

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 5.2.2008
COM(2008) 55 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Специално място за децата във външните действия на ЕС

{SEC(2008) 135}
{SEC(2008) 136}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Специално място за децата във външните действия на ЕС

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Европейската комисия категорично се ангажира с насърчаване на правата на децата и отговор на основните им нужди като неделима част от вътрешната и външната ѝ политика. Като част от процеса на изпълнение на този ангажимент, съобщението *„Към стратегия на ЕС за правата на детето“*, прието на 4 юли 2006 г., посочва процес за създаване на дългосрочна стратегия на ЕС за правата на децата.

Една от инициативите, определени в съобщението от 2006 г., е създаването на план за действие за децата във външните действия. Целта на настоящото съобщение заедно с приложените работни документи на службите относно *„Правата на децата във външните действия“* и *„Децата в условия на извънредни ситуации и кризи“* е да допринесе за развитието на такава дългосрочна стратегия във връзка с *Насоките на ЕС за утвърждаването и защитата на правата на детето*, приети от Съвета през декември 2007 г.

Приложените планове за действие са в подкрепа на засилена роля на ЕС в глобалното предизвикателство за осигуряване на спазване и насърчаване на правата на децата наред с определяне на специфични действия от името на Европейската комисия.

2. ЗАЩО ДЕЦАТА ТРЯБВА ДА ЗАЕМАТ СПЕЦИАЛНО МЯСТО ВЪВ ВЪНШНИТЕ ОТНОШЕНИЯ НА ЕС

Досега не е отделяно достатъчно предимство на важността на децата и на здравословното им развитие за техните общества и на специалното внимание, което е необходимо, за да се осигури пълното упражняване на правата им. Децата и подрастващите¹ обхващат една трета от световното население и представляват повече от половината население в повечето държави в процес на развитие. Те образуват уникална представителна група със специален набор от нужди и права. Правата им обаче редовно биват нарушавани или пренебрегвани и техния глас не се чува, дори когато трябва да се взимат решения по теми, които ги засягат пряко.

Днес инвестирането в деца и млади хора означава инвестиране в бъдещето. Младите хора с добро образование, положителни идеали, умения и чувство за социална отговорност вероятно ще станат възрастни, възприели здрави социални ценности, готови и способни да направят конструктивен принос в икономическото и социално

¹ В групата на децата се включва населението под 18 години, както е предвидено в КООНПД (Конвенция за правата на детето). Допълнителното позоваване на подрастващите има за цел да отрази по-добре определянето на самите деца в различните възрастови групи под 18 г.

развитие на техните общества. Вероятно децата и младите хора с тези положителни качества на свой ред ще се превърнат в отговорни родители за собствените си деца.

В крайна сметка напредъкът в условията на живот на децата заема основно място в желанието да се преборим с несигурността на страната и да осигурим дългосрочно трайно развитие, социално сближаване и сигурност за хората на национално, регионално и глобално равнище.

Борбата с тези престъпления, които засягат изключително деца, като например трафик на хора, трябва да се основава на конкретни мерки за защита на децата от насилие и експлоатация. Превантивни мерки трябва да се комбинират с помощ за децата, жертви на тези престъпления, за да им бъдат осигурени рехабилитация, възстановяване и социална интеграция в дългосрочен план.

Европейският съюз е изцяло ангажиран с постигане на целите, определени от Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР). По-голямата част от ЦХР са свързани с благополучието и успешното развитие на децата и подрастващите, включително и с целите относно здравето, образованието, водните ресурси и прехраната². Всички те са свързани с основните предизвикателства, които излагат на риск психическото и физическото развитие на децата в много части на света. Към настоящия момент съществува вероятност някои страни да не са в състояние да изпълнят целите от ЦХР. Въпреки това, ако не бъдат взети мерки за включване на децата в основата на политиките за развитие, вероятността за постигане на ЦХР ще бъде значително намалена.

Децата трябва да бъдат поставени в центъра на външните отношения на ЕС, на политиките за развитие и хуманитарна помощ поради тяхната уязвимост. Тя се дължи на тяхната младост, относителния им опит и зависимостта им от грижите на възрастните. Те са особено уязвими от последиците от разпадане на семейството, от търговската експлоатация и от трафика на хора. Те са изключително изложени на риск от последиците от уязвимостта на страната и от въоръжен конфликт. Те са уязвими от хранителни и здравословни рискове, които могат да застрашат нормалното им развитие или дори живота им.

