

Kwestie społeczne w negocjacjach nad utworzeniem Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji

Małgorzata Grącik-Zajaczkowski

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

W artykule przedstawione zostały wybrane zagadnienia będące przedmiotem dwustronnych rokowań z punktu widzenia interesów obywateli i konsumentów z UE i USA. Główny nacisk położony został na różnice regulacyjne w obszarze społecznym między rynkiem europejskim i amerykańskim, które dotyczą m.in. standardów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, praw pracowniczych, standardów ochrony środowiska naturalnego czy przepływu osób.

Szeroko omówiony został problem mechanizmu arbitrażowego między państwem a inwestorem (ISDS), który budzi duże kontrowersje podczas negocjacji, szczególnie po stronie przeciwników podpisania umowy TTIP. Uważają oni bowiem, że instrument ten może stanowić zagrożenie dla funkcjonowania przepisów w dziedzinie usług socjalnych i ochrony zdrowia w Europie, ponieważ Amerykańscy inwestorzy wykazują szczególne zainteresowanie wykorzystaniem wspomnianych procedur do obrony swoich interesów w tych obszarach. Istnieje obawa, że włączenie ISDS do porozumienia TTIP spowoduje ograniczenie swobody stanowienia prawa w zakresie przyjmowania wyższych standardów w sferze ochrony zdrowia, środowiska naturalnego czy praw pracowniczych.

Ostatnią z przedstawionych kwestii jest swobodny przepływ osób fizycznych między rynkami UE i USA. Problem ten dotyczy w szczególności niektórych członków UE, takich jak Polska, Bułgaria, Rumunia oraz Cypr, którzy pozostają poza programem wizowym USA „Visa Waiver”. W porozumieniu TTIP proponuje się, aby stosowne regulacje obejmowały przede wszystkim przepływ pracowników w ramach korporacji transnarodowych, a także osoby wykonujące tzw. wolne zawody.

Decydujący wpływ na wynik całych negocjacji mogą mieć właśnie sprawy społeczne. Poczucie zagrożenia oraz wizja braku ochrony praw i przywilejów społecznych może skutecznie zahamować proces akceptacji umowy zarówno w państwach członkowskich UE, jak i USA.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Stany Zjednoczone, regulacje, liberalizacja, bariery pozataryfowe, ISDS, przepływ osób

Wstęp

Zagadnienia społeczne są sferą, która wzbudza największe kontrowersje podczas negocjacji w sprawie utworzenia Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP). Wprawdzie nie są one przedmiotem bezpośrednich rokowań, ale zgodnie z przewidywaniami wspólnie uzgodnione regulacje mogą mieć znaczący wpływ na zakres i treść przepisów odnoszących się do kwestii społecznych w Unii Europejskiej (UE) i Stanach Zjednoczonych (USA).

Głównym celem negocjowanego porozumienia TTIP jest jak największe ograniczenie barier pozataryfowych, za które uważa się odmiennie regulacje obowiązujące po obu stronach Atlantyku. Wszystkie zagadnienia poruszone w artykule, takie jak standardy w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, prawa pracy, ochrony środowiska naturalnego czy przepływ osób, uznaje się za specyficzne regulacje, które jednocześnie stanowią poważną przeszkodę dla rozwoju handlu i przepływu inwestycji. Wysokie standardy obowiązujące w różnych sferach życia społecznego to, z jednej strony, wyraz rozwoju cywilizacyjnego i postępu, jednak z drugiej to bariery, które utrudniają dwustronną wymianę. Dlatego najważniejszym celem w negocjacjach jest ich usunięcie lub znaczące ograniczenie.

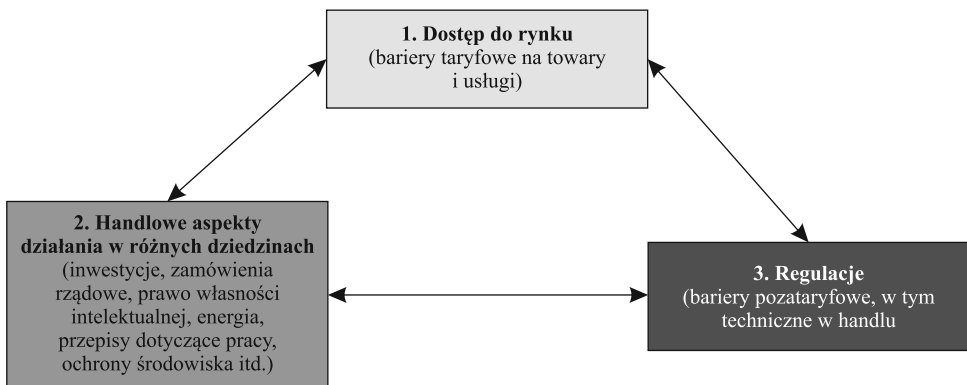
Ważnym elementem w rokowaniach, który bezpośrednio wiąże się z regulacjami w sferze społecznej, jest mechanizm arbitrażowy typu państwo–inwestor (*investor-to-state dispute settlement*, ISDS). Może on stanowić poważną przeszkodę na drodze do podpisania porozumienia TTIP. Dlatego obok kwestii związanej z odmiennymi regulacjami w UE i USA jest on problemem najszerzej omówionym w artykule. Przewiduje się, że mechanizm ten może stanowić poważne zagrożenie dla funkcjonowania przepisów w dziedzinie usług socjalnych i ochrony zdrowia w Europie, ponieważ amerykańscy inwestorzy wykazują szczególne zainteresowanie wykorzystaniem tych procedur do obrony swoich interesów. Istnieje obawa, że włączenie ISDS do porozumienia TTIP spowoduje ograniczenie swobody stanowienia prawa w zakresie przyjmowania wyższych standardów w sferze ochrony zdrowia, środowiska naturalnego czy praw pracowniczych.

Zapowiedź standaryzacji lub harmonizacji odmiennych procedur w UE i USA jest często odbierana jako próba ograniczenia praw i przywilejów społecznych. Pogląd ten dominuje w szczególności w Europie ze względu na przekonanie o wyższości kontynentalnych standardów socjalnych i środowiskowych w porównaniu ze standardami stosowanymi przez partnera amerykańskiego. Z kolei amerykańska opinia publiczna w dużej mierze popiera ustanowienie wspólnych standardów na produkty i usługi w o wiele większym stopniu niż społeczeństwa europejskie. Wprawdzie grupy interesów i środowiska konsumenckie w USA skupione wokół sektorów, takich jak rolnictwo i przetwórstwo spożywcze, a także branża motoryzacyjna, bardzo aktywnie bronią swoich interesów, to jednak skala zainteresowania europejskiej opinii publicznej negocjacjami na temat TTIP jest o wiele większa.

Każda ze stron ma swoje racje, do których chce przekonać szeroką opinię publiczną, w tym członków parlamentów. Ostatecznym sprawdzianem będzie przyjęcie bądź odrzucenie porozumienia TTIP. Decydujący wpływ na wynik mogą mieć właśnie sprawy społeczne. Poczucie zagrożenia oraz wizja braku ochrony praw i przywilejów społecznych może skutecznie zahamować proces akceptacji umowy zarówno w państwach członkowskich UE, jak i w USA.

1. Znaczenie spraw społecznych w TTIP

Rokowania między UE a USA obejmują trzy zasadnicze obszary. Pierwszym z nich jest dostęp do rynku (*market access*), a więc liberalizacja przepływu towarów, usług i kapitału. Drugą grupę spraw określić można jako zagadnienia dotyczące handlowych aspektów działania w równych dziedzinach (chodzi tu m.in. o przepisy dotyczące praw pracowniczych, własności intelektualnej, zamówień rządowych, ochrony środowiska czy współpracy energetycznej). Trzeci obszar obejmuje szeroko pojęte kwestie regulacyjne, które dotyczą praktycznie każdego sektora i sfery społeczno-gospodarczej. W rzeczywistości w każdym z trzech głównych obszarów negocjacyjnych znajdują się elementy odnoszące się w większym lub w mniejszym stopniu do kwestii społecznych.



Rysunek 1. Obszary negocjacyjne w ramach TTIP

Źródło: opracowanie własne na podstawie S.T. Akhtar, V.C. Jones, *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiations*, „Congressional Research Service” z 4 lutego 2014 r., s. 12.

1. W części poświęconej dostępowi do rynku przedmiotem negocjacji są zagadnienia, które bezpośrednio dotyczą konsumentów. Skutkiem obniżenia lub eliminacji ceł oraz barier pozataryfowych mogą być niższe ceny detaliczne towarów, co ma duże znaczenie szczególnie dla gospodarstw domowych o niższych dochodach. Dzięki działaniom liberalizacyjnym konsumenci europejscy i amerykańscy będą mieli

możliwość szerszego wyboru towarów, które w wyniku zaostrej konkurencji mogą stać się dobrami wyższej jakości. Jeśli chodzi o handel usługami, to oczekuje się, że łatwiejszy dostęp do rynku w wybranych sektorach usługowych zaowocuje niższymi cenami usług, dostępem do nowych usług oraz ich wyższym poziomem.

Kwestia zniesienia barier taryfowych we wzajemnej wymianie ma jednak niewielkie znaczenie dla rozwoju gospodarek obu partnerów. Wynika to z faktu, że średnie stawki celne na towary przemysłowe w UE i USA wynoszą odpowiednio 4,2 i 3,2%. Nie obejmują one jednak towarów rolnych, na które w 2011 r. średnia taryfa ważona w imporcie UE wynosiła 8,6%. Należy również wspomnieć o wysokich stawkach celnych (tzw. kominach celnych), nakładanych m.in. na produkty mleczarskie, które w przypadku UE wynoszą przeszło 600%. W handlu towarami przemysłowymi również obowiązują dosyć wysokie cła (9–25%) na niektóre przywożone z USA towary konsumpcyjne. Należą do nich m.in. obuwie, sprzęt elektroniczny, odzież, samochody ciężarowe i osobowe, AGD. Być może wysokość tych stawek nie stanowi problemu dla dużych inwestorów i przedsiębiorstw działających po obu stronach Atlantyku, ale może mieć znaczenie dla indywidualnych konsumentów. Zwiększenie ich dostępu do wymienionych grup towarów jest jednak warunkowane zniesieniem bądź znaczącym obniżeniem ceł, co doprowadziłoby do obniżenia cen detalicznych. Z kolei taka sytuacja zależy od zachowania eksporterów, importerów czy sprzedawców. W interesie obu stron leży całkowite wyeliminowanie ceł na towary we wzajemnym handlu UE–USA, jednak ostatecznie to rynek i jego uczestnicy bezpośrednio decydują o cenach towarów. Niemniej wpływ na proces kształtowania się cen mają także przepisy administracyjne i różnego rodzaju bariery pozataryfowe (tj. techniczne bariery w handlu), których wyeliminowanie jest o wiele trudniejsze niż obniżenie stawek celnych.

