

**МЯСТО И РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ В
ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РЕФОРМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ:
НАРАСТВАЩО ВЛИЯНИЕ И ТРАДИЦИИ В ОБЛАСТТА НА ЗАЩИТАТА НА
ПРАВАТА НА ЧОВЕКА**

*Евелина Стайкова,
МП “Политически мениджмънт и публични политики”*

- 52 години
- 785 депутати
- 342 милиона избиратели¹
- Демокрация
- Равенство
- Солидарност
- Законодателни
- Бюджетни
- Контролни

Така би изглеждала моментната снимка на Европейският парламент в **цифри, ценности и правомощия** през 2009 година, в навечерието на 11-те поред преки избори.

Всъщност от своето създаване до днес Европейския парламент претърпява значителни промени. Той, е може би не просто най-динамично променящата институция в Европа, но и единствената, за която можем да кажем, че еволюира. Метаморфозата от “Обща асамблея” на Европейската общност за въглища и стомана към “Европейски парламент” на Европейския съюз е наистина забележителна, преминавайки от основно надзорни и консултативни правомощия към истинска власт в процеса на изработване и взимане на решения.

Влиянието на Европейския парламент се допълва от факта, че е най-големият пряко избран международен орган в света. Той е трибуната, от която чрез своите представители, гражданите на 27 държави участват в определянето визията на европейските политики.

Една от областите, в който ясно личи позицията на парламента, именно в процесът на изработване на решения са проблемите на междуетническите отношения и правата на човека като цяло. Сензитивността по отношение на тези проблеми, се обуславя от факта, че Европейският съюз е мултикултурна общност. Почти няма държава, чието население да е етнически и религиозно еднородно и е място където проблемите на междуетническите отношения продължават да имат актуално звучене с общоевропейска значимост. Последното десетилетие позволява да се улови едно усложнение на етнорелигиозните и етнополитически проблеми, тъй като все повече хора започват да мигрират търсейки по-добро бъдеще и живот. Освен междуетническият диалог, процесите на миграция пораждаат нови социални проблеми – свързани с достъпа до пазара на труда, здравеопазване и образование.

Едно доказателство за осъзната потребност от развитие на етнокултурните отношения и необходимостта от допълнителна работа за изграждане на адекватни политики и инструменти за интеграция в Европейски съюз е обявяването на 2008 г за Година на междукултурния диалог.

¹ На изборите през 2004 г., право да гласуват са имали над 342 милиона души

Макар да е наистина трудно, да се разграничат действията на трите основни институции в ЕС – Европейския парламент, Европейската комисия и Европейския съвет, в областта на човешките права, през годините Европейският парламент се е утвърдил като важен глас, използвайки конкретни механизми. Той има съществена роля при планирането, изпълнението и оценката на политиките в тази област. Това ясно личи в неговите резолюции, годишни доклади, мисии до трети страни, събития, свързани с човешките права, междуправителствени делегации и общи парламентарни комисии с трети страни, устни и писмени въпроси, специални изслушвания по конкретни проблеми. Друг ярък пример за дейността на парламента в областта на човешките права е годишната награда „Сахаров“.

Парламентарните въпроси са първата стъпка в прекия парламентарен контрол над Комисията и Съвета. Годишно хиляди такива въпроси се задават и по отношение свободата на вероизповеданието, трафика на хора, имиграцията, расовата дискриминация и прочие. Чрез този механизъм депутатите, често разкриват дебат по отношение на даден проблем нарушаващ човешките права и извън границите на съюза.

Макар да имат основно декларативен характер, резолюциите на Европейския парламент също са част от инструменти му за влияние. Всеки член на Парламента може да внесе предложение за резолюция по въпрос, попадащ в кръга от дейности на Европейския съюз. Една статистика посочва, че между 1999 и 2006 г., Европейският парламент е приел 378 резолюции относно правата на човека.²

Голям потенциал по отношение съблюдаването правата на човека имат 34-те постоянни делегации на ЕП, чиито сесии няколко пъти годишно, с организираните изслушвания или посещения в дадена страна или регион, изпращат силен политически сигнал по отношение на определен проблем.

