

К. Є. Рашевська

аспірантка

Інституту міжнародних відносин

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

УГОДА ПРО ВІЛЬНУ ТОРГІВЛЮ МІЖ КАНАДОЮ ТА КОЛУМБІЄЮ: ОРИГІНАЛЬНИЙ ПІДХІД ДЛЯ ПОЗИТИВНОГО ВПЛИВУ НА СИСТЕМУ ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті досліджено практику укладення «парасолькових» зовнішньоторговельних угод, які містять кілька окремих, але взаємопов'язаних міжнародних договорів, зокрема тих, що стосуються впливу торгівлі на розвиток системи прав людини. Дослідження підтверджує гіпотезу про те, що нині зовнішньоторговельні угоди є так званими експериментальними лабораторіями, які дозволяють на регіональному або двосторонньому рівні розробити та імплементувати положення, що виходять за межі базового пакету норм СОТ, зокрема щодо захисту прав людини. Автором розглянуто Угоду про вільну торгівлю між Канадою та Колумбією від 7 червня 2007 року як приклад кількеступеневого процесу торговельних переговорів і пошуку консенсусу у таких чутливих для економіки сферах: захист прав працівників і вразливих категорій осіб (жінки, діти), дотримання положень міжнародного гуманітарного права, забезпечення здійснення права на розвиток, дотримання стандартів охорони навколишнього середовища тощо. У статті проаналізовано Угоду про щорічні звіти про права людини і вільну торгівлю, укладену з метою максимально збільшити позитивні наслідки від реалізації торговельних ініціатив Канади і Колумбії, а також зменшити їхній потенційний негативний вплив у правозахисній сфері.

Автором зазначено, що аналіз впливу на систему прав людини, попри всі вади його проведення у перші роки після укладення Угоди про щорічні звіти і прогалини у методологічній базі, разом із клаузулою про права людини у тексті зовнішньоторговельної угоди між Канадою та Колумбією є одним із найефективніших інструментів заохочення прав людини і збалансування економічних вигод із потребами сталого розвитку, навіть у пост-конфліктних середовищах.

Окрему увагу у статті приділено національній практиці укладення торговельних договорів і здійснення аналізу їх впливу на права людини, зокрема у контексті чинної Угоди про вільну торгівлю з Канадою від 11 липня 2016 року. Враховуючи відсутність належної правової та інституційної бази у цій сфері, було зроблено відповідні рекомендації щодо адаптації канадсько-колумбійського підходу та розгляду можливості доповнити наявну двосторонню договірну базу окремою угодою у сфері аналізу впливу торговельних відносин на права людини.

Ключові слова: права людини, зовнішньоторговельна угода, аналіз впливу на систему прав людини, ККОФТА, Омбудсмен із питань відповідального підприємництва, корінні народи.

Постановка проблеми. 21 листопада 2008 року після п'яти раундів переговорів між Канадою та Колумбією було укладено Угоду про вільну торгівлю (далі – ККОФТА) та два паралельні до неї міжнародні договори: про працю та про навколишнє середовище. Згодом, 27 червня 2010 року держави також підписали Угоду про щорічні звіти про права людини і вільну торгівлю, яка хоча і є самостійною, але прямо пов'язана із ККОФТА. Цей пакет домовленостей набув чинності у серпні

