

НОВАТА СТРАТЕГИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ПРАВАТА НА ДЕТЕТО

Румяна Камберска-Иванова

The New EU Strategy on the Rights of the Child: Ideas for Development – by Romyana Kamberska-Ivanova¹

Under the conditions of today the citizens of the European Union face different and complex challenges in terms of economic crises, political, environmental and social change. If we add these challenges to the recent uncertainty (before the entry into force of the Lisbon Treaty) about the institutional development of the Union, the debate about the future of Europe becomes very topical.

Despite of the importance of the challenges the EU faces today its future has rarely been discussed from the point of view of its around 94 million citizens under the age of 18. This means from the perspective of every fifth European citizen.

In the last few years, the visibility of children's issues at EU level has grown significantly. Some actions related directly to children have been taken, for example in the field of child poverty, social inclusion, child protection, etc. There is also a common understanding that children may be negatively affected by the impact of EU policies of which they are not the primary target, for instance in the field of employment or environmental policies. All this led in 2006 to the publication of the Commission's Communication entitled "Towards an EU Strategy on the Rights of the Child".

Nevertheless a number of obstacles currently remain in developing a coherent EU approach: the legal basis for child policy in primary EU law is relatively limited; children's interests are fairly invisible at EU level; opportunities for child participation are very limited; current action is fragmented and lacks co-ordination. A way forward to address some of these challenges is the elaboration of an integrated EU Strategy on the Rights of the Child.

¹ *Romyana Kamberska-Ivanova* is a Ph.D. candidate in European Studies Department, Sofia University /Bulgaria/. Her research interests are focused on EU enlargement policy (political criteria for membership, social policy, justice and home affairs), as well as on Bulgaria's EU membership and its effect on child welfare policy-making. e-mail: rkamberska@gmail.com

През юли 2006 г. Европейската комисия (ЕК) публикува съобщение, озаглавено „Към стратегия на Европейския съюз (ЕС) за правата на детето“². Това съобщение предлага разработването на задълбочена стратегия на равнище Европейски съюз, имаща за цел ефективно да популяризира и да гарантира правата на детето във вътрешните и външните политики на ЕС, както и да подпомага усилията на държавите членки в тази насока. В рамките на съобщението на ЕК терминът „деца“ се използва за хората на възраст под 18 години съгласно използваната формулировка в чл. 1 на Конвенцията на ООН за правата на детето (КПД).

Целта на настоящия текст е да направи преглед на съобщението на ЕК за изграждането на цялостна стратегия на ЕС за правата на детето и да предложи кратък анализ в каква насока тази стратегия може да бъде доразвита, за да се повиши ефективността на нейното прилагане. Поради недостатъчната правна регламентация на закрилата на правата на детето в законодателството на ЕО/ЕС за отправна рамка на анализа ще бъдат използвани „Основните мерки за прилагане“, очертани от Комитета за правата на детето в неговия Основен коментар № 5 (2003) относно прилагането на Конвенцията на ООН за правата на детето. Въпреки че ЕС на този етап няма единна юридическа правосубектност³, което, от своя страна, би позволило Съюзът евентуално да се присъедини като страна към Конвенцията на ООН за правата на детето, всичките 27 държави членки на ЕС са ратифицирали този документ. В тази връзка изградената от Комитета за правата на детето рамка относно прилагането на политики в областта на правата на детето може да се използва за оценка на разработената през 2006 г. стратегия на ЕС.

В началото има смисъл да се напомнят стъпките, които довеждат до разработването от ЕК на такава стратегия.

² Communication from the Commission „Towards an EU Strategy on the Rights of the Child“, COM (2006) 367 final;

³ До евентуалното влизане в сила на Договора от Лисабон. Няма правна пречка обаче ЕО да се присъедини като страна по международноправен акт и такава практика има.

Спазването на правата на децата в Европейския съюз – проблеми и предизвикателства

Към настоящия момент населението на Европейския съюз се намира в условията на икономическа криза, политически, екологични и социални промени. В допълнение ситуацията, свързана с неизвестността относно институционалното развитие на Съюза⁴, прави дебата относно бъдещето на Европа особено актуален. Въпреки важността на настоящите предизвикателства, пред които е изправен ЕС, бъдещето на Съюза много рядко е обсъждано от гледна точка на живущите в него около 94 млн. деца и младежи на възраст от 0 до 18 години, т.е. средно всеки един от пет европейски граждани.