Правата на децата са тясно свързани с правата на майките им. Липсата на сексуално и репродуктивно здраве и права на майките и липсата на основна социална защита оказват преки последствия върху здравето и благополучието на децата им. Така една трета от всички бременности нито са желани нито планирани; на половината от майките по света, които раждат, не се оказва помощ от обучена акушерка и над 3 милиона деца годишно умират от усложнения, които се появяват по време или веднага след раждане. Много други през целия си живот ще носят последствията от заболяванията на майките им, прекарани по време на бременността, или вследствие на опасни раждания. Годишно се раждат над 300.000 ХИВ положителни деца³. Поне 10 млн. деца умират всяка година преди достигане на пет годишна възраст от причини, които са могли да бъдат предотвратени.

² ЦХР за бедността и глада (ЦХР1), за образованието (ЦХР2), за равенство на половете (ЦХР3), за оцеляване на детето (ЦХР4), както и тези за здравословното състояние на майките (ЦХР5), за заболяванията, дължащи се на бедността (ЦХР6) и за водата и хигиената (ЦХР7).

³ Доклад за световното здраве 2005 г.: всяка майка и дете са от значение.

Образованието остава основно предизвикателство. 72 милиона деца по света не ходят на училище. 57 % от общия брой са момичета. Качеството на образование, което получават децата, имащи достатъчно късмет да ходят на училище, силно се различава.⁴

110 милиона деца и подрастващи участват в детски труд и ефективно са лишени от възможността да получат образование. Заетостта на много от тези деца е в нарушение на Конвенция 138 на МОТ (1973 г.) относно минималната възраст за приемане на работа. В допълнение условията на работното място често са опасни, а самите деца работят като роби или са жертва на трафик на хора в нарушение на Конвенция 29 на МОТ относно принудителния или задължителния труд и Конвенция 182 на МОТ за най-лошите форми на детски труд. Много от подрастващите, търсещи работа, са изправени пред големи трудности в намирането на възможности за достойна работа. Професионално обучение и програми за добиване на квалификация често липсват и много от тези, които навлизат на пазара на труда, са принудени да работят без социална защита в сивата икономика. От първостепенно значение е да се обърне нужното внимание на обучението като средство, даващо възможност на децата и подрастващите да изиграят активна роля в обществото и да допринесат пълноценно за напредъка на техните общества.

Липсата на сексуално и репродуктивно здраве и права на подрастващите момичета насърчава принудителните сексуални отношения, принудителните бракове, нежеланата бременност и допринася пряко за равнището на новите случаи на заразяване с ХИВ в развиващите се страни.

Съществуват групи от деца и подрастващи, които имат специални нужди и са особено изложени на риск: деца от етнически или от други малцинства, деца-имигранти, изселени деца или деца-бежанци, деца, засегнати от въоръжени конфликти, деца-войници, сираци или деца, лишени от родителски грижи, деца, заразени с ХИВ/СПИН и деца с увреждания, като всички те заслужават специално внимание. Момичетата са особено уязвими и са изправени пред допълнителни рискове.

Децата и подрастващите са прекомерно засегнати от хуманитарни кризи, причинени от човека, като въоръжени конфликти, или поради природни причини. При такива обстоятелства децата страдат прекомерно от недохранване и болести, водещи до високо равнище на смъртност. Те също са по-голямата част от жертвите на противопехотни мини. Децата представляват лесна цел за наемане от въоръжени групи, сексуална експлоатация, принудителен труд и международен трафик на хора. По време на криза рискът от подобни злоупотреби се увеличава поради отслабването на традиционната обществена защита, механизмите за подкрепа и отделянето на децата от семействата им. Дълготрайните кризи могат да имат пагубен ефект върху децата, които израстват в такава среда, създавайки „загубени поколения“ с риск конфликта и кризата да се превърнат в постоянни, тъй като децата като пораснат няма да познават друго освен насилие и нестабилност. Момичетата, които живеят в конфликтни райони или в лагери за изселници и бежанци, са особено изложени на различни форми на насилие, било то домашно или сексуално.

