

Svar

utanríkisráðherra við fyrirspurn frá Andrésí Inga Jónssyni um sérstök ákvæði í fríverslunarsamningum.

1. Hvaða fríverslunarsamningar sem Ísland hefur gert eða á aðild að innihalda sérstök ákvæði um:
 - a. réttindi verkafólks,
 - b. umhverfismál,
 - c. mannréttindi?

Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA) hafa frá 2010 lagt fram í samningaviðræðum sérstakan kafla sem ber titilinn „viðskipti og sjálfbær þróun“ (e. Trade and Sustainable Development). Samningsdrög EFTA hafa tekið breytingum síðan 2010 en almennt innihalda slíkir kaflar ákvæði sem varða grundvallarreglur um umhverfisvernd og vinnurétt. Sum af ákvæðum kaflans vísa til mannréttinda eða gera tilvísun til að mannréttindi séu höfð í heiðri. Hins vegar er í inngangi fríverslunarsamninga EFTA yfirleitt vísað til alþjóðlegra mannréttinda-skuldbindinga, svo sem sáttmála Sameinuðu þjóðanna og mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna.

Samningar við eftirfarandi ríki eða ríkjasambönd innihalda kafla um viðskipti og sjálfbæra þróun: Svartfjallaland (gildistaka 2012), Mið-Ameríkuríkin Kosta Ríka, Gvatemala og Panama (2014), Bosnía og Hersegóvína (2015), Georgía (2017), Filippseyjar (2018), Ekvador (2020) og Indónesía (2018). Samningur EFTA-ríkjanna og Hong Kong, Kína (2011) inniheldur kafla um viðskipti og umhverfismál en samhliða fríverslunarsamningnum var einnig gerður samningur milli EFTA-ríkjanna og Hong Kong, Kína um vinnumál. Jafnframt hefur kafla um viðskipti og sjálfbæra þróun verið bætt við eldri fríverslunarsamninga, svo sem samninga við Albaníu (2015), Serbíu (2015) og Tyrkland (2021).

Utan EFTA-samstarfsins hefur Ísland, ásamt þeim EFTA-ríkjum sem aðild eiga að EES-samningnum, gert fríverslunarsamning við Bretland sem inniheldur kafla um viðskipti og sjálfbæra þróun. Sá kafla inniheldur einnig ákvæði um valdeflingu kvenna í viðskiptum.

Tilvísanir í mannréttindi er að finna í inngangsorðum að öllum fríverslunarsamningum EFTA að undanskildum samningnum við Ísrael (1993) og Mexíkó (2001).

Ákvæði kafla um viðskipti og sjálfbæra þróun eru sett upp á samstarfsgrundvelli og áhersla lögð á samræmi í stefnumótun á milli viðskipta annars vegar og umhverfismála og vinnulöggjafar hins vegar. Kaflinn setur ríkjum ekki nýjar alþjóðlegar skuldbindingar á sviði vinnuréttar eða umhverfisverndar en byggir undir og áréttar alþjóðlegar skuldbindingar sem fyrir eru.

Réttur hvers og eins samningsaðila til að setja sínar eigin reglur og ákveða tilhögun verndar réttinda verkafólks og umhverfis er áréttaður, en á sama tíma eru aðilar samninganna hvattir til að tryggja sem víðtækasta vernd á þessum sviðum. Þessi nálgun er svo styrkt með skuldbindandi ákvæðum um að aðilar samningsins framfylgi innlendum lögum um umhverfis- og vinnuréttarmál með skilvirkum hætti og að þeir hvorki veiki né dragi úr þessum

sömu reglum til þess eins að auka samkeppnisforskot eða til að laða að viðskipti og fjárfestingu.