Въпреки че ЕС е един от най-богатите региони в света, по данни на Евсростат около 19% от неговите деца на възраст 0–16 години са в риск от изпадане в бедност. В европейското медийно пространство почти ежедневно може да бъде намерена информация за деца, пострадали от насилие в семейството, в общността или в рамките на институционалната грижа. Последната се използва като социално-икономическа алтернатива на семейната среда при отглеждането на деца, лишени от родителски грижи, например в новите страни членки България⁵ и Румъния, въпреки че редица изследвания сочат за потенциално негативния ѝ ефект върху детското физическо и психическо развитие, особено в най-ранна възраст. Въпреки липсата на официална статистика по темата, според правителствени източници⁶ все още се наблюдават

⁴ Има се предвид неяснотата относно влизането в сила на Договора от Лисабон след негативния резултат от проведения референдум за неговото ратифициране в Ирландия, както и все още недепозираните към момента на подготовка на настоящия текст ратификационни документи по Договора от страна на Чехия и Полша.

⁵ По данни на Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД) общият брой на децата в специализираните институции в България през 2006 г. е 8653 души. Националното проучване на ДАЗД показва, че през 2006 г. повече от 80 % от децата, намиращи се в специализирани институции, имат семейство и са настанени поради невъзможност да бъдат отглеждани в семейна или близка до семейната среда (Източник: Национална стратегия за детето 2008–2018 година, обн. ДВ. бр.14 от 12 февруари 2008 г.).

⁶ Според изследвания на ЕК някои видове сексуално насилие над деца се увеличават в Европа и значителна част от децата в Европа – между 10 % и 20 % – са жертва на тормоз по време на детството си.

случаи на сексуална експлоатация и трафик на деца в ЕС с цел такава експлоатация, въпреки огромните усилия на международната общност за пълно елиминиране на тази жестока форма на насилие. ЕК идентифицира и като проблем задържането на непридружени деца-бежанци в ЕС в арести, без достъп до подходящи битово-санитарни условия, адекватни образователни и здравни услуги. Деца с увреждания и деца от малцинствен етнически произход стават жертва на дискриминация, често на многостранна основа, като срещат трудности при достъпа си до общодостъпно образование и здравеопазване.

Горепосочените проблеми са идентифицирани в редица доклади на Европейската комисия в рамките на различните общностни политики, от които се налага като извод необходимостта от предприемане на съгласувани действия на равнище ЕС за тяхното преодоляване от гледна точка на спазването на заложените в КПД основни права на детето.

Ангажиментът на равнище ЕС за прилагане на единна политика за децата беше засилен през последните няколко години с въвеждането на редица мерки, отнасящи се до закрилата на детето, проблемите на бедността и социалното изключване, както и за възрастовата дискриминация. Въпреки това остава много още да бъде направено за подобряване на европейското законодателство, политики и структури, за да се отговори на обхвата от въпроси, отнасящи се до децата. Едновременно с подчертаването, че основната отговорност за благосъстоянието на децата имат националните държави, всеобхватна дейност на равнище ЕС също е необходима – необходимо е да бъде разработена такава политика, третираща въпросите на децата като сфера от първостепенен интерес, която да отчита, че последиците от решенията с дългосрочен ефект несъмнено ще повлияят върху живота им като възрастни.

Правата на децата и европейското право

За разлика от Конвенцията на ООН за правата на детето, която признава децата като носители на граждански, културни, политически, социални и икономически права, преобладаващият фокус в договорите

(Източник: ДАЗД – http://stopech.sacp.government.bg/?sid=professional_bg&type=news&nid=0000000058).

на ЕС върху гражданите като работници на свободния пазар означава, че интересите на децата не са взети под внимание в повечето области на политиката. Там, където правата на децата са предмет на наднационална уредба в ЕС, децата се разглеждат по-скоро като обект, отколкото като субект на човешките права, и ценностите, които служат за опора на подхода на ЕС, са ограничени по съответния начин.

