

Jonas Malmberg & David Johnsson

Frihandel, sociala klausuler och annan internationell arbetsrättslig reglering

Under de senaste decennierna har förutsättningarna för världshandeln radikalt förändrats. Ny teknisk utveckling, nya organisationsformer och minskade handelshinder har givit nya möjligheter till rörlighet över gränserna för investeringar, varor och tjänster. Denna globalisering av ekonomin och den därmed ökande internationella konkurrensen har gjort det svårare att genom nationell reglering upprätthålla en hög arbetsrättslig skyddsnivå. Bland annat mot bakgrund härav har behovet av internationell arbetsrättslig reglering under senare år påtalats inom en lång rad internationella organisationer och vid andra internationella fora. I artikeln belyser författarna i vilka sammanhang behovet av sådan reglering har diskuterats och vilka resultat, i form av föreslagna eller antagna konventioner och andra rättsakter, diskussionen har givit. Vidare analyserar författarna vilka lärdomar som kan dras av diskussionen.¹

Det har länge varit känt att det finns en koppling mellan nationella arbetsrättsliga regler och internationell konkurrensförmåga. Redan år 1778 framhöll Jacques Necker, finansminister hos den franske kungen Louis XVI, att ett land kunde erhålla konkurrensfördelar i förhållande till andra länder genom att avskaffa veckans vilodag. Men om även andra länder avskaffade vilodagen skulle konkur-

rensförhållandena vara oförändrade. Denna koppling mellan arbetsrättsliga regler och internationell konkurrens användes i de då nyligen industrialiserade länderna i Europa som ett argument mot förbättringar av arbetstagarnas rättigheter. Tanken var enkel: "Om vi förbättrar villkoren för våra arbetare, kan vi inte sälja våra varor". Detta argument ledde från mitten av 1800-talet till att röster höjdes för att införa internationella

Jonas Malmberg är juris doktor och forskarassistent, David Johnsson jurkand och projektassistent. Båda är verksamma vid Arbetslivsinstitutet.

1. Artikeln utgör en förkortad version av en engelskspråkig rapport (Malmberg & Johnsson 1988).

arbetsrättsliga regler. Sådana regler ansågs nödvändiga för att ett land skulle kunna erbjuda bättre villkor för sina arbetare utan att förlora i konkurrenskraft. En av föregångare på området, fabrikören Daniel Legrand från Alsace, förklarade behovet av internationella regler på följande vis:

”I ett modernt industrialiserat Europa finns det vissa områden som enskilda stater inte kan reglera annat än i form av överenskommelse mellan länder. [...] Internationell arbetsrättslig reglering är den enda lösningen på det stora sociala problemet att skänka andligt och materiellt välstånd åt arbetarklassen utan att lägga bördor på producenter eller störa konkurrensen mellan ländernas industrier” (citater efter Follows 1951, s 38, vår översättning).

Sambandet mellan nationella arbetsrättsliga regler och internationell konkurrenskraft framhålls också i ingressen till ILO konstitutionen från 1919:

”the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries”.

Diskussionen om behovet av internationella arbetsrättsliga regler har under de senaste åren på nytt tagit fart. Det växande intresset kan i första hand förklaras av den s k globaliseringen av världsekonomin. Genom teknisk utveckling, avskaffande av handels hinder och nya organisationsformer för multinationellt företagande har det blivit lättare att flytta affärsverksamhet från ett land till ett annat. Denna utveckling har minskat möjligheterna för regeringar och nationella arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer att reglera den nationella arbets-

marknaden. En annan förklaring kan sökas i den höga arbetslöshet som drabbat den industrialiserade delen av världen. Arbetslösheten anses av vissa delvis ha orsakats av låglönekonkurrens från mindre utvecklade delar av världen. Även massmedias inflytande bör framhållas. Genom t ex TV-reportage har vi på ett tydligt, nästan påträngande, sätt blivit medvetna om under vilka upprörande förhållanden t ex barnarbete utförs i många utvecklingsländer.

Även om dagens diskussion rör frågor som diskuterades redan under 1800-talet och det tidiga 1900-talet, skiljer sig det sammanhang i vilken diskussionen förs i ett viktigt avseende. Förr drevs kraven på internationell reglering av länder som önskade förbättra villkoren för sin egna arbetare men fruktade konkurrens från länder på samma utvecklingsnivå. Nuförtiden drivs kraven av länder vilka inte i första hand är intresserade av att förbättra villkoren för sina egna arbetstagar. Istället önskar de införa minimivåer för länder som befinner sig på en lägre ekonomisk utvecklingsnivå. Detta har tillfört diskussionen en nord-syd-dimension som tidigare saknades.

Under 1900-talet har diskussionen om behovet och utformningen av internationella arbetsrättsliga regler förts vid olika fora och har resulterat i olika typer av rättsakter. I första hand finns ett stort antal konventioner och rekommendationer, främst från International Labour Organization (ILO). Internationella arbetsrättsliga regler kan också förekomma som s k sociala klausuler i handelsavtal. Genom en social klausul för binder sig de avtalslutande staterna att uppfylla vissa miniminormer på det sociala eller arbetsrättsliga området, vid risk att annars utsättas för handelssanktioner. Sociala klausuler har diskuterats i anslutning till ett flertal olika multilaterala handelsavtal, t ex

GATT och WTO. Sociala klausuler har införts i olika bilaterala handelsavtal och ensidiga handelsåtaganden av biståndskaraktär. Ytterligare sätt att genomdriva arbetsrättsliga regler är genom konsumentbojkotter, frivilliga uppförandekoder eller genom socialmärkning (jfr miljömärkning).

Denna artikel syftar till att belysa vid vilka fora diskussionen om internationella arbetsrättsliga regler har förts och vilka resultat, i form av antagna eller föreslagna rättsakter, som diskussionen givit. Vid genomgången kommer vi särskilt att uppmärksamma

1. under vilka förutsättningar de skilda rättsakterna kan antas,
2. vilka arbetsrättsliga frågor som omfattas samt
3. hur reglernas efterlevnad garanteras.