Árið 2020 samþykktu EFTA-ríkin nýja nálgun á þann texta sem þau leggja til við viðsemjendur. Sem dæmi má nefna að bætt var við ákvæðum um sjálfbæra skógarstjórnun og tengd viðskipti, um loftslagsbreytingar og um kynjajafnrétti (efnahagsþróun og jöfn tækifæri fyrir alla). Auk þess hafa greinar um vinnumál og alþjóðasamninga verið styrktar. Nýjum áherslum var einnig bætt við þær greinar sem fyrir voru. Þar að auki er nú gert ráð fyrir að hægt verði að vísa deilumálum sem kunna að koma upp undir kaflanum um viðskipti og sjálfbæra þróun til sérstakrar sérfræðinganefndar. Niðurstöður sérfræðinganefndarinnar skulu gerðar opinberar og er aðilum að deilumálum gert að ræða saman sín á milli um hvernig bregðast megi við þeim með fullnægjandi hætti. Kaflinn um viðskipti og sjálfbæra þróun er eftir sem áður undanþeginn gerðardómsákvæðum um lausn deilumála.

Tvíhliða fríverslunarsamningur Íslands og Kína tók gildi 1. júlí 2014. Í almennum samstarfskafla er áréttað að samstarf ríkjanna nái til fleiri þátta en viðskipta. Er þar vísað í fjölbreytt samstarf sem þegar var til staðar þegar samningurinn var gerður og lýst vilja til þess að það yrði aukið, m.a. á sviði jafnréttismála, vísinda-, mennta-, menningar- og orkumála, einnig á sviði umhverfisverndar og vinnumála. Í tilefni af undirritun fríverslunarsamningsins gáfu forsætisráðherrar Íslands og Kína út sameiginlega sérstaka yfirlýsingu um reglubundið pólitískt samráð sem tekur meðal annars til mannréttinda.

Tvíhliða fríverslunarsamningur Íslands og Færeyja tók gildi 1. nóvember 2006. Samningurinn kemur á fót sameiginlegu efnahagssvæði á yfirráðasvæðum Íslands og Færeyja og er því almennt talinn vera víðtækasti viðskiptasamningur sem Ísland hefur gert. Samningurinn er gerður áður en tíðkaðist að kaflar um viðskipti og sjálfbæra þróun væru hluti af viðskiptasamningum og inniheldur hann því ekki ákvæði sem varða vinnurétt, umhverfismál eða mannréttindi. Í bókun 4 við fríverslunarsamninginn er kveðið á um að samningsaðilar skuldbindi sig til að greiða fyrir frjálstri för fólks á yfirráðasvæðum sem falla undir samninginn. Er í því sambandi vísað til þeirra samninga Norðurlandanna sem fjalla um sameiginlegan norrænan vinnumarkað, almannatryggingar og félagslega aðstoð og hafa að geyma grundvallarreglur þar að lútandi.

2. *Hver ber ábyrgð á því fyrir Íslands hönd að meta stöðu og þróun þeirra þátta sem slík ákvæði snerta á sem og möguleg brot á ákvæðunum? Hvernig er einstaklingum í viðkomandi ríkjum gert kleift að koma á framfæri ábendingum um möguleg brot gegn ákvæðunum?*

Í fríverslunarsamningum EFTA-ríkjanna er gert ráð fyrir að aðilar samningsins komi með reglubundnum hætti saman til að ræða og fara yfir innleiðingu, notkun og virkni samninga. Í nýjum texta kaflans um viðskipti og sjálfbæra þróun, sem vikið er að hér að framan, er nú kveðið á um að aðilar fari yfir innleiðingu kaflans og skuldbindinga hans.

Á þessum grunni hefur EFTA-skrifstofan komið upp vöktunarkerfi gagngert til þess að fylgjast með innleiðingu á skuldbindingum sem varða viðskipti og sjálfbæra þróun. Þessar upplýsingar eru svo teknar saman heildstætt fyrir tiltekin ríki og ræddar með reglubundnu millibili í sameiginlegri nefnd sem komið er á fót á grundvelli viðkomandi fríverslunarsamnings.

Við þessa vinnu treystir EFTA-skrifstofan bæði á opinberar upplýsingar, upplýsingar sem óskað er eftir frá sérfræðingum í aðildarríkjum EFTA sem og frá þingmannanefnd EFTA og ráðgjafanefnd EFTA. Sömu leiðis hvetur EFTA-skrifstofan til þess að almenningur komi upp-lyýsingum á framfæri í gegnum heimasíðu sína.

