

FRI-2G.510-1-ESIS2-03

POTENTIAL OF EU MULTI-LEVEL GOVERNANCE FOR STRENGTHENING THE PROTECTION OF CULTURAL DIVERSITY IN BULGARIA^{58, 59}

Esin Veysalova-Miteva, PhD Student

PhD programme in Political Science

Faculty of Business and Management

University of Ruse "Angel Kanchev", Bulgaria

Phone: 0893205487

E-mail: eveysalova@uni-ruse.bg

Abstract: Multi-level governance (MLG) is the practice of identifying and solving various societal problems through coordination between the decision-making bodies and civil society at three territorial levels in the EU – supranational, national and sub-national (regional and local). The paper explores policies related to protection of cultural diversity and identifies the potential of MLG to strengthen their positive impact on the Turkish linguocultural community in Bulgaria.

Keywords: Cultural diversity, EU multilevel governance

JEL Code: A13

УВОД

Европейският съюз е създаден като една особена международна организация, която е уникална по отношение на своята същност и степен на развитие. Съюзът функционира като институция, която сближава и създава здрави връзки между държавите членки и техните граждани. Съгласно мотото му „Обединени в многообразието“, използвано за пръв път през 2000г., европейските държави се обединяват и работят заедно за мир и просперитет на континента, целейки да запазят и да се обогатят посредством културите, традициите и езиците на общностите в ЕС.

Още при създаването на Съюза целта е да се изгради една обща законова рамка, която държавите - членки трябва да следват. В най-ранния период е наричана „*acquis communautaire*“ и представлява всички действащи правни норми на Съюза. Задължително условие за всяка държава-членка е прилагането на тази законова рамка, защото сътрудничеството в ЕС функционира чрез нея. Това сътрудничество е уредено между институциите на ЕС и държавите-членки, включени са и регионите/общините на държавите-членки. То още е инструментариум за вземане на решения, известен като многостепенното управление. Прилагането на общата законова рамка на ЕС позволява, контрола и изпълнението на тези нормативни актове, да се разглеждат на различни нива. По този начин се дава свободата и възможността на отделните държави членки да вземат най-добрите решения и действия на територията на страната. При разрешаването на проблеми във всяка една държава, могат да се вземат решения на различни нива – национално или регионално. Намесата на ЕС се налага в краен случай, когато проблемът не влиза в компетенциите на държавата или проблемът не може да бъде разрешен ефективно от самата държава.

⁵⁸ Докладът е представен на 27.10.2022 г. в секция Европеистика и международни отношения с оригинално заглавие на български език „ПОТЕНЦИАЛЪТ НА МНОГОСТЕПЕННОТО УПРАВЛЕНИЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ОПАЗВАНЕ НА КУЛТУРНОТО МНОГООБРАЗИЕ В БЪЛГАРИЯ“.

⁵⁹ Настоящият доклад е в изпълнение на проект на Факултет "Бизнес и мениджмънт" на тема "Изследване на регионалните потенциали за развитие на социално иновативни екосистеми в условия на дигитална трансформация", финансиран от Фонд "Научни изследвания" на Русенски университет „Ангел Кънчев“.

Нематериалното културно наследство, както и културата/традициите на различните лингвокултурни общности са част от културното многообразие на ЕС. Това води до извода, че опазването му може да бъде разглеждано през призмата на потенциала на многостепенното управление на въпроса.

КУЛТУРНОТО МНОГООБРАЗИЕ В БЪЛГАРИЯ В КОНТЕКСТА НА МНОГОСТЕПЕННОТО УПРАВЛЕНИЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

1. Същност на многостепенното управление

Политиките и практиките за защита и насърчаване на културното многообразие, в днешно време, са под вниманието на световните и европейските организации. Една от причините е осъзнаването им, че етническият мир и културното многообразие са

най-важните фактори за икономическото и социално развитие и просперитет на всяка една държава и опазването на нейната демокрация. В много от страните, приоритет е създаването на една среда, която да предразполага хората с различна идентичност, да бъдат приемани и да им се дава възможност да живеят и работят заедно с доминиращото обществото, за да се подсигури ефективното социално и икономическо развитие на страната. За целта са изградени различни международни и европейски системи от правни инструменти, които са основни при решаването на проблемите на обществото, свързани с приобщаването на малцинствените групи. Макар и до днес в декларациите, нормативните актове и законите да не е прието и дадено точно определение за същността на понятието „малцинство“, световните организации, както и Европейският съюз са наясно с важността и сложността на проблема.

