

Защита меньшинств в процессе вступления в ЕС

Содержание

I. Введение	13
A. Значение всестороннего подхода к защите меньшинств	14
B. Влияние процесса вступления в ЕС	16
B. Извлекая выгоду из расширения ЕС	19
1. Артикуляция стандартов ЕС	20
2. Показывая свой пример	22
3. Превращение политической воли в действие	25
4. Вовлечение гражданского общества ...	26
II. Защита меньшинств: закон и практика	28
A. Защита от дискриминации	28
1. Образование	32
2. Занятость	35
3. Здравоохранение и другие формы социальной защиты	37
4. Жилье и другие общественные товары и услуги	40
5. Уголовное правосудие	44
B. Защита от расово-мотивированного насилия	45
B. Защита прав меньшинств	50
1. Идентичность	50
2. Язык	52
3. Образование	56
4. Средства массовой информации	58
5. Участие в общественной жизни	61
III. Институты защиты меньшинств	65
A. Государственные учреждения	65
B. Гражданское общество	70
IV. Рекомендации	72
Приложение А	74

Защита меньшинств в процессе вступления в ЕС

“Равное обращение с меньшинствами является краеугольным камнем новой, объединенной Евроты”.

– Романо Проди, Президент Европейской Комиссии¹

I. Введение

В только что завершившемся столетии Европе неоднократно приходилось убеждаться в том, что расплатой за неспособность оградить расовые и этнические меньшинства от злоупотреблений являются войны, опасности и падение жизненного уровня. Поэтому неудивительно, что решение ЕС выдвинуть “уважение и защиту меньшинств” в качестве одного из главных политических критериев для вступления в ЕС стимулировало заметный интерес среди правительств и гражданского общества. Защита меньшинств теперь включена в повестку дня как Европы в целом, так и стран-кандидатов, и целый ряд законодательных и политических начинаний по улучшению возможностей для расовых и этнических меньшинств находится в процессе разработки.

Тем не менее, во многих странах-кандидатах меньшинства по-прежнему не защищены от угнетающей маргинализации и предубеждений, что зачастую является результатом неспособности государства создать работающие механизмы борьбы с дискриминацией и защиты прав меньшинств. Хотя сам процесс вступления в ЕС стоит только приветствовать, его способность улучшить систему защиты меньшинств была явно недостаточной. ЕС может усилить потенциал процесса вступления, проясняя стандарты, которым должны соответствовать страны-кандидаты, улучшая практику в самих странах ЕС, поощряя правительства стран-кандидатов проявить искреннюю политическую волю в проведении реформ, а также вовлекая гражданское общество в качестве равного партнера.

¹ R. Wright, “Prodi in Warning for Budapest”, *Financial Times*, 6 April 2001, p. 2.

А. Значение всестороннего подхода к защите меньшинств

В Европе существуют два основных подхода к защите меньшинств: осуществление анти-дискриминационных норм и защита прав меньшинств. Антидискриминационные меры направлены на то, чтобы обеспечить равное обращение к каждому индивиду. Защита прав меньшинств направлена на то, чтобы обеспечить индивидам и группам возможность сохранения своих особенностей, избегая, таким образом, насильственной ассимиляции со стороны большинства. Антидискриминация и права меньшинств являются взаимодополняющими средствами решения проблем, с которыми сталкиваются меньшинства, в том числе риска изоляции от общества и риска ассимиляции. Эти средства могут рассматриваться как два аспекта одного всестороннего подхода, который в докладах данного проекта именуется “защитой меньшинств”.²

В Регулярных докладах Европейской Комиссии фраза “права меньшинств” применяется достаточно широко, что позволяет охватывать оба аспекта защиты меньшинств. Таким образом, требование Копенгагенских критериев по “уважению и защите меньшинств” включает в себя как защиту от дискриминации, так и традиционные права меньшинств. Содержание Регулярных докладов подтверждает такое толкование этого термина, поскольку под рубрикой “права меньшинств” значительное внимание уделяется проблемам дискриминации.

² Целью данных докладов не является решение того, что некоторые называют противоречием между антидискриминацией и правами меньшинств. Тем не менее стоит отметить, что наличие предполагаемых противоречий не столь очевидно. Хотя права меньшинств зачастую выражаются в качестве коллективных прав, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (далее в тексте – РКНМ) говорит о правах индивидов, т.е. – “лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам”, – и подчеркнуто избегает “коллективных прав” национальных меньшинств. Для примера – см. статью 3(2) РКНМ; *Пояснительный доклад*, пар. 31, 37. Кроме того, зачастую высказывается мнение, что права меньшинств подразумевают позитивные обязательства, тогда как защита от дискриминации – негативные ограничения. Однако право на свободу от дискриминации может подразумевать существование позитивных обязательств, запрещающих дискриминацию в отношениях между частными сторонами, а также адекватные механизмы возмещения ущерба. Для примеров – см. Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (далее в тексте – ЕКПЧ), статью 14 (“обладание правами и свободами, описанными в данной Конвенции должно обеспечиваться без дискриминации”) (подчеркнуто автором обзора); Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (далее в тексте – МКЛРД), статью 6 (“Страны-участницы должны обеспечить всем лицам, находящимся под их юрисдикцией, эффективную защиту и средства возмещения ущерба”) (подчеркнуто автором обзора). См. также *Пояснительный доклад* Протокола № 12 ЕКПЧ, пар. 26 (““обеспечение” не дискриминационного применения любого права, определенного законом, ‘может быть связано с позитивными обязательствами’”).

Мы поддерживаем этот подход Европейской Комиссии к обоим аспектам защиты меньшинств, отраженный в ее отчетах о странах-кандидатах. Как анти-дискриминационные меры, так и права меньшинств отражают фундаментально общие проблемы, с которыми сталкиваются меньшинства в различных странах региона, в том числе две группы, являющиеся основным предметом данных докладов: цыгане и русскоязычные.³

Больше чем кто-либо другой, цыгане сталкиваются с острейшей проблемой систематической изоляции от общества, в котором они живут, в том числе с дискриминацией в вопросах образования, занятости, здравоохранения, доступа к товарам и услугам, причем существующее законодательство зачастую не способно предоставить необходимую защиту. В некоторой степени цыгане подвергаются дискриминации из-за того, что представляют собой отдельную общину – общину, которая была исторически маргинализована и не могла развиваться в соответствии со своими собственными интересами. Цыганская культура, история и языки не принимаются и унижены; тот факт, что некоторые дети цыган говорят по-цыгански или недостаточно свободно говорят на языке большинства, зачастую выдается за достаточное основание для того, чтобы переводить цыганских детей в отдельные школы и классы с более низким уровнем качества обучения.

Оба аспекта защиты меньшинств являются столь же актуальными для русскоязычного меньшинства в Эстонии и Латвии. Основная проблема, с которой сталкиваются русскоязычные, наиболее точно могла бы быть охарактеризована как отрицание их права отличаться от большинства и отрицание их права на сохранение своей идентичности. Это выражается в ограничениях на использование языка в школах, в общественной и политической жизни. А поскольку эти языковые ограничения совмещаются с требованиями в области гражданства и занятости, они не только ограничивают право русскоязычных отличаться, но также приводят к их исключению из общественной жизни, что уже является проблемой дискриминации.

Вкратце, реальное положение цыган и русскоязычных заставляет обращать внимание на оба аспекта защиты меньшинств. Поэтому, подобно Европейской

³ Хотя этнические русские составляют подавляющее большинство русскоязычных в Эстонии и Латвии, в докладах по мониторингу зачастую говорится о “русскоязычном меньшинстве” или о “русскоязычных”, поскольку русскоязычные представители других групп, в том числе белорусы, евреи, украинцы – оказались в похожих условиях из-за ограничительного законодательства в области гражданства и языка.

Комиссии, для оценки ситуации в странах-кандидатах мы рассматриваем как проблему дискриминации, так и права меньшинств.⁴

Б. Влияние процесса вступления в ЕС

Вступление в ЕС является одним из основных приоритетов правительств стран региона и поэтому заявления и рекомендации Европейской Комиссии имеют огромную силу. Поэтому невозможно недооценить важность того, что ЕС выдвинул защиту меньшинств в качестве одного из основных критериев готовности стран-кандидатов к вступлению. Правительства стран-кандидатов прилагают заметные усилия для достижения соответствия Копенгагенским критериям, в частности критерию “уважения и защиты меньшинств”.

Европейской Комиссией выделяются значительные средства на защиту меньшинств. Доклады о прогрессе стран-кандидатов уделяют внимание этому вопросу, и во время своих визитов в эти страны высокие представители Европейской Комиссии неоднократно подчеркивали важность того, чтобы ситуация продолжала улучшаться.

Другие органы ЕС также изъявляли свою поддержку. Европейский Парламент недавно опубликовал отчет, в котором он осудил “широко распространенную дискриминацию, расовые преследования и насилие”, которым подвергаются цыгане, а также призвал правительства к прямому сотрудничеству с меньшинствами.⁵ В середине 2000 года Совет Европы принял важные меры по борьбе с расовой и этнической дискриминацией, приняв Директиву расового равноправия, “применяя принцип равного обращения вне зависимости от расового или этнического происхождения”.⁶ ЕС также поддержал усилия ОБСЕ по мониторингу языкового законодательства в Латвии и Эстонии из-за

⁴ По умолчанию, в докладах мониторинга “права меньшинств” понимаются как права лиц, принадлежащих к меньшинствам на сохранение и развитие своей идентичности, языка и культуры, как это и предусмотрено РКНМ и других документах. Исследуя более широкую картину положения меньшинств в странах-кандидатах, в докладах мониторинга рассматриваются вопросы защиты от расово-мотивированного насилия, а также роль заявлений, направленных против меньшинств, особенно со стороны должностных лиц, в создании климата, способствующего насилию и дискриминации.

⁵ European Parliament, *Annual Report on human rights in the world in 2000 and the European Union Human Rights Policy*, Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, Rapporteur: Matti Wuori, A5-0193/2001, 30 May 2001.

