-a i odlučno podržao prijedlog Komisije ističući njegovu važnost, relevantnost i pravovremenost. ESGO je istodobno iznio jasna očekivanja i preporuke za ambicioznu reviziju trgovine i održivog razvoja ^(?).

2.1.6. Upravo zato što je nova strategija koju je predložila Komisija opravdano ambiciozna, smatramo da su za njezinu provedbu potrebni:

— **inovativna strategija za trgovinske pregovore (o trgovinskim sporazumima, sporazumima o gospodarskom partnerstvu, sporazumima o ulaganjima)** kojom se može zajamčiti stvarno sudjelovanje organizacija civilnog društva i socijalnih partnera te tako osigurati da koristi od trgovine imaju svi sudionici u EU-u i u partnerskim zemljama;

— **reforma instrumenata za praćenje, ocjenjivanje i provedbu sporazumâ – unutarnje savjetodavne skupine.**

2.1.6.1. Dvostruki postupak reforme (pregovaračkih instrumenata i unutarnjih savjetodavnih skupina) omogućit će zadobivanje stvarne podrške, a time i podizanje svijesti javnosti o vrijednosti potpisanih sporazuma (trgovinskih, o gospodarskom partnerstvu i o ulaganjima) među svim akterima na koje ti sporazumi utječu (poduzeća, radnici, potrošači itd.) i na obje strane koje potpisuju sporazume (u EU-u i u partnerskim zemljama).

3. Kritička ocjena postojećih trgovinskih sporazuma

3.1. Iako ponavlja da je uvjeren u temeljnu važnost multilateralizma u trgovinskoj razmjeni i u to da bi WTO nakon temeljite reforme trebao povratiti ulogu jamca multilateralizma, ESGO razumije da u ovom konkretnom kontekstu trgovinski sporazumi mogu imati odlučujuću ulogu, ne samo u pogledu bilateralnih trgovinskih razmjena EU-a (koje, u svakom slučaju, predstavljaju 30 % trgovine robom i uslugama u Uniji), nego prvenstveno u pogledu širenja modela razvoja koji je gospodarski, socijalno i okolišno održiv i za EU i za njegove partnere.

3.2. Tijekom posljednjih godina razni pregovarački instrumenti kojima se koristi EU (trgovinski sporazumi, sporazumi o gospodarskom partnerstvu, sporazumi o ulaganjima) bili su predmet posebno kritičnih ocjena ESGO-a ^(*).

^(?) Rezolucija Europskog parlamenta o reviziji trgovinske politike, 26. studenog 2020. (2020/2761(RSP)).

^(?) SL C 105, 4.3.2022., str. 148.; SL C 105, 4.3.2022., str. 40.; SL C 364, 28.10.2020., str. 53.; SL C 364, 28.10.2020., str. 160.; SL C 159, 10.5.2019., str. 28.

^(*) SL C 105, 4.3.2022., str. 148.; SL C 105, 4.3.2022., str. 40.; REX/530, „Evaluacija uloge civilnog društva u participativnim strukturama u okviru sporazuma između Europske unije, Kolumbije, Perua i Ekvadora”, izvjestitelj: G. Iuliano. SL C 364, 28.10.2020., str. 160.; SL C 47, 11.2.2020., str. 38.; REX/503, „Ususret sporazumu o pridruživanju između EU-a i Mercosura”, izvjestitelj: J. Puxeu Rocamora, suizvjestitelj: M. Soares.

3.3. ESGO smatra da treba krenuti od tih ocjena kako bi se procijenilo je li potrebno provesti reformu postojećih pregovaračkih instrumenata da bi se osiguralo postizanje ciljeva nove trgovinske strategije koju je predložila Komisija.

3.3.1. Prvi aspekt odnosi se na slabu transparentnost tijekom procesa pregovora o trgovinskim sporazumima. Iako je jasno da u vezi sa sadržajem sporazuma koji su predmet pregovora mora postojati povjerljivost, ESGO smatra da se i uz tu povjerljivost ipak treba osigurati transparentnost trgovinskih pregovora i zajamčiti neprestani tok informacija prema građanima i dionicima koji su zainteresirani za pregovore.

3.3.1.1. Komisija oduvijek jasno iskazuje protivljenje osiguravanju potpune transparentnosti pregovora pozivajući se na postojeće propise⁽⁵⁾ i neke presude⁽⁶⁾ Suda Europske unije te tvrdi da bi širenje informacija tijekom pregovora štetilo interesima Europske unije.

3.3.1.2. ESGO priznaje da je tijekom posljednjih godina Komisija pokazala veliku i značajnu otvorenost te poboljšala razinu transparentnosti tako što je za neke trgovinske sporazume stavila na raspolaganje informacije o: izvješćima o raznim krugovima pregovora; dobivenim pregovaračkim mandatima; raznim prijedlozima teksta, kao i organizaciji susreta putem dijaloga s civilnim društvom i skupinom stručnjaka za trgovinske sporazume EU-a.