Det bör påpekas att det finns andra – sannolikt ofta mer effektiva – sätt att bekämpa undermåliga arbetsförhållanden än att anta internationella rättsakter om arbets- och socialrätt. Undermåliga arbetsvillkor är vanligen en följd av sociala och ekonomiska förhållanden, såsom fattigdom, låg utbildningsnivå och ojämn inkomstfördelning. Att motverka sådana förhållanden genom t ex informationsutbyte, teknisk hjälp och utbildningsprogram är självfallet viktiga strategier för att förbättra arbetsförhållandena i världen.²

Behövs internationella arbetsrättsliga regler?

Man kan, om en viss förenkling tillåts, urskilja tre huvudsakliga argument för att införa en internationell reglering av arbetslivet.

Det klassiska argumentet rör sambandet mellan nationella arbetsrättsliga regler och landets internationella konkurrenskraft.

Tidigare var man rädd att en höjning av arbetskraftskostnaderna i ett land, t ex genom strängare arbetsmiljökrav, skulle leda till att inhemska producenter förlorade marknadsandelar. Nu har fokus förskjutits från nationalstaterna till de multinationella företagen och deras vilja att investera i länder med lägre arbetskraftskostnader. Risken är, enligt denna uppfattning, att en fri världshandel utan internationell arbetsrättslig reglering kan orsaka ekonomisk nedgång och arbetslöshet i länder med hög arbetsrättslig skyddsnivå. Vidare menar man att det finns en risk att stater kommer att konkurrera med varandra genom att sänka sina arbetsrättsliga skyddsnivåer i ett "race to the bottom".

Argumentationen framstår, åtminstone teoretiskt, som rimlig. Några klara empiriska belägg tycks emellertid inte föreligga för att globaliseringen medfört en sänkning av den arbetsrättsliga skyddsnivån i västvärlden. Vidare tycks det som att handel med länder vilka upprätthåller låg arbetsrättslig skyddsnivå, endast haft mindre betydelse för ökningen av arbetslösheten i de industrialiserade länderna (se t ex Lee 1996 och ILO 1997). Andra faktorer, t ex infrastruktur och utbildningsnivå, tycks vara minst lika avgörande för konkurrensen mellan länder. Det förefaller således inte osannolikt att den arbetsrättsliga skyddsnivån har störst betydelse för konkurrensen mellan länder på samma utvecklingsnivå. Stämmer detta är behovet av att motverka social dumping större inom t ex EU, än i ett nord-syd perspektiv.

Ett annat argument för att införa internationella arbetsrättsliga regler är att skydda fri-

2. Artikeln behandlar inte frågor om social dumping inom EU. Inte heller behandlas sociala klausuler vid offentlig upphandling. Om den senare frågan se Krüger m fl (1998).

handelssystemet från krav på protektionism. Tanken är att ett en social klausul i t ex World Trade Organization (WTO) skulle skapa en rättvisare världshandel och därigenom undanröja ett starkt argument från protektionister i de industrialiserade länderna.

Det tredje argumentet för införandet av internationella arbetsrättsliga regler rör solidariteten med arbetstagare som arbetar under dåliga förhållanden. Syftet med internationella arbetsrättsliga regler är, med detta synsätt, att förbättra villkoren för arbetstagare i främmande länder. En central fråga i anslutning till detta argument är vilken effekt en internationellt genomförd reglering av arbetslivet har på anställningsförhållanden i utvecklingsländer. Förbättrar sociala klausuler verkligen arbetsvillkoren för arbetare i utvecklingsländerna?

Svaret på frågan varierar. I en OECD-rapport dras slutsatsen att införandet av vissa grundläggande arbetsrättsliga rättigheter, såsom föreningsrätt och förbud mot vissa former av barnarbete, kan öka den ekonomiska effektiviteten i utvecklingsländerna och att fruktan för negativa effekter på utvecklingsländernas ekonomiska utveckling är ogrundad (OECD 1996). Å andra sidan framhålls i en rapport från världsbanken att överträdelser av sådana rättigheter inte kan motverkas på ett effektivt sätt genom handelssanktioner. Istället bör sådana missförhållanden angripas genom program för att bekämpa fattigdom, utbildningsreformer, informationsinsatser etc (Maskus 1997).

Något entydigt svar på frågan om internationella arbetsrättsliga regler kan bidra till förbättrade arbetsförhållanden i utvecklingsländerna tycks alltså inte föreligga. Å andra sidan har argumentet om solidaritet med arbetstagare i främmande länder, i vart fall när det gäller vissa grundläggande rättigheter, en etisk eller moralisk tyngd som inte

omedelbart är beroende av ekonomiska överväganden.

”[Even] if the evidence on the link between labour standards and competitiveness is disputed there still remains the very strong moral case in favour of observing the core standards which are basic human rights. This cannot be overridden by purely economic considerations, even if there were evidence of some negative impact of these standards on the competitiveness” (Lee 1997, s 187).

Motståndet mot sociala klausuler står främst att finna i utvecklingsländerna. Ett argument som anförs mot att införa t ex sociala klausuler är att låga arbetsrättsliga skyddsnivåer i utvecklingsländerna är en oönskad och oavsedd effekt av den ekonomiska situationen i dessa länder. Man framhåller att skyddsnivån i många utvecklingsländer motsvarar den som fanns i USA och Europa vid tiden för den industriella revolutionen. Vidare framhåller man att det bästa sättet att förbättra skyddsnivån är genom ekonomisk tillväxt och att sådan bäst uppnås genom tillgång till den industrialiserade världens marknader samt genom ekonomisk och teknisk hjälp. Sociala klausuler betraktas som förtäckt protektionism vars egentliga syfte är att höja arbetskraftskostnaden i utvecklingsländerna och därmed beröva dessa en viktig konkurrensfördel. Vidare anförs ofta att utformningen av de grundläggande rättigheterna i arbetslivet är kulturspecifik och att det därför är svårt att nå enighet kring hur begreppen skall förstås.

