

Конгресс местных и региональных властей



21-я СЕССИЯ
CG(21)8
5 октября 2011 г.

Положение рома-цыган¹ в Европе: вызов для местных и региональных властей

Комитет по актуальным вопросам
Докладчик: Джон ВАРМИШЕМ, Соединенное Королевство (М, СОЦ²)

Проект резолюции (для голосования) **Error! Bookmark not defined.**
Проект рекомендации (для голосования) 7

Резюме

Рома-цыгане имеют давнюю историю социальной отчужденности и маргинализации в рамках европейского общества, при этом такая изоляция часто сочетается с серьезными проблемами в ряде взаимосвязанных областей: это и отсутствие образования, безработица, бедность, препятствия в доступе к медицинским услугам, плохое жилье и сегрегация в местах проживания и т.д. Последние события являются доказательством того, что эта маргинализация и жестокая дискриминация по-прежнему сохраняются.

Антицыганские настроения уходят глубокими корнями в европейскую историю. Мифы и стереотипы о рома-цыганах по-прежнему доминируют в сознании населения, не относящегося к цыганам, укореняясь в невежестве, страхе и сегрегации, а система образования и поныне этому часто не противостоит. Недавнее возрождение экстремизма в отношении рома-цыган и других групп, связанное с экономическим спадом, которое подстрекается демагогами и подпитывается сообщениями в СМИ, показывает, что антицыганские настроения по-прежнему имеют сильное влияние как популистская политическая сила.

Местные и региональные власти несут ответственность за то, чтобы защищать и продвигать права человека своих граждан, и эти власти наделены широким кругом полномочий, которые они могут использовать в этих целях. Поэтому они обязаны предпринимать эффективные действия на местном уровне для решения вопросов, связанных с рома-цыганами, для того чтобы исправить ситуацию социальной изоляции рома-цыган.

¹ Термин "рома-цыгане", используемый в Совете Европы, относится к рома, синти, кале и связанным группам в Европе, включая странствующих и восточные группы (дом и лом), и охватывает большое многообразие данных групп, в том числе и лиц, которые сами определяют себя как "цыгане".

² Р: Палата регионов / М: Палата местных властей

ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов Конгресса

ЕНП/ХД: Группа Европейской народной партии – христианских демократов Конгресса

СОЦ: Группа социалистов Конгресса

НП: члены Конгресса, которые не присоединились ни к одной из политических групп Конгресса



ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ³

1. Недавние события привлекли всеобщее внимание к сохраняющейся дискриминации и трудному положению, в котором находятся рома-цыгане в Европе, которые составляют, по некоторым оценкам, 10-12 миллионов человек. Рома-цыгане имеют давнюю историю социальной отчужденности в рамках европейского общества, при этом такая изоляция часто сочетается с серьезными проблемами в ряде взаимосвязанных областей (отсутствие образования, безработица, бедность, препятствия в доступе к медицинским услугам, плохое жилье и сегрегация в местах проживания и т.д.).

2. Антицыганские настроения являются особой формой расизма, направленной на рома-цыган и глубоко укоренившейся в европейской истории. Мифы и стереотипы о рома-цыганах по-прежнему доминируют в сознании населения, не относящегося к цыганам, укореняясь в невежестве, страхе и сегрегации, а система образования и поныне этому часто не противостоит. Недавнее возрождение экстремизма в отношении рома-цыган и других групп, связанное с экономическим спадом, которое подстрекается демагогами и подпитывается сообщениями в СМИ, показывает, что антицыганские настроения по-прежнему имеют сильное влияние как популистская политическая сила.

3. Дискриминация в отношении рома и их насильственная сегрегация распространены широко, причем как на национальном, так и местном уровнях. Рома-цыгане часто становятся жертвой актов физического насилия, насильственного выселения, изоляции в гетто, выдворения и депортации, независимо от гражданства и связанных с этим прав. Научные исследования показывают, что рома-цыгане по-прежнему сталкиваются с серьезной изоляцией, бедностью, малообеспеченностью и отсутствием доступа к широкому кругу социальных прав.

4. Представители рома-цыган редко участвуют в разработке политики и действий, и мало что делается для того, чтобы дать им возможность представлять собственные интересы.

5. С учетом тех мер, которые были предприняты некоторыми государствами-членами в 2010 году и которые широко освещались в СМИ, генеральный секретарь Совета Европы принял решение о том, что необходимо в срочном порядке осуществить конкретные мероприятия и договориться о приоритетах для содействия интеграции рома-цыган в Европе. Он созвал встречу высокого уровня для обсуждения того, как преодолеть неотложные и долгосрочные вызовы, связанные с правами и обязательствами сообществ цыган по всей Европе.