⁶ Council Directive 2000/43/EC. Принята Советом Европейского Союза 29 июня 2000 года, *Official Journal* SOC 221 JAI 67 (далее в тексте “Директива расового равноправия”).

возможной дискриминации лиц, не говорящих на титульном языке достаточно хорошо.

Во многом благодаря этим усилиям происходят положительные изменения. Как показано в докладах, структуры для защиты меньшинств постепенно улучшаются в этом регионе. Почти все правительства этих стран-кандидатов согласились с ключевыми международными стандартами в области защиты меньшинств. Некоторые страны осуществили реформу законодательства. Так, в Эстонии и Латвии были изменены законы, чтобы способствовать натурализации русскоязычных меньшинств, а в Румынии было принято предварительное антидискриминационное законодательство. Многие правительства, ранее отвергавшие существование проблемы, признали существование расизма, и объявили о программах по борьбе с дискриминацией.

Со стороны гражданского общества, при поддержке ЕС и других доноров появились организации меньшинств, отслеживающие развитие ситуации, информирующие общественность, а также убеждающие в необходимости изменений государственной политики. Происходит развитие цыганских средств массовой информации. Общественные правозащитные организации поощряют сотни цыган и русскоязычных обращаться по поводу нарушения их прав в суд, что дает некоторые результаты. Постепенно на “проблему меньшинств” начинают смотреть как на вопрос прав и средств защиты, которые могут и должны быть обеспечены государством.

Хотя процесс вступления в ЕС вызвал столь необходимые изменения, систематических изменений в защите меньшинств до сих пор не произошло. Довольно редко звучат публичные заявления высших должностных лиц о необходимости бороться с расизмом и дискриминацией, в то время как опросы общественного мнения регулярно демонстрируют глубоко сидящие антицыганские настроения. В некоторых случаях политические лидеры сами высказываются против меньшинств, вместо того, чтобы осуждать подобные взгляды.

В апреле прошлого года тогдашний заместитель премьер-министра Словакии по европейской интеграции Павел Хамзик заявил, что цыгане “должны знать, что для них есть благо – а именно, изменить свой образ жизни”.⁷ Роберт Фицо, глава не представленной в парламенте партии СМЕ, и согласно результатам

⁷ Дж.Кей, интервью с Павлом Хамзиком, “Цель Братиславы: Быстрое вступление в ЕС”, *International Herald Tribune*, 18 апреля 2001 года, стр. 2, <<http://www.ihf.com/articles/17220.htm>> (страница была посещена 23 июля 2001 года).

опроса в марте 2001 года – “наиболее доверяемый политик” в Словакии,⁸ публично заявил, что цыганское меньшинство является “часовой бомбой, которая наделает бед, если ее не контролировать”,⁹ пояснив, что “у нас имеется огромная масса цыган, которые не хотят ничего, кроме как лежать в кровати и жить на социальное пособие”.¹⁰

В августе 2000 года группа цыган покинула свою родную деревню Замоль в Венгрии и отправилась просить убежища во Франции. Один венгерский чиновник заявил по этому поводу, что они “занимаются дискредитацией Венгрии за рубежом” и “делают беспочвенные обвинения в адрес государства и правительства”. Мэр близлежащего города еще более откровенен: “цыганам из деревни Замоль нет места в этой стране. Как и в мире животных, паразитов надо изгонять”¹¹ Вместо того, чтобы осудить подобные заявления, премьер-министр Виктор Орбан призвал цыган “пытаться больше учиться и работать”.¹²

Подобные комментарии вызывают беспокойство, особенно принимая во внимание то, что насилие и преследования цыган продолжаются. 6 июля 2001 года в полиции словацкого города Ревуца умер один цыган, по некоторым сообщениям, он был привязан к радиатору и неоднократно избивался.¹³ В том же месяце тридцатилетний цыган скончался от побоев в чешском баре после потока расистских оскорблений.¹⁴

Распространенные предубеждения также способствуют существованию более скрытой, но равно пагубной дискриминации. Появляющиеся данные об образовании в некоторых странах, в частности – в Болгарии, Чехии, Венгрии и Словакии – свидетельствуют о фактической расовой сегрегации и исключении

⁸ Данные опросов Центрального статистического управления, процитировано в L Nicholsonova, “Opposition puts new early elections case,” *Slovak Spectator*, March 26 – April 1, 2001, vol. 7, No. 12.

⁹ C. Togneri, “Racial Beatings Increase,” *Slovak Spectator*, December 2000 – January 2001, vol. 6, No. 49.

¹⁰ RFE/RL Newline, “Maverick Slovak politician wants to be ‘phenomenon’...and meanwhile makes racist statements,” 10 May 2001, <<http://www.rferl.org/newline/2001/05/100501.html>> (страница была посещена 23 июля 2001 года).

¹¹ “Botranýriport a zamolyi romakrol” (Скандальный репортаж о цыганах деревни Замоль), *Magyar Hirlap*, 5 May 2000, http://errc.org/rr_nr3_2000/snap16.shtml (страница была посещена 26 июля 2001 года).

¹² Заявление от 9 августа 2000 года, процитировано Европейским центром по правам цыган (ЕЦПЦ) в *Roma Rights*, № 3, 2000, <http://errc.org/rr_nr3_2000/snap16.shtml> (страница была посещена 25 июля 2001 года).

¹³ Amnesty International, новостной выпуск Международного секретариата (EUR 72/003/2001, 119/01), 11 июля 2001 года.

¹⁴ RFE/RL Newline, “Czech Rom killed in racial attack”, vol. 5, No. 138, 24 July 2001.

детей цыган. Хотя некоторые правительства подготавливают новые законопроекты, ни в одной стране региона пока не было принято всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, полностью соответствующего Директиве расового равноправия.

В Эстонии и Латвии, вопреки отмене ограничительных норм, большинство представителей русскоязычного меньшинства по-прежнему не имеет гражданства. Отсутствие равного доступа к политике и процессам принятия решений на национальном и (особенно в Латвии) на местном уровне в течении последнего десятилетия привело к тому, что принятое законодательство ограничивает права и возможности русскоязычных (в том числе граждан этих стран) в области образования меньшинств, использования языка, а также на рынке труда.

В. Извлекая выгоду из расширения ЕС

Процесс вступления в ЕС обладает огромным потенциалом, способствующим дальнейшему прогрессу в области защиты меньшинств в Европе. На сегодняшний день дальнейший прогресс ограничивается отсутствием четких стандартов, конкретизирующих Копенгагенские критерии, особенно в отношении защиты меньшинств; непоследовательностью законодательства и практики самих стран-членов ЕС; нехваткой политической воли у правительств стран-кандидатов в осуществлении иногда непопулярных реформ; неспособностью государственных учреждений использовать человеческие и технические ресурсы общественных организаций.

ЕС, правительства стран-кандидатов и гражданское общество могут использовать процесс вступления в ЕС следующим образом:

- ЕС должен сделать больше для прояснения и артикуляции общих европейских стандартов в области защиты меньшинств, которые используются для оценки прогресса стран-кандидатов, и должен создать механизм мониторинга ситуации как в странах-кандидатах, так и в самом ЕС.
- Показывая пример,¹⁵ страны-члены ЕС должны обеспечить большую последовательность своих собственных законов по защите меньшинств и их применения.
- Правительства стран-кандидатов должны перевести свою ясно выраженную волю к вступлению в столь же твердое обязательство разработать и применять эффективную политику по защите меньшинств.

¹⁵ К сравнению: Comite des Sages, *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, European University Institute, 1998.

- Правительства стран ЕС и стран-кандидатов должны стремиться максимизировать эффективность политики по защите меньшинств путем предоставления общественным организациям, особенно организациям меньшинств, реальной возможности участвовать в разработке, осуществлении и оценке политики.

1. *Артикуляция стандартов ЕС*

Копенгагенские политические критерии являются важным дополнением к понятию Европы, построенному на общих ценностях. Оценка соответствия критериям – в частности, требованию “стабильности институтов, гарантирующих ... уважение и защиту меньшинств” – была бы намного проще, если бы были разработаны четкие и последовательные стандарты, лежащие в основе этих критериев, которым страны-кандидаты, подобно членам ЕС, должны соответствовать.

Разумеется, в некоторой степени сама природа политических критериев может обуславливать то, что осуществить их артикуляцию намного сложнее, чем артикуляцию других аспектов, таких как “существование функционирующей рыночной экономики” или “способность выдержать давление конкуренции и сил рынка внутри Союза”. И все-таки, прояснение масштаба и контуров политических критериев добавило бы доверия усилиям по углублению политического измерения ЕС.

Антидискриминационные стандарты в основном обозначены. Директива расового равноправия, первый региональный документ, запрещающий дискриминацию по признаку расы или этнического происхождения, дает широкое определение дискриминации и предусматривает либеральные стандарты вины и эффективные меры возмещения убытков. Нормы директивы должны стать частью национального законодательства всех стран ЕС к 2003 году, а поскольку она является частью *acquis communautaire*, страны-кандидаты должны привести свои законы и учреждения в соответствии с ее нормами. Директива является хорошей основой для измерения прогресса в этой области¹⁶.

¹⁶ Хартия основных свобод Европейского Союза запрещает дискриминацию по любому признаку, включая, *inter alia*, расу, цвет кожи, этническое и социальное происхождение, язык, религию или веру и принадлежность к национальному меньшинству. (Charter of Fundamental Rights of the European Union, *signed and proclaimed* by the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission at the European Council meeting in Nice, on 7 December 2000 [2000/C364/01], Art.21). Хартия также требует от Союза “уважения культурного, религиозного и лингвистического многообразия.” (Статья 14).

Напротив, стандарты прав меньшинств, которым должны соответствовать страны ЕС и кандидаты, не были ясно определены. Понятно, что это может быть вызвано отсутствием согласия относительно стандартов прав меньшинств, приемлемых для всех стран Европы.¹⁷ Тем не менее, провозгласив “уважение и защиту меньшинств” одним из важных тестов готовности кандидатов, ЕС должен четко сформулировать стандарты. Некоторые международные инструменты, решающие такие вопросы как использование языков, образование меньшинств, самоуправление, могут служить подходящим ориентиром.

