

**Совет по правам человека**

Двадцать девятая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие****Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств Риты Ижак****Всеобъемлющее исследование по положению в области прав человека рома во всем мире с особым упором на явление антицыганских настроений\****Резюме*

В настоящем докладе содержится обзор положения в области прав человека рома во всем мире, в котором к защите и поощрению прав рома (включая защиту их существования; предупреждение насилия в отношении рома; защиту и поощрение самобытности рома; гарантирование прав на недискриминацию и равенство, включая борьбу с расизмом, антицыганскими настроениями и структурной дискриминацией; а также гарантирование права рома на эффективное участие в общественной жизни, прежде всего в принятии затрагивающих их интересы решений) применяется подход, основанный на учете прав меньшинств. Опираясь на ответы, полученные на подготовленный ею вопросник, Специальный докладчик по вопросам меньшинств приводит обзор тенденций в государственной практике, освещая как позитивные изменения, так и проблемы.

\* Приложения к настоящему докладу распространяются в полученном виде.

GE.15-09352 (R) 050615 050615



\* 1 5 0 9 3 5 2 \*

Просьба отправить на вторичную переработку 

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1	4
II. Обзор положения рома в мире .....	2–16	4
A. Население рома во всем мире .....	2–11	4
B. Антицыганские настроения и дискриминация рома: глобальное явление .....	12–16	6
III. Основные элементы подхода, основанного на учете прав меньшинств, к защите рома во всем мире .....	17–40	7
A. Элемент 1: защита существования и предупреждение насилия в отношении меньшинств .....	19–22	8
B. Элемент 2: защита и поощрение самобытности рома .....	23–27	10
C. Элемент 3: равенство и недискриминация .....	28–36	11
D. Элемент 4: право на эффективное участие .....	37–40	14
IV. Позитивные изменения .....	41–62	15
A. Элемент 1: предупреждение и пресечение насилия в отношении рома .....	42–45	15
B. Элемент 2: защита и поощрение самобытности меньшинств путем борьбы со стереотипами и предубеждениями .....	46–51	16
C. Элемент 3: равенство, недискриминация и признание наличия антицыганских настроений .....	52–57	17
D. Элемент 4: право на эффективное участие .....	58–62	18
V. Вызовы в области выработки политики и программ, касающихся прав рома: извлеченные уроки .....	63–87	20
A. Отсутствие точных данных .....	65–68	20
B. Отсутствие политической воли, включая нежелание решать проблему антицыганских настроений .....	69–70	21
C. Отсутствие многосекторного, основанного на учете прав человека подхода к выработке политики .....	71–73	21
D. Недостаточное участие рома .....	74–77	22
E. Необходимость усовершенствования доступа к механизмам подачи и рассмотрения жалоб .....	78–80	23
F. Ограниченное признание истории и отсутствие мер, направленных на решение проблемы давних предубеждений и расизма .....	81–83	24
G. Недостаточное финансирование и бюрократические препятствия .....	84–87	25
VI. Выводы и рекомендации .....	88–109	26

## Приложения

I. Questionnaire of the Special Rapporteur on minority issues to Member States .....	30
II. Member States that responded to the questionnaire .....	32
III. Questionnaire of the Special Rapporteur to national human rights institutions .....	33
IV. National human rights institutions that responded to the questionnaire .....	34

## I. Введение

1. Специальный докладчик по вопросам меньшинств представляет настоящий доклад в соответствии с резолюцией 26/4 Совета по правам человека, в которой Совет предложил ей подготовить всеобъемлющее исследование по положению в области прав человека рома во всем мире с особым упором на явление антицыганских настроений. Выбрав консультативный подход, Специальный докладчик поддерживала связь с многочисленными международными и региональными организациями, экспертами по правам рома и неправительственными организациями (НПО). Специальный докладчик благодарит всех тех, кто поделился с ней информацией, в том числе государства-члены и национальные правозащитные учреждения, ответившие на ее вопросник (см. приложение), Региональное отделение для Европы Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и сеть Организации Объединенных Наций по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств.

## II. Обзор положения рома в мире

### A. Население рома во всем мире

2. Термин "рома" относится к разнородным группам, члены которых живут в разных странах в различных социальных, экономических, культурных и прочих условиях. Термин "рома", таким образом, не означает какую-то конкретную группу, а относится скорее к многогранному миру рома, состоящему из групп и подгрупп, которые, налагаясь друг на друга, имеют одинаковые исторические корни, языковую общность и совместный опыт дискриминации со стороны групп большинства. Поэтому "рома" – это комплексный термин, соответствующий множественному и переменчивому характеру самобытности рома.

3. В соответствии с принципами международного права, включая статью 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (далее – Декларация), и замечание общего порядка № 23 (1994 год) Комитета по правам человека, самобытность меньшинств зависит не от признания со стороны какого-либо государства, а скорее от индивидуальной самоидентификации. Поэтому Специальный докладчик использует наименование "рома" как термин, включающий в себя все группы, идентифицирующие себя как таковые, а также группы, идентифицирующие себя как синти, кале, странствующие лица или цыгане.

4. Хотя теории о том, что заставило предков сегодняшних рома мигрировать из Индии около тысячи лет назад, выходят за рамки настоящего доклада, важно отметить, что в результате рома распространились по всему миру. Однако официальных или достоверных статистических данных об общей численности рома не имеется.

5. Наиболее крупным и самым заметным ромским меньшинством являются европейские рома, чье присутствие в Европе восходит к XIV веку. Сегодня насчитывается приблизительно 11 млн европейских рома, из которых, по оценкам, 6 млн проживают в 27 государствах – членах Европейского союза.

6. Европейские рома как самое крупное этническое меньшинство в регионе являются наиболее заметной группой рома в мире; в средствах массовой ин-

формации широко сообщалось о жесткой дискриминации и маргинализации, которой продолжают подвергаться члены этой группы<sup>1</sup>. Однако было проведено мало всеобъемлющих исследований вопроса о положении рома за пределами Европы. Поэтому Специальный докладчик по вопросам меньшинств пользуется предоставленной ей возможностью, чтобы сообщить о жесткой социально-экономической маргинализации рома во всем мире.

7. По имеющимся данным, в Турции численность рома варьируется от 500 тыс. до 5 млн человек<sup>2</sup>. По данным переписи 2001 года, в Украине 47 600 человек отнесли себя к рома, однако, по данным Совета Европы, в Украине насчитывается 120–400 тыс. рома. В Беларуси, по данным переписи 2009 года, насчитывается 7 316 рома, однако, как признает само правительство страны, этот показатель вряд ли отражает истинную цифру, которая колеблется от 50 тыс. до 60 тыс.<sup>3</sup> По данным переписи 2010 года, в Российской Федерации насчитывается 205 007 рома, хотя данные Совета Европы свидетельствуют о большей численности российских рома – от 450 тыс. до 1,2 млн.

8. Группы рома в Латинской Америке начали прибывать из Европы с началом колонизации европейцами этого континента и продолжают переселяться туда в ходе текущих миграционных процессов. Несмотря на отсутствие официальных данных переписи населения, исследование, проведенное в 1991 году Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, показало, что численность рома в этом регионе составляет приблизительно 1,5 млн человек. По последним данным, предоставленным правительством страны, в Бразилии проживает свыше полумиллиона рома<sup>4</sup>.

9. Принято считать, что в Северной Америке сегодня проживают около 1 млн рома; однако эти данные неполные, так как перепись населения в Соединенных Штатах Америки не учитывает рома в качестве отдельной категории населения. Хотя канадская система народосчисления включает в себя категорию "Лица другого европейского происхождения" – "рома (цыгане)", имеется несоответствие между официальными данными переписи, согласно которым в 2011 году в стране проживало 5 255 рома, и неофициальными оценками, по которым в стране насчитывается свыше 110 тыс. рома.

10. Группы рома присутствуют также в странах Центральной Азии, где они известны под общим названием "люли". Хотя эти группы отличаются от американских и европейских рома, их объединяют социальное отчуждение и маргинализация со стороны местных жителей, составляющих большинство населе-

<sup>1</sup> См., в частности, <http://fra.europa.eu/en/theme/roma>; [www.coe.int/en/web/portal/roma](http://www.coe.int/en/web/portal/roma); [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index_en.htm); [www.osce.org/odihr/roma](http://www.osce.org/odihr/roma); и [www.romadecade.org](http://www.romadecade.org). См. также сообщения НПО, в частности, сообщение Amnesty International, "Europe: Human rights here, Roma rights now: A wake-up call to the European Union", 4 April 2013, имеющееся по адресу [www.amnesty.org/en/documents/EUR01/002/2013/en/](http://www.amnesty.org/en/documents/EUR01/002/2013/en/); Bernard Rorke, *Beyond First Steps: What Next for the EU Framework For Roma Integration* (Budapest, Open Society Foundation, Roma Initiatives Office, 2013); и тематические доклады, подготовленные Европейским центром по правам цыган и имеющиеся по адресу [www.erc.org/resource-centre](http://www.erc.org/resource-centre).

<sup>2</sup> Council of Europe, *Estimates on Roma population in European countries*, 2012. Имеется по адресу <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680088ea9>.

<sup>3</sup> Ответ Беларуси на вопросник.

<sup>4</sup> См. [www.seppir.gov.br/comunidades-tradicionais/relatorio-executivo-brasil-cigano-1](http://www.seppir.gov.br/comunidades-tradicionais/relatorio-executivo-brasil-cigano-1).

ния<sup>5</sup>. Из-за отсутствия обновленной информации точных данных о численности цыган в Центральной Азии не имеется<sup>6</sup>.

11. Цыгане-дом являются этническим меньшинством на Ближнем Востоке и имеют общие черты с рома; их присутствие в этом регионе восходит к XI веку. Имеется лишь скудная официальная информация о численности рома в этом регионе. По неофициальным данным, может насчитываться значительное число рома в Египте, Израиле, Иордании, Ираке, Исламской Республике Иран, Ливане, на оккупированной палестинской территории и в Сирийской Арабской Республике<sup>7</sup>.

## **В. Антицыганские настроения и дискриминация рома: глобальное явление**

12. Хотя Специальный докладчик осознает, что причины маргинализации рома носят комплексный характер, она настаивает на том, что основным фактором является глубоко укоренившаяся социальная и структурная дискриминация рома по всему миру, включая антицыганские настроения. Антицыганские настроения были определены Советом Европы как "особая форма расизма, идеология, основанная на расовом превосходстве, форма дегуманизации и институционального расизма, питаемая исторической дискриминацией, находящая выражение, в частности, в насилии, ненависти, эксплуатации, стигматизации и наиболее вопиющей дискриминации"<sup>8</sup>. Поэтому антицыганские настроения включают в себя направленные против рома предубеждения и стереотипы, в том числе те, которые ведут к созданию негативного образа рома как криминальных, агрессивных элементов, "паразитирующих" на системе социального обеспечения. Специальный докладчик приветствует сделанное недавно Европейским союзом признание того факта, что антицыганские настроения являются серьезным препятствием на пути преодоления рома своего неблагоприятного положения и маргинализации.