В допълнение към тези предизвикателства, гласовете на децата и подрастващите обикновено остават нечути и пренебрегнати в дискусиите и дебатите относно решения, които ще имат въздействие върху живота им на семейно, обществено, местно,

⁴ Световен мониторингов доклад за 2007 г. на ЮНЕСКО Обучение за всички.

национално и международно равнище. Тази липса на разбиране е в нарушение на член 12 от Конвенцията за правата на детето⁵.

3. НОРМАТИВНА РАМКА

Правата на децата са част от универсални човешки права, които ЕС е поел ангажимент да спазва съгласно международни и европейски договори, по-специално Конвенцията на ООН за правата на детето (КООНПД)⁶ и нейните два факултативни протокола⁷. КООНПД установява четири общи принципа, които се прилагат относно всички действия, засягащи деца: недискриминация (член 2), висшите интереси на детето (член 3), правото на детето на оцеляване и развитие (член 6) и уважаване на възгледите на детето (член 12). Европейският съюз също приема Декларацията на хилядолетието и Целите на хилядолетието за развитие. Допълнително той препоръчва пълно изпълнение на програмата за действие от Кайро и платформата за действие от Пекин, които съдържат разпоредби относно правата на децата и на подрастващите. И накрая ЕС подкрепя също плана за действие „Свят за децата“, приет при приключването на Специалната сесия на Общото събрание на ООН за правата на децата (UNGASS) през 2002 г.

Насърчаването на правата на децата и задоволяването на основните им нужди чрез механизма за външни действия на ЕС трябва да се разглежда в по-широкия контекст на ангажимента на ЕС за насърчаване на човешките права по принцип. По тази причина Европейската харта за основните права изрично признава правата на децата (член 24) включително правото им на защита и грижа, каквато е необходима за тяхното благосъстояние, свободата им на изразяване, правото на зачитане на възгледите им и задължението висшите интереси на децата да се взимат под внимание при всички действия, които ги засягат.

В съобщението от 2006 г. „*Към стратегия на ЕС за правата на детето*“ се описва процеса на развитие на дългосрочна стратегия на ЕС за правата на децата, включително подобрена координация, допитване до заинтересованите страни, по-ефикасна интеграционна политика на правата на децата и оценка на въздействието от съществуващите действия на ЕС върху децата. ЕС се ангажира да подпомогне и усилва мрежата от контакти и представителството на децата в ЕС и на световно равнище и ще ги включи официално във всички допитвания и действия, свързани с техните права и нужди. Съобщението предлага също показатели за измерване на правата на децата и засилен мониторинг на въздействието от съществуващите действия върху децата.

Много от правата на децата във външните отношения са включени в съществуващите специфични политики на ЕС за развитие: например тези, свързани с образование⁸,

⁵ „Член 12: 1. Държавите - страни по Конвенцията, осигуряват на детето, което може да формира свои собствени възгледи, правото да изразява тези възгледи свободно по всички въпроси, отнасящи се до него, като на тях следва да се придава значение, съответстващо на възрастта и зрелостта на детето.“

⁶ Пълните текстове на КООНПД и на нейните факултативни протоколи се намират на: www.ohchr.org.

⁷ Относно участието на деца във въоръжен конфликт и относно търговията с деца, детска проституция и детска порнография

⁸ Образование: Съобщението „Образованието и обучението в контекста на намаляване на бедността в развиващите се страни“ и последващата Резолюция „Обучение и бедност“ на Съвета.

здравеопазване⁹, заетост, социална интеграция, достоен труд¹⁰ и трафик на хора¹¹. На защитата на правата на децата също се отделя особена важност в политиката на ЕС за човешките права и демократизация към трети държави, по-специално в контекста на изпълнение на *Насоките на ЕС относно децата и въоръжените конфликти*¹². Съветът наскоро прие *Насоки на ЕС за утвърждаването и защитата на правата на детето*¹³, включващи стратегия за прилагане, определяща като първа приоритетна област борба с всички форми на насилие срещу децата. Тези насоки изтъкват подпомагането на полезни взаимодействия и засилването на междуинституционалното сътрудничество. Те включват инициативи, подпомагани от Европейската Комисия относно правата на детето, както и засилване на съгласуваността между дейностите, предприети от държавите-членки и тези от институциите на Европейския съюз.