Децата се разглеждат основно като „жертви“, нуждаещи се от закрила от насилие. Въпреки че тази перспектива е много важна, тя игнорира важността на активното участие на децата в реалното формиране на тяхното бъдеще⁷. По подобен начин дългосрочната ангажираност на ЕС със свободното движение на работници и със съгласуването на професионалния и семейния живот също поставя недостатъчен акцент върху детската перспектива. Например редица политически инициативи, целящи да се отговори на потребностите на родителите (и по-точно на жените) в качеството им на работници на свободния пазар от предоставяне на грижи за децата, разглеждат последните по-скоро като „бариири към работата“ или „зависими членове на семейството“ – като ограничения за семейството и обществото, отколкото като настоящи участници.

През последните години под силен натиск от страна на неправителствения сектор институциите на ЕС заедно с държавите членки реализираха осезаем прогрес в областта на правата на детето на база съществуващата правна рамка. Договорът за Европейския съюз от Амстердам може да бъде наречен начален правен импулс за разработване на цялостна политика на ЕС за правата на детето.

Хартата за основните права, от своя страна, показва, че ЕС признава децата като отделни граждани с техни специфични интереси и нужди. В контраст със съществуващите договори, приетата на 7 декември 2000 г. харта предлага по-ясен подход към основните права на децата. Например почти половината от членовете на хартата се отнасят специално до децата и младежите. В допълнение чл. 20 (равенство пред закона) и чл. 21 (забрана за дискриминация) предвиждат, че всички членове от хартата следва да се отнасят и до децата, а не само тези, чийто предмет на регламентация са именно те. Новото

⁷ Така както е предвидено в чл. 12 от КПД.

в този документ е, че той разглежда децата не като специфична група, нуждаеща се от закрила, а като независими носители на автономни права. В него е предвидено и че интересите на децата следва да бъдат вземани под внимание във всички области на политиката на ЕС, отнасящи се до деца (по подобие на чл. 12 от КПД).

Хартата за основните права представлява част от европейското законодателство. Поради незадължителния си характер тя все още не е директно приложима от Съда на ЕО. Въпреки това могат да се посочат случаи, в които генералните адвокати към Съда са се позовавали на нея.

В допълнение към Амстердамския договор и Хартата за основните права специфични членове в договорите позволяват позитивни действия за закрила и популяризиране на правата на детето. Последните са послужили като основа на разработване на различни политики и програми, покриващи широк кръг от въпроси.

Следва информация в табличен вид в кои части на първичното европейско право са застъпени различни проблемни области на правата на децата.

	<i>Правна база от учредителните договори</i>	<i>Правата, както са заложиени в:</i>	
<i>Области</i>	<i>– Договорът за ЕС (ДЕС) – Договорът, основаващ ЕО (ДЕО)</i>	<i>Европейска харта за основните права</i>	<i>Конвенция на ООН за правата на детето</i>
Убежище и миграция	Чл. 63 от ДЕО	Чл. 10, 18, 19, 21, 22	Чл. 8, 9, 10, 22, 37, 39
Детско здраве, безопасност и благосъстояние	Чл. 152 от ДЕО	Чл. 2, 3, 35	Чл. 6, 23, 24, 25, 27, 31 и 33
Детска бедност и социално изключване	Чл. 136, 137, 140 от ДЕО	Чл. 5, 20, 21, 34	Чл. 2, 6, 24, 26, 27, 28, 30, 31
Детски труд	Чл. 149, 150 от ДЕО	Чл. 5, 26, 32	Чл. 28, 31, 32
Участие на децата		Чл. 11, 24	Чл. 12, 13
Гражданско и семейно право	Чл. 65 от ДЕО	Чл. 7, 24	Чл. 2, 5, 9, 10, 11, 18, 35
Образование	Чл. 149 от ДЕО	Чл. 10, 14	Чл. 2, 3, 27, 28, 29, 30, 31
Околна среда	Чл. 174 от ДЕО	Чл. 37, 38	Чл. 6, 24, 27, 29.1, 31
Медии и интернет	Чл. 47(2), 55, 95, 153, 157 от ДЕО	Чл. 8, 11, 38	Чл. 13, 14, 16, 17, 19, 31, 34, 36
Защита от дискриминация	Чл. 13 от ДЕО	Чл. 10, 20, 21, 22, 26	Чл. 2
Насилие срещу деца	Чл. 152, 153 от ДЕО Чл. от 29 до 32 от ДЕС	Чл. 2, 3, 4, 5, 6, 19, 24, 32	Чл. 3, 6, 17, 19, 24, 28, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 39