2. Z kolei w obszarach związanych z handlem (*trade-related areas*) znajduje się wiele zagadnień, które w istotnym wymiarze dotyczą spraw społecznych. Chodzi o regulacje odnoszące się do zdrowia publicznego, edukacji, praw pracowniczych, zasad ochrony środowiska naturalnego, a także ochrony praw własności intelektualnej, przepisów na temat zamówień rządowych czy kwestii energetycznych.

Większość z nich jest przedmiotem rokowań w rozdziale negocjacyjnym zatytułowanym „Handel i zrównoważony rozwój, praca i środowisko”¹. Dotychczasowe ustalenia w tej sferze są znikome i ograniczają się jedynie do stwierdzenia o potrzebie wymiany wzajemnych stanowisk i deklaracji o przeciwdziałaniu praktykom prowadzącym do obniżenia standardów (tzw. reguła równania w dół)². Wprawdzie UE i USA zobowiązały się do przestrzegania podstawowych standardów pracy i ochrony naturalnych zasobów, jednak podejście każdej ze stron do tych kwestii jest odmienne, a propozycje przejścia wzoru postępowania partnera budzą wątpliwości, a nawet otwarty sprzeciw różnych grup społecznych. Wysoki poziom ochrony i bezpieczeństwa

¹ European Commission, *State of Play of TTIP negotiations after the 6th round*, s. 5, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152699.pdf (data dostępu: 28.09.2014).

² Ibidem.

socjalnego uważany jest przez społeczeństwo europejskie i amerykańskie za ważne osiągnięcie cywilizacyjne, a każde próby jego obniżenia spotykają się z gwałtownym sprzeciwem³.

W dokumencie Rady UE stanowiącym wytyczne dla negocjacji z USA (*Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States of America*) podkreśla się potrzebę wdrożenia i przestrzegania narodowych standardów prawa pracy i ochrony środowiska naturalnego, a także respektowania istniejących w tych dziedzinach zobowiązań międzynarodowych. Strona unijna wskazuje na potrzebę uwzględnienia podstawowych zasad pracy przyjętych w ramach konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), a także regulacji dotyczących ochrony środowiska naturalnego⁴. Z kolei administracja amerykańska główny nacisk kładzie na przeciwdziałanie praktykom, które prowadziłyby do obniżania standardów prawa pracy. Wzrost powiązań handlowych i inwestycyjnych nie może, zdaniem strony amerykańskiej, odbywać się kosztem ochrony praw pracowniczych⁵. Dlatego podkreśla się potrzebę egzekwowania przez partnerów USA regulacji i standardów pracowniczych, a nie tylko formalne przyjęcie zobowiązań międzynarodowych (np. w ramach MOP).

UE zwraca szczególną uwagę na przyjętą w 1998 r. Deklarację na temat podstawowych zasad prawa pracy, która obejmuje cztery fundamentalne konwencje MOP, tj: wolności zrzeszania się i rokowań zbiorowych (konwencja nr 98), zniesienia wszystkich form pracy przymusowej (konwencja nr 105), zakazu pracy dzieci (konwencja nr 182) oraz przeciwdziałania dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu (konwencja nr 111). USA ratyfikowały dotąd jedynie dwie spośród ośmiu fundamentalnych konwencji MOP. Są to konwencja nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej oraz nr 182 dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci⁶. Waszyngton nie ratyfikował jak dotąd konwencji dotyczącej wolności zrzeszania się i rokowań zbiorowych czy zakazującej dyskryminacji w pracy. Nie oznacza to jednak, że USA łamią podstawowe standardy i nie przestrzegają porozumień międzynarodowych w tym obszarze. Trudno bowiem porównać sytuację w Stanach Zjednoczonych do tej, jaka panuje w państwach Afryki

³ Szerzej: E. Kaliszuk, *Transatlantycka umowa o wolnym handlu – kto na niej skorzysta?*, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/140207_umowa_pl.htm (data dostępu: 3.11.2014).

⁴ *Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States of America*, s. 16, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/en/pdf>, 03.11.2014 (data dostępu: 3.11.2014).

⁵ Office of the United States Trade Representative, *U.S. Objectives, U.S. Benefits in the Transatlantic Trade and Investment Partnership: A Detailed View*, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2014/March/US-Objectives-US-Benefits-In-the-TTIP-a-Detailed-View> (data dostępu: 28.09.2014).

⁶ USA ratyfikowały dotąd 14 spośród ogólnej liczby 189 konwencji MOP. W grupie tej znajdują się m.in. dwie fundamentalne konwencje MOP. *The US leading role in the ILO*, <http://www.ilo.org/washington/ilo-and-the-united-states/the-usa-leading-role-in-the-ilo/lang--en/index.htm> (data dostępu: 28.09.2014).

Subsaharyjskiej, które zgodnie ratyfikowały wszystkie możliwe konwencje MOP⁷. Źródeł zdystansowanego podejścia USA do konwencji MOP można upatrywać w instrumentalnym traktowaniu organizacji międzynarodowych. Oznacza to, że USA podzielają cele i zasady organizacji bądź korzystają z jej wsparcia najczęściej wtedy, gdy odpowiada to realizacji ich interesów⁸. Chodzi o to, aby przynależność do organizacji międzynarodowej nie „wiązała rąk” Stanom Zjednoczonym i nie ograniczała ich manewrów na arenie międzynarodowej. Podejście takie nie zmienia jednak faktu, że Waszyngton jest gorącym zwolennikiem przystępowania innych państw do instytucji międzynarodowych, tworzenia ugrupowań integracyjnych i sojuszy. Tworzenie tego typu struktur jest uznawane za poszerzanie strefy bezpieczeństwa i stabilizacji, która bezpośrednio wpływa na wzmacnianie bezpieczeństwa USA⁹.

Ogólne przekonanie o wyższym poziomie ochrony pracowników w Europie niż w Stanach Zjednoczonych jest prezentowane przez liczne organizacje pozarządowe, partie polityczne (m.in. partia Zielonych w Parlamencie Europejskim i partie lewicowe) czy związki zawodowe¹⁰. Obawiają się one, że mimo oficjalnych deklaracji politycznych w sprawie TTIP dojdzie do zakłócenia istniejących standardów socjalnych i przepisów prawa pracy w Europie. W ich ocenie szczególnie niepokojące jest zjawisko traktowania przez duże grupy biznesu z UE i USA odmiennych regulacji w zakresie ochrony i zabezpieczeń socjalnych jako barier pozataryfowych, które hamują rozwój transatlantyckiej współpracy handlowej i inwestycyjnej. Dlatego organizacje pozarządowe zrzeszone między innymi na platformie SOLIDAR, w skład której wchodzi przeszło 60 organizacji pozarządowych (*non-governmental organizations*, NGOs) z Europy, postulują przyjęcie regulacji opartych na Zaleceniach MOP Nr 202 z 2012 r., dotyczących krajowych systemów ochrony socjalnej¹¹. W dokumencie MOP stwierdza się, że zabezpieczenie społeczne jest ważnym narzędziem przeciwdziałania i zmniejszania ubóstwa, nierówności, wykluczenia społecznego i zapobieżenia zagrożeniom dla bezpieczeństwa socjalnego. Jest to konieczny warunek skutecznej realizacji zasady równego traktowania w stosunkach społecznych regulowanych przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, a także zwalczania dyskryminacji ze względu

⁷ *Ratifications of fundamental Conventions and Protocols by country*, ILO, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:10011:0:NO:10011:P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F (data dostępu: 21.12.2014).

⁸ Szerzej: M. Grącik, *Analiza polityki globalnej Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych. Perspektywy, kierunki i metody działania*, w: K. Żukrowska (red.), *Unia Europejska i Stany Zjednoczone wobec wyzwań globalnych*, Warszawa 2006, s. 45.

⁹ US Department of Defense, *Strengthening Transatlantic Security: A US Strategy for the 21st Century*, Washington 2000, s. 20.

¹⁰ *Draft resolution by the Greens/EFA Group in the European Parliament on the TTIP agreement with the United States*, Brussels 2013, http://www.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Documents/Events/09_11_13_TTIP/131106%20Greens%20Group%20TTIP%20resolution%20for%20EGP.pdf (data dostępu: 28.09.2014).

¹¹ Stanowisko prezentowane jest przez platformę organizacji społecznych SOLIDAR, która zrzesza przeszło 60 NGOs z 27 krajów z Europy i poza nią. *Enforceable social and labour standards to be included in the TTIP. A Report*, http://www.solidar.org/IMG/pdf/report_ttippdf.pdf (data dostępu: 4.11.2014).

na płęć i rasę¹². Europejskie organizacje pozarządowe zajmujące się sprawami społecznymi uważają, że wskazówki zawarte w Zaleceniu nr 202 powinny stanowić punkt odniesienia dla podejmujących decyzje w sprawie TTIP¹³.

3. Najważniejszym, a zarazem najtrudniejszym, punktem negocjacji są kwestie regulacyjne i to one stanowią największe wyzwanie dla wymiaru społecznego TTIP. Ostatecznym celem jest osiągnięcie przez obie strony jak najwyższego poziomu zgodności regulacyjnej w wymianie towarami i usługami oraz przepływie inwestycji. W związku z tym przyjęto trzy rodzaje metod, które mają prowadzić do osiągnięcia tego celu. Są to: wzajemne uznanie, harmonizacja oraz rozszerzona współpraca instytucji regulacyjnych¹⁴. Ponadto obaj partnerzy zgodzili się, że procedury uzgadniania wspólnych przepisów nie mogą przebiegać ze szkodą dla prawa każdej strony do własnych regulacji zgodnie z poziomem ochrony zdrowia, konsumentów, bezpieczeństwa, prawa pracy, środowiska naturalnego i różnorodności kulturowej¹⁵.