Det tycks alltså vara svårt att nå enighet i frågan om det finns ett genuint behov av att villkora internationell handel med att en viss arbetsrättslig skyddsnivå iakttas. De argument som anförs för en sådan kopp-

ling mellan frihandel och arbetsrätt har ifrågasatts och även motiven till att förslagen framförs betvivlas. Inte desto mindre tycks initierade bedömare ofta komma till slutsatsen att en internationell reglering av arbetslivet kan spela en konstruktiv roll vid en liberalisering av världshandeln.

ILO

International Labour Organization (ILO) grundades 1919 genom fredsfördraget efter första världskriget. För de europeiska staterna var det vid denna tid en realitet att stora sociala klyftor, inom eller mellan länder, riskerade att leda till social oro, revolution och krig. Mot bakgrund härav fanns behov av att inom ramen för fredsfördraget skapa ett internationellt organ med uppgift att främja social rättvisa och humana arbetsvillkor. I ILO:s konstitution framhålls därför att "a universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice". Sedan 1945 är ILO ett fackorgan inom FN.

Ett av de sätt på vilket ILO främjar social rättvisa och humana arbetsvillkor är genom internationella konventioner och rekommendationer. Sådana antas av den Internationella arbetskonferensen, vilken årligen sammanträder i Genève. Konferensen har den treparts-representation som är karakteristisk för ILO, dvs två regeringsombud, ett arbetsgivarombud och ett arbetstagarombud från varje medlemsland. För att godkänna en konvention eller rekommendation krävs en majoritet av två tredjedelar av de närvarande ombuden. Konventionerna måste ratificeras av medlemsstaterna för att bli bindande. Rekommendationerna är inte bindande.

ILO:s konstitution tillhandahåller flera väl utvecklade och bitvis komplicerade procedurer för övervakning av efterlevnaden av

konventioner och rekommendationer.³ Ett gemensamt drag för dessa procedurer är att de är inriktade på att ILO, i frivilligt samarbete med medlemsstaterna, skall utreda och granska hur medlemsstaterna uppfyller sina åtaganden. Några sanktioner för bristande implementering av konventioner förekommer inte. Organisationens generaldirektör har sammanfattat strategin på följande sätt.

"Reliance has been placed rather on various forms of persuasion and moral pressure with emphasis also on the importance of assistance by the ILO in overcoming difficulties in the implementation of its standards. It has been observed that, in general, rather than resorting to sanctions, specialised international organizations have given preference to measures involving conciliation and a pragmatic approach to upholding the organizations' rules" (ILO 1988, s 59).

Denna inriktning på frivilligt samarbete kan paradoxalt nog sägas både vara ILO:s styrka och dess svaghet. Det råder ingen tvekan om att ILO varit framgångsrik i att formulera internationella arbetsrättsliga regler, vilka vunnit bred acceptans. ILO har 174 medlemmar och har antagit över 180 konventioner, vilka täcker ett brett register av arbetslivsfrågor. En så omfattande internationell reglering torde knappast ha vuxit fram om medlemsstaterna hotats av kännbara sanktioner vid bristande uppfyllelse av antagna konventioner eller om dessa saknat möjlighet att undgå bundenhet genom att avstå från att ratificera konventioner. Det förhållande att konventioner och rekommendationer arbetas fram i nära samarbete

3. Allmänt om ILO:s övervakningsprocedurer, se t ex Swepton (1997).

med regeringar och nationella arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer samt den omfattande informationsinsamling som sker inom ramen för de olika övervakningsprocedurerna, har också givit organisationen en unik kompetens i frågor om internationell arbetsrätt och social trygghet.

Å andra sidan sätter inriktningen på frivilligt samarbete en gräns för vad ILO kan uppnå. Eftersom inga effektiva sanktioner kan tillgripas mot medlemsstater som inte uppfyller sina åtaganden har organisationen ofta kritiserats som en tandlös diskussionsklubb. Som en illustration av denna inställning återger vi ett yttrande av International Textile, Garment and Leatherworkers' Federation:

"[The] federation is convinced that the only effective means of enforcing minimum standards is to link trade to worker rights, whereby it would be a condition for a country participating in international trade to respect and enforce the minimum standard set down by the ILO."⁴

Det är ljuset av denna kritik som diskussionen om behovet av sociala klausuler i internationella handelsavtal bör ses.

En koppling mellan ILO och internationell handel

I sin rapport till 1994 års arbetskonferens – vilken skrevs innan WTO-avtalet undertecknades – diskuterade ILO:s generaldirektör behovet av att förstärka organisationens effektivitet för att kunna balansera en alltmer globaliserad världsekonomi och internationell konkurrens. Han underströk därvid att frivillig samverkan alltjämt borde vara ledstjärnan för ILO:s arbete. Som en möjlighet att stärka organisationens effektivitet anförde generaldirektören möjligheten

”to transfer the responsibility for sanctions to a kind of ‘secular arm’ outside the Organization. This is essentially what happens when states or groups of states link trade concessions (such as access to their markets) to compliance with certain labour standards with a view to combating what they refer to as ‘social dumping’. This practice already exists, and it is reasonable to expect that it will spread. *While there is nothing in the Constitution which forbids it, its utility to our Organization is by no means clear and our supervisory machinery could suffer if the conclusions that result from it are used in a context of coercion*” (ILO 1994, s 58f, vår kursivering).

Sedan generaldirektörens rapport diskuterats vid arbetskonferensen tillsattes en arbetsgrupp, ”Working Party on the Social Dimension of International World Trade”. Arbetsgruppen presenterade samma år en utredning vilken på ett ingående sätt diskuterade vilka ändringar i WTO-avtalet som krävdes för göra ILO:s regelverk mer effektivt (Working Party 1994). Arbetsgruppens arbete kom aldrig att leda till några konkreta förslag. Redan 1995 bestämdes att arbetsgruppen inte skulle behandla frågan om att åstadkomma en koppling mellan ILO:s regelverk och internationella handelssanktioner.