Процеса на разширяване е друг мощен инструмент, който осигурява възможности за подпомагане на правата на децата. Един от критериите на ЕС за членство е държавата кандидат-членка да е постигнала стабилност на институциите, които гарантират наличието на демокрация, върховенството на закона, човешките права и спазването им и защитата на малцинствата. В рамката от тези критерии, развити от Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г., Комисията подпомага реформата в областта на защита на децата и следи отблизо напредъка по отношение на правата на децата по време на процеса на присъединяване.

Настоящото съобщение също подкрепя развитието на интегриран подход за въвеждане на правата на децата на международно равнище, като използва различни налични инструменти от външните действия на Съюза. Започва с презумпция, че задоволяването на основните нужди на младите и подрастващите е основно за упражняването на техните права.

Хуманитарната помощ на ЕС осигурява спешен отговор, основан на нуждите и предназначен да спасява живот, да предотвратява и облекчава човешко страдание и да поддържа човешкото достойнство, спазвайки основните хуманитарни принципи на хуманност, неутралност, безпристрастност и независимост. Тези принципи предполагат хуманитарната помощ да бъде осигурена единствено при нужда, като се обръща особено внимание на най-уязвимите индивиди от населението. В този контекст ЕС обръща специално внимание на нуждите на децата и на подрастващите. Решенията, свързани с хуманитарната помощ, „трябва да се вземат безпристрастно и единствено в зависимост от нуждите и интересите на жертвите“¹⁴. Те допринасят за „защитата на

⁹ Съобщение „Здравеопазване и намаляване на бедността“ и Резолюция „Здравеопазване и бедност“ на Съвета; Съобщение и Програма за действие относно заболявания, дължащи се на бедността, във външните действия и съответните заключения на Съвета. Съобщение „Европейска програма за борба с ХИВ/СПИН, малария и туберкулоза във външните действия“((2005)179).

¹⁰ Съобщение „Достойна работа за всички“, Декларация на ЕС относно глобализацията, приета от Европейския съвет на 14 декември 2007 г.“

¹¹ Съобщението относно трафика на хора също дава приоритет на децата и глобалния мащаб на трафика.

¹² Приети от Съвета на Европейския съюз, приел Насоки на ЕС за децата и въоръжените конфликти на 8 декември 2003 г.

¹³ http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/guidelines/04_child/rights_child_en.pdf.

¹⁴ Регламент (ЕО) № 1257/96 на Съвета относно хуманитарната помощ.

човешките права на жертвите на въоръжени конфликти или на природни бедствия“¹⁵ и се прилагат в съответствие с приложимото международно право.

Също така има ангажименти относно децата в специфични географски райони. Например споразумението от Котону съдържа разпоредби относно човешките права и правата на децата, включително относно активното участие на млади граждани в обществения живот¹⁶. Стратегиите на ЕС за Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн посочват за приоритетни области правата на децата, детския труд, образованието, здравеопазването и основните услуги и специалното внимание, което трябва да се обръща на уязвимите деца. Европейските инструменти за добросъседство и партньорство изрично посочват правата на децата (включително детския труд) сред областите за сътрудничество, отговарящи на критериите за помощ от Общността. В стратегията на ЕС за Латинска Америка и виенската декларация на министрите, участващи на срещата на високо равнище между ЕС и държавите от Латинска Америка и Карибите през 2006 г., бе поет ангажимент да се „осигури спазването и прилагането на правата на децата“ (член 5) и се признава нуждата от „създаване на специфични обществени политики за защита на децата и младите и за прекъсване на цикъла на бедност“. В планът за действие, приет на срещата на високо равнище ЕС—СЕАН, проведена се през ноември 2007 г., конкретно се предвижда подобряване на сътрудничеството между ЕС и Асоциацията на страните от Югоизточна Азия (АСЕАН) в областта на борбата с трафика на деца.

4. ЕСТЕСТВО НА ОТГОВОРА НА ЕС

Наред с придружаващия план за действие относно *правата на децата във външните действия* и работния документ на службите относно *децата в условия на извънредни ситуации и кризи* целта на това съобщение е да създаде рамка за всеобхватен подход на ЕС относно защитата и насърчаването на правата на децата в други държави. Такъв подход трябва да се основава на холистичен и универсално приложим възглед за правата на децата и да бъде част от по-мощни стратегии за развитие и за намаляване на бедността.