3.3.1.3. Usprkos tim poboljšanjima pregovarački mandat o kojem odlučuje Vijeće trebao bi biti ambiciozniji i dati Komisiji veću mogućnost da organizira sudjelovanje civilnog društva i socijalnih partnera, čime bi se osigurala njihova istinska uključenost u postupak pregovora. Usto, ESGO je zatražio nastavak rada stručne skupine čiji je mandat istekao⁽⁷⁾.

3.3.1.4. ESGO razumije da je potrebno uspostaviti ravnotežu između transparentnosti i povjerljivosti tijekom pregovora, ali je ipak svjestan toga da je transparentnost još uvijek pitanje koje izaziva najviše prijevora s dionicima, organizacijama civilnog društva i socijalnim partnerima.

3.4. Još jedan aspekt koji nailazi na kritike odnosi se na činjenicu da su procjene učinka na održivost sporazumâ djelomične, da se objavljuju sa zakašnjenjem (kad su pregovori već zaključeni) ili ih uopće nema u partnerskim zemljama koje sudjeluju u sporazumima.

3.4.1. Upravo je zakašnjela objava procjene učinka na održivost sporazuma EU-Mercosur bila predmet tužbe koju su određene nevladine organizacije podnijele europskoj ombudsmanici⁽⁸⁾. U ožujku 2021. europska ombudsmanica izrazila je sljedeće stajalište u kojem kritizira Europsku komisiju: „Europska komisija nije uspjela osigurati da se procjena učinka na održivost završi pravovremeno, odnosno prije zaključivanja trgovinskih pregovora EU-a i Mercosura. To predstavlja nepravilnost u postupanju”⁽⁹⁾.

3.4.2. ESGO ponavlja da se procjene učinka sporazumâ na gospodarsku, socijalnu i okolišnu održivost moraju pravovremeno objavljevati na početku i ažurirati tijekom pregovora te da povremeno moraju biti uključene u *ex post* ocjenu sporazuma u fazi praćenja. Te procjene isto tako moraju obuhvaćati obje strane u pregovorima: Europsku uniju i njezine države članice i države druge strane za pregovaračkim stolom⁽¹⁰⁾.

3.5. Dodatna kritika u pogledu trgovinskih sporazumâ odnosila se na nesposobnost djelotvornog jamčenja poštovanja ljudskih i socijalnih prava, temeljnih konvencija Međunarodne organizacije rada te okolišnih i sigurnosnih normi. Osim toga, sporazumi ne jamče jednake uvjete svim subjektima na tržištu (osobito malim i srednjim poduzećima kao i nekim proizvodnim sektorima).⁽¹¹⁾

⁽⁵⁾ Članak 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

⁽⁶⁾ Dopis kojim Komisija odbija pristup dokumentu organizaciji *Les Amis de la Terre*. 2019 [b]. https://www.asktheeu.org/fr/request/7049/response/23196/attach/3/Signed%20letter.pdf?cookie_passthrough=1 Pristup: 30.7.2020., str. 2.

⁽⁷⁾ SL C 374, 16.9.2021., str. 73. *op. cit.*

⁽⁸⁾ Organizacija ClientEarth, zaklada Fern, Institut Veblen, Zaklada Nicolas Hulot za prirodu i čovjeka (fr. *La Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme*) i Međunarodna federacija za ljudska prava.

⁽⁹⁾ Odluka u predmetu 1026/2020/MAS o propustu Europske komisije da dovrši ažuriranu procjenu učinka na održivost prije zaključenja trgovinskih pregovora između EU-a i Mercosura.

⁽¹⁰⁾ SL C 47, 11.2.2020., str. 38.

⁽¹¹⁾ SL C 105, 4.3.2022., str. 148. *op. cit.*; REX/532; SL C 364, 28.10.2020., str. 160. *op. cit.*

3.6. Tome treba dodati da trgovinski sporazumi ponekad ne uzimaju u obzir određene posebnosti zemalja u razvoju i asimetričnosti između EU-a i partnerskih zemalja s kojima se sporazumi sklapaju, što dovodi do opasnosti od toga da ne ublažavaju ili ponekad čak i povećaju postojeće razlike (na primjer, jednak pristup lijekovima koji spašavaju živote ili cjepivima). Osim toga, ne uzimaju u obzir ni prevladavajući položaj koji, uslijed sklapanja trgovinskih sporazuma, mogu steći multinacionalne kompanije.

3.7. Kako bi se osigurala djelotvorna i široka uključenost organiziranog civilnog društva, nužno je da se unutarnje savjetodavne skupine uspostave ne samo u svim budućim trgovinskim pregovorima, već naročito u postojećim sporazumima o gospodarskom partnerstvu u Africi, gdje unutarnje savjetodavne skupine uopće ne postoje. Tekući i predstojeći postupci revizije i provedba novog sporazuma između EU-a i OEACP-a mogu biti djelotvorna prilika za uvođenje unutarnjih savjetodavnih skupina u postojeće trgovinske sporazume u kojima ne postoji taj instrument (npr. revizija Sporazuma o gospodarskom partnerstvu (SGP) između Europske unije i skupine za SGP Južnoafričke razvojne zajednice (SADC)).