Regulacje określone jako bariery pozataryfowe stanowią, zgodnie ze stanowiskiem obu stron, najpoważniejszą przeszkodę w dwustronnych transakcjach handlowych¹⁶. Ograniczeniem nie są już wysokie bariery taryfowe, ponieważ podczas poprzednich rund negocjacyjnych General Agreement of Tariffs and Trade, GATT / World Trade Organizations WTO udało się je znacznie obniżyć. Problemem są odmienne regulacje. Występują one we wszystkich sektorach i branżach, począwszy od przemysłu samochodowego, metalurgicznego, chemicznego po sektor kosmetyczny, farmaceutyczny czy rolny. Eliminacja cel w handlu UE–USA nie przyniesie zatem tak znaczących efektów handlowych, jak mogłoby się wydawać, dlatego wszystkie wysiłki skierowane są na ograniczenie lub eliminację barier regulacyjnych za pomocą metody harmonizacji lub wzajemnego uznania. Pierwsza z nich będzie prawdopodobnie stosowana do nowych regulacji, a druga w stosunku do przepisów już istniejących.

2. Różnice regulacyjne

Opinia publiczna po obu stronach Atlantyku obawia się, że przyjęcie ujednoczonych regulacji doprowadzi do obniżenia standardów tej strony, która miała w określonej dziedzinie wyższy poziom ochrony czy bardziej restrykcyjne zasady. Amerykańskie organizacje i ruchy obywatelskie nie są tak bardzo zaniepokojone potencjalnym

¹² A.M. Świątkowski, M. Wujczyk, *Bezpieczeństwo prawne i socjalne pracowników jako uniwersalna aksjologiczna podstawa współczesnego prawa pracy i zabezpieczenia społecznego (Wybrane zagadnienia)*, s. 12–13, https://prawo.amu.edu.pl/__data/assets/pdf_file/0007/175525/Andrzej-Marian-witkowski,-Marcin-Wujczyk.pdf (data dostępu: 4.11.2014).

¹³ Stanowisko prezentowane jest przez platformę organizacji społecznych SOLIDAR, która zrzesza przeszło 60 NGOs z 27 krajów z Europy i poza nią. Report *Enforceable social...*, op.cit.

¹⁴ *Directives...*, op.cit., s. 12.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *U.S. Objectives, U.S. Benefits In the Transatlantic Trade and Investment Partnership: A Detailed View, Office of the US Trade Representative*, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/cooperating-governments/usa/regulatory-cooperation/index_en.htm (data dostępu: 6.11.2014).

zagrożeniem, jak ich partnerzy z krajów europejskich. W ich podejściu częściej pojawia się optymistyczny ton wypowiedzi, a nawet przekonanie, że dzięki przyjęciu europejskich wzorów uda się podwyższyć amerykańskie standardy w niektórych dziedzinach¹⁷. Podejście to jednak zmienia się w zależności od informacji na temat przebiegu rokowań i ogólnej atmosfery politycznej towarzyszącej rozmowom.

Różnice między opiniami amerykańską a europejską odnośnie do toczących się negocjacji mogą wynikać z odmiennej oceny zagrożeń w USA i UE. Jest to spowodowane z jednej strony względami natury praktycznej i realną oceną rzeczywistości, a z drugiej – względami ideologicznymi, a więc określonymi poglądami i tradycją leżącymi u podstaw działania obywateli z państw UE i Stanów Zjednoczonych. Decydujące znaczenie mają tu także doświadczenia historyczne minionego wieku, a więc okres dwóch wojen światowych, wzrastająca pozycja USA jako światowego hegemonu czy budowa integracji europejskiej. Sposób działania UE jest „rezultatem długiego europejskiego doświadczenia, niedobrej praktyki życia międzynarodowego i refleksji politycznej, która chciała z tą praktyką zerwać”¹⁸. Integracja Europy budowana była przez odrzucenie ducha militarystyki i równowagi sił, za to na podstawie współpracy gospodarczo-handlowej i wzrostu dobrobytu społecznego. USA w mniejszym stopniu niż UE kierowały się metodą konsensusu i koncyliacji, a także mniej chętnie opierały swoje działania na szeroko pojętym podejściu multilateralnym związanym z wielostronnymi zobowiązaniami międzynarodowymi.

Regulacje w kwestiach społecznych stanowią fundamentalny element sposobu działania rynku. Zmiana krajowych systemów ochrony zdrowia czy przepisów dotyczących bezpieczeństwa socjalnego jest odbierana przez społeczeństwo jako działanie wysoce ryzykowne. Dlatego spekulacje na temat obniżenia standardów w kwestiach społecznych budzą ostry sprzeciw w państwach europejskich. Nie zawsze zyski ekonomiczne można przedłożyć nad dobro i korzyści społeczne. Traktowanie przez rząd amerykański rozbudowanych regulacji w sferze socjalnej jako barier pozataryfowych jest więc nie do pogodzenia z podejściem dominującym w Europie¹⁹. Oznacza to, że eliminacja barier pozataryfowych w imię osiągnięcia wyższych wskaźników gospodarczych może być nie do zaakceptowania przez społeczeństwa UE. Przedstawiciele NGOs postulują zatem całkowite wyłączenie kwestii ochrony zdrowia i świadczenia usług socjalnych z harmonogramu negocjacji²⁰. Za przykład rozbieżności w tej dziedzinie może służyć negatywne podejście Europejczyków do kwestii żywności genetycznie modyfikowanej (*genetically modified organisms*, GMO) i jej wpływu na

¹⁷ E. Kaliszuk, op.cit.

¹⁸ R. Kuźniar, *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, w: E. Halizak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002, s. 30.

¹⁹ F. Bohlenberger, *TTIP: Reward Worth the Risk?*, <http://www.atlantic-community.org/ttip> (data dostępu: 22.10.2014); M. Myant, *TTIP: Exaggerated Benefits and Shaky Estimations*, <http://www.atlantic-community.org/ttip> (data dostępu: 24.10.2014); Editorial Team, *TTIP and the Economy: It's all About the Non-Tariff Barriers*, <http://www.atlantic-community.org/ttip> (data dostępu: 3.11.2014).

²⁰ *Enforceable social...*, op.cit.

zdrowie i bezpieczeństwo ludzi, zwierząt i ekosystemów. Opinia publiczna w Stanach Zjednoczonych nie jest w takim stopniu jak w Europie przeciwna żywności GMO, zaś ocena wpływu tego rodzaju produktów na zdrowie i bezpieczeństwo odbywa się na podstawie kryteriów odmiennych od europejskich.

Zagadnienia związane z ochroną zdrowia, życia, bezpieczeństwa żywnościowego i środowiska naturalnego mogą być przedmiotem negocjacji w ramach podobszaru poświęconego środkom sanitarnym i fitosanitarnym (*sanitary and phytosanitary measures*, SPS), chociaż do końca nie wiadomo, w jakim zakresie i wymiarze. Problem SPS zajmuje w negocjacjach dwustronnych TTIP ważne miejsce. UE proponuje przyjmując szeroką interpretację sposobu ustalania wspólnych reguł. Jej zalecenia opierają się przede wszystkim na dyrektywach Rady UE (Council Doc. 4976/95), a także na Porozumieniu WTO w sprawie SPS oraz dwustronnym porozumieniu weterynaryjnym UE–USA²¹. Zgodnie z tym podejściem konstrukcja przepisów sanitarnych i fitosanitarnych w ramach TTIP powinna być wynikiem dowodów naukowych i międzynarodowych standardów lub naukowej oceny ryzyka wynikającego ze stosowania określonych standardów. Jednocześnie strona unijna zastrzega sobie prawo do oceny tego ryzyka zgodnie z własnym poziomem ochrony i standardów bezpieczeństwa szczególnie w przypadku, gdy stosowane dowody naukowe są niewystarczające. Tak szerokie podejście do sprawy ustalania przepisów SPS oznacza, że UE i USA mają całkowicie odmienne stanowisko w tej dziedzinie. Podczas gdy USA opierają swoje działania na naukowej ocenie ryzyka²², to Europejczycy zwracają szczególną uwagę na prawo do własnego systemu oceny i zarządzania ryzykiem zgodnego z poziomem ochrony i standardami bezpieczeństwa. Problemem w tych negocjacjach jest między innymi fakt, że strona unijna usiłuje uwzględnić w nich wyrażane przez opinię publiczną obawy, które nie znajdują pełnego potwierdzenia ani w dowodach naukowych, ani ekonomicznej analizie kosztów i korzyści (*cost-benefit analysis*).

Najlepszym przykładem pokazującym odmienne podejście do kwestii stosowania standardów SPS przez UE i USA są spory handlowe rozpatrywane w ramach mechanizmu WTO. W szczególności chodzi o spór dotyczący importu i obrotu produktami biotechnologicznymi – tzw. organizmami genetycznie modyfikowanymi (WTO DS291) oraz o sprawę stosowania hormonów wzrostu w mięsie wołowym (WTO DS26). W obu przypadkach ważną rolę odegrała opinia publiczna, a w szczególności liczne europejskie organizacje konsumenckie, które od lat prowadziły kampanie przeciwko żywności genetycznie modyfikowanej, a spór w WTO jedynie zaostrzył falę krytyki wobec GMO w całej Europie²³. Jednym z powodów takiego stanowiska były doświadczenia związane z chorobą BSE w Europie, a także sprawa etyki w zakresie manipulacji genami oraz efekt socjoekonomiczny. Ten ostatni czynnik wiązał się

²¹ *Directives for...*, op.cit., s. 12.

²² *U.S. Objectives...*, op.cit.

²³ N. Perdakis, *EU–US Trade in Genetically Modified Goods: A Trade Dispute in the Making*, w: N. Perdakis, R. Read (red.), *The WTO and the Regulation of International Trade. Recent Trade Disputes between the European Union and the United States*, Cheltenham 2005, s. 217.

z dominacją wielonarodowych korporacji produkujących GMO, co miało niekorzystny wpływ na małych i tradycyjnych farmerów²⁴.

