

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowe ramy umów o wolnym handlu, umów o partnerstwie gospodarczym i umów inwestycyjnych gwarantujące rzeczywiste zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych oraz zapewniające uświadomienie społeczeństwa w tym zakresie”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2022/C 290/03)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.3.2021
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	9.3.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.3.2022
Sesja plenarna nr	568
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	215/1/7

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wyraża ponownie poparcie dla nowej otwartej, zrównoważonej i asertywnej europejskiej strategii handlowej i uważa, że szczególnie istotne jest podnoszenie za jej pomocą konkurencyjności europejskich sektorów produkcji i podmiotów gospodarczych (dużych, średnich i małych przedsiębiorstw) oraz przyczynianie się do krzewienia europejskich wartości i zasad, w szczególności demokracji i praw człowieka, a także praw socjalnych, związanych z płcią, pracowniczych i środowiskowych. Zapewni to Unii Europejskiej (UE) odpowiednie narzędzia do ochrony pracowników i przedsiębiorstw przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, a konsumentów – przed szkodliwymi i niezrównoważonymi produktami, godząc interesy przedsiębiorstw z interesami pracowników oraz obywateli będących konsumentami.

1.2. EKES uważa, że realizacja nowej ambitnej strategii handlowej UE wymaga:

- **innowacyjnej strategii negocjacji handlowych (umowy handlowe, umowy o partnerstwie gospodarczym, umowy inwestycyjne)**, która gwarantowałaby rzeczywisty udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, a tym samym zapewniała korzyści z handlu wszystkim uczestnikom ze strony UE i krajów partnerskich,
- **odpowiedniej reformy instrumentów monitorowania, oceny i wdrażania umów: wewnętrznych grup doradczych.**

1.3. Zdaniem EKES-u podwójny proces reform – instrumentów negocjacyjnych i wewnętrznych grup doradczych – umożliwi wzbudzenie prawdziwej akceptacji i tym samym zwiększy świadomość publiczną na temat wartości podpisanych umów handlowych, umów o partnerstwie oraz umów inwestycyjnych pośród wszystkich podmiotów, których dotyczą skutki tych umów (przedsiębiorstw, pracowników, konsumentów itp.) po obu umawiających się stronach (w UE i krajach partnerskich).

2. Uwagi ogólne

2.1. W lutym 2021 r. Komisja Europejska określiła kierunki nowej otwartej, zrównoważonej i asertywnej europejskiej strategii handlowej⁽¹⁾. Jest to strategia, która powinna zapewnić Unii Europejskiej realizację trzech następujących celów:

- (i) wspieranie odbudowy gospodarczej oraz transformacji ekologicznej i cyfrowej,
- (ii) dostosowanie globalnych zasad do bardziej zrównoważonej i sprawiedliwej globalizacji,

⁽¹⁾ COM(2021) 66 final.

(iii) zwiększenie zdolności UE do realizacji swych interesów i wzmocnienia swoich praw.

2.1.1. Do opracowania nowej strategii handlowej przyczyniły się rozmaite czynniki. Był to przede wszystkim kryzys związany z COVID-19, który skłonił do poważnego namysłu nad nowymi strategiami w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego i żywnościowego, dostaw surowców i produktów strategicznych oraz – ogólnie – nad globalnymi łańcuchami wartości.

2.1.2. Pozostałe czynniki, które miały decydujące znaczenie dla opracowania nowej strategii handlowej zaproponowanej przez Komisję, są związane z: (i) kryzysem, w którym pogrążona jest Światowa Organizacja Handlu (WTO); (ii) problematycznymi stosunkami z niektórymi krajami lub blokami handlowymi: Chinami, Rosją, USA; (iii) żmudnymi negocjacjami ze Zjednoczonym Królestwem; (iv) obecnym impasem, w którym znajdują się niektóre umowy handlowe (np. umowa UE–Mercosur, umowa o partnerstwie gospodarczym Środkowa Afryka–UE, umowa o partnerstwie gospodarczym Wspólnota Wschodnioafrykańska–UE).

2.1.3. W dokumencie zaproponowanym przez Komisję wielokrotnie stwierdza się, że nowa europejska strategia handlowa powinna przyczynić się nie tylko do podniesienia konkurencyjności europejskich sektorów produkcyjnych, lecz również do krzewienia europejskich wartości i zasad, w szczególności demokracji, praw człowieka, a także praw socjalnych, związanych z płcią, pracowniczych i środowiskowych.

2.1.4. Parlament Europejski (PE) z zadowoleniem przyjął wniosek Komisji i wezwał ją do dopilnowania, by w negocjowanych umowach rozdziały dotyczące handlu oraz zrównoważonego rozwoju przyczyniały się do zapewnienia wszystkim uczestnikom korzyści płynących z handlu ⁽²⁾.

2.1.5. W niedawnych opiniach EKES ponownie przedstawił swoją wizję polityki handlowej UE i wyraził zdecydowane poparcie dla wniosku Komisji, podkreślając jego znaczenie, trafność i terminowość. Jednocześnie przedstawił jasne oczekiwania i zalecenia dotyczące ambitnego przeglądu handlu i zrównoważonego rozwoju ⁽³⁾.