Всяка година изготвените годишни доклади относно положението правата на човека в трети страни, както и за спазването правата на човека в самия Европейски съюз, разглеждат критично дейностите на ЕП, анализират политиките на ЕС и изготвят предложения за подобряване на тяхното въздействие. Годишните доклади представляват фокусна точка за колективното разбиране за положението правата на човека, заедно с Европейската комисия и Европейския съвет.

Макар и динамично развиващ се, борбата на ЕП за върховенството на правата на човека датира още с първите стъпки на изграждането на Европейския съюз. Конкретно по отношение правата на малцинствените – етнически и мигрантски групи, може да се каже, че ЕП е пионер в алармирането, че запазването на езиковите и културни особености е от изключително значение за гарантирането на стабилността и мира в съюза.

Трябва да се отбележи, че Европейският съюз е ангажиран със защитата на малцинствата по-скоро посредством политики отколкото чрез правни инструменти.

От много години една от насоките на действие на ЕС в областта на защитата на човешките права е предотвратяването на дискриминацията на основание на признаците националност и пол. През 1997 държавите-членки единодушно приеха

² Willy Fautré. *Human Rights Without Frontiers Int'l*. available on <http://www.hrwf.org>

Договора от Амстердам. Член 13 от Договора предостави на Комисията нови правомощия в борбата срещу дискриминацията по признаците пол, расов или етнически произход, религия или вяра, увреждане, възраст или сексуална ориентация. След влизането в сила на Договора от Амстердам през 1999, на основание на посочения член 13, Комисията не закъсня да предложи, а Съветът, след консултиране с Парламента, единодушно да приеме две директиви в областта на антидискриминацията, а именно Директивата за расовото равенство, 2000/43/ЕО и Директивата за равенството в областта на трудовата заетост, 2000/78/ЕО (Рамковата директива). Директивата на Съвета 2000/43/ЕО въвежда принципа на равното третиране на лицата, независимо от техния расов или етнически произход, а Директива на Съвета 2000/78/ЕО създава обща рамка за равно третиране в областта на трудовата заетост и професионалното развитие.

Директивите изрично признават, че поставянето на дискриминацията извън закона не означава непременно, че това ще бъде достатъчно само по себе си, за да се гарантира действителното равенство на възможностите за всеки в обществото. Могат да бъдат необходими специални мерки, които да компенсират изоставането, произтичащо от расовия или етнически произход, възраст или друга характеристика, която може да доведе до третирането на личността несправедливо. Например, етническите малцинства могат да се нуждаят от специално обучение и особено подпомагане, за да получат основателен шанс да си намерят работа. Включването им в курсове или предвиждането на особени разпоредби за тях са начини за подобряването на техния шанс. Директивите позволяват използването на такива положителни мерки и не ги разглеждат като нарушаващи принципа на равното третиране. Член 5 от Директива 2000/43 и рецитал 17 от нея предвиждат приемането или поддържането на особени положителни мерки по отношение на хора с определена расова или етническа принадлежност, които целят предотвратяването или компенсирането на минало или настоящо неравенство, произтичащо от тяхната принадлежност.³

Друга основа на политиката за човешки права на ЕС дава Общата декларация на Европейския парламент, на Съвета на Европейския съюз и на Европейската комисия по спазване на човешките права и основни свободи (1977 г.) както и Общата декларация срещу расизма и враждебността към чужденците (1986 г.). Европейският съд прецизира в своите решения мащаби, по които той смята да гарантира защитата на основните права на ниво ЕС.

