

Małgorzata Czermińska

dr hab., prof. KA, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID: 0000-0002-6935-1031

SYSTEM GSP PLUS UNII EUROPEJSKIEJ – ZNACZENIE DLA PROMOWANIA PRAW CZŁOWIEKA I PRAW PRACOWNICZYCH

Wprowadzenie

Ochrona praw człowieka, zgodnie z Traktatem Lizbońskim (TL)¹, jest jednym z nadrzędnych celów Unii Europejskiej (UE) w jej działaniach zewnętrznych. Od połowy lat 90. XX w. UE opracowała szereg instrumentów służących promowaniu praw człowieka we wspólnej polityce handlowej, do których należy zaliczyć: klauzule dotyczące praw człowieka zawierane w dwustronnych umowach handlowych z państwami trzecimi oraz warunki dotyczące praw człowieka i praw pracowniczych w systemie jednostronnych preferencji przyznawanych państwom rozwijającym się. UE wprowadziła również zakaz lub ograniczenia

¹ Artykuł 2 TL stanowi, że UE opiera się m.in. na wartości poszanowania człowieka, w tym również praw osób należących do mniejszości, a art. 3 ust. 1 TL – że cele Unii obejmują promowanie jej wartości. Artykuł 6 TUE jest kluczowym zapisem dotyczącym praw człowieka, który zapewnia moc prawną Karty Praw Podstawowych UE z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu. Karta ta ma taką samą moc prawną jak traktaty, a Unia uznaje prawa, wolności i zasady w niej określone; zob. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. C 306, 17.12.2007.

handlu towarami, które mogą powodować naruszenia praw człowieka, takich jak narzędzia tortur i sprzęt do egzekucji oraz towary podwójnego zastosowania².

Jednym z głównych narzędzi UE promujących prawa człowieka w państwach trzecich pozostaje Powszechny System Preferencji (General System of Preferences, GSP)³, przyznający niektórym państwom rozwijającym się preferencyjny dostęp do rynku unijnego. W programie tym znajdują się wyraźne odniesienia do praw człowieka, a same preferencje celne mogą zostać wycofane w przypadku systematycznego naruszania podstawowych praw człowieka lub praw pracowniczych.

Celem artykułu jest ukazanie znaczenia zapisów unilateralnego unijnego systemu preferencji GSP Plus dla przestrzegania praw człowieka i praw pracowniczych w państwach rozwijających się – beneficjentach systemu. W badaniach zastosowano metodę analityczno-opisową, wykorzystano krajowe i zagraniczne źródła literatury, a także akty prawa wtórnego w postaci rozporządzeń organów Unii Europejskiej.

GSP Plus jako specjalny instrument ochrony praw człowieka i praw pracowniczych

Unia Europejska jako jedna z pierwszych na świecie wykorzystwała możliwe odstępstwo od art. 1 GATT zezwalające na wprowadzenie preferencji taryfowych dla państw rozwijających się. Stosowany od lipca 1971 r. GSP UE jest najstarszym unijnym systemem handlowym przyczyniającym się do promowania praw człowieka. GSP UE miał wspierać państwa rozwijające się w ich wysiłkach na rzecz ograniczenia ubóstwa, promowania dobrych rządów i zrównoważonego rozwoju. Początkowo w ramach GSP stosowano odrębne regulacje w odniesieniu do towarów rolnych, przemysłowych, jak również objętych Traktatem o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali; ponadto preferencje były ustanawiane na okres jednego roku. Państwo mogło zatem korzystać z koncesji GSP w danym roku, a w następnym już nie. Z czasem wydłużono okres przyznawania preferencji do kilku lat, a następnie, w celu dostosowania się do warunków multilateralnego systemu handlowego GATT/WTO, od 1 stycznia 1995 r. zaczęto je ustanawiać

² To towary, które choć zostały przez producenta zaprojektowane do zastosowań cywilnych, mogą zostać wykorzystane przez użytkowników również do celów militarnych, np. w konstrukcji i wytwarzaniu broni masowego rażenia lub nowoczesnych broni konwencjonalnych.

³ Powszechny System Preferencji (*Generalized System of Preferences*, GSP) powstał w 1968 r. na II Konferencji UNCTAD w New Delhi i skierowany jest do państw rozwijających się. Uznano wówczas, że państwa rozwijające się nie są zdolne do konkurowania z państwami rozwiniętymi w międzynarodowym systemie handlu, a preferencyjne taryfy celne pozwoliłyby im zwiększyć eksport i zyski z wymiany. To z kolei jest niezbędne do dywersyfikacji eksportu, zwiększenia korzyści skali i zmniejszenia zależności od pomocy zagranicznej; K.C. Kennedy, *The Generalized System of Preferences after Four Decades: Conditionality and the Shrinking Margin or Preference*, „Michigan State International Law Review” 2012, No. 20, s. 598.

w cyklach dziesięcioletnich. Do 1995 r. rozporządzenia unijne przewidywały system kwot i plafonów taryfowych, później zastąpiono je obniżonymi stawkami celnymi w zależności od znaczenia produktu dla rynku wewnętrznego Wspólnoty⁴. Zróznicowano także preferencyjne stawki celne w zależności od stopnia wrażliwości produktów, przy czym stopień wrażliwości jest odwrotnie proporcjonalny do poziomu preferencji. GSP obejmuje trzy rozwiązania dotyczące preferencji celnych:

- rozwiązanie ogólne/standardowe, przewidujące obniżenie lub zawieszenie ceł na towary przywożone z państw rozwijających się; preferencje te nie obejmują państw sklasyfikowanych przez Bank Światowy przez trzy kolejne lata jako państwa o wysokim lub średniowysokim dochodzie;
- szczególne rozwiązanie motywacyjne na rzecz zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów, tzw. GSP Plus, w ramach którego przyznawane są dodatkowe preferencje taryfowe jako motywacja dla szczególnie podatnych na zagrożenia państw rozwijających się, pod warunkiem ratyfikacji i wdrożenia 27 konwencji międzynarodowych dotyczących praw człowieka i praw pracowniczych, ochrony środowiska i dobrych rządów⁵;
- szczególne rozwiązanie dla państw najslabiej rozwiniętych (*Least Developed Countries*, LDC) w postaci inicjatywy „wszystko oprócz broni” (*Everything But Arms Arrangement*, EBA), umożliwiającego państwom określonym przez ONZ jako najslabiej rozwinięte wolny od ceł i kontyngentów (*duty-free and quota-free*, DFQF) dostęp do rynku UE. UE może czasowo wycofać preferencje GSP z następujących powodów:
- naruszenie podstawowych zasad konwencji praw człowieka i praw pracowniczych⁶;
- nieuczciwe praktyki handlowe;

⁴ M. Czermińska, *Tendencje liberalizacyjne we wspólnej polityce handlowej Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2010, nr 3, s. 64.