3.8. Sudjelovanje civilnog društva i socijalnih partnera u pregovorima i praćenju sporazuma koje je potpisao EU razvilo se u određenoj mjeri u odnosu na prva iskustva. ESGO odaje priznanje uložnim naporima u kojima je u mnogim slučajevima i sam sudjelovao.

3.9. ESGO prima na znanje rezultate nedavne studije o analizi dijaloga Glavne uprave za trgovinu s civilnim društvom⁽¹²⁾ u kojoj je ocijenjen dijalog s civilnim društvom na europskoj i nacionalnoj razini. Iako se slaže s određenim rezultatima studije, ESGO smatra da treba učiniti kvalitativni skok u pogledu stvarnog uključivanja organizacija civilnog društva i socijalnih partnera u trgovinsku politiku EU-a.

3.10. ESGO je u više navrata zatražio stvarno i veće uključivanje civilnog društva i socijalnih partnera obiju strana za pregovaračkim stolom (Komisije i partnerskih zemalja) u sve faze pregovora o trgovinskim sporazumima⁽¹³⁾.

3.11. Zbog cijelog tog niza razloga ESGO smatra da je došao trenutak za razvoj nove i djelotvornije pregovaračke strategije, s novim pravilima i procedurama kojima će se organizacijama civilnog društva i socijalnim partnerima zajamčiti stvarno i djelotvorno sudjelovanje. Time bi se potaknulo ostvarivanje ciljeva nove trgovinske strategije EU-a i osiguralo postizanje sporazuma koji su u skladu s održivim razvojem s gospodarskog, socijalnog i okolišnog stajališta za obje pregovaračke strane – EU i partnerske zemlje u trgovinskim sporazumima.

4. Novi pregovarački okvir za trgovinske sporazume

4.1. ESGO smatra da nova trgovinska politika EU-a otvara mogućnost evaluacije i poboljšanja pravila, procedura i kriterija za puno djelotvorniju, transparentniju i uključiviju organizaciju sudjelovanja organiziranog civilnog društva i socijalnih partnera, kako tijekom pregovora, tako i nakon njih, tijekom praćenja, ocjene i eventualne provedbe sporazuma.

4.2. ESGO smatra da je potrebno osmisliti novu pregovaračku metodologiju kojom bi se mogao uspostaviti novi plan koji bi predviđao stvarno uključivanje organizacija civilnog društva i socijalnih partnera u sve pregovaračke faze. Ta metodologija mora vrijediti kako za EU tako i za države druge ugovorne strane koje se nalaze za pregovaračkim stolom.

4.3. Prvi korak u planu pregovora trebao bi predvidjeti potpisivanje **memoranduma o razumijevanju** među pregovaračima (Komisijom i državama druge strane koje sudjeluju u pregovorima) kojim bi se osigurala uzajamna obveza pregovarača da:

- i. poštuju razne faze pregovora, i da
- ii. u razne faze pregovora uključe organizacije civilnog društva i socijalne partnere kao promatrače okupljene u odgovarajućem „zajedničkom savjetodavnom odboru dionika”.

4.3.1. Faze pregovora predviđene u **memorandumu o razumijevanju** primjenjivat će se kako na opći krug pregovora tako i na moguće tehničke krugove ako ih treba održati.

⁽¹²⁾ Ožujak 2021., Europska unija, *Study Reviewing DG Trade Civil Society Dialogue* (Studija u kojoj se analizira dijalog Glavne uprave za trgovinu i civilnog društva), Tetra Tech – Deloitte.

⁽¹³⁾ SL C 105, 4.3.2022., str. 40.; SL C 105, 4.3.2022., str. 148.; SL C 159, 10.5.2019., str. 28.

4.3.2. **Osnivanje zajedničkog savjetodavnog odbora dionika** trebalo bi se temeljiti na jednakom pristupu kao i **načelo partnerstva** u kohezijskoj politici.

4.3.2.1. Svaki program kohezijske politike razvija se na temelju partnerstva kroz kolektivni proces koji uključuje nadležna tijela na europskoj, regionalnoj i lokalnoj razini, socijalne partnere i organizacije civilnog društva. To se partnerstvo primjenjuje na sve faze postupka izrade programa, od osmišljavanja do upravljanja i provedbe te na praćenje i ocjenjivanje. Taj pristup doprinosi tome da djelovanje bude prilagođeno lokalnim i regionalnim potrebama i prioritetima svih dionika.

4.3.3. Na odabir promatrača iz redova predstavnika organizacija civilnog društva i socijalnih partnera trebao bi se primjenjivati osnovni kriterij stvarne reprezentativnosti, neovisnosti i pravedne raspodjele među dionicima. Kad je riječ o reprezentativnosti i neovisnosti, za socijalne partnere treba se voditi kriterijima skupine radnika i skupine poduzetnika ILO-a, dok bi za druge organizacije civilnog društva trebali vrijediti kriteriji međunarodnih tijela. Promatrači u sastavu **zajedničkog savjetodavnog odbora dionika** trebali bi se pridržavati posebnog **kodeksa ponašanja**.