Stany Zjednoczone zarzuciły UE w postępowaniu WTO uchylenie się od stosowania regulacji zawartych w Porozumieniu SPS. Wprowadzenie przez Europejczyków wysokich standardów ochrony zdrowia nie zostało, zdaniem Amerykanów, poparte wystarczającymi dowodami naukowymi o istnieniu ryzyka dla zdrowia. Regulacje UE uznane zostały za ukrytą formę ochrony własnego rynku i dodatkową barierę ograniczającą handel międzynarodowy. USA bowiem podejrzewały, że faktycznym motywem działania Europejczyków była ochrona wspólnego rynku w celu nadgonienia przez firmy europejskie opóźnień w sektorze biotechnologicznym i podniesienie ich zdolności konkurencyjnej wobec USA²⁵. Z kolei UE starała się przekonać, że jej system regulacyjny nie traktował bardziej restrykcyjnie podmiotów zagranicznych niż krajowych²⁶.

Doświadczenia z przebiegu sporów w ramach WTO i niekorzystne dla UE ich rozstrzygnięcie uzasadniają obawy Europejczyków o kształt przyszłych uregulowań w TTIP. Jak dotąd, UE nie udało się udowodnić przed organami WTO, że Porozumienie SPS dawało każdemu państwu prawo do ustalenia odpowiedniego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów (tzw. standard zero tolerancji dla stosowania hormonów)²⁷, zaś powołanie się na zasadę zapobiegawczości (*precautionary principle*) w ramach Porozumienia SPS nie mogło stanowić uzasadnienia dla pominięcia przepisu odnoszącego się do oceny ryzyka. W konsekwencji regulacje UE w kwestii zakazu importu produktów GMO uznane zostały za sprzeczne z zobowiązaniami WTO, a główny zarzut wobec tych regulacji dotyczył braku oceny ryzyka dla konsumentów na podstawie wiarygodnych dowodów naukowych²⁸.

²⁴ Zwolennicy wykorzystania żywności genetycznie modyfikowanej utrzymują, że może ona przynieść wymierne korzyści dla producentów i konsumentów. Postęp naukowy w dziedzinie inżynierii genetycznej przyczyni się, ich zdaniem, do tzw. zielonej rewolucji, szczególnie korzystnej dla krajów borykających się z szybkim przyrostem ludności a mniejszymi możliwościami zaopatrzenia w żywność. Z kolei przeciwnicy użycia GMO formułują obawy związane z bezpieczeństwem żywnościowym, szkodliwym wpływem na środowisko naturalne, a także efektem rozwarstwienia socjoekonomicznego. M.A. Pollack, G.C. Shaffer, *The Challenge of Reconciling Regulatory Differences: Food Safety and GMOs in the Transatlantic Relationship*, w: M.A. Pollack, G.C. Shaffer (red.), *Transatlantic Governance in the Global Economy*, Oxford 2001, s. 162–163.

²⁵ N. Perdikis, op.cit., s. 216–217.

²⁶ Nowe regulacje UE dotyczące produkcji biotechnologicznej dotknęły również wiele firm europejskich, czego skutkiem było przeniesienie ich oddziałów zajmujących się badaniami i rozwojem poza obszar UE. W.A. Kerr, *International Trade in Transgenic Food Products: A New Focus for Agricultural Disputes*, „The World Economy” 1999, t. 22, nr 2, s. 245–257; N. Perdikis, op.cit., s. 217.

²⁷ W.A. Kerr, J.E. Hobbs, *Consumers, Cows, and Carousels: Why the Dispute over Beef Hormones is Far More Important than its Commercial Value*, w: N. Perdikis, N.R. Read (red.), *The WTO and the Regulation of International Trade: Recent Trade Disputes Between the European Union and the United States*, Cheltenham 2005, s. 200.

²⁸ *WTO Dispute Settlement (DS26), European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, http://www.wto.org/English/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm (data dostępu: 5.01.2015).

Obawy wśród Amerykanów wywołuje z kolei europejski system oznaczeń pochodzenia geograficznego produktów rolnych (*protected geographical indication*, PGI), który ma na celu ochronę nazw, sposobu produkcji, miejsca i tradycji wytwarzania ściśle określonych produktów w UE. Sprawa ta jest dosyć skomplikowana, bo dotyczy po pierwsze obrotu towarami rolno-spożywczymi, który należy do najbardziej wrażliwych obszarów wzajemnej wymiany UE–USA, a po drugie wchodzi w zakres regulacji odnoszących się do ochrony praw własności intelektualnej, która jest dla Amerykanów sprawą priorytetową. Praktycznie w każdej umowie handlowej i inwestycyjnej, do której przystępują Amerykanie, przyjęte jest, że sprawa ochrony praw własności intelektualnej zajmuje ważne miejsce. W przypadku negocjacji w sprawie TTIP przedstawiciele UE wystąpili z propozycją włączenia kwestii PGI do rozdziału poświęconego sprawom własności intelektualnej²⁹.

Dla Amerykanów europejski system ochrony regionalnych i tradycyjnych produktów rolnych i środków spożywanych PGI jest mało zrozumiały. Traktują go przede wszystkim jako dodatkową barierę handlową, chroniącą producentów europejskich przed importem podobnych produktów z innych regionów świata. Ich zdaniem jest to środek hamujący konkurencję i możliwości zbytu amerykańskich produktów na rynku europejskim. Ponadto Amerykanie zgłaszają liczne zastrzeżenia co do składu i wartości niektórych produktów spożywczych objętych systemem PGI. Chodzi o ich potencjalny wpływ na zdrowie i życie ludzi. Przykładem są niektóre tradycyjne sery wytwarzane w Europie z niepasteryzowanego, surowego mleka krowiego, których skład jest kwestionowany przez amerykańską agencję rządową ds. żywności i leków (Food and Drug Administration, FDA)³⁰. W konsekwencji produkty tego typu nie mogą być sprzedawane na terenie USA. Innym przykładem jest ser typu parmezan wytwarzany przez rolników amerykańskich, który nie może eksportowany do UE ze względu na zastrzeżoną nazwę tradycyjnego sera parmigiano-reggiano produkowanego w północnych Włoszech. Podobnych problemów związanych z zastrzeżonymi nazwami tradycyjnie wytwarzanych produktów w UE może być wiele³¹. Dlatego Amerykanie obawiają, że włączenie przepisów PGI do umowy TTIP w obszarze ochrony praw własności intelektualnej może narazić producentów amerykańskich na straty oraz procesy sądowe.

Biorąc pod uwagę tego rodzaju doświadczenia, mało uspakajające są zapewnienia ze strony Komisji Europejskiej i administracji USA o stałym nadzorze i ocenie potencjalnych skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych wynikających

²⁹ Z. Leshin, *Should Congress Reconsider TTIP? Commentary*, http://www.rollcall.com/news/should_congress_reconsider_ttip_commentary-237284-1.html (data dostępu: 4.01.2015).

³⁰ S. Kennedy, *Foodies beware. The FDA is coming for your French cheese*, <http://edition.cnn.com/2014/09/05/politics/fda-cheese-rules/> (data dostępu: 4.01.2015).

³¹ Przykładem jest spór z 1996 r. między francuską firmą Pernod Ricard i kubańską Cubaexport a amerykańską korporacją Bacardi Martini o prawo do używania nazwy marki Havana Club. Zob. http://www.wto.org/english/news_e/news02_e/dsb_01feb02_e.htm (data dostępu: 6.01.2015).

z umowy TTIP³². Dlatego tak dużym zainteresowaniem społeczeństwa europejskiego cieszą się konsultacje publiczne i inne formy dialogu, które Komisja prowadzi ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. Dotychczas odbyło się pięć różnych rund konsultacji publicznych dotyczących bezpośrednio umowy TTIP. W 2012 r. były to wstępne konsultacje dotyczące trzech obszarów: regulacji, wzrostu i pracy oraz skutków porozumienia handlowego i gospodarczego UE-USA. Z kolei w 2014 r. konsultacje dotyczyły dwóch szczegółowych tematów: mechanizmu rozwiązywania sporów typu państwo-inwestor oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Wpływ na przebieg rokowań mogą mieć także przeprowadzone w 2014 r. serie negocjacji publicznych na temat ochrony praw własności intelektualnej w państwach trzecich oraz liberalizacji obrotu tzw. dobrami „zielonymi”³³.

Organizacje i ruchy obywatelskie, licznie biorące w nich udział, obawiają się uformowania w ramach TTIP odrębnej struktury regulacyjnej, która mogłaby tworzyć przepisy niezależnie od tradycyjnej ścieżki narodowej czy wspólnotowej. Ich zdaniem w imię uzyskania jak największej spójności regulacyjnej doszłoby do stopniowego uniezależnienia się tego rodzaju mechanizmu od rządów i narodowych procedur regulacyjnych³⁴. W konsekwencji krajowe instytucje utraciłyby podstawowe narzędzie swojego działania uznawanego za atrybut suwerenności³⁵. Rezultatem takiej zmiany byłaby sytuacja, w której sfera społeczna (ochrona zdrowia publicznego, edukacja, usługi komunalne, prawa pracownicze, konsumenckie, ochrona środowiska) podlegałaby takim samym regulacjom rynkowym, jak inne dziedziny gospodarki. Sprawa nie jest jednak przesądzona, a ostry ton wypowiedzi przedstawicieli organizacji i ruchów społecznych może świadczyć o obronie *status quo* i braku gotowości do dyskusji na temat reformy i zmianach w sferze praw i przywilejów socjalnych.

Należy także wziąć pod uwagę potencjalne korzyści dla sfery społecznej wynikające z umowy TTIP. Na przykład w dziedzinie ochrony zdrowia można oczekiwać lepszego dostępu do innowacyjnych leków, sprzętu medycznego i badań. Duże oczekiwania związane są ze wspólnym systemem identyfikacji zagrożeń w dziedzinie weterynarii, a także systemem certyfikowania i oznakowania zwierząt³⁶. W obszarze bezpieczeństwa publicznego wzajemne uzgodnienia mogą doprowadzić do przyjęcia skuteczniejszych systemów szybkiego reagowania i zarządzania ryzykiem, a w sferze

³² European Commission, *State of Play of TTIP negotiations after the 6th round*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152699.pdf (data dostępu: 26.07.2014); *U.S. Objectives...*, op.cit.