Източник: Commission staff working document, accompanying the Communication from the Commission „Towards an EU strategy on the rights of the child“ – Preliminary inventory of EU actions affecting children’s rights, SEC (2006) 889, p. 3–4.

Част от вторичното законодателство на ЕС очертава и насочва директно към ключови принципи на Конвенцията на ООН за правата на детето, такива като чл. 3 (най-добрия интерес на детето) и член 12 (правото на детето да изразява мнение и то да бъде взето под внимание), например в Директивата за събиране на семейства⁸. Но като цяло в установената правна рамка правата на децата са включени по случаен и несистематичен начин, като не се наблюдава придържане към стандартите за приложение на Конвенцията на ООН за правата на детето от 1989 г., ратифицирана от всички държави членки на ЕС.

Невлезлият все още в сила Договор от Лисабон дефинира⁹ закрилата на правата на детето като една от основните цели на Съюза в рамките на неговите вътрешни и външни политики. Подобно позоваване може да послужи за база на ЕС да прилага мерки, в които да бъде осигурено, че правата на децата, включително „най-добрият интерес на детето“, ще бъдат взети под внимание при предприемането на действия в сферите на неговите компетенции. Чл. 2 от Договора от Лисабон не предвижда създаването на нови правомощия на ЕС. Неговото значение е по-скоро в това, че позволява предприемането на действия, насочени специално към закрилата на правата на децата. Също така той би позволил използването на значителни ресурси за интегриране на ориентирания към детските права подход в цялостната работа на ЕС, например осъществяването на оценка на въздействието на политиките върху правата на детето във всички сфери на компетентност на ЕС. Заложена дефиниция означава и че правата на децата ще бъдат вземани под внимание в преговорите със страните кандидатки за членство в Европейския съюз.

Засиленият правен статут¹⁰ на включената в Договора Харта за основните права (нов чл. 6 от ДЕС), която включва и специален текст относно правата на детето (чл. 24), също допринася за подобряване на мястото на правата на детето в процеса на вземане на решения в ЕС. Позитивен ефект върху децата биха имали и разпоредбите, които пред-

⁸ Family Reunification directive;

⁹ Нов чл. 2 от Договора за Европейския съюз (*Съюзът [...] насърчава [...] защитата на правата на детето [...]. В отношенията си с останалата част от света Съюзът [...] допринася за [...] премахването на бедността и защитата на правата на човека и в частност тези на детето [...].*“).

¹⁰ Въпреки незадължителния ѝ характер.

виждат всички политики и дейности на ЕС да бъдат насочени към подпомагане борбата с дискриминацията¹¹, както и вземане под внимание на изискванията за борба със социалното изключване, осигуряването на високо качество на образование и закрила на човешкото здраве¹².

Политиките на ЕС в областта на свободата, сигурността и правосъдието¹³ са изключително важни за закрилата на правата на детето от експлоатацията и насилието. Трафикът на деца и сексуалната експлоатация на деца – проблеми, имащи трансгранично измерение – вече са част от дейността на ЕС за борба с трансграничната престъпност. Въпреки това Договорът от Лисабон предвижда по-силно интегриране на ориентирана към правата на детето перспектива в тези политики. Договорът позволява по-лесното приемане на предложения за укрепване на сътрудничеството за закрила на децата от тези престъпления¹⁴ поради преминаването към обикновена законодателна процедура. Това означава, че ще бъде възможно законодателството да бъде приемано с квалифицирано мнозинство вместо с единодушие от 27-те страни членки, както и ще намали демократичния дефицит, като засили ролята на Европейския парламент в тази сфера.