13. Хотя "антицыганские настроения" являются изначально европейским термином, заключаемая в нем дискриминация проявляется в различных формах в разных регионах мира. В Латинской Америке дискриминация в отношении рома возникла в результате миграции из европейских стран и негативные стереотипы сохраняются и по сей день; по сообщениям, многие рома не говорят открыто на родном языке из страха подвергнуться дискриминации или репрессиям. В своих заключительных замечаниях Комитет по правам человека и Комитет по ликвидации расовой дискриминации выразили обеспокоенность по поводу большого числа связанных с дискриминацией преступлений против рома в Бразилии, включая преступления на расовой почве, и по поводу недоста-

<sup>5</sup> См. CERD/C/UZB/CO/8-9, пункт 11; CRC/C/KGZ/CO/3-4, пункты 18, 25 и 55; CERD/C/TJK/CO/6-8, пункт 13; и A/HRC/13/23/Add.1, пункт 41.

<sup>6</sup> Ответ Узбекистана на вопросник.

<sup>7</sup> К источникам информации о цыганах-дом на Ближнем Востоке относятся следующие: Minority Rights Group, *From Crisis to Catastrophe: the situation of minorities in Iraq* (2014); Terre des Hommes, *A Child Protection Assessment: The Dom People and their Children in Lebanon* (2011); **International Labour Organization (ILO), United Nations Children's Fund (UNICEF), Save the Children International and the Ministry of Labour of Lebanon, *Children living and working on the streets in Lebanon: profile and magnitude* (2015).**

<sup>8</sup> См. [www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation\\_N13/e-RPG%2013%20-%20A4.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N13/e-RPG%2013%20-%20A4.pdf).

точного применения соответствующих положений внутреннего законодательства в делах, связанных с причинением ущерба рома (CCPR/C/BRA/CO/2, пункт 20; CERD/C/64/CO/2, пункт 17).

14. Цыгане-дом на Ближнем Востоке являются одними из самых маргинализованных слоев населения в арабском мире и страдают от широко распространенных негативных предубеждений и стигматизации. Цыган-дом часто называют оскорбительным арабским словом *науар*, вызывающим ассоциации с эгоизмом, скупостью, неопрятностью и беспорядком<sup>9</sup>.

15. В своих заключительных замечаниях по пятому периодическому докладу Российской Федерации Комитет против пыток выразил обеспокоенность продолжающимися поступать сообщениями о случаях дискриминации, физической расправы и издевательств по отношению к представителям рома, становящихся жертвами в силу своей принадлежности (CAT/C/RUS/CO/5, пункт 15). Наблюдательные правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций неоднократно отмечали маргинализацию рома в Беларуси<sup>10</sup>. В своих заключительных замечаниях Комитет по ликвидации расовой дискриминации отметил, что рома страдают от широко распространенной социальной стигматизации и дискриминации в Таджикистане и Узбекистане (CERD/C/TJK/CO/6-8, пункт 13; CERD/C/UZB/CO/8-9, пункт 11).

16. Многие представители рома в Северной Америке также сталкиваются со стигматизацией и предубеждениями, порожденными и увековечиваемыми плохим знанием культуры и истории рома, включая преследования, которым они подвергались во время нацистского режима и после него<sup>11</sup>.

### III. Основные элементы подхода, основанного на учете прав меньшинств, к защите рома во всем мире

17. Специальный докладчик приветствует настоящий доклад как возможность рассмотреть положение рома в мире через призму прав меньшинств путем использования следующих четырех основополагающих элементов прав меньшинств: а) защиты существования меньшинств, включая борьбу с насилием в отношении них и предупреждение геноцида; б) защиты и поощрения самобытности групп меньшинств и их права на реализацию своей коллективной самобытности и отказ от принудительной ассимиляции; в) гарантии прав на недискриминацию и равенство, в том числе прекращения структурной или системной дискриминации и поощрения позитивных мер в случае необходимости; и г) права на эффективное участие меньшинств в общественной жизни и в принятии затрагивающих их решений.

18. Настоящий доклад следует рассматривать в качестве дополнения к работе, проделанной многими другими механизмами Организации Объединенных Наций. К ней относится и предыдущая работа, проделанная в рамках мандата Специального докладчика по вопросам меньшинств в виде тематических до-

<sup>9</sup> Terre des Hommes, *A Child Protection Assessment*, p. 31.

<sup>10</sup> См. E/C.12/BLR/CO/4-6, пункт 27; A/HRC/15/16, пункт 98.14; CERD/C/65/CO/2, пункт 10; CERD/C/BLR/CO/18-19, пункт 16; и A/HRC/4/16, пункт 50.

<sup>11</sup> Ian Hancock, "Roma: Explaining Today Through History". Keynote address at the Uppsala International Conference on the discrimination, marginalization and persecution of Roma, 2013. Имеется по адресу [www.valentin.uu.se/aktuellt/meddelanden/Enskildanyheter/slutkonferens/](http://www.valentin.uu.se/aktuellt/meddelanden/Enskildanyheter/slutkonferens/).

кладов, страновых докладов, сообщений и пресс-релизов<sup>12</sup>. К ней также относится работа других мандатариев специальных процедур, в частности Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, представившего доклад о причинах и последствиях расизма в отношении рома (см., например, A/HRC/17/40, пункты 5–25, и A/HRC/26/50) и регулярно рассматривающего проблемы, с которыми сталкиваются представители рома, в страновых докладах (см., например, A/HRC/23/56/Add.2, A/HRC/20/33/Add.1 и A/HRC/7/19/Add.2), Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги, которая вынесла важные рекомендации, касающиеся рома, в ее докладе о стигматизации (A/HRC/21/42) и в соответствующих страновых докладах (см., например, A/HRC/18/33/Add.2), и Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень и о праве на недискриминацию в этом контексте (см., например, A/HRC/16/42/Add.2, пункты 51–56, и A/HRC/25/54/Add.2, пункты 69–71 и 74–75). Она также отмечает роль, которую договорные органы Организации Объединенных Наций играют в освещении дискриминации в отношении рома, в частности роль Комитета по ликвидации расовой дискриминации, принявшего замечание общего порядка № 27 (2000 год) о дискриминации в отношении рома. Вопрос о положении рома занимает также видное место в проводимом Советом по правам человека универсальном периодическом обзоре государств. Специальный докладчик ссылается на ее недавно опубликованный обзор вопросов меньшинств, обсуждавшихся в рамках первого цикла универсального периодического обзора, в котором подчеркивается, что более 25 % всех рекомендаций, вынесенных в рамках этого обзора в отношении прав меньшинств, касались положения рома<sup>13</sup>. Несмотря на эту важную работу, Специальный докладчик, однако, считает, что защитники прав рома еще не полностью используют потенциал Организации Объединенных Наций. Организацию Объединенных Наций следует рассматривать в качестве ключевого партнера в деле защиты прав рома, работа которого может дополнять работу других механизмов. Она надеется, что настоящий доклад будет способствовать такому подходу.

#### **А. Элемент 1: защита существования и предупреждение насилия в отношении меньшинств**

19. Специальный докладчик по-прежнему обеспокоена тем, что мировая общественность недостаточно информирована о том, что нацистский режим планомерно преследовал рома, подвергая их произвольному интернированию, принудительному труду и массовым убийствам. Вместе со Специальным советни-

<sup>12</sup> См. тематические доклады Специального докладчика по вопросам гражданства (A/HRC/7/23); человеконенавистнической риторики и разжигания ненависти в отношении меньшинств в средствах массовой информации (A/HRC/28/64); и обеспечения включения вопросов меньшинств в повестку дня в области развития на период после 2015 года (A/HRC/25/56). См. также доклады Специального докладчика о посещениях Франции (A/HRC/7/23/Add.2); Греции (A/HRC/10/11/Add.3); Болгарии (A/HRC/19/56/Add.2 и Corr.1); Венгрии (A/HRC/4/9/Add.2); Украины (A/HRC/28/64/Add.1); и Боснии и Герцеговины (A/HRC/22/49/Add.1). См. также пресс-релизы, имеющиеся по адресу [www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/IEExpert/Pages/PressRoma.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/IEExpert/Pages/PressRoma.aspx).

<sup>13</sup> См. [www.ohchr.org/Documents/Issues/IEMinorities/Minorities/Issues1stcycleUPRProcess.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEMinorities/Minorities/Issues1stcycleUPRProcess.pdf), pp. 15–18.



ком Генерального секретаря по предупреждению геноцида она призвала принять более решительные меры, чтобы Холокост рома (*Пораймос или Параимос* на ромском языке) не истерся из памяти и чтобы позволить оставшимся в живых и другим лицам официально и с достоинством отмечать День поминовения погибших<sup>14</sup>. Специальный докладчик также отмечает, что насилие в отношении рома не только является историческим обстоятельством, но остается также современной реалией для многих общин рома. Поэтому правительства должны сохранять бдительность и принимать соответствующие меры в отношении проявлений ненависти и стигматизации.

20. В 2014 году организация "Международная амнистия" сообщила, что преследование и запугивание лиц из числа рома и их общин в Европе по-прежнему носят повсеместный характер<sup>15</sup>. Одним из наиболее трагичных проявлений ненависти в отношении рома явилось серийное убийство шести произвольно выбранных представителей рома, включая пятилетнего мальчика, в Венгрии в 2008 и 2009 годах. Сообщается, что рома находятся в большей опасности подвергнуться насилию и в других регионах. В Ираке цыгане-дом предположительно становятся объектами нападений, их деревни разрушаются, а их жителей безжалостно убивают боевики, враждебно настроенные против их религиозных и культурных традиций. По сообщениям, женщины из числа рома в Ираке подвергаются серьезной опасности сексуального насилия и повышенному риску эксплуатации<sup>16</sup>.

21. Рома также уязвимы перед насилием со стороны государственных субъектов, которое может быть как явным, так и скрытым. Специальный докладчик обеспокоена случаями преследований, запугивания и злоупотреблений со стороны полиции. Результаты эмпирических исследований показывают, что рома чрезмерно представлены в системах уголовного правосудия по всей Европе и что они часто подвергаются произвольному задержанию по причине их ромской самобытности<sup>17</sup>. Явное отсутствие представителей рома в рядах полиции и в судебных органах усугубляет эту проблему.