Многостепенното управление е практиката за идентифициране и разрешаване на различни обществени проблеми чрез координация между органите за вземане на решения на три териториални равнища в ЕС – **наднационално** (институции на ЕС и организации на гражданското общество), **национално** (институции на националната държава и организации на гражданското общество) и **субнационално** (регионални/местни институции и организации на гражданското общество).

За пръв път терминът многостепенно управление е използван през 1992г. в научна статия на Гари Маркс за структурната политика на Европейската общност. В нея той отбелязва появата на този вид управление и го определя като система за непрекъснато договаряне между правителствата на различни териториални нива – наднационално, национално, регионално или местно ниво. А резултатът от МСУ е включване на повече субекти. По този начин някои функции на държавата се изтеглят на наднационално ниво, а други – на регионално/местно ниво. (Marks, 1992)

Днес най-важният документ, свързан с МСУ и неговата роля при управлението на проблемите в ЕС е „**Бялата книга на Комитета на регионите за многостепенното управление**“, в този документ, комитетът разглежда многостепенното управление като „координирани действия на Съюза, на държавите-членки и на регионалните и местните власти, основаващи се на партньорство и имащи за цел разработване и прилагане на политиките на Европейския съюз. Това управление предполага споделяне на отговорностите на различните властови равнища. То се основава на всички източници на демократична легитимност и на представителността на различните участници.“ (Комитет на регионите на Европейския съюз, 2009)

Многостепенното управление не означава само разпределение на правомощията и отговорностите между организациите, което го прави по-скоро политически способ, отколкото юридически инструмент. Многостепенното управление представлява динамичен процес с хоризонтално и вертикално координиране на институциите. То се основава на принципа на субсидиарност, който от своя страна се изразява „в предоставянето на известна независимост на йерархично подчинен орган по отношение на висшестоящ орган или по-специално орган на местно самоуправление по отношение на орган на централната власт.“ (Дамен, 2019)

Принципът на субсидиарност се използва от Съюза, за изключването на личната си намеса по въпроси свързани с управлението на държавите членки и техните граждани. Спазването на принципа и многостепенното управление са неделими. Когато даден въпрос може да бъде уреден по ефективен начин на национално или регионално/местно ниво, тогава съюзът не упражнява своите правомощия. Това се случва само в случаи, когато действията на Съюза могат да имат добавена стойност към определен казус или той не може да бъде разрешен ефективно от държавата-членка. Спазването на принципа на субсидиарност гарантира, че разработването и изпълнението на политиките се изпълняват на най-подходящото ниво и се избягва концентрирането на решенията на само едно властово равнище. Принципа на субсидиарност гласи, че решенията трябва да се вземат на най-ефективното равнище и възможно най-близо до гражданите, отдава се голямо значение на съвместното разработване на политически решения, които отразяват нуждите на гражданите.

За гарантирането на териториалното и социално сближаване, което в Лисабонския договор се превръща в споделена компетентност между ЕС и държавите-членки, градското управление трябва да прилага интегриран подход, който да включва и трите стълба: околна среда, икономика и социални въпроси, по координирането, на които ЕС работи, чрез разработването и прилагането на различни политики.

Защитата на културното многообразие в Европейския съюз е от особено значение за постигането на основните принципи на Съюза, а именно единство, свобода, и равенство, които от своя страна са в основата за развитието на държавите-членки.

2. Потенциалът на МСУ в ЕС за опазването на културното многообразие в България

Най-активни в защитата на правата на човека, както и защитата на малцинствата са *Организацията на обединените нации, Детски фонд за обединени нации УНИЦЕФ, Международна група за правата на малцинствата, Федерален съюз на европейските етнически общности, Комисия на съвета на Европа срещу расизма и нетолерантността, Организация за сигурност и сътрудничество в Европа, Европейски съд за правата на човека, както и Съвета на Европа*, от които са приети повечето от основните европейските политики, свързани с темата. Във връзка с опазването на културното многообразие и защитата на националните малцинства Европейският съюз си партнира с всички тези организации, като подкрепя, приема и прилага всички правни инструменти, приети от тях. От своя страна всички държави-членки, каквато е и България са длъжни да се съобразяват и да прилагат международното право на национално ниво.

Един от най-важните документи, свързан с опазването на културното многообразие в лицето на лингвокултурните общности в ЕС и България е Всеобщата декларация на правата на човека. Подписана от Общото Събрание на ООН, в Париж, едва на 10 декември 1948г и с приемането ѝ Декларацията става общ стандарт за всички хора и нации. Тя поставя основите на зачитането на човешките права и фундаменталните свободи на хората, като признава равенството и свободата на всички хора, независимо от тяхната националност и етнос, както и равенството между всички мъже и жени.