³³ European Commission: Trade, <http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm> (data dostępu: 6.11.2014).

³⁴ D. Baker, *TTIP: It is not about trade!*, „Social Europe Journal” z 13.02.2014, <http://www.social-europe.eu/2014/02/ttip/> (data dostępu: 2.11.2014).

³⁵ *EP Hearing of the regulatory dimension of TTIP*, <http://www.etuc.org/speeches/ep-hearing-regulatory-dimension-ttip#VGsPOGdpmjQ>; *TTIP: it's not about trade*, <http://www.social-europe.eu> (data dostępu: 4.11.2014).

³⁶ M. Goyens, *Why consumers should be at the heart of TTIP*, July 2014, <http://www.beuc.eu.blog> (data dostępu: 4.11.2014).

ochrony środowiska – do lepszych rozwiązań technicznych w zakresie energii odnawialnej, ochrony jakości wód i gleby, zmniejszenia emisji zanieczyszczeń itd.³⁷

Bez wątpienia społeczeństwa i pojedynczy konsumenci skorzystaliby ze współpracy w wymienionych dziedzinach, jednak interesy określonych grup mogą skutecznie hamować takie rozwiązania, które pozwoliłyby konsumentom na pełny dostęp do określonych usług.

3. Mechanizm rozwiązywania sporów typu państwo–inwestor

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych punktów negocjacji jest zamiar włączenia do przyszłej umowy mechanizmu rozwiązywania sporów typu państwo–inwestor (ISDS). Międzynarodowy arbitraż inwestycyjny to narzędzie mające na celu chronić inwestora zagranicznego przed działaniami państwa, które mogłoby wprowadzić regulacje ograniczające potencjalne zyski inwestora. W wyniku akceptacji procedury ISDS przez obie strony, a więc inwestora i państwo, inwestor ma prawo dochodzić swoich roszczeń przed międzynarodowym trybunałem rozstrzygania sporów inwestycyjnych, który z definicji jest instytucją prywatną i niezależną od państw.

Największymi przeciwnikami opisanego rozwiązania są organizacje pozarządowe, ruchy społeczne oraz europejskie partie lewicowe i zielonych. Chociaż spory w ramach procedury ISDS mogą dotyczyć wszystkich sektorów gospodarki, to jednak większość związana jest tymi aspektami polityki państwa, które obejmują przepisy z zakresu ochrony środowiska, zdrowia, funkcjonowania sądów krajowych czy systemów podatkowych. Przewiduje się, że mechanizm TTIP może stanowić poważne zagrożenie dla funkcjonowania przepisów w dziedzinie usług socjalnych i ochrony zdrowia w Europie, ponieważ amerykańscy inwestorzy wykazują szczególne zainteresowanie wykorzystaniem tego rodzaju mechanizmu do obrony swoich interesów³⁸. Istnieje więc obawa, że procedura ISDS spowoduje ograniczenie swobody stanowienia prawa w procesie demokratycznym. W szczególności w przypadku przyjęcia niekorzystnego dla korporacji przepisu, który potencjalnie narazi państwo na proces sądowy i wysokie odszkodowanie³⁹.

Decyzje sądów arbitrażowych są jedynie wiążące dla państw, które podpisały dwustronne porozumienie zawierające klauzulę o stosowaniu mechanizmu ISDS. Procedury postępowania i zasady dotyczące wykonalności wyroków zależą od rodzaju trybunału. Obecnie istnieje kilka sądów arbitrażowych do rozpatrywania spraw typu państwo–inwestor. Do najważniejszych należą Międzynarodowe Centrum Rozstrzygania Sporów Inwestycyjnych (International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID)

³⁷ Szerzej: E. Kaliszuk, op.cit.

³⁸ E. Woodford, C. Reuter, J.W. Goudriaan, *TTIP must not “wipe out” social and health rights in Europe*, „The Parliament Magazine” z 25.07.2014, <https://www.theparliamentmagazine.eu> (data dostępu: 2.11.2014).

³⁹ *Co kryje umowa o wolnym handlu UE–USA?*, „Forbes” z 23.10.2014.

w ramach grupy Banku Światowego, komisja ONZ do spraw międzynarodowego prawa handlowego (United Nation Commission on International Trade Law, UNCITRAL), a także Sztokholmska Izba Handlowa (Stockholm Chamber of Commerce, SCC), czy Międzynarodowa Izba Handlowa (International Chamber of Commerce, ICC). Dwie pierwsze instytucje arbitrażowe są najczęściej wykorzystywane w sporach ISDS, z czego trybunał ICSID należy do najkorzystniejszych z punktu widzenia inwestora.

Mechanizm ISDS jest elementem większości zawieranych umów w sprawie wzajemnego popierania i ochrony inwestycji (*bilateral investment treaty*, BIT). Klauzule o jego stosowaniu wprowadzają do swoich umów nie tylko Amerykanie, ale także Europejczycy. Ponad połowa wszystkich traktatów inwestycyjnych zawartych przez państwa członkowskie UE ma przepisy o stosowaniu mechanizmu ISDS, w tym także są to porozumienia między samymi państwami OECD⁴⁰. Niemniej inwestorzy amerykańscy najczęściej korzystają z tego mechanizmu. Amerykanie odpowiadają za 127 pozwów, tuż za nimi znajduje się Holandia z ogólną liczbą ponad 60 spraw. Łącznie państwa członkowskie UE (głównie z Europy Zachodniej) wniosły do końca 2013 r. ponad 300 pozwów⁴¹.

Powodem obaw Europejczyków wobec przyszłych zachowań przedsiębiorców z USA jest stosunkowo wysoka skuteczność ich działań prawnych. Liczba pozwów wnoszonych przez inwestorów zagranicznych przeciwko państwu amerykańskiemu jest zdecydowanie mniejsza niż w przypadku partnerów europejskich. Do 2013 r. żadna procedura sądowa przeciwko USA nie została wszczęta przez inwestora z państwa członkowskiego UE. Za to firmy z USA skarżyły państwa z UE w 9 sprawach⁴².

Komisja Europejska popiera inicjatywę ISDS i odpiera zarzuty przeciwników włączenia tego rozwiązania do porozumienia TTIP. Jednym ze sposobów zmierzenia się z falą krytyki na temat ISDS były konsultacje społeczne – z udziałem wszystkich zainteresowanych emisariuszy – które trwały od 27 marca do 13 lipca 2014 r. Do KE trafiło blisko 150 tys. uwag i komentarzy z państw członkowskich UE. Blisko 97% wszystkich wypowiedzi pochodziło z siedmiu państw: Wielkiej Brytanii (34,81%), Austrii (22,59%), Niemiec (21,76%), Francji (6,55%), Belgii (6,29%), Holandii (3,28%) i Hiszpanii (1,70%). Z Polski nadeszło 200 odpowiedzi, co stanowiło 0,13% ogólnej liczby zgłoszeń w konsultacjach⁴³. Zdecydowana większość z nich (ponad 99%) została złożona przez osoby fizyczne. Dużą część uwag przygotowano w ramach wspólnych skoordynowanych działań obywatelskich. Jeśli chodzi o instytucje, to w większości

⁴⁰ *Consultation notice*, European Commission: Trade, http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=179 (data dostępu: 2.11.2014).

⁴¹ *Investor–State Dispute Settlement: An Information Note on the United States and the European Union*, IIA Issues Note No. 2, UNCTAD, lipiec 2014, s. 8–9.

⁴² Szerzej: M. Rostowska, *Burza w szklance wody? Europejska debata o ISDS w TTIP*, „Biuletyn PISM” z 29.10.2014, nr 114 (1226), s. 1–2.

⁴³ *Online public consultation on investment protection and investor-to-state dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP)*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152693.pdf (data dostępu: 2.11.2014).

były to NGOs, w mniejszości organizacje reprezentujące przedsiębiorców, związki zawodowe, instytucje akademickie czy doradcze. Zgodnie z zapowiedzią Komisji, wszystkie komentarze zostały poddane szczegółowej analizie. Miały one posłużyć jako materiał pomocniczy w negocjacjach ze stroną amerykańską. Trudno bowiem przypuszczać, aby strona unijna, wiedząc o wszystkich zagrożeniach związanych ze stosowaniem ISDS, dopuściła do przyjęcia rozwiązań szkodzących interesom państw członkowskich UE⁴⁴.

Skąd więc wynikają obawy Europejczyków i dlaczego mechanizm ISDS może, ich zdaniem, negatywnie wpłynąć na kwestie społeczne w UE? Wyróżnić można trzy obszary, w których instrument arbitrażowy może stwarzać ryzyko dla funkcjonowania przepisów w sferze społecznej.

Po pierwsze, państwa członkowskie UE mogą obawiać się wprowadzania nowych rozwiązań legislacyjnych, które, mając wpływ na kwestie społeczne i środowiskowe, mogą być odebrane przez inwestora jako zagrożenie dla jego interesów. Na przykład bardziej restrykcyjne przepisy w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego narażają inwestora na dodatkowe koszty, a więc faktycznie zmniejszają jego potencjalne zyski.

Po drugie, w związku z możliwością przyznania przez trybunał arbitrażowy wysokich odszkodowań na rzecz inwestora, mniej zasobne państwa UE mogą być narażone na poważne koszty wynikające z konieczności zapłacenia kary. Pogląd ten wydaje się o tyle uzasadniony, że głównymi adresatami skarg są członkowie, którzy przystąpili do UE w latach 2004 i 2007.

Po trzecie, traktowanie niezależnego (prywatnego) trybunału arbitrażowego jako instancji sądowej ponad prawem wspólnotowym podważa jurysdykcję Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i regulacje prawne państw członkowskich UE. Niektórzy komentatorzy wskazują także na sprawę ograniczenia suwerenności państw członkowskich UE w sferze ustanawiania regulacji⁴⁵.

