



# Права народа рома и тревеллеров

Выдержки из основного доклада



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



# Права народа рома и тревеллеров

(Выдержки из основного доклада)

*Ответственность за мнения, выраженные в настоящей работе, лежит на ее авторах. Указанные мнения не обязательно отражают официальную позицию Совета Европы.*

По вопросам воспроизведения или перевода данной публикации или любой ее части, пожалуйста, обращайтесь в Директорат по вопросам коммуникаций (Directorate of Communication – F-67075 Strasbourg Cedex или [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)). Вся прочая корреспонденция, имеющая отношение к данной публикации, должна направляться в Управление Комиссара Совета Европы по правам человека (Office of the Commissioner for Human Rights).

Дизайн обложки и верстка: Департамент Совета Европы по подготовке документов и публикаций.

Полный текст доклада (на английском языке) можно заказать на: <http://book.coe.int>

Доклад также доступен на сайте: [www.commissioner.coe.int](http://www.commissioner.coe.int)

Фотография: правозащитники, отстаивающие права рома, закрывают свои лица увеличенными изображениями отпечатков пальцев на митинге напротив посольства Франции в Бухаресте, Румыния. Демонстранты протестуют против принятого летом 2010 г. решения французских властей о высылке рома румынского и болгарского происхождения из Франции в страны их происхождения.

© AP Photo / Вадим Гирда

© Совет Европы, февраль 2012 г.

Печать: издательство Совета Европы

## Предисловие

Лишь нескольким тысячам немецких рома удалось пережить ужасы Холокоста и нацистских концентрационных лагерей. Они пытались начать жизнь с чистого листа, но сделать это было очень нелегко – ведь они потеряли большинство своих родственников и близких, лишились всего имущества, которое было уничтожено или конфисковано властями. Здоровье многих из них было безвозвратно загублено. Некоторые годами пытались получить компенсации, но в ответ неизменно получали отказ.

Для выживших рома правосудие после свержения Гитлера так и не свершилось. Об этом свидетельствует и тот факт, что в ходе Нюрнбергского процесса массовые убийства рома вообще не рассматривались. Геноцид народа рома в обществе практически не обсуждался.

Так же мало внимания уделялось и преступлениям, совершенным фашистскими режимами против народа рома в тот же период времени в других странах Европы. Так, в Италии в 1926 г. был издан указ, согласно которому все рома-иностранцы должны были покинуть итальянскую территорию, чтобы «освободить страну от цыганских кибиток, которые по очевидным причинам представляют собой угрозу общественному порядку и нарушают санитарно-гигиенические нормы из-за особенностей образа жизни цыган».

Очевидно, что цель этого указа состояла в том, чтобы «нанести удар в самое сердце цыганской общины». После этого рома стали в Италии объектом дискриминации и преследований со стороны властей фашистского государства. Многие оказались в специальных лагерях, часть рома были высланы в Германию и Австрию, где их ждала смертная казнь.

Организация «Железная гвардия», которая стояла у власти в фашистской Румынии, начала в 1942 г. депортацию неугодных граждан. Помимо немалого числа евреев, из страны на противоположный берег реки Днестр были высланы около тридцати тысяч рома, обреченных на голод, болезни и смерть. Когда через два года эта жестокая политика была отменена, выяснилось, что в живых осталась лишь половина из них.

История гонений на народ рома началась задолго до прихода к власти нацистов и насчитывает уже несколько веков с того момента, как предки современных рома прибыли из Индостана. Рома были изгоями и становились главными виновниками неприятных инцидентов, за которые местное население не желало нести ответственность. В разные времена они подвергались самым разным притеснениям и переживали рабство, насильственную ассимиляцию, изгнание, интернирование и массовые казни.

Целый ряд стран Европы нуждается в создании комиссий по установлению истины, которые смогут открыть правду о массовых преследованиях представителей этого народа. В идеале такая инициатива должна осуществляться на общеевропейском уровне, и, возможно, благодаря полной оценке и признанию всех этих преступлений через некоторое время рома смогут вновь доверять обществу.

Многие рома по-прежнему видят во властях угрозу. Когда у них просят предоставить данные для регистрации или берут отпечатки пальцев, они сразу же готовятся к худшему. Этот страх можно понять, особенно когда сами рома поясняют, что нынешние антицыганские

заявления весьма напоминают им аргументы, которые в прошлом звучали в Европе из уст нацистов, фашистов и прочих экстремистских групп.

В наше время народ рома также становится мишенью коллективных нападок и огульных обвинений в преступной деятельности. Например, в период с июля по август 2010 г. правительство Французской Республики приняло решение о депортации мигрантов-рома, прибывших во Францию из других стран Европейского союза. При необходимости было разрешено применять силу. Правительственная кампания сопровождалась весьма активной антицыганской риторикой, в рамках которой принадлежность к этнической группе рома связывалась с неперенным участием в преступной деятельности. Было объявлено, что присутствие рома в стране нарушает «общественную безопасность», при том что обычно этот юридический термин используется лишь в отношении чрезвычайных ситуаций, представляющих угрозу для мира в стране и существования государства.

Утверждение о том, что все рома так или иначе связаны с преступным миром (а именно это повторяют в своих яростных выступлениях хулители этого народа), может быть оспорено, и все существующие разногласия и недоразумения можно разрешить в случае ведения рационального и беспристрастного диалога. Да, некоторые рома действительно совершают преступления, и среди представителей этого народа есть те, кого используют в своих целях торговцы людьми и запрещенными товарами. В большинстве стран именно бедняки, оказавшиеся в самом низу социальной лестницы, особенно часто фигурируют в уголовных сводках, и причины этого явления очевидны. Истина заключается и в том, что такие люди, как правило, находятся в неблагоприятном положении перед лицом правосудия, а это в свою очередь влияет на соответствующие показатели.

Эти проблемы ни в коем случае не должны служить оправданием для социальной стигматизации всех без исключения рома, подавляющее большинство которых не занимаются какой-либо противозаконной деятельностью. Согласно одному из важнейших этических принципов, целая группа людей не должна нести ответственности за действия некоторых ее членов.

Нельзя недооценивать и возможные последствия тех заявлений ксенофобского характера, которые позволяют себе ведущие политики. Ведь существует реальная возможность того, что некоторые люди с извращенной психикой воспримут эти заявления как разрешение требовать расплаты и даже применять к рома физическое насилие. Так, в результате подобных необдуманных высказываний со стороны ряда кандидатов во время выборов 2008 г. в Италии начались нападения на отдельных представителей и целые поселения рома. Именно разжигание ненависти в Венгрии в 2008-2009 гг. стало причиной хладнокровного убийства шести рома, среди которых была пятилетняя девочка.

Антицыганские настроения сегодня вновь используются экстремистскими группировками в целом ряде европейских государств. Зарегистрированы факты нападения агрессивной толпы на отдельных рома в Чехии и Венгрии.

Представители государственной власти, с которыми чаще всего приходится сталкиваться рома, – это сотрудники полиции. Во время моих поездок я с удивлением отмечал, что в ряде стран отношения между рома и полицией остаются весьма напряженными. Многие рома приводили конкретные примеры ситуаций, когда полицейские не выполняли своих обязанностей по их защите от нападений экстремистов. Более того, бывали случаи, когда сами сотрудники полиции провоцировали такого рода нападения.