Кроме отсутствия четких стандартов, недостаточно ясны масштабы применения критериев. А именно, тот факт, что Копенгагенские условия по защите меньшинств не применяются в качестве обязательного требования внутри самого ЕС, создает впечатление, что страны-кандидаты оцениваются по другим стандартам, нежели члены ЕС.¹⁸ Различия стран-кандидатов и членов ЕС в ратификации РКНМ лишь способствует потенциальному непониманию.¹⁹ Формальное пояснение, что политические нормы в равной степени применяются на территории ЕС, могло бы стать большим шагом в определении общих европейских ценностей в области защиты меньшинств.²⁰

Хотя считается, что страны-кандидаты уже выполнили политические требования,²¹ Комиссия продолжает оценивать соответствие им, подчеркивая важность

¹⁷ Европейский Суд по правам человека недавно отметил, что среди стран Европы “появляется консенсус ... признающий особые нужды меньшинств и обязательство защищать их безопасность, идентичность и образ жизни”. В то же время, разделившись во мнениях, суд объявил, что он сам “не убежден в том, что консенсус настолько конкретен, чтобы дать какое-либо руководство относительно поведения или стандартов государств-участников в каждом конкретном случае”. *Chapman v. United Kingdom*, ECHR Judgment of 18 January 2001 (No. 27238/95), paras. 93, 94.

¹⁸ Статья 6(1) Договора о Европейском Союзе (далее в тексте – ДЕС) определяет принципы, общие для стран-членов как “свобода, демократия, уважение прав человека и основных свобод, и власть закона”. Статья 49 ДЕС поясняет, что только европейское государство “уважающее принципы, определенные в статье 6(1), может подать заявление о вступлении в Союз”. В отличие от Копенгагенских критериев, эти нормы не содержат явного упоминания защиты меньшинств.

¹⁹ Из пятнадцати стран-членов ЕС шесть (Бельгия, Франция, Греция, Люксембург, Нидерланды и Португалия) не ратифицировали РКНМ, а из десяти рассматриваемых стран-кандидатов – только одна (Латвия).

²⁰ Эта проблема уже отмечалась другими, например – G. Amato and J. Batt, “Minority Rights and EU Enlargement to the East”, European University Institute, RSC Policy Paper No. 98/5 (1998), p. 1.

²¹ “Соответствие Копенгагенским политическим критериям является предпосылкой для начала каких бы то ни было переговоров о вступлении”. Conclusions of the Luxembourg European Council, 12/13 December 1997, PE 167.145, para. 25.

сохранения достигнутого прогресса в течение всего процесса вступления. Более того, в предусматриваемых изменениях к Договору о Европейском Союзе осознается потребность создать механизм регулярного мониторинга прав человека в странах ЕС.²² Систематический мониторинг Копенгагенских критериев в настоящих и будущих странах ЕС мог бы рассеять опасения о двойных стандартах и произволе в политике прав человека в ЕС. Похожий вывод был сделан комиссией Трех Мудрецов, назначенных ЕС оценить положение в Австрии в 2000 году: “настоятельно рекомендуем разработать механизм ЕС по мониторингу и оценке стран-членов в отношении уважения общих европейских ценностей”.²³

2. Показывая свой пример

Также как ЕС проясняет суть и всеобщее применение соответствующих стандартов, члены ЕС могли бы обеспечить большую последовательность своих собственных законов по защите меньшинств и их применения. На сегодняшний день, достижения стран-членов в этом вопросе заметно различаются.

Следует упомянуть, что в некоторых странах ЕС, например, – в Нидерландах и Великобритании, существует законодательство, запрещающее дискриминацию по признаку расовой или этнической принадлежности, а также успешно функционируют учреждения, призванные следить за применением этих законов. Суды некоторых стран ЕС наказывали за дискриминационное поведение,

²² Статья 1(1) Договора Ниццы, вносящего поправки в Договор о Европейском Союзе, договора о создании Европейского сообщества и другие связанные с этим законодательные акты, (2001/С 80/01), приводит статью 7 ДЕС в следующей редакции: “Совет [...] может определить, что существует явный риск серьезного нарушения страной-членом принципов, упомянутых в статье 6(1) и направить соответствующие рекомендации такой стране [...] Совет должен регулярно проверять, продолжает ли сохраняться этот риск”. Центр ЕС по мониторингу расизма и ксенофобии был основан в 1997 году для мониторинга отношения общественности и средств массовой информации к расовым и этническим меньшинствам.

²³ M. Ahtisaari, J. Frowein, M. Oreja, *Report on the Commitment of the Austrian Government to Common European Values*, 8 September 2000, para. 117. См. также Comité des Sages, *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000* (European University Institute, 1998), para. 19(e) (Призыв проводить регулярную оценку состояния прав человека в ЕС и за его пределами в качестве основы более систематической политики ЕС в области прав человека). А 26 июня 2001 года Комитет прав и свобод человека Европейского Парламента принял доклад, подготовленный Тьерри Корнилле (EPP-ED,F), в котором содержался призыв создать постоянную рабочую группу для постоянного мониторинга основных прав в Европейском Союзе.

в том числе налагая штрафы и отменяя лицензии.²⁴ Некоторые западно-европейские политики высказывались против расистского насилия и преследований на футбольных аренах и в других местах.²⁵

Несмотря на это, насилие против меньшинств является панъевропейской проблемой. Итальянские власти критиковались за неспособность адекватно наказать лиц, виновных в атаках на цыган и иностранцев африканского происхождения.²⁶ Многие цыгане в Италии, которых правительство по-прежнему называет “кочевниками” вопреки тому, что большинство из них перешли к оседлому образу жизни, проживают в антисанитарных условиях лагерей, окруженных стенами или заборами, расположенных вдали от городских центров, школ и общественных служб. Результаты плачевны – дети лишены возможности учиться, взрослые не имеют доступа к здравоохранению, а лица, подозреваемые в совершении уголовных преступлений долгое время содержатся в заключении из-за того, что у них нет никакого адреса.²⁷

В Греции цыгане подвергались унижениям со стороны полиции, в том числе чрезмерному применению силы и словесным оскорблениям. Крайне редко полицейским приходится отвечать в дисциплинарном, а тем более – судебном порядке за превышение служебных полномочий в отношении цыган.²⁸ Цыган зачастую насильно выселяют из их жилищ.

²⁴ Верховный суд Швеции оштрафовал двух владельцев магазинов за то, что они запретили женщинам, носящим длинные свободные юбки, заходить в их магазины. Суд постановил, что такое правило косвенно дискриминирует цыган. См. ERRC, “Swedish Supreme Court rules supermarket ban on Romani woman discriminatory”, *Roma Rights* No. 4, 1999. Суды в Ирландии лишили лицензии владельцев пивных за то, что они отказались обслуживать лиц без постоянного места жительства. См. “Publican Who Refused to Serve Traveller Loses License”, *Irish Times*, 26 September 1998.

²⁵ Для примера см. R. Hughes, “The ‘Ugly Face’ of Racism Bedevils Soccer”, *International Herald Tribune*, 28 February 2001; J. Schmid, “Schroeder Is Urging Germans to Wake Up to Racism”, *International Herald Tribune*, 4 September, 2000; J. Vinocur, “In the Soccer Stadiums of Italy, a Fight to Break Grip of Racism”, *International Herald Tribune*, 2 February, 2000.

²⁶ *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Italy*. 07/04/99. CERD/C/304/Add.68. (Concluding Observations/Comments), para. 9.

²⁷ ERRC, *Racial Discrimination and Violence against Roma in Europe – Statement Submitted by the ERRC for consideration by the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination* (2000) (Далее в тексте *ERRC Statement to UN CERD*), pp. 15–16.

²⁸ См. *Conclusions and recommendations of the Committee against Torture: Greece*. 08/05/2001. CAT/C/XXVI/Concl.2/Rev.1. (Concluding Observations/Comments), para. 5(a) (“полиция зачастую неоправданно применяет чрезмерную силу при исполнении своих обязанностей, особенно в отношении к этническим и национальным меньшинствам и иностранцам”); *ERRC Statement to UN CERD*, p. 30.

Греческое правительство должно многое сделать для того, чтобы судьи и полиция знали свои обязанности по защите прав меньшинств. В феврале прошлого года человек был признан виновным в “распространении ложной информации” и условно осужден на 15 месяцев тюремного заключения за распространение листовок, в которых признавалось существование в Греции языков меньшинств. Суд постановил, что листовки “вызывают беспокойство среди граждан и создают впечатление, что в Греции существуют языки меньшинств”.²⁹

Случаи дискриминации или насилия в отношении цыган были зафиксированы также в других странах ЕС.³⁰

Вероятно, наиболее беспокоящим фактом является то, что цыгане-беженцы из стран-кандидатов сталкиваются с недоброжелательством в странах ЕС. Волна газетных заголовков типа “цыганское вторжение” и “человеческие нечистоты” встретила цыган, прибывавших в Великобританию в 1997-1998 годах.³¹ В октябре 1999 года власти Бельгии депортировали 74 цыган из Словакии, вопреки просьбе Европейского суда по правам человека рассмотреть заявления людей о плохом обращении.³² В июле 2001 года власти Великобритании начали трехнедельный эксперимент по иммиграционному контролю в международном аэропорту города Прага. Вскоре, однако, эксперимент пришлось прекратить, поскольку наблюдатели обвинили власти в том, что они выделяют чешских цыган и предотвращают их путешествие в Великобританию. Заявив, что такой подход был эффективен в смысле уменьшения числа просьб в предоставлении убежища, власти Британии объявили, что сохраняют за собой право в любой момент снова ввести такой иммиграционный контроль.³³

²⁹ Решение № 11263/2001, Афинский суд первой инстанции, 2 февраля 2001 года (неофициальный перевод).

³⁰ См. ERRC, “Austrian administration violates due process rights of Roma”, *Roma Rights*, No. 2, 1999; “Forced eviction of 1000 Roma in Spain”, *Roma Rights*, No. 3, 1999; “Racially motivated attacks on Traveller homes in Northern Ireland”, *Roma Rights*, No. 4, 1999.