4.3.4. **Zajednički savjetodavni odbor dionika** trebao bi, osim organizacija civilnog društva i socijalnih partnera, kao **vanjske promatrače** uključivati i relevantne međunarodne institucije, kao što su Međunarodna organizacija rada (ILO), Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) i Tajništvo za multilateralne sporazume o okolišu iz Programa Ujedinjenih naroda za okoliš.

4.3.4.1. **Kodeksom ponašanja** treba utvrditi:

- i. *prava i obveze promatrača* u sastavu **zajedničkog savjetodavnog odbora dionika** koji sudjeluju u pregovorima u ime civilnog društva i socijalnih partnera. U **kodeksu ponašanja** treba predvidjeti odgovarajući **protokol o povjerljivosti** u kojem bi se tražilo poštovanje načela povjerljivosti koje podrazumijeva da se informacije dobivene u povjerljivoj fazi pregovora i u fazi ranog upozoravanja ne šire;
- ii. *načelâ odabira promatrača* u sastavu savjetodavnih odbora dionika, na transparentan način i uz poštovanje njihove stvarne neovisnosti, reprezentativnosti i pravedne raspodjele među organizacijama civilnog društva i socijalnih partnera (vidjeti točku 4.3.3);
- iii. *pravila i procedure u raznim fazama pregovora koje su predviđene planom pregovora*.

Kodeks ponašanja trebale bi potpisati sve osobe koje u pregovorima sudjeluju kao promatrači u sastavu savjetodavnog odbora.

4.4. **Plan pregovora** trebao bi se sastojati od sljedećih faza koje se ciklički ponavljaju do završetka pregovora.

4.4.1. **Povjerljiva faza pregovora**. Riječ je o fazi u kojoj sudjeluju kako članovi pregovaračkog stola (Komisija i zemlje geografskog područja koje je druga strana u pregovorima) tako i predstavnici civilnog društva i socijalnih partnera kao promatrači koji se potpisivanjem protokola o povjerljivosti iz kodeksa ponašanja obvezuju da će osigurati povjerljivost informacija kojima će raspolagati u toj fazi. U toj fazi ILO bi trebao svim članovima pregovaračkog stola (pregovaračima i promatračima) dostaviti pretpregovaračko izvješće o statusu ratificiranja i primjene temeljnih konvencija u trećoj zemlji. To izvješće ne bi imalo nikakvu obvezujuću vrijednost, ali bi ukazalo na to poštuju li se socijalni standardi u zemljama s kojima se želi potpisati sporazum.

4.4.2. **Faza ranog upozoravanja sa zajedničkim savjetodavnim odborom**. To je faza u kojoj promatrači utvrđuju osjetljive teme pregovora o kojima se u pregovorima ne postižu rješenja koja civilno društvo i socijalni partneri smatraju zadovoljavajućima. To je još uvijek povjerljiva faza u kojoj su promatrači dužni u potpunosti poštovati povjerljivost.

4.4.3. **Faza otvorene komunikacije.** Komisija i zemlje geografskog područja koje je druga strana u pregovorima objavljuju zajedničko javno informativno izvješće o stanju napretka pregovora. U toj fazi promatrači mogu iznijeti svoju ocjenu u skladu s „pravilom Chatham House”⁽¹⁴⁾ i ukratko navesti teme pregovora iz prethodne faze ranog upozoravanja sa savjetodavnim odborom koje smatraju osjetljivima. To je javna faza u kojoj se iznose preliminarni rezultati pregovora i koja služi za podizanje svijesti javnosti o stanju napretka pregovora.

4.4.4. **Faza objavljivanja preliminarnog neovisnog izvješća o procjeni učinka trgovinskog sporazuma.** U toj fazi obje strane (Komisija i zemlje geografskog područja koje je druga strana u pregovorima) iznose *preliminarnu neovisnu procjenu učinka sporazuma*. U toj fazi organizacije civilnog društva i socijalnih partnera iznose svoje procjene gospodarskih, socijalnih i okolišnih učinaka sporazuma te se pritom oslanjaju i na svoju neovisnu analizu procjene učinka. Vanjski promatrači trebali bi dati važan doprinos tome i podnijeti izvješće svim stranama te ga objaviti.

4.4.5. Nakon završetka faze podnošenja preliminarnog izvješća o učinku ciklički će se pokrenuti nova *povjerljiva faza pregovora* nakon koje će uslijediti *faza ranog upozoravanja sa savjetodavnim odborom* pa *faza otvorene komunikacije* i na kraju *faza podnošenja konačnog izvješća o procjeni učinka trgovinskog sporazuma*. Ciklus pregovora nastavlja se dok ne završi tako da sporazum potpišu ili ne potpišu predstavnici Komisije i zemalja geografskog područja koje je druga strana u pregovorima.

4.4.6. Ako strane potpišu sporazum, zajedno s promatračima civilnog društva i socijalnih partnera iz savjetodavne skupine, **sastavljaju poseban protokol o osnivanju unutarnje savjetodavne skupine** (za EU i partnerske zemlje) koji sadrži pravilnik o radu tih skupina (vidjeti točku 5.5.2).