2.1.6. Właśnie dlatego, że nowa strategia zaproponowana przez Komisję jest słusznie ambitna, EKES uważa, że jej realizacja wymaga:

- **innowacyjnej strategii negocjacji handlowych (umowy handlowe, umowy o partnerstwie gospodarczym, umowy inwestycyjne)**, która gwarantowałaby rzeczywisty udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, a tym samym zapewniała korzyści z handlu wszystkim uczestnikom ze strony UE i krajów partnerskich,
- **odpowiedniej reformy instrumentów monitorowania, oceny i wdrażania umów: wewnętrznych grup doradczych.**

2.1.6.1. Podwójny proces reform – instrumentów negocjacyjnych i wewnętrznych grup doradczych – umożliwi wzbudzenie prawdziwej akceptacji i tym samym zwiększy świadomość publiczną na temat wartości podpisanych umów (umów handlowych, umów o partnerstwie gospodarczym oraz umów inwestycyjnych) pośród wszystkich podmiotów, których dotyczą skutki tych umów (przedsiębiorstw, pracowników, konsumentów itp.) po obu umawiających się stronach (w UE i krajach partnerskich).

3. Krytyczna ocena obowiązujących umów handlowych

3.1. Choć EKES ponownie wyraża przekonanie, że multilateralizm ma zasadnicze znaczenie w wymianie handlowej oraz że WTO – dzięki gruntownej reformie – powinna powrócić do funkcji gwaranta multilateralizmu, rozumie, że w tym szczególnym kontekście umowy handlowe mogą odgrywać decydującą rolę nie tylko w handlu dwustronnym UE (który w każdym razie stanowi ponad 30 % handlu towarami i usługami Unii), lecz przede wszystkim w rozpowszechnianiu rozwoju zrównoważonego pod względem gospodarczym, społecznym i środowiskowym z myślą o UE i jej krajach partnerskich.

3.2. W ostatnich latach EKES przeprowadził szczególnie krytyczną ocenę różnych instrumentów negocjacyjnych stosowanych przez UE (umów handlowych, umów o partnerstwie gospodarczym, umów inwestycyjnych) ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 26 listopada 2020 r. w sprawie przeglądu polityki handlowej UE (2020/2761(RSP)).

⁽³⁾ Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 148; Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 40; Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 53; Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 160; Dz.U. C 159 z 10.5.2019, s. 28.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 148; Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 40; REX/530, *Ocena roli społeczeństwa obywatelskiego w strukturach uczestnictwa w ramach umowy między Unią Europejską a Kolumbią, Peru i Ekwadorem*, sprawozdawca: Giuseppe Iuliano; Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 160; Dz.U. C 47 z 11.2.2020, s. 38; REX/503, „Układ o stowarzyszeniu między UE i Mercosurem”, sprawozdawca: Josep Puxeu Rocamora, współsprawozdawca: Mario Soares.

3.3. EKES uważa, że oceny te muszą być punktem wyjścia do analizy zasadności zreformowania obecnych instrumentów negocjacyjnych tak, by zapewnić realizację celów nowej strategii handlowej zaproponowanej przez Komisję.

3.3.1. Pierwszym aspektem jest brak przejrzystości procesu negocjacji w sprawie umów handlowych. Choć potrzeba zachowania poufności treści negocjowanych układów jest oczywista, EKES jest zdania, że dochowując takiej poufności, należy zadbać jednak o przejrzysty przebieg negocjacji handlowych gwarantujący stały przepływ informacji dla obywateli, obywateli i stron zainteresowanych negocjacjami.

3.3.1.1. Komisja zawsze wyrażała wyraźny sprzeciw wobec zapewnienia całkowitej przejrzystości negocjacji, odwołując się do obowiązujących przepisów⁽⁵⁾ i niektórych wyroków Trybunału Sprawiedliwości⁽⁶⁾ oraz argumentując, że rozpowszechnianie informacji w trakcie negocjacji naruszyłoby interesy Unii Europejskiej.

3.3.1.2. EKES uznaje, że w ostatnich latach Komisja wykazała się istotną i interesującą otwartością, podnosząc poziom przejrzystości poprzez udostępnienie – odnośnie do różnych umów handlowych – informacji w sprawie: sprawozdań z różnych rund negocjacji, uzyskanego mandatu negocjacyjnego, różnych propozycji tekstu, a także przygotowania spotkań w drodze dialogu ze społeczeństwem obywatelskim i grupą ekspertów ds. umów handlowych UE.

3.3.1.3. Pomimo tych udoskonaleń ustalony przez Radę mandat negocjacyjny powinien być ambitniejszy i oferować Komisji więcej możliwości zorganizowania udziału społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w sposób zapewniający ich rzeczywiste zaangażowanie w proces negocjacji. EKES wezwał ponadto do przywrócenia grupy ekspertów, której mandat wygasł⁽⁷⁾.

3.3.1.4. Chociaż EKES rozumie, że mamy do czynienia z faktycznym kompromisem między przejrzystością a poufnością w trakcie negocjacji, to przyznaje, że przejrzystość jest wciąż kwestią wywołującą największe spory wśród zainteresowanych stron, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych.

3.4. Innym aspektem, w który wymierzona została krytyka, jest to, że oceny wpływu umów na zrównoważony rozwój okazują się połowiczne, są publikowane z opóźnieniem – po zakończeniu negocjacji – bądź całkowicie ich brakuje w krajach partnerskich umów.

3.4.1. To właśnie opóźnienie w publikacji oceny wpływu umowy UE–Mercosur na zrównoważony rozwój było przedmiotem skargi niektórych organizacji pozarządowych do Europejskiej Rzeczniczki Praw Obywatelskich⁽⁸⁾. Europejska Rzeczniczka Praw Obywatelskich w marcu 2021 r. wyraziła krytykę wobec Komisji Europejskiej: „Komisja Europejska nie zdołała zapewnić sfinalizowania oceny wpływu na zrównoważony rozwój w odpowiednim czasie, czyli przed zakończeniem negocjacji handlowych między UE a Mercosurem. Jest to przypadek niewłaściwego administrowania”⁽⁹⁾.