³¹ ERRC, *Roma Rights*, No. 1, 1999.

³² См. C. Cahn and P. Vermeersch, “The Group Expulsion of Slovak Roma by the Belgian Government: A Case Study of the Treatment of Romani Refugees in Western Countries”, *Cambridge Review of International Affairs*, Spring/Summer 2000.

³³ См. “Airport Colour Bar”, *The Guardian*, 30 July 2001; “Havel joins attack on UK asylum checks”, BBC, 1 August 2001; “Czech Minister: British Checks Discriminatory”, RFE/RL Newline, 27 July 2001.

3. *Превращение политической воли в действие*

Политическая воля стран-кандидатов вступить в Европейский Союз очень сильна. Желая продемонстрировать соответствие политическим критериям, большая часть стран приняла на себя основные международные обязательства по защите меньшинств; во многих странах началось осуществление специальных государственных программ, направленных на решение проблем меньшинств.

Однако, как это нередко случается, политические лидеры не смогли продемонстрировать такую же решимость в финансировании, необходимом для успешного применения стандартов и осуществления программ. Наглядный пример – Рамочная программа равноправия и интеграции цыган в болгарское общество, представляющая собой серию обязательств по борьбе с дискриминацией и других мер по улучшению положения цыган Болгарии. Объявленная правительством Болгарии в 1999 году Программа была встречена фанфарами в Европе. Два года спустя крайне мало было сделано для осуществления основных составляющих Программы. Многие члены болгарского парламента впервые услышали об этой программе в январе 2000 года, когда Президент Европейской Комиссии Романо Проди похвалил программу в своем обращении к болгарскому парламента.³⁴

Более того, существующие учреждения зачастую недостаточно оснащены для выполнения возложенных на них обязанностей по осуществлению политики в отношении меньшинств. В некоторых случаях эти, по сути, консультативные учреждения (такие как омбудсмен, парламентские и межведомственные комиссии), предпринимали многообещающие инициативы, однако до сих пор никто из них не обладает полномочиями для координации политики или применения законов. В целом структурные пределы этих учреждений сильно ограничивают возможности применения и оценки политики в отношении меньшинств в регионе.

Правительства стран-кандидатов доказали свою способность делать изменения, которые, по их убеждению, являются необходимы для успешного вступления в ЕС. При поддержке Европейской Комиссии, необходимо поощрять правительства этих стран не только давать клятвы в улучшениях, но и создавать необходимые учреждения и наделять их соответствующими полномочиями, финансированием и возможностями.

³⁴ Информация получена от Болгарского Хельсинского Комитета.

4. Вовлечение гражданского общества

Общественная поддержка вступления в ЕС достаточно высока в странах-кандидатах, а разнообразная деятельность общественных организаций – прямо или косвенно – способствует консолидации демократии и власти закона, что является обязательным для правительств этих стран. Однако переговоры и дискуссии о вступлении в ЕС ведутся, в основном, на правительственном уровне, и возможности структурированного участия общественных организаций, и организаций меньшинств в частности, практически отсутствуют.

Общественные организации отмечают отсутствие прозрачности в разработке некоторых правительственных программ для меньшинств, равно как и в распределении фондов ЕС. Со своей стороны, некоторые представители ЕС осознают трудности получения аккуратной официальной информации относительно того, как были израсходованы средства, отведенные на осуществление программ по меньшинствам.³⁵ Двойное отсутствие прозрачности – со стороны правительств стран-кандидатов и самого ЕС – препятствует эффективному мониторингу и оценке как правительственной политики, так и помощи ЕС.³⁶ Более того, не было приложено должного усилия для объяснения общественности связи между правительственными программами для меньшинств и политическими принципами, лежащими в основе вступления в ЕС.

Неспособность предоставить точную информацию о размерах и важности усилий по защите меньшинств имеет также другие, более пагубные последствия. В отсутствие должного диалога с местным населением, выделение средств для улучшения условий для меньшинств может привести к конфликту с представителями большинства. В Польше одно местное самоуправление столкнулось с активной оппозицией своих избирателей, возражавших против планов улучшения инфраструктуры в цыганском районе, поскольку «если условия улучшатся,

³⁵ Один представитель ЕС сравнил попытки получения такой информации от одного из правительств с «уличными боями», Круглый стол ИОО, март 2001. *Пояснение: ИОО провел встречи за круглым столом во многих странах-кандидатах для того, чтобы привлечь критику по отношению к подготавливаемым докладам. Во встречах приняли участие представители правительства, делегаций Комиссии, представители меньшинств и гражданского общества. Ссылаясь на материалы круглого стола, автор данной работы сохраняет за собой право не разделять мнение автора высказывания.*

³⁶ Две из крупнейших международных цыганских организаций – Национальный цыганский конгресс и Международный союз цыган – рекомендовали создать «исследовательскую группу во главе с цыганами, которая занялась бы анализом программ, получивших финансовую поддержку ЕС ...», Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, конференция по цыганам и миграции, Варшава, Польша, 22–24 октября 2000 года.

сюда приедет еще больше цыган”.³⁷ Что еще хуже, при отсутствии полной информации, меньшинства могут быть обвинены в “замедлении” процесса вступления. В марте 2000 года, возвращаясь со встречи Совета Румынско-европейской ассоциации, тогдашний министр иностранных дел Петре Роман заявил, что правительство Румынии обязано “защитить 23 миллиона румын от нескольких тысяч цыган, из-за которых страна не может добиться безвизового режима с ЕС”.³⁸ Недавно министр иностранных дел Словакии Эдуард Кукан предупредил, что “было бы несправедливо устанавливать железный занавес в отношении Словакии из-за того, что 90 цыган попросили убежища”, а президент Словакии Рудольф Шустер предположил, что отъезд цыган в поисках убежища был организован некими агентами, заинтересованными затормозить процесс вступления страны в ЕС.³⁹ Большая открытость на всех уровнях процесса вступления помогла бы исправить подобные опасные ошибки в восприятии.

В силу своего глубокого знания местных условий и мнений, а также поддержки среди местного населения, общественные организации являются естественными партнерами в усилиях по осуществлению программ для меньшинств и стремлении добиться общественной поддержки. Это могло бы не только повысить эффективность таких программ, но и добиться понимания общественностью того, что защита меньшинств является центральным аспектом общеевропейских демократических ценностей.

³⁷ Круглый стол ИОО, Варшава, апрель 2000 года.

³⁸ RFE/RL Newslines, 23 March 2000.

³⁹ RFE/RL Newslines, 24 April 2001.

II. Защита меньшинств: закон и практика

A. Защита от дискриминации

Директива расового равноправия⁴⁰ содержит в себе четкие и всесторонние требования по борьбе с дискриминацией во всех областях, находящихся в компетенции Европейской общины, в том числе в области занятости, социальной защиты (в том числе социальной помощи и здравоохранения), образования, доступа к товарам и услугам и жилью. Директива ясно запрещает как прямую, так и косвенную дискриминацию по признаку расовой или этнической принадлежности со стороны государственных и частных организаций. Директива также предусматривает, что бремя доказательства в гражданском иске перекладывается на обвиняемого в дискриминации, а наказание должно включать «выплату компенсации жертве». Директива требует от государства не только принять законодательство, но и создать учреждения, способные предоставить независимую помощь жертвам дискриминации рассматривая жалобы, проводя опросы и публикуя отчеты. Директива признает необходимость «особых мер для предотвращения или компенсации недостатков, связанных с расовым или этническим происхождением».

Директива конкретизирует антидискриминационные нормы, содержащиеся в некоторых европейских⁴¹ и международных документах.⁴² Все десять стран-кандидатов ратифицировали основные международные документы в этой области, хотя пять из них не сделали требуемую декларацию согласно статье 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД), которая признает компетенцию Комитета по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) принимать жалобы от частных лиц.⁴³

Характерно, что Директива не запрещает дискриминации по языковому признаку – вопрос, являющийся особенно актуальным для Эстонии и Латвии.

⁴⁰ Council Directive 2000/43/EC, принята Советом Европейского Союза 29 июня 2000 года, *Official Journal* SOC 221 JAI 67.

⁴¹ Статья 14 ЕКПЧ запрещает дискриминацию в пользовании правами, гарантированными Конвенцией. 26 июня 2000 года Комитет министров Совета Европы принял протокол № 12, открытый для подписания с 4 ноября 2000 года, вступает в силу после ратификации десятью странами-членами Совета Европы. См. также РКНМ, статью 4.

⁴² См. Всеобщую декларацию прав человека, статью 7; Конвенцию № 111 Международной организации труда; Конвенцию ООН против дискриминации в образовании; МКЛРД; Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), статьи 2 и 26; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статью 2.

⁴³ См. Приложение А. Эстония, Латвия, Литва, Румыния и Словения еще не подписали декларацию.

Русскоязычные меньшинства, ищущие возможность подкрепить свои заявления о языковой дискриминации, должны использовать другие инструменты, а именно, статью 14 Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ) и статью 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), которые специально запрещают дискриминацию на основе языка.

Ни одна из стран-кандидатов пока не приняла антидискриминационного законодательства, содержащего все элементы Директивы расового равноправия. Законодательная защита от дискриминации в этих странах в основном сводится к конституционным декларациям и минимальным нормам в уголовном или трудовом кодексе либо в законах о социальной защите или об образовании. Приняв осенью 2000 года временное «Постановление о предотвращении и наказании всех форм дискриминации»⁴⁴, Румыния стала первой страной в регионе, обладающей законодательством, призванным решать проблему дискриминации во всех областях общественной жизни, а также создающей административный орган, следящий за его применением. Румынский закон, принятый под давлением общественных организаций и организаций меньшинств, определяет и объявляет противозаконной дискриминацию со стороны государственных и частных нарушителей.⁴⁵ Закон предоставляет возможность подать гражданский иск по поводу дискриминации и уполномочивает суды назначить компенсацию, лишить лицензии нарушителей, либо распорядиться о восстановлении условий, существовавших до совершения нарушения.⁴⁶

Румынский закон не перекладывает бремя доказательства на обвиняемого в дискриминации и не дает достаточно четкого понятия «косвенной дискриминации». Более того, эффективность закона на сегодняшний день остается ограниченной, поскольку, в частности, административный орган, обязанный следить за его соблюдением, пока не создан. Наконец, в августе 2001 года закон еще не прошел утверждение парламентом.