Вземането под внимание на гледната точка на европейските граждани, включително на експертната на обществените граждански организации, е съществена част от европейския демократичен процес. Следва да се обърне внимание и че Договорът от Лисабон предвижда формалното задължение на институциите на ЕС да осигурят на „гражданите и представителните асоциации“ възможност да изразят своето мнение във всички сфери на дейност на ЕС и да „поддържат отворен, прозрачен и редовен диалог с представителните асоциации и гражданското общество“. Новият член 8b¹⁵ от Договора за ЕС (ДЕС) предвижда

¹¹ Нов член 5b от Договора за функционирането на Европейския съюз.

¹² Нов член 5a от Договора за функционирането на Европейския съюз.

¹³ Включително политиките за граничен контрол, имиграция и убежище, съдебно сътрудничество по граждански въпроси, съдебно сътрудничество по криминални въпроси, полицейско сътрудничество.

¹⁴ Нов раздел IV от Договора за функционирането на ЕС, чл. 61–69.

¹⁵ Чл. 8b от ДЕС: „*Най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави членки, могат да поемат инициативата да приканят Комисията да представи подходящо предложение в рамките на предоставените ѝ пра-*

възможността граждани на ЕС да приканят Европейската комисия да инициира законодателство в определена сфера чрез набирането на подкрепа от 1 млн. подписа. Съгласно чл. 8 от ДЕС всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е гражданин на Съюза. Това означава, че от възможностите на чл. 8b от ДЕС могат да се ползват и деца. Формалното задължение на институциите на ЕС да изслушват европейските граждани засилва правата на децата и на младите хора за участие във вземането на решения, отнасящи се до тях.

Като обобщение може да се посочи, че в предприеманите в последните години действия на равнище ЕС може да се наблюдава по-силна тенденция за социално инвестиране¹⁶, отколкото комбинирането ѝ със социална закрила – оставена, от своя страна, изцяло на националните компетенции на държавите членки¹⁷. Такава перспектива поставя по-силен акцент върху бъдещите нужди на икономиката, отколкото върху настоящите нужди на гражданите. От една страна, това може да има позитивен ефект върху преместването на проблемите на децата и семействата по-високо в европейския политически дневен ред, което може да бъде разгледано като инвестиция в бъдещето на обществото. От друга страна, това може едновременно да отклони вниманието от правата на децата и тяхното благосъстояние в настоящето и да даде приоритет на интересите на децата, които е по-вероятно да станат продуктивни работници, над интересите на тези, които е по-малко вероятно да станат такива¹⁸ (например децата с увреждания).

Този дисбаланс в настоящия подход на ЕС, от една страна, се дължи на липсата на ясна правна база в учредителните договори, която да поз-

вomoция по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза. Процедурите и условията, необходими за представяне на такава инициатива, се определят в съответствие с чл. 21, първа алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз.“

¹⁶ Има се предвид осигуряването и използването на финансови ресурси за генериране на социални или социално-икономически ползи (т.е. социална или социално-икономическа възвращаемост на използваните средства).

¹⁷ Взаимодействието между държавите членки в тази насока се осъществява посредством отворения метод на координация.

¹⁸ Доколкото държавите членки не могат да осигурят еднакви нива на социална закрила.

воли на ЕС да предприеме мерки спрямо проблемите на децата, като се отчита в същото време принципът на субсидиарността и водещата роля на държавите членки в тази насока. Включването на съответни промени в договорите би позволило правата на децата да станат по-видими в процеса на вземане на решения в ЕС, което би имало няколко преимущества:

- ЕС ще има задължението да отчита „най-добрия интерес на детето“ (чл. 3, КПД) във всички приложими законодателни инициативи, което ще гарантира, че приеманото законодателство ще бъде обосновано от гледна точка на правата на децата;
- Ще бъде придадена добавена стойност на политическите действия, които се предприемат в полза на децата. В момента ЕС предприема значителни политически действия само в случаите на тежко нарушаване на правата на децата – например отражението върху тях на военните конфликти (външна политика) и въвличането им в сексуална експлоатация и трафик (вътрешна политика);
- Ще се създадат възможности за увеличаване на финансовите разходи, свързани с реализирането на политиките за деца извън тесните рамки, предвидени в бюджета на ЕС;
- Институциите на ЕС няма да могат да оправдават непредприемането на действия за спазване правата на децата с липсата на ясна правна рамка за това и ще могат да извършват дейност за тяхната закрила в рамките на общностните компетенции;
- От политическа гледна точка това ще представлява ясен сигнал към държавите членки, че има разбиране относно ефектите, които оказват реализираните политики върху правата на децата, което ще позволи интересите на последните да бъдат по-добре адресирани.