⁵ GSP Plus został wprowadzony 1 lipca 2005 r. w miejsce wcześniejszych systemów dotyczących walki z narkotykami, ochrony środowiska; Council Regulation (EC) No 980/2005 of 27 June 2005 applying a scheme of generalised tariff preferences No 980/2005, OJ L 169, 30.06.2005. Komisja wydała 21 grudnia 2005 r. decyzję w sprawie ustanowienia wykazu beneficjentów GSP Plus. Na lata 2006–2008 udział w rozwiązaniu motywacyjnym GSP Plus przyznano tym państwom, które przed 31 października 2005 r. złożyły formalny wniosek dotyczący kwalifikowalności do systemu GSP Plus i które spełniły kryteria kwalifikujące zgodnie z rozporządzeniem GSP. Wykaz ten obejmował 15 państw: z Ameryki Łacińskiej – cztery państwa Wspólnoty Andyjskiej (Boliwię, Kolumbię, Ekwador, Peru); sześć państw Ameryki Środkowej (Kostarykę, Salwador, Gwatemalę, Honduras, Nikaraguę, Panamę) i Wenezuelę; z Europy Wschodniej (Republikę Mołdowy, Gruzję) oraz z Azji (Sri Lankę, Mongolię); Commission Decision of 21 December 2005 on the list of the beneficiary countries which qualify for the special incentive arrangement for sustainable development and good governance, provided for by Article 26(e) of Council Regulation (EC) No 980/2005 applying a scheme of generalised tariff preferences No 2005/924/EC, OJ L 337, 22.12.2005, s. 1.

⁶ Zaznaczyć należy, że UE w ogólnym GSP nie wymaga od beneficjentów ratyfikowania i efektywnego wdrożenia tych konwencji, wymaga natomiast ich nienaruszania w sposób poważny i systematyczny.

- poważne braki w systemie kontroli celnej (np. wywóz lub tranzyt narkotyków);
- jeżeli w prawie kraju korzystającego z GSP Plus przestano uwzględniać stosowne konwencje (lub nie są one skutecznie stosowane).

Oznacza to zatem, że wszyscy beneficjenci GSP muszą przestrzegać ustanowionych zasad ochrony praw człowieka i praw pracowniczych (np. praca przymusowa, praca dzieci), gdyż preferencje mogą zostać wycofane w przypadku poważnego naruszenia tychże (uwarunkowania negatywne)⁷.

Ze względu na 10-letni okres obowiązywania system jest bardziej stabilny i przewidywalny dla importerów oraz eksporterów, a w razie wprowadzenia zmian w wykazie państw korzystających obowiązują co najmniej roczne okresy przejściowe. Państwa zyskały pewność, że usunięte z wykazu państw korzystających mogą zostać jedynie w przypadku, jeżeli ONZ uzna je za państwa o wysokim lub średniowysokim dochodzie przez trzy lata z rzędu.

Ogólny GSP (i GSP Plus) jest ustanawiany, jak wcześniej wspomniano, w cyklach dziesięcioletnich, natomiast szczegółowe rozwiązania w ramach GSP podlegają regularnej rewizji i są wprowadzane na okresy trzyletnie. Obecnie ramy prawne dla GSP wyznacza rozporządzenie z 31 października 2012 r. ustanawiające nowy, znacznie zmieniony system preferencji celnych⁸. Nowe ramowe rozporządzenie GSP obowiązuje od 20 listopada 2012 r. do 31 grudnia 2023 r., jedynie preferencje dla państw LDC obowiązują bezterminowo. Główne cele ostatniej reformy GSP to zaostrzenie kryteriów kwalifikowalności do systemu oraz koncentracja na najbardziej potrzebujących państwach słabo rozwiniętych.

Aby zakwalifikować się do GSP Plus, państwo musi złożyć wniosek oraz spełnić standardowe warunki GSP (państwo o niskim lub średnioniskim dochodzie), a także dwa dodatkowe kryteria: podatności na zagrożenia i zrównoważonego rozwoju. Kryterium podatności na zagrożenia (*vulnerability*) ze względu na brak dywersyfikacji i niewystarczający udział w międzynarodowej wymianie handlowej określa się przez próg podatności na zagrożenia wyrażony przez:

- 1) niewielki udział przywozu objętego systemem GSP określonego kraju beneficjenta w całkowitym imporcie UE GSP (liczony jako średnia z trzech ostatnich lat), wynoszący mniej niż 2%, od 1 stycznia 2015 r. – 6,5%⁹;

⁷ L. Beke, N. Hachez, *The EU GSP: A Preferences for Human Rights and Good Governance? The Case of Myanmar*, „Working Paper. KU Leuven Centre for Global Governance Studies” 2015, No. 155, s. 14; https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp151-160/wp155-beke-hachez.pdf [dostęp: 10.08. 2019].

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z 25 października 2012 r. wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008, Dz. U. L 303, 31.10. 2012, zwane dalej Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 978/2012.

⁹ 1 stycznia 2015 r. (po zakończeniu rocznego okresu przejściowego) z wykazu państw beneficjentów systemu GSP usunięto Chiny, Ekwador, Malediwy i Tajlandię, co spowodowało zmianę progu podatności na zagrożenia z 2% do 6,5%.

- 2) siedem największych pozycji towarowych w imporcie stanowi ponad 75% całkowitego przywozu do UE z tego kraju w okresie trzech lat; oznacza to, że eksport jest skoncentrowany jedynie na kilku towarach.

Z kolei kryteria zrównoważonego rozwoju oznaczają, że:

- 1) państwo musi ratyfikować 27 konwencji międzynarodowych dotyczących praw człowieka i praw pracowniczych, ochrony środowiska i dobrych rządów; państwo wnioskujące o korzystanie z systemu preferencji musi podać na piśmie wiążące zobowiązanie do ratyfikacji tych konwencji i skutecznie je realizować;
- 2) wnioskodawca nie może formułować zastrzeżeń dotyczących zapisów tych konwencji;
- 3) wnioski organów monitorujących przestrzeganie konwencji nie mogą wskazywać na poważne zaniechania lub niewystarczające działania na rzecz ich skutecznego wdrożenia; wnioskodawcy muszą przyjąć wymogi w zakresie sprawozdawczości i monitorowania tych konwencji, w szczególności chodzi o raporty składane co 2 lata przez beneficjentów¹⁰; sprawozdania te składane są przez Komisję zarówno Radzie, jak i (co jest nowością) Parlamentowi Europejskiemu; głównemu sprawozdaniu towarzyszy zazwyczaj dokument roboczy służb Komisji, skupiający się na państwach będących beneficjentami inicjatywy GSP Plus – zawiera on informacje na temat legislacyjnych i praktycznych zmian w państwach będących beneficjentami inicjatywy GSP Plus w kontekście wdrażania 27 konwencji międzynarodowych, do którego te państwa się zobowiązały; monitorowanie UE odbywa się za pośrednictwem misji obserwacyjnych, dialogów z państwami będącymi beneficjentami i pisemnych kwestionariuszy.