Doświadczenia państw, które przegrały sprawy przed międzynarodowym trybunałem arbitrażowym dobrze pokazują skutki działania mechanizmu ISDS⁴⁶. Najbardziej znana jest sprawa amerykańskiej firmy Philip Morris – oddział Azja przeciwko Australii. Władze tego państwa wprowadziły nowe zasady oznaczania paczek papierosów (jednolite, szare opakowania bez widocznego logo producenta), mając na

⁴⁴ *Czy międzynarodowy arbitraż inwestycyjny jest nam potrzebny w Pakcie Transatlantyckim?*, <http://komentarz24.pl/czy-miedzynarodowy-arbitraz-inwestycyjny-jest-nam-potrzebny-w-pakcie-transatlantyckim/> (data dostępu: 24.11.2013); *Wolny handel dla koncernów*, <http://www.przegląd-tygodnik.pl/pl/arttykul/wolny-handel-dla-koncernow> (data dostępu: 12.09.2014).

⁴⁵ Jest to opinia europejskich organizacji pozarządowych, takich jak: CEE Bankwatch Network, Climate Action Network Europe (CAN), Corporate Observatory Europe (CEO), European Public Health Alliance (EPHA), European Environmental Bureau (EEB), Friends of the Earth Europe (FOEE), Health and Environment Alliance (HEAL), Nature Friends International (NFI), Transport & Environment (T&E), World Wide Fund for Nature (WWF); *TTIP puts the EU's environmental and social policies on the line*, <http://www.euractiv.com/trade/ttip-puts-eus-environmental-soci-analysis-532724> (data dostępu: 2.11.2014).

⁴⁶ Szerzej: M. Świetlik, *Arbitraż według TTIP? Nie, dziękuję!*, <http://www.krytykapolityczna.pl/arttykuly/wybory-europy/20140703/swietlik-arbitraz-wedlug-ttip-nie-dziekuje> (data dostępu: 2.11.2014).

względzie ochronę zdrowia obywateli. Naraziły się jednak koncernowi tytoniowemu, który uznał działania Australii za niezgodne z zapisami dwustronnego porozumienia handlowego między Australią a Hongkongiem. Australii groziło wysokie odszkodowanie na rzecz koncernu tytoniowego. Spór nie został jeszcze ostatecznie rozstrzygnięty. Innym przykładem jest sprawa amerykańskiej firmy wydobywczej Lone Pine Resources przeciwko kanadyjskiej prowincji Quebec. Jej obywatele w powszechnym referendum w 2013 r. postanowili wprowadzić ograniczenia w zakresie wydobycia gazu i ropy naftowej metodą szczelinowania hydraulicznego (*fracking*). Uznano bowiem, że sposób ten może powodować ryzyko dla zdrowia mieszkańców i negatywnie oddziaływać na środowisko naturalne. W wyniku decyzji trybunału arbitrażowego rząd Kanady został zobowiązany za zapłacenia firmie odszkodowania w wysokości 250 mln USD. Umową wiążącą oba państwa w zakresie mechanizmu ISDS jest porozumienie NAFTA (rozdz. 11)⁴⁷.

Należy dodać, że procedury arbitrażowe typu państwo–inwestor są utajnione, co wzmaga podejrzliwość społeczeństwa i rządów państw wobec ich istoty⁴⁸. Dlatego Komisja Europejska zapowiedziała zmianę istniejącego systemu arbitrażowego na bardziej otwarty i transparentny. Propozycję tę można uznać za reakcję na falę krytyki opinii publicznej w UE pod adresem ISDS. Prawdopodobnie Komisja była zaskoczona tak dużym zainteresowaniem i udziałem obywateli UE oraz NGOs w konsultacjach społecznych. W konsekwencji stanowisko Komisji wobec ISDS stało się mniej restrykcyjne i w większym stopniu uwarunkowane indywidualną sytuacją każdej strony. Za podstawową zasadę uczestnictwa w ISDS uznała prawo każdej strony do ustanawiania własnych regulacji w celu realizowania narodowych celów polityki publicznej⁴⁹. UE zastrzegła sobie prawo do obrony interesu publicznego w sposób, który nie dyskryminowałby drugiej strony.

Ponadto pojawiła się alternatywa wobec mechanizmu ISDS popierana m.in. przez członków Parlamentu Europejskiego należących do ugrupowań lewicowych i zielonych, a także NGOs. Jest nią mechanizm rozwiązywania sporów typu państwo–państwo (*state to state dispute mechanism, SSDM*), gdzie sprawy dotyczące

⁴⁷ USA i państwa Europy Zachodniej zajmują czołowe miejsce w zakresie wykorzystania mechanizmu ISDS. Razem odpowiadają za 75% wszystkich roszczeń złożonych w ramach tej procedury. Inwestorzy z państw członkowskich UE: Wielkiej Brytanii, Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii, to główni skarżący spośród wszystkich państw unijnych. Jeśli chodzi o całkowitą liczbę spraw typu państwo–inwestor, to do końca 2013 r. przeciwko USA złożonych zostało 16 spraw, a państwa członkowskie UE oskarżone były w 117 przypadkach. Przeciwko USA występowały przede wszystkim firmy z Kanady (15 spraw) i Meksyku (1 sprawa). Z kolei w UE większość spraw dotyczyła roszczeń wewnątrzunijnych, pozostałe to oskarżenia ze strony USA (9 spraw), Szwajcarii, Federacji Rosyjskiej (każdy po 3 sprawy), Kanady, Indii, Turcji (każdy po 2 sprawy). Państwa UE, do których w zdecydowanej większości kierowane są skargi to Republika Czeska, Polska, Węgry, Słowacja i Rumunia. Zob. *Investor-State...*, op.cit., s. 6.

⁴⁸ Czternaście krajów UE opowiedziało się za wyłączeniem z umowy handlowej UE–USA kontrowersyjnej części dotyczącej rozwiązywania sporów na linii inwestor–państwo, „Forbes” z 23.10.2014, za: „Financial Times” z 22.10.2014.

⁴⁹ *Consultation notice...*, op.cit.

roszczeń inwestorów są rozpatrywane przez istniejące trybunały międzynarodowe do praw rozstrzygania sporów między państwami⁵⁰. Przykładem tego rodzaju trybunału jest system rozstrzygania sporów WTO z tym, że zakres przedmiotowy wnoszonych przez państwa członkowskie skarg dotyczy wyłącznie obszarów znajdujących się w kompetencji tej organizacji⁵¹.

4. Przepływ osób

Już zapowiedzi rozpoczęcia negocjacji na temat transatlantyckiej umowy o wolnym handlu dawały nadzieję na włączenie w jej ramy regulacji dotyczących liberalizacji przepływu osób fizycznych. Najbardziej zainteresowane tę kwestią od początku pozostają niektóre państwa z Europy Środkowej, w tym Polska, Rumunia i Bułgaria, a także Cypr. Szansa na przyjęcie stosownych przepisów jest duża, chociaż ich skala i zakres mogą być mocno ograniczone. Wskazują na to rozmowy z parterami amerykańskimi na temat zniesienia systemu wizowego dla wszystkich obywateli UE, które toczą się przy okazji właściwych negocjacji nad TTIP. Nowe regulacje niekoniecznie byłyby jednak integralną częścią porozumienia TTIP, ale mogłyby zostać przyjęte równocześnie z jej zapisami. Informacje takie pochodzą z polskiego ministerstwa gospodarki, które powołuje się na rozmowy w ramach nieformalnej rady ds. handlu z udziałem komisarza UE Karelá de Guchta⁵². Niestety żadne oficjalne źródło ze strony UE i USA tego nie potwierdza takiej wersji. Optymistyczne podejście polskiej administracji może wynikać po pierwsze ze zbyt szybkiej oceny propozycji negocjacyjnej UE bądź USA, a po drugie – z zamiaru zbudowania pozytywnego klimatu wokół porozumienia i w konsekwencji jego zaakceptowania przez Polskę.

W traktacie o funkcjonowaniu UE występuje zapis o swobodzie przepływu pracowników wewnątrz Unii (art. 45): „swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami Państw Członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy”⁵³. W odniesieniu do obywateli państw trzecich UE stoi na stanowisku wypracowania wspólnego i zrównoważonego podejścia do migracji legalnej oraz zwalczania nielegalnej imigracji. Po pierwsze celem jest ustanowienie efektywnego mechanizmu zarządzającego przepływami migracyjnymi w odniesieniu do osób legalnie przebywających w UE, a po drugie jest to konieczność usprawnienia wspólnych działań zwalczających nielegalną imigrację, m.in. przez ściślejszą współpracę z innymi

⁵⁰ *S&Ds want the investor-state dispute mechanism out of the EU–US trade and investment agreement (TTIP)*, <http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sds-want-investor-state-dispute-mechanism-out-eu-us-trade-and-investment-agreement-ttip> (data dostępu: 5.11.2014); *Enforcable social...*, op.cit.

⁵¹ Szerzej: M. Grącik-Zajaczkowski, *Spory handlowe Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych w ramach WTO*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 2 (XI), s. 59–76.

⁵² *Umowa handlowa UE–USA zniesie wize dla Polaków?*, „Forbes” z 20.03.2014.

⁵³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U. 2004.90.864/2, art. 45).

państwami⁵⁴. Z kolei w Stanach Zjednoczonych kwestie związane z przepływem osób uregulowane są w kilku dokumentach prawnych. Podstawowym aktem jest ustawa na temat imigracji i narodowości z 1952 r. (The Immigration and Nationality Act, INA), która należy do zbioru podstawowych aktów prawnych USA. Generalne zasady dotyczące postępowania odnośnie do cudzoziemców i ich narodowości znajdują się w kodeksie prawa federalnego (*code of federal regulation*) w tytule 8 „Aliens and Nationality”. Ponadto stosowne regulacje występują w rejestrach federalnych i decyzjach administracyjnych⁵⁵.

Regulacje w sprawie przepływu osób mogą być znacznie skromniejsze niż polityczne deklaracje i społeczne oczekiwania. Tak wynika z treści tekstu, który jest nieformalnym projektem przyszłego porozumienia UE–USA⁵⁶. Wspólne przepisy w tej dziedzinie mogą dotyczyć wyłącznie kwestii niezbędnych do realizacji podstawowych celów porozumienia TTIP, a więc liberalizacji przepływu inwestycji i usług. Obie strony wprawdzie zgadzają się, że swobodny przepływ osób jest jednym z najważniejszych instrumentów służących ożywieniu gospodarki i zwiększeniu zatrudnienia, jednak sprawa otwarcia swojego rynku pracy jest bardzo trudna. Po obu stronach Atlantyku występuje bowiem poważny opór rządów i społeczeństw przed usuwaniem istniejących ograniczeń i barier służących ochronie własnego rynku pracy. U podstaw takiego podejścia leżą trudności związane z oddzieleniem tymczasowego pobytu osób fizycznych świadczących usługi za granicą od stałej migracji zarobkowej.