Антицыганские настроения по-прежнему остаются широко распространенным явлением в Европе. Во времена экономического спада общество склонно искать отдушину для своего гнева, и рома, как правило, рассматриваются в качестве первопричины всех бед. Вместо

того чтобы заниматься ловлей рыбы в мутной воде, политикам на местном и национальном уровне следует выступать в защиту принципов недопущения дискриминации и призывать к уважению всех без исключения людей, независимо от их происхождения и положения. И, по меньшей мере, воздерживаться от негативных высказываний в адрес рома.

Для решения этой проблемы можно предпринять целый ряд шагов. В частности, информация о гонениях против народа рома должна быть включена в школьную программу по истории. Представители наиболее социально значимых профессий, например сотрудники полиции, должны быть проинструктированы относительно необходимости защищать рома от преступлений на почве ненависти, а также нести ответственность за свои противоправные действия.

И, что особенно важно, после своего избрания на руководящие посты политики должны подавать пример этически правильного поведения: они должны пропагандировать принципы взаимоуважения и соблюдения прав человека для всех без исключения граждан и подкреплять свои слова делом.

Я надеюсь, что этот обзор политических решений, принимаемых сейчас в Европе в отношении рома, будет способствовать конструктивному обсуждению мер, необходимых для того, чтобы положить конец дискриминации и маргинализации этого народа.

*Томас Хаммарберг*



## Обзор

Рома и тревеллеры, вместе взятые, представляют собой самую крупную группу национальных меньшинств в Европе. В ходе своих визитов в страны, входящие в Совет Европы, Комиссар по правам человека пришел к выводу о том, что дискриминация и нарушения прав человека в отношении представителей рома и тревеллеров приобрели серьезный характер и что ни одно европейское правительство не может похвастаться полным успехом в обеспечении защиты прав человека представителей этих меньшинств. Понимание этого стало стимулом для подготовки содержательного доклада о ситуации в области соблюдения прав представителей народа рома и тревеллеров, проживающих в Европе.

### Антицыганские настроения

В докладе отмечается существование в Европе глубоко укоренившихся антицыганских настроений. Многие из тех, кому никогда не доводилось иметь дела с рома и тревеллерами, с готовностью и в подробностях описывали их внешность и поведение, основываясь на существующих стереотипах. Ведущие представители общественности и центры формирования общественного мнения, в числе которых есть и народные избранники, в открытой форме крайне негативно отзываются о рома и тревеллерах, позволяя себе расистские или порочащие представителей этих групп высказывания. В ряде случаев такие заявления были восприняты в качестве призыва к применению насилия и привели к погромам или групповым нападениям на представителей народа рома. Комиссар Совета Европы по правам человека считает, что высказывания направленные против рома, в том числе в ходе предвыборных кампаний, должны быть решительно осуждены, и лица, позволившие себе подобные высказывания в нарушение законов о разжигании розни, должны быть наказаны. Политическим партиям также следует принять меры по самоконтролю в целях недопущения расистских заявлений.

Экстремистские группировки, деятельность которых направлена непосредственно против рома и тревеллеров и включает в себя настраивание различных групп общественности против этих меньшинств, появляются во все большем числе европейских государств. Такие объединения весьма активно используют ресурсы сети Интернет, позволяющие группам, разделяющим схожие экстремистские взгляды, осуществлять координацию действий в различных странах. Эти группы используют различные способы активного привлечения молодежи в свои ряды, например организацию музыкальных концертов, пропагандирующих враждебное отношение к неудобным элементам. «Народные дружины» и формирования полувоенного типа, члены которых зачастую носят униформу и оружие, обращают все более пристальное внимание на рома, применяя словесные угрозы и физические методы запугивания, а также устраивая массовые акции протеста. Члены таких экстремистских группировок были признаны организаторами ряда преступлений на почве ненависти. Комиссар Совета Европы по правам человека рекомендует прекратить финансирование организаций, в том числе политических партий, пропагандирующих расизм. Еще одной эффективной мерой возможного ответа со стороны правительств стран



является роспуск экстремистских партий, не соответствующих стандартам и ценностям демократического общества.

Антицыганские стереотипы по-прежнему распространены в Европе и поддерживаются средствами массовой информации, ведущими деятельность в регионе. Ряд журналов и вещательных компаний освещают темы, связанные с рома и тревеллерами, исключительно в контексте социальных проблем и преступлений. Комиссар по правам человека подчеркивает необходимость самоконтроля в СМИ и соблюдения журналистской этики с целью недопущения представления рома только в негативном свете. Принципиально, чтобы противоправные деяния в реальной жизни рассматривались как таковые и в онлайн-ресурсах, особенно когда это касается использования сети Интернет для призывов к ненависти или с целью организации актов насилия против рома. Государства – члены Совета Европы должны разработать механизмы отслеживания расистской деятельности в сети Интернет в соответствии с Рекомендациями № 6 Общей политики Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) в рамках осуществления борьбы с онлайн-распространением материалов расистского, ксенофобского и антисемитского характера.

Антицыганские настроения могут также свидетельствовать о недостаточно полном признании лишений, выпавших на долю народа рома, и, в частности, невзгод в период Второй мировой войны. Пассивное отрицание этих фактов зачастую находит выражение в умолчании о понесенных народом рома жертвах в ходе церемоний поминовения и памяти, в репортажах СМИ, а также в официальных исторических документах и учебниках. Комиссар призывает не закрывать глаза на истребление рома в ходе Второй мировой войны. Самое меньшее, что государства – члены Совета Европы могут сделать для того, чтобы почтить память погибших рома, – это введение обучающих программ по истории народа рома, информирование общественности о геноциде рома во время Второй мировой войны, а также строительство мемориальных комплексов и поддержание их в надлежащем состоянии. Правительствам европейских государств следует перевести на национальные языки существующие Информационные брошюры Совета Европы по истории рома с целью их последующего распространения и максимально широкого использования на территории таких государств, в том числе в программах школьного обучения. Еще одной необходимой инициативой, которая, в идеале, должна осуществляться на общеевропейском уровне, является создание комиссий по установлению истины, для того чтобы восстановить исторические факты о жестокости, творившейся в отношении народа рома.

## **Насильственные действия на почве расовой ненависти в отношении рома и тревеллеров**

С 1989 г. насилие, направленное против рома и тревеллеров, приняло в Европе масштабный характер, а число серьезных инцидентов в последние годы только выросло. В ряде случаев насильственные действия подобного рода совершались организованными фашистскими и неонацистскими группами по заранее подготовленному сценарию. Тем не менее, насилие, направленное против рома, применяется не только организованными группами. В некоторых случаях нападения на рома и тревеллеров представляли собой акты возмездия, носившие более или менее спонтанный характер и осуществлявшиеся группами другой национальной принадлежности. В других ситуациях насильственные действия осуществлялись отдельными лицами исключительно на почве расовой ненависти без какой-либо определенной политико-идеологической мотивации. В ряде стран нападения на рома предпринимаются совместно правонарушителями разных типов.