Приемането на правна рамка на равнище ЕС не може само по себе си да преодолее всички слабости в подхода на ЕС. От съществено значение остава ефективното прилагане на политическите инициативи. Въпреки това, включването на ангажимент към спазване правата на децата в първичното европейско право би поставило здрава основа за устойчиви и кохерентни действия на общностно равнище.

Съобщението на ЕК „Към стратегия на ЕС за правата на детето“

В сегашния подход на ЕС за защита на правата на детето могат да бъдат идентифицирани редица слабости освен ограничената правна база в учредителните договори. Може да се допълнят относителната липса на видимост на интересите на децата, липсата на конкретен политически лидер и механизъм за координация по касаещите ги въпроси, минимални ресурси от бюджета на ЕС и липсата на собствени индикатори за оценка на спазването на правата на детето на европейско равнище.

Горепосочените проблеми и необходимостта от предприемане на ефективни мерки спрямо тях са в основата на публикуваното от Европейската комисия през юли 2006 г. съобщение „Към стратегия на ЕС за правата на детето“. Целта на съобщението е да постави основите за разработване на всеобхватна стратегия на ЕС за закрила на правата на детето. Като политически инструмент такава стратегия се опитва да обобщи значимостта на предприеманите досега мерки, както и да запълни празнотата от недостатъчно ясната правна база за интегриране на правата на децата в реализираните от ЕС политики.

Работата по съобщението на ЕК започва през 2005 г. с инвентаризация на европейското законодателство и предприеманите до този момент мерки на равнище ЕС по отношение на децата. Работата по този преглед се води от комисаря по правосъдие и вътрешен ред и от Генерална дирекция „Свобода, сигурност и правосъдие“ чрез консултации със служители от другите генерални дирекции, представители на специализираните агенции на ООН и на неправителствения сектор. Това съобщение представлява първа конкретна стъпка на равнище ЕС да бъде обърнато внимание на правата на децата в тяхната цялост и неделимост. В него са заложени както дългосрочни цели за бъдещето, така и конкретни практически мерки, които следва да се приемат в краткосрочен и средносрочен аспект.

По отношение на правната база съобщението посочва, че съгласно учредителните договори и съдебната практика на Съда на

ЕО¹⁹ ЕС няма генерални компетенции в областта на основните права, включително на правата на детето. Въпреки това съгласно чл. 6.2 от ДЕС ЕС трябва да спазва основните права във всички свои действия в съответствие с неговите компетенции. Това включва както заложените постановки в Европейската харта за човешките права, така и вземането под внимание на основните принципи от ратифицираната от всичките 27 страни членки на ЕС Конвенция на ООН за правата на детето.

Ангажиментът на ЕС да спазва основните права, в това число правата на децата, не означава да се въздържа от действия, които биха довели до тяхното нарушаване, а да ги взема под внимание, когато предприема действия в сферите на неговите компетенции. Съобщението на ЕК маркира основите за разработване на дългосрочна стратегия на ЕС за правата на детето, съдържаща седем основни цели:

- оценка на съществуващите дейности посредством съотношението на техния брой и направените разходи, както и по-добър отговор на спешните нужди;
- идентифициране на приоритетите за бъдещо действие на равнище ЕС;
- интегриране на правата на децата в дейностите на ЕС;
- изграждане на ефективни механизми за координация и консултация;
- укрепване на капацитета и експертизата по отношение правата на децата;
- по-ефективно комуникиране на правата на децата;
- популяризиране на правата на децата във външната политика на ЕС.