2011 року [1]. Окрема «парасолькова» зовнішньоторговельна угода (далі – ЗТУ), яка об'єднує низку додаткових договорів, дотичних до сфери прав людини, є досить оригінальною практикою, що має як переваги, так і недоліки. Такий феномен у сфері міжнародних договірних відносин потребує детального наукового аналізу, який, із-поміж іншого, може закласти основу для розроблення механізму доповнення наявних ЗТУ обов'язковою клаузулою про права людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Правовий аналіз ЗТУ між Канадою і Колумбією здійснювався платформою канадських неурядових організацій «Колумбійська робоча група» [7]. Окрім того, аспекти Угоди та її імплементації, пов'язані із правами людини, постійно аналізуються урядами обох держав як виконання зобов'язань, передбачених Угодою про щорічні звіти про права людини і вільну торгівлю [8], [12]. На негативний вплив торговельної співпраці на правозахисну сферу у Колумбії указував у своїх публікаціях Стюарт Трю, старший науковий співробітник Канадського центру політичних альтернатив [9]. Водночас комплексна Угода про вільну торгівлю між Канадою та Колумбією ще не була предметом вітчизняних наукових досліджень. Відтак, **метою роботи** є характеристика положення ККОФТА і додаткових до неї угод у сфері заохочення і захисту прав людини, виявлення їхнього впливу на розвиток системи прав людини, аналіз доцільності адаптації канадсько-колумбійського підходу до укладення ЗТУ, зокрема і для української договірної практики.

Виклад основного матеріалу. Справедливо зазначити, що сама ККОФТА є досить стандартною ЗТУ, основною метою якої є лібералізація торговельних відносин між державами. На момент проведення торговельних переговорів Колумбія була п'ятим торговельним партнером Канади у Латинській Америці, а також пріоритетною країною відповідно до Стратегії залучення до Америки та Плану дій щодо глобальних ринків. Держави вже мали взаємні зобов'язання у комерційній сфері згідно із ЗТУ між Канадою та Андськими країнами (Перу, Колумбія, Еквадор, Болівія), укладеною 7 червня 2007 року¹. Однак із погляду на ресурсні потужності Колумбії, а також зважаючи на внутрішню політичну ситуацію у державі (триваючий збройний конфлікт), саме вона стала фокусом зусиль Канади у сфері міжнародного розвитку, заохочення дотримання прав людини і сталого економічного зростання, боротьби із бідністю та допомоги у врегулюванні конфлікту, що так чи інакше знайшло своє втілення у ККОФТА [2].

Преамбула ККОФТА, *inter alia*, закріплює взаємну відданість сторін цінностям і принципам демократії, наголошує на необхідності сприяти захисту прав людини та основних свобод, проголошених у Загальній декларації

прав людини, а також посилювати і забезпечувати дотримання основних прав працівників, зміцнювати співробітництво з питань праці, враховуючи відповідні міжнародні стандарти. Останнє положення знайшло відображення у Розділі 16 Угоди, в якому проголошено неможливість відступу від зобов'язань, узятих державами як членами Міжнародної організації праці (далі – МОП), та окреслено мінімум тих зобов'язань, недотримання яких може стати предметом взаємних консультацій і призупинення торговельних поступок. Це, зокрема, (а) повага до міжнародно визнаних трудових принципів і прав, які мають бути втіленими у трудовому законодавстві кожної зі Сторін; (б) заборона дерогації від національного законодавства про працю з метою стимулювання торгівлі чи притоку інвестицій; (в) ефективне виконання трудового законодавства шляхом відповідних дій уряду, справедливого судочинства, процедурних гарантій, публічного інформування та обізнаності; (г) впровадження інституційних механізмів контролю за дотриманням прав робітників, таких як Рада міністрів та національні контактні пункти, для отримання та розгляду повідомлень стосовно дотримання трудового законодавства; (д) проведення загальних і міністерських консультацій у цій сфері; (е) створення незалежних експертних комісій для проведення слухань та ухвалення рішень щодо недотримання міжнародних стандартів у сфері праці [3].