Большую обеспокоенность вызывает наблюдающаяся в последние несколько лет тенденция к усилению движений, которые придерживаются идеологии, целиком или частично основанной на ненависти к народу рома. Эти движения стоят за целой серией жестоких преступлений, в ряде случаев приведших к смертельному исходу. Так, было совершено несколько сопровождавшихся поджогами нападений на спящих людей в ночное время. В некоторых случаях правительственные чиновники принимали непосредственное участие в подстрекательстве к расправе над представителями народа рома и тревеллерами. Комиссар по правам человека считает необходимым в срочном порядке удвоить усилия по предотвращению таких действий на всех уровнях с тем, чтобы недвусмысленно продемонстрировать потенциальным правонарушителям всю серьезность намерений государства, а также дать жертвам противозаконной деятельности дополнительный стимул сообщать о фактах совершения противоправных деяний. Государства – члены Совета Европы должны обеспечить тщательное расследование преступлений, совершенных на расовой почве, силами полиции, которой следует уделять самое пристальное внимание мотивам расовой ненависти при расследовании уголовных дел. Помимо этого, страны, входящие в Совет Европы, должны внедрить механизмы систематического отслеживания инцидентов, в основе которых лежит расовая неприязнь.

## **Отношение к рома и тревеллерам со стороны правоохранительных и судебных органов**

Сведения, поступившие в Управление Комиссара по правам человека из различных стран Европы, свидетельствуют о систематических проявлениях дискриминации и жестокого обращения по отношению к представителям народа рома и тревеллерам со стороны полиции. Рома подвергаются насилию от рук сотрудников полиции как в местах принудительного содержания, так и в общественных зонах, например, в ходе полицейских рейдов в поселениях рома. В ряде случаев в отношении таких действий были начаты расследования, однако они носили открыто предвзятый или дискриминационный характер. Комиссар по правам человека подчеркивает, что согласно действующей практике Европейского суда по правам человека в Страсбурге государства – члены Совета Европы обязаны проводить тщательные расследования на предмет наличия расовых мотивов подобных происшествий. Кроме того, Комиссар по правам человека призывает страны, входящие в Совет Европы, внедрить независимые механизмы подачи жалоб на действия полиции с целью восстановления доверия рома и тревеллеров к правоохранительным органам.

Комиссар по правам человека также получил несколько заявлений о том, что полиция уделяет особое внимание изолированным поселениям рома, зачастую принимающее форму вторжений и полицейских рейдов. Водители и пассажиры машин и других транспортных средств, относящиеся к этнической группе рома, подвергаются проверкам и досмотрам непропорционально часто. Поступившие сведения также свидетельствуют об особом, основанном на национальной принадлежности, отношении к рома, пересекающим границы между государствами. Комиссар подчеркивает, что рома не должны становиться мишенью для применения методов обеспечения правопорядка, отличных от тех, которые используются в отношении большинства населения. Законодательство должно содержать выраженный в явной форме запрет на использование методов оценки, основанной на расовой принадлежности, и устанавливать стандарты проведения полицейских операций только при наличии обоснованных подозрений. Согласно Общей рекомендации Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью № 11 «Борьба с расизмом и расовой дискриминацией в полиции» сотрудники полиции должны изучать эти вопросы в ходе соответствующей подготовки.

Представители народа рома также заявляют о случаях самовольного захвата их собственности или вымогательства со стороны полиции. Подобные действия могут являться нарушением статьи 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая закрепляет право на уважение частной и семейной жизни, и отрицательным образом сказываться на соблюдении прочих прав человека представителей народа рома, в том числе прав на жилье и безопасность.

Более того, рома слишком часто подвергаются необоснованным задержаниям. Комиссар по правам человека полагает, что необходимо положить конец чрезмерному использованию власти полицией и принять конкретные меры с целью предотвращения необоснованных задержаний представителей рома. Необходимо предпринять дополнительные шаги, призванные восстановить доверие общин рома и тревеллеров к полиции, такие как набор сотрудников полиции из числа представителей народа рома или обучение посредников-рома, отвечающих за взаимодействие с правоохранительными органами.

Судя по всему, в целом ряде стран рома подвергаются дискриминации, что отражается на решениях о содержании под стражей, количестве дел и приговоров к наказанию в форме лишения свободы. К проблемам, с которыми сталкиваются рома в сфере уголовного правосудия, относятся отсутствие надлежащего представления их интересов в ходе судебных процессов, где они выступают в качестве обвиняемых, отсутствие должного уважения к их свидетельским показаниям, а также проблемы с осуществлением перевода. При рассмотрении дел, в которых фигурируют представители народа рома, принцип презумпции невиновности соблюдается не всегда. Необходимо принять меры, которые позволят предотвратить дискриминацию по расовому признаку в отношении рома, выступающих в судах в качестве обвиняемых, и обеспечить справедливость отправления правосудия для таких лиц.

Вышеозначенные проблемы усугубляются неспособностью судебных систем европейских стран принять адекватные меры в ответ на жалобы рома об их дискриминации по расовому признаку и (или) другие нарушения. Усилия по повышению эффективности мер, принимаемых органами правосудия в рамках борьбы с дискриминацией, должны включать в себя разработку действенных антидискриминационных законов или их усиление, а также создание специализированных учреждений с упрощенным порядком рассмотрения жалоб и оказания содействия в ходе внедрения таких законов.

## **Соблюдение права на частную и семейную жизнь рома и тревеллеров**

### *Принудительная и насильственная стерилизация женщин-рома*

С начала 1970-х годов на фоне возрождающихся дискуссий по поводу евгеники в эпоху позднего социализма социальные работники непропорционально часто поощряли стерилизацию представительниц меньшинства рома как метод контроля рождаемости на национальном и региональном уровнях. После падения социалистического строя вновь сформированные правительства решили положить конец подобной практике. Однако, судя по всему, некоторые медицинские работники в Чешской Республике и Словакии продолжали использовать прежние методы в течение многих лет после смены власти. Так, стерилизации подвергались женщины рома, которые обращались за гинекологической или акушерской помощью, при этом согласие пациенток на такую процедуру не было полным, так как оно не основывалось на владении всей необходимой информацией. Существуют документальные подтверждения фактов совершения подобных операций и в Венгрии.

В ноябре 2009 г. чешский омбудсмен Отакар Мотейл (*Otakar Motejl*), опубликовавший в 2005 г. доклад, который стал одним из самых важных исследований последствий

принудительной стерилизации в Чехословакии и ее государствах-преемниках, заявил о том, что, по его оценкам, с начала 1980-х годов на территории Чехословакии стерилизации подверглись до 90 тысяч женщин. Среди всех стран, продолживших использовать этот метод после 1990 г., лишь Чешская Республика выразила сожаление по поводу «допущенных ошибок», выступив с извинениями в ноябре 2009 г. Судя по всему, абсолютное большинство жертв такой практики не имеют возможности получить возмещение или компенсацию за нанесенный им ущерб в виду отсутствия соответствующего эффективного внутреннего средства правовой защиты в вышеперечисленных странах. Комиссар по правам человека убежден, что все государства, в которых осуществлялась подобная практика, должны публично признать этот факт, выразить свое сожаление о случившемся и создать эффективные механизмы правовой защиты, предназначенные для оказания помощи жертвам стерилизации. Ограничения по срокам подачи заявлений в суд должны учитывать существующие барьеры, при этом отсчет должен вестись с момента осознания жертвой факта осуществления в отношении нее стерилизации.