3.4.2. EKES podkreśla ponownie, że oceny wpływu umów na zrównoważony rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy muszą być publikowane w odpowiednim czasie – na początku negocjacji – i aktualizowane w trakcie negocjacji oraz że powinny stanowić regularną część oceny *ex post* umowy na etapie jej monitorowania. Powinny dotyczyć obu stron negocjacji: Unii Europejskiej i jej państw członkowskich oraz państw po drugiej stronie stołu negocjacyjnego⁽¹⁰⁾.

3.5. Kolejnym przedmiotem krytyki wobec umów handlowych była również niezdolność do skutecznego zagwarantowania przestrzegania: praw człowieka, praw socjalnych, podstawowych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, a także norm jakości środowiska i bezpieczeństwa. Ponadto umowy nie zapewniają równych warunków działania wszystkim podmiotom obecnym na rynkach (w szczególności małym i średnim przedsiębiorstwom, a także niektórym sektorom produkcji)⁽¹¹⁾.

⁽⁵⁾ Art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

⁽⁶⁾ Pismo, w którym Komisja odmawia organizacji Les Amis de la Terre dostępu do sporządzonego dokumentu. 2019 [b]: https://www.asktheeu.org/fr/request/7049/response/23196/attach/3/Signed%20letter.pdf?cookie_passthrough=1 Dostęp: 30 lipca 2020 r., s. 2.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 374 z 16.9.2021, s. 73. Tamże.

⁽⁸⁾ ClientEarth, Fern, Veblen Institute, *La Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme* oraz Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka.

⁽⁹⁾ Decyzja w sprawie 1026/2020/MAS dotyczącej niedokończenia przez Komisję Europejską zaktualizowanej oceny wpływu na zrównoważony rozwój przed zakończeniem negocjacji handlowych UE–Mercosur.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 47 z 11.2.2020, s. 38, op. cit.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 148, op. cit.; REX/532; Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 160, op. cit.

3.6. Do tego dochodzi fakt, że umowy handlowe czasem nie uwzględniają specyfiki krajów rozwijających się oraz asymetrii między UE a krajami partnerskimi umowy, co grozi niemożnością wyeliminowania istniejących różnic (np. w zakresie równego dostępu do leków ratujących życie, szczepionek itd.) lub niekiedy ich pogłębieniem. Nie bierze się również pod uwagę możliwości zajęcia przez przedsiębiorstwa wielonarodowe wiodącej pozycji po zawarciu umów handlowych.

3.7. Aby zapewnić skuteczne i szerokie zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, powszechne wdrażanie wewnętrznych grup doradczych jest konieczne nie tylko we wszystkich przyszłych negocjacjach handlowych, ale zwłaszcza w obecnych umowach o partnerstwie gospodarczym w Afryce, gdzie w ogóle brakuje wewnętrznych grup doradczych. Trwające i przyszłe procesy przeglądu oraz wdrożenie nowej umowy UE-OACPS mogą stanowić skuteczną okazję do wprowadzenia wewnętrznych grup doradczych do istniejących umów handlowych, w których brakuje tego instrumentu (np. przegląd umowy o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Południowoafrykańską Wspólnotą Rozwoju (SADC) EPA).

3.8. Od czasu pierwszych doświadczeń pewnej zmianie uległo zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w negocjowanie i monitorowanie umów podpisywanych przez Unię. EKES dostrzega poczynione wysiłki, w których w wielu przypadkach uczestniczył.

3.9. EKES przyjmuje do wiadomości wyniki niedawnego badania polegającego na przeglądzie dialogu DG ds. Handlu ze społeczeństwem obywatelskim⁽¹²⁾, w którym oceniono dialog ze społeczeństwem obywatelskim na szczeblu europejskim i krajowym. Choć zgadza się z niektórymi wynikami badania, uważa, że należy dokonać zmiany jakościowej w zakresie rzeczywistego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w politykę handlową UE.

3.10. EKES wielokrotnie wzywał do rzeczywistego i większego udziału społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych we wszystkich etapach negocjacji umów handlowych z obu stron obecnych przy stole negocjacyjnym (Komisja i kraje partnerskie)⁽¹³⁾.

3.11. Z tych wszystkich powodów EKES uważa, że nadszedł czas na opracowanie nowej i skuteczniejszej strategii negocjacji, obejmującej nowe zasady i procedury zapewniające faktyczny i skuteczny udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych. Przyczyniłoby się to do realizacji celów nowej strategii handlowej UE, zapewniając zawarcie umów zgodnych z zasadami rozwoju zrównoważonego pod względem gospodarczym, społecznym i środowiskowym dla obu stron negocjacji: UE i krajów partnerskich będących stronami umów handlowych.

4. Nowe ramy negocjacyjne dotyczące umów handlowych

4.1. EKES uważa, że nowa polityka handlowa UE stwarza możliwość oceny i poprawy norm, procedur i kryteriów w celu zorganizowania w sposób znacznie bardziej skuteczny, przejrzysty i inkluzywny udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych zarówno w trakcie negocjacji, jak i następnie podczas monitorowania, oceny i ewentualnego wdrażania umów.

4.2. EKES jest zdania, że należy opracować nową metodologię negocjacji w celu sporządzenia nowego harmonogramu przewidującego rzeczywiste zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych na wszystkich etapach negocjacji. Metodologia ta musi mieć zastosowanie zarówno do Unii Europejskiej, jak i do państw po drugiej stronie stołu negocjacyjnego.

