



Facklig policy inför förhandlingarna om ett handels- och investeringsavtal mellan USA och EU; Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)

Antagen av Sacos, LO:s och TCO:s respektive styrelser 23/1-10/2 2014.

Detta papper syftar till att ge en kort bakgrund till de pågående förhandlingarna om ett handels- och investeringsavtal mellan EU och USA (TTIP). Det redogör för utgångspunkter och de minimikrav som den svenska fackföreningsrörelsen har för att kunna vara fortsatt positiv till ett transatlantiskt avtal.

Bakgrund

Under hela efterkrigsperioden har handelshindren gradvis minskat. Detta har skett genom flera så kallade förhandlingsrundor inom ramen för GATT, General Agreement on Tariffs and Trade. Det globala handelssystemet utvecklades under 1990-talet med bildandet av Världshandelsorganisationen (WTO) 1995, där GATT ett av de tre huvudavtalen. Organisationen är en permanent internationell organisation för frihandelsförhandlingar och avgörande av tvister inom handeln mellan länderna. WTO består idag av 159 länder.

Den senaste frihandelsrundan, Doharundan, inleddes 2001 och har inte avslutats ännu. Istället för ett multilateralt angreppssätt har tendensen varit att förstärka bilaterala relationer. Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) är en del av denna utveckling.

EU har efter det att Lissabonfördraget trädde i kraft unik kompetens att sluta investeringsavtal, på samma sätt som tidigare när det gäller handelsavtal. EUs medlemsländer har tillsammans ca 1400 bilaterala investeringsavtal och det kommer sannolikt att vara en lång process innan EU investeringspolitik är samstämmig såsom handelspolitiken. TTIP är en av de första testerna på den nya EU kompetensen och kommer att bli det största bilaterala investerings- och handelsavtalet i världen.

Den 12 mars 2013 beslöt EU-kommissionen att lägga fram ett utkast till förhandlingsmandat för förhandlingarna om ett avtal om handel och investeringar med USA. Sedan förslaget behandlats antog rådet den 17 juni 2013 de slutliga direktiven för förhandlingarna.

Det finns i huvudsak tre syften med TTIP. För det första, att öka handeln mellan de två största handelsblocken i världen USA och EU vilket anses öka tillväxt och sysselsättning. För det andra, att sätta en standard för kommande bilaterala förhandlingar med framför allt Kina. För det tredje, fördjupa den transatlantiska länken dvs. de ekonomiska, politiska och säkerhetspolitiska förbindelserna mellan USA och EU.

Förhandlingarna kommer att beröra både handel med varor och tjänster. Skyldigheterna som följer av avtalet ska vara bindande för myndigheter på alla nivåer.

I EUs mandat för förhandlingarna betonas bl. a. den sociala dimensionen och att avtalet ska sikta på full sysselsättning och goda arbetsförhållanden. Målet för avtalet ska, enligt förhandlingsmandatet, säkra respekten för internationella överenskommelser om skydd för arbetstagare. Enligt EU ska målet vara att handeln inte ska ske på bekostnad av sänkta nivåer för nationell lagstiftning om skydd för arbetstagare och arbetsmiljö. Mandatet säger också att avtalet bör säkra att lagar och andra författningar inom EU och i medlemsländerna om arbetsvillkor ska gälla.

En särskild punkt i rådets direktiv handlar om ILO:s konventioner och innebär att avtalet ska inkludera mekanismer som gynnar ”ett effektivt nationellt införlivande” av ILO:s kärnkonventioner. I det sammanhanget bör man hålla i minnet att USA inte ratificerat ens de grundläggande ILO-konventionerna om förenings- och förhandlingsrätt. Det sägs att avtalet ska innehålla någon typ av övervakningsorgan när det gäller implementeringen av bl. a. ILO:s konventioner där det civila samhället ska ingå. Det ska också finnas ett organ som kan avgöra tvister på detta område.

Fackliga utgångspunkter

1. Fackföreningarna i Sverige är positiva till frihandel.

Ökad handel mellan EU och USA är av godo för svensk ekonomi och våra medlemmar. Konkurrens på lika villkor mellan två utvecklade ekonomier främjar nödvändig strukturomvandling och skapar arbetstillfällen i verksamheter med bärkraft.

2. Värna skyddsregler för arbetstagarna.

Förhandlingarna berör många viktiga områden och ett kommande avtal får inte leda till negativa effekter för arbetstagarna. Frihandel och ökade investeringar ska stimulera innovationskraft samt effektiviseringsförmåga och får inte leda till hänsynslöst utnyttjande av människor genom konkurrens med anställningsvillkor.

Det internationella samfundet har enats om en absolut bottenplatta för arbetsnormer, ILO:s kärnkonventioner. Det är vår bestämda uppfattning att kärnkonventionerna är av yttersta vikt för att skydda arbetstagarna, och ett frihandelsavtal måste vila på principen att parterna ska respektera arbetstagares grundläggande rättigheter enligt dessa konventioner. Det är därför av väsentlig betydelse att det i EU:s förhandlingsmandat har klargjorts att avtalet ska inkludera mekanismer som gynnar att parterna i frihandelsavtalet nationellt säkerställer att ILO:s kärnkonventioner efterlevs på ett effektivt sätt.