22. Специальный докладчик также по-прежнему обеспокоена неспособностью государственных властей защитить рома от насильственных посягательств. Речь идет, в частности, об отсутствии систематического вмешательства и осуждения со стороны государственных деятелей в случаях, когда в политических и общественных заявлениях увековечиваются расистские и экстремистские взгляды, касающиеся рома, а также о неспособности правоохранительных органов защитить представителей рома от лиц, совершающих против них преступления<sup>18</sup>. Например, ряд мандатариев специальных процедур<sup>19</sup>, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека<sup>20</sup> и национальный Омбудсмен осудили жесткие меры, принятые полицией в отношении

<sup>14</sup> См. [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14917&LangID=E#sthash.bigTt871.dpuf](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14917&LangID=E#sthash.bigTt871.dpuf).

<sup>15</sup> Amnesty International, *"We ask for justice" Europe's failure to protect Roma from racist violence* (London, Amnesty International, 2014).

<sup>16</sup> Minority Rights Group, *From Crisis to Catastrophe* (см. примечание 7, выше). Interview with a representative of Minority Rights Group in Iraq.

<sup>17</sup> См., например, A/HRC/27/48/Add.2, пункт 117; A/HRC/10/21/Add.5, пункт 67; и A/HRC/27/48/Add.4, пункты 118–121.

<sup>18</sup> Amnesty International, *"We ask for justice"* (см. примечание 15, выше), p. 6.

<sup>19</sup> См. A/HRC/25/74, p. 60

<sup>20</sup> См. [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13687&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13687&LangID=E).

общины рома в Словакии в 2013 году. Однако министр иностранных дел Словакии публично объявил представителей рома, ставших жертвами этой полицейской облавы, уголовными преступниками, расследование же неправомерных действий полиции проводится медленно, и на сегодняшний день полицейским не было предъявлено никаких обвинений<sup>21</sup>. Такая неспособность властей обеспечить рома адекватную защиту и дистанцироваться от всяких проявлений антицыганских настроений не только способствует климату недоверия, из-за которого рома теряют веру в эффективность сообщения властям о случаях совершаемых против них насильственных преступлений, но также создает атмосферу безнаказанности и может провоцировать совершение в отношении рома новых актов насилия.

## **В. Элемент 2: защита и поощрение самобытности рома**

23. Защита и поощрение самобытности рома означают, что государства не только обязаны защищать рома от принудительной ассимиляции<sup>22</sup>, но должны также принимать позитивные меры, направленные на поощрение отличительных особенностей ромской культуры, включая язык, историю и традиции. Этого следует достичь путем оказания финансовой и технической помощи, необходимой для сохранения языка, искусства, поэзии, танцев, музыки и традиций рома, включая повышение информированности о культуре рома через средства массовой информации. Также должны быть признаны и преподаваться в школах история рома и их вклад в культуру. В этой связи представителям рома должны быть предоставлены возможности для самоистолкования и самопредставленности.

24. Однако во всех регионах в отношении рома сохраняются негативные стереотипы как преступных, недостойных, неопрятных и агрессивных людей. Специальный докладчик уже объясняла, насколько широко ненавистнические высказывания, включая создание негативных стереотипов в отношении рома, распространены в средствах массовой информации, в том числе в социальных сетях, а также в выступлениях общественных и политических деятелей, и что рома редко получают доступ к СМИ или другим средствам, чтобы развеять эти представления<sup>23</sup>. Ненавистнические высказывания не только очерняют самобытность рома, но также негативно сказываются на степени причастности членов общины рома к национальному духу. Поэтому Специальный докладчик считает, что основным аспектом элемента 2 должно быть решение проблемы ненавистнических высказываний путем систематического вмешательства и осуждения.

25. В контексте ее глобального исследования она хотела бы также обратить внимание на случаи создания негативных стереотипов о рома за пределами Европы. Например, в Аргентине основной темой телесериала "Я цыган", показ которого в настоящее время прекращен, было так называемое "преступление поцыгански". Община рома в Аргентине подала жалобу на эту многосерийную телепостановку в Национальный институт по борьбе с дискриминацией, ксенофобией и расизмом, но она была отклонена на том основании, что повествуемая в этом сериале история основана не на реальных событиях. Аналогичная жалоба была подана в Совет по стандартам вещания Канады после транслирования

<sup>21</sup> Ответ национального правозащитного учреждения Словакии на вопросник.

<sup>22</sup> См. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, пункт 21.

<sup>23</sup> См. A/HRC/28/64.

одной сетью программы, в которой прозвучали сильные дискриминационные заявления по отношению к беженцам из числа рома в Канаде. В результате этой жалобы сеть удалила видео со своей веб-страницы и принесла извинения. Примером неправильного отражения информации о рома в СМИ Турции служит популярный телесериал "Райский квартал", предлагающий телезрителям весьма стереотипные образы представителей рома. В Соединенных Штатах Америки и в наши дни продолжает транслироваться реалити-шоу "Моя большая толстая американская цыганская свадьба", отпочковавшееся от одноименной программы, показываемой в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. Обе версии подвергаются критике за их стереотипный подход и неверное изображение культуры рома.

26. Помимо неверного изображения в средствах массовой информации, делаются также санкционируемые государством сообщения, очерняющие рома. В августе 2011 года в одной российской газете была опубликована статья под названием "Будьте внимательны!", автором которой является сотрудник Министерства внутренних дел, советующий читателям быть чрезвычайно бдительными при общении с рома, в частности никогда не вступать с ними в контакт во избежание психологического давления с их стороны и никогда не приглашать их к себе домой. Статья также рекомендует читателям немедленно обращаться в полицию, если они заметят подозрительное лицо из числа рома<sup>24</sup>. В 2013 году губернатор Бурсы, Турция, опубликовал официальный доклад о положении рома в городе, прибегнув к уничижительным формулировкам и уподобив рома уголовным преступникам<sup>25</sup>.

27. Специальный докладчик также обеспокоена дискриминационными стереотипами и ненавистническими высказываниями в отношении женщин из числа рома, в том числе описанием их как особенно плодовитых или распутных, в результате чего они подвергаются риску различных форм гендерного насилия, в том числе принудительной стерилизации<sup>26</sup>. Чтобы избежать создания для женщин из числа рома риска подвергнуться злоупотреблениям, процедуры стерилизации должны основываться на четких правовых положениях, гарантирующих полное, свободное и осознанное согласие.

### **С. Элемент 3: равенство и недискриминация**

28. Бытовая неустроенность рома в Европе хорошо задокументирована<sup>27</sup>. От 70 до 90 процентов рома сообщают, что они живут в условиях суровых материальных лишений. По всей Европе по-прежнему широко распространено исключение детей рома из системы формального школьного обучения. Даже в тех странах, где большинство детей рома оканчивают начальную школу, многие из них не получают документа о профессиональном или среднем образовании<sup>28</sup>. В Юго-Восточной Европе средним и высшим образованием охвачено гораздо меньше детей рома по сравнению с большинством населения: из них только 18 процентов посещают среднюю школу против 75 процентов детей из общин

<sup>24</sup> См. [http://adcmemorial.org/wp-content/uploads/SOVA\\_ADCM-IPHR\\_FIDH\\_RussianFederation\\_CERD82.pdf](http://adcmemorial.org/wp-content/uploads/SOVA_ADCM-IPHR_FIDH_RussianFederation_CERD82.pdf), p. 33.

<sup>25</sup> См. [www.errc.org/cms/upload/file/ec-progress-report-turkey-2014.pdf](http://www.errc.org/cms/upload/file/ec-progress-report-turkey-2014.pdf), p. 6.

<sup>26</sup> См. A/HRC/24/21, стр. 17, и [www.who.int/reproductivehealth/publications/gender\\_rights/eliminating-forced-sterilization/en/](http://www.who.int/reproductivehealth/publications/gender_rights/eliminating-forced-sterilization/en/), pp. 4–5.

<sup>27</sup> См. <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/housing-conditions-roma-and-travellers-european-union-comparative-report>.

<sup>28</sup> См. <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/situation-roma-11-eu-member-states-survey-results-glance>.

большинства и менее одного процента детей рома обучаются в университетах<sup>29</sup>. Что касается здоровья, то европейские рома непропорционально слабо охвачены вакцинацией, показатели питания в их случае ниже средних, а уровни детской смертности и заболеваемости туберкулезом выше средних. По сообщениям, ожидаемая продолжительность жизни среди общин европейских рома значительно меньше, чем среди других общин<sup>30</sup>. Аналогичная маргинализация существует и в области занятости. В 12 обследованных странах Европейского союза, по сообщениям, оплачиваемую работу имеет менее одного рома из трех<sup>31</sup>. Специальный докладчик приветствует готовность Европейской комиссии начинать судебное разбирательство по делу о нарушении прав в случаях, когда государства – члены Европейского союза не выполняют своих обязательств по Директиве, и подчеркивает, что Комиссия должна более активно работать над достижением этой цели, чтобы добиться более эффективных результатов для рома, проживающих в Европейском союзе.

29. Исследования показывают, что за пределами Европы рома сталкиваются со схожими проблемами. По сообщениям, жилищно-бытовые условия в ромских деревнях в центральных и южных районах Ирака – одни из самых ужасающих в стране. Многие рома живут в глинобитных домах без окон, лишены электричества, чистой воды, медицинской помощи или достаточного питания и отрезанные от услуг социального обеспечения. В Бразилии многие поселения рома, по сообщениям, не имеют электричества, а также доступа к безопасной питьевой воде и санитарии, несмотря на то, что некоторые семьи живут там уже более 20 лет.

30. Доступ к образованию остается для всех рома одной из основных проблем. Правительство Аргентины признало высокий уровень неграмотности и отсева из школ среди детей цыган-рома<sup>32</sup>. В Бразилии официальные данные о грамотности среди детей цыган-рома и/или о посещаемости ими школ отсутствуют, однако организации гражданского общества сообщили, что очень немногие дети цыган-рома, живущие в таборах, когда либо посещали школу, и полагают, что 90 процентов рома, живущих в таборах Куритибы, неграмотны. Предубеждения были также названы одним из препятствий для доступа к государственным школам в Бразилии, где детям цыган-рома, по сообщениям, не дают шанса быть зачисленными в учебные заведения под предлогом нехватки мест. Представитель Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) подчеркнул, что предвзятое отношение учителей к детям цыган-люди в Центральной Азии может быть причиной насилия в школах. Уровень неграмотности среди иракских рома очень высок, и многие дети цыган-рома в этой стране вынуждены братья за нерегулярную работу или заниматься попрошайничеством. По сообщениям, 68 процентов детей школьного возраста в Ливане не посещают школу из-за значительных препятствий, таких как дискриминация, правовые и экономические барьеры, вынуждающие их заниматься уличным трудом, который становится значительной тенденцией среди детей цыган-дом<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> См. [www.unicef.org/ceecis/UNICEF\\_ROE\\_Roma\\_Position\\_Paper\\_Web.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/UNICEF_ROE_Roma_Position_Paper_Web.pdf), p. 16.