ILO:s deklARATION om grundläggande rättigheter och principer i arbetslivet

Sedan tanken på en koppling mellan ILO:s regelverk och internationella handelssanktioner övergivits har ILO:s ansträngningar att göra sitt regelverk mer effektivt istället

4. International Labour Conference, Provisional Record, (78th Sess. 24th sitting, June 21, 1991), citat från Leary (1997a) s 190.

kommit att inriktas mot att främja vissa grundläggande rättigheter i arbetslivet.

Behovet av att bereda vissa grundläggande rättigheter i arbetslivet⁵ ett särskilt skydd har under de senaste åren betonats i en lång rad dokument från skilda internationella fora, såsom OECD (OECD 1996), det sociala toppmötet i Köpenhamn 1995, flera G7-möten (Communication 1996) och WTO:s ministermöte i Singapore 1996. Diskussionen vid dessa och andra fora uppvisar en förbluffande enighet om vilka arbetsrättsliga regler som bör betraktas som grundläggande rättigheter, i den meningen att upprätthållandet av dessa bör prioriteras. Och enigheten är nästan lika stor om att dessa rättigheter bör definieras genom hänvisning till vissa ILO konventioner. De regler som anses utgöra grundläggande rättigheter är:

1. *Föreningsfrihet*: ILO konvention nr 87 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten (1948) och ILO konvention nr 98 angående tillämpning av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (1949).
2. *Förbud mot tvångsarbete*: ILO konvention nr 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete (1930) och ILO konvention nr 105 angående avskaffande av tvångsarbete (1957).
3. *Förbud mot diskriminering i arbetslivet*: ILO konvention nr 100 angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde (1951) och ILO konvention nr 111 angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning (1958).
4. *Förbud mot barnarbete*: ILO konvention nr 138 om minimiålder för tillträde till arbete (1973).

Även om detta inte är platsen att närmare diskutera varför just dessa regler har valts ut till grundläggande rättigheter i arbets-

livet, eller varför andra regler har utelämnats, kan två förklaringar antydas. Den första är att dessa frågor i stor utsträckning även regleras i de ledande dokumenten om mänskliga rättigheter, såsom FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se t ex Compa 1993-94). Den andra förklaring är att dessa regler inte på samma sätt som t ex regler om minimilön och arbetsmiljö är beroende av ett lands produktivitet. Det är t ex inte självklart att införandet av regler om föreningsfrihet eller diskrimineringsförbud leder till ökade arbetskraftskostnader. Mot bakgrund härav ligger det heller inte nära till hands att uppfatta krav på internationell reglering av dessa rättigheter som förtäckt protektionism.

Det senaste bidraget till försöken att stärka ställningen för dessa grundläggande rättigheter är ILO:s *Deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet*, som antogs vid arbetskonferensen i juni 1998. Deklarationen innebär att alla medlemsstater erkänner att de redan genom sitt medlemskap i ILO är skyldiga att lojalt och i enlighet med ILO:s konstitution främja och förverkliga de grundläggande rättigheterna. Denna skyldighet gäller även de medlemsstater som inte ratificerat de uppräknade konventionerna. Enligt generaldirektören syftar deklarationen inte till att tillskapa några nya eller intolka mer detaljerade regler ur de angivna rättigheterna. Syftet är istället att understryka betydelsen av dessa. Vidare understryks i deklarationen att de grundläggande rättigheterna inte får användas av protektionistiska skäl.

5. På engelska används termerna *fundamental* eller *core labour rights/standards*.

Deklarationen kompletteras med en ny uppföljningsmekanism, vilken ger organisationen möjlighet att varje år granska vilka åtgärder de stater, som inte har ratificerat de relevanta konventionerna, har vidtagit. Vidare skall generaldirektören regelbundet utarbeta en världsomspännande rapport avseende utvecklingen beträffande de grundläggande rättigheterna.

Deklarationen lär knappast tillfredsställa dem som tidigare kritiserat ILO för att vara ineffektiv ifråga om att genomdriva efterlevnaden av sitt regelverk.

ITO och GATT

The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) ingicks i Havanna år 1944. GATT syftar till att skapa förutsättningar för frihandel genom att reducera handelshinder och ordna procedurer för viss samordning av handelspolitiken. GATT var ursprungligen tänkt att vara ett provisorium i avvaktan på den överenskommelse som träffades i Havanna 1948 om inrättandet av en ny organisation, International Trade Organization (ITO).

Havannaöverenskommelsen var ett mer omfattande dokument än GATT och innehöll bland annat en väl utvecklad social klausul. I denna utfäste sig medlemsstaterna att fullt ut beakta "the rights of workers under inter-governmental declarations, conventions and agreements". Avtalet angav inte närmare vilka rättsakter som åsyftades. Vidare erkände medlemsstaterna att de hade ett gemensamt intresse av att uppnå och bibehålla en skälig skyddsnivå för sina arbetstagare samt att förbättra löner och anställningsförhållanden. Vilken skyddsnivå som var skälig och vilka förbättringar av anställningsvillkoren som var eftersträvarvärda var beroende av landets produktivitet. Avslutningsvis angavs i bestämmelsen att

"[the] Members recognize that unfair labour conditions, particularly in production for export, create difficulties in international trade, and, accordingly, each Member shall take whatever action may be appropriate and feasible to eliminate such conditions within its territory."

Havannafördraget innehöll även en särskild tvistlösningsprocedur. Enligt denna skulle tvister som rörde arbetsrättsliga frågor lösas genom visst samarbete med ILO. Om inga andra åtgärder hjälpte kunde ITO tillåta medlemsstater att inför handelssanktioner mot den felande staten.