Всеобъемлющее законодательство, запрещающее дискриминацию, в том числе по признаку расового и этнического происхождения, сейчас находится в

⁴⁴ Постановление о предотвращении и наказании всех форм дискриминации (Постановление № 137/31.08.2000), вступило в силу 2 ноября 2000 года.

⁴⁵ Постановление № 137/31.08.2000, статья 2 (2) и статья 3. В мае 2001 года Постановление в гражданских исках не перекладывало однозначно бремя доказательства на обвиняемого в дискриминации, хотя Директива расового равноправия этого требует.

⁴⁶ Постановление № 137/31.08.2000, статья 21.

стадии обсуждения или проекта в Чехии, Венгрии и Словакии.⁴⁷ Вопреки данному два года назад обещанию принять законодательство по защите от дискриминации, правительство Болгарии практически ничего не сделало в этом направлении.⁴⁸

Таким образом, на данный момент законодательство ни одной страны-кандидата не предоставляет должной защиты от косвенной дискриминации.⁴⁹ Только Венгрия приняла конкретные меры, перекладывающие бремя доказательства на обвиняемого в случаях дискриминации, однако только в одной сфере занятости; до сих пор не было принято ни одного судебного решения на основе этой нормы.⁵⁰

Отсутствие должного антидискриминационного законодательства должно рассматриваться в контексте широко распространенной дискриминации в отношении цыган во всех областях, покрываемых Директивой. Случаи такой дискриминации постоянно регистрируются общественными и международными организациями. Проблема дискриминации была отмечена Европейской Комиссией как особо острая в шести из восьми стран, в которых рассматривалось положение цыган.⁵¹

Усилия по систематическому мониторингу моделей дискриминации и влияния правительственных программ были осложнены недостатком данных об этнической принадлежности в странах региона. Многие цыгане предпочитают официально не идентифицировать себя в качестве таковых, опасаясь, что

⁴⁷ В Словакии и Венгрии были созданы парламентские комитеты для разработки законопроектов. Вопрос вызвал жаркие споры в Венгрии, где законопроект был подготовлен Омбудсменом по меньшинствам до того, как в декабре 2000 года Конституционный суд постановил, что подобное законодательство не является конституционно необходимым. Хотя в 2000 году министр юстиции Венгрии заявил, что всестороннее антидискриминационное законодательство не требуется, в начале 2001 года Министерство юстиции создало специальный комитет для пересмотра существующего на июнь 2001 года законодательства.

⁴⁸ См. "Рамочную программу равноправия и интеграции цыган в болгарское общество", принятую болгарским парламентом в 1999 году.

⁴⁹ Венгрия сослалась на необходимость такой нормы в своем последнем отчете CEDAW. См. *Joint Fourth and Fifth Periodical report to the CEDAW Committee*, Министерство социальных и семейных дел, Будапешт, март 2000 года, стр. 44.

⁵⁰ Венгерский кодекс о труде, Акт XXII 1992 года, статья 5 (2): "В случае, если возникают какие-либо разногласия, связанные с нарушением запрета на дискриминацию, работодатель должен доказать, что его действия не нарушили норму [параграфа, запрещающего дискриминацию]." В настоящий момент одно дело, связанное с этим параграфом, находится на рассмотрении в городском суде Будапешта.

⁵¹ См. регулярные доклады Комиссии по Болгарии, Чехии, Венгрии, Польше, Румынии и Словакии.

правоохранительные или другие учреждения могут злоупотребить данными об их самоидентификации.⁵² Так в Чехии, по некоторым оценкам, при переписи населения в 2001 году менее десяти процентов цыганского населения идентифицировали себя цыганами, что составило треть от числа, полученного в 1991 году. В некоторых странах-кандидатах право на свободу идентичности интерпретируется избирательно: игнорируется некоторыми учреждениями, занимающимися сбором статистических данных, но часто цитируется другими в оправдание неспособности отслеживать или возмещать ущерб от дискриминации.

Есть некоторая ирония в том, что усилия по защите права на свободу идентичности привели к дополнительным трудностям в регистрации нарушения прав и дискриминации меньшинств. Появившиеся недавно в странах региона новые законы по защите данных⁵³ были приняты в соответствии с Директивой ЕС 1995 года, согласно которой государства “должны запретить обработку персональных данных, раскрывающих этническое или расовое происхождение”.⁵⁴ Эта Директива рассматривает такие данные “особыми” и позволяет их обработку только при условии согласия самого индивида, либо в исключительных обстоятельствах.⁵⁵ Директива также делает исключение для анонимных данных.⁵⁶ Хотя некоторые международные организации указывали на необходимость этнической статистики для формулирования политики по борьбе с дискриминацией,⁵⁷ до сих пор мало что было сделано для создания средств сбора информации, находящихся в соответствии с правом на частную жизнь и требованием защиты информации от злоупотреблений.

⁵² Совет Европы, “Раса и статистика”, MG-S-ROM (2000) 13, стр. 7, № 6 (резюме вклада Н.Георге, советника по правам цыган и синги). См. также Project on Ethnic Relations, “Roma and Statistics”, Strasbourg, France, 22–23 May 2000 (passim).

⁵³ После 1998 года Чехия, Латвия, Польша, Словакия и Словения приняли такие законы. Венгерский закон о защите данных был принят в 1992 году.

⁵⁴ Директива 95/46/ЕС о защите индивидов при обработке персональных данных и свободном движении этих данных, принята 24 октября 1995 года, *Official Journal* L 281, 23 November 1995, pp. 0031 – 0050, Art. 8(1).

⁵⁵ Directive 95/46/EC, Art. 8, paras. 2–5.

⁵⁶ Directive 95/46/EC, Преамбула, (26): “принципы защиты могут не применяться в отношении анонимных данных, чей предмет больше не может быть идентифицирован”.

⁵⁷ Для примера см. Европейская Комиссия против расизма и нетерпимости (далее в тексте – ЕКРН), Общеполитические рекомендации № 1, 4 октября 1996 года; ЕКРН, Общеполитические рекомендации № 4, 6 марта 1998 года; Европейский Парламент, “Отчет о сообщении комиссии по борьбе с расизмом, ксенофобией и антисемитизмом в странах-кандидатах” (СОМ (1999) 256-C5-0094/1999-1999/2099(COS)) (28 февраля 2000 года), параграф 13; Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации (далее в тексте – КЛРД), “Общее руководство по форме и содержанию отчетов, подаваемых странами-участниками согласно статье 9, пар. 1 Конвенции”.

1. Образование

Дискриминация в доступе к образованию запрещена законом в Болгарии, Венгрии, Латвии, Литве и Румынии. Однако ни в одной из этих стран не существует связанной системы соответствующих санкций, и успешное применение этих законов крайне редко. Широко распространена дискриминация против цыган в области образования, что приводит к долговременным негативным результатам.

Европейская Комиссия отметила существование проблемы дискриминации детей цыган в области образования в нескольких странах-кандидатах, и особенно критиковала существование отдельных классов и школ для цыган, а в некоторых случаях – направление цыган в специальные школы для детей с умственными или физическими недостатками.⁵⁸ В некоторых странах, например в Болгарии, разделение в образовании связано с жилищной сегрегацией. В других странах, например в Чехии, Венгрии, Польше и Словакии, разделенная система образования основана на системе распределения детей в соответствии с результатами тестов, задуманной для того, чтобы предоставить особую помощь детям (в основном цыган) с особыми нуждами. В специальных школах Оставы, третьего крупнейшего города Чехии, число детей цыган в двадцать семь раз превышает число других детей. Хотя цыгане составляют менее пяти процентов всех учащихся начальных школ, они составляют 50 процентов учащихся специальных школ. На национальном уровне около 75 процентов детей цыган посещают специальные школы.⁵⁹ В Словакии более половины учащихся цыган посещают специальные школы.⁶⁰ В Венгрии эта цифра составляет более 42 процентов, достигая 94 процентов на северо-востоке

⁵⁸ См. *Регулярный доклад 2000* по Венгрии (“непропорционально большое число [цыганских детей в специальных школах] рассматривается в качестве признака институционального предубеждения и неисправности государственной образовательной системы”, стр. 20); по Чехии (“образовательный уровень цыганских детей остается низким и они по-прежнему составляют около 70 процентов детей, направляемых в специальные школы”, стр. 26); и по Словакии (“Цыгане-учащиеся недостаточно представлены в системе образования, особенно в среднем и высшем образовании, в то время как в школах для умственно отсталых детей учится непропорционально много цыган”, стр. 21). *Регулярный доклад 2000* по Болгарии отмечает “отсутствие реального доступа к образованию” для цыган (стр. 22). См. прилагаемые доклады по Болгарии, Чехии, Венгрии, Польше, Румынии, Словакии и Словении.

⁵⁹ ERRC, *A Special Remedy: Roma and Schools for the Mentally Handicapped in the Czech Republic* (1999).

⁶⁰ Wide Open School Foundation, “Strategic Plan 2001–2003”, Slovakia, 2000, p. 11.

страны.⁶¹ По некоторым оценкам, цыгане составляют большинство из 19000 учащихся 130 болгарских школ для умственно отсталых детей.⁶²

Принимая во внимание явно пониженное качество образования в большей части специальных школ и классов, отсутствие системы мониторинга, проверяющего необходимость дальнейшего пребывания в спецшколе, а также тот факт, что крайне редко такие учащиеся возвращаются в обыкновенные школы, такие программы приводят к дальнейшему усилению дискриминации и сегрегации, а также лишают детей цыган равного доступа к образованию.