<sup>30</sup> См. [http://ec.europa.eu/health/social\\_determinants/docs/2014\\_roma\\_health\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/social_determinants/docs/2014_roma_health_report_en.pdf).

<sup>31</sup> См. <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/situation-roma-11-eu-member-states-survey-results-glance>.

<sup>32</sup> Ответы Аргентины и национального правозащитного учреждения Аргентины на вопросник.

<sup>33</sup> ILO and others, *Children living and working on the streets in Lebanon* (см. примечание 7, выше), p. 64.

31. Рома сталкиваются со значительной дискриминацией на всех этапах доступа к рынку труда, и уровень безработицы среди рома бывает часто высок. Если они и получают доступ к рынку труда, то им часто предлагают краткосрочную или низкоквалифицированную работу и они становятся жертвами предубеждений. В Азербайджане для 90 процентов семей рома, проживающих в Насиминском и Сураханском районах Баку и в Евлахском районе, попрошайничество является основным источником средств к существованию. В Беларуси работу имеют только девять процентов рома<sup>34</sup>. По сообщениям, рома Центральной Азии живут в условиях нищеты и лишений, вынуждены заниматься попрошайничеством и вести полукочевой образ жизни. В 2004 году уровень безработицы среди более чем 3 500 цыган-мугат, проживающих в Ошской области Кыргызстана, составлял 90 процентов<sup>35</sup>. В Ливане представители общин цыган-дом часто работают в неформальном секторе и заняты неквалифицированным трудом, а уровни месячного семейного дохода среди цыган-дом крайне низки<sup>36</sup>.

32. Специальный докладчик выражает сожаление по поводу отсутствия всеобъемлющих показателей здоровья и по поводу недостаточных данных, включая информацию о репродуктивном, материнском и детском здоровье, для оценки положения, касающегося состояния здоровья рома за пределами Европы. Бедность, отсутствие документов, удостоверяющих личность, а также транспорта, необходимого для того, чтобы добраться из удаленных районов до медицинских учреждений, – все это влияет на состояние здоровья рома, которое могут усугублять плохие условия жизни, такие как проживание в непосредственной близости от мусорных свалок или загрязненных рек. К факторам, препятствующим доступу рома к медицинской помощи во всех регионах мира, в частности, относятся: отказ пациентам из числа рома в медицинской помощи; отсутствие доступа к службам экстренной помощи, словесные оскорбления или сегрегация в больничных учреждениях<sup>37</sup>. Кроме того, отсутствие доступа к медицинской помощи может быть результатом косвенной дискриминационной практики, при которой рома, чтобы зарегистрироваться и получить право на получение пособия на медицинское обслуживание, обязаны представить документы, удостоверяющие личность, или вид на жительство.

33. Специальный докладчик обращает также внимание на конкретные группы рома, которые могут быть жертвами множественных и пересекающихся форм дискриминации. Многие рома мигрируют по тем же причинам, по которым решают мигрировать любые лица, включая поиск новых возможностей, однако важными движущими факторами часто являются нищенское положение рома в странах их происхождения, расизм, дискриминация и маргинализация. Кроме того, оказавшись в стране назначения, мигранты из числа рома часто сталкиваются с дискриминацией по множеству признаков – и как рома, и как мигранты, и как неграждане. В связи с этим Специальный докладчик выражает обеспокоенность по поводу целенаправленной высылки рома-мигрантов, которая нередко проводится без их свободного, полного и осознанного согласия, в том числе в страны, где им, скорее всего, грозит дискриминация. По сообщениям, в 2010 году около 8 000 рома были высланы из Франции и в это же время происходили случаи высылки рома из Германии, Дании, Италии и Швеции<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Ответ Беларуси на вопросник.

<sup>35</sup> См. [www.fidh.org/IMG/pdf/ADC\\_ADCM\\_FIDH\\_RussianFederation\\_CESCR46.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/ADC_ADCM_FIDH_RussianFederation_CESCR46.pdf), p. 35.

<sup>36</sup> Terre des Homme, *A Child Protection Assessment* (см. примечание 7, выше), p. 8.

<sup>37</sup> См. [www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/115485/E94018.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/115485/E94018.pdf), p. 227.

<sup>38</sup> См. A/HRC/17/40, пункт 20.

34. Женщины и девочки из числа рома могут быть также уязвимы перед формами множественной и перекрестной дискриминации и перед насилием, включая гендерное насилие и торговлю людьми. По сообщениям, женщин рома также считают распутными, и это подвергает их повышенному риску эксплуатации, а также сексуального и гендерного насилия.

35. Внутренне перемещенные лица (ВПЛ) из числа рома сталкиваются с конкретными проблемами, связанными с доступом к основным правам, включая права на жилье, землю и имущество, водоснабжение и санитарию, здравоохранение, занятость, образование и участие в общественной и политической жизни. В Украине в условиях продолжающегося конфликта ВПЛ из числа рома подвергаются возросшей маргинализации и имеют ограниченный доступ даже к самым базовым услугам<sup>39</sup>. В 2014 году Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц сообщил, что на Балканах рома относятся к наиболее уязвимым ВПЛ этого региона<sup>40</sup>.

36. Безгражданство также несоразмерно затрагивает рома, которые, несмотря на то, что родились в стране и имеют с ней давние связи, говорят на местном языке и не имеют гражданства другой страны, часто не имеют доступа к гражданству<sup>41</sup>. Отсутствие документов тоже затрудняет не только участие рома в политической жизни, но также их доступ к услугам, усугубляя тем самым порочный круг нищеты и маргинализации. В докладе одной НПО Комитету по экономическим, социальным и культурным правам по вопросу о положении в Украине сообщается, что почти у 40 процентов рома в Одесской области отсутствует по меньшей мере один из документов, необходимых для получения доступа к различным услугам<sup>42</sup>. В Российской Федерации отсутствие у рома личных документов не позволяет им получить доступ к занятости, социальным пособиям и медицинскому обслуживанию, голосованию, а также обучению в ряде школ из-за дискриминационной практики школьных властей<sup>43</sup>. В 2004 году Комитет по ликвидации расовой дискриминации выразил обеспокоенность по поводу утверждений о дискриминации рома в Бразилии в вопросах, касающихся регистрации рождения детей и их доступа в школы<sup>44</sup>.

#### **D. Элемент 4: право на эффективное участие**

37. Эффективное и конструктивное участие рома в политической жизни является ключевым элементом, позволяющим разорвать порочный круг стигматизации, дискриминации и маргинализации. Право на эффективное участие подтверждено в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>45</sup> и вновь заявлено в Декларации (статьи 2, 4 (5) и 5 (1)). В комментарии к Декларации, кроме того, отмечено, что право на участие во всех аспектах жизни широкого национального общества имеет важнейшее значение как для целей предоставления лицам, принадлежащим к меньшинствам, возможности отстаивать свои интересы и ценности, так и для целей создания целостного, но

<sup>39</sup> См. A/HRC/28/64/Add.1 и [www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/9thOHCHRreportUkraine.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/9thOHCHRreportUkraine.pdf).

<sup>40</sup> См. A/HRC/26/33/Add.2, пункт 20.

<sup>41</sup> См. A/HRC/23/46/Add.3.

<sup>42</sup> См. [www.errc.org/cms/upload/file/ukraine-cescr-march-2014.pdf](http://www.errc.org/cms/upload/file/ukraine-cescr-march-2014.pdf).

<sup>43</sup> См. CERD/C/RUS/CO/19, стр. 11.

<sup>44</sup> См. CERD/C/64/CO/2, пункт 17.

<sup>45</sup> См. также принятое Комитетом по правам человека замечание общего порядка № 25 (1996), пункт 5.

вместе с тем плюралистического общества, основанного на терпимости и диалоге (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, пункт 35).

38. Несмотря на эти четко определенные международные стандарты, рома по-прежнему недостаточно или совсем не представлены в органах государственного управления, учреждениях и политических партиях многих государств Европы<sup>46</sup>. Специальный докладчик выяснила, что сопоставимые исследования не были проведены в других регионах, и она не получила соответствующей информации от неевропейских государств. Не имея информации, свидетельствующей об обратном, и принимая во внимание маргинальный социальный статус рома, она может лишь сделать вывод о том, что за пределами Европы рома сталкиваются с сопоставимой, если не большей, политической изоляцией.

39. Участие рома может ограничиваться намеренно или фактически. Одним из барьеров является отсутствие политической воли к устранению структурной дискриминации, в том числе сохранение негативных стереотипов, согласно которым рома будто не интересуются политикой или не способны заниматься ею.

40. Поэтому исключение из общественной и политической жизни следует рассматривать и как причину, и как следствие отсутствия осуществления экономических и социальных прав, в том числе отсутствие возможностей для получения образования, нищета, бытовая неустроенность и языковые барьеры. Специальный докладчик также подчеркивает, что широко распространенная непрочность правового статуса отдельных лиц из числа рома препятствует их участию в политической жизни. Например, на Ближнем Востоке некоторые цыгане-дом, по сообщениям, не в состоянии оплатить больничные расходы в связи с рождением детей, в результате чего им не выдается свидетельство о рождении и не гарантируется предоставление гражданства.

## IV. Позитивные изменения

41. Специальный докладчик отмечает, что из-за скудной или полностью отсутствующей информации от стран, расположенных за пределами Европы, ей было трудно дать сбалансированную оценку региональным инициативам в отношении программ, касающихся рома. Однако она попытается привести ряд ключевых примеров, структурно организованных по основополагающим элементам.

### A. Элемент 1: предупреждение и пресечение насилия в отношении рома

42. Хотя и не все европейские государства официально признают 2 августа как Международный день памяти жертв Холокоста, Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что Европейский парламент принял недавно резолюцию о признании дня памяти жертв геноцида рома во время Второй мировой войны и что многие государства продвигаются в этом же направлении<sup>47</sup>. Чтобы

<sup>46</sup> См. [www.errc.org/cms/upload/file/roma-rights-1-2012-challenges-of-representation.pdf](http://www.errc.org/cms/upload/file/roma-rights-1-2012-challenges-of-representation.pdf).

<sup>47</sup> Council of Europe, Ad hoc Committee of Experts on Roma issues, "Overview on the recognition of the genocide of Roma and Sinti and on the officialisation of the date of 2 August as a commemoration day for the victims of World War II in Member States of the Council of Europe" (2013).