4.3. Pierwszy etap harmonogramu negocjacji powinien przewidywać podpisanie **protokołu ustaleń** między negocjatorami (Komisją i państwami reprezentującymi drugą stronę), który zapewni wzajemne zobowiązanie negocjatorów do:

(i) *respektowania poszczególnych etapów negocjacji;*

(ii) *zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych jako obserwatorów na różnych etapach negocjacji w ramach specjalnego wspólnego komitetu konsultacyjnego zainteresowanych stron (ang. „Joint Consultative Committee of stakeholders – JCCS”).*

4.3.1. Etapy przewidziane w **protokole ustaleń** będą dotyczyły zarówno ogólnej rundy negocjacji, jak i ewentualnych rund negocjacji technicznych, które trzeba będzie rozpocząć.

⁽¹²⁾ Unia Europejska, *Study Reviewing DG Trade Civil Society Dialogue*, marzec 2021 r. Tetra Tech – Deloitte.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 40; Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 148; Dz.U. C 159 z 10.5.2019, s. 28.

4.3.2. Tworzenie **wspólnego komitetu konsultacyjnego zainteresowanych stron** powinno opierać się na tym samym podejściu co **zasada partnerstwa** obowiązująca odnośnie do polityki spójności.

4.3.2.1. Dzięki partnerstwu każdy program polityki spójności opracowywany jest w ramach zbiorowego procesu z udziałem władz na szczeblu europejskim, regionalnym i lokalnym, partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Partnerstwo ma zastosowanie do wszystkich etapów procesu programowania, od projektowania przez zarządzanie i wdrażanie po monitorowanie i ocenę. Podejście to pomaga zagwarantować, że działania będą dostosowane do potrzeb i priorytetów lokalnych i regionalnych wszystkich zainteresowanych stron.

4.3.3. Wybór obserwatorów spośród przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych powinien opierać się na podstawowym kryterium, którym jest rzeczywista reprezentatywność, niezależność i sprawiedliwy podział wśród zainteresowanych stron. Jeśli chodzi o reprezentatywność i niezależność, w przypadku partnerów społecznych trzeba odwołać się do kryteriów przyjętych przez grupę pracowników i grupę pracodawców MOP, podczas gdy w przypadku innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego trzeba uwzględnić ich przynależność do organizacji międzynarodowych. Obserwatorzy należący do **wspólnego komitetu konsultacyjnego zainteresowanych stron** powinni przestrzegać specjalnego **kodeksu postępowania**.

4.3.4. Oprócz organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych do **wspólnego komitetu konsultacyjnego zainteresowanych stron** – jako **obserwatorzy zewnętrzni** – powinni należeć również przedstawiciele odpowiednich instytucji międzynarodowych takich jak: Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), sekretariat ds. wielostronnych umów środowiskowych Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska(ang. „Multilateral Environmental Agreements Secretariat – United Nations Environment Programme”).

4.3.4.1. **Kodeks postępowania** powinien określać:

- (i) *prawa i obowiązki obserwatorów* należących do **wspólnego komitetu konsultacyjnego zainteresowanych stron** uczestniczących w negocjacjach w imieniu społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych. W **kodeksie postępowania** należy zawrzeć specjalny **protokół poufności**, który będzie odnosił się do przestrzegania zasady poufności zakazującej rozpowszechniania informacji przekazanych na poufnym etapie negocjacji oraz na etapie wczesnego ostrzeżenia;
- (ii) *zasady przejrzystego wyznaczania obserwatorów* należących do komitetu konsultacyjnego zainteresowanych stron z poszanowaniem ich rzeczywistej niezależności, reprezentatywności i sprawiedliwego podziału między różne grupy społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych (zob. punkt 4.3.3);
- (iii) *zasady i procedury dotyczące poszczególnych etapów negocjacji określonych w harmonogramie negocjacji*.

Kodeks postępowania powinien zostać podpisany przez wszystkich uczestników negocjacji w charakterze obserwatorów należących do wspólnego komitetu konsultacyjnego.

4.4. **Harmonogram negocjacji** powinien obejmować następujące etapy, które należy powtarzać cyklicznie aż do zakończenia negocjacji.

4.4.1. **Poufny etap negocjacji**. Uczestniczą w nim zarówno członkowie stołu negocjacyjnego (Komisja i kraje leżące na obszarze geograficznym będącym stroną negocjacji), jak i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych jako obserwatorzy, którzy zobowiązują się do zapewnienia poufności informacji przekazywanych na tym etapie, podpisując protokół poufności zawarty w kodeksie postępowania. Na tym etapie MOP powinna przedstawić sprawozdanie przed negocjacjami na temat stanu ratyfikacji i wdrażania podstawowych konwencji w państwie trzecim i udostępnić je wszystkim członkom stołu negocjacyjnego (negocjatorom i obserwatorom). Sprawozdanie nie miałyby mocy wiążącej, lecz pomogłoby wykazać, czy w krajach objętych umową przestrzegane są standardy społeczne.

4.4.2. **Etap wczesnego ostrzeżenia wraz ze wspólnym komitetem konsultacyjnym**. Na tym etapie obserwatorzy wskazują *delikatne kwestie* omawiane podczas negocjacji, których nie udaje się rozwiązać podczas negocjacji w sposób zadowalający dla społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych. Etap ten ma nadal charakter poufny i wymaga od obserwatorów zachowania pełnej poufności.