На сегодняшний день, правительства стран-кандидатов сделали недостаточно для решения этой проблемы. Принятая в 2000 году поправка к Закону об образовании⁶³ Чехии ликвидировала запрет на сдачу выпускниками специальных школ вступительных экзаменов в средние школы. Однако эта мера мало изменила общую дискриминационную тенденцию, ибо выпускники специальных школ недостаточно подготовлены для успешной сдачи вступительных экзаменов. Венгрия недавно приняла норму, позволяющую родителям более активно участвовать в процессе выбора типа школы.⁶⁴

В некоторых странах дискриминационная практика по направлению цыган в специальные школы усугубляется использованием учебников, содержащих расистские стереотипы. Проведенный в 2000 году анализ всех учебников, используемых в словенских классах, обнаружил всего три упоминания о цыганах,

⁶¹ S. Loss, "Szakertoi es Rehabilitacios Bizottsagok hatasvizsgalata Borsod-Abauj-Zemplen megyeben" ("Опрос среди реабилитационных и экспертных комитетов района Боршод-Абауй-Земплен"), рукопись, 1998 год. Данные Министерства образования и культуры Венгрии, 1993 года.

⁶² Данные получены от Венгерского Хельсинского комитета.

⁶³ Закон № 19/2000 Coll., вносящий поправки в Закон о школах № 29/1984, статья 19, часть 1 Закона о школах.

⁶⁴ Указ 4/2001 Министерства образования требует получения письменного согласия родителей на проведение теста умственных способностей ребенка и обязывает письменно проинформировать родителей о решении экспертного комитета. Родители имеют право опротестовать решение о направлении ребенка в специальную школу. Разумеется, эти изменения не решают других проблем, таких как возможное отсутствие у родителей адекватной информации при предоставлении письменного согласия, а также отсутствие удовлетворительного мониторинга, проверяющего необходимость дальнейшего нахождения в спецшколе.

одно из которых явно проводило параллель между словами “цыган” и “вор”.⁶⁵ В 2000 году министр образования Венгрии распорядился изъять из учебного процесса учебник 1998 года, в котором говорилось, что “значительная часть цыган [...] не желали или не могли адаптироваться к европейскому гражданскому образу жизни” и что “жизнь многих цыган связана с преступностью”.⁶⁶

Некоторые страны приняли специальные законодательные меры, направленные на равноправие цыган в доступе к образованию. Начиная с 1993 года, в Венгрии выделяются специальные средства для развития школьных “программ обучения меньшинств” для цыган. Однако, как недавно отмечалось Омбудсменом меньшинств, некоторые местные самоуправления “организуют обучение цыганского меньшинства только для того, чтобы получить помощь, а также используют эту форму образования для сегрегации цыганских учащихся”.⁶⁷ Исключением является решение Министерства образования Румынии в сентябре 2000 года, предусматривающее поддержку программы позитивных действий в области образования меньшинств, в частности, улучшение возможностей для обучения цыган в профессиональных и средних школах, колледжах, на факультетах и в университетах.⁶⁸ Распоряжение основывается на успехе предыдущей программы Министерства, предусматривавшей квоты для цыган в некоторых университетах и колледжах Румынии. Однако существуют опасения, что новое правительство не поддерживает эти программы.

⁶⁵ L. Vodosek, “Na mavrico po pravljico. Berilo za 1. razred osnovne sole in 2. razred devetletne osnovne sole” translation, 2000, p. 20–21, незаконченная дипломная работа, Школа социальной работы, Университет Любляны, 2001, файл хранится в Программе мониторинга процесса расширения ЕС. Речь идет о поэме Нико Графенауера “Гласбеник”, в которой “цыган” украл инструмент у музыканта Педеньпеда. Аккомпанирующее упражнение наводит на мысль, что слово “цыган” используется для описания человека, который ворует.

⁶⁶ Roma Press-Center: “Eloiteletes tananyag otodikesekeknek” (“Предвзвешенные для учеников пятого класса”). 23 августа 2000 года (опубликовано в газетах *Nepszabadsag*, *Nepszava*, *Magyar Hirlap*, и в новостях Magyar Radio 23/24 августа 2000 года.) Издательство Araczaí в итоге изъяло книгу. См. также Roma Rights, № 3 2000, <http://errc.org/tr_nr3_2000/snap_13.shtml> (страница была посещена 16 мая 2001 года).

⁶⁷ Отчеты о деятельности Парламентского комиссара по правам национальных и этнических меньшинств, Омбудсмен, Будапешт 2001 года, стр. 47–52. См. также P. Rado, *Jelentes a cigany tanulok oktatásáról*, (Доклад об образовании цыганских учащихся в Венгрии), Департамент национальных и этнических меньшинств, 1997 год.

⁶⁸ Распоряжение Министерства национального образования № 4542/18.09.2000 о доступе цыган к профессиональным и средним школам, колледжам, факультетам и университетам.

Видя неадекватность государственной политики, общественные организации начали заниматься проблемой дискриминации в образовании. Так в 1999 году, на основании заявления, поданного общественной организацией, венгерский суд распорядился выплатить компенсацию цыганским учащимся начальной школы, подвергшимся сегрегации, в том числе на выпускной церемонии.⁶⁹ В Болгарии, где правительство до сих пор не выделило средств для осуществления своего обещания 1999 года решить проблему сегрегации школ, общественные организации недавно начали осуществлять программу автобусных визитов и программу дополнительного обучения в городе Видине.⁷⁰ В апреле 2000 года, исчерпав все возможные средства защиты в Чехии, родители восемнадцати цыганских школьников подали заявление в Европейский Суд по правам человека, утверждая, что стали жертвами расовой дискриминации в области образования.⁷¹

2. Занятость

Законодательство в большинстве стран-кандидатов запрещает дискриминацию в области занятости.⁷² Однако вопреки мнению, что такая дискриминация широко распространена, регистрируется крайне мало жалоб и, как правило, нарушители не наказываются. В соответствии с Директивой расового равноправия, венгерский закон о дискриминации в области занятости перекладывает бремя доказательства на обвиняемого в дискриминации, однако это положение не применяется в отношении приема на работу, тогда как именно там происходит основная часть нарушений.⁷³ Трудовая инспекция, как неоднократно отмечалось венгерским Омбудсменом по делам меньшинств, “действует неохотно в случаях дискриминации”.⁷⁴ В Чехии, Словакии и Румынии законодательный запрет на дискриминацию не применялся.

⁶⁹ Однако по недавним сообщениям, в этой школе продолжается сегрегация. См. Roma Press Center, “Segregation Graduation Ceremony Renewed?”, 4 мая 2001 года.

⁷⁰ Проект организован Центром участия цыган, <www.osi.hu/rpp/> (страница была посещена 13 июня 2001 года).

⁷¹ См. <http://www.errc.org/publications/letters/2000/cz_april_18_2000.shtml> (страница была посещена 13 июня 2001 года).

⁷² См. Кодексы о труде Венгрии (статья 5), Латвии (статья 1), Польши (статья 11(3)) и Словакии (статья III); чешский Закон о занятости № 167/1999 (статья 2); литовский Закон о трудовом договоре (статья 2); румынское Постановление 137/2000, часть I; Конституцию Словении, статью 49.

⁷³ Кодекс о труде Венгрии, Акт XXII 1992 года.

⁷⁴ См. *Report on the Activity of the Minorities Ombudsman for 1999*, Office of the Minorities Ombudsman, Будапешт, 2000 год. Для полного описания недостатков применения антидискриминационного законодательства в Венгрии, см. *Report on the Activity of the Minorities Ombudsman for 1998*, p. 210–230.

Уровень безработицы среди цыган намного выше, чем среди других групп, зачастую превышая 50 процентов.⁷⁵ Низкий уровень образования, несомненно, играет главную роль, однако ситуация усугубляется дискриминацией при приеме на работу. Наглядный пример – находящееся сейчас на рассмотрении венгерского суда дело: в апреле 2000 года женщина, ожидавшая интервью о приеме на работу в качестве горничной, услышала, как менеджер заявил регистратору отеля: “я не принимаю на работу цыган. Я их всех терпеть не могу”. Несколько минут позже ей было сказано, что место уже занято, хотя в действительности вакансия сохранялась еще месяц.⁷⁶

В Латвии языковое законодательство ограничивает использование всех других языков, кроме латышского, в пределах, определяемых “законными интересами общества”.⁷⁷ В 1999 году уровень безработицы среди этнических русских (18 процентов) и других меньшинств (17 процентов) был намного выше, чем среди этнических латышей (10 процентов).⁷⁸ Знание латышского языка является одним из факторов, серьезно ограничивающих возможности занятости русскоязычных: недавний опрос показал, что среди лиц, для которых латышский не является родным, 38 процентов неграждан и 22 процента граждан не могли бы выполнять работу, требующую знания латышского.⁷⁹

В Эстонии, где уровень доходов неэстонцев в среднем на 10–20 процентов ниже доходов эстонцев,⁸⁰ принятые в мае 2001 года изменения закона требуют

⁷⁵ Уровень безработицы среди цыган оценивается около 60–75 процентов в Болгарии (APIC/UNDESA, 2000); 70 процентов в Чехии (Министерство занятости, 1997); 75.8 процента в Венгрии (Kemeny et al, 1994); 57 процентов в Польше (Государственное бюро занятости, 1997); 68 процентов в Румынии (Бюро Омбудсмана, 1999); 80 процентов в Словакии (ECRI, 2000); и 87 процентов в Словении (Европейская Комиссия, 2000). Данные по Литве отсутствуют.

⁷⁶ Legal Defence Bureau for Ethnic and Minority Rights (далее в тексте: NEKI), *White Booklet, 2000*, p. 29.

⁷⁷ Закон о государственном языке, статья 6, а также поправки и правила, принятые Кабинетом министров 21 ноября 2000 года. КЛРД ООН выразил озабоченность тем, что “лица, не обладающие гражданством согласно Закону о гражданстве и не зарегистрированные в качестве жителей, ... не могут быть защищены от расовой дискриминации”, в том числе в области занятости. *Concluding observations of the CERD: Latvia, 12/04/2001*, CERD/C/304/Add.79, para. 13.