более широко признать жертв геноцида рома и улучшить понимание ситуации, в которой находятся рома в Швеции, в 2014 году правительство этой страны опубликовало "Белую книгу", в которой собраны факты притеснения и нарушения прав рома в XX веке и показаны негативные стереотипы и дискриминация, с которыми они продолжают сталкиваться.

43. В 2014 году Международная сеть молодежи рома ternYpe и ее партнеры организовали конференцию и молодежное мероприятие, в которых приняли участие 1 000 человек из 25 стран, с целью повысить осведомленность молодых европейцев, гражданского общества и лиц, ответственных за принятие решений, о Холокосте рома и об антицыганских настроениях в связи с расизмом, враждебными высказываниями и экстремизмом в Европе.

44. Программа Европейской комиссии под названием "Проект по разработке стратегий эффективного задержания и осмотра на улице" была создана с тем, чтобы улучшить отношения между полицейскими и представителями меньшинств путем более ответственного использования полицейскими своей власти. Эта программа применяется среди полицейских и рома в Болгарии, Венгрии и Испании, и она доказала свою эффективность в улучшении отношений между полицейскими и рома, повысив эффективность полицейских мероприятий, а также уровень законности и доверия.

45. В 2011–2012 годах в Канаде для уменьшения масштабов дискриминационного поведения среди полицейских был организован в рамках проекта "Ненависть способна убить" учебный курс по культуре рома, предназначенный для полиции Онтарио и включавший информацию о Холокосте рома, насилии на расовой почве, с которым сталкиваются рома, и отсутствии доверия к полицейским властям со стороны общин рома. Помимо этого, семьи и молодежь рома получили подготовку в вопросах, касающихся определения преступления на почве ненависти, соответствующих правовых документов и важности сообщения полиции о преступлениях на почве ненависти. После получения такой подготовки полиция Торонто и полиция Гамильтона зарегистрировали в 2012 году преступления на почве ненависти, о которых им сообщили представители народности рома.

## **В. Элемент 2: защита и поощрение самобытности меньшинств путем борьбы со стереотипами и предубеждениями**

46. В Венгрии демонстрируется многосерийный документальный фильм "Mundi Romani – Мир глазами рома", являющийся совместным производством Фонда "Ромедиа". Каждая серия посвящена отдельному аспекту культуры рома, проживающих в Европе, на Ближнем Востоке, в Азии и в странах Северной и Южной Америки. Этот фильм, дающий представление о культуре рома, отмечен рядом национальных и международных премий.

47. В Эстонии Таллиннский университет проводит исследование, посвященное созданию стереотипов о различных народностях в электронных СМИ Эстонии, для сопоставления и анализа стереотипов об отдельных народностях. Кроме того, в октябре 2013 года была открыта выставка "Мы, рома", которая рассказывает об истории, культуре и повседневной жизни эстонских рома; с тех пор эта выставка побывала во всех районах страны и за рубежом. Она была по-



казана в Посольстве Эстонии в Хельсинки и в 2015 году откроется в Будапеште<sup>48</sup>.

48. Совет Европы приступил к проведению информационно-разъяснительной кампании под названием "Dosta!" (Хватит!), в которой особое внимание уделяется значению рома для общества и с этой целью используются интерактивный веб-сайт, телевидение, школьные проекты, а также организация учебных курсов для работников средств массовой информации и преподавателей. В рамках этой кампании также присуждаются награды местным органам власти, которые предпринимают шаги, направленные на обеспечение и защиту прав рома. Правительство Латвии сообщило Специальному докладчику, что в целях реализации кампании "Dosta!" его Министерство культуры организует в апреле 2015 года в Риге мероприятие под названием "Латвийские рома: между прошлым и будущим", направленное на преодоление негативных стереотипов о рома и на поощрение межкультурного диалога<sup>49</sup>.

49. Начиная с 1991 года Музей культуры рома в Брно (Чешская Республика) полностью посвящен истории и культуре рома. Его цель заключается в том, чтобы воспитывать подрастающее поколение, способствовать лучшему признанию и пониманию корней ромской самобытности и бороться с ксенофобией и расизмом.

50. Техасский университет создал первую университетскую программу цыгановедческих исследований и стал ведущим учреждением Соединенных Штатов Америки в области исследований истории, языка и культуры рома. В рамках этой программы учащимся из числа рома предоставляются стипендии для получения образования всех уровней, а в самом университете размещен Центр цыгановедческих архивов и документации, располагающий самой большой коллекцией цыгановедческих материалов в мире.

51. В 2006 году в Бразилии Указом Президента день 24 мая был объявлен Национальным днем рома, который был расценен общинами рома как важное общественное признание существования общины бразильских рома.

### **С. Элемент 3: равенство, недискриминация и признание наличия антицыганских настроений**

52. Хотя еще несколько десятилетий назад проблемы, связанные с рома, почти не обсуждались на международных форумах, вопросы дискриминации в отношении рома, включая антицыганские настроения, получают возрастающее внимание. Европейский союз разработал концептуальные рамки национальных интеграционных стратегий в отношении рома и проводит теперь ежегодное совещание Европейской платформы за интеграцию рома. Принятая Платформой в 2013 году рекомендация в отношении мер по эффективной интеграции рома вывела этот вопрос на новый уровень и стала первым инструментом Европейского союза, направленным на борьбу с дискриминацией и предубеждениями в отношении рома, включая множественные формы дискриминации. Кроме того, Европейский союз твердо намерен помогать Турции и Западным Балканам в разработке и осуществлении долгосрочных, устойчивых программ по улучшению положения рома, что является также одним из аспектов переговоров о при-

<sup>48</sup> Ответ Эстонии на вопросник.

<sup>49</sup> Ответ Латвии на вопросник.

соединении к Европейскому союзу. В Совете Европы был назначен Специальный представитель по вопросам рома.

53. В Испании в рамках программы "Доступ" был выбран комплексный подход к борьбе с дискриминацией в отношении рома, который предусматривает непосредственное обучение рома с целью повышения их потенциала к трудоустройству, а также участие прочих субъектов, играющих важную роль в устранении препятствий для получения рома доступа на рынок труда, в том числе представителей частного сектора, директивных органов и общества в целом.

54. Национальный институт по борьбе с дискриминацией, ксенофобией и расизмом (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo) (НИБДКР) при правительстве Аргентины координирует осуществление проекта "Карта дискриминации" в сотрудничестве с рядом университетов. В 2013 году был специально рассмотрен вопрос о положении рома; оказалось, что рома относятся к одним из самых дискриминируемых групп в Аргентине. Одной из приоритетных задач НИБДКР является налаживание диалога с общиной рома с целью лучше понять ее потребности и проблемы<sup>50</sup>. В 2015 году НИБДКР также спонсировал издание книги об истории, легендах и традициях рома и документальный фильм "Рома – Гелем, гелем" с целью произвести культурный сдвиг, необходимый для борьбы с расизмом в отношении рома.

55. Для решения проблемы замалчивания представителями рома случаев дискриминации португальский орган по вопросам равенства разработал неформальную процедуру рассмотрения жалоб, в соответствии с которой жалобы можно подавать с помощью веб-сайта или направлять по электронной почте любому члену совета органа по вопросам равенства или через организации рома. Этот метод оказался эффективным способом преодоления недоверия и обеспечил рост числа заявлений о дискриминации, подаваемых рома.

56. Омбудсмен Финляндии провел исследование по выявлению ключевых проблем, с которыми сталкиваются общины рома в Финляндии. Необходимость этого исследования была продиктована обнаруженной нехваткой данных о дискриминации в отношении рома. Более качественные данные, как ожидается, позволят национальным органам власти более эффективно реагировать на случаи дискриминации в отношении рома и помогут им сформулировать конкретные предложения о действиях, направленных на уменьшение масштабов дискриминации в отношении рома в различных сферах жизни и на улучшение положение рома в обществе<sup>51</sup>.

57. В Колумбии с целью создания правовой основы для защиты прав рома был принят в 2010 году декрет № 2957, в котором были признаны коллективные права рома. В том же году для координации действий между органами государственного управления и местными общинами была создана Национальная комиссия по диалогу с народностью рома (Comisión Nacional de Diálogo para el Pueblo Rom).

#### **D. Элемент 4: право на эффективное участие**

58. Европейский союз признал, что участие отдельных лиц и общин рома не может сводиться к проводимым время от времени дискуссиям, а должно способствовать расширению прав и возможностей и активному участию рома, в

<sup>50</sup> Ответ Аргентины на вопросник.

<sup>51</sup> Ответ Финляндии на вопросник.

том числе путем оказания поддержки НПО рома для обеспечения их эффективности<sup>52</sup>. В 2015 году Европейская платформа за интеграцию рома позволила провести коллективные, интерактивные, оперативные дискуссии со всеми заинтересованными сторонами, включая отдельных лиц из числа рома и низовые организации рома.

59. Португалия приступила к реализации Проекта муниципальных посредников рома, в рамках которого 15 посредников из числа рома прошли межкультурную подготовку, которая привела к их интеграции в 18 местных муниципалитетах. Цель этого проекта состоит в том, чтобы обеспечить предоставление цыганам-рома услуг, связанных с социальной интеграцией, и при этом гарантировать установление тесных связей между местными службами, организациями и местными общинами рома<sup>53</sup>.

60. В 2015 году в Бразилии Комиссия по вопросам меньшинств и правам человека Конгресса провела общественные слушания с целью обсудить политику, направленную на защиту прав этнического меньшинства рома в Бразилии. Кроме того, Секретариат по содействию социальному равенству организовал недавно Национальную неделю рома. Это мероприятие, в котором приняли участие свыше 300 представителей рома, прибывших из разных районов страны, членов организаций гражданского общества и представителей правительства, способствовало проведению дискуссий по проблемам, связанным с доступом рома к медицинскому обслуживанию, жилью, образованию, социальным и культурным программам. Был принят ряд рекомендаций, и было выпущено руководство по государственной политике, направленное на повышение степени информированности общественности о правах рома в Бразилии.

61. Правительство Колумбии провело консультации с общинами рома в связи с разработкой национальных планов развития на период 2014–2018 годов и обязалось осуществлять стратегии, направленные на повышение осведомленности о рома, улучшение качества жизни рома и обеспечение им более широкого доступа к социальным, экономическим, культурным и политическим правам. В Аргентине одна местная НПО рома успешно инициировала диалог между гражданским обществом и государством, ставший решающим фактором в повышении осведомленности о ромской культуре<sup>54</sup>.