Як було зазначено вище, двосторонньому співробітництву у сфері праці присвячено також окрему додаткову угоду між Канадою та Колумбією. Водночас положення про дотримання прав людини та основоположних свобод так і залишилося декларацією у преамбулі ККОФТА, юридична сила якої може стати предметом наукових дискусій. Окрім того, ККОФТА передбачає досить широкі права інвесторів, що пов'язано з високими ризиками ведення господарської діяльності на території Колумбії, а також сприяє збереженню традиційної аграрно-промислової спеціалізації держави, за що Угоду відразу почали критикувати як таку, що матиме негативний вплив на розвиток колумбійської системи прав людини. Відповіддю на подібну критику стала ініціатива щодо укладення додаткової угоди, в якій держави зобов'язалися забезпечити регулярне проведення аналізу впливу реалізації ККОФТА на дотримання прав людини. Так з'явилася Угода про щорічні звіти про права людини і вільну торгівлю між Канадою та Колумбією, стаття 1 якої передбачає:

¹ Порівняльний аналіз положень згаданих ЗТУ виходить за межі окресленого предмету цієї наукової статті.

«Кожна Сторона подає звіт своєму національному парламенту до 15 травня року, наступного після набрання чинності Угодою про вільну торгівлю між Канадою та Республікою Колумбія, а потім щорічно. Ці звіти стосуватимуться заходів, ужитих відповідно до Угоди про вільну торгівлю між Канадою та Республікою Колумбія, щодо прав людини на територіях Канади та Республіки Колумбія.

Кожна Сторона оприлюднює свої звіти» [4].

Подібне формулювання стало результатом тривалого переговорного процесу і компромісу, оскільки у початковому варіанті оцінку впливу на права людини в обох державах мав здійснювати незалежний компетентний орган. Такі звіти затверджуються та оприлюднюються законодавчим органом, який створює загрози для забезпечення неупередженості і прозорості процесу оцінки. Окрім того, практика підготовки звітів дозволяє стверджувати про наявність недоліків, пов'язаних із відступом від прийнятої на міжнародному рівні методології проведення аналізу впливу ЗТУ на систему прав людини. Консультації із зацікавленими особами, зокрема з неурядовими організаціями, відбуваються «постфактум» після оприлюднення звіту, тому сам аналіз впливу є надто теоретизованим і фактично базується лише на статистичних економічних показниках. Подібний підхід суперечить фундаментальному принципу ефективної участі, викладеному у Керівних принципах ООН щодо оцінки впливу торговельних та інвестиційних угод на права людини (принцип 4) [5]. Окрім того, вступна частина звітів не містить прямого посилання на стандарти прав людини у сфері міжнародного права, які виступають орієнтиром для оцінки. Це створює небезпечний прецедент, адже не дозволяє провести нейтральний і неупереджений аналіз впливу ККОФТА на систему прав людини зокрема, оскільки уможливорює спотворення загальної картини через уникнення потреби робити негативні висновки [6].

У цьому контексті можна навести щонайменше два приклади, коли економічні показники неадекватно відображають вплив на систему прав людини, а реальна ситуація відрізняється від висновків у Звіті:

1) Колумбія є другим у світі (після Нідерландів) експортером квітів, зокрема більше половини зовнішнього ринку припадає на Канаду. Протягом 2011-2013 років (перші два роки після вступу ККОФТА у дію) імпорт колумбійських квітів до Канади через скасування торговельного

тарифу збільшився на 24%. На перший погляд така ситуація збільшила також і валютні надходження до Колумбії, посилила спроможність малих фермерських господарств, сприяла появі нових підприємств. Однак торговельні показники не демонструють, що у квітковому виробництві $\frac{3}{5}$ зайнятих становлять жінки. Ураховуючи внутрішню політичну ситуацію у Колумбії, більшість із них – одинокі матері, переважно некваліфіковані. З огляду на зростання попиту на колумбійські квіти і спрощення торговельних обмежень ці жінки відчувають на собі високий рівень експлуатації: їхня зарплата знижується, а робота залишається сезонною, що ускладнює працевлаштування на альтернативну вакансію. Піки та падіння попиту на квіти заохочують субпідряди, наділяючи роботодавців гнучкістю у наймі та звільненні, а також дозволяючи їм нехтувати вимогами охорони праці та соціального забезпечення, послаблюючи здатність працівників вимагати дотримання своїх прав [7];

2) переважною більшістю жертв порушень прав людини на території Колумбії є представники корінних народів та афро-колумбійці. Під час внутрішнього збройного конфлікту саме ці групи найчастіше переміщувалися, були насильно призвані в армію, а також примушувалися здійснювати злочини проти представників своєї ж общини. Відомими були також випадки вербування дітей-солдат, численні згвалтування і катування жінок. Прихованою метою подібних дій було витіснення корінного населення із місць його проживання із подальшою передачею землі, яка належала корінному народу, у концесію іноземним видобувним компаніям.