4.4.3. **Etap otwartej komunikacji.** Zarówno Komisja, jak i kraje leżące na obszarze geograficznym będącym stroną negocjacji przedstawiają regularnie wspólne, publiczne sprawozdanie informacyjne na temat bieżącego stanu negocjacji. Na tym etapie obserwatorzy mogą wyrazić zdanie zgodnie z regułą Chatham House⁽¹⁴⁾, wskazując drażliwe tematy negocjacji, które zostały wyodrębnione na wcześniejszym etapie wczesnego ostrzeżenia wraz z komitetem konsultacyjnym. Etap ten ma charakter publiczny i obejmuje podkreślenie wstępnych wyników negocjacji. Służy on podniesieniu świadomości publicznej na temat stanu negocjacji.

4.4.4. **Etap przedkładania wstępnego, niezależnego sprawozdania z oceny skutków umowy handlowej** Na tym etapie obie strony (Komisja i państwa leżące na obszarze geograficznym będącym stroną negocjacji) przedkładają wstępną niezależną ocenę skutków umowy. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych przedstawiają wówczas własne oceny skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych umowy, posługując się również własnymi niezależnymi analizami oceny. Istotny wkład powinni wnieść obserwatorzy zewnętrzni, którzy powinni przedstawić sprawozdanie dostępne dla wszystkich stron i podane do wiadomości publicznej.

4.4.5. Po przedłożeniu wstępnego sprawozdania na temat skutków po raz kolejny rozpocznie się cyklicznie *poufny etap negocjacji*, a następnie etap *wczesnego ostrzegania wraz z komitetem konsultacyjnym i etap otwartej komunikacji*. Na sam koniec przedstawione zostanie *sprawozdanie końcowe z oceny skutków umowy handlowej*. Cykl negocjacji będzie kontynuowany do momentu podpisania bądź nie umowy przez przedstawicieli Komisji i państw leżących na obszarze geograficznym będącym stroną negocjacji.

4.4.6. Jeżeli umowa zostanie parafowana przez strony – wraz z obserwatorami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie i partnerów społecznych w grupie konsultacyjnej – **przygotują one specjalny protokół dotyczący utworzenia wewnętrznej grupy doradczej** (dla UE i krajów partnerskich) i obejmujący zasady jej funkcjonowania (zob. punkt 5.5.2).

4.4.7. EKES uważa, że proponowane ramy negocjacyjne stanowiłyby wyzwanie dla wszystkich stron zaangażowanych w negocjacje. Byłoby to zadanie wymagające od każdego z podmiotów w terenie (Komisji, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych, obserwatorów zewnętrznych) znajomości własnej roli, a od wszystkich zaangażowanych podmiotów – szczególnie wysokiego poziomu profesjonalizmu i przygotowania. EKES jest zdania, że pozytywnym posunięciem byłoby zwiększenie udziału Parlamentu Europejskiego, który powinien odgrywać większą rolę w negocjowaniu i monitorowaniu umów. Jest również przekonany, że jest to jedyny sposób zapewnienia rzeczywistego zaangażowania w negocjacje handlowe wszystkich podmiotów, w tym społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, a tym samym zdobycia faktycznego poparcia dla treści umowy.

5. Wniosek dotyczący reformy wewnętrznych grup doradczych ds. monitorowania, oceny i wdrażania umów

5.1. UE stoi obecnie w obliczu rosnącego zapotrzebowania na pluralistyczny i demokratyczny dialog ze strony społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, nie tylko podczas opracowywania umów handlowych, lecz również podczas ich wdrażania⁽¹⁵⁾. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji na rzecz umożliwienia dialogu i uczestnictwa, lecz uważa, że niezbędne jest usprawnienie procedur monitorowania, oceny i wdrażania tych umów.

5.2. Zdaniem EKES-u instrumenty konsultacyjne – wewnętrzne grupy doradcze – ustanowione w celu monitorowania wdrożenia i wykonania zobowiązań zawartych w rozdziałach umów handlowych dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, a w przyszłości – całych umów handlowych nie spełniają w zadowalający sposób wyznaczonych celów. Wewnętrzne grupy doradcze wykazują niedociągnięcia zarówno pod względem kryteriów wyboru ich składu, jak i braku jasnych zasad ich funkcjonowania.

5.3. Zgodnie z zaleceniami politycznymi popartymi w dokumencie nieoficjalnym wewnętrznych grup doradczych UE⁽¹⁶⁾ oraz niedawną analizą na temat wewnętrznych grup doradczych z UE i krajów partnerskich⁽¹⁷⁾ – grupy te można ocenić na podstawie czterech różnych poziomów skuteczności opartych na umiejętności zagwarantowania:

⁽¹⁴⁾ Zasada: „gdy posiedzenie lub jego część odbywa się zgodnie z regułą Chatham House, uczestnicy mogą swobodnie korzystać z otrzymanych informacji pod warunkiem nieujawniania tożsamości lub przynależności mówcy(-ów) bądź innych uczestników”.

⁽¹⁵⁾ Nieoficjalny dokument Niderlandów i Francji na temat handlu, skutków społeczno-gospodarczych i zrównoważonego rozwoju

⁽¹⁶⁾ Nieoficjalny dokument: „Strengthening and Improving the Functioning of EU Trade Domestic Advisory Groups” [Wzmocnienie i poprawa funkcjonowania unijnych wewnętrznych grup doradczych ds. handlu]

⁽¹⁷⁾ Martens, D., Potjomkina, D., Orbie, J., 2020, *Domestic Advisory Groups in EU trade agreements – Stuck at the Bottom or Moving up the Ladder?* [Wewnętrzne grupy doradcze w umowach handlowych UE – utknęły na dotychczasowej pozycji czy też ją wzmacniają?] Fundacja im. Friedricha Eberta i Uniwersytet w Gandawie

- 1) operacyjności,
- 2) wymiany informacji,
- 3) monitorowania umów,
- 4) wpływu politycznego.