6. В принятой по результатам этой встречи Страсбургской Декларации Совет Европы вновь подтвердил свою приверженность решению вопросов прав человека, связанных с рома-цыганами, и признал, что основная ответственность за продвижение в сфере интеграции лежит на государствах-членах на национальном, региональном и, прежде всего, на местном уровне.

³ Предварительный проект резолюции и рекомендации, утвержденные Комитетом по актуальным вопросам 29 июня 2011 г.

Члены Комитета:

Э. Ерицян (председатель), Б. Тоце (заместитель председателя), Ф. Мухаметшин (заместитель председателя), К. Абела Балдакино (заместитель председателя), Т. Али, С. Алиева, Е. Ампе, П.Д. Андерсен, А. Антосова, Г. Арнардоттир, Т. Бадан, С. Барнс (заместитель: Ф. Батлер), Б. Белин, А. Бесков, А. Бофф, Н. Болтенко, Е. Броги, А. Бриггаре, Е. Кемпбелл-Кларк, И. Челик, П. Чеснеау, В. Чиликов, Е. Кризанту, А. Кук, Е. Костелло, Ф. Дал, Д. Давидович, И. Де Ла Серна Хернаиз, Ж. Деметер, Н. Дудов, Б.М. Д'Анджело (заместитель: М. Тоскани), М. Фиаселла, Ж. Фишера, Б. Флек, Д. Гизлетта, В. Гройсман (заместитель: Т. Савченко), Л. Гювен (заместитель: Г. Доганоглу), Х. Химмельсбах, П. Хугон, П. Янсен, И. Караяннис, Х. Кламм, В. Константинов, А. Коопманшап, А. Кордфельдер, Л. Ковач, А. Курти, Ж. Ландберг, П. Леба, И. Линге (заместитель: А. Свенссон), Ж. Лобниг, М.С. Лука, Ф. Мадсен, Ф. Маитиа, П. Матвиенко, И. Милатич, Я. Милдон, И. Мишеряков, М. Нагел, Ц. Науди Байксенч, О. Олавсен, К. Олченоглу, К. Оливер Жакейро, К. Оплицц-Плёрер, С. Орлова, А. Пеллициари, Ж. Петусик, Н. Пилиус, К. Раймберт, Ф. Рамос, А. Равинс, В. Росси, И. Рзаева, О. Сайнсус (заместитель: С. Бохатырчук-Кривко), И. Шрик, Х. Скард, Ж.-Л. Тестуд, Г. Ткемаладзе, А. Тоадер, Н. Тончев, С. Тоскани, И. Цаки, Е. Ван Веренберге, Л. Векки, Е. Виллароя Салдана, К. Фоссшulte, Ж. Вармишем, Ж. Ватсон, Л. Зукаускас.

NB: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: Д. Марченков, Ж. Хантинг и М. Гриммайссен

7. Местные и региональные власти несут ответственность за то, чтобы защищать и продвигать права человека своих граждан, и эти власти наделены широким кругом полномочий, которые они могут использовать в этих целях. Исходя из этого, они обязаны осуществлять эффективные меры на местном уровне и демонстрировать свое лидерство и широкое видение, а также добиваться поддержки со стороны всех групп общества по решению вопросов рома-цыган, для того чтобы преодолеть ситуацию социальной изоляции рома-цыган.

8. Помимо этого, являясь публичными органами власти, которые расположены ближе всего к гражданам, местные и региональные выборные лица имеют самые лучшие возможности для разработки политики, направленной на содействие доступу рома-цыган к правам и для борьбы с антицыганскими настроениями, предрассудками, дискриминацией и насилием расистского характера.

9. Некоторые местные и региональные власти уже предпринимают усилия по улучшению положения рома-цыган, и Конгресс приветствует недавнее создание ряда региональных и национальных сетей или платформ муниципалитетов, работающих по вопросам, связанным с рома-цыганами.