Високий суд Колумбії зробив висновок, що під час систематичного насильства з боку державних збройних сил, воєнізованих угруповань та лівих повстанців 35 із 102 корінних общин Колумбії знаходяться під загрозою фізичного і культурного винищення. Враховуючи всю складність ситуації, Спеціальний доповідач ООН щодо попередження злочину геноциду закликав втрутитися міжнародне співтовариство [7].

У своєму Звіті за 2015 рік щодо оцінки впливу ККОФТА на систему прав людини Канада висловила глибоке занепокоєння вразливим становищем, в якому опинилися представники корінних народів Колумбії, особливо з погляду на масові вбивства та експропріацію їхніх земель [8]. Водночас саме канадські компанії були серед тих, хто у подальшому укладав концесійні договори на видобуток корисних копалин на цих землях [9].

Із метою поліпшення якості проведення оцінки впливу ККОФТА на систему прав людини, а також задля того, щоб збільшити позитивний вплив самої ККОФТА на заохочення і захист прав людини та основоположних свобод, щонайменше з боку Канади було здійснено низку ініціатив, окремі з яких мають унікальний характер.

Що стосується дотримання принципу ефективної участі громадськості під час оцінки впливу, уряд Канади доповнив механізм Національного контактного пункту (створений у 2000 році), запровадивши посаду Омбудсмена з питань відповідального підприємства. Це незалежний позапартійний орган, який функціонує за принципом «втягнутої руки» від Міністерства міжнародних справ Канади. Мандат Омбудсмена (перший свого роду у світі) полягає в отриманні та розгляді скарг про наявні та потенційні порушення прав людини, що виникають унаслідок діяльності канадських компаній за кордоном у гірничодобувній, нафтогазовій галузі і сфері легкої промисловості. Цей механізм був запущений у березні 2021 року задля того, щоб сприяти впровадженню Керівних принципів ООН у сфері бізнесу та прав людини, а також Керівних принципів ОЕСР для багатонаціональних підприємств. Окрім того, омбудсмен може консультувати Міністра міжнародної торгівлі з будь-яких питань, що належать до його компетенції, надавати рекомендації щодо перегляду ЗТУ та належної перевірки зовнішньоторговельної політики стосовно фінансування і послуг, які надаються канадським компаніям Урядом [10].

У 2019 році Канада посилила суворість системи контролю за експортом шляхом внесення змін до Закону про дозволи на експорт та імпорт, спрямованого на імплементацію Договору ООН про торгівлю зброєю, учасницею якого держава стала 17 вересня 2019 року. Відповідно до змін Міністерство міжнародних справ Канади оцінює заявки на видачу дозволів на експорт контрольованих військових і стратегічних товарів та технологій відповідно до таких критеріїв: спроможність підірвати мир і безпеку, бути використаними для серйозних порушень міжнародного гуманітарного і міжнародного права стосовно прав людини, а також дій, пов'язаних із тероризмом і транснаціональною організованою злочинністю, серйозними проявами гендерного насильства або насильства щодо дітей [11].