4.4.7. ESGO smatra da bi predloženi pregovarački okvir mogao predstavljati izazov za sve strane uključene u pregovore. Riječ je o izazovu koji zahtijeva od svih prisutnih aktera (Komisije, organizacija civilnog društva, socijalnih partnera, vanjskih promatrača) da budu svjesni svoje uloge, kao i posebno visoku razinu profesionalnosti i pripreme. ESGO smatra da bi bilo pozitivno ojačati sudjelovanje Europskog parlamenta, koji bi trebao imati važniju ulogu u fazama pregovora i praćenju sporazumâ. ESGO je također uvjeren da će samo na taj način biti moguće osigurati da svi zaista sudjeluju u trgovinskim pregovorima, uključujući civilno društvo i socijalne partnere, i time zajamčiti istinsku podršku za sadržaj sporazuma.

5. Prijedlog reforme unutarnjih savjetodavnih skupina za praćenje, ocjenu i provedbu sporazumâ

5.1. EU se trenutačno suočava sa sve češćim zahtjevima civilnog društva i socijalnih partnera za uključivim i demokratskim dijalogom, i to ne samo tijekom sastavljanja trgovinskih sporazumâ nego i u fazi njihove provedbe⁽¹⁵⁾. ESGO cijeni napore Komisije u otvaranju prostora za raspravu i sudjelovanje, ali ipak smatra da je neophodno poboljšati procedure praćenja, ocjene i provedbe tih sporazumâ.

5.2. ESGO smatra da savjetodavni instrumenti – unutarnje savjetodavne skupine – uspostavljeni radi praćenja provedbe i izvršenja obveza iz poglavlja o trgovini i održivom razvoju, a u budućnosti i cjelokupnih trgovinskih sporazuma, ne odgovaraju na zadovoljavajući način na postavljene ciljeve. U okviru unutarnjih savjetodavnih skupina uočeni su nedostaci kako u pogledu kriterija za njihov sastav tako i u pogledu nepostojanja jasnih pravila o njihovom radu.

5.3. Prema političkim preporukama iznesenima u neslužbenom dokumentu unutarnjih savjetodavnih skupina EU-a⁽¹⁶⁾ i novijoj analizi koju su provele unutarnje savjetodavne skupine EU-a i partnerskih zemalja⁽¹⁷⁾, unutarnje savjetodavne skupine mogu se ocijeniti na temelju četiri različite razine uspješnosti koje se zasnivaju na njihovoj mogućnosti da zajamče:

⁽¹⁴⁾ Osnovno pravilo koje glasi: „Kad se sastanak ili dio sastanka održava prema pravilu Chatham House, sudionici smiju koristiti dobivene informacije, ali ne smiju navesti identitet ili pripadnost govornika ili drugih sudionika.”

⁽¹⁵⁾ Neslužbeni dokument Nizozemske i Francuske o trgovini, društveno-gospodarskim učincima i održivom razvoju.

⁽¹⁶⁾ Neslužbeni dokument *Strengthening and Improving the Functioning of EU Trade Domestic Advisory Groups* (Jačanje i poboljšanje funkcioniranja unutarnjih savjetodavnih skupina EU-a za trgovinu).

⁽¹⁷⁾ Martens, D., Porjomkina, D., Orbie, J., 2020., *Domestic Advisory Groups in EU trade agreements – Stuck at the Bottom or Moving up the Ladder?* (Unutarnje savjetodavne skupine u trgovinskim sporazumima EU-a – Zapele na samom početku ili se razvijaju?) Zaklada Friederich Ebert – Sveučilište u Gentu,

1. svoju operativnost
2. razmjenu informacija
3. praćenje sporazumâ
4. politički učinak.

5.3.1. Kad je riječ o **operativnosti**, dok su – zahvaljujući izuzetno važnoj funkciji tajništva koju obavlja ESGO – unutarnje savjetodavne skupine u EU-u pokrenute, te skupine postoje samo u nekim partnerskim zemljama⁽¹⁸⁾. U partnerskim zemljama u kojima postoje, unutarnje savjetodavne skupine očigledno se suočavaju s problemima organizacijske prirode zbog očitog nedostatka financijskih sredstava⁽¹⁹⁾, kao i s problemima u pogledu reprezentativnosti, pravedne raspodjele zastupljenosti raznih interesa i neovisnosti organizacija koje u njima sudjeluju⁽²⁰⁾.