Zgodnie z nieoficjalnym projektem tekstu przyszłego porozumienia zasadom wolnego przepływu osób w ramach TTIP mogą podlegać wyłącznie osoby, których obowiązki zawodowe będą wymagały czasowej obecności w kraju partnera. Będzie to personel zarządzający wyższego szczebla i wyspecjalizowani pracownicy przedsiębiorstw czasowo oddelegowani do pracy za granicą. Oznacza to, że poza wymienionymi przypadkami inne formy czasowego przemieszczania się osób nie zostaną wprowadzone bez spełnienia ściśle określonych wymogów wizowych. Według zapisów wspomnianego dokumentu swobodny przepływ osób ma dotyczyć tzw. transferów wewnątrzcorporacyjnych (*intra-corporate transferees*), a więc pracowników przenoszonych w ramach jednego przedsiębiorstwa działającego po obu stronach Atlantyku⁵⁷.

W tekście projektu wymienia się szczegółowo rodzaje funkcji i zawodów uprawnionych do korzystania z prawa swobodnego przemieszczania się i pracy. Przywilej ten dotyczy: menadżerów, absolwentów odbywających staż, sprzedawców biznesowych zaangażowanych w negocjowanie umów kupna–sprzedaży, usługodawców

⁵⁴ Podstawą prawną dla działań UE w dziedzinie polityki imigracyjnej są: art. 79 i 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.Urz. UE C115 z 9.03.2008, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html (data dostępu: 2.01.2015).

⁵⁵ US Citizenship and Immigration Services: Laws, <http://www.uscis.gov/laws> (data dostępu: 2.01.2015).

⁵⁶ *EU draft text intended as a basis for discussion*, rozdz. IV: *Temporary presence of natural persons for business purposes*, art. 24–28, <http://keionline.org/sites/default/files/eu-kommission-position-in-den.pdf> (data dostępu: 2.01.2015).

⁵⁷ Ibidem.

kontraktowych i przedstawicieli wolnych zawodów, którzy samozatrudniają się i bezpośrednio zawierają umowę z nabywcą ich usług (art. 24)⁵⁸. Dla każdego z wymienionych stanowisk i funkcji przewiduje się ściśle określony czas pobytu w kraju partnera (art. 25). Wspólnym elementem jest wysoko wykształcona kadra pracowników (art. 25–28). Ograniczenia mogą być utrzymane wobec osób pracujących poza korporacjami lub niewykonujących wolnego zawodu. To pokazuje, jak trudną sprawą jest liberalizacja przepływu osób nawet między partnerami reprezentującymi wysoki poziom rozwoju.

Punktem odniesienia dla dwustronnych negocjacji UE i USA może być Układ ogólny w sprawie handlu usługami (General Agreement on Trade in Services, GATS), stanowiący część składową systemu WTO. W tekście projektu TTIP na temat przepływu osób fizycznych wyraźnie widać wpływ regulacji GATS. Dlatego pewne rozwiązania co do ogólnej zasady są w obu dokumentach bardzo podobne. Trudno jest jednak ocenić przyszłe ramy porozumienia TTIP ze względu na niekompletność i utajnienie negocjacji w tej dziedzinie. Warto jednak w tym kontekście zwrócić uwagę na zasady uregulowania świadczenia usług i przepływu osób fizycznych w ramach GATS.

Ze względu na problemy z przyjęciem ujednoliconej definicji usług w porozumieniu GATS określono cztery sposoby, w jakich dochodzi do międzynarodowego handlu usługami. Zgodnie z art. I ust. 2 GATS „handel usługami” jest zdefiniowany jako świadczenie usług, które może być dostarczone do usługobiorcy na cztery sposoby:

- pierwszy z nich jest bardzo zbliżony do obrotu dobrami materialnymi i ma charakter sprzedaży transgranicznej (*cross-border trade*);
- drugi oznacza konsumowanie usługi za granicą (*consumption abroad*), a więc usługa nie przekracza granicy, a czyni to jedynie konsument;
- trzeci sposób polega na dostarczaniu usługi przez firmę usługową (*commercial presence*); w praktyce oznacza to dokonywanie inwestycji za granicą przez tworzenie oddziału, filii lub biura przedsiębiorstwa;
- czwarty typ to świadczenie usługi przez obecność osoby fizycznej na terytorium innego kraju członkowskiego; w tym przypadku obecność osób fizycznych i bezpośredni kontakt z klientem są konieczne, ponieważ usługa musi być świadczona na miejscu (*presence of natural persons providing services*)⁵⁹.

Z punktu widzenia niniejszego tematu najbardziej interesujący jest czwarty sposób, czyli obecność zagranicznych osób fizycznych na terytorium innego kraju (tzw. Mode 4). UE i USA podjęły się uregulowania tej kwestii w stosunkach dwustronnych, dodatkowo rozszerzając ją na działania inwestycyjne. Sposób 4. dotyczący przepływu osób fizycznych świadczących usługi obwarowany jest licznymi barierami, do których najczęściej należą formalności administracyjne w postaci wiz lub pozwoleń na pracę.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ J. Pietras, *Wyniki Rundy Urugwajskiej w sferze usług*, w: J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Polska w WTO*, Warszawa 2002, s. 289.

Branże, gdzie formuła ta jest sama w sobie najważniejszym sposobem świadczenia usług, to służba zdrowia, usługi budowlane czy informatyczne. Kontrowersje związane z obowiązywaniem przepisów dotyczących czasowej mobilności osób fizycznych doprowadziły do przyjęcia bardziej precyzyjnych zapisów w formie załącznika w sprawie przemieszczania się osób fizycznych, świadczących usługi zgodnie z Układem GATS. W ust. 2 tego załącznika zapisano, że „Układu nie stosuje się do środków odnoszących się do osób fizycznych, poszukujących dostępu do rynku pracy członka, jak również do środków dotyczących obywatelstwa, stałego pobytu czy też stałego zatrudnienia”⁶⁰. Wyłączone zostały więc osoby, które wyemigrowały na stałe, a zatem usługodawcy szukający dostępu do lokalnego rynku pracy.

Regulacje GATS dotyczące przepływu osób fizycznych w ramach 4. sposobu mają ograniczony zakres. Po pierwsze analiza ofert usługowych złożonych w ramach negocjacji GATS pozwala na wyszczególnienie tylko niektórych kategorii osób fizycznych, które są objęte 4. sposobem świadczenia usług. Należą do nich⁶¹:

- osoby samozatrudniające się;
- osoby zatrudnione przez osoby prawne i wysyłane za granicę w celu świadczenia usługi bądź dla firmy, w której są zatrudnione, a która posiada obecność handlową na obszarze drugiego członka GATS (*intra-corporate transferees*), bądź dla konsumenta na terytorium drugiego członka GATS (*juridical contractual service suppliers*); w tym ostatnim przypadku między usługodawcą a usługobiorcą zawierany jest kontrakt.

Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której regulacje GATS odnoszą się jedynie do przepływu personelu wyższego szczebla, a więc osób o wysokich kwalifikacjach zawodowych, profesjonalistów i specjalistów z dziedziny *know-how*, a także osób podróżujących w sprawach służbowych. W załączniku w sprawie przemieszczenia się osób fizycznych stwierdza się, że przepisy GATS mają zastosowanie w stosunku do osób fizycznych będących usługodawcami lub pracowników zatrudnionych przez usługodawcę. Kontrowersje budzi druga kategoria pracowników. Może ona dotyczyć obcokrajowców zatrudnionych przez usługodawcę z własnego państwa, pracowników wysyłanych za granicę w celu świadczenia usługi oraz obcokrajowców zatrudnionych przez usługodawcę mającego status rezydenta w państwie świadczenia usług⁶².

Po drugie występują tu ograniczenia czasowe. Postanowienia GATS odnoszą się jedynie do czasowego przebywania osób fizycznych. W drodze praktyki oraz na podstawie listy szczegółowych zobowiązań wykształciła się reguła określająca

⁶⁰ World Trade Organization, *Movement of natural persons*, https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/movement_persons_e/movement_persons_e.htm (data dostępu: 2.01.2015).

⁶¹ Ministerstwo Gospodarki i Pracy, *Informacja na temat negocjacji czwartego sposobu świadczenia usług (tymczasowa obecność osób fizycznych) prowadzonych w ramach Rundy Rozwojowej Doha Światowej Organizacji Handlu (WTO)*, Warszawa 2005, s. 3.

⁶² M. Kruszcza, *Międzynarodowy handel usługami a przepływ osób fizycznych*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2006, nr 1 (12), s. 45–46.

długość takiego pobytu dla różnych kategorii pracowników. Zgoda na pięcioletni pobyt, maksymalny dopuszczalny czas świadczenia usług, dominuje wśród przepływów wewnątrz korporacyjnych. Z kolei osoby, których praca ma na celu ustanowienie przedstawicielstwa w danym kraju w postaci filii, nowego oddziału czy biura lub które biorą udział w negocjacjach handlowych, mają czas swojego pobytu ograniczony do trzech miesięcy⁶³.

Po trzecie decyzję o przemieszczeniu osoby fizycznej z jednego państwa członkowskiego na terytorium innego podejmuje usługodawca, a także określa jej cel.