Специфичността на ситуацията на децата и подрастващите във всяка държава, под-регион или регион изисква индивидуален анализ на всяко обстоятелство, за да се установи кой от многобройните възможни инструменти ще позволи на ЕС да осигури най-подходящото решение. В много държави правителствата не са в състояние и/или са неправилно ангажирани в процеса на насърчаване и на защита на правата на децата. Необходимо е осигуряване на ефективно взаимно допълване между различните инструменти на политики и финансовите инструменти на ЕС, както и на Европейския

¹⁵ Съобщение COM(2001) 252 окончателно „Ролята на Европейския съюз за насърчаване на правата на човека и процеса на демократизация в трети страни“.

¹⁶ Член 26 (въпроси относно младежта) постановява, че „сътрудничеството трябва да е в подкрепа на политики, мерки и действия, целящи да защитят правата на децата и младите, особено тези на момичетата“ и „насърчаване на активното участие на младите граждани в обществения живот“.

Член 33 (институционално развитие и изграждане на капацитет) също постановява, че „сътрудничеството систематично обръща внимание на институционални аспекти и в този контекст подкрепя усилията на държавите от АКТБ за развитие и засилване на структурите, институциите и процедурите, които помагат ... за насърчаване и поддържане на всеобщо и пълно спазване, наблюдение и защита на всички човешки права и основни свободи“.

фонд за развитие. ЕС ще оптимизира и координира използването на наличните инструменти в своите външни действия както следва:

- (1) *Деца и подрастващи в сътрудничеството за развитие.* В държавите където финансовия и институционалния капацитет е прекалено слаб, за да гарантира достъп на децата до приемливи условия за живот и до основни услуги, ЕС следва да използва всички мерки за сътрудничество за развитие и за премахване на бедността, предназначени за справяне с причините за бедността. Същевременно правата и нуждите на децата и подрастващите следва да се интегрират по-ефективно в различните национални политики.
- (2) *Деца и подрастващи в политиката за търговия.* В съдържанието на търговската политика на ЕС изцяло се признава нуждата от гарантиране на съвместимостта ѝ със защитата и насърчаването на правата на децата. Насърчаването на правата на децата в търговската политика е част от по-широка програма за устойчиво развитие. В двустранните споразумения въпросите за правата на децата са включени в стандарти за работа.
- (3) *Деца и подрастващи в политическия диалог.* Предвид централното място на политическия диалог между ЕС и националните органи изпълнението на ангажиментите при провеждането на политически диалози с държавите-партньори следва систематично да се разглежда съгласно Конвенцията за правата на детето. Същото следва да се извършва и в действията на ЕС при провеждане на международни форуми.
- (4) *Регионални и глобални действия.* Действията на държавно равнище ще се допълват от съответни действия на регионално и глобално равнище за решаване на въпроси от наднационален характер.
- (5) *Увеличаване на правата на децата и на подрастващите.* ЕС следва да се справи с липсата на капацитет за спазване на задълженията относно правата на децата като увеличи правата на децата и на подрастващите, за да участват активно в областите, които ги засягат пряко.
- (6) *Деца и подрастващи в хуманитарната помощ.* В държави на ръба на военен конфликт, в състояние на конфликт или излизаци от конфликт, нуждите на децата често не се признават или се пренебрегват, а правата им редовно се нарушават. Хуманитарна помощ се използва също в случаи на хуманитарни кризи в резултат на природни бедствия, при които правителствата са засегнати, не са в състояние или не желаят да реагират. Хуманитарната помощ е предназначена между другото за три основни проблема, свързани с децата по време на кризи и извънредни ситуации:
 - (a) разделени и непридружавани деца,
 - (b) деца, които са свързани с въоръжени сили или въоръжени групи,
 - (c) обучение на децата при извънредни ситуации.

Приложените работни документи на службите към настоящото съобщение разглеждат с по-големи подробности интеграцията във външните действия на въпросите относно децата и ситуацията на децата в контекста на хуманитарна помощ.