Когато разглеждаме потенциала на многостепенното управление и неговите инструменти за защита на групите от малцинства, Европейският съюз несъмнено е една важна част от системата.

Много по-късно през 2000г. е приет и най-важният от Европейския съюз правен документ, свързан с правата на неговите граждани, а именно Хартата на основните права. Провъзгласена в Ница на 7 декември 2000г., а след това изменена през 2007г. и влизаща в сила заедно с Договора от Лисабон, Хартата става символ на желанието на европейските лидери за по-сплотени нации на континента и мирно съжителство.

Хартата съдържа 6 дяла, в които са включени 50 члена или 50 основни права и свободи, които тя защитава и дава на гражданите на ЕС. Основните групи права, които са прокламирани, чрез този документ са правото на достойнство, правото на свобода и вземането на решения за себе си, равенство и недискриминация, солидарност и гражданство, както и правото на ефективно правосъдие. Още в преамбюла на Хартата става ясно, че

Съюзът се застъпва и за културното многообразие и националната идентичност на европейските народи.

През 1995г. от Съвета на Европа е приета и Рамкова Конвенция за защита на националните малцинства, който от своя страна допълва Конвенцията за защита на правата и основните свободи на човека и протоколите към нея, които са също приети от Съвета на Европа.

Конвенцията за националните малцинства става и първият юридически обвързващ документ, посветен на защита на националните малцинства в общ план. Неговото предназначение е да конкретизира правните принципи, които държавите се задължават да спазват, за да осигурят протекцията им. Целта на Конвенцията е да се постигне тясно единство между членовете на Съвета на Европа с оглед съхраняването и осъществяването на принципите и идеалите, които са тяхно общо наследство.

Тези три документа представляват протекция на гражданите, определяни като различни в контекста на мнозинствени общности. Съзнавайки, обаче, че на територията на почти всяка държава членка на ЕС, живеят хора, говорещи различен език от този на мнозинството, европейските институции изразяват своята загриженост за опазването на тези езици, като част от културното наследство на европейската общност. Говорещите такива езици могат да бъдат от няколко хиляди до милиони, но глобализацията и стандартизацията в днешно време оказват пагубно влияние върху тези регионални и малцинствени езици. Колкото и важно да е обаче, по-горе описаните документи защитават пряко представителите на лингвокултурните общности от дискриминация, но и не опазването на самите езици от изчезване. Така въз основа на различни препоръки и резолюции се изготвя Харта на регионалните и малцинствени езици.

Основната цел на Хартата е културна, предназначена е да опази и да насърчава регионалните и малцинствените езици, като застрашена част от европейското културно наследство. Чрез нея, както използването на езиците е защитено от дискриминация, така и се предприемат мерки за тяхното развитие, като например (доколкото е разумно) използването им в образованието и медиите, обществения икономически и социален живот, съдебни и административни структури. България е една от малкото страни, които НЕ е подписала и ратифицирала документа.

Ролята на Европейския съюз, свързана с опазването на културното многообразие не е създаването на правни документи, а по-скоро допълването и подпомагането на действията на държавите-членки, каквато е България, както и подпомагане на комуникацията между страните и световните организации, работещи в тази насока. За тази цел Европейската комисия е разработила най-вече различни финансови програми. От своя страна всяка държава-членка, включително България, трябва да спазва световните нормативни документи, както и има възможност да се възползва от финансовата подкрепа на Съюза.

Културното многообразие е една от основните ценности на ЕС, а с Договора за функционирането на Европейския съюз, организацията се ангажира да насърчава дейности свързани с неговото популяризиране. Като част от изпълнението на договора е приета европейската програма за култура, а една от основните ѝ цели е широкото разпространение и приложение на културата.

Тласък в развитието на политиката и проблемите, свързани с културното многообразието е приемането на така наречената „Нова европейска програма за култура“ на 22 май 2018г. В свое съобщение, във връзка с тази програма, Европейската комисия подчертава важността на културното многообразие, както за социалното, така и за икономическото развитие на Съюза. Отбелязано е, че: „Богатото културно наследство на Европа и динамичните сектори на културата и творчеството в Европа укрепват европейската идентичност и създават чувство за принадлежност. Културата насърчава активното гражданско участие, общите ценности, приобщаването и межкултурния диалог в Европа и по цял свят. Тя обединява хората, включително наскоро пристигналите бежанци и други мигранти, и ни помага да се чувстваме част от дадена общност. Културата и творческите индустрии могат също така да подобряват живота на хората, да преобразуват общностите, да

създават работни места и растеж и да влияят благотворно на други икономически сектори.“ (Нова европейска програма за култура, 2018)

Едно от основните нива в многостепенно управление, разбира се е националното ниво. При разглеждане на потенциала му в опазването на културното многообразие и защитата и интеграцията на малцинствата, трябва да бъде уточнено и как всяка отделна страна прилага и доразвива нормативните уредби, свързани с проблема.