Państwo, które chce być objęte preferencjami GSP Plus, musi złożyć wniosek do Komisji Europejskiej, która ma 6 miesięcy na podjęcie decyzji. Państwo może złożyć wniosek w dowolnym momencie, a nie tak jak wcześniej (przed 2014 r.) – co 18 miesięcy. Istotny warunek to ratyfikacja i skuteczne wdrożenie 27 międzynarodowych konwencji: 7 konwencji dotyczących praw człowieka, 8 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, 8 konwencji dotyczących ochrony środowiska naturalnego i zmian klimatycznych oraz 4 konwencji dotyczących dobrych rządów (konwencja ONZ dotycząca zwalczania korupcji oraz 3 konwencje dotyczące zwalczania handlu narkotykami)¹¹. Jeśli wnioskodawca

¹⁰ Wnioski i sprawozdania odpowiednich organów monitorujących są w razie potrzeby uzupełniane przez źródła poza te sprawozdania wykraczające. Ponadto ciężar dowodu został odwrócony, to znaczy, że państwo beneficjent jest odpowiedzialne za wykazanie, że wdrożyło odpowiednie działania związane ze skutecznym wdrażaniem konwencji.

¹¹ Konwencje ONZ i Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) dotyczące przestrzegania podstawowych praw człowieka i praw pracowniczych: 1. Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa (1948 r.); 2. Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (1965 r.); 3. Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (1966 r.); 4. Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kultural-

spełnia wszystkie kryteria, jest dodawany do listy państw GSP Plus w akcie delegowanym¹².

Tabela 1. Lista beneficjentów GSP Plus (stan na 2019 r.)

Afryka	Republika Zielonego Przylądka
Europa/Azja	Armenia Kirgistan* Mongolia
Azja	Pakistan Filipiny** Sri Lanka***
Ameryka Południowa	Boliwia

* dołączył do systemu 1 stycznia 2017 r.; ** od grudnia 2014 r.; *** ponownie na liście od maja 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 oraz rozporządzeń delegowanych Komisji.

nych (1966 r.); 5. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (1979 r.); 6. Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karaniania (1984 r.); 7. Konwencja o prawach dziecka (1989 r.); 8. Konwencja dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej (nr 29) (1930 r.); 9. Konwencja dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych (nr 87) (1948 r.); 10. Konwencja dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (nr 98) (1949 r.); 11. Konwencja dotycząca jednakowego wynagrodzenia dla pracujących mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości (nr 100) (1951 r.); 12. Konwencja dotycząca zniesienia pracy przymusowej (nr 105) (1957 r.); 13. Konwencja dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu (nr 111) (1958 r.); 14. Konwencja dotycząca najniższego wieku dopuszczenia do zatrudnienia (nr 138) (1973 r.); 15. Konwencja dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci (nr 182) (1999 r.) Konwencje dotyczące środowiska naturalnego oraz zasad dobrych rządów; 16. Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (1973 r.); 17. Protokół montreali w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (1987 r.); 18. Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (1989 r.); 19. Konwencja o różnorodności biologicznej (1992 r.); 20. Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (1992 r.); 21. Protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym (2000 r.); 22. Konwencja sztokholmska w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych (2001 r.); 23. Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (1998 r.); 24. Jednolita konwencja Narodów Zjednoczonych o środkach odurzających (1961 r.); 25. Konwencja Narodów Zjednoczonych o substancjach psychotropowych (1971 r.); 26. Konwencja Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi (1988 r.); 27. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (2004 r.).

W porównaniu do poprzedniego GSP Plus usunięto Konwencję w sprawie apartheidu, a dodana została konwencja w sprawie zmian klimatu.

¹² Szczegółowe kryteria zostały określone w Rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 155/2013 z 18 grudnia 2012 r. ustanawiające zasady dotyczące procedury przyznawania szczególnego rozwiązania motywacyjnego dotyczącego zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012, Dz. U. L 48, 21.02.2013.

Liczba beneficjentów GSP Plus (na rok 2019) wynosi 8 (zob. tabela 1). W okresie sprawozdawczym 2016–2017 beneficjentami GSP Plus były ponadto Gruzja i Paragwaj. 1 stycznia 2017 r. Gruzja przestała być beneficjentem GSP Plus, ponieważ zyskała preferencyjny dostęp do rynku na mocy pogłębionej i kompleksowej umowy o wolnym handlu (DCFTA) z UE. Paragwaj przez trzy kolejne lata został sklasyfikowany przez Bank Światowy jako państwo o średnio-wysokim dochodzie i 1 stycznia 2019 r. przestał być objęty GSP Plus. Pierwotnie, jak wcześniej wspomniano, preferencjami GSP Plus objęto 15 państw (2005 r.), jednak w miarę upływu lat liczba ta zmniejszała się przede wszystkim ze względu na fakt, że część państw podpisała umowy z Unią Europejską o preferencyjnym handlu (Gwatemala, Honduras, Kostaryka, Kolumbia, Nikaragua, Panama, Peru, Salwador, Ekwador, Gruzja, Wenezuela). Wykluczenie tych państw z listy beneficjentów GSP Plus nie wynikało zatem z nieprzestrzegania określonych konwencji związanych z prawami człowieka czy prawami pracowniczymi.

Zakres produktów objętych zawieszeniem ceł GSP Plus obejmuje ok. 66% linii towarowych¹³ (6 350 linii taryfowych¹⁴ z 7 100 pozycji, dla których obowiązują niezerowe stawki celne), w tym szereg produktów rolnych i rybołówstwa wymienionych w rozdziałach 1–24 HS oraz prawie wszystkie przetworzone i częściowo przetworzone produkty przemysłowe wskazane w rozdziałach HS 25–97, z wyjątkiem działu 93 (broń i amunicja). Cła *ad valorem* określone we Wspólnej Taryfie Celnej (WTC) na towary pochodzące z państwa beneficjenta GSP Plus zostają zawieszane, podobnie cła specyficzne. Jeśli dodać do tego, że 25% pozostałych linii taryfowych (2 300) jest objętych zerową stawką celną, to jedynie 9% wszystkich linii taryfowych nie jest objętych systemem GSP Plus. GSP Plus jest korzystniejszy niż ogólny GSP, ale mniej atrakcyjny niż EBA¹⁵. Złagodzenie progu podatności na zagrożenia od 2014 roku sprawiło, że do systemu aplikować mogło więcej państw, np. Pakistan i Filipiny¹⁶. Istotna zmiana dotyczy również braku wyłączeń towarowych (*graduation*). W starym GSP (zarówno ogólnym jak i GSP Plus) wykluczono z preferencji wiele pozycji towarowych w imporcie z Chin, Indii, Indonezji, Tajlandii, Ukrainy, Nigerii, Wietnamu, Kostaryki, Ekwadoru¹⁷.

¹³ Regulation (EU) No. 978/2012, Chapter III: Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance, Article 12.

¹⁴ European Commission, Mid-Term Evaluation of the EU's Generalised Scheme of Preferences (GSP), Final Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018, s. 33.

¹⁵ Więcej o systemie preferencji dla państw LDC w: M. Czermińska, *Tariff Preferences of the European Union for LDCs (the EBA Scheme) – Importance to System Beneficiaries*, [w:] *Global Politics in the 21st Century: Between Regional Cooperation and Conflict*, eds. A. Mania, M. Grabowski, T. Pugaciewicz, Peter Lang Verlag, Berlin 2019, s. 273–298.

¹⁶ Wszyscy beneficjenci GSP z wyjątkiem Chin, Kolumbii, Indii, Indonezji, Tajlandii i Wietnamu są uważani za państwa zagrożone, a tym samym uprawnieni do ubiegania się o status GSP Plus.