Regler om skydd för arbetstagare ska överhuvudtaget inte kunna anses utgöra handelshinder. I enlighet därmed ska avtalet inte kunna påverka regler om skydd för arbetstagare i nationella lagar, andra författningar och kollektivavtal eller de

kollektiva fackliga rättigheterna såsom föreningsrätt, förhandlingsrätt och rätten att vidta stridsåtgärder.

I frågor som gäller arbetsmarknaden bör det övervakningsorgan som föreslås i EUs mandat vara ett trepartsorgan med representanter för arbetsmarknadens parter. Övervakningsorganet måste kunna agera så att avtalsparterna inte utan konsekvenser kan bryta mot sina skyldigheter enligt frihandelsavtalet, att effektivt säkerställa efterlevnaden av ILO:s kärnkonventioner. Samtidigt får övervakningsorganet inte undergräva ILO:s exklusiva kompetens i fråga om ILO:s konventioner och rekommendationer, eftersom det skulle innebära parallella övervakningssystem och påtagligt försvaga ILO:s ställning. Sannolikt går det att hitta en lösning som bygger på en tät dialog mellan övervakningsorganet och ILO, men den frågan kräver en vidare juridisk analys från centralorganisationernas sida.

3. Värna det politiska handlingsutrymmet.

För de svenska facken är det självklart att frihandelsavtalet inte ska påverka det politiska handlingsutrymmet när det gäller grundläggande politiska frågor. Ytterst handlar det om att slå vakt om legitimiteten för demokratiskt fattade beslut. Vi menar dessutom att Wienkonventionens principer om staters suveränitet och icke-inblandning i staters inre angelägenheter är tillämpliga, vilket innebär att avtalet inte kan inskränka staternas beslut i frågor som hur samhällsservicen ska organiseras, vad som ska drivas av samhället i egen regi, vad som ska utföras av statliga monopol, välfärdssystemens utformning och liknande. Statliga monopol nämns uttryckligen som ett område som ska omfattas av förhandlingarna. Även här gäller Wienkonventionens rättsgrundsatser, vilket innebär att avtalet inte ska tillåtas påverka staternas rätt att behålla, införa eller avskaffa sådana monopol, utan endast bli tillämpligt om dessa monopol konkurrerar på en annan stats marknad. Att värna det politiska handlingsutrymmet är också tillämpligt på möjligheterna för staterna att värna den kulturella mångfalden.

4. Särskilt om offentlig upphandling.

Offentlig upphandling omfattas av förhandlingarna. Avtalet får dock inte inskränka det politiska handlingsutrymmet vid upphandlingar när det gäller att avgöra i vilken form en verksamhet ska bedrivas. Inte heller får avtalet inskränka det politiska handlingsutrymmet vid upphandlingar när det gäller att ställa krav på det som upphandlas och krav på exempelvis arbets- och anställningsvillkor. Offentlig upphandling regleras idag i stor utsträckning av EU-rätten och avtalet får inte inskränka möjligheten att ställa sociala krav såsom de framgår av det helt nya EU-direktiven på området.

5. Relationen mellan investerare och stat – tvistelösning; ISDS.

En tvistelösningsmekanism mellan investerare och stat (s.k. ISDS¹) finns i många bilaterala investeringsavtal, och innebär en möjlighet för enskilda företag att stämma ett land som de upplever har brutit mot avtalet. ISDS är till för att skydda investerare från t.ex. nationaliseringar eller exproprieringar, och är framförallt motiverat som skydd för investerare i länder med korrumpierade eller illa fungerande rättsystem. Enligt förhandlingsmandatet skall EU eftersträva högsta möjliga skydd för europeiska investerare i USA.

Att investerare skall kunna klaga på staters beslut i en särskild ordning utanför det vanliga domstolsväsendet, kan i sig riskera att påverka möjligheterna till demokratiskt beslutsfattande. En sådan ordning står i strid med tidigare nämnda principer om staters suveränitet och icke-inblandning i staters inre angelägenhet. Tvistelösningssystemet präglas vidare av bristande transparens, höga kostnader, oberättigade stämningar och medför också risker att mänskliga rättigheter kommer i kläm.

Svensk fackföreningsrörelse finner att vinsterna med ett ISDS i TTIP i form av ökade investeringar sannolikt är minimala, men att kostnaderna riskerar att bli desto högre. Rättigheter och förpliktelser gäller avtalsparterna, som är EU och USA, vilka har ett ansvar lösa tvister som kan uppkomma. TTIP är ett avtal mellan två demokratiska rättsstater och utvecklade ekonomier, och de skäl som ibland anförs för ISDS är inte tillämpliga här. Vår uppfattning är att förhandlingarna därför ska inriktas mot att det *inte* inkluderas en tvistelösningsmekanism för investerare-stat-relationer i avtalet. Om ett sådant system trots allt etableras, är det ett absolut krav att det blir rättssäkert och öppet, inte inskränker staters demokratiska beslutsfattande eller inskränker partsautonomin och de fackliga rättigheterna.

Vidare bör avtalet klargöra de förpliktelser som gäller för investerare i enlighet med OECD:s riktlinjer för multinationella företag och FN:s ramverk för företag och mänskliga rättigheter.

¹ Investor State Dispute Settlement