5.3.2. Sa stajališta sposobnosti za **razmjenu informacija** subjekata koji sudjeluju u unutarnjim savjetodavnim skupinama, čini se da i u pogledu opće razmjene informacija postoji jasna razlika između unutarnjih savjetodavnih skupina EU-a i unutarnjih savjetodavnih skupina partnerskih zemalja. U okviru unutarnjih savjetodavnih skupina EU-a, osim određenih iznimki, razmjena informacija među sudionicima u dijalogu uglavnom je dobra dok u unutarnjim savjetodavnim skupinama partnerskih zemalja dolazi do napetosti između predstavnika poslovnog i neposlovnog sektora. Međutim, u oba slučaja, odnosi vlada i relevantnih unutarnjih savjetodavnih skupina (takozvani vertikalni dijalog) i dalje su nezadovoljavajući. Osim toga, dolazi i do zahtjeva za strukturiranim i dubljim transnacionalnim dijalogom između unutarnjih savjetodavnih skupina EU-a i unutarnjih savjetodavnih skupina partnerskih zemalja, osobito tijekom godišnjeg transnacionalnog susreta civilnog društva, uz održavanje posebnih sastanaka između tih skupina u okviru istog sporazuma.

5.3.3. Kad je riječ o **praćenju** sporazumâ, iako je to glavna svrha unutarnjih savjetodavnih skupina, valja priznati da se to teško ostvaruje. Nemogućnost praćenja provedbe i izvršenja poglavlja o trgovini i održivom razvoju treba prvenstveno pripisati nedostatku posebnih resursa za praćenje te nedostatku spremnosti i odgovornosti vlada. U tom kontekstu zasigurno treba cijeniti pritisak Komisije i unutarnjih savjetodavnih skupina EU-a na vlade partnerskih zemalja u cilju povećanja njihove otvorenosti u fazi praćenja⁽²¹⁾. Pouzdana osnova za ocjenu trgovinskog sporazuma bilo bi neobvezujuće informativno izvješće koje bi ILO i OECD stavili na raspolaganje unutarnjim savjetodavnim skupinama.

5.3.4. Nema dvojbe o tome da je, u skladu s dosad utvrđenim, **politički učinak** unutarnjih savjetodavnih skupina, odnosno mogućnost utjecaja na provedbu sporazumâ u području poglavlja o trgovini i održivom razvoju, u potpunosti nedostatan. Komisija bi trebala utvrditi ambicioznije kriterije kako bi vlade uzimale u obzir preporuke unutarnjih savjetodavnih skupina; povrh toga, iako je angažman unutarnjih savjetodavnih skupina obvezujući, one ne mogu utjecati na djelotvorno izvršenje i postoji nedostatak u pogledu stalne uključenosti unutarnjih savjetodavnih skupina u proces u slučaju spora⁽²²⁾.

5.4. Na temelju tih razmatranja ESGO smatra da je potrebno provesti dubinsku reformu unutarnjih savjetodavnih skupina kojom bi se otklonili utvrđeni nedostaci (točke 5.3.1–5.3.4).

5.5. ESGO ponovno ističe potrebu za uspostavom, za sve vrste sporazuma o kojima se pregovara, jedinstvenog tijela za sudjelovanje civilnog društva i socijalnih partnera (**reformirana unutarnja savjetodavna skupina**) koje bi moglo pratiti provedbu i izvršenje sporazumâ i ocjenjivati njihove rezultate⁽²³⁾.

5.5.1. To tijelo mora biti zajedničko i savršeno funkcionirati za obje strane sporazuma (EU i partnerske zemlje) te se baviti svim aspektima sporazuma i davati prioritet svim elementima sporazuma koji utječu na provedbu poglavlja o trgovini i održivom razvoju.

⁽¹⁸⁾ Na primjer, u Peru su zbog nedostatka volje peruanske vlade da uspostavi unutarnju savjetodavnu skupinu organizacije civilnog društva pokrenule unutarnju savjetodavnu skupinu „u sjeni” koju EU, nažalost, ne priznaje. Martens, i dr., 2020., *op. cit.*

⁽¹⁹⁾ „EGSO osigurava usluge tajništva za sve unutarnje savjetodavne skupine EU-a. Otprilike 78 % ispitanika (36/46) iz unutarnjih savjetodavnih skupina EU-a smatra da tajništvo dobro priprema sastanke unutarnjih savjetodavnih skupina. Međutim, većina unutarnjih savjetodavnih skupina izvan EU-a nema sličnu potporu za pomoć u organizaciji i pripremi rada. Većinu posla često obavljaju njihovi predsjednici (a ponekad i potpredsjednici) koji ne mogu posvetiti mnogo vremena tim aktivnostima.” Martens, D., et al. *Op. cit.* str. 16.

⁽²⁰⁾ To je slučaj unutarnje savjetodavne skupine Južne Koreje kod koje su, iako je ostvarila znatan napredak, još uvijek prisutni nedostaci u pogledu reprezentativnosti i neovisnosti. Martens, D. i dr., 2020. *op. cit.*

⁽²¹⁾ U Sporazumu EU-a i Koreje politički pritisak doveo je do službene prijave te je skupina stručnjaka utvrdila da se ta zemlja ne pridržava konvencija ILO-a.

⁽²²⁾ SL C 105, 4.3.2022., str. 40.

⁽²³⁾ SL C 159, 10.5.2019., str. 28.