¹⁷ Więcej na temat system GSP oraz jego zmian wprowadzonych od 2014 r. w: M. Czermińska, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku*

Wykorzystanie preferencji GSP Plus oraz wymiana handlowa beneficjentów systemu z Unią Europejską

Udział importu (ogółem, nie tylko preferencyjnego) z krajów GSP w imporcie UE z krajów trzecich zmniejszył się w ostatnich latach, głównie po wykluczeniu Chin z listy beneficjentów i wynosi ok. 12%. W wyniku zmniejszenia liczby krajów korzystających z preferencji GSP Plus (m.in. wykluczenia Peru, Kostaryki, Gwatemali) udział importu z tej grupy krajów wynosi poniżej 1% (zob. tabela 2).

Tabela 2. Wartość importu UE z wszystkich krajów objętych systemem GSP (w mln EUR)

Wyszczególnienie	2009	2009*	2014	2014*	2015	2016
Ogólny GSP	596 660	367 961	452 548	151 880	154 688	155 396
Udział w EU-extra (%)	48,3	29,8	26,7	9,0	8,9	9,1
GSP Plus	27 169	27 169	24 902	24 902	24 885	15 642
Udział w EU-extra (%)	2,2	2,2	1,5	1,5	1,4	0,9
EBA	19 200	19 200	38 100	38 100	40 151	36 866
Udział w EU-extra (%)	1,6	1,6	2,3	2,6	2,3	2,2
Wszystkie GSP	643 030	414 330	515 550	214 882	219 724	207 904
Udział w EU-extra (%)	52,0	33,5	30,5	12,7	12,7	12,2

* z wyłączeniem Chin

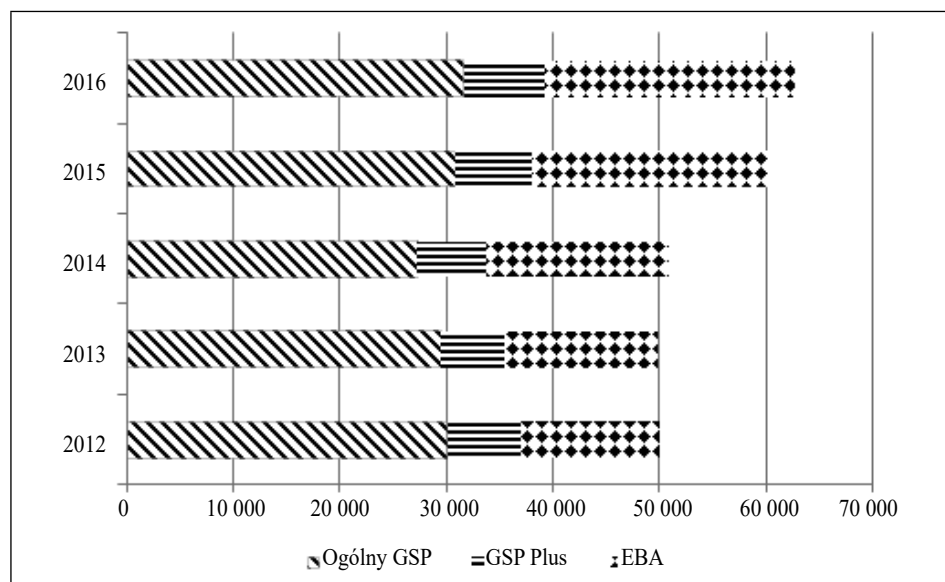
Źródło: obliczenia własne na podstawie: Commission Staff Working Paper, Impact assessment, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on applying a scheme of generalised tariff preferences*, SEC (2011)536 final (dane dla 2009 r.); European Commission 2016, *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2014–2015*, Brussels, 28.01.2016 COM(2016) 29 final; European Commission 2018, *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2016–2017*, Brussels, 19.01.2018, COM(2018) 36 final oraz danych Eurostat.

Przywóz preferencyjny w ramach GSP w 2009 r. wyniósł prawie 60 mld EUR i mimo znacznego zmniejszenia liczby beneficjentów GSP w ostatnich latach nie zmienił się w sposób istotny; obecnie oscyluje wokół 50 mld EUR (zob. tabela 2). Stanowiło to jednak niewiele, bo ponad 9% całkowitego importu UE z wszystkich krajów GSP w 2009 r.; w 2016 r. udział ten wzrósł do 28% (bez Chin – mniejsza liczba beneficjentów, większy stopień wykorzystania preferencji). Odsetek ten waha się w zależności od kategorii beneficjentów – znacznie wzrósł dla ogólnego GSP: z 8% w 2009 r. do 17% w 2014 r., dla GSP Plus wzrósł odpowiednio z 20% do 26%, jednak największy wzrost (odpowiednio: z 32% do 45%) jest widoczny w przypadku EBA (obliczenia własne na podstawie danych

z tabeli 2 i wykresu 1). Ten nadal niezbyt duży udział importu preferencyjnego w imporcie ogółem z krajów beneficjentów GSP, zwłaszcza w przypadku standardowego GSP i GSP Plus, wynika z faktu, że cła KNU są już bardzo niskie w UE i w związku z tym marginesy preferencji nie są na tyle istotne dla beneficjentów, a towary objęte preferencjami celnymi (w szczególności w odniesieniu do standardowego GSP) nie do końca odpowiadają ich potrzebom, ze względu na ich strukturę eksportu do UE. Oznacza to, że w ich eksporcie dominują towary, które mają zapewniony bezcłowy dostęp do rynku unijnego ze względu na zerowe stawki KNU, albo są to towary nieobjęte systemem preferencji (produkty „wrażliwe”).

Głównymi beneficjentami preferencji pozostają kraje objęte standardowym GSP, chociaż udział ten maleje (81% w 2009 r., już tylko 50% w 2016 r.) na korzyść krajów korzystających z EBA (10,5% w 2009 r., a w 2016 r. ponad 1/3 całkowitego importu preferencyjnego GSP) (zob. wykres 1).

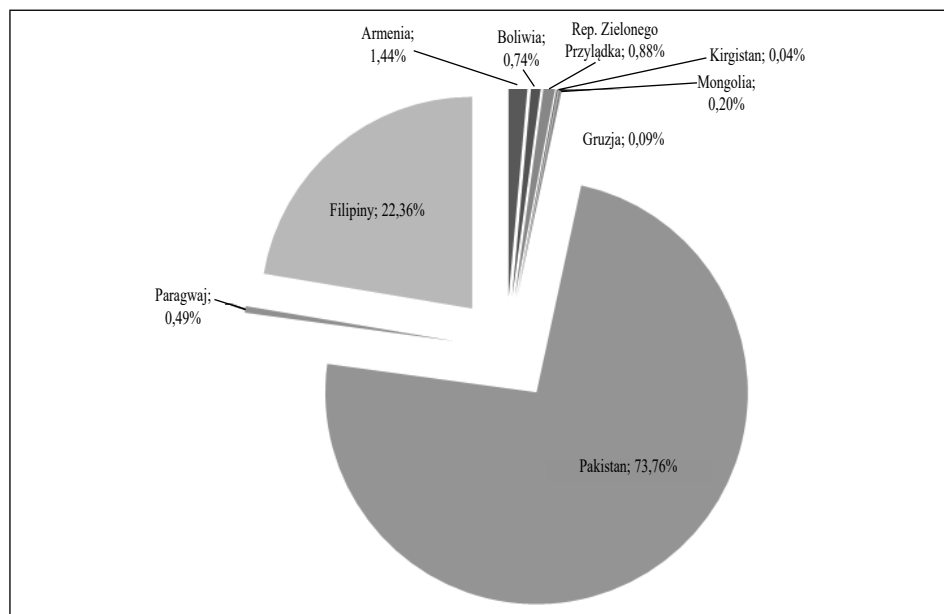
Wykres 1. Preferencyjny import UE z państw objętych GSP w latach 2012–2016 (w mln EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission 2016, *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2014–2015*, 28.1.2016 COM(2016) 29 final; European Commission 2018, *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2016–2017*, Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2016–2017, Brussels, 19.01.2018.