Институциите на ЕС, държавите членки и други международни организации са призовани да допринасят за доразвиването на разработената от ЕК стратегия.

¹⁹ В частност Мнение 2/94, 1996 ECR I-759.

Насоки за развитие на новата стратегия на ЕС за правата на детето

Съобщението на ЕК от юли 2006 г. е първият всеобхватен ангажи-мент на ЕС за разработване на дългосрочна стратегия за правата на де-тето. През 2008 г. ЕК започва подготовката на последващо съобщение в сътрудничество с неправителствения сектор, което да доразвие разра-ботената през 2006 г. стратегия. Сред мнозинството от реакциите на не-правителствения сектор върху предоставения за коментари проект на ново съобщение може да се открие всеобщото мнение, че стратегията на ЕС за правата на детето следва да бъде базирана на Конвенцията на ООН за правата на детето и на нейните факултативни протоколи. Също така следва да бъдат използвани насоките за приложение на КПД²⁰ по-средством адаптирането им към институционалната и правната струк-тура на ЕС. По този начин няма да бъде омаловажен европейският контекст на въпроса, а по-скоро ще стане възможно използването на наличната мащабна международна експертиза.

Ако се вземат като отправна рамка за анализ на изграждащата се цялостна стратегия на ЕС за правата на детето „Основните мерки за приложение“, очертани от Комитета на ООН за правата на детето в неговия Основен коментар N 5 от 2003 г., следва да се отбележи, че някои от мерките, необходими за доразвиване към ориентирана към правата на детето стратегия, вече са заложили в публикуваното през 2006 г. съобщение на ЕК. Сферите, в които би могло да се предпри-емат допълнителни действия, са следните:

- По отношение на препоръките за законодателни мерки начал-ният вариант на стратегията на ЕС не предвижда преглед на цялото законодателство и проектозаконодателство на ЕС за съответствие с принципите на КПД;
- Сред заложените мерки от административен характер:

1) ЕК е поставила основите на стратегията в насока осигуряването на съгласуваност на политиката и координация на нейното изпълнение

²⁰ Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child (Newell and Hodgkin, UNICEF, 2002) and General Comment No. 5 (2003) on the „General Measures of implementation of the CRC“ of the UN Committee on the Rights of the Child.

чрез използването на постоянни институционални механизми. Въпреки това е налице необходимост от предвиждането на допълнителни мерки, например изграждането на отдели по правата на детето, изготвянето на оценки на въздействието на политиките на ЕС върху правата на детето, осигуряването на съгласуваност между политиките по отношение използването на ориентирания към правата на децата подход, институционализиране на координацията между европейските институции и механизми за сътрудничество с гражданския сектор и др.;

2) Новата стратегия на ЕС за правата на детето може да отреди на ЕС ключова роля при събирането на сравнителни данни за спазването на правата на децата на равнище ЕС на база наличните статистически механизми. Разработването на измерими индикатори за спазване на детските права може да бъде първоначална стъпка в тази насока;

3) По отношение на финансовите ресурси съобщението на ЕК от 2006 г. не предвижда създаването на специална бюджетна линия за провеждане на политики за закрила правата на децата. Това затруднява проследяването на финансовите ресурси, усвоени за политики за закрила правата на детето, от тук – и оценката на тяхната ефективност;

4) Първоначалният вид на стратегията не предвижда идентифициране на нуждите и провеждането на специално обучение на постоянен принцип на персонала, който ще се занимава с осигуряването на съгласуваност на вътрешните и външните политики на ЕС по отношение на правата на детето;

5) Липсва ангажимент за изграждане на ясни механизми за отчитане на мнението на децата в процеса на вземане на решения²¹;

– Необходимо е прецизиране на механизмите за мониторинг и контрол на приложението на стратегията за правата на детето, включително и на това пред кого следва да се отчитат отговорните за изпълнението на стратегията.

По отношение на идентифицирането на бъдещите приоритети за действие в стратегията би могло да се използва референция към заключенията на Комитета на ООН за правата на детето относно прилагането на КПД във всичките 27 страни членки. Това би позво-

²¹ С цел изпълнение на чл. 12 от Конвенцията на ООН за правата на детето.