Upplýsingasöfnunin, sem og samtalið við viðkomandi ríki, er lagt til grundvallar mats á því hvort ástæða sé til frekari eftirfylgni af hálfu EFTA-ríkjanna. Möguleg eftirfylgni getur falist í samstarfs- og þróunarverkefnum með það að markmiði að bæta regluverk samningsríkja í gegnum sérstakan sjóð á vegum EFTA eða beitingu ákvæða um lausn deilumála eða ákvæðis sem heimilar að vísa málum til umfjöllunar sérfræðinganefndar.

Um nýtt fyrirkomulag er að ræða og hefur samtal sem þetta eingöngu átt sér stað með Ekvador og Georgíu. Ráðgert er að sambærilegt samtal eigi sér stað með Indónesíu á þessu ári.

3. Til hvaða úrræða er gripið ef þróun mannréttinda, umhverfismála eða réttinda verkafólks er á annan veg en samið var um? Hvaða dæmi eru um slíkt?

Eins og áður segir þá kveður kaflinn um viðskipti og sjálfbæra þróun ekki á um nýjar alþjóðlegar skuldbindingar á sviði vinnuréttar eða umhverfisverndar en byggir undir og áréttar þær sem fyrir eru, eins og t.d. innan Alþjóðavinnumálastofnunarinnar eða alþjóðlegra samninga um umhverfismál sem viðkomandi ríki er aðili að. Á vettvangi flestra þessara alþjóðastofnana og samninga þurfa ríki reglulega að gera grein fyrir innleiðingu skuldbindinga sinna. Sem dæmi þurfa ríki á vettvangi Alþjóðavinnumálastofnunarinnar að skila inn reglulegum skýrslum um innleiðingu þeirra samninga sem þau hafa fullgilt.

Þá má einnig taka upp málefni á grundvelli áður nefnds vöktunarkerfis EFTA þar sem sýnt þykir að þróun umhverfis- eða vinnumála tiltekins samningsríkis sé ekki í samræmi við ákvæði kaflans um viðskipti og sjálfbæra þróun. Möguleg eftirfylgni gæti falist í samstarfs- og þróunarverkefnum með það að markmiði að bæta regluverk samningsríkja í gegnum sérstakan sjóð á vegum EFTA eða beitingu ákvæða um lausn deilumála eða ákvæðis sem heimilar að málum sé vísað til umfjöllunar sérfræðinganefndar.

Þar sem vöktunarkerfinu hefur nýlega verið hrint í framkvæmd eru enn ekki dæmi um staðfest brot á þessum skuldbindingum eða viðbrögð við þeim.

4. Hafa stjórnvöld skilgreint fyrir hvern fríverslunarsamning hversu langt neikvæð þróun á sviði mannréttinda, umhverfismála eða réttinda verkafólks þarf að ganga til að teljast brot á viðkomandi samningi? Til hvaða úrræða er gripið í slíkum tilvikum og hvaða dæmi eru um slíkt?

Stjórnvöld hafa ekki skilgreint sérstaklega fyrir hvern fríverslunarsamning hversu langt neikvæð þróun á sviði mannréttinda, umhverfismála eða vinnuréttar þarf að ganga til að teljast brot á viðkomandi samningi. Hvert mál þarf að skoða sérstaklega með tilliti til þeirra ákvæða sem samið var um við viðkomandi ríki. Úrræði sem grípa má til, meti stjórnvöld það svo að ákvæði kafla um viðskipti og sjálfbæra þróun hafi ekki verið uppfyllt, fela í sér möguleg samstarfs- og þróunarverkefni með það að markmiði að bæta regluverk samningsríkja í gegnum sérstakan sjóð á vegum EFTA, beitingu ákvæða um lausn deilumála eða ákvæðis sem heimilar að málum sé vísað til umfjöllunar sérfræðinganefndar.