Głównymi beneficjentami GSP Plus pozostają dwa państwa: Pakistan oraz Filipiny, na które przypada łącznie nieco ponad 95% przywozu preferencyjnego wszystkich państw korzystających z systemu GSP Plus (zob. wykres 2).

Wykres 2. Struktura geograficzna przywozu preferencyjnego w ramach GSP Plus do UE w 2016 r. (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission 2016, *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2014–2015*, 28.1.2016 COM(2016) 29 final; European Commission 2018, *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2016–2017*, Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2016–2017, Brussels, 19.01.2018.

Promocja ochrony praw człowieka i praw pracowniczych w GSP Plus – wycofanie preferencji i monitoring

Pierwsze znaczące odniesienia do przestrzegania praw człowieka, praw pracowniczych i zrównoważonych rządów pojawiły się w GSP UE w 1991 r., kiedy wprowadzono zapis przyznający kilku państwom Ameryki Łacińskiej korzystniejszy dostęp do rynku w zamian za ich wysiłki w walce z produkcją narkotyków i handlem nimi. Negatywne uwarunkowania polityczne wprowadzono po raz pierwszy w rozporządzeniach z 1994/1995 r.: przewidywały one tymczasowe wycofanie preferencji w przypadku dowodów pracy przymusowej zgodnie z definicją zawartą w konwencjach genewskich (1926 i 1956) oraz w konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) nr 29 i 105¹⁸. Po raz pierwszy za-

¹⁸ Council Regulation (EC) No 3281/94 of 19 December 1994 applying a four-year scheme of generalized tariff preferences (1995 to 1998) in respect of certain industrial products originating in developing countries, OJ L 348, 31.12.1994, art. 9.

stosowano je w odniesieniu do Mjanmy w 1997 r.¹⁹, natomiast skargi przeciwko domniemanym naruszeniom standardów pracy w Pakistanie i Chinach w tym samym roku nie doprowadziły do wszczęcia dochodzeń. Następnie w przepisach z 1998 r. wprowadzono system zachęt społecznych, który pozwalał państwom rozwijającym się na skorzystanie ze zwiększonych preferencji taryfowych, jeżeli wprowadziły i faktycznie stosowały krajowe regulacje zawierające treść konwencji nr 87 i 98 MOP dotyczących wolności związków zawodowych i nr 138 dotyczącej pracy dzieci²⁰.

Z kolei rewizja GSP z 2001 r. rozszerzyła podstawę prawną dla wprowadzenia dodatkowych preferencji celnych w przypadku przestrzegania ośmiu podstawowych konwencji MOP²¹. To odzwierciedla konsensus w sprawie podstawowych praw pracowniczych, uznanych przez praktycznie wszystkie państwa od czasu światowego szczytu ONZ w Kopenhadze w 1995 r., i deklaracji MOP z 1998 r. w sprawie podstawowych zasad i praw pracowniczych. Zgodnie z deklaracją MOP prawa zapisane w konwencjach nr 87 i 98 (dotyczących wolności zrzeszania się), nr 138 i 182 (w sprawie eliminacji wykorzystywania pracy dzieci), nr 29 i 105 (w sprawie zakazu pracy przymusowej) oraz nr 100 i 111 (w sprawie niedyskryminacji w zatrudnieniu) stanowią podstawowe standardy pracy). Każda z tych zasad jest jednocześnie zaliczana do praw człowieka²².

W rewizji GSP z 2005 r. rozszerzono listę międzynarodowych konwencji istotnych dla GSP Plus, wykraczających poza podstawowe konwencje dotyczące praw pracowniczych, obejmujące zrównoważony rozwój i prawa człowieka. Wszystkie „podatne na zagrożenia” państwa rozwijające się mogły się odtąd kwalifikować do preferencji w ramach GSP Plus, pod warunkiem że „ratyfikowały i skutecznie wdrożyły” 16 konwencji dotyczących praw człowieka – w tym 8 podstawowych konwencji MOP oraz co najmniej 7 (spośród 11) konwencji dotyczących środowiska – do końca 2008 r.²³ Wycofanie preferencji GSP było dozwolone, jeśli beneficjenci dopuścili się „poważnych i systematycznych naruszeń” zasad określonych w konwencjach dotyczących praw pracowniczych i praw człowieka. W rozporządzeniu z 2005 r. wspomniano również o możliwości obniżenia preferencji GSP Plus do ogólnego GSP. Zapis ten

¹⁹ Council Regulation No. 3281/94 of 24 March 1997 (EC) No 552/97 temporarily withdrawing access to generalized tariff preferences from the Union of Myanmar, OJ L 85, 27.03.1997.

²⁰ Council Regulation (EC) No 2820/98 of 21 December 1998 applying a multiannual scheme of generalised tariff preferences for the period 1 July 1999 to 31 December 2001, OJ L 357, 30.12.1998, art. 11.

²¹ Art. 14, Council Regulation (EC) No 2501/2001 of 10 December 2001 applying a scheme of generalised tariff preferences for the period from 1 January 2002 to 31 December 2004, OJ L 346, 31.12. 2001.

²² P. Alston, *Labour Rights as Human Rights: The Not So Happy State of The Art*, [w:] *Labour Rights as Human Rights*, ed. *idem*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 1–24.

²³ Art. 16, Council Regulation (EC) No 980/2005 of 27 June 2005 applying a scheme of generalised tariff preferences, OJ L 169, 30.06.2005. Konwencje te zostały wymienione w części A Aneksu III.

zastosowano do Wenezueli, ze względu na brak ratyfikacji Konwencji ONZ przeciwko korupcji²⁴.