Som en följd av att USA (av andra skäl än den sociala klausulen) vägrade ratificera Havannafördraget, kom detta aldrig att träda i kraft. Istället blev det provisoriska GATT det viktigaste dokumentet för reglering av världshandeln under flera decennier. Sedan 1994 ingår GATT som en del i WTO.

GATT innehåller inte någon social klausul vilken ålägger medlemsstaterna att upprätthålla viss arbetsrättslig skyddsnivå. Den enda bestämmelsen som har samband med arbetsrättsliga regler är artikel XX (e). Av denna framgår att GATT inte hindrar medlemsstaterna från att vidta åtgärder som motverkar användandet av straffarbete i andra medlemsstater, även om åtgärden skulle innebära en avvikelse från den princip om likabehandling av handel mellan alla medlemsländer som i övrigt följer av avtalet. Det har gjorts gällande att artikeln även är tillämplig beträffande varor producerade genom tvångsarbete (Leary 1997a, s 204). Vidare accepteras åtgärder som är nödvändiga för att skydda allmän moral eller till skydd för liv och hälsa. GATT ålägger således inte medlemsstaterna att upprätthålla någon särskild arbetsrättslig skyddsnivå, inte ens för exportsektorn. Däremot tillåter

avtalet medlemsstaterna att i några få fall vidta åtgärder för att förmå andra medlemsstater att t ex förbjuda straffarbete.

Mot bakgrund härav har GATT anklagats för att vara inkonsekvent ifråga om förhållandet mellan frihandel och arbetsrättsliga skyddsregler. Som jämförelse har nämnts två hypotetiska strategier för att främja inhemsk exportindustri. Enligt den ena strategin befrias exportföretagen från att betala skatt på exportinkomster. En sådan strategi står i strid med artikel XVI om statsstöd. Enligt den andra strategin undantas exportindustrin från de regler om fackliga rättigheter som är tillämpliga på andra sektorer av näringslivet. Denna strategi skulle däremot inte strida mot GATT (Charnovitz 1986, s 73).

Sedan början av 1950-talet har det med jämna mellanrum diskuterats om inte frihandeln inom GATT borde villkoras av att en viss arbetsrättslig skyddsnivå upprätthålls i medlemsstaterna. Förslag i den riktningen har ofta kommit från USA. Som ett exempel kan nämnas att USA, tillsammans med EG, år 1987 föreslog att en arbetsgrupp skulle bildas för att undersöka hur internationellt erkända arbetsrättsliga regler påverkar internationell handel. Arbetsgruppen skulle, om den fann det påkallat, även lägga fram förslag till reglering av förhållandet mellan handel och respekten för vissa grundläggande arbetsrättsliga regler; såsom föreningsfrihet, rätten att förhandla kollektivt, förbud mot tvångsarbete och straffarbete samt minimiålder för anställning av barn.

Redan så begränsade förslag – att tillsätta arbetsgrupper med uppdrag att utreda frågan – avslogs konsekvent. Och även om en sådan grupp skulle ha tillsatts var vägen till en förändring av avtalet lång. Skulle arbetsgruppen ha lämnat konkreta förslag på änd-

ringar eller tillägg till GATT så krävdes normalt två tredjedels majoritet för att få igenom ett förslag. I praktiken var tillägg eller förändringar av avtalet – även i mindre frågor – ytterst sällsynta (Long 1987, s 15f).

WTO

GATT har, bl a genom att bidra till reducerade tullar, haft stor betydelse för liberalisering av världshandeln. Likväl har GATT allmänt ansetts otillräckligt för att motverka protektionistiska strömningar. Efter mer än sju års förhandlande avslutades år 1994 den s k Uruguayronden, med att ett avtal undertecknades i Marrakech av ungefär 120 länder. Genom avtalet bildades World Trade Organization (WTO). WTO-avtalet är ett mer omfattande avtal än GATT. Det täcker fler frågor och har en starkare institutionell uppbyggnad.

Den grundläggande tanken bakom WTO är handel utan diskriminering. Denna skall uppnås genom principen om mest gynnad nation. Principen innebär att medlemsstaterna är tvungna att behandla varor från en medlemsstat på ett lika gynnsamt sätt som man behandlar varor från en annan medlemsstat. Således kan en medlemsstat inte ge handelsfördelar till ett medlemsland om det inte samtidigt ger samma fördelar till alla andra.

WTO-avtalet medger vissa undantag från principen om mest gynnad nation. Ett sådant undantag rör åtgärder avsedda att skydda bl a allmän ordning, säkerhet och hälsa eller rör varor eller tjänster som produceras av personer med funktionshinder eller genom tvångsarbete.

I övrigt tillåts inte undantag av skäl som är relaterade till arbetsrättsliga regler.

WTO-avtalet föreskriver ett särskilt övervakningsförfarande (Trade Policy Review

Mechanism) genom vilket medlemsstaternas handelspolitik skall övervakas. Enligt detta är medlemsstaterna skyldiga att regelbundet avge rapporter om sin handelspolitik, vilka sedan granskas av WTO:s sekretariat. Förfarandet syftar inte till att WTO skall ta ställning till huruvida de granskade ländernas handelspolitik är acceptabel eller ej. Förfarandet bygger mer på att medlemsstaterna frivilligt skall visa öppenhet mot varandra, än på övervakning och kontroll från organisationens sida.

Twister om överträdelser av avtalets bestämmelser skall lösas av ett särskilt tvistlösningsorgan. Detta har ensam kompetens att bli tillsätta undersökningskommisioner, anta rapporter och övervaka implementeringen av regelverket. Om en medlemsstat inte följer tvistlösningsorganets utslag, kan organet på begäran av andra medlemsstater godkänna att dessa vidtar handelssanktioner som motåtgärd.