10. С учетом вышесказанного, *Конгресс предлагает местным и региональным органам власти:*

a. выполнять решения, принятые во время Саммита мэров по вопросам рома-цыган, организованного Конгрессом 22 сентября 2011 года в Страсбурге;

b. публично заявить о своей приверженности решению вопросов рома-цыган и исправлению ситуации в отношении социальной изоляции рома-цыган;

c. осуществлять мониторинг и анализировать местную ситуацию для создания прочной информационной базы для развития и осуществления стратегий и планов действий по интеграции рома-цыган, принимая при этом во внимание многообразие самобытности и жизненных обстоятельств разных групп рома-цыган, а также проводить оценку результатов работы, для того чтобы показать, были ли достигнуты поставленные задачи;

d. разрабатывать стратегические планы действий с четкими целями, определяя задачи и этапы достижения результатов, используя комплексный подход, в котором признается взаимосвязанный характер проблем в конкретных областях. В частности:

в отношении образования:

- i. прекратить практику сегрегации в школьном образовании в отношении детей рома-цыган;
- ii. обеспечивать дошкольную подготовку для детей рома-цыган, когда это необходимо, для того чтобы подготовить их к школьному образованию, и чтобы они могли начинать учиться на равной основе с детьми, не являющимися цыганами;
- iii. обеспечивать, чтобы все дети рома-цыган учились в начальной школе и посещали ее на регулярной основе, поощрять их продолжать среднее образование или обеспечивать для тех, кто покинул школу, возможности для возвращения в сферу образования для получения основных навыков и профессиональной квалификации. В этом контексте использовать уполномоченных по делам школьного образования из числа рома-цыган, специально назначаемых для этой цели;
- iv. принимать меры для обеспечения преемственности в образовании детей "странствующих" и мигрантов, в частности, благодаря координации между школами, отчетами об учебе и предусматривая учебные мероприятия "в пути";
- v. предоставлять подготовку для учителей и принимать на работу "помощников преподавателей"/уполномоченных из числа рома-цыган для оказания поддержки детям рома-цыган в классе;
- vi. организовывать внешкольные учебные мероприятия для привлечения детей и молодежи из числа рома-цыган и устанавливать контакты между ними и детьми, не являющимися рома-цыганами, прежде всего в таких областях, как культура и спорт.

в отношении занятости:

- i. работать с местными работодателями для поощрения приема на работу рома-цыган, в том числе для подготовки "на рабочем месте", для развития профессиональных навыков, а также привлекать уполномоченных из числа рома-цыган для оказания помощи в этой сфере;
- ii. принимать меры по содействию приему на работу и подготовке для последующей занятости рома-цыган в собственном персонале местных органов власти;
- iii. поощрять и поддерживать самозанятость и развитие малого бизнеса, включая профессиональную подготовку и консультации по управлению бизнесом и финансами, а также выделение небольших кредитов, например, в сотрудничестве с местными банками;
- iv. поощрять и поддерживать использование культурных мероприятий и ремесел рома-цыган, прежде всего тех, которыми занимаются женщины, как основу для развития малого бизнеса;
- v. предоставлять консультативные услуги в отношении возможностей занятости на местах и доступа к этим возможностям, а также в отношении соответствующих действий в случае дискриминации.

в отношении охраны здоровья:

- i. изучать положение в сфере охраны здоровья и потребностей рома-цыган и оценивать эффективность существующих медицинских услуг;
- ii. обеспечивать для рома-цыган, прежде всего в сегрегированных поселениях и сообществах странствующих/мигрантов, доступ к услугам в сфере здравоохранения на местах, в том числе предоставление дистанционных и мобильных структур и услуг в области перевода, когда это представляется необходимым;
- iii. обеспечивать, чтобы медицинские услуги охватывали женщин и детей и включали профилактическое лечение, прежде всего вакцинацию детей, а также легкий доступ к медицинской информации;
- iv. работать с местными медицинскими учреждениями для обеспечения таких услуг, которые учитывали бы культуру и обстоятельства жизни рома-цыган и учитывали бы потребности в сфере здравоохранения рома-цыган;
- v. назначать уполномоченных от рома-цыган для содействия доступу рома-цыган к услугам в сфере здравоохранения.

в отношении жилья:

- i. развивать стратегии для того, чтобы положить конец сегрегации рома-цыган в сфере жилья, заменять существующее жилье или улучшать его качество, или предоставлять рома-цыганам доступ к жилью со всеми основными удобствами (свежей водой, канализацией, газом, электричеством, сбором мусора и асфальтированными дорогами), а также содействовать социальной интеграции;
- ii. обеспечивать доступ к соответствующему размещению на подходящих участках для семей странствующих/мигрантов с основными удобствами и эффективным управлением территорией, обеспечивая консультации с постоянно проживающими лицами в этом районе, для регулирования любых проблем и поощрения социальной сплоченности;
- iii. придавать законную силу владению рома-цыганами своими домами или участками, избегать насильственных выселений и искать согласованные альтернативные формы размещения при соблюдении соответствующего стандарта, когда это необходимо;
- iv. определять те участки земли, на которых, если они приобретены или арендуются рома-цыганами, можно разместить непостоянное жилье, при этом соблюдая экологические и санитарные нормы.