⁷⁸ A. Aasland, *Ethnicity and Poverty in Latvia*, Riga, 2000. Согласно данным опроса, среди населения рабочего возраста, 14 процентов этнических русских, 12 процентов других меньшинств и 7 процентов этнических латышей были безработными.

⁷⁹ Балтийский институт социальных наук, Управление натурализации Латвии, *Seļā, uz pilsonisku sabiedrību, Latvijas iedzīvotāju aptauja 2000. gada novembrī* (На пути к гражданскому обществу, Опрос жителей Латвии в ноябре 2000 года) Рига, 2001 год, стр. 99.

⁸⁰ См., например, J. Inno, “Eestlaste ostujoud kasvab kiiremini kui muulastel” (“Покупательная способность эстонцев растет быстрее, чем неэстонцев”), EMOR, 1999.

от управленческого и учительского состава частных школ знания эстонского “на среднем уровне”, что обосновывается их обязанностью “гарантировать безопасность учеников и студентов”. Все лица, напрямую контактирующие с клиентами по поводу товаров и услуг, обязаны знать эстонский на “низшую” категорию.⁸¹

3. *Здравоохранение и другие формы социальной защиты*

В некоторых странах-кандидатах, в том числе в Болгарии, Венгрии, Литве, Словении, существуют конституционные или законодательные нормы, запрещающие дискриминацию в доступе к здравоохранению. Однако осуществление этого запрета практически не происходит. Временное Постановление, принятое Румынией в 2000 году, запрещает и предусматривает санкции за дискриминацию в доступе к здравоохранению.⁸² Эти нормы пока не применялись. Во всем регионе цыгане испытывают серьезные проблемы со здоровьем, вызванные крайне плохими условиями жизни. Эти проблемы усугубляются массовым исключением цыган из государственной системы здравоохранения и социальных служб. Во многих странах у цыган, по сравнению с остальным населением, ниже продолжительность жизни и выше уровень детской смертности, они сравнительно чаще страдают сердечными и астматическими заболеваниями, а также туберкулезом.⁸³

Многие цыгане не имеют реального доступа к здравоохранению из-за физической изоляции цыганских общин, отсутствия транспорта, низкого уровня образования, отсутствия денег для оплаты медицинских расходов.⁸⁴ В Болгарии и Румынии долговременная безработица исключает для многих цыган возможность страхования здоровья.⁸⁵ Отсутствие необходимых документов и гражданства или постоянного места жительства лишает цыган возможности пользоваться государственной системой здравоохранения. В округе Хунедоара в Румынии, по некоторым оценкам около 25 процентов цыган не соответствуют требованию о постоянном проживании.⁸⁶ В результате этих трудностей

⁸¹ *Riigi Teataja* I 2001, 48, 269. *Riigi Teataja* – официальный государственный журнал Эстонии.

⁸² Постановление 137/2000, статья 11.

⁸³ Наличие этих проблем признается в государственных программах всех стран региона, в том числе в Болгарии, Чехии, Венгрии, Литве, Польше и Словакии.

⁸⁴ I. Zoon, *On the Margins: Roma and Public Services in Romania, Bulgaria, and Macedonia*, Open Society Institute, New York, 2001.

⁸⁵ Zoon, pp. 80–99.

⁸⁶ Zoon, p. 34.

медицинская помощь для многих является редкостью и многие дети не вакцинированы против болезней. В учреждениях здравоохранения, расположенных в местах проживания цыган, зачастую не хватает персонала и оборудования. Некоторые политические лидеры убеждали в необходимости принятия расово-нейтральных ограничений, например уменьшении детских пособий для больших семей, что на практике означало бы дальнейшее ухудшение доступа к здравоохранению для цыган.⁸⁷ Не имея доступа к медицинским услугам, одна цыганская община в Словении – единственная, имеющая свое политическое представительство – вскоре начнет первую в своем роде медицинскую проверку, охватывающую всю общину.⁸⁸

Многие цыгане также сообщают об открыто враждебном отношении работников здравоохранения, а также об отказах в оказании помощи.⁸⁹ Одна больница города Кошице в Словакии проводит еженедельный “цыганский день” – единственный приемный день для цыган.⁹⁰ В цыганском поселке Факультета, в Болгарии, цыганки-пациентки родильного отделения изолированы ото всех остальных, потому что в них видят “угрозу”.⁹¹ До вмешательства высшего руководства в августе 2000 года, больница города Яссы в Румынии, следуя распоряжению местного управления здравоохранения, в течение 11 месяцев не принимала пациентов-цыган.⁹² По сведениям цыган,⁹³ ищущих убежища, а также по сведениям медперсонала в Финляндии,⁹⁴ цыганские женщины в Восточной Словакии подвергались насильственной стерилизации.

⁸⁷ Например, на пресс-конференции словацкой политической партии “Смер” в июне 2000 года, популярный лидер партии Роберт Фицо убеждал в необходимости уменьшить пособия для больших семей в качестве шага к решению “цыганской проблемы”. См. P. Vermeesch, “Vying for Position”, *Central European Review*, vol. 2. № 41, 27 November 2000.

⁸⁸ Информация получена от советника по делам цыган самоуправления Мурска Собота, 6 февраля 2001 года.

⁸⁹ Zs. Zadori, L. Puporka, *A magyarországi romák egészségi állapotja (Состояние здоровья цыган в Венгрии)*, Roma Press Center, Budapest, 1999; L. Nesvadbova, A. Kroupa, J. Rutsch, S. Sojka, I. Vajnarova, *Zdravotni stav romske populace v CR, Pilotni studie*, 1998, IGA MZ CR 3621/ 3.

⁹⁰ I. Zoon, *Roma Access to Public Services in Slovakia*, Open Society Institute, New York, 2001, [Вскоре будет опубликовано].

⁹¹ Romani Baht Foundation, *1999 Annual Report*, p. 39.

⁹² European Roma Rights Center, *State of Impunity: Human Rights Abuse of Roma in Romania*, 2001 (Вскоре будет опубликовано), p. 63. (Далее в тексте – ERRC 2001).

⁹³ OPRE Roma, “Roma and foreigners testify about racism and xenophobia in Slovakia”, 9 March 2000, press release.

⁹⁴ I. Zoon, *Roma Access to Public Services in Slovakia*, Open Society Institute, New York, 2001, [Вскоре будет опубликовано].

В некоторых странах цыгане испытывают трудности в доступе к социальным пособиям. В Венгрии Омбудсмен зарегистрировал множество жалоб от цыган по поводу неправомерного отказа в пособиях.⁹⁵ Получатели социальных пособий в одном городе, а большинство из них – цыгане, должны были заниматься “добровольным социальным трудом” для получения временной социальной помощи.⁹⁶ В конце 2000 и начале 2001 года несколько тысяч цыган требовали выплаты невыплаченных за последние месяцы 2000 года пособий по безработице и социальных пособий. В итоге, выплата была осуществлена только частично. В июне 2000 года в городе Липник над Бечвой на северо-востоке Чехии, где из 200 проживающих в городе цыган 90 процентов – безработные, часть социального пособия распределялась в виде продуктовых карточек, годных в некоторых магазинах.⁹⁷

С некоторыми исключениями доступ к здравоохранению и другим социальным услугам формально одинаков для граждан и неграждан Латвии и Эстонии.⁹⁸ Однако в Эстонии лица, не сумевшие легализовать свой статус (так называемые “нелегалы”), не имеют доступа к государственной системе здравоохранения, поскольку Фонд медицинского страхования Эстонии (учреждение, занимающееся управлением государственного здравоохранения) доступен только гражданам и иностранцам с видом на жительство.⁹⁹ По данным одного исследования, по причине более низких доходов, этнические русские в два раза чаще, чем эстонцы вынуждены отказываться от некоторых услуг, таких как лечение зубов и ночевка в больнице.¹⁰⁰

⁹⁵ См. *Report on the Activity of the Minorities Ombudsman for 1999*, Office of the Minorities Ombudsman, Budapest, 2000.

⁹⁶ НЕКІ, *White Booklet 1998*, p. 40.

⁹⁷ “V Lipniku Romum predepisuji, kde mají kupovat potraviny” (“Цыганам в Липнике говорят, где покупать питание”), *Romano Hangos*, Year 2, No. 9, 22 June 2000, p. 2. Данная практика была прекращена после визита советника министра социальных дел.

⁹⁸ В обеих странах неграждане, проработавшие некоторое время за пределами Латвии/Эстонии, получают меньшие пенсии, чем граждане. В Эстонии определенные виды государственной помощи могут быть доступны негражданам только в том случае, если они обладают постоянным видом на жительство.

⁹⁹ Точное число “нелегалов” неизвестно; по различным оценкам в Эстонии проживает от 30 до 80 тысяч таких людей. В 2000 году 157 нелегальных жителей обратились в Центр информации по правам человека Эстонии, большая часть из них – этнические русские. Данные по Латвии отсутствуют.

¹⁰⁰ *Living Condition Study in Estonia 1999*. Baseline report. Norbalt II. Заказан Министерством социальных дел Эстонии, проведен Статистическим управлением Эстонии, Тартуским университетом и Институтом прикладных социальных исследований Fafo (Норвегия), Тарту, 2000.

4. Жилье и другие общественные товары и услуги

Жилье

Законодательство, запрещающее дискриминацию в распределении жилья, практически отсутствует в странах-кандидатах. Временное румынское Постановление запрещает “отказ в продаже или аренде участка земли или здания для проживания”, мотивированный расовым происхождением.¹⁰¹ Стоит отметить, что эта норма, до сих пор не применявшаяся, не относится к социальному жилью.

Хотя некоторые цыгане проживают в смешанных поселениях, вместе с представителями большинства, значительное число цыган живет в изолированных общинах, в трудных условиях. Многие цыгане загнаны в переполненные, полуразрушенные и временные жилища, без разрешения или регистрации, и лишены доступа к таким основным услугам как водопровод, электричество, канализация, дороги и уличное освещение.