62. В Болгарии в рамках кампании под названием "Спасибо, мэр!" одна низовая организация инвестировала средства в осуществление инициатив по наращиванию потенциала местных организаций, выступающих в защиту интересов рома. В ходе этой кампании были мобилизованы усилия местных активистов и заинтересованных сторон, которым была дана возможность разработать и осуществлять в партнерстве с местными органами государственной власти стратегии по успешной интеграции рома в 12 муниципалитетах. Этот проект показывает, как инклюзивный диалог между общинами рома и местными муниципалитетами и подход "снизу вверх" могут привести к принятию местными органами государственной власти конкретных обязательств.

<sup>52</sup> См. [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/cc3089\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/cc3089_en.pdf), para. 41.

<sup>53</sup> Ответ Португалии на вопросник.

<sup>54</sup> Ответ Аргентины на вопросник.

## V. Вызовы в области выработки политики и программ, касающихся прав рома: извлеченные уроки

63. Несмотря на ряд позитивных инициатив, направленных на решение проблемы неблагоприятного положения рома, общины рома по всему миру продолжают сталкиваться с ситуациями крайней нищеты и маргинализации по широкому спектру показателей в области прав человека. В Европе рома по-прежнему находятся на высоком уровне социального неблагополучия и маргинализации<sup>55</sup>. Что касается стран за пределами Европы, то Специальный докладчик сожалеет, что очень мало было сделано для того, чтобы признать социальное неблагополучие рома, и что было разработано лишь незначительное число стратегий для решения этих проблем.

64. Поэтому Специальный докладчик считает необходимым проанализировать, как на глобальном уровне, так и с учетом, в частности, европейского опыта, извлеченные уроки, чтобы лучше понять, почему существующие подходы не позволили добиться структурных изменений. Хотя она признает, что каждая община рома единственна в своем роде и что не существует комплексного подхода, позволяющего учесть интересы каждой общины, она считает, что извлечение ряда общих уроков из реальных примеров может оказаться полезным для всех устремленных в будущее регионов.

### A. Отсутствие точных данных

65. Во всем мире так и не были собраны всеобъемлющие данные о положении общин рома. Даже в Европе, где прилагаются более активные усилия, чем где-либо еще, исследования показывают, что не обеспечен полный учет представителей рома. Например, расхождения между официальной статистикой и неофициальными оценками численности рома в 12 европейских странах варьируются от 45 до 99 процентов<sup>56</sup>.

66. За пределами Европы имеются серьезные пробелы в отношении определения и понимания ромской самобытности. Многие государства по-прежнему отрицают существование рома как группы меньшинства в составе их населения или продолжают считать их чужаками, мигрантами или иностранцами<sup>57</sup>. Если же статистические данные на национальном уровне все-таки существуют, они часто бывают основаны на результатах переписи населения. Однако многие рома не указывают своей идентичности во время переписи населения по причине отсутствия категории "рома" в вопросном листе, или нежелания идентифицировать себя как рома из-за страха дискриминации, или отсутствия возможности указать множественную этническую принадлежность.

67. Эти расхождения ставят под сомнение эффективность разработанных государствами процедур, позволяющих рома выразить свою этническую принадлежность таким образом, чтобы это наилучшим образом отражало личную идентичность и включало в себя принцип самоидентификации. Поэтому, по мнению Специального докладчика, необходимо, чтобы все государства приложили усилия и отыскивали конструктивный и уважительный способ стимулиро-

<sup>55</sup> В одном из докладов Европейского союза за 2014 год был сделан вывод о том, что "не было достигнуто большого и эффективного прогресса ни по одной из выявленных проблем". См. [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com\\_209\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com_209_2014_en.pdf).

<sup>56</sup> Open Society, "No Data No Progress" 2012, p. 29.

<sup>57</sup> См. CERD/C/ECU/CO/20-22, пункт 13.

вать общины рома к самоидентификации для получения более точных данных об общинах рома во всем мире.

68. Специальный докладчик также отмечает, что отсутствие точных данных о народности рома имеет важные последствия и непосредственно сказывается на способности разрабатывать стратегии и программы, предназначенные для комплексного решения проблем, с которыми сталкиваются группы рома. Деагрегированные данные позволяют объективно выявить и статистически продемонстрировать существующее неравенство и предоставляют четкие ориентиры, позволяющие осуществлять мониторинг и оценку прогресса в достижении целевых показателей. Нехватка же точных данных, в свою очередь, способствует отсутствию конструктивных программ, основанных на четких показателях. В этой связи можно заметить, что в одном из последних докладов Европейского союза признано, что отсутствие деагрегированных данных оказывает воздействие на реализацию программ в отношении рома<sup>58</sup>.

## **В. Отсутствие политической воли, включая нежелание решать проблему антицыганских настроений**

69. Несмотря на международные стандарты, запрещающие дискриминацию, заинтересованные стороны во всех регионах указали на отсутствие политической воли как основной фактор, объясняющий недостаточное применение этих стандартов в контексте рома.

70. В борьбе с антицыганскими настроениями и дискриминацией должна активно поощряться политическая воля. Если на международном и региональном уровнях было достигнуто уже многое, то на национальном и местном уровнях имеется определенный разрыв, который по-прежнему имеет решающее значение для достижения реальных изменений на уровне общин. К сожалению, меры, принимаемые для устранения неблагоприятного положения рома, все еще часто и в значительной степени зависят от личной приверженности конкретного политического лидера, находящегося у власти. Такой подход не закрепляет борьбу с дискриминацией в качестве политической цели, а скорее сводит ее к субъективному выбору, зависящему от доброй воли отдельных политических деятелей. Кроме того, поскольку рома являются бесправной группой меньшинства, у них часто имеется лишь незначительное политическое влияние или небольшие переговорные возможности на местном уровне. Если лидеры возьмут на себя обязательство бороться с дискриминацией в отношении рома в качестве национального приоритета, это явится одним из важных способов обеспечить политикам на местном уровне политическую поддержку для того, чтобы они могли сосредоточиться на правах рома.

## **С. Отсутствие многосекторного, основанного на учете прав человека подхода к выработке политики**

71. Маргинализация, которой подвержены рома, часто взаимосвязана с их неблагоприятным положением в области экономических и социальных прав, которое часто бывает обусловлено препятствиями на пути осуществления их гражданских и политических прав или приводит к возникновению новых таких препятствий, и наоборот. Однако Специальный докладчик наблюдала тенденцию к сосредото-

<sup>58</sup> См. [www.romadecade.org/cms/upload/file/9765\\_file1\\_decade-intelligence-report.pdf](http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9765_file1_decade-intelligence-report.pdf), p. 6.

чению программ, проводимых в интересах рома, на краткосрочных, специфич- ных проектах, в рамках которых невозможно применять комплексный подход к решению проблемы неблагополучия рома во многих сферах жизни. Многие ме- ры и инструменты сосредоточены исключительно на одной области политики и претворяются в жизнь путем осуществления несогласованных проектов без до- статочной привязки к другим, взаимосвязанным стратегиям и средствам. Например, жилищные программы, в рамках которых решаются только пробле- мы пригодности жилья, включая геттоизацию и сегрегацию, не увязанные с возможностями в области найма, будут иметь мало шансов на долгосрочную устойчивость. Комплексные решения должны учитывать пересекающуюся дис- криминацию, с которой сталкиваются рома, и обеспечивать разработку про- грамм на основе подлинных консультаций с затрагиваемыми общинами.

72. Прослеживается также досадная тенденция ограничивать рассмотрение так называемой "ромской проблемы" категорией преодоления бедности, а также рассматривать проблемы рома исключительно через призму экономических и социальных прав. Это может привести к тому, что государства будут сосредото- чены исключительно на программах, направленных на решение вопросов в об- ласти жилья, здравоохранения, занятости и образования. Хотя такие проекты имеют решающее значение для преодоления ключевых аспектов неблагополу- чия рома, такой узкий подход не предполагает взаимосвязанного понимания прав человека и может также еще сильнее укоренить восприятие рома как об- нищавших получателей социальных пособий, а не наделенных реальными пра- вами лиц. Этот подход также исключает прочие сегменты общин рома, в том числе представителей рома, относящихся к среднему классу, которые, возмож- но, пожелают уделить основное внимание своим правам на участие в политиче- ской и общественной жизни и на культуру.

73. Специальный докладчик также отмечает, что в целях многих стратегий и программ недостаточно учитывается борьба с расизмом и антицыганскими настроениями. Специальный докладчик напоминает, что существует слишком много стратегий, основанных исключительно на улучшении доступа рома к ма- териальным и социальным льготам, включая общеобразовательную и/или про- фессиональную подготовку. Специальный докладчик предупреждает, что такие стратегии устраняют лишь симптомы, но не коренные причины неблагополу- чия, которые кроются в глубоко укоренившемся за многие поколения дискри- минационном отношении. Поэтому она подчеркивает необходимость более эф- фективного включения борьбы с дискриминацией в качестве ключевого элемен- та во все стратегии и программы, затрагивающие рома, в том числе путем ин- формационно-просветительской деятельности среди групп населения, не отно- сящихся к рома, с целью повышения их осведомленности в вопросах недис- криминации и равного обращения.

#### **D. Недостаточное участие рома**

74. Большинство опрошенных заинтересованных сторон согласны с тем, что большинство директивных органов и учреждений во всех регионах пренебре- гают ключевым вопросом об участии рома в политической жизни. Несмотря на многочисленные новые программы и небывалые достижения интеллигенции, специалистов и активистов из числа рома во всем мире, рома по-прежнему зна- чительно недопредставлены или совсем не представлены в местных и нацио- нальных органах и остаются на периферии региональных и международных директивных органов, включая учреждения, специально созданные для защиты и поощрения их прав.

75. Была также выражена обеспокоенность по поводу недостаточного участия общин рома в разработке, осуществлении и мониторинге затрагивающих их программ и стратегий. Даже в Европе, где прилагаются более энергичные усилия к социальной интеграции рома, недавно проведенная оценка показала, что участие рома часто сводится к консультациям, а конструктивное и эффективное участие остается "отдаленной целью"<sup>59</sup>.

76. Специальный докладчик отмечает, что часто существуют глубинные установки, которые способствуют отсутствию сосредоточенных усилий по расширению прав и возможностей общин и организаций рома. Может проявляться и откровенно дискриминационное отношение, когда, например, органы, принимающие решения, занимают патерналистскую позицию, настаивая на том, что они могут более эффективно принимать решения от имени рома. Однако имеются и более субливные формы предубеждения, включая тенденцию акцентировать внимание на рома как на пассивных жертвах дискриминации, следствием чего может явиться увековечивание ошибочных предположений об их неспособности вносить вклад в жизнь общества. Это, в свою очередь, затрудняет сдвиг от восприятия рома как главным образом пассивных жертв дискриминации к признанию их роли как активных субъектов общественных трансформаций, способных участвовать в принятии политических решений, затрагивающих их интересы. Специальный докладчик отмечает, что эффективное, конструктивное участие должно быть преобразующим процессом, перерастающим в опыт социальной интеграции, содействующий вовлечению рома в жизнь общества, расширению их прав и возможностей и их активной гражданской позиции. Такой подход, предполагающий активное участие, должен также гарантировать расширение прав и возможностей лиц, голоса которых остаются редко услышанными, включая женщин и молодежь из числа рома.