Redan vid Marrakechmötet restes frågan om WTO borde innehålla en social klausul, vilken villkorade en fri världshandel av att vissa arbetsrättsliga regler iakttogs. Tanken stöddes av USA, Frankrike och en rad andra industrialiserade länder, men motarbetades av många utvecklingsländer och Storbritannien. Meningsskiljaktigheterna mellan anhängare av och motståndare till en social klausul var stora. Anhängarna beskylldes motståndarna för social dumpning och för att använda orättfärdiga konkurrensmedel, genom att bibehålla undermåliga arbetsvillkor och undertrycka arbetstagarnas rättigheter. Motståndarna, å andra sidan, anklagade anhängarna för förtäckt protektionism. Dessa sades vilja införa minimilöner och miniminormer i arbetslivet utan att ta hänsyn till ekonomisk utvecklingsnivå och att därigenom helt avskaffa en av utvecklingsländernas få komparativa

fördelar. Diskussionen ledde inte till några beslut i frågan.

På WTO:s första ministermöte i Singapore 1996 kom frågan om en social klausul åter upp. Till mötet hade ILO:s generaldirektör Michel Hansenne inbjudits att tala. Sedan vissa utvecklingsländer protesterat mot inbjudan drogs denna dock tillbaka. Efter en intensiv diskussion nåddes en kompromiss och i slutdeklarationen skrevs följande:

”We renew our commitment to the observance of internationally recognised core labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalisation contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the competitive advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. In this regard, we note that the WTO and the ILO Secretariats will continue their existing collaboration.”⁶

Innebörden av uttalandet är inte helt klar. Å ena sidan erkänns behovet av skydd för grundläggande rättigheter i arbetslivet i ett WTO dokument, å andra sidan utesluts uttryckligen möjligheten att införa en social klausul i WTO-avtalet. Texten antyder att internationella arbetsrättsliga regler är en fråga för ILO och inte för WTO. Vissa har dock tolkat uttalandet som att det inte fullständigt utesluter arbetsrättsliga aspekter

6. WTO:s ref nr WT/MIN(96)/DEC/W 13
December 1996.

ter från samarbetet inom WTO. Det faktum att frågan överhuvudtaget togs upp visar vilken vikt de ledande handelsnationerna lägger vid frågan. Det är därför inte uteslutet att arbetsrättsliga aspekter kommer att dyka upp i andra WTO-sammanhang, t ex i samband med märkning eller investeringar, och att detta då kan ske i samarbete med ILO (se t ex Leary 1997b, s 120). Denna uppfattning tycks ligga helt i linje med ett uttalande av generaldirektören för WTO, Renato Ruggiero:

”The increasing interdependence of the world economy underlines the necessity of having appropriate architecture to manage issues and policies which are becoming more interlinked. Finance, trade, development, environment, social issues are only some of those growing interrelations.”⁷

Någon fråga om sociala klausuler stod dock inte på dagordningen vid WTO:s ministermöte i maj 1998.

Beslutsprocessen i WTO är ett arv från GATT. Huvudregeln är att ändringar eller tillägg till avtalet skall beslutas enhälligt. Om enighet inte uppnås kan ändringar i vissa fall komma till stånd genom majoritetsbeslut. Mot bakgrund av omröstningsreglerna och de stora motsättningar som råder inom organisationen framstår det som högst otroligt att WTO inom en överskådlig framtid kommer att tillföras en social klausul.

EU

Det har inom EU diskuterats om unionen i sina externa relationer bör ställa krav på att vissa arbetsrättsliga regler iakttas. Europeiska Kommissionen har därvid ofta understrukt att ekonomisk utveckling är en nödvändig förutsättning för social utveckling:

”It is axiomatic that improved social protection becomes a political objective in the developing countries as soon as national income reaches a level capable of sustaining such protection. The long term aim must therefore be to help these countries create the requisite conditions for promoting the growth of domestic demand and improving living conditions. [...] However, the need for development must not be taken as a pretext for abusive practices at the workplace or, particularly, to justify non-adherence to a universally agreed core of labour rights” (Communication 1996, s 6).

EU är således angeläget att främja grundläggande rättigheter i arbetslivet och anser att dessa inte får äventyras ens som ett sätt att höja den ekonomiska utvecklingsnivån.

I EU:s förbindelser med andra länder finner man vanligen inte några renodlade ”sociala klausuler”. Istället har EU ofta valt att använda klausuler där parterna förbinder sig att respektera mänskliga rättigheter och demokratiska principer. Sådana klausuler anses innefatta de rättigheter som omfattas av ILO:s deklaration om grundläggande rättigheter och principer i arbetslivet.

Klausuler om mänskliga rättigheter har efterhand kommit att få en mer framskjutten position i unionens avtalsrelationer med andra länder. Lomékonventionen kan illustrera denna utveckling. Konventionen är ett avtal om handel och bistånd som träffats mellan EU och ett stort antal länder i Afrika, Karibiska havet och Stilla havet. Redan 1978 försökte EG få till stånd en social

7. Tal av generaldirektören för WTO Renato Ruggiero 1998-03-04 inför Brookings Institution Forum ”The Global Trading System: a GATT 50th Anniversary Forum”, i Washington DC.

klausul i konventionen. Förslaget förkastades av motparterna som hävdade att det rörde sig om förtäckt protektionism från EG:s sida. När den fjärde Lomékonventionen undertecknades i december 1989 inkluderades däremot en social klausul. Klausulen hade dock en påtagligt vag utformning och tillhandahöll inte någon otvetydig rättslig grund för att häva avtalet vid klara brott mot mänskliga rättigheter. Genom ett tilläggsavtal från 1995 har konventionen tillförts en mer distinkt reglering av frågan. Artikel 5 anger att respekt för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och för rättsliga principer utgör grundläggande element för konventionen. Om en part anser att en annan har underlåtit att uppfylla någon förpliktelse som följer av konventionen kan den, som en yttersta åtgärd och efter konsultationer med motparten, vidta lämpliga åtgärder, såsom att partiellt eller helt sluta tillämpa konventionen.