Sri Lanka jest pierwszym – i jak dotąd jedynym – rozwijającym się państwem, które utraciło przywileje GSP Plus ze względu na brak skutecznego wdrożenia odpowiednich konwencji²⁵. Podczas gdy przestrzeganie przez Sri Lankę standardów pracy nigdy nie było kwestionowane, w październiku 2008 r.²⁶ Komisja wszczęła dochodzenie w sprawie naruszeń przepisów dotyczących Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz Konwencji w sprawie praw dziecka (zob. tabela 3). Rząd Sri Lanki był podejrzany o naruszenie tych konwencji w kontekście ofensywy przeciwko separatystycznej grupie Tamilskich Tygrysów. Niezależni eksperci mieli za zadanie przeprowadzić dochodzenie, które obejmowało wywiady z przedstawicielami organizacji pozarządowych i urzędnikami organizacji międzynarodowych, a także wizytę na Sri Lance. Doszli oni do wniosku, że ustawodawstwo krajowe na Sri Lance nie wdrożyło skutecznie tych trzech konwencji – na tej podstawie Komisja zaproponowała wycofanie preferencji GSP Plus w październiku 2009 r. Ponieważ rozporządzenie miało wejść w życie sześć miesięcy po jego przyjęciu, w czerwcu 2010 r. Komisarze Karel De Gucht i Catherine Ashton poinformowali rząd Sri Lanki o działaniach naprawczych, które należy podjąć, aby Komisja ponownie rozpatrzyła wnioski o przywrócenie preferencji GSP Plus. Obejmowały one m.in. zniesienie stanu wyjątkowego i zniesienie ustawy o zapobieganiu terroryzmowi²⁷. Jednak rząd Sri Lanki odrzucił te propozycje jako naruszające suwerenność narodową. W praktyce oznaczało to, że państwo mogło nadal eksportować towary do Europy nawet po preferencyjnych stawkach celnych w ramach standardowego GSP²⁸.

²⁴ Szczegółowo procedurę wycofania preferencji obowiązującą od 2014 r. przedstawiono w Rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 1083/2013 z dnia 28 sierpnia 2013 r. ustanawiającego zasady dotyczące procedury tymczasowego wycofania preferencji taryfowych oraz wprowadzenia ogólnych środków ochronnych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych, Dz. Urz. L 293, 5.11. 2013 r.

²⁵ Sri Lanka była beneficjentem GSP Plus od 2005 r. Głównym sektorem, który znacznie skorzystał z preferencji celnych GSP Plus, był przemysł odzieżowy, odgrywający zasadniczą rolę w tworzeniu miejsc pracy i zmniejszaniu ubóstwa na Sri Lance.

²⁶ Decyzja Komisji (2008/803/WE) z dnia 14 października 2008 r. przewidująca wszczęcie dochodzenia na podstawie art. 18 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 980/2005 w odniesieniu do skutecznego wprowadzenia w życie pewnych konwencji praw człowieka w Sri Lance, Dz.U. 277, 18.10.2008, s. 34.

²⁷ C. Portela, J. Orbie, *Sanctions under the EU Generalised System of Preferences and Foreign Policy: Coherence by Accident?*, Published in *The Trade-Development Nexus in the European Union: Differentiation, Coherence and Norms*, Routledge, London 2016, s. 9.

²⁸ W praktyce posunięcie to nie miało większego znaczenia poza tym, że np. bielizna Victoria's Secret (firma produkuje głównie w Indiach i właśnie w Sri Lance) podlegała nieco innym stawkom celnym, o co zresztą lobbowały niektóre konkurencyjne firmy w Europie dla zabezpieczenia swoich interesów.

Tabela 3. Kalendarz wycofania preferencji GSP Plus dla Sri Lanki

Państwo	Naruszenia praw człowieka / praw pracowniczych prowadzące do wycofania preferencji	Sankcje GSP	Okres, na jaki wycofano preferencje GSP Plus
Sri Lanka	Międzynarodowa konwencja praw obywatelskich i politycznych (ICCPR) Konwencja przeciwko torturom (CAT) Konwencja o prawach dziecka (CRC)	– październik 2008: wszczęcie dochodzenia – październik 2009: sprawozdanie Komisji – luty 2010: przyjęcie sprawozdania przez Radę – sierpień 2010: powrót do ogólnego GSP	2010–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Proposal for a Council Regulation temporarily withdrawing the special incentive arrangement for sustainable development and good governance provided for under Council Regulation (EC) No 732/2008 with respect to the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, COM/2009/0671 final.

W 2015 r. nowy rząd Sri Lanki obrał kurs reformatorski, którego celem miało być pojednanie narodowe, poszanowanie praw człowieka, zasad państwa prawa i dobrych rządów, a także zrównoważony rozwój gospodarczy. Jedną ze zmian zaproponowanych przez rząd Sri Lanki była poprawka do konstytucji przywracająca niezależność najważniejszych instytucji, np. Krajowej Komisji ds. Praw Człowieka. Sri Lanka podjęła również działania mające na celu m.in. zapewnienie należytego badania przypadków osób zaginionych, poprawę ochrony świadków i ofiar przestępstw, uwolnienie osób zatrzymanych na podstawie kontrowersyjnych przepisów antyterrorystycznych oraz zwalczanie pracy dzieci. Sri Lanka zaangażowała się też ponownie w prace ONZ, a w szczególności Rady Praw Człowieka, gdzie zobowiązała się do propagowania pojednania, odpowiedzialności i poszanowania praw człowieka. Ponadto Sri Lanka osiągnęła postępy w obszarach: zdrowia, edukacji i równości płci.

Sri Lanka złożyła wniosek o nadanie statusu GSP Plus 12 lipca 2016 r., Komisja zbadała wniosek i ustaliła, że państwo to spełnia kryteria kwalifikowalności; stąd 11 stycznia 2017 r. notyfikowała rozporządzenie delegowane dotyczące nadania Sri Lance statusu beneficjenta GSP Plus. Zgodnie z opinią Parlamentu Europejskiego z 20 kwietnia 2017 r. naruszenia praw człowieka w Sri Lance budzą obawy co do słuszności przyznania temu państwu statusu GSP Plus, a wysiłki reformatorskie rządu, w tym te bezpośrednio związane z kryteriami GSP Plus, nie doprowadziły jeszcze do realizacji celu, jakim jest przestrzeganie międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, a także konwencji w sprawie likwidacji dyskryminacji rasowej; ponadto rząd Sri Lanki jest podejrzewany o niedostateczne zwalczanie kultury bezkarności poprzez nagradzanie stanowiskami rządowymi urzędników

wojskowych oskarżonych o naruszenia praw człowieka – dlatego też wyraził on sprzeciw wobec rozporządzenia delegowanego Komisji. Akt delegowany może wejść w życie tylko wtedy, gdy Parlament Europejski albo Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie dwóch miesięcy od przekazania im tego aktu²⁹. Ostatecznie preferencje GSP Plus zostały przyznane Sri Lance od maja 2017 r.³⁰

W przypadku niektórych państw, np. Salwadoru, już samo otwarcie postępowania dochodzeniowego okazało się wystarczające do wprowadzenia odpowiednich zmian³¹. W 2009 r. Komisja wprawdzie wszczęła dochodzenie w sprawie Salwadoru, w następstwie wyroku Sądu Najwyższego w Salwadorze, zgodnie z którym ratyfikacja konwencji MOP nr 87 dotyczącej wolności zrzeszania się i prawa do organizowania się była niezgodna z konstytucją. Wydaje się, że perspektywa utraty dostępu do świadczeń GSP Plus odegrała kluczową rolę w przekonaniu rządu Salwadoru do zmiany konstytucji, tak aby możliwa była ratyfikacja konwencji MOP³².