С целью недопущения возврата к практике принудительной и насильственной стерилизации необходимо также вносить в законодательство изменения, четко устанавливающие требования о необходимости свободного, заблаговременного и основанного на владении всей информацией согласия на проведение стерилизации, а также предоставляющие пациентам определенный период на размышление. В отношении лиц, подвергающихся стерилизации женщин, не давших на это полного и основанного на владении соответствующей информацией согласия, следует применять судебные и административные санкции.

### *Отобрание детей рома у биологических родителей*

Дети рома зачастую составляют большинство среди детей, воспитывающихся вне своей семьи, в том числе в социальных учреждениях и приемных семьях. Детей-рома иногда разлучают с семьями на основании одной лишь непригодности домов, отсутствия постоянного жилья или же неудовлетворительных экономических и социальных условий для воспитания детей. В некоторых странах широкая представленность детей-рома в социальных учреждениях является следствием политики, действовавшей в эпоху социализма и провозглашавшей главенствующую роль государства в воспитании детей, что, в частности, касалось тех из них, семьи которых жили в бедности или терпели лишения, а также тех, кто имел те или иные ограничения дееспособности.

В соответствии с практикой Европейского суда по правам человека в Страсбурге в государствах – членах Совета Европы дети должны помещаться в учреждения социальной помощи лишь на основании наличия плохих жилищных условий или тяжелой финансовой ситуации в семье ребенка. Помещение детей в такие учреждения должно осуществляться в исключительных случаях, всегда с учетом интересов ребенка. Усыновление или удочерение, а также помещение детей в приемные семьи, должно выполняться в соответствии с четкими процедурами, соответствующими международным стандартам.

### *Незарегистрированный и традиционный брак в некоторых общинах рома*

Члены ряда общин рома не регистрируют свои браки в официальном порядке и практикуют собственные традиции бракосочетания. Подобные союзы не имеют официального статуса, что определенным образом влияет на возможность пользоваться целым рядом прав человека. Прежде всего, брак с участием несовершеннолетних может являться нарушением прав ребенка и способствовать укреплению подчиненного статуса женщины в сообществе. При обеспечении соблюдения стандартов прав человека необходимо с особой тщательностью следить за недопущением обобщений и социальной стигматизации

целых общин. Вместо этого следует сосредоточиться на образовательной деятельности и информационно-разъяснительной работе. Кроме того, совершеннолетним, вступившим в незарегистрированный и, таким образом, официально не признаваемый брак, может быть отказано в праве пользования экономическими и социальными правами либо реализация таких прав будет представлять для таких пар дополнительные трудности – в отличие от супругов, оформивших свой брак в официальном порядке. Согласно заявлениям Европейского суда по правам человека в Страсбурге в целях недопущения дискриминации меньшинств (в том числе рома), опосредованно выраженной в недоступности данных прав, может потребоваться корректировка соответствующих нормативных положений.

## **Рома и торговля людьми**

Согласно сведениям, имеющимся у Комиссара по правам человека, рома в странах Европы становятся жертвами торговли людьми чаще других социальных групп. По существующим данным рома, продаваемые торговцами людей, используются для разных целей: сексуальной эксплуатации, принудительного труда, работ по хозяйству, незаконного усыновления (удочерения) и сбора подаяния. Во многих случаях большинство жертв самых различных видов торговли людьми составляют женщины и дети рома. При разработке национальных мер по борьбе с торговлей людьми необходимо учитывать особую уязвимость представителей этого народа, не подвергая их при этом какой-либо социальной стигматизации. Механизмы защиты должны включать в себя курсы подготовки для сотрудников правоохранительных органов, а также информационно-просветительские кампании в обособленных и социально изолированных общинах рома.

## **Реализация экономических и социальных прав рома и тревеллеров**

### *Право на образование*

Десятки тысяч представителей народа рома, живущих в разных странах Европы, не получают никакого образования либо оканчивают только школы, получая, таким образом, весьма ограниченные знания. В ряде стран отсутствие у представителей народа рома и тревеллеров документов, удостоверяющих личность, становится препятствием для поступления относящихся к этим группам детей в школу. К числу прочих трудностей, с которыми приходится сталкиваться детям рома, желающим посещать школу, относятся отсутствие общественного транспорта или нехватка средств на оплату транспортных услуг, преследование по расовому признаку, а также недостаток учебных материалов. В некоторых странах дети рома составляют большинство среди учеников, обучающихся по альтернативным образовательным программам, например на дому. В целом ряде европейских стран многие дети рома, отстающие в развитии или имеющие ограниченные умственные или физические способности, зачастую вовсе не ходят в школу. Дети рома также испытывают трудности, связанные с доступностью дошкольных учреждений.

В нескольких государствах – членах Совета Европы существуют нормы и правила, выделяющие детей рома в отдельную категорию в сфере образования, при этом изолированные общины рома – бедные поселения деревенского типа или гетто, расположенные в черте городов, – подвергаются сегрегации в области предоставления образовательных услуг. Родители, являющиеся представителями других национальных групп, забирают своих детей из школьных учреждений, в которых обучаются дети рома, что на практике приводит к изоляции целых школ. Даже в школах стандартного типа учеников-рома зачастую отделяют от одноклассников другого происхождения, определенным образом

рассаживая или формируя из детей рома отдельные классы. По имеющимся сведениям во многих странах Европы дети рома учатся в классах коррекции или отдельных классах либо подвергаются сегрегации.

Дети рома также непропорционально часто помещаются в специализированные образовательные учреждения, в частности в школы для детей с ограниченными умственными способностями. Несмотря на постановление Европейского суда по правам человека в отношении дела «D.H. и другие против Чехии» (*D.H. and Others v. the Czech Republic*) от 2007 г. и принятие Закона о школьном образовании в 2004 г., в рамках которого была пересмотрена структура предоставления образования детям с особыми потребностями, в Чешской Республике по-прежнему существует сегрегация. По имеющимся оценкам около 30% детей рома получают образование в школах для учеников с проявлениями умственной неполноценности средней степени в сравнении с 2% школьников другого происхождения.

Подобная практика существует также в целом ряде других стран. Комиссар по правам человека придерживается позиции недопущения любых видов сегрегации в сфере образования и призывает к принятию конкретно сформулированных обязательств с целью достижения реально измеримого прогресса в десегрегации и доступности образования для всех. Процесс десегрегации должен сопровождаться принятием необходимых мер поддержки, направленных на интеграцию детей в общеобразовательных школах и способствующих успеху образовательного процесса и улучшению успеваемости.

В некоторых общинах рома родители девочек рассчитывают на то, что их дочери покинут школу раньше выпуска, с тем чтобы выйти замуж и основать собственную семью. В ряде случаев браки несовершеннолетних девушек становятся причиной, препятствующей их дальнейшему обучению в школе и, таким образом, ставящей под удар реализацию их права на образование и отрицательным образом влияющей на их перспективы трудоустройства в будущем. Судя по имеющимся сведениям, информационно-просветительские кампании позволили добиться определенного прогресса в улучшении посещаемости школ девушками рома.