77. Организации рома, действующие на местном уровне, часто бывают институционально слабы и располагают лишь незначительными людскими и техническими ресурсами. В результате им может не хватать потенциала для эффективного отстаивания своих позиций по важным для них вопросам или они могут быть не в состоянии эффективно взаимодействовать и сотрудничать с другими организациями рома. Эти факторы негативно воздействуют на способность этих организаций отыскивать подходящие и конструктивные возможности для участия в разработке, осуществлении и мониторинге соответствующей политики. Необходимо прилагать усилия, направленные на укрепление организаций, отстаивающих права рома, не только за счет лучшего финансирования и поддержки, но также с помощью стипендий и инициатив в области образования в целях обеспечения того, чтобы молодежь из числа рома имела необходимую квалификацию для того, чтобы стать активными защитниками интересов собственных общин.

## **Е. Необходимость усовершенствования доступа к механизмам подачи и рассмотрения жалоб**

78. Чтобы более эффективно бороться с дискриминацией в отношении рома, в том числе с антицыганскими настроениями, необходимо создавать механизмы подачи и рассмотрения жалоб, о существовании которых должно быть известно рома и к которым рома будут иметь доступ и испытывать доверие.

<sup>59</sup> См. [www.romadecade.org/cms/upload/file/9765\\_file1\\_decade-intelligence-report.pdf](http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9765_file1_decade-intelligence-report.pdf), p. 6.

79. Хотя Специальный докладчик признает, что статья 13 Директивы о расовом равенстве требует от государств – членов Европейского союза создания органа, ответственного за поощрение равного обращения, она сожалеет, что, согласно результатам проведенного исследования, рома плохо осведомлены о существовании этих механизмов и о том, как ими следует пользоваться<sup>60</sup>. Даже на международном уровне Специальный докладчик получает от рома мало сообщений, касающихся их прав, и даже если в Европейском суде по правам человека рассматривался ряд громких дел о нарушении прав рома<sup>61</sup>, то, учитывая серьезные трудности, с которыми сталкиваются рома в Европе, таких дел относительно мало. Что касается стран, расположенных за пределами Европы, Специальный докладчик не получала никакой информации о доступе проживающих там рома к механизмам подачи и рассмотрения жалоб с целью решения своих проблем.

80. В этой связи она настаивает на том, что государства должны повысить осведомленность рома о своих правах, в том числе в связи с дискриминацией, и о механизмах подачи и рассмотрения жалоб как на национальном, так и на международном уровне. Государства должны разработать меры, которые позволят заявителям из числа рома иметь легкий доступ к таким механизмам. Не менее важно обеспечить быстрое выполнение рекомендаций любого из таких механизмов, чтобы содействовать чувству справедливости и доверия к соответствующим процедурам.

#### **Г. Ограниченное признание истории и отсутствие мер, направленных на решение проблемы давних предубеждений и расизма**

81. Отчуждение и дискриминация, которым рома подвергались в течение веков, привели к ситуации межпоколенческого неблагополучия, которое часто укореняло в отдельных лицах и общинах рома чувство безнадежности. Специальный докладчик, однако, отмечает, что во всех регионах прилагается недостаточно усилий для укрепления долгосрочного прочного межкультурного диалога или для разработки инициатив, укрепляющих доверие и отношения взаимоуважения.

82. Специальный докладчик считает, что многого можно достичь путем признания культурного вклада рома. Соответствующие позитивные инициативы включают в себя продвижение и прославление ромской культуры путем заявлений, касающихся национальной истории; включение вопросов, касающихся рома, в школьные программы; празднование национальных дней рома; а также создание музеев и организацию выставок. Кроме того, центральное место в самобытности общин рома занимают исторические повествования, и одним из основных требований ромских общин в каждом регионе является более глубокое понимание большинством общества богатства ромской культуры. Однако история рома и их вклад в культуру широко признаются и должным образом поощряются лишь в редких случаях. Вместо этого сохраняются широко распространенные предвзятые, искаженные стереотипы о представителях рома, которые способствуют чувству социального отчуждения и изоляции, особенно среди молодежи.

<sup>60</sup> См. [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/854-EU-MIDIS\\_RIGHTS\\_AWARENESS\\_EN.PDF](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/854-EU-MIDIS_RIGHTS_AWARENESS_EN.PDF), pp. 9–10.

<sup>61</sup> См. [www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Roma\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Roma_ENG.pdf).



83. Недостаточное признание участи, постигшей рома при нацистском режиме, часто называют "забытым Холокостом", и оно рассматривается как основное препятствие на пути восстановления достоинства и уважения прав человека рома во всем мире. Хотя 2 августа официально отмечается как День памяти жертв Холокоста рома, необходимо продолжать уделять этим событиям повышенное внимание общественности для обеспечения того, чтобы Холокост рома стал частью общественного сознания.

## **G. Недостаточное финансирование и бюрократические препятствия**

84. Специальный докладчик отмечает важность непосредственных эффективных механизмов финансирования организаций рома. Однако даже в Европейском союзе, где на решение проблемы неблагополучия рома направляются значительные средства, трудности еще остаются. Во-первых, в Европейском союзе не все предусмотренные для рома средства используются или эффективно инвестируются и уровень расходов в этой области, особенно в новых государствах-членах, очень низок<sup>62</sup>. Во многих случаях это приводит к тому, что средства направляются на реализацию краткосрочных проектов, с помощью которых невозможно достичь каких-либо долгосрочных устойчивых результатов, из-за чего уменьшается их положительное воздействие на общины рома.

85. Во-вторых, в Европейском союзе не создано контрольных механизмов для оценки того, сколько денег инвестируется в проекты, которые прямо или косвенно приносят выгоду рома. Специальный докладчик предупреждает, что без такой подотчетности может усилиться общее впечатление, что в Европейском союзе в рома с малой отдачей вкладывается слишком много экономических ресурсов, что, в свою очередь, способствует сохранению негативных стереотипов о рома.

86. Выразалась обеспокоенность по поводу существенных технических трудностей, с которыми сталкиваются организации рома, желающие получить доступ к финансированию со стороны Европейского союза, включая чрезмерно обременительные бюрократические требования, постоянно меняющиеся правила и формальности, а также проблемы ликвидности и движения денежной наличности. Кроме того, уровень компетенции и финансовые средства, необходимые для выполнения программ Европейского союза, часто оказываются слишком обременительными для небольших низовых организаций. В результате крупные источники финансирования часто поглощаются крупными бенефициариями, не относящимися к общинам рома, и общин рома достигает лишь небольшая их доля.

87. Специальный докладчик выражает сожаление в связи с отсутствием официальной информации о финансировании мер, направленных на улучшение положения общин рома за пределами Европы, что свидетельствует о том, что эта информация вряд ли существует. Поэтому Специальный докладчик призывает все правительства выделять достаточные средства на улучшение положения рома.

<sup>62</sup> См. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-10-121\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-121_es.htm).

## VI. Выводы и рекомендации

88. Специальный докладчик принимает к сведению усилия, направленные на борьбу с дискриминацией в отношении рома и на решение проблем, связанных с маргинализацией и неблагоприятным положением рома. Однако, хотя и были выявлены позитивные изменения и примеры надлежащей практики, в результате проведенного ею глобального исследования были обнаружены глубоко укоренившиеся проблемы расизма и крайней маргинализации, с которыми сталкиваются рома во всем мире, и была продемонстрирована продолжающаяся неосведомленность общественности о многих трудностях, с которыми сталкиваются эти общины. В ее докладе освещается также структурная дискриминация, с которой сталкиваются рома, включая взаимосвязь между антицыганскими настроениями и социально-экономической маргинализацией и политической изоляцией рома.

89. Специальный докладчик приветствует многочисленные рекомендации других правозащитных механизмов в отношении рома, настоятельно призывает все государства принять незамедлительные меры к их выполнению и выносит следующие дополнительные рекомендации.

**Меры, направленные на борьбу с дискриминацией, антицыганскими настроениями и подверженностью насилию**

90. Государства должны в полном объеме выполнять Декларацию и другие соответствующие региональные и международные стандарты в области прав человека, в том числе всеобъемлющее антидискриминационное законодательство, запрещающее все формы дискриминации, и определить государственные учреждения, на которые возлагается задача по осуществлению контроля за дискриминацией и борьбе с ней.

91. Государствам следует уделять особое внимание тому, каким образом определяется, собирается и распространяется информация о памяти и скорби в связи с Холокостом рома, в том числе через средства массовой информации и с помощью систем формального и неформального образования. В этой связи она напоминает о важности вовлечения представителей рома во все подобные начинания, включая их участие во всех официальных церемониях, посвященных памяти жертв Второй мировой войны.

92. Государства должны обеспечить, чтобы власти эффективно и оперативно расследовали любые преступления против отдельных лиц и общин рома, в том числе путем расследования в отношении любого предполагаемого дискриминационного мотива нападения. Полицейские должны воздерживаться от применения силы во время полицейских операций, в том числе в неформальных поселениях, и должны тщательно расследоваться любые утверждения об актах запугивания или незаконном применении силы со стороны полиции.

93. Государствам следует принимать меры по контролю над мотивированными ненавистью выступлениями и случаями подстрекательства к насилию в отношении рома, в том числе в средствах массовой информации и социальных сетях, и реагировать надлежащим образом, в том числе путем уголовного преследования виновных в этом лиц. Государства должны собирать данные о преступлениях на почве ненависти, совершаемых в отношении рома. Такие данные должны включать в себя информацию, касающуюся сообщений о преступлениях, проведения расследований, осу-

ществления судебных преследований и вынесения приговоров виновным. Эти данные должны предаваться гласности, при условии соблюдения права на неприкосновенность частой жизни, в целях содействовать разработке политики по борьбе с преступлениями на почве ненависти, совершаемыми в отношении рома.

94. Политические партии должны запрещать подстрекательскую, расистскую, антицыганскую риторику и обеспечить, чтобы в общественных дискуссиях не увековечивались стереотипные, расистские, ненавистнические или дискриминационные представления о рома. Они должны принимать эффективные меры против таких дискуссий.