20 marca 2012 r. opublikowano decyzję wykonawczą Komisji 2012/161/UE, przewidującą wszczęcie dochodzenia w celu przeprowadzenia analizy skutków wypowiedzenia przez Boliwię Jednolitej konwencji Narodów Zjednoczonych o środkach odurzających oraz skutecznego wdrażania tych przepisów³³. Po decyzji Boliwii o wycofaniu się ze wspomnianej konwencji rząd złożył na ręce Sekretarza Generalnego ONZ wnioski w sprawie reakcji do Jednolitej konwencji Narodów Zjednoczonych o środkach odurzających z zastrzeżeniem umożliwiającym w tym państwie tradycyjne żucie liści koki, ich konsumpcję i wykorzystanie w naturalnej postaci do zastosowań kulturowych i leczniczych, wykorzystanie ich w naparach, a także uprawę, handel i posiadanie liści koki w zakresie koniecznym do tych legalnych celów. Boliwia ponownie

²⁹ European Parliament resolution on the Commission delegated regulation of 11 January 2017 amending Annex III to Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council applying a scheme of generalised tariff preferences, C(2016)8996 – 2017/2511(DEA).

³⁰ Na podstawie wykazu umieszczonego na stronie Komisji Europejskiej, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1663&title=EU-grants-Sri-Lanka-improved-access-to-its-market-as-incentive-for-reform> [dostęp: 21.08.2019].

³¹ Opinion of the European Economic and Social Committee on the „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council applying a scheme of generalised tariff preferences” COM(2011) 241 final, OJ C 43, 15.02.2012, s. 87.

³² S. Velluti, *The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Relations*, (2016) 32(83) „Utrecht Journal of International and European Law” 2016, Vol. 32, Issue 83, s. 51; Opinion of the European Economic and Social Committee on the „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council applying a scheme of generalised tariff preferences” COM(2011) 241 final, OJ C 43, 15.02. 2012, s. 87.

³³ Commission Implementing Decision 2012/161/EU of 19 March 2012 providing for the initiation of an investigation pursuant to Article 17(2) of Council Regulation (EC) No 732/2008 with respect to the effective implementation of the United Nations Single Convention on Narcotic Drugs in Bolivia, OJ L 80, 20.03.2013.

przystąpiła do konwencji, która weszła w życie 10 lutego 2013 r.³⁴ Wniosek Boliwii o ponowne przystąpienie do GSP Plus został przyjęty i w związku z tym Komisja zakończyła dochodzenie w marcu 2013 r.

Kostaryka, Gwatemala, Salwador, Panama, i Peru przestały być z kolei beneficjentami GSP/GSP Plus od dnia 1 stycznia 2016 r., ponieważ korzystają z preferencyjnego dostępu do rynku na mocy dwustronnych umów handlowych³⁵. Podobnie Gruzja przestała być beneficjentem GSP/GSP Plus od dnia 1 stycznia 2017 r.³⁶

UE – jak się wydaje – dość niechętnie zawiesza bądź wycofuje preferencje GSP, w tym również GSP Plus, stąd podejście UE jest określane jako „miękki” unilateralizm. Niektóre państwa, m.in. Uzbekistan i Turkmenistan, które naruszały prawa pracownicze, korzystały z unijnego systemu GSP. Ta „selektywna warunkowość praw człowieka” doprowadziła do tego, że wielu kwestionuje zasadność roli UE w promowaniu praw człowieka i standardów pracy MOP³⁷. Wielu obserwatorów twierdzi, że UE nie tylko stosuje system GSP według własnego uznania, ale także – że korzysta z niego instrumentalnie w celu realizacji celów polityki zagranicznej, a nie zapewnienia ochrony praw pracowniczych³⁸. W tym kontekście można przywołać przykład Gwatemali. W 2014 r. Gwatemala – naruszająca prawa pracownicze – uzyskała status GSP Plus, przestała być beneficjentem systemu od 1 stycznia 2016 r. Powodem tego był jednak fakt, że korzysta ona z preferencyjnego dostępu do rynku na mocy umowy handlowej UE–Ameryka Środkowa z 2012 r., a nie decyzja Komisji o wycofaniu Gwatemali z listy GSP Plus z powodu łamania praw pracowniczych³⁹.

Ścisłe monitorowanie beneficjentów GSP Plus zwiększyło możliwości wywierania nacisku przez UE na te państwa w dążeniu do skutecznego wdrożenia 27 konwencji międzynarodowych związanych z prawami człowieka i prawami pracowniczymi, ochroną środowiska i dobrymi rządami. Monitorowanie UE

³⁴ Zawiadomienie na podstawie art. 19 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008 o zakończeniu dochodzenia w odniesieniu do skutecznego wdrażania Jednolitej konwencji Narodów Zjednoczonych o środkach odurzających w Boliwii, 2013/C 80/07, Dz. U. C 80, 19.03. 2013.

³⁵ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1015/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. zmieniające załączniki II i III do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych i uchylające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 154/2013, Dz. U. L 283, 27.09.2014.

³⁶ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1979 z dnia 28 sierpnia 2015 r. zmieniające załączniki II, III i IV do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych, Dz. U. L 289, 5.11.2015.

³⁷ J. Orbie, L. Tortell, *The New GSP+ Beneficiaries: Ticking the Box or Truly Consistent with ILO Findings?*, „European Foreign Affairs Review” 2009, Vol. 14, s. 679.

³⁸ J. Orbie, F. De Ville, *Core Labour Standards in the GSP Regime of the European Union: Overshadowed by Other Considerations*, [w:] *Human Rights at Work: Perspectives on Law and Regulation*, eds. C. Fenwick, T. Novitz, Hart Publishing 2010, s. 487.

³⁹ European Parliament Resolution of 15 November 2006 on the European Union’s GSP, P6_TA(2006)0489, para 4; European Parliament Resolution of 13 May 2007 on promoting decent work for all, P6_TA(2007)0206, para 8.

odbywa się za pośrednictwem misji obserwacyjnych, dialogów z państwami będącymi beneficjentami i pisemnych kwestionariuszy. Głównemu sprawozdaniu towarzyszy zazwyczaj dokument roboczy Komisji, który skupia się na państwach będących beneficjentami inicjatywy GSP Plus. Zawiera on informacje na temat legislacyjnych i praktycznych zmian w państwach będących beneficjentami inicjatywy GSP Plus w kontekście wdrażania 27 konwencji międzynarodowych, do którego się zobowiązały.

Według najnowszego sprawozdania Komisji z 2018 r. poważne zaniepokojenie w Boliwii budzi nadal najniższy wiek dopuszczenia do zatrudnienia, który nie jest zgodny z konwencją nr 138 MOP⁴⁰.

W Pakistanie – według raportu – nastąpiły wprawdzie pozytywne zmiany w obszarze umacniania praw człowieka i działań legislacyjnych w zakresie praw kobiet, dzieci, i mniejszości oraz praw pracowniczych, trwają również prace nad ustawodawstwem dotyczącym m.in. tortur, wymiaru sprawiedliwości dla nieletnich oraz praw osób transpłciowych. Mimo że Pakistan ratyfikował odpowiednie konwencje międzynarodowe, sytuacja w odniesieniu do wielu praw człowieka i praw pracowniczych pozostaje nadal problematyczna. Komisja wspomina o następujących obszarach, w których nie nastąpiła poprawa lub sytuacja jeszcze się pogorszyła: wymuszone zaginięcia i egzekucje pozasądowe, powszechne stosowanie tortur, kara śmierci i egzekucje⁴¹; trudna sytuacja mniejszości religijnych i etnicznych; wolność słowa, wolność zrzeszania się i zgromadzeń, rozpowszechnienie pracy dzieci.