Несмотря на разработку и реализацию Программ помощи тревеллерам в области образования, существующих в некоторых странах Европы с 1960-х годов, для улучшения текущего состояния дел потребуется много работы. Так, за последние годы в ряде стран наблюдалось ослабление действия ранее утвержденных положений в сфере предоставления образования для тревеллеров. Таким странам необходимо уделять особое внимание вопросам зачисления в школы детей тревеллеров и, прежде всего, тех из них, которые ведут кочевой образ жизни.

В тех случаях, когда язык, история и культурные традиции народа рома входят в курс обучения, такие образовательные программы предлагаются преимущественно или исключительно детям рома, что лишает детей другого происхождения по праву принадлежащей им возможности узнать о вкладе народа рома в общественное достояние их страны и других европейских государств. В целом, процесс разработки школьных программ в этой сфере пока находится в зачаточном состоянии. Повышение качества образования, получаемого детьми рома и тревеллеров, подразумевает обязательное включение культуры и истории этих народов в стандартную школьную программу.

### *Доступ к жилью надлежащего уровня*

По поступившим данным в ряде государств – членов Совета Европы существует дискриминация в отношении доступности жилья, которая зачастую принимает формы отказа

в равноправном доступе к жилью, сдаваемому в аренду государством или частными наймодателями, или даже отказа в продаже жилья представителям народа рома.

Некоторые представители местных органов власти проводят политику территориальной сегрегации, которая в ряде случаев сопровождается строительством стен, отгораживающих районы проживания рома от других городских зон. Необходимо положить конец подобным мерам, носящим разрушительный характер.

В большинстве европейских стран многие представители народа рома по-прежнему живут в неподобающих жилищных условиях без подключения к сетям отопления, водоснабжения или канализации. Так, ситуация с проживанием рома на протяжении более десяти лет в высокотоксичной среде в г. Митровица и прилегающих к нему районах в Косово<sup>1</sup> вызвала серьезную обеспокоенность международного сообщества.

Рома, живущие на территории, владельцами которой они не являются, а также представители этого народа, обитающие как в стихийных поселениях, так и в жилищах, имеющих официальный статус, зачастую лишены каких-либо имущественных прав на жилье в различных странах Европы. Отсутствие надлежащего правового обеспечения является непосредственной причиной угроз принудительного выселения. За последние годы в целом ряде стран выросло количество принудительных выселений, которым подвергаются зачастую одни и те же семьи рома-мигрантов, в том числе с детьми. В некоторых случаях между такими выселениями проходил лишь краткий период времени. Представители ряда западноевропейских стран объясняли подобные множественные выселения, в ряде случаев сопровождавшиеся разрушением имущества рома, стратегическими соображениями, призванными способствовать процессу возврата рома в страны исхода, в частности в Болгарию и Румынию. Иногда в рамках реализации такой политики разрушались целые районы проживания рома, существовавшие на протяжении нескольких веков. Принудительное выселение должно осуществляться исключительно в соответствии с международными процессуальными гарантиями, участие в разработке которых принял Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (Замечание общего порядка № 7), а также другие организации.

Наблюдения Комиссара по правам человека свидетельствуют о том, что власти отказываются развивать инфраструктуру, поскольку общины рома не обладают формальным правом собственности на соответствующее жилье. Одновременно чиновники отказывают представителям этого народа в официальной регистрации права собственности в связи с неразвитостью инфраструктуры, таким образом замыкая этот порочный круг. Комиссар по правам человека призывает органы власти заняться поиском решения и разрешить этот конфликт в соответствии с международными и европейскими стандартами в области защиты прав человека.

Тревеллеры также непропорционально часто подвергаются дискриминации при выдаче разрешений на строительство в том случае, когда они сами или иные лица приобретают участок земли в частное пользование с целью организации стоянки кибиток или фургонов. Кроме того, тревеллеры испытывают дискриминацию при попытках разместиться в кемпингах, гостиницах и (или) других местах временного проживания. Комиссар придерживается в этом отношении четкого мнения о том, что местные органы власти стран, в которых проживают тревеллеры-мигранты, должны принять на себя законное обязательство по предоставлению этим народам краткосрочных и долгосрочных стоянок для

1. Все ссылки на Косово, идет ли речь о территории, учреждениях или населении, в этом тексте должны пониматься в полном соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности ООН и не предопределяя статус Косово.

размещения кибиток и фургонов при условии соблюдения базовых стандартов достойного жилья.

Комиссар по правам человека подчеркивает необходимость обеспечения права народа рома на проживание в жилищах надлежащего уровня в соответствии с международными юридическими стандартами. Поселения рома должны быть обеспечены всеми коммунальными услугами, включая водо- и электроснабжение, а также уборку мусора и техническое содержание подъездных дорог. Рекомендация Комитета министров Совета Европы по улучшению условий проживания рома и тревеллеров в Европе содержит призыв к проведению анализа законов, норм и практики в жилищной сфере на предмет упразднения всех требований и административных процедур, прямо или косвенно ведущих к дискриминации народа рома.

### *Доступ к рынку труда*

В Европе существует множество трудностей, ограничивающих доступ рома к рынку труда, что приводит к практически полному отсутствию для рома и тревеллеров возможностей получить достойную работу. Повсеместная дискриминация вкупе с недостаточно высоким уровнем образования практически сводят на нет действие мер, принимающихся с целью обеспечения занятости рома и тревеллеров. Несмотря на положительные усилия, предпринятые в ряде стран, показатели безработицы среди рома и тревеллеров, проживающих в Европе, продолжают неизменно оставаться на уровне, значительно превышающем аналогичные показатели среди представителей других социальных групп.

В некоторых странах рома и тревеллерам отказывают в трудоустройстве по причинам, носящим дискриминационный характер, – ввиду их происхождения или же в связи с их принадлежностью к соответствующим общинам или группам. Наблюдаемые в Европе тенденции также свидетельствуют о том, что принятые на работу рома подвергаются дискриминации на рабочем месте чаще других сотрудников. Кроме того, дискриминация затрудняет карьерный рост даже тех рома, кто имеет образование. Наличие притеснений подобного рода в самых разных странах Европы является широко признаваемым фактом, однако конкретные данные, подтверждающие такое отношение, отсутствуют. Это отчасти объясняется тем, что дискриминация на рабочем месте, как правило, носит скрытый характер. Дискриминация по национальному и расовому признакам на рынке труда противоречит требованиям Европейской социальной хартии и Директивы Европейского союза о расовом равенстве. Меры по борьбе с безработицей среди рома и тревеллеров должны включать в себя оказание содействия жертвам дискриминации в отстаивании их прав.

Известны также случаи дискриминации по половому признаку. Женщины рома подвергаются дискриминации со стороны европейских работодателей как по национальному, так и по половому признакам. Необходимо уделять особое внимание женщинам, становящимся жертвами двойной дискриминации. Их защита должна осуществляться в том числе посредством реализации усилий по улучшению их социально-экономического положения и обеспечения доступа к услугам образования и здравоохранения, что является предпосылками для трудоустройства женщин рома.

Комиссар по правам человека призывает к принятию конкретных мер, подразумевающих, среди прочего, выделение средств, в целях разработки программ по увеличению занятости и развитию частного предпринимательства в общинах рома, которые могут осуществляться, например, посредством проведения специальных обучающих программ.