лило провеждането на задълбочен анализ за най-честите нарушения на правата на детето в страните членки. От тук след разграничение какви действия могат да бъдат предприети на национално равнище и какви – на общностно, могат да бъдат дефинирани бъдещите приоритети за действие. По този начин би се минимализирал рискът от предприемането на инициативи ad hoc, а наличните ресурси биха могли по-адекватно да бъдат съсредоточавани там, където ЕС може да играе съществена роля.

Заклучение

В съответствие с Основен коментар № 5 на Комитета за правата на детето²² стратегията за правата на детето не следва да включва специфични действия в различни области на политиката – те трябва да бъдат разработени в отделни работни планове. Тя по-скоро следва да дефинира рамката, процесите и структурите, които ще идентифицират политическите приоритети на база задълбочен анализ, ориентиран към спазване на правата на детето. За да се осигури ефективност и устойчивост на постигнатите резултати, новата стратегия на ЕС за правата на детето следва да бъде разработена и прилагана на база солидна институционална и регулаторна рамка.

Могат да се направят следните препоръки за доразвиването на цялостната стратегия на ЕС за правата на детето:

- Включването на ясна правна база за правата на детето в първичното право на ЕС;
- Разработването на политика на ЕС за правата на детето, съдържаща реални и постижими резултати;
- Институционализиране на политическо лидерство по въпросите на правата на детето, например с назначаването на комисар или представител на високо равнище в рамките на ЕС.

Постигането на баланс в правната уредба за закрила правата на детето на национално и общностно равнище и нейното ефективно

²² „[...] една стратегия не трябва да бъде просто списък от добри намерения; тя трябва да включва описание на устойчив процес за реализиране на правата на децата чрез държавата“.

прилагане е задача с комплексен характер, чието решаване вероятно ще отнеме много години. Въпреки това съобщението на ЕК от 2006 г. за разработване на цялостна стратегия на ЕС за правата на детето може да се оцени като първа успешна стъпка в желаната посока. Колективните усилия на общностно и национално равнище, както и активното въвличане на неправителствения сектор в политическия диалог остават ключова предпоставка за постигане на крайната цел – интегриране и защита във всички политики на ЕС на заложените в КПД права на децата – специфични права, на които е носител всеки пети европейски гражданин.

ЛИТЕРАТУРА

- Hantrais, L.* Social Policy in the European Union, 3rd edition, Palgrave Macmillan, 2007.
- Ruxton, S.* Children's Rights in the European Union: next steps, EURONET, 2005.
- Communication from the Commission „Towards and EU strategy on the Rights of the Child“, COM (2006) final.
- Preliminary Inventory of the EU actions affecting children's rights, Commission staff working document, accompanying the Communication from the Commission „Towards and EU strategy on the Rights of the Child“, SEC (2006) 889.
- Strategic objectives 2005–2009 „Europe 2010: A Partnership for European Renewal. Prosperity, Solidarity and Security“, COM (2005) 12 final.
- „Developing Indicators for the Protection, Respect and Promotion of the Rights of the Child in the European Union“ Summary report, European Union Agency for Fundamental Rights, March 2009, може да бъде намерен в интернет на адрес: <http://fra.europa.eu>
- „An European Union Children's Rights Strategy: What should it look like?“, EURONET, July 2008.
- Newell and Hodgkin,* Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, UNICEF, 2002.
- General Comment No.5 (2003) on the „General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child“, може да бъде намерен в интернет на адрес www.unicef.org
- „The EU Lisbon Treaty – a positive step for children“, Children Charities' Briefing, може да бъде намерен в интернет на адрес www.nspcc.org;

Comments on the Issue Paper for building an EU strategy for the Rights of the child, European Federation for Street Children, може да бъде намерен в интернет на адрес www.efsc-eu.org

Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals – methodology for systematic and rigorous monitoring, COM (2005) 0172.

Study on indicators measuring the implementation, protection, respect and promotion of children's rights in the European Union, може да бъде намерен в интернет на адрес www.fra.europa.eu;

Национална стратегия за детето 2008–2018 година, обн. ДВ, бр.14 от 12 февруари 2008 г.