5.3.1. Jeśli chodzi o **operacyjność**, wewnętrzne grupy doradcze są uruchamiane w UE dzięki kluczowej roli sekretariatu, którego obsługę zapewnia EKES, lecz działają jedynie w niektórych krajach partnerskich⁽¹⁸⁾. W tych krajach partnerskich, w których działają, mają dotkliwe trudności o charakterze organizacyjnym – z powodu oczywistego braku środków finansowych⁽¹⁹⁾ – a także problemy z reprezentatywnością, sprawiedliwym podziałem reprezentacji interesów i niezależnością swych organizacji⁽²⁰⁾.

5.3.2. Co się tyczy **umiejętności dzielenia się informacjami** przez podmioty należące do wewnętrznych grup doradczych, również w tym przypadku występuje znaczna różnica między wewnętrznymi grupami doradczymi z UE i krajów partnerskich. Oprócz pewnych sporów uczestnicy dialogu w wewnętrznych grupach doradczych UE na ogół prowadzą dobrą wymianę informacji, podczas gdy w wewnętrznych grupach doradczych krajów partnerskich powstają napięcia między podmiotami gospodarczymi a przedstawicielami spoza biznesu. Po obu stronach stosunki między rządami a ich wewnętrznymi grupami doradczymi (tzw. dialog pionowy) są jednak wciąż niezadowolające. Postuluje się również bardziej zorganizowany i pogłębiony dialog ponadnarodowy – między wewnętrznymi grupami doradczymi z UE i krajów partnerskich – zwłaszcza podczas dorocznego ponadnarodowego posiedzenia społeczeństwa obywatelskiego, a także w ramach specjalnych posiedzeń wewnętrznych grup doradczych w ramach tej samej umowy.

5.3.3. Jeśli chodzi o **monitorowanie** umów, chociaż jest to główny cel wewnętrznych grup doradczych, trzeba przyznać, że trudno je prowadzić. Niezdolność do monitorowania tego, jak jest wdrażany i egzekwowany rozdział dotyczący handlu i zrównoważonego rozwoju, wynika głównie z braku konkretnych zasobów przeznaczonych na monitorowanie, a także z braku gotowości i odpowiedzialności ze strony rządów. W tym kontekście należy z pewnością docenić presję, jaką Komisja i wewnętrzne grupy doradcze UE wywierają na rządy krajów partnerskich w celu zwiększenia ich odpowiedzialności na etapie monitorowania⁽²¹⁾. Przedłożenie przez MOP i OECD niewiążącego raportu informacyjnego, udostępnionego wewnętrznym grupom doradczym, stanowiłoby wiarygodną podstawę oceny umowy handlowej.

5.3.4. Nie ulega wątpliwości, że zgodnie z dotychczasowymi ustaleniami **wpływ polityczny**, tj. zdolność wewnętrznych grup doradczych do wpływania na wdrażanie rozdziału umów dotyczącego handlu i rozwoju zrównoważonego jest całkowicie niewystarczająca. Komisja powinna ustanowić ambitniejsze kryteria, tak by rządy uwzględniły zalecenia wewnętrznych grup doradczych. Ponadto choć zobowiązania tych grup są wiążące, brakuje skutecznego egzekwowania postanowień i stałego zaangażowania tych grup w rozwiązywanie sporów⁽²²⁾.

5.4. W świetle powyższych rozważań EKES uważa, że należy przeprowadzić gruntowną reformę wewnętrznych grup doradczych w celu usunięcia wskazanych niedociągnięć (punkty 5.3.1–5.3.4).

5.5. EKES ponownie podkreśla potrzebę ustanowienia – dla wszystkich rodzajów negocjowanych umów – jednego organu odpowiedzialnego za udział społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych (**zreformowanej wewnętrznej grupy doradczej**), zdolnego do monitorowania wdrożenia i egzekwowania umów i oceny ich wyników⁽²³⁾.

5.5.1. Organ ten powinien być wspólny, doskonale funkcjonować dla obu stron umowy (UE i krajów partnerskich) i obejmować wszystkie aspekty umowy, kładąc nacisk na te wszystkie jej elementy, które wpływają na wdrożenie rozdziału dotyczącego handlu oraz zrównoważonego rozwoju.

⁽¹⁸⁾ Jednym z przykładów jest Peru, gdzie z powodu braku gotowości rządu do utworzenia odpowiedniej wewnętrznej grupy doradczej organizacje społeczeństwa obywatelskiego utworzyły alternatywną grupę doradczą, która nie została niestety uznana przez UE. Martens i in., 2020, op. cit.

⁽¹⁹⁾ „EKES zapewnia obsługę sekretariatu wszystkich wewnętrznych grup doradczych UE. Około 78 % (36/46) respondentów wewnętrznych grup doradczych UE uważa, że ich posiedzenia są dobrze przygotowane przez sekretariat. Większość wewnętrznych grup doradczych spoza UE nie uzyskuje jednak podobnego wsparcia w zakresie organizacji i przygotowania prac. Większość ich pracy wykonują często przewodniczący (czasami wiceprzewodniczący), którzy nie mogą poświęcić na to dużo czasu”. Martens, D., et al. Op. cit. p. 16.