## *Право на обеспечение максимально высокого уровня физического и психического здоровья*

В Европе средняя продолжительность жизни рома и тревеллеров меньше аналогичных показателей среди представителей других социальных групп, при этом уровень детской смертности в этих этносах более высок. К причинам недоступности здравоохранения для рома и тревеллеров относятся нехватка средств для оплаты лечения или страховки, а также отсутствие документов, удостоверяющих личность, и транспортных средств, позволяющих добраться из удаленных районов до учреждений здравоохранения.

По имеющимся сведениям рома подвергаются дискриминации также и в медицинских учреждениях, в том числе при необходимости получить неотложную помощь. В некоторых больницах пациенты-рома выделяются в отдельную категорию, причем в первую очередь это касается родильных отделений. В Европе в сфере здравоохранения работает крайне мало рома и тревеллеров. В ряде стран представителям народа рома не предоставляются услуги здравоохранения, поскольку рома не имеют достаточно средств, для того чтобы оплачивать страховые взносы, официально не трудоустроены или не зарегистрированы в службах занятости.

В соответствии с рекомендацией Совета министров Совета Европы от 2006 г. в отношении рома и тревеллеров необходимо выполнять существующие требования в области осуществления права на обеспечение максимально высокого уровня физического и психического здоровья. Рома и тревеллерам должны оказываться финансово доступные услуги здравоохранения в учреждениях, находящихся в географически удобных областях. Государства – члены Совета Европы должны предпринимать усилия в области профилактики заболеваний и вести информационно-просветительскую работу, в частности в сфере полового и репродуктивного здоровья женщин рома.

## *Право на социальное обеспечение*

По имеющимся сведениям одним из факторов, препятствующих получению доступа к социальному обеспечению для рома и тревеллеров, является дискриминация со стороны социальных работников. Комиссар по правам человека получал отчеты о случаях полного запрета на доступ к таким услугам для этих народов и ситуациях оказания им помощи в сниженном объеме. Кроме того, в отчетах упоминается о дискриминации в сфере оказания социальной поддержки в рамках соответствующих программ (например, оказание социальной поддержки, основанное на оценке состоятельности ее получателя), применении мер и (или) проведении политики, исключаящей рома и тревеллеров из списка получателей регулярного социального обеспечения, территориальной сегрегации рома и тревеллеров, усложняющей доступ к социальным услугам, проблемах в коммуникации между представительствами служб социальной поддержки и лицами, относящимся к сообществам рома или тревеллеров, а также о прочих препятствиях. Рома, не имеющие гражданства, также становятся жертвами произвола. Власти некоторых стран заявили об отказе в предоставлении социальных услуг «рома-кочевникам». Подобное отношение социальных работников, основанное на дискриминации, должно быть изменено с помощью соответствующих мер, включающих в себя проведение отдельных обучающих программ, посвященных потребностям рома и тревеллеров в социальном обеспечении. Кроме того, тревеллеры и рома, в том числе ведущие кочевой образ жизни, должны иметь доступ к информации о существующих социальных услугах. Государства – члены Совета Европы должны стремиться не допускать опосредованной дискриминации при рассмотрении законопроектов и проведении политики в сфере социального обеспечения.

## *Доступ к товарам, услугам и местам общественного пользования*

По всей Европе рома и тревеллеры подвергаются дискриминации в отношении возможностей получения товаров и услуг, доступных для населения. Согласно имеющимся свидетельствам случаи дискриминации наблюдаются в гостиницах, ресторанах, барах, общественных плавательных бассейнах, на дискотеках и в других местах отдыха и развлечения. Такое же отношение проявляется и при попытке получения рома и тревеллерами доступа к услугам, необходимым для ведения деловой деятельности небольших масштабов, – таким как банковское кредитование. На текущий момент число государственных программ по борьбе с дискриминацией подобного рода является ограниченным, однако ряд государств – членом Совета Европы продемонстрировали на собственном примере, что в данной сфере большое значение могут иметь действия, направленные на определение характерных особенностей и практических проявлений расовой дискриминации в отношении рома. Необходимо создать независимые и эффективно действующие структуры по содействию равенству, в компетенцию которых может входить проведение исследований и опросов, посвященных дискриминации в отношении доступа к товарам и услугам, а также разработка руководящих рекомендаций и оказание поддержки поставщикам услуг в осуществлении деятельности в соответствии с принципами добросовестной практики, основанной на равноправии, учете существующих различий и борьбе против дискриминации.

## **Отсутствие гражданства и проблемы, связанные с личными документами у представителей народа рома**

Непризнание рома и тревеллеров административными органами может лишь усугубить социальное отчуждение этих меньшинств. В своем комментарии в области прав человека, озаглавленном «Цыгане-рома без гражданства: нет документов – нет прав» Комиссар по правам человека заявил следующее: «Десятки тысяч цыган-рома живут в Европе, не имея гражданства. Поскольку у них нет ни свидетельств о рождении, ни удостоверений личности, ни паспортов или иных документов, им часто отказывают в соблюдении таких основополагающих прав, как образование, охрана здоровья, социальная помощь и право голоса».

К многочисленным факторам, затрудняющим для рома процесс получения документов и официального статуса гражданина, относятся вооруженные конфликты и вынужденная миграция, крайняя бедность и маргинализация, а также первоочередная причина подобных проблем – отсутствие искренней заинтересованности органов власти в постановке и решении этих вопросов. Вышеперечисленные трудности, с которыми сталкиваются рома, становится еще сложнее преодолевать в случае вынужденного перемещения таких лиц.

Более того, определенные последствия преемственности государств, такие как накладывающие ограничения законы о гражданстве, способствовали возникновению дополнительных барьеров, которые создают наибольшие трудности именно для представителей народа рома. В результате этого многие рома, проживающие в Европе, не имеют гражданства – ни одна страна не признает их в качестве своих граждан, при этом им зачастую отказывают в соблюдении основополагающих социальных прав и свободы передвижения. Эта проблема существует в целом ряде европейских стран, однако наиболее острую форму она приняла в западной части Балканского полуострова. Отсутствие официальной регистрации в административных органах, вызванное отсутствием гражданства или удостоверений личности, сильнейшим образом влияет на возможность осуществления прав человека и основных свобод. На протяжении последних нескольких лет Управление Верховного комиссара ООН

по делам беженцев (УВКБ ООН) запустило несколько программ на территории Западных Балкан с целью оказания рома содействия в получении личных документов. Европейский союз также начал реализацию подобных проектов. Однако без серьезных обязательств со стороны государств по улучшению существующих условий в целях предоставления документов лицам, изолированным от социума, например, посредством организации «амнистий» для людей, не имеющих свидетельства о рождении, или иных подобных мер, данные пилотные проекты являются малоэффективными.