в отношении расширения возможностей и участия в общественной жизни рома-цыган:

- i. привлекать руководителей сообщества рома-цыган к работе в партнерстве по осуществлению стратегий и расширять возможности сообществ рома-цыган в этих целях. Более конкретно, обеспечивать, чтобы было выделено высокое должностное лицо с общей ответственностью за работу по вопросам рома-цыган, а также уполномоченные от рома-цыган для оказания содействия в осуществлении стратегий;
 - ii. создавать структуры для обеспечения того, чтобы голос рома-цыган был услышан теми, кто несет ответственность за вопросы, с ними связанные (в том числе и голос женщин и молодежи), либо в форме специальных консультативных органов для рома-цыган, либо путем вовлечения рома-цыган в представительные органы для меньшинств и группы сообществ в целом;
 - iii. предоставлять информацию и программы воспитания гражданственности для содействия активной гражданственности в сообществе рома;
 - iv. поощрять и поддерживать развитие или укрепление местных ассоциаций рома-цыган, которые могут мобилизовывать и координировать их голос на соответствующих форумах, а также действовать как партнеры для местного органа власти;
 - v. принимать на работу, осуществлять профессиональную подготовку и предоставлять соответствующие должности для уполномоченных от рома-цыган, выбранных, когда это возможно, из местного сообщества цыган, в том числе и тех, кто подготовлен в рамках учебной программы Совета Европы ROMED. При подготовке уполномоченных по делам рома-цыган, использовать учебную программу ROMED;
 - vi. содействовать межкультурному взаимопониманию благодаря организации мероприятий, совместно с ассоциациями рома-цыган, для продвижения культуры и идентичности рома-цыган как в самом сообществе рома-цыган, так и в более широком обществе (в том числе в школах);
 - vii. поощрять участие рома-цыган в деятельности местных властей, в том числе в политике на местах (в частности, путем регистрации избирателей или выдвигая кандидатуры рома-цыган на выборах), и особенно поощрять участие женщин и молодежи.
- e. принимать меры по борьбе с невежеством, мифами и стереотипами среди нецыганского населения, в том числе через местные СМИ, и, прежде всего, обеспечивать подготовку для получения информации и проводить семинары, ориентированные на практику, для руководителей и сотрудников, работающих по вопросам рома-цыган, с участием рома-цыган как в планировании, так и при проведении этих мероприятий:
- i. готовить и распространять материалы (листовки, брошюры, CD-ромы, веб-страницы и т.д.), включая материалы, уже имеющиеся благодаря кампании Совета Европы "Dosta!" ("Хватит!"), и работать в школах и в местных средствах массовой информации, знакомить с культурой и историей рома-цыган для противодействия негативным мифам и стереотипам, а также устанавливать контакты между сообществами рома-цыган и нецыганским населением;
 - ii. разрабатывать мероприятия для обеспечения позитивных изменений в жизни, как рома-цыган, так и нецыганских общин, и давать возможность этим двум группам работать вместе, создавая тем самым взаимопонимание и взаимное уважение;
 - iii. избегать использования негативных стереотипов и терминологии, связанных с рома-цыганами, особенно в заявлениях политических руководителей и высоких должностных лиц;
 - iv. активно и публично осуждать и противодействовать любым проявлениям антицыганских настроений в форме возбуждения ненависти, дискриминации, угроз, запугивания и физического насилия, как со стороны отдельных лиц, так и организованных групп, и принимать меры для обеспечения того, чтобы законы исполнялись эффективно и на недискриминационной основе со стороны полиции и других ответственных учреждений.
- f. обеспечивать необходимые финансовые и иные ресурсы для осуществления планов действий, как из внутренних, так и из внешних источников, с учетом целесообразности;
- g. координировать рассмотрение вопросов, связанных с рома-цыганами, в общем контексте функционирования местных и региональных властей;

h. присоединяться к сетям или создавать национальные сети муниципалитетов и/или регионов, которые направлены на улучшение положения рома-цыган;

i. основываться на ранее принятых Конгрессом резолюциях, таких как резолюции, связанные с мигрантами и меньшинствами, некоторые аспекты которых могут быть актуальными для работы по вопросам рома-цыган, учитывая при этом должным образом особые черты положения рома-цыган.