У сфері забезпечення виконання стандартів МОП Канада втілює конкретні дії відповідно до положень Угоди про працю задля врегулювання

ситуації із робочою силою у Колумбії, зокрема шляхом обміну інформацією і надання технічної допомоги. Через Програму зайнятості і соціального розвитку Канада зосередилася на розбудові потенціалу Колумбії, місіях із моніторингу проєктів та інших можливостях задля зміцнення відносин у цій сфері. Нині відповідно до Програми у Колумбії профінансовано заходи та ініціативи загальною вартістю приблизно 2 280 000 доларів США [12]. Окрім того, Канада проводить політичні і правозахисні консультації на високому рівні з урядом Колумбії і є співголовою підгрупи із прав людини групи держав-донорів Колумбії. Із січня 2016 року Канада також очолює Круглий стіл із питань гендерної проблематики міжнародного співробітництва у Колумбії [13].

Висновки і пропозиції. Хоча сфера захисту прав людини під час проведення торговельних переговорів між Канадою і Колумбією не належала до пріоритетних, з погляду на внутрішній колумбійський контекст, який має безпосередній вплив на зовнішньоекономічну та інвестиційну сферу, державам довелося навздогін посилювати чинну необов'язкову клаузулу про права людини та загально сформульовані зобов'язання про працю. Це зумовило появу нетипової «парасолькової» ЗТУ, яка об'єднала три самостійні угоди, прямо чи опосередковано (як, наприклад, Угода про навколишнє середовище) дотичних до розвитку системи прав людини. Угода про щорічні звіти про права людини та вільну торгівлю, у свою чергу, стала спробою імплементувати Керівні принципи ООН щодо оцінки впливу торговельних та інвестиційних угод на права людини, як продемонструвала практика, довели, що не досить просто передбачити проведення подібного аналізу, слід чітко дотримуватися розробленої на міжнародному рівні методології.

Отже, про позитивні наслідки ККОФТА на права людини у Колумбії і в Канаді можна говорити лише після десятиріччя з моменту набрання угодою чинності, після значного впливу громадськості на процеси здійснення оцінки такого впливу. Однак попри тривалість і недоліки, без додаткових угод вплив ККОФТА на систему прав людини був би, у кращому випадку, нейтральним, а подекуди, як свідчать згадані у статті факти, і згубним.

Укладення ЗТУ у кілька етапів дозволяє пришвидшити процес торговельних переговорів, адже «незручне» питання забезпечення прав людини та оцінки впливу ЗТУ на систему прав людини можна винести до окремо пов'я-

заного міжнародного договору. До того ж додаткові угоди у найбільш дотичних до торгівлі сферах (наприклад, у трудовій сфері) посилюють відповідні положення ЗТУ, не перевантажуючи її. Така практика може бути адаптованою як під час укладення нових ЗТУ, так і для перегляду наявних угод із метою внесення або посилення в них клаузули про права людини. Питання укладення Угоди про щорічні звіти про права людини і вільну торгівлю є актуальним і для України, яка підписала Угоду про вільну торгівлю з Канадою 11 липня 2016 року без здійснення попередньої оцінки її впливу на систему прав людини. Подібний аналіз не було реалізовано і після набрання Угодою чинності, що значно зменшує потенціал такої ЗТУ у сфері заохочення і захисту прав людини та основоположних свобод.

Список використаної літератури:

1. Canada-Colombia Agreement on Labour Cooperation. November 21, 2008. URL: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/labour-relations/international/agreements/colombia.html> (Last accessed: 13.09.2021).
2. Foreign Affairs and International Trade Canada. URL: <http://www.international.gc.ca/development-developpement/countriespays/colombia-colombie.aspx?lang=eng#a2> (Last accessed: 13.09.2021).
3. Canada-Colombia Free Trade Agreement. November 21, 2008. URL: <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/colombia-colombie/fta-ale/background-contexte.aspx?lang=eng> (Last accessed: 14.09.2021).
4. Agreement Concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade Between Canada and the Republic of Colombia. June 7, 2010. URL: <https://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?id=105278> (Last accessed: 13.09.2021).
5. Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements. A/HRC/19/59/Add.5. December 19, 2011. URL: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-59-Add5_en.pdf (Last accessed: 12.09.2021).
6. Response to the Report on the operation of the CCFTAIA. Written Submission from Dr James Harrison. June 12, 2012. URL: https://warwick.ac.uk/fac/soc/law/research/centres/chrp/governance/response_to_the_report_on_the_operation_of_the_ccftaia.pdf (Last accessed: 13.09.2021).
7. Colombia in the shadow of human rights abuses. Colombia Working Group (CWG). July 2015. URL: http://pasc.ca/files/articles/long_report_final.pdf (Last accessed: 14.09.2021).
8. Annual Report Pursuant to the Agreement concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade between Canada and the Republic of Colombia. January 1, 2015 to December 31, 2015. URL: https://www.canadainternational.gc.ca/colombia-colombie/bilateral_relations_bilaterales/rep-hrft-co_2015-dple-rapp.aspx?lang=eng (Last accessed: 14.09.2021).
9. Stuart Trew. Free trade and genocide: Colombian activists want Canada to act. The Council of Canadians. 2014. URL: <https://canadians.org/analysis/free-trade-and-genocide-colombian-activists-want-canada-act> (Last accessed: 13.09.2021).
10. Operating Procedures for the Human Rights Responsibility Mechanism of the Canadian Ombudsperson for Responsible Enterprise (CORE). URL: https://core-ombuds.canada.ca/core_ombuds-ocre_ombuds/assets/pdfs/operating-procedures.pdf (Last accessed: 13.09.2021).
11. Export and Import Permits Act (R.S.C., 1985, c. E-19). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-19/> (Last accessed: 14.09.2021).
12. Annual Report Pursuant to the Agreement Concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade between Canada and the Republic of Colombia. January 1, 2020 to December 31, 2020. URL: https://www.canadainternational.gc.ca/colombia-colombie/bilateral_relations_bilaterales/rep-hrft-co_2020-dple-rapp.aspx?lang=eng#ccftaia (Last accessed: 14.09.2021).
13. Embassy of Canada to Colombia. Canada-Colombia Relations. URL: https://www.canadainternational.gc.ca/colombia-colombie/bilateral_relations_bilaterales/index.aspx?lang=eng (Last accessed: 13.09.2021).

Rashevsk K. The Canada-Colombia Free Trade Agreement: an original approach to having a positive impact on the human rights system

The article examines the practice of concluding umbrella foreign trade agreements, which consist of several separate but interrelated international agreements, in particular, those concerning the impact of trade on the development of the human rights system. The study confirms the hypothesis that to date foreign trade agreements are so-called experimental laboratories that allow at the regional or bilateral level to develop and implement provisions that go beyond the basic package of WTO rules, including those protecting human rights. The author explores the Canada-

Colombia Free Trade Agreement of 7 June 2007 as an example of a multi-stage process of trade negotiations and consensus-seeking in economically sensitive areas: protection of workers rights and vulnerable groups (women, children), compliance with international humanitarian law, realization of the right to development, observance of environmental protection standards, etc. The article deals with the Agreement Concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade, which aims to maximize the positive effects of the Canadian and Colombian trade initiatives and reduce their potential negative impact on human rights.

The author notes that the human rights impact assessment, despite all its shortcomings in the first years after the conclusion of the Agreement Concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade as well as gaps in the methodological framework, together with the human rights clause in the text of the Canada-Colombia foreign trade agreement is one of the most effective instruments to promote human rights and balance economic benefits with the needs of sustainable development, even in post-conflict societies.

The article pays special attention to the national practice of concluding trade agreements and analyzing their impact on human rights, in particular in the context of the existing Free Trade Agreement with Canada of 11 July 2016. Such an assessment was not carried out after the entry into force of the Agreement, which significantly reduces the potential of this FTA in the field of promotion and protection of human rights and fundamental freedoms.

Key words: *human rights, foreign trade agreement, human rights impact assessment, KKOFTA, tOmbudsman for Responsible Entrepreneurship, indigenous peoples.*