## **Осуществление свободы передвижения и предоставление международной защиты рома и тревеллерам на территории государства и за пределами его границ**

Число европейских стран, принявших на себя обязательства по обеспечению предоставления свободы передвижения тревеллерам, крайне невелико, несмотря на решения Европейского суда по правам человека по итогам рассмотрения соответствующих дел. На деле нормативные положения, действующие в подавляющем большинстве стран, принимаются с целью убедить тревеллеров отказаться от идеи установления постоянных маршрутов миграции. Существующие схемы зонирования, а также прочие правила и постановления, зачастую используются в качестве мер, призванных сделать мысль о посещении той или иной страны или выезде из нее непривлекательной для тревеллеров и рома, ведущих кочевой образ жизни. Нормативно-правовые требования государств могут также создавать дополнительные трудности для тревеллеров или определенным образом ограничивать их права. Например, во Франции действует особое законодательство, применимое исключительно в отношении тревеллеров французского происхождения и не затрагивающее других граждан этой страны. В прочих государствах тревеллерам отказывают в получении разрешений на строительство, необходимых для организации мест проживания, что во многом лишает тревеллеров возможности придерживаться своих традиций даже на земле, находящейся в их собственности. Страны, часть населения которых ведет кочевой или полуседлый образ жизни, должны соблюдать рекомендацию об улучшении условий проживания рома и тревеллеров в Европе, принятую Комитетом министров Совета Европы в 2005 г., и предоставлять рома и тревеллерам возможность вести предпочтительный для них образ жизни.

Даже в случае угрозы серьезного нарушения прав человека потенциальные жертвы среди рома подвергаются дискриминации при осуществлении попыток доступа к механизмам защиты, в том числе к процедуре получения убежища. В ряде стран рома, просящим о предоставлении убежища, оказывается временная защита, не предполагающая получения вида на жительство или постепенного расширения прав. Вынужденное проживание «на птичьих правах» на протяжении постоянно сменяющихся друг друга крайне непродолжительных периодов времени привело к тому, что десятки тысяч рома, прибывших в ту или иную страну из других государств, так и не смогли стать частью социума в принявших их странах. Конвенция ООН о статусе беженцев (1951 г.) признает равное право на убежище всех беженцев без исключения. Рома, просящие о предоставлении убежища или являющиеся внутренне перемещенными лицами (ВПЛ), имеют право на такое же отношение, как и все прочие соискатели статуса беженцев и ВПЛ.

Многие европейские страны осуществляют высылку рома за пределы собственной территории, в том числе в Косово, несмотря на то, что по мнению ряда организаций, в том числе согласно оценке УВКБ ООН, подготовленной в ноябре 2009 г., на данный момент этот регион не имеет возможностей по предоставлению условий, необходимых для успешной

реинтеграции репатриантов. Комиссар по правам человека неоднократно выражал протест в связи с принудительным и вынужденным возвращением рома, ашкали и цыган египетской ветви в Косово. «Двадцать руководящих принципов принудительного возвращения», разработанных Комитетом министров Совета Европы, содержат в себе стандарты предоставления процессуальных гарантий, которые государства – члены Совета Европы должны соблюдать при принудительной репатриации каких-либо лиц. В этом документе в частности указывается, что коллективная высылка граждан других стран запрещена.

Свободное движение товаров, услуг и капитала, а также свобода передвижения людей являются основными причинами создания Европейского союза. Однако рома постоянно подвергаются обращению, не позволяющему им осуществлять свое право на использование этой свободы наравне с другими. Необходимо положить конец высылке граждан ЕС, противоречащей требованиям законодательства Европейского союза, и прекратить применение прочих дискриминационных мер, направленных на усложнение доступа на территорию той или иной страны. Комиссар по правам человека предлагает использовать ресурсы, расходуемые странами ЕС на репатриацию рома, являющихся гражданами стран Европейского союза, на углубление процесса их социальной интеграции.

## **Участие рома и тревеллеров в общественной жизни и процессах принятия решений**

Многие рома и тревеллеры фактически не имеют возможности принимать участие в голосовании в связи с наличием административных барьеров, вызванных отсутствием личных документов или постоянного места жительства. Правительствам стран следует отменить все законы и постановления, ущемляющие интересы рома с точки зрения их участия в политической жизни. Необходимо более активно привлекать представителей этой группы к такой деятельности с целью обеспечения их регистрации в качестве электората. И, как уже говорилось, нужно проводить работу среди женщин.

За редким исключением, рома практически не представлены в выборных органах местного, регионального, национального и наднационального уровней. Число представителей этого народа в парламентах европейских стран, крайне невелико – лишь в некоторых государствах Центральной и Юго-Восточной Европы рома включены в список членов этих представительных органов, при этом в Западной Европе ни один рома не принимает участия в парламентской деятельности входящих в этот регион стран. На протяжении последнего десятилетия в некоторых странах наблюдается тенденция к увеличению числа рома, работающих в местных органах власти и занимающих там должности вплоть до мэров и членов муниципального совета. Однако даже в этих странах отношение числа государственных служащих среди рома к доле этой этнической группы в населении соответствующей страны чрезвычайно мало.

Наблюдения Комиссара по правам человека свидетельствуют о том, что наличие гарантированных мест в представительных органах, а также акцент на участии рома в политической деятельности на местном уровне, дают положительные результаты. Участие избранных представителей меньшинств в процессе принятия решений, в том числе по вопросам, не связанным с национальными меньшинствами, является необходимым, при этом в ходе таких обсуждений эти представители не должны ограничиваться ролью наблюдателей.

В ряде стран были созданы механизмы равного, открытого и прямого диалога с рома. Необходимо поощрять проведение организованных консультаций на всех уровнях в соответствии с принципами представительства и прозрачности, изложенными в Комментарий

об участии лиц, относящихся к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и государственных делах, опубликованном в 2008 г. Консультативным комитетом Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств. Участие рома и тревеллеров в жизни общества могло бы быть значительно более полным, если бы они были более заметно представлены среди государственных служащих, в том числе среди учителей и полицейских, на региональном и национальном уровнях. По состоянию на текущий момент уровень занятости рома и тревеллеров на государственной службе остается низким, как в большинстве случаев и влияние этих групп. Необходимо содействовать процессу создания программ стажировки рома в государственных учреждениях с целью увеличения числа рома, работающих в национальных и местных администрациях.

Комиссар по правам человека выражает надежду на то, что государства – члены Совета Европы будут рассматривать интеграцию рома и тревеллеров в качестве одного из главных и важнейших приоритетов. Продолжение социальной изоляции более 10 миллионов людей может привести лишь к усилению межнациональной напряженности в Европе. Государства – члены Совета Европы должны предпринять конкретные действия по борьбе с антицыганскими настроениями с тем, чтобы положить конец дискриминации и маргинализации. Усилия по обеспечению соблюдения прав человека рома и тревеллеров сегодня являются крайне актуальными.

## Заключение

2010-2011 гг. ознаменовали очевидный прогресс в принятии европейскими институтами выраженных в явной форме обязательств по борьбе с социальной изоляцией рома. Страсбургская декларация о народности рома, принятая Советом Европы, стала политическим стимулом к реализации конкретных мер в этом направлении. Утверждение странами ЕС Рамочной программы реализации национальных стратегий по интеграции рома до 2020 г. стало еще одним шагом, к осуществлению которого так долго призывали правозащитники из всех стран Европы, отстаивающие права рома.