5.5.2 ESGO smatra da svaki potpisani sporazum mora sadržavati **protokol o funkcioniranju unutarnjih savjetodavnih skupina** kojim se utvrđuje čvrst institucionalizirani okvir kojim se mogu propisati pravila o funkcioniranju tih skupina za obje strane sporazuma (EU i partnerske zemlje) te koji određuje:

- (a) kriterije za odabir članova unutarnje savjetodavne skupine, kojima se osigurava reprezentativnost, pravedna raspodjela zastupljenosti raznih interesa i neovisnost (vidjeti točku 4.3.3);
- (b) obvezu jamčenja sudjelovanja *Međunarodne organizacije rada (ILO)* i *Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OSCE)* kao vanjskih promatrača u unutarnjim savjetodavnim skupinama kako bi se omogućilo praćenje provedbe konvencija ILO-a u okviru sporazuma o slobodnoj trgovini, korištenjem unutarnjeg nadzornog mehanizma i stavljanjem na raspolaganje pregovaračkim stranama posebnog izvješća čija je svrha utvrditi moguće kritične točke u provedbi socijalnih standarda iz poglavlja o trgovini i održivom razvoju. Sudjelovanjem OSCE-a omogućilo bi se praćenje, posredstvom nacionalnih kontaktnih točaka i relevantnih vlada, provedbe smjernica namijenjenih multinacionalnim kompanijama, osobito u pogledu lanca opskrbe. U svakom slučaju, ocjene tih tijela neće biti obvezujuće u okviru unutarnjih savjetodavnih skupina;
- (c) obvezu da se unutarnjim savjetodavnim skupinama povjeri zaista aktivna uloga u pokretanju postupaka rješavanja sporova u svim područjima sporazuma, koje unutarnje savjetodavne skupine upućuju *glavnom službeniku za nadzor provedbe trgovinskih pravila*;
- (d) kalendar kojim će se utvrditi obvezujuć i primjenjivi planovi za obveze predviđene u sporazumu, s jasnim rokovima za njihovo ratificiranje;
- (e) obvezu ažuriranja smjernica za provedbu obveza preuzetih sporazumom, uključujući određivanje niza kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja na kojima će se temeljiti praćenje *in itinere* i *ex post* procjena učinka sporazuma;
- (f) datum do kojeg treba dostaviti neovisnu *ex post* studiju o učinku sporazuma za svaku stranu sporazuma (EU i partnerske zemlje) ako strane smatraju da je potrebno studiju objaviti prije predviđenog roka od pet godina;
- (g) broj susreta koji svaka unutarnja savjetodavna skupina mora održati godišnje za svaku relevantnu stranu sporazuma (EU i partnerske zemlje);
- (h) obvezu održavanja godišnjeg sastanka unutarnje savjetodavne skupine EU-a i unutarnje savjetodavne skupine partnerske zemlje;
- (i) obvezu održavanja jednog godišnjeg sastanka unutarnjih savjetodavnih skupina EU-a i partnerskih zemalja u Bruxellesu, uz aktivno sudjelovanje svih članova tih skupina;
- (j) obvezu stvaranja internetske platforme na kojoj sudionici unutarnje savjetodavne skupine mogu shvatiti važnost učenja među unutarnjim savjetodavnim skupinama, razmjenjivati potrebne informacije (npr. o konkretnim temama kao što su radno pravo, ljudska prava, trgovinski utjecaj propisa na ekološku poljoprivredu itd.), razmjenjivati moguće najbolje prakse, uspostavljati relevantne internetske tečajeve osposobljavanja za sudionike unutarnjih savjetodavnih skupina;
- (k) raspored susreta na kojima će se Komisiju, Europski parlament i Vijeće izvijestiti o radu unutarnje savjetodavne skupine;
- (l) financijske resurse koji su potrebni za rad unutarnjih savjetodavnih skupina;
- (m) obvezu sastavljanja godišnjeg izvješća o radu unutarnjih savjetodavnih skupina u kojem će te skupine moći odrediti prioritete i iznijeti preporuke za provedbu poglavlja o trgovini i održivom razvoju. Europska komisija bit će dužna uključiti te prioritete i preporuke u prioritete EU-a za provedbu poglavlja o trgovini i održivom razvoju ili obrazložiti zašto to neće učiniti;
- (n) obvezu povjeravanja ESGO-u organizacije unutarnjih savjetodavnih skupina za EU i pružanja tehničke pomoći za transnacionalne sastanke europske unutarnje savjetodavne skupine i unutarnje savjetodavne skupine partnerskih zemalja. U tom kontekstu, Tajništvo ESGO pružat će tehničku pomoć pri odabiru sugovornikâ u partnerskim zemljama (za kriterije vidjeti točku 4.3.3), pomagat će predsjedništvima unutarnjih savjetodavnih skupina u utvrđivanju dnevnog reda, vođenju sastanaka, sastavljanju izvještaja sa sastanaka, predstavljanju izvještaja institucijama EU-a i civilnom društvu te preuzimanju odgovornosti za dostavljanje potrebnih informacija.