Актуалното равнище на развитието на стандартите в областта на правата на човека в рамките на Съюза е представено цялостно в тържествено провъзгласена през 2000 г. от Европейският парламент, Европейският съвет и Европейската комисия Харта за фундаменталните права на Европейския съюз. В Член 21, Алинея 1 на Хартата се забранява всякаква дискриминация на каквато и да е основа, включително на основата на принадлежност към национално малцинство. Член 22 провъзгласява, че Съюзът ще зачита културното, религиозно и езиково разнообразие.

На практика органите на ЕС водят както политика, насочена навътре – по отношение на държавите, които са се присъединили към Договора на ЕС, така и насочена навън политика за защита на човешките права спрямо трети страни. Целта е да се развива единна политика на цялата Общност, която да бъде представлявана

³ Кирчев, П., К. Панайотова, Д. Михайлова (съст.) *Практически подходи за борба с дискриминацията и утвърждаване на равните възможности в България*. фондация Европейски Институт, С:2006. Стр. 12

заедно от всички страни. Както, по – рано беше споменато Европейският парламент приема петиции на граждани на ЕС, съставя от 1983 г. редовно доклади за положението в ЕС и в трети страни, приема резолюции и взема решения по проблематиката на човешките права във и извън рамките на ЕС и често отправя писмени и устни запитвания към представители на Комисията и Президентството на Съюза. Въпросите, свързани с човешките права, са основна тема в работата на ЕП. На 12 април 1989 г. той прие решение за Декларация по основните права и основните свободи, в която парламентаристите потвърдиха решимостта си да създадат инструмент на Общността с обвързващ правен характер, който да гарантира спазването на човешките права.

Съветът всяка година съставя за ЕП меморандум за дейностите на ЕС в областта на човешките права. В него се обосновават преди всичко санкциите на ЕО/ЕС и техните държави-членки във връзка с действия на трети страни, които са в противоречие с човешките права. В рамките на споразуменията си с трети страни ЕС се опитва систематично да вписва клауза за запазване на демокрацията и спазването на човешките права. В ежегодните доклади за напредъка на страните по пътя на присъединяването им към европейските структури се отделя специално място на зачитането на правата на малцинствата и предприемането на адекватни мерки за тяхната интеграция.⁴

Важна роля за защитата на правата на гражданите на Европейския съюз пред неговите органи играе и Европейският омбудсман, която институция е учредена през 1995 г.

Отчитайки влиянието на миграционните процеси върху усложняването на етнокултурните взаимоотношения, ЕС се опитва да създаде и работеща обща имиграционна политика. Необходимостта от координация между 27-те национални имиграционни политики, често пъти е повече от очевидна, тъй като те определено имат отражение отвъд националните граници и действия, предприети в една държава-членка, могат бързо да окажат влияние върху други държави-членки. Това обаче води до непоследователност и липса на координация на ниво ЕС. От години се работи върху създаването на единна Европейска рамка, в която националното и европейското ниво се допълват и която съблюдава националните различия и нужди, но да отчита и общите предизвикателства пред Европа.

Важна стъпка в процеса на изработване на общата имиграционна политика на ЕС беше приемането в края на 2008 г. на "Европейски пакт за имиграцията и убежището". В него централно място заемат въпросите засягащи легалната и нелегална миграция, граничния контрол, политиките за даване на убежище и сътрудничество с държавите на произход и транзитно преминаване на имигранти. Някои експерти⁵ отбелязват като известен недостатък поставянето на акцентът върху сигурността. Говори се за миграция с термини като "контрол", "граници", "борба срещу нелегалната имиграция" и т.н. По малко внимание е отделено на процеса на интеграция.