Однако некоторые из существующих тенденций вызывают определенные опасения. Реакция европейских институтов на проведение правительствами Италии и Франции политики, очевидным образом подрывающей основные свободы рома, была достаточно сдержанной. В ключевых моментах государства – члены Совета Европы сводили на нет все усилия по практической реализации общеевропейских призывов к устранению социальной изоляции рома и тревеллеров, открыто игнорируя подобные выражения обеспокоенности. Такое отношение в определенной степени подорвало попытки, предпринимаемые с целью подчеркнуть значимость интеграции рома и тревеллеров в социум. Представители этих групп по всей Европе внимательно следили за развитием ситуации и в полной мере осознают текущее положение дел, на практике характеризующееся доминированием силовых методов решения проблем над опасениями мирового сообщества. Представители народа рома по всей Европе разделяют глубокий скептицизм в отношении существования самой возможности перемен к лучшему для рома и тревеллеров, который становится только сильнее при виде неспособности международных институтов оказать реальное влияние на государства и лица, нарушающие права этих сообществ.

Вместе с этим все отчетливее звучат голоса представителей крайне правых движений, и число противников идеи устранения дискриминации в отношении рома и тревеллеров становится все больше. Во многих случаях в основе подобных взглядов лежат слабо завуалированные убеждения о невозможности принятия рома и тревеллеров в качестве полноценных и равноправных граждан стран Европы и стереотипы о том, что жители этих стран будут терпеть таких соседей до тех пор, пока последние будут оставаться покорными (а в идеале – вообще не появляющимися в поле зрения) аутсайдерами, или же до тех пор, пока рома и тревеллеры не разорвут все связи с традиционными сообществами и не «ассимилируются» – сольются – с «большинством», которое само по себе во многих отношениях является фикцией.

На сегодняшний день в университетах учится больше студентов-рома, чем когда бы то ни было. В ряде стран представители этого народа работают в министерствах, полиции и местных или региональных администрациях. Рома и тревеллеры также вносят активный вклад в развитие частного сектора в определенных отраслях экономики. По сравнению с ситуацией, которая существовала всего лишь десять лет назад, все эти достижения свидетельствуют об очевидном прогрессе, который демонстрирует то, чего можно добиться посредством совместных усилий, предпринимаемых обществом, законодателями, семьями

и отдельными личностями с целью устранения самых укоренившихся разновидностей социальной изоляции.

Однако все полученные результаты окажутся зыбкими и легко обратимыми, если приверженность делу ослабнет или если такие действия станут носить эпизодический характер. Имеющийся прогресс пока что несопоставим с тем объемом работы, который еще предстоит выполнить для преодоления глубоко укоренившейся и широко распространенной социальной изоляции, которой сегодня подвергаются представители некоторых групп рома и тревеллеров.

Пробелы в четырех «приоритетных областях», определенных странами ЕС в Рамочной программе реализации национальных стратегий по интеграции рома до 2020 г., – образовании, здравоохранении, жилищной сфере и трудоустройстве – требуют принятия незамедлительных мер. Подготовка посредников-рома в сферах образования, здравоохранения и трудоустройства, инициированная Специальным представителем Генерального секретаря Совета Европы по вопросам рома, является важным шагом в этом направлении. Государства – члены Совета Европы должны обеспечить соответствие своего законодательства и процедур в этих четырех приоритетных областях судебной практике Европейского суда по правам человека и положениям Европейского комитета по социальным правам. Особое внимание должно уделяться скорейшему помещению детей рома в общеобразовательную среду и предоставлению им необходимой помощи в классе, а также любого другого содействия, способствующего успеху образовательного процесса и хорошей успеваемости.

В настоящем докладе была со всей ясностью определена взаимосвязь прав на образование, здоровье, жилище и труд, а также других прав человека и основных свобод. Приоритетные области Рамочной программы ЕС могут и должны рассматриваться в более широком контексте реформирования других сфер, таких как осуществление охраны порядка и функционирование судебной системы. С целью обеспечения эффективности национальных стратегий по интеграции рома меры, принимаемые в рамках их реализации, должны быть основаны на защите прав человека во всех областях, имеющих отношение к интеграции рома в социум. Ситуация с правами человека рома и тревеллеров требует комплексного рассмотрения всех связанных с ней аспектов. В тех случаях, когда это является возможным, следует сформулировать цели, выходящие за пределы четырех приоритетных задач интеграции рома в ЕС, относящихся к областям образования, трудоустройства и здравоохранения, а также к жилищной сфере.

По-прежнему существующая дискриминация по расовому признаку требует незамедлительного принятия ряда мер, необходимым этапом в реализации которых является утверждение и внедрение комплексного антидискриминационного законодательства. Государствам – членам Совета Европы, все еще не ратифицировавшим Протокол № 12 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, устанавливающий общий запрет на дискриминацию, следует это сделать. Национальные структуры по содействию равенству, а также органы, рассматривающие жалобы в упрощенном порядке, играют важную роль в предоставлении эффективных и доступных средств защиты прав рома и тревеллеров, ставших жертвами дискриминации. Помимо устранения барьеров, препятствующих соблюдению прав этих меньшинств, государства – члены Совета Европы должны активно участвовать в процессе реализации мер, предоставляющих рома и тревеллерам реальную возможность преодолеть социальное отчуждение, существующее на протяжении многих лет.

Для достижения подлинной социальной интеграции рома необходимо прекратить практику принудительного выселения представителей этого народа из домов и высылки из

мест или стран их проживания. Страны Европы должны сотрудничать с организациями, представляющими интересы рома, и гражданским обществом с целью поиска оптимальных решений для выполнения данной задачи. Европейские государства также должны признать право кочевых и полуоседлых общин рома и тревеллеров на выбор предпочтительного для них образа жизни.

Проблемы, которые испытывают тысячи рома в Европе в связи с отсутствием гражданства или личных документов, требуют решительных действий, поскольку таким лицам зачастую отказывается в осуществлении базовых прав: права на образование, здоровье, социальную поддержку и права голоса.

Особое внимание следует уделять женщинам, ставшим жертвами насильственной и принудительной стерилизации, а также жертвам торговли людьми.

Стратегии, преследующие цель социальной интеграции рома и тревеллеров, должны реализовываться при непосредственном участии этих сообществ в разработке, внедрении и оценке таких мер. Прогресс в данной области является невозможным без участия самих рома и тревеллеров в процессах принятия решений.

Прежде всего, органы власти европейских стран должны заняться развенчанием стереотипов и предрассудков, способствующих возникновению антицыганских настроений, а также дискриминации и насилия в отношении рома и тревеллеров. Пришло время положить конец негативному образу рома, распространяемому СМИ и политиками. Комиссар по правам человека убежден в необходимости проведения совместных расследований случаев санкционирования индивидуальных и коллективных форм насилия, направленного против рома, во всех требующих того ситуациях. Все усилия и программы, направленные на социальную интеграцию рома, окажутся бесполезными, если антицыганские настроения не будут искоренены.

Комиссар по правам человека считает, что единственный путь, ведущий к прогрессу, требует удвоения усилий правительств и администраций европейских стран по привлечению всех групп общественности к обеспечению подлинной социальной интеграции рома. В противном случае Европа будет подвергаться угрозе дальнейшего роста этнических контрастов и недовольства, выливающегося в насилие со всех сторон. Настоящее и будущее Европы может и должно ознаменоваться усилиями по обеспечению основных прав рома на практике.

Комиссар по правам человека призывает правительства стран Европы продолжать активизировать и углублять усилия, направленные на создание свободного от дискриминации общества, в котором рома смогут наконец занять положение наравне с другими членами социума.