95. Защита и поощрение прав рома должны рассматриваться в качестве приоритетной задачи в политической повестке, с тем чтобы продемонстрировать серьезную политическую приверженность борьбе с причинами и последствиями антицыганских настроений и дискриминации.

96. Для устранения коренных причин антицыганских настроений, Специальный докладчик рекомендует преподавать в школах историю, культуру и традиции рома, в частности историю их геноцида при нацистском режиме. Меры по повышению осведомленности населения, не относящегося к рома, об истории, самобытности и культуре рома, должны быть составной частью всех усилий в области образования.

**Обеспечение полного осуществления прав человека рома: выход за рамки подхода, основанного на борьбе с бедностью**

97. Государства должны обеспечить, чтобы меры по устранению социально-экономической уязвимости рома принимались не только на основе программ, направленных на борьбу с бедностью и маргинализацией, но являлись частью более широкого подхода, направленного на устранение широко распространенных предубеждений, дискриминации и расистских настроений в отношении рома, в том числе антицыганских настроений.

98. Таким образом, Специальный докладчик настоятельно призывает все заинтересованные стороны мыслить, выходя за рамки "парадигмы бедности", и включать все аспекты прав меньшинств в стратегии, направленные на устранение неблагоприятия рома, включая защиту и продвижение самобытности, языка и культуры рома, а также гарантии достоинства и равенства. Такие программы должны гарантировать, чтобы были услышаны и удовлетворены особые потребности женщин из числа рома, а также принадлежащих к общинам рома инвалидов, лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, транссексуалов и интерсексуалов, молодежи и пожилых людей.

99. Существует потребность в комплексных подходах, сочетающих меры в различных областях политики, укрепляющих политическую волю на национальном и местном уровнях, а также взаимное доверие и готовность к извлечению полезных уроков из допущенных ошибок. Программы социальной интеграции не должны ограничиваться улучшением материальных условий; они должны также способствовать расширению прав и возможностей как городских, так и сельских общин рома, укреплять целенаправленную институциональную поддержку прав рома и поощрять лидеров рома, с тем чтобы разорвать порочный круг дискриминации и маргинализации. Такие программы должны гарантировать, чтобы целенаправленно расширялись также права и возможности групп рома, наиболее подвер-

женных риску дискриминации и/или социальной и экономической изоляции.

100. Правительства должны обеспечить достаточный объем финансовых средств, выделяемых на улучшение положения общин рома. Средства, выделяемые на региональном и национальном уровнях, а также другие финансовые инструменты должны использоваться эффективно и направляться на местные нужды.

#### **Эффективное участие рома и их представленность на всех уровнях принятия решений**

101. Создание условий для эффективного участия рома во всех аспектах жизни государства, включая руководящие органы, должно рассматриваться государствами как неотъемлемый аспект благого управления и важнейший приоритет в усилиях по обеспечению равенства и недискриминации.

102. Правительства должны обеспечить представленность рома на всех уровнях государственных учреждений и органов, включая национальные парламенты, гражданскую службу, полицию и судебную систему. Работа видных лидеров рома должна поощряться, и им следует оказывать поддержку, с тем чтобы они подавали пример остальным и повышали осведомленность общественности об участии рома в политической жизни.

103. Национальные правозащитные учреждения должны создать конкретные механизмы для решения вопросов, связанных с рома, а также набирать и сохранять персонал из числа рома. Им рекомендуется разработать информационно-пропагандистские программы, повышающие участие рома в политической, экономической, социальной и культурной жизни. Они должны обеспечивать, чтобы рома были охвачены их программами и имели доступ к ним, включая механизмы рассмотрения жалоб, а также обеспечивать наличие соответствующих материалов на языке романи.

104. Правительства, Организация Объединенных Наций и ее специализированные учреждения, а также другие международные и региональные организации должны обеспечивать приоритетный учет прав рома во всех аспектах своих программ и прилагать усилия по включению представителей рома в состав своих сотрудников.

105. Организации гражданского общества рома и лиц, отстаивающих интересы рома, играют решающую роль в разрушении барьеров, препятствующих эффективному участию рома во всех сферах жизни. Заинтересованным сторонам рекомендуется сотрудничать с этими организациями и оказывать им поддержку, в том числе путем предоставления адекватной финансовой поддержки.

106. Следует поддерживать и множить успешные программы, осуществление которых контролируется представителями рома и которые направлены на решение проблем в области здравоохранения, образования и других областях, представляющих интерес для рома, с помощью методов, приемлемых с точки зрения культуры и приспособленных к местным потребностям.

### **Роль средств массовой информации**

107. Традиционные и новые средства массовой информации обладают потенциалом для поощрения межкультурного диалога между общинами рома и остальным населением. СМИ должны поощрять нестереотипные представления о рома, в том числе путем повышения осведомленности о самопредставленности, истории и культуре рома.

108. Следует поощрять участие работников СМИ из числа рома и осуществлять программы по их подготовке, найму и поддержке. Средства массовой информации должны гарантировать, чтобы СМИ не способствовали ненавистническим высказываниям и подстрекательству к ненависти или насилию и не допускали их.

### **Сбор данных**

109. Сбор данных должен основываться на самоидентификации, и проводить его следует деликатным образом, соблюдая конфиденциальность и следуя международным стандартам защиты данных. Ромские организации гражданского общества, отдельные лица и общины должны быть вовлечены во все этапы этого процесса – от разработки методов сбора данных до сбора и анализа данных.

## Приложения

[Только на английском языке]

### Annex I

#### Questionnaire of the Special Rapporteur on minority issues to Member States

*In answering the questions below, please consider that the term “Roma” “refers to Roma, Sinti, Kale and Travellers, and aims at covering the wide diversity of groups concerned, including groups that identify themselves as ‘Gypsies’”, in line with the definition provided by Human Rights Council resolution 26/4 (attached).*

1. Please, provide specific information about the Roma communities living in your country. What is the estimated size of the Roma population? Are Roma communities concentrated in certain parts of the country? Please attach any relevant data.
2. Does your State collect socio-economic data such as poverty and unemployment rates, healthcare data, living conditions, educational levels, income levels or rates of economic participation disaggregated by different population groups, including Roma? What does such data reveal in regard to the situation of Roma? Please, attach relevant data if available. In the absence of such data what is the source of information your State relies upon to develop various measures and programmes for Roma inclusion?
3. Is there any ongoing national policy/strategy/action plan to ensure Roma inclusion in the political, social, economic and cultural life of your country? If so, please explain how these measures are developed, designed, implemented, monitored and evaluated in consultation with, and with the effective participation of Roma, including Roma women. If your State has already reported on similar issues to other international or regional organisations, please share existing relevant reports and/or documentation.
4. How strategies or policy measures for inclusion take into systematic consideration the specific conditions, situations and needs of Roma women, including in the areas of access to adequate education, healthcare and reproductive rights? Please attach the most relevant information including, if applicable, specific measures taken to combat segregation and/or multiple and intersecting forms of discrimination faced by Roma women, as well as the main measurable achievements in these areas.
5. Is there any available information and data about violence against Roma population, especially women and children? If yes, what are the different forms of violence they experience and what measures have been taken to assist, protect, and compensate the victims?
6. Has your Government identified the main priority areas for Roma inclusion? If yes, what are the main goals? Please provide relevant details in this respect, as well as an estimate of funds allocated on measures relating to national strategies and policies for Roma inclusion.
7. Does your Government monitor progress made in the area of Roma inclusion in the political, social, economic and culture life of the State? If so, what are the visible and measurable achievements of various efforts undertaken for Roma inclusion? Please provide details.

8. In the Government's view, if there are still persistent disparities among Roma and other population groups, what were the failures and what are the ongoing challenges to close the gap and achieve full inclusion of Roma? In which areas is there the biggest need to step up efforts?

9. Is Roma history and culture part of the national curriculum? Is the International Roma Day celebrated and if yes, how?

10. What channels for articulating, aggregating, and representing the interests of Roma, including through body/institution/unit or other establishments do exist in your country? If applicable, please indicate how such initiatives include staff or representatives from Roma communities.

*Please provide any additional information relevant to Roma population that may be informative to the work of the Special Rapporteur on minority issues and the OHCHR.*

## Annex II

### Member States that responded to the questionnaire

Albania,\* Argentina,\* Belarus,\* Bosnia and Herzegovina,\* Cyprus, Ecuador,\* Estonia, Georgia,\* Germany,\* Greece, Guatemala,\* Hungary,\* Ireland,\* Kuwait,\* Latvia,\* Mauritania,\* Montenegro, Portugal, Saudi Arabia, Serbia, Slovenia, Spain, United Kingdom, Uzbekistan.\*

---

\* Questionnaire received after deadline.



## Annex III

### Questionnaire of the Special Rapporteur to national human rights institutions

1. Does your National Institution undertake work specifically relating to the promotion and protection of the rights of Roma? What particular activities relating to Roma is your National Institution involved in? Does your Institution have any strategic or action plan to address Roma issues?
2. Does your National Institution have a unit that deals with minority rights with sufficient dedicated expertise on Roma issues, or a focal point for Roma issues? Does your National Institution include staff members from Roma communities? Please provide details.
3. Does your National Institution monitor violations of the human rights of Roma and provide advice to the Government on compliance with national, regional and international human rights instruments? If so, please give concrete examples.
4. Does your staff receive training on how to counter racism and intolerance, discrimination, social exclusion and/or marginalization of Roma? Please share all relevant details and documentation.
5. Does your National Institution consider complaints and petitions concerning individual situations and, if so, does it assist Roma in gaining access to effective redress for human rights violation? Please provide details and examples.
6. In what ways are the views and opinions of the Roma communities taken into account in your work, and how are Roma able to participate in relevant aspects of your work, including through public consultations or seminars?
7. Does your National Institution apply a gender perspective throughout its activities? In the affirmative, how does it ensure the effective participation of Roma women to its work? Please give concrete examples.
8. Have your National Institution conducted surveys or collected disaggregated data relating to national or ethnic, religious or linguistic minorities, or otherwise produced reports concerning the Roma population? If so, please attach relevant documents.

*Please provide any additional information relevant to Roma population that may be informative to the work of the Special Rapporteur on minority issues and the OHCHR.*

## Annex IV

### **National human rights institutions that responded to the questionnaire**

Interfederal Centre for Equal Opportunities, Belgium; Office of the Ombudswoman, Croatia; The Danish Institute for Human Rights\*, The Finnish Human Rights Centre; Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg; Malawi Human Rights Commission; The People's Advocate Institution, Romania\*; the Slovak National Centre for Human Rights; The Equality and Human Rights Commission, United Kingdom

---

---

\* Questionnaire received after deadline.