Ísland hefur gengið fram fyrir skjöldu í gagnrýni á sum þessara ríkja á vettvangi mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna, sérstaklega Sádi-Arabíu og Filippseyjar, eins og fram kemur í svari við 5. tölul.

5. *Hefur komið til álita að íslenska ríkið styðji við bakið á samtökum sem berjast fyrir mannréttindum, umhverfismálum eða réttindum verkafólks í ríkjum þar sem sérstök ákvæði eru um þá þætti í viðkomandi fríverslunarsamningi?*

Á undanförunum árum hafa umhverfis-, mannréttinda- og jafnréttismál fengið aukið vægi í utanríkisstefnu Íslands. Þannig hefur Ísland í vaxandi mæli tekið virkan þátt í málsvarastarfi á vettvangi alþjóðastofnana og í tvíhliða sendiráðum í þágu mannréttinda. Þá sat Ísland í fyrsta sinn í mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna 2018–2019 og er í framboði til ráðsins fyrir tímabilið 2025–2027. Á meðan á setunni stóð beitti Ísland sér sérstaklega fyrir málefnum mannréttinda í Filippseyjum en eins og fyrr greinir er í gildi fríverslunarsamningur við ríkið. Ísland fór einnig fyrir stórum hópi ríkja sem gagnrýndi sérstaklega framgöngu Sádi-Arabíu á sviði mannréttinda en áður en Ísland kom til skjalanna höfðu stjórnvöld í Sádi-Arabíu sloppið að mestu við gagnrýni í ráðinu.

Ísland heldur nú áfram að láta að sér kveða í mannréttindaráðinu sem áheyrnarríki. Það er gert meðal annars með virkri þátttöku í umræðum og allsherjarúttektum (e. Universal Periodic Review eða UPR) á vettvangi mannréttindaráðsins sem felur í sér heildarúttekt á því hvernig aðildarríki Sameinuðu þjóðanna (þar á meðal þau ríki sem Ísland hefur gert fríverslunarsamninga við) framfylgja alþjóðlegum skuldbindingum sínum á sviði mannréttinda. Einnig tekur Ísland reglulega upp málefni mannréttinda á vettvangi mannréttindaráðsins sem krefjast sérstakrar athygli ráðsins, þ.m.t. hjá ríkjum sem Ísland hefur gert fríverslunarsamninga við. Sem dæmi má nefna málefni mannréttinda í Egyptalandi og Kína. Hvað Kína varðar má jafnframt taka fram að íslensk stjórnvöld innleiða þvingunaraðgerðir Evrópusambandsins gagnvart aðilum sem stuðlað hafa að mannréttindabrotum í Xinjiang-héraði í Kína.

Ísland er virkur þátttakandi í margvíslegri alþjóðlegri þróunarsamvinnu og beitir í þeirri samvinnu mannréttindamiðaðri nálgun. Ísland vinnur markvisst að því að bæta stöðu mannréttinda í gegnum tvíhliða þróunarsamstarf og styður við mannréttindi með fjárhagslegum stuðningi sínum og samvinnu við þróunar- og mannúðarstofnanir Sameinuðu þjóðanna, Alþjóðabankann og með svæðaverkefnum. Þá eru helstu markmið tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands að bæta lífsviðurværi fátæks fólks á grundvelli jafnréttis, mannréttinda og sjálfbærrar þróunar.

Á vegum EFTA-skrifstofunnar er sjóður sem hægt er að nýta til að setja á fót samstarfsverkefni með það að markmiði að innleiða ákvæði fríverslunarsamninga, þ.m.t. ákvæði um viðskipti og sjálfbæra þróun. Það má bæði gera ef samningsaðili óskar eftir slíku og þegar EFTA telur þörf á, t.d. vegna vandkvæða samningsaðila við að uppfylla tiltekin ákvæði. Eðli málsins samkvæmt krefjast slík verkefni samþykkis og virks samstarfs allra samningsaðila.

Alls fóru 16 vinnustundir í að taka þetta svar saman.