EU har sedan 1992 regelmässigt infört klausuler i sina bilaterala handelsavtal som pekar ut mänskliga rättigheter som grundläggande element i avtalen. Klausulerna har tämligen likartad utformning och har ofta följande utseende:

”Respect for democratic principles and human rights established by the Universal Declaration of Human Rights [the Helsinki Final Act and the Charter of Paris for a new Europe], as well as the principles of market economy, inspire the domestic and external policies of the Parties and constitute essential elements of the present association.”⁸

Genom sådana klausuler ges EU möjligheten att diskutera frågor om andra staters behandling av mänskliga rättigheter utan att bli anklagade för inblandning i dessas inre angelägenheter. I de fall länder inte

uppfyller sina förpliktelser enligt överenskommelserna kan EU vidtaga ”lämplig åtgärder”.⁹ Detta kan innebära att erhålla handelsfördelar eller ekonomiskt bistånd dras in. Eftersom mänskliga rättigheter uttryckligen sägs utgöra grundläggande element för avtalen får EU enligt internationell rätt upphäva avtalet som svar på allvarliga överträdelser av de mänskliga rättigheterna (Waer 1996, s 25ff).

NAFTA

Det nordamerikanska frihandelsavtalet North American Free Trade Agreement (NAFTA) ingicks 1992 mellan Mexico, Canada och USA. Avtalet innebar en drastisk minskning av tullar och andra handelshinder, men innehöll inga sociala klausuler. Avtalet kom av denna anledning att utsättas för hård kritik i USA. För att undvika att USA:s kongress skulle vägra att ratificera NAFTA, kompletterades detta med ett sidoavtal som reglerar arbetsrättsliga frågor; the North American Agreement on Labour Cooperation (NAALC). Syftet med NAALC sägs vara att förbättra arbetsvillkoren i respektive land. Det centrala innehållet är dock att avtalsparterna förbinder sig att säkerställa att deras eget lands lagstiftning verkligen efterlevs, och inte att medlemsstaterna skall ha en likartad arbetsrättslig reglering. Detta kan i förstone te sig besynnerligt, men förklaras av att Mexico har en lagstiftning som på pappret är acceptabel, men att denna mera sällan tillämpas i praktiken. Avtalet slår vidare fast att parterna som en väg-

8. Se t ex Official Journal (OJ) 1994 L 359/1; OJ 1998 L 68. Se även OJ 1998 L 72.

9. Se OJ 1996 L 68 artikel 122:2 och OJ 1998 L 72, artikel 18.

ledande princip skall verka för de viktigaste internationellt erkända arbetsrättsliga reglerna, det vill säga föreningsfrihet, rätt till kollektiva förhandlingar och strejkrätt.

Avtalet innehåller ett relativt komplext övervaknings- och sanktionssystem, vilket handhas av en särskilt tillskapad kommission. En avtalspart som inte uppfyller sina förpliktelser enligt avtalet kan – som en yttersta sanktion och efter att vissa förfaranden iakttagits – åläggas att betala böter. Betalas inte böterna kan den drabbade staten hålla inne tull- och skatteförmåner, som den avtalsbrytande staten skulle ha fått genom avtalet, till ett belopp motsvarande böterna.

Sammanfattande diskussion

I artikeln har vi försökt beskriva några olika vägar efter vilka försök har gjorts att främja internationella arbetsrättsliga regler, med syfte att garantera anständiga arbetsvillkor. Genomgången visar att en lång rad initiativ har tagits under årens lopp. Listan kunde ha gjorts längre, t ex har vi inte redovisat förekomsten av frivilliga uppförandekoder för multinationella företag eller olika försök med social märkning (se t ex Malmberg & Johnson 1998). Dessa tidigare försök utgör en rik källa av erfarenheter att beakta när man fortsättningsvis överväger att anta internationella rättsakter i syfte att främja social rättvisa och humana arbetsvillkor. Avslutningsvis vill vi peka på några av de frågor som bör ställas vid sådana tillfällen.

Den första frågan är *vilka syften* rättsakterna skall fylla. Svaret på frågan har betydelse t ex för hur en social klausul bör utformas. Vi har lyft fram tre olika argument: att skydda den arbetsrättsliga skyddsnivån i initiativtagarens eget land, att skydda frihandelssystemet från protektionistiska

krav och att förbättra villkoren för arbetstagare i andra länder. I ett globalt perspektiv har det tredje argumentet, enligt vår uppfattning, mest fog för sig och den fortsatta diskussionen kommer att baseras på denna utgångspunkt.

Nästa fråga är vid *vilka fora* som den här typen av frågor skall behandlas. Det finns flera skäl att eftersträva multilaterala lösningar, framför bi- eller unilateral reglering. Rättsakter som framförhandlas genom multilaterala procedurer har större möjlighet att bli allmänt accepterade. Det finns en uppenbar risk att ensidigt utarbetade arbetsrättsliga regler återspeglar protektionistiska intressen, snarare än omsorg om arbetstagare i andra länder. Vidare har regler som genomförs över hela världen förutsättningar att bli mer effektiva. Ju större utbredning internationella miniminormer för arbetslivet har, desto större förmåga att motverka social dumping har reglerna. Mot bakgrund härav finns det anledning att förorda multilaterala lösningar. Men är en sådan strategi är möjlig?

ILO har varit påtagligt framgångsrikt när det gäller att utarbeta internationella arbetsrättsliga regler, vilka nått en bred acceptans. Att så är fallet har ofta förklarats av organisationens inriktning mot frivillighet och samarbete (se t ex ILO 1994, s 55). Denna inriktning har, å andra sidan, begränsat organisationens möjligheter att effektivt genomdriva regelsystemet. Försöken att införa sociala klausuler i världsomspännande handelsavtal, vilka ger tillgång till mer effektiva sanktioner (t ex GATT och WTO), har inte lyckats. Efter den senaste debatten i ILO och WTO tycks det osannolikt att nya försök i denna riktning skulle krönas med framgång.