Jak przyznaje Komisja w sprawozdaniu z 2018 r., rząd Sri Lanki nie wprowadził jeszcze szeregu ważnych reform o bezpośrednim znaczeniu dla skutecznego wdrożenia konwencji dotyczących praw człowieka zgodnie z GSP Plus, a w szczególności nie uchylił ustawy o zapobieganiu terroryzmowi i nie zapewnił podstawowych gwarancji prawnych ani nie rozwiązał kwestii stosowania tortur.

Poważne zaniepokojenie w przypadku Mongolii budzi możliwość ponownego wprowadzenia kary śmierci oraz rozpowszechnienie korupcji mające głęboki wpływ na sytuację w zakresie praw człowieka. W przypadku Filipin poważnym problemem są wciąż egzekucje pozasądowe, w szczególności w ramach walki z niedozwolonymi środkami odurzającymi, i powiązana z tym bezkarność, a także możliwość ponownego wprowadzenia kary śmierci i obniżenia wieku odpowiedzialności karnej⁴².

⁴⁰ Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego systemu preferencji taryfowych za okres 2016-2017, Bruksela, 19.01.2018 r. COM(2018) 36 final, s. 10.

⁴¹ Chociaż zniesienie kary śmierci nie należy do warunków GSP Plus, Pakistan utrzymuje karę śmierci w przypadku dużej liczby przestępstw; niektóre z nich nie należą do kategorii „najpoważniejszych przestępstw”, naruszających Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (ICCPR), który jest jedną z 27 konwencji GSP Plus.

⁴² Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego systemu preferencji taryfowych za okres 2016-2017, *op. cit.*, s. 11.

Podsumowanie

Poprzez włączenie praw człowieka i praw pracowniczych do wspólnej polityki handlowej i jednostronnych, autonomicznych preferencji GSP Unia Europejska dąży do promowania i rozpowszechniania praw człowieka i praw pracowniczych wśród partnerów handlowych. Jednostronny system preferencji służy dwóm celom. Z jednej strony UE nagradza (przez zniesienie ceł importowych na wiele towarów) państwa, które chcą ratyfikować i wdrożyć kluczowe międzynarodowe konwencje dotyczące zrównoważonego rozwoju, w tym praw człowieka i praw pracowniczych; z drugiej strony tymczasowo może wycofać preferencje GSP Plus w przypadku poważnych i ciągłych naruszeń tychże. Program GSP Plus jest dostępny dla państw, których gospodarki są mało zróżnicowane i niedostatecznie zintegrowane z międzynarodowym systemem handlu. Aby skorzystać z dodatkowej obniżki ceł, państwa muszą ratyfikować i wdrożyć 27 konwencji międzynarodowych związanych z ochroną praw człowieka, praw pracowniczych, dobrych rządów i ochrony środowiska.

UE bardzo rzadko wykorzystywała swoje uprawnienia do wycofywania preferencji GSP Plus (por. Sri Lanka). W praktyce UE zachęca do stopniowego postępu w zakresie skutecznego wdrażania konwencji poprzez dialog i monitorowanie, a nie wycofywanie koncesji. Ze sporządzanych co dwa lata przez Komisję i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych sprawozdań dotyczących GSP wynika, że wszystkie państwa korzystające z GSP Plus robią postępy we wdrażaniu odpowiednich konwencji międzynarodowych, a w szczególności w zakresie przestrzegania praw człowieka i praw pracowniczych, mimo że w wielu państwach-beneficjentach nadal występują pewne trudności i kwestie problematyczne w tym zakresie.

Bibliografia

- Alston P., *Labour Rights as Human Rights: The Not So Happy State of The Art*, [w:] *Labour Rights as Human Rights*, ed. *idem*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Beke L., Hachez N., *The EU GSP: A Preferences for Human Rights and Good Governance? The Case of Myanmar*, „Working Paper. KU Leuven Centre for Global Governance Studies” 2015, No. 155, s. 14; https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp151-160/wp155-beke-hachez.pdf [dostęp: 10.08. 2019].
- Czermińska M., *Tariff Preferences of the European Union for LDCs (the EBA Scheme) – Importance to System Beneficiaries*, [w:] *Global Politics in the 21st Century: Between Regional Cooperation and Conflict*, eds. A. Mania, M. Grabowski, T. Pugacewicz, Peter Lang Verlag, Berlin 2019.
- Czermińska M., *Tendencje liberalizacyjne we wspólnej polityce handlowej Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2010, nr 3.
- Czermińska, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.

- Kennedy K.C., *The Generalized System of Preferences after Four Decades: Conditionality and the Shrinking Margin or Preference*, „Michigan State International Law Review” 2012, No. 20.
- Orbie J., De Ville F., *Core Labour Standards in the GSP Regime of the European Union: Overshadowed by Other Considerations*, [w:] *Human Rights at Work: Perspectives on Law and Regulation*, eds. C. Fenwick, T. Novitz, Hart Publishing 2010.
- Orbie J., Tortell L., *The New GSP+ Beneficiaries: Ticking the Box or Truly Consistent with ILO Findings?*, „European Foreign Affairs Review” 2009, Vol. 14.
- Portela C., Orbie J., *Sanctions under the EU Generalised System of Preferences and Foreign Policy: Coherence by Accident?*, Published in *The Trade-Development Nexus in the European Union: Differentiation, Coherence and Norms*, Routledge, London 2016.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. C 306, 17.12.2007.

The European Union’s GSP Plus System – Importance for Promoting Human and Labor Rights

One of the main EU tools that promote human rights in third countries is the General System of Preferences (GSP). This system grants preferential access to the EU market for certain developing countries. There are explicit references to human rights in this program. These tariff preferences may be withdrawn in the event of systematic violations of fundamental human or labor rights. The purpose of the article is to show the significance of the provisions of the unilateral EU GSP Plus system of preferences for respecting human and labor rights in developing countries – beneficiaries of the system.

Key words: Generalized System of Preferences, GSP Plus, Human Rights, Labour rights, Sustainable Development

System GSP Plus Unii Europejskiej – znaczenie dla promowania praw człowieka i praw pracowniczych

Jednym z głównych narzędzi UE promujących prawa człowieka w państwach trzecich pozostaje Powszechny system preferencji (General System of Preferences, GSP), przyznający niektórym państwom rozwijającym się preferencyjny dostęp do rynku unijnego. W programie tym znajdują się wyraźne odniesienia do praw człowieka, a same preferencje celne mogą zostać wycofane w przypadku systematycznego naruszania podstawowych praw człowieka lub praw pracowniczych. Celem artykułu jest ukazanie znaczenia zapisów unilateralnego unijnego systemu preferencji GSP Plus dla przestrzegania praw człowieka i praw pracowniczych w państwach rozwijających się – beneficjentach systemu.

Słowa kluczowe: Powszechny System Preferencji, GSP Plus, prawa człowieka prawa pracownicze, zrównoważony rozwój