Законодателството на ЕС изисква всяка страна-членка да има специално определен национален орган по въпросите на равенството, с който да може да се влезе във връзка за консултация и помощ. В България това е Комисията за защита от дискриминация, която представлява „национален, независим, специализиран, държавен, квазисъдебен орган за предотвратяване на дискриминация, защита от дискриминация и провеждане на държавната политика в областта на равните възможности и равното третиране на всички граждани на територията на Република България“ (Комисия за защита от дискриминацията, н.д.)

За спазването на правилата и нормативните уредби, свързани с културното многообразие в страната, следи и Министерството на културата. То осъществява практическата реализация на принципите на защитата чрез специализирани звена – местни и регионални културни институции и организации. Активно е взаимодействието на министерството с Националния съвет по етнически и демографски въпроси към Министерския съвет и представители на НПО работещи в тази насока. Учреден е национален съвет към Министерството на 17 декември 2004г, като координиращ и консултативен орган, който подпомага Министерски съвет в разработването и провеждането на държавната политика по етническите и интеграционните въпроси.

Съветът от своя страна има различни функции, като основната е да консултира Министерството по въпроси свързани с проекти на нормативни и други актове, отнасящи се до междуетническите отношения, интеграция и защита на правата на българските граждани, принадлежащи към етнически малцинства. Съвета дава становище и за съответствието на нормативните актове с целите на политиките за интеграция и защита на българските граждани от различните лингвокултурни общности.

За целта на МСУ и по-доброто функциониране на структурата към националния съвет са създадени и областни и общински съвети за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси. Тези съвети се създават към областните управители, като консултативни и координиращи органи, подпомагащи провеждането на политиката на областно ниво.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правата на малцинствата се основават на признанието, че тези групи са в уязвима ситуация в сравнение с основното население и целят да защитят членовете на тези групи от дискриминация, асимилация, преследване, враждебност или насилие. Всяко демократично общество, каквото е европейското, трябва не само да зачита етническата, културната, езиковата и религиозната идентичност на всяко лице, но и да създава подходящи условия, които да позволяват да изразяват, съхраняват и развиват своята идентичност, която е част от културното многообразие на ЕС.

Когато става въпрос за права на човека, макар и да са общи за всички хора, могат да се разграничат два вида – всеобща права на човека или такива, които се разглеждат във връзка с дадена социална група (малцинство), които от своя страна следва да гарантират равно третиране и недопускане на дискриминация въз основа на даден отличителен белег, при прилагането на всеобщите човешки права.

Чрез многостепенното управление на защитата на културното многообразие, се гарантира създаването на неутрални и ефективни закони и политики, които да бъдат прилагани от държавите, при разрешаването на проблемите с интеграцията и защита на

малцинствените групи. Многостепенното управление често дава възможност и за наблюдение на държавите, при спазването на нормативните уредби, както и за тяхното критикуване или поощрение.

Според подписалите Хартата за многостепенното управление, то помага на страните-членки да се учат една от друга, да експериментират с новаторски политически решения, да споделят добри практики и да доразвиват демокрацията, доближавайки Европейския съюз до неговите граждани. Приемането на многостепенното управление допринася за задълбочаването на интеграцията на ЕС посредством по-нататъшно укрепване на връзките между различните територии и преодоляване на административните пречки при регулирането и прилагането на политиките, както и на географските граници, които ни разделят.

REFERENCES

Damen, M. (2019) European Union and Its trading partners. Directory of the European Union (Оригинално заглавие: Дамен, М. (2019). *Европейският съюз и неговите търговски партньори*. Справочник за Европейския съюз.)

Marks, G. (1992). *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. M. Sbragia (ed.). Washington: The Brookings Institution.

European Committee of the Regions (2009), The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance (Оригинално заглавие: Комитет на регионите на Европейския съюз. (2009). *Бяла книга на комитета на регионите за многостепенното управление*. URL: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009_/cdr89-2009_bg.pdf (Accessed on 12.10.2022)

Comission for Protection Against Discrimination (n.d.) (Оригинално заглавие: Комисия за защита от дискриминацията. (н. д.). URL: <https://www.kzd-nondiscrimination.com/layout/index.php/layout-over-40-positions> (Accessed on 09.10.2022)

New European program for culture (2018) (Оригинално заглавие: Нова европейска програма за култура. (2018)). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1527241001038&uri=COM:2018:267:FIN> (Accessed on 09.10.2022)