11. Конгресс местных и региональных властей:

a. напоминая о своих Резолюциях 249 (1993), 16 (1995) и 44 (1997) и о Декларации Страсбургского клуба, принятой в октябре 2010 года, которые все призывают к созданию структур сотрудничества, берет на себя обязательство содействовать созданию общеевропейских рамок сотрудничества между местными и региональными органами власти, существующими сетями и другими структурами, для того чтобы обмениваться опытом, выявлять и поощрять эффективную практику, а также способствовать совместной работе;

b. призывает местные и региональные власти присоединиться к этой структуре для совместной деятельности по содействию интеграции рома-цыган и повышению их потенциала в этой связи;

c. предлагает государствам-членам включать, когда это возможно, мэров рома-цыган в свои национальные делегации в Конгрессе;

d. выражает свою приверженность сотрудничеству с Комитетом регионов Европейского Союза для обеспечения интеграции рома-цыган, в том числе через обмен передовой практикой.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ⁴

1. Многие из 10-12 миллионов рома-цыган, проживающих в 47 государствах-членах Совета Европы, страдают от чрезвычайной изоляции и живут в весьма плохих условиях. Им отказывают в полном доступе к социальным правам, таким как качественное образование, занятость, охрана здоровья и жилье. При этом не только не соблюдаются их права человека, но и попирается их достоинство. Помимо этого, они страдают от широко распространенной дискриминации и антицыганских настроений, становятся жертвами возбуждения ненависти, преследований и насилия.

2. Государства-члены несут ответственность за защиту прав человека всех членов общества и, исходя из того, что экономические и социальные права являются правами человека, государства должны обеспечивать, чтобы и эти права были доступны для населения рома-цыган.

3. Обеспечение социальной интеграции рома-цыган было включено в политические программы многих государств-членов, хотя работа на национальном уровне ведется по-разному. Были подготовлены национальные планы действий, полные благих намерений, однако их влияние было ограничено.

4. Местные и региональные органы власти подвергались критике за бездействие или за неспособность осуществлять политику центральных правительств по вопросам рома-цыган, притом что политика правительств не всегда включала положения о том, как перенести деятельность на местный уровень, а разграничение полномочий между разными уровнями управления было не всегда ясным.

5. Местные и региональные власти могут сталкиваться и с такими препятствиями, как ограничения их юридических полномочий или недостаток финансовых средств.

⁴ См. сноску 2.

6. В свете вышесказанного и с учетом выводов Саммита мэров по вопросам рома-цыган, который был организован Конгрессом 22 сентября 2011 года в Страсбурге, *Конгресс местных и региональных властей Совета Европы рекомендует, чтобы Комитет министров Совета Европы призвал государства-члены:*

a. рассмотреть вопрос о признании рома-цыган в качестве "национального меньшинства" (где это еще не сделано) для обеспечения того, чтобы рома-цыгане защищались на основании международного права (и в частности, Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств), прежде всего в том, что касается их доступа к правам на местном уровне;

b. обеспечивать, чтобы национальные стратегии по вопросам рома-цыган включали соответствующие положения об эффективном выполнении этих стратегий на местном уровне, в том числе благодаря обеспечению того, чтобы местным и региональным властям предоставлялись необходимые полномочия и ответственность для выполнения такой задачи, а также доступ к достаточным ресурсам и поддержке со стороны экспертов;

c. оказывать содействие местным и региональным инициативам по интеграции рома-цыган и создавать соответствующие рамки для тесного взаимодействия, направленного на обеспечение того, чтобы национальные стратегии по продвижению рома-цыган эффективно реализовывались на местном уровне;

d. анализировать, каким образом рома-цыгане могут вносить свой вклад и пользоваться преимуществами социального обеспечения и соответствующих налоговых режимов;

e. включать представителей местных и региональных властей в разработку и мониторинг национальных стратегий/планов действий в поддержку рома-цыган, используя национальные сети муниципалитетов и/или регионов.

7. Конгресс предлагает Комитету министров вновь обратиться с призывом ко всем государствам-членам выполнять рекомендации в отношении рома-цыган и, в частности, Рекомендацию CM/Rec(2008)5 о политике в поддержку рома-цыган и/или странствующих в Европе;

8. Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров, в соответствии с политическими приоритетами, уделяемыми Советом Европы социальной интеграции рома-цыган и соблюдению их прав человека, разработал, в сотрудничестве с Конгрессом, Европейскую программу по расширению возможностей на местном и региональном уровне, для реализации программы подготовки омбудсменов рома-цыган (ROMED) и для проведения мероприятий в рамках общеевропейской сети сотрудничества между местными и региональными властями. Основой для запуска такой программы могут стать добровольные взносы.