⁽²⁰⁾ Tak jest w przypadku wewnętrznej grupy doradczej w Korei Południowej, która poczyniła znaczne postępy, lecz nadal wykazuje pewne braki pod względem reprezentatywności i niezależności. Martens, D. i in., 2020, op. cit.

⁽²¹⁾ W umowie UE z Koreą presja polityczna doprowadziła do oficjalnej skargi, a zespół ekspertów wypowiedział się w sprawie nieprzestrzegania przez ten kraj konwencji MOP.

⁽²²⁾ Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 40.

⁽²³⁾ Dz.U. C 159 z 10.5.2019, s. 28.

5.5.2. EKES uważa, że każda paraflowana umowa będzie musiała zawierać **protokół w sprawie funkcjonowania wewnętrznych grup doradczych**, który zapewni mocne ramy instytucjonalne zdolne do określenia norm funkcjonowania dla obu stron umowy (UE i krajów partnerskich). W szczególności protokół ten zawiera następujące elementy:

- a) kryteria wyznaczania członków wewnętrznej grupy doradczej, które zapewnią ich reprezentatywność, sprawiedliwy podział reprezentacji interesów oraz niezależność (zob. punkt 4.3.3);
- b) zobowiązanie do zagwarantowania udziału w charakterze obserwatorów zewnętrznych: przedstawicieli *Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP)* w wewnętrznych grupach doradczych, tak by umożliwić monitorowanie wdrażania jej konwencji w umowach o wolnym handlu, z wykorzystaniem wewnętrznego mechanizmu nadzorczego oraz wewnętrznego specjalnego sprawozdania dotyczącego ewentualnych braków w zastosowaniu standardów społecznych zapisanych w rozdziale dotyczącym handlu i zrównoważonego rozwoju, które to sprawozdanie należy udostępnić stronom negocjacji. Ponadto udział *Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)* umożliwi monitorowanie – za pośrednictwem krajowych punktów kontaktowych i zainteresowanych rządów – realizacji wytycznych skierowanych do przedsiębiorstw wielonarodowych, w szczególności na dalszych etapach łańcucha dostaw. Oceny tych organów nie będą jednak wiążące w ramach wewnętrznej grupy doradczej;
- c) powierzenie wewnętrznej grupie doradczej prawdziwie aktywnej roli w inicjowaniu procedur rozstrzygania sporów, we wszystkich kwestiach związanych z umową przekazanych przez grupę głównemu urzędnikowi ds. egzekwowania przepisów handlowych;
- d) harmonogram określający wiążące i możliwe do wyegzekwowania plany działania dotyczące zobowiązań określonych w umowie, wraz z jasnymi terminami ich ratyfikacji;
- e) aktualizacja wytycznych dotyczących realizacji zobowiązań podjętych w umowie poprzez ustanowienie zestawu wskaźników jakościowych i ilościowych na potrzeby bieżącego monitorowania i oceny skutków *ex post* umowy;
- f) termin przedłożenia niezależnej oceny skutków *ex post* umowy odnośnie do każdej ze stron objętych umową (UE i krajów partnerskich), gdy strony uznają za stosowne przyspieszenie przewidywanego 5-letniego terminu;
- g) liczba posiedzeń, które każda wewnętrzna grupa doradcza ma odbyć w ciągu roku w odniesieniu do każdej ze stron umowy (UE i kraje partnerskie);
- h) obowiązek organizacji corocznego posiedzenia wewnętrznych grup doradczych z UE i kraju partnerskiego;
- i) zobowiązanie do organizacji w Brukseli corocznego posiedzenia wewnętrznych grup doradczych z UE i krajów partnerskich z aktywnym udziałem wszystkich członków grup;
- j) zobowiązanie do utworzenia platformy internetowej, dzięki której uczestnicy wewnętrznej grupy doradczej mogliby zrozumieć znaczenie uczenia się od siebie nawzajem, wymieniać się najlepszymi praktykami i niezbędnymi informacjami, na przykład na konkretne tematy (prawa pracownicze, prawa człowieka, wpływ przepisów dotyczących rolnictwa ekologicznego na handel itp.) i organizować specjalne kursy szkoleniowe online dla uczestników wewnętrznych grup doradczych;
- k) kalendarz posiedzeń, który zapewni informowanie Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady o przebiegu prac wewnętrznej grupy doradczej;
- l) środki finansowe niezbędne dla funkcjonowania wewnętrznych grup doradczych;
- m) zobowiązanie do sporządzania rocznego sprawozdania z funkcjonowania odpowiednich wewnętrznych grup doradczych. W sprawozdaniu tym grupy będą mogły określać priorytety i zalecenia odnoszące się do wdrażania rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju, a Komisja Europejska będzie zobowiązana do ich uwzględniania pośród głównych celów UE w zakresie wdrażania rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju bądź do uzasadnienia ewentualnej odmowy;
- n) zobowiązanie do powierzenia EKES-owi funkcji organizacyjnej w stosunku do wewnętrznej grupy doradczej po stronie UE oraz zadania udzielenia pomocy technicznej podczas ponadnarodowego posiedzenia wewnętrznej grupy doradczej z UE i krajów partnerskich. W tym kontekście sekretariat EKES-u udzieli pomocy technicznej w wyborze partnerów w krajach partnerskich (zob. kryteria omówione w punkcie 4.3.3), wspomagając kierownictwo wewnętrznych grup doradczych w ustalaniu porządku obrad, kierowaniu posiedzeniami, sporządzaniu sprawozdań z posiedzeń, przedkładaniu raportów instytucjom UE i społeczeństwu obywatelskiemu, a także w wykonywaniu zadania w zakresie dostarczania niezbędnych informacji.