De sociala klausuler vilka kommit till stånd har mer begränsade tillämpningsområden och återfinns t ex i bilaterala handels-

avtal och i ensidiga handelsåtaganden. I sådana fall har USA och EU en så stark förhandlingsposition att motparterna varit tvungna att acceptera en social klausul. Det sätt på vilket dessa klausuler införts öppnar åter dörren för kritiken att dessa utgör en form av förtäckt protektionism. Samma typ av kritik kan riktas mot initiativ som tas av multinationella företag, fackföreningar och frivilligorganisationer hemmahörande i västvärlden.

Här möter vi ett problem. Vägen till global reglering inom ramen för ILO och WTO tycks inte vara politiskt möjlig. Å andra sidan kan sociala klausuler som införs i andra sammanhang, t ex i samband med bistånd, komma att uppfattas som påtvingade utifrån av en starkare part och därmed sakna legitimitet. Mot bakgrund härav är det viktigt att sociala klausuler och andra internationella arbetsrättsliga regler som introduceras av EU, enskilda stater eller organisationer, utformas på ett sätt som inte inbjuder till kritik för att utgöra protektionism.

En tredje fråga är vilka arbetsrättsliga regler som sociala klausuler skall omfatta. För att motverka risken för protektionism, bör de sociala klausulerna hänvisa till internationellt erkända arbetsrättsliga regler. Sådana regler återfinns bland annat i de grundläggande dokumenten för mänskliga rättigheter, som till exempel FN:s allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna och den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt vissa av ILO:s konventioner. Vidare bör man i första hand välja arbetsrättsliga regler som inte nämnvärt höjer arbetskraftskostnaden för utvecklingsländerna, utan istället syftar till att ge arbetstagarna möjlighet att, individuellt eller kollektivt, kunna hävda sina intressen, och därmed kunna göra anspråk

på ”a just share of the fruits of progress”. Som framgått ovan uppfyller de rättigheter som behandlas i ILO:s Deklaration om grundläggande rättigheter och principer i arbetslivet i hög grad båda dessa kriterier.

En fjärde och sista fråga är hur kontrollen av de internationella arbetsrättsliga reglernas efterlevnad skall organiseras. Det är av yttersta vikt att organisera genomförandet på så sätt att det inte kan misstänkas vara orsakat av förtäckt protektionism. Om utredningen av vad som förekommit, tolkningen av reglernas innehåll och/eller påförande av sanktioner huvudsakligen handhas av ena avtalsparten föreligger en betydande risk för opportunistiskt beteende. Dessa uppgifter bör därför överlätas åt ett oberoende organ. ILO har en lång tradition när det gäller övervakning av internationella arbetsrättsliga regler. Det vore därför önskvärt att utreda möjligheten för undertecknare av bilaterala handelsavtal, ensidiga handelsåtaganden, frivilliga uppförandekoder etc att på frivillig basis hänvisa tvister till ILO.

En slutsats som kan dras av den här översikten är att det finns många tänkbara vägar för den som vill arbeta för en internationell reglering av arbetslivet med syfte att garantera anständiga arbetsvillkor. Vid valet av vilken väg som skall anträdas, är den viktigaste frågan inte vilken lösning som är effektivast, utan vilka lösningar som är möjliga.

Referenser

- Charnovitz, S (1986) Fair Labor Standards and International Trade. *Journal of World Trade* vol 20 s 61–78.
- Communication from the Commission to the Council (1996) *The trading system and internationally recognized labour standards*. COM (96) 402 final.

- Compa L (1993/94) Labor Rights and Labor Standards in International Trade. *The International Journal of Georgetown University Law Centre*, no 25 s 165–191.
- Follows J W (1951) *Antecedents of the International Labour Organization*. Clarendon Press, Oxford.
- ILO (1988) *Human Rights – A Common Responsibility*. Report of the General-Director, International Labour Conference, Genève.
- ILO (1994) *Defending Values, Promoting Changes*. Report of the General-Director, International Labour Conference, Genève.
- ILO (1997) *Standard Setting and Globalisation*. Report of the General-Director, International Labour Conference, Genève.
- Kröger K, Nielsen R & Bruun N (1998) *European Public Contracts in a Labour Law Perspective*. DJØF Publishing, Köpenhamn.
- Leary V (1997a) "Workers Rights and International Trade: The Social Clause (GATT, ILO, NAFTA, U.S. Laws)." I: Bhagwati & Hudec (red) *Fair Trade and Harmonization*, vol 2: *Legal Analysis*. The MIT Press. Cambridge, Mass.
- Leary V (1997b) The WTO and the Social Clause: Post Singapore. *European Journal of International Law*, no 8, s 118–122.
- Lee E (1996) Globalization and Employment: Is Anxiety Justified? *International Labour Review* vol 135, s 485–497.
- Lee E (1997) Globalization and labour standards: A review of the question. *International Labour Review* vol 136, s 173–190.
- Long O (1987) *Law and its Limitations in the GATT Multilateral Trade System*. Graham & Trotman/Martinus Nijhoff Publishers. London.
- Malmberg J & Johnsson D (1998) "Social Clauses and Other Means to Promote Fair Labour Standards." Arbetslivsrapport 1998:25, Arbetslivsinstitutet, Solna.
- Maskus K E (1997) "Should Core Labor Standards Be Imposed Through International Trade Policy?" The World Bank Development Research Group, Policy Research Working Paper nr 1817.
- OECD (1996) *Trade, Employment and Labour Standards. A Study of Core Workers' Right and International Trade*. OECD, Paris.
- Sweepston L (1997) Supervision of ILO Standards. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol 13, s 327–344.
- Waer P (1996) Social Clauses in International Trade – The Debate in the European Union. *Journal of World Trade*, vol 30, s 25–42.
- Working Party on the Social Dimension of International World Trade (1994) *The Social Dimension of Liberalisation Of World Trade*, International Labour Office, Governing Body, 261st Sess., ILO Doc GB.
- Ytterligare referenser till material om sociala klausuler och annan internationell arbetsrättslig reglering finns i Malmberg & Johnsson (1998).