Zdecydowana większość członków WTO przyjęła zobowiązania, które w 90% dotyczą jedynie personelu wysokiego szczebla. Znikoma liczba państw odniosła się do pracowników o średnich lub niskich kwalifikacjach. W praktyce przepisy w zakresie tych kategorii pracowników działają wówczas, gdy usługodawca jest w stanie utworzyć przedstawicielstwo swojej firmy za granicą, a więc świadczyć usługę za pośrednictwem własnej firmy usługowej. Jest to zatem ściśle związane sposobów 3. i 4. świadczenia usług. Przykładem są tu korporacje transnarodowe oraz ich spółki córki lub filie tworzone na terytorium państw trzecich. W tym przypadku ma miejsce przemieszczanie się pracowników wewnątrz danej firmy. Nieliczne grono państw członkowskich GATS (Australia, UE, Kanada, Indie, Norwegia, Szwajcaria) przyjęło zobowiązania dotyczące usługodawców bez utworzonej siedziby przedstawicielstwa handlowego w państwie przyjmującym zarówno w przypadku osób zatrudnionych przez firmę z siedzibą za granicą, jak i samodzielnych przedsiębiorców – usługodawców⁶⁴. W przepisach GATS dopuszcza się stosowanie przez państwa środków regulujących wjazd i pobyt osób na swoim terytorium, o ile nie ogranicza to ich działalności handlowej.

Ostateczny kształt przyszłych regulacji dotyczących przepływu osób fizycznych w ramach porozumienia TTIP nie jest znany. Trudno ocenić efekty dotychczasowych prac ze względu na utajnione rozmowy i liczne spekulacje. Najprawdopodobniej z przywileju będą mogli korzystać pracownicy korporacji transnarodowych i osoby wykonujące tzw. wolne zawody. Wówczas obywatele Polski, Bułgarii, Rumunii i Cypru, którzy spełnią wymagane kryteria, również zostaną objęci tymi przepisami. Do tej pory Polska i trzej pozostali członkowie UE znajdują się poza specjalnym programem dającym prawo przyjazdu do USA bez wizy na okres do 90 dni. Stan obecnych propozycji, jak również wyniki prowadzonych rozmów z USA, nie wskazują na zniesienie ogólnego obowiązku wizowego dla Polaków w najbliższym czasie. Wprawdzie w czerwcu 2013 r. pojawiła się pewna szansa, kiedy to Senat USA przyjął ustawę o reformie prawa imigracyjnego z pewnymi przychylnymi dla Polski poprawkami, jednak zmian tych nie zaakceptowała jeszcze Izba Reprezentantów

⁶³ Ibidem, s. 56.

⁶⁴ World Trade Organization Services, op.cit.

w amerykańskim Kongresie⁶⁵. Stąd wynika, że możliwość wyjazdu do USA nieznacznie zmieni się na korzyść Polski i pozostałych krajów znajdujących się poza programem „Visa Waiver”.

Do tej pory pracownicy korporacji amerykańskiej lub europejskiej oddelegowani do pracy w innym oddziale firmy znajdującej się w UE lub USA nie mieli większych problemów z tymczasowym pobytom i pozwoleniem na pracę. Zaleta nowych zapisów to ich szerszy zasięg i skala obowiązywania. Może być to rozwiązanie systemowe, które będzie tworzyło standardy dla innych umów dwustronnych UE i USA, a także rozwiązań proponowanych w WTO⁶⁶.

5. Zakończenie

Kwestie społeczne zajmują w debacie nad temat porozumienia TTIP szczególne miejsce. Z jednej strony opinia publiczna obawia się, że jej dobro i interesy mogą być zagrożone, z drugiej – wysocy rangą urzędnicy i negocjatorzy zapewniają o zachowaniu dotychczasowych regulacji i prawie każdej strony do ustanawiania własnych przepisów dotyczących ochrony konsumentów, środowiska naturalnego, standardów zdrowia i bezpieczeństwa⁶⁷. Odmienne od rządowego stanowisko opinii publicznej jest w dużej mierze wynikiem braku informacji na temat szczegółowych tematów rokowań i ich przebiegu. Budzi to niepewność i podejrzenia wobec Komisji Europejskiej i administracji USA o sprzyjanie interesom dużego biznesu, w tym przede wszystkim korporacjom transnarodowym. Zdecydowany sprzeciw wywołuje koncepcja traktowania odmiennych regulacji i standardów w UE i USA jako barier pozataryfowych, które należy wyeliminować lub obniżyć. Przedstawiciele licznych organizacji pozarządowych, ruchów obywatelskich czy partii politycznych (partie

⁶⁵ Zmiana miała dotyczyć podniesienia poziomu z obecnych 3 do 10% limitów odrzuconych wniosków o przyznanie wizy. Pułapu tego nie może przekraczać państwo ubiegające się o włączenie do programu ruchu bezwizowego. Wprawdzie USA w 2008 r. tymczasowo złagodziły kryteria kwalifikujące z 3 do 10%, to jednak wówczas proces odmów w Polsce wynosił 25%. Natomiast skorzystały z tej chwilowej zmiany: Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Malta i Korea Płd. Obecnie ponownie obowiązuje pułap 3% mimo znacznej poprawy sytuacji Polski. Według Departamentu Stanu w 2009 r. odsetek odmów kształtował się na poziomie 9,8%, w 2011 r. było to 10,2%, a w 2012 r. – 9,3%. Zgodnie z najnowszymi danymi nawet w przypadku przyjęcia ustawy o reformie prawa imigracyjnego USA i pułapie 10% Polska nie jest w stanie spełnić tych kryteriów. W 2013 r. odsetek odmów dla Polaków ubiegających się o wize turystyczne do USA wyniósł 10,8%. Zob. wPolityce.pl, *Na zniesienie wiz do USA obecnie nie ma szans*, <http://wpolityce.pl/polityka/189902-na-zniesienie-wiz-do-usa-obecnie-nie-ma-szans>, (data dostępu: 3.05.2014); *Umowa handlowa UE–USA zniesie wize dla Polaków?*, „Forbes” z 20.03.2014.

⁶⁶ Szerzej: M. Grącik-Zajaczkowski, *Przeptyły osób fizycznych w ramach WTO*, w: J. Osiński (red.), *Współczesne problemy demograficzne: rzeczywistość i mity. Ujęcie krajowe, regionalne i globalne*, Warszawa 2011, s. 401–414.

⁶⁷ Office of the United States Trade Representative, *Opening Remarks by U.S. and EU Chief Negotiators for TTIP Round Seven Press Conference*, <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/speeches/2014/October/Opening-Remarks-by-US-and-EU-Chief-Negotiators-for-TTIP-Round-Seven-Press-Conference> (data dostępu: 6.11.2014).

lewicowe, zieloni) obawiają się, że w wyniku metody harmonizacji lub wzajemnego uznania przepisów może nastąpić przejście niższych standardów partnera w sferze ochrony środowiska czy opieki socjalnej.

Z punktu widzenia praw i przywilejów społecznych, a także rozwoju nowych miejsc pracy ważne znaczenie ma także kwestia swobodnego przepływu osób fizycznych między UE a USA. W porozumieniu TTIP proponuje się, aby stosowne regulacje obejmowały przede wszystkim przepływ pracowników w ramach korporacji transnarodowych, a także osoby wykonujące tzw. wolne zawody. W nieoficjalnym projekcie umowy wymienia się szczegółowe kryteria, które osoby te powinny spełniać. Dotyczą one wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, a także ograniczeń czasowych na pobyt pracownika za granicą. Zapisy będą korzystne dla osób dobrze wykształconych, z wysokimi kwalifikacjami zawodowymi.

Istnieje duże prawdopodobieństwo, że z przywileju będą mogli korzystać także obywatele z krajów członkowskich UE, takich jak Polska, Bułgaria, Rumunia oraz Cypr, którzy pozostają poza programem wizowym USA „Visa Waiver”. Oczekiwania Polski i pozostałych krajów są jednak o wiele większe. Chodzi o możliwość swobodnego podróżowania do USA na takiej samej zasadzie, jak czynią to obywatele z innych państw UE. Zmiany istniejących przepisów są możliwe, ale musi temu towarzyszyć sprzyjający klimat polityczny i poparcie opinii publicznej. Swobodny przepływ osób bowiem wiąże się ściśle z problemem stałej migracji zarobkowej i ruchów migracyjnych. Trudno tymczasem ocenić stan rozmów w tej kwestii. Z oficjalnego przekazu można wnioskować, że rozdział dotyczący przepływu osób nie został jeszcze zamknięty. Oznacza to, że różne scenariusze rozwoju sytuacji są możliwe, włącznie z szeroką liberalizacją zasad przepływu pracowników.

Z kolei mechanizm arbitrażowy między państwem a inwestorem (ISDS) może być główną przeszkodą na drodze do podpisania porozumienia transatlantyckiego. Po latach obowiązywania tego systemu okazało się, że może on prowadzić do nadużyć i stanowić dobrą okazję dla systematycznie wzmacniających swą pozycję korporacji transnarodowych do pozywania państw za niekorzystne dla nich uregulowania. W rezultacie ISDS stał się symbolem uprzywilejowanej pozycji koncernów kosztem przedsiębiorstw krajowych, a zwłaszcza przedsiębiorstw publicznych. Nie dziwi więc, że mechanizm ISDS budzi ogólny sprzeciw, szczególnie wśród europejskich organizacji obywatelskich.

Social Issues in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Negotiations

The article titled *Social Issues in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Negotiations* discusses selected issues that are subject to bilateral negotiations from the angle of the interests of citizens and consumers in the European Union and the United States. The main emphasis was placed on regulatory differences in the social sphere between the European and American markets, which concern, for instance, security and health protection standards, worker rights, as well as standards for environmental protection and movement of people.

Furthermore, the article broadly discusses the problem of the arbitration mechanism between states and investors (ISDS), which gives rise to considerable controversy during the negotiations, especially on the part of the opponents of TTIP. Those opponents believe that this instrument could constitute a threat to the functioning of European rules on social services and health protection because American investors show particular interest in taking advantage of these procedures to protect their interests in these areas. There is concern that including ISDS in TTIP will in fact limit EU's sovereignty in adopting higher standards of health and environmental protection or worker rights.

The last of the issues presented in the text is free movement of natural persons between the EU and the US markets. This problem concerns especially some EU Member States, such as Poland, Bulgaria, Romania, and Cyprus, which remain outside the US Visa Waiver programme. TTIP proposes that the applicable regulations should govern primarily the movement of workers within transnational corporations and liberal professions.

As a matter of fact, social issues could be decisive for the outcome of the negotiations. The sense of threat and the vision of the lack of protection of social privileges and rights could effectively halt the process of accepting the agreement both in the EU Member States and in the United States.

Keywords: European Union, United States, regulations, liberalisation, non-tariff barriers, ISDS, movement of people