5.5.3. Zasadnicze znaczenie będą miały wskaźniki dotyczące bieżącego monitorowania, które powinny zagwarantować wywiązanie się ze zobowiązań przewidzianych w umowie i dotyczyć dziedziny gospodarczej/handlowej, społecznej i środowiskowej oraz bezpieczeństwa zdrowotnego.

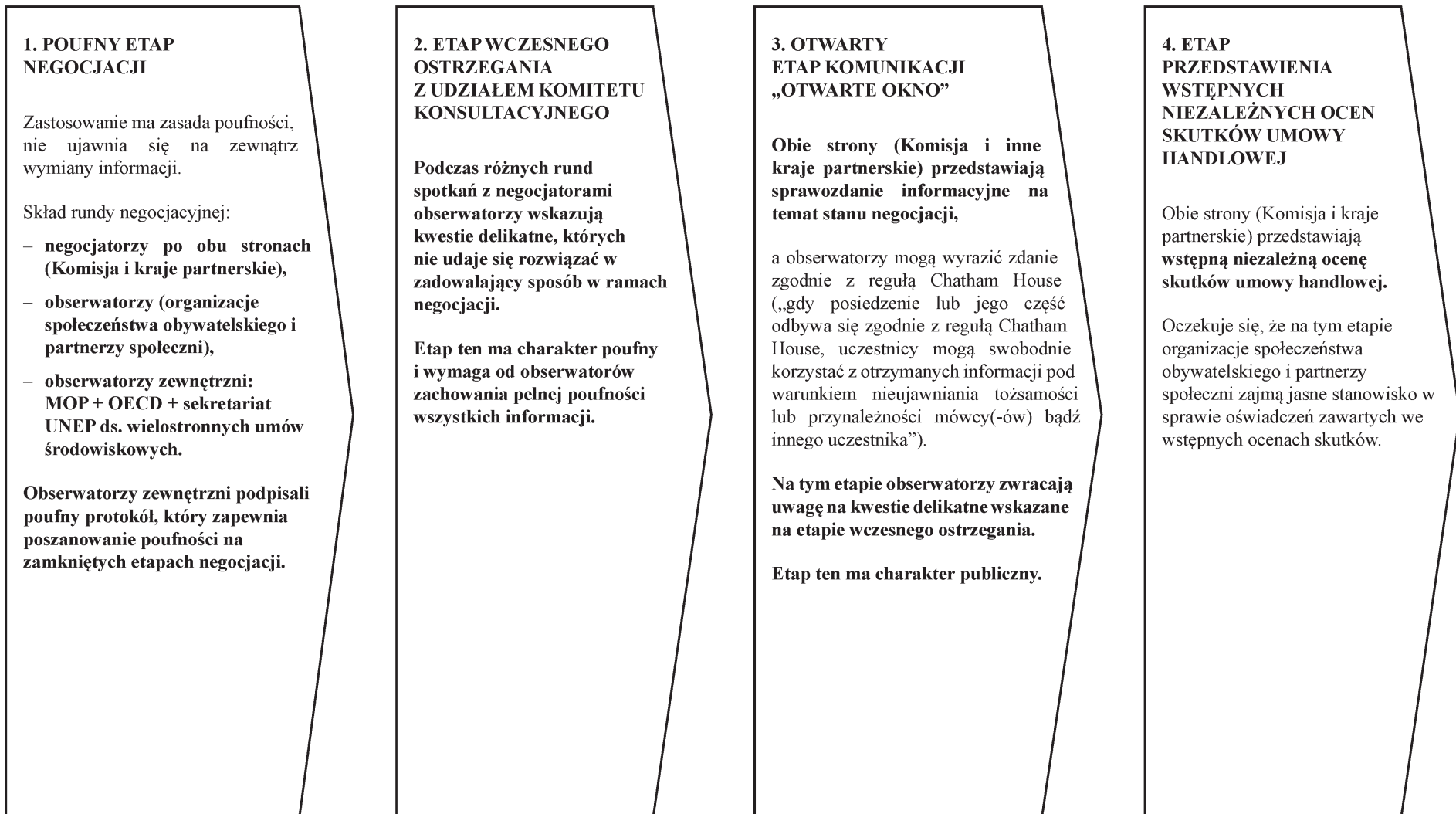
5.5.4. EKES uważa, że stosownie do procesu reformy wewnętrznych grup doradczych jego rola nabierze pierwszoplanowej wagi i będzie wymagać odpowiedniego dostosowania zasobów ludzkich i finansowych. Z tego względu ponawia apel do władz budżetowych o zapewnienie – po skutecznym przeprowadzeniu reformy – dodatkowego budżetu zgodnego z bieżącymi wydatkami planowanymi przez Komisję, aby pomóc wewnętrznym grupom doradczym w realizacji przewidzianych działań zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym.

Bruksela, dnia 23 marca 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Rysunek 1

Różne etapy negocjacji (harmonogram)



Rysunek 2

Różne etapy negocjacji (harmonogram)

Cykle negocjacji będą obejmować:

- √ Poufny etap negocjacji
- √ Etap wczesnego ostrzegania
- √ Etap otwartej komunikacji
- √ Etap prezentacji sprawozdania końcowego oceniającego wpływ umowy handlowej

Cykl negocjacji będzie odbywać się aż do czasu podpisania – bądź nie – umowy.