⁴ Йонкова, А. *Малцинствата и полицията – неизбежната промяна*. В: Правата на малцинствата и полицейската практика. С: 2003, Стр. 35-55

⁵ Виж интервю на доц. д-р Анна Кръстева пред „Кафе Баbel”, достъпно на <http://sofia.cafebabel.com/bg/post/2008/12/02/>:

Може да се каже, че по отношение на бежанците и чужденците с хуманитарен статут ЕС има известни традиции в предвидените политики и инструменти. С влизането в сила на Амстердамския договор на 1 май 1999 г. държавите-членки на Европейския съюз преминаха към изработването и въвеждането на обща позиция по проблемите на бежанците. Въведоха са общи процедури за убежище и единен статут на бежанец, който се признават на територията на Съюза. По силата на чл. 61 от Амстердамския договор мерките в областта на убежището и миграцията предвиждат „постепенното създаване на зона на свобода, сигурност и справедливост”.⁶

През последните години усилията на страните - членки на Европейския съюз в областта на интеграцията на бежанците и мигрантите в Европа са насочени към разработване на система от индикатори за оценка на интеграцията на тези групи в приемащите страни:

- индикатори за правна интеграция;
- индикатори за социална интеграция;
- индикатори за образование, обучение и трудова заетост;
- индикатори за здравеопазване и други;

Отчитайки голямото значение на въпроса за интеграцията на гражданите на трети страни в държавите - членки на Европейския съюз, на 03.06.2003 г. Европейската комисия прие Комюнике, относно имиграцията, интеграцията и заетостта на мигрантите в Европейския съюз. Основната цел на документа е да подпомогне по-добрата интеграция и развитието на идеи за бъдещи дейности, както и да спомогне за разпространението на съществуващи добри практики в интеграционната политика.

През юни 2008 г. Комисията прие съобщение „План за политика в областта на убежището: интегриран подход към закрилата в целия ЕС“, в което се определя пътна карта за втората фаза на завършване на Общата европейска система за убежище и обяви, че ще предложи законодателен проект за създаването на Европейска служба за подкрепа в областта на убежището. При приемането на Европейския пакт за имиграцията и убежището на своята среща през септември 2008 г. Европейският съвет официално подчерта, че всеки преследван чужденец има право да получи помощ и закрила на територията на Европейския съюз, в изпълнение на Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. за статута на бежанците, изменена с протокола от Ню Йорк от 31 януари 1967 г. и други съответни договори. Освен това чрез пакта Съвета изрично се съгласи да „създаде през 2009 г. европейска служба, която да има за задача да улеснява обмена на информация, анализи и опит между държавите-членки и да разработва конкретни форми на сътрудничество между администрациите, отговорни за разглеждане на молбите за убежище“.⁷

От своето създаване до днес Европейския парламент се бори за защитата правата на човека, не само в границите на съюза, но и извън него. Той играе ключова роля за повишаване на вниманието и информираността в тази област на европейско равнище. Едва ли ще е пресилено да се каже, че в голяма степен постигнатия напредък по

⁶Към обща европейска система за убежище: Виждане на ВКБООН, достъпно на <http://www.unhcr.bg>

⁷ Работен документ на службите на комисията, Придружаващ документ към Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейска служба за подкрепа в областта на убежището Брюксел, 18.2.2009 SEC(2008) 154

отношение подобряване защита правата на човека и основните свободи в ЕС е благодарение именно на ежедневните усилия на членовете на парламента.

БИБЛИОГРАФИЯ

Willy Fautré. *Human Rights Without Frontiers Int'l.* available on <http://www.hrwf.org>

Интервю на доц. д-р Анна Кръстева пред „Кафе Бабел”, достъпно на <http://sofia.cafebabel.com/bg/post/2008/12/02/>

Йонкова, А. *Малцинствата и полицията – неизбежната промяна.* В: Правата на малцинствата и полицейската практика. С: 2003, Стр. 35-55

Кирчев, П., К. Панайотова, Д. Михайлова (съст.) *Практически подходи за борба с дискриминацията и утвърждаване на равните възможности в България.* фондация Европейски Институт, С:2006. Стр. 12

Към обща европейска система за убежище: Виждане на ВКБООН, достъпно на <http://www.unhcr.bg>

Работен документ на службите на комисията, Придружаващ документ към
Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на
Европейска служба за подкрепа в областта на убежището Брюксел, 18.2.2009 SEC(2008)
154