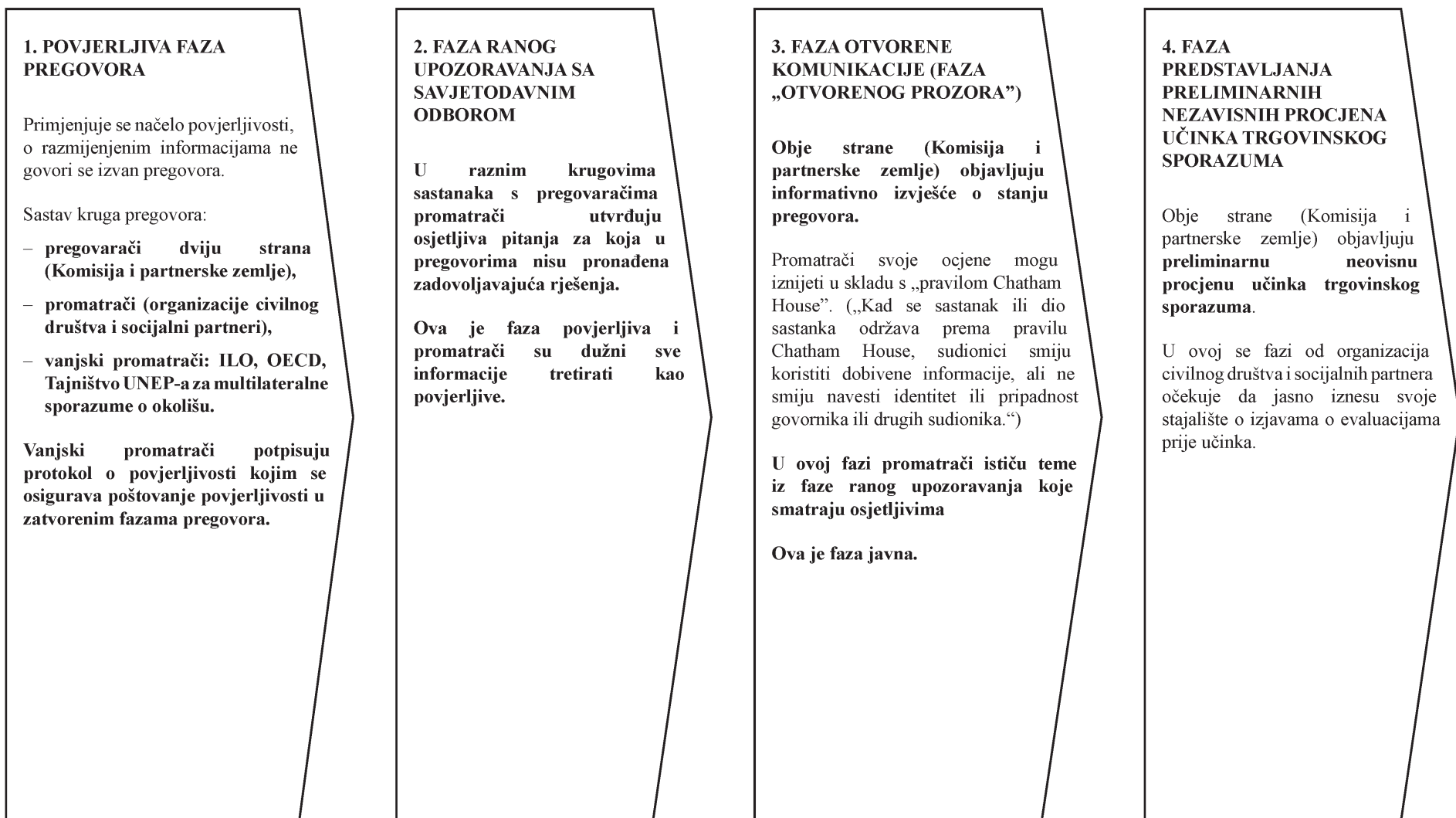
5.5.3. Ključnu ulogu imat će pokazatelji za praćenje *in itinere* koji će morati zajamčiti ispunjavanje obveza predviđenih sporazumom i koji će se odnositi na gospodarsko/trgovinsko, socijalno i okolišno područje te područje zdravstvene sigurnosti.

5.5.4. ESGO smatra da će zbog procesa reforme unutarnjih savjetodavnih skupina njegova uloga postati od temeljne važnosti i da će kao takva zahtijevati odgovarajuću prilagodbu ljudskih i financijskih resursa. ESGO stoga ponavlja zahtjev nadležnom tijelu za proračun da, kad započne provedba reforme, predvidi dodatna sredstva u skladu s tekućim troškovima koje je predvidjela Komisija kako bi se unutarnjim savjetodavnim skupinama pomoglo u obavljanju predviđenih aktivnosti, kako na kvantitativnoj tako i na kvalitativnoj razini.

Bruxelles, 23. ožujka 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Razne faze pregovora (plan)



Slika 2.

Razne faze pregovora (plan)

Ciklusi pregovora uključivat će:

- √ povjerljivu fazu pregovora
- √ fazu ranog upozoravanja
- √ fazu otvorene komunikacije
- √ fazu predavljanja završnog izvješća o procjeni učinka trgovinskog sporazuma

Ciklus pregovora nastavit će se do sklapanja sporazuma ili odustajanja od njega.