Целые общины в Литве (вильнюсский “лагерь Киртимай”)¹⁰² и Словении (поселение “Керинов Грм”)¹⁰³ проживают в нелегальных зданиях. Каждый третий цыган Словакии проживает в сельских поселениях, расположенных на окраинах или вне городов и деревень.¹⁰⁴ Жилье многих словацких цыган, охарактеризованное правительством как “простые убежища, построенные в основном из дерева, глины и металлических листов”,¹⁰⁵ было построено без разрешения и зачастую вдалеке от инфраструктуры.¹⁰⁶ Около 70 процентов домов цыган в

¹⁰¹ Постановление 137/2000 (статья 12).

¹⁰² Например, “в лагере Верхний Киртимай [в Вильнюсе, Литва], 304 человека, принадлежащих к цыганскому меньшинству, проживают в 60 незарегистрированных домах; 111 человек проживают в 20 незарегистрированных домах в лагере Нижний Киртимай; и 56 человек проживают в 7 незарегистрированных домах в лагере Родунская дорога. Ни один из этих домов не имеет домовой книги или других необходимых документов.” Отчет третьего комиссариата полиции города Вильнюса, сентябрь 2000 года. Считается, что нет необходимости в выдаче ордера на проведение обыска в таком незаконном здании. В одном только 2000 году было проведено 8 таких обысков.

¹⁰³ 27 цыганских семей, то есть около 180 человек, проживают в Керинов Грм без воды и электричества. Информация получена от жителей Керинов Грм и самоуправления Крско. 2 февраля 2001 года.

¹⁰⁴ 67 поселений располагаются вне и 175 поселений – на рубеже или на близком расстоянии от муниципалитетов. Slovak Strategy 1999, Explanatory Report, Housing, p. 19.

¹⁰⁵ Slovak Strategy 1999, p. 19.

¹⁰⁶ J.Bucek, “Land, ownership and living environment of Roma minority in Slovakia”, *Local Government and Public Service Reform Initiative*, Open Society Institute, p. 10.

Болгарии построено “нелегально”, т.е. вне административных границ либо без необходимых разрешений.¹⁰⁷ Цыганское поселение Пата Рат в Румынии построено на мусорной свалке около города Клуж-Напока; в августе 2000 года трое детей умерли и несколько взрослых были госпитализированы после того, как выпили местной зараженной воды.¹⁰⁸

Из нескольких стран пришли сообщения о политике, способствующей и осуществляющей сегрегацию при помощи переселения или выселения цыган из районов, где проживают представители большинства, или центральных районов городов. В частности, таким действиям подвергаются цыгане, поселившиеся незаконно, либо просрочившие оплату арендной платы, что иногда является косвенно-дискриминационным результатом повышения квартплаты в муниципальных квартирах. Незаконное разрушение домов шести цыганских семей в 1997 году в поселении Замоль в Венгрии¹⁰⁹ сопровождалось неоднократными угрозами и оскорблениями, и привело в конечном итоге к их отъезду из страны в поисках убежища. Выселения – растущая проблема для венгерских цыган, которая еще более обострилась после принятия направленных против скваттеров законодательных поправок, позволяющих выдворять жителей вопреки незавершенным разбирательствам.¹¹⁰

Существует множество примеров осуществления сегрегации. В 2000 году в городе Гросупле в Словении две отдельные группы цыган против их воли были перемещены из своих поселений в два ряда тесных контейнеров по обеим сторонам гниющего канала, с минимальными удобствами.¹¹¹ В Болгарии, в основном цыганские кварталы в Пловдиве (“Шекер махала”), Казанлыке и Кустендиле окружены двухметровыми стенами, построенными местными самоуправлениями на государственные деньги.¹¹² В 1997 году два города в округе

¹⁰⁷ Информация получена от Болгарского Хельсинского Комитета районных и городских властей Сливена, Стара Загоры, Шумена, Благоевграда, Курджали и Ловеча from the district government and municipal government offices of Sliven, Stara Zagora, Shumen, Blagoevgrad, Kurdzhali and Lovech в октябре и ноябре 2000 года.

¹⁰⁸ Информация получена от министра Департамента по национальным меньшинствам, Бухарест, сентябрь 2000 года.

¹⁰⁹ Ombudsman 1998, pp. 74–77.

¹¹⁰ См. L. Bihary, “Szocialis biztonsagi orok” (“Социальные охранники”), *Fundamentum* 2000/3, p. 59.

¹¹¹ Статьи в ежедневной люблянской газете *Dnevnik*, с июля 1998 по ноябрь 2000 года; информация от жителей Гросупле, 7 февраля 2001 года.

¹¹² Информация получена от Болгарского Хельсинского Комитета.

Медзилаборц в Словакии запретили селиться цыганам. Запрет был отменен только после того, как несколько цыган обратились по этому поводу в Европейский Суд по правам человека и КЛРД ООН.¹¹³ Два года спустя, местные власти города Усти-над-Лабем в Чехии построили стену для изоляции цыган от их соседей не цыган. Стена была разрушена в результате интенсивных международных протестов, в том числе со стороны представителей ЕС.¹¹⁴ Систематическое перемещение жителей центра города Кошице (в Словакии) в поселение Луник IX на окраине фактически создало гетто, существующее по сей день.¹¹⁵

Государственные учреждения зачастую усугубляют тенденцию к сегрегации тем, что выдвигают ограничительные критерии для претендентов на социальную жилищную помощь и муниципальное жилье либо уступают давлению местных жителей, сопротивляющихся поселению цыган в их районах.¹¹⁶ Попытки словенского самоуправления Крско по переселению цыган из незаконного поселения Керинов Грм в другое место были прекращены после того, как жители предусмотренного места поселения обратились к премьер-министру с письмом, в котором обещали силой сопротивляться такому переселению.¹¹⁷

Другие общественные товары и услуги

В большей части стран-кандидатов пока не приняты законы, обеспечивающие право на доступ к общественным товарам и услугам без дискриминации. Временное румынское законодательство является исключением.¹¹⁸ Во всем регионе

¹¹³ ERRC, "Lawsuit Filed by Czech Counsel and ERRC Against Usti Wall", 12 November 1999, <http://errc.org/publications/letters/99/cz_oct_29_99.shtml> (страница была посещена 14 июня 2001 года); ERRC, "Czech authorities build ghetto wall, tear it down again", *Roma Rights*, No. 4 1999, <http://errc.org/tr_nr4_1999/snap02.shtml> (была посещена 14 июня 2001 года).

¹¹⁴ ERRC, *United Nations CERD Finds Slovak Anti-Romani Municipal Ordinances Violate International Law*, September 27, 2000, <http://errc.org/publications/letters/2000/slovak_sept_27_2000.shtml> (страница была посещена 14 июня 2001 года).

¹¹⁵ OSCE HCNM, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE area*, March 2000, pp. 103-104. Представители властей заявили, что "общая концепция основывается на предположении, что распределение цыган по всему Кошице в течение последних десятилетий является неестественным, что они должны жить вместе".

¹¹⁶ Такие инциденты были зарегистрированы в Болгарии, Чехии, Венгрии, Польше, Румынии, Словакии и Словении.

¹¹⁷ Информация получена от Т.А., управляющего отделения Общественного фонда культурных мероприятий Словении в городе Крско, 2 февраля 2001 года.

¹¹⁸ Постановление 137/2000, статья 13 запрещает дискриминацию в пользовании "отелями, театрами, библиотеками, магазинами, ресторанами, барами, дискотеками или другими услугами, как общественными, так и частными, а также общественным транспортом (самолетами, кораблями, поездами, метро, автобусами, троллейбусами, трамваями, такси либо любым другим видом транспорта)."

наблюдатели регистрируют рутинную дискриминацию цыган в общественных заведениях, например в барах и ресторанах. Представители государства зачастую демонстрируют безразличие или соучастие в такой практике.

С 1999 года и по сей день цыганам запрещен вход во все общественные заведения в городе Мечка (Болгария). Сообщается, что мэр города неоднократно призывал к изгнанию цыган.¹¹⁹ В начале октября 1999 года местные власти польского города Петрков Трыбунальски осудили вывеску, однозначно запрещающую входить “ромынам” – то есть цыганам. Однако осуждение было вызвано не расизмом вывески, а тем, что она может дать нехорошую репутацию городу. В пресс-релизе местных властей отмечалось, что “было бы проще поместить небольшое сообщение рядом с отелем”.¹²⁰

В сентябре 2000 года трое цыган – в том числе высокопоставленный работник ОБСЕ по вопросам цыган – были насильно выдворены из кафе после того, как им было отказано в обслуживании и приказано покинуть помещение. Официальное расследование было прекращено без каких-либо результатов.¹²¹

15 октября 1998 года в Чехии единственному цыгану-депутату парламента этой страны было отказано во входе в клуб в Брно. В ноябре полиция решила не возбуждать уголовное дело и заявление, поданное доверенным лицом жертвы, было отвергнуто 12 января 1999 года.¹²² В отсутствие конкретного анти-дискриминационного законодательства, венгерские суды уже по крайней мере дважды использовали широкую норму гражданского кодекса для возмещения ущерба цыганам-жертвам расово-мотивированного отказа в общественных заведениях.¹²³

¹¹⁹ R.Russinov, S. Danova, “When the state is on ‘city leave’”, *Obektiv*, January-April, 2000.

¹²⁰ *Przypadki dyskryminacji i rasistowskiej przemocy wobec Romow w Polsce: Raport Stowarzyszenia “Nigdy Więcej” (Случаи дискриминации и расистского насилия против цыган в Польше: Доклад Ассоциации “Никогда не повторится”)*, 21 марта 2000 года, стр. 3.

¹²¹ ERRC, “Racial discrimination and attacks on Roma in Poland”, *Roma Rights*, No.1 2001. См. <http://errc.org/tr_nr1_2001/snap11.shtml> (страница была посещена 14 июня 2001 года).

¹²² ERRC, “Czech Romani MP barred from entering a disco”, *Roma Rights*, Autumn, 1998, p. 9. См. <http://errc.org/tr_aut1998/snapshots_november.shtml> (страница была посещена 14 июня 2001 года).

¹²³ В 1997 году венгерский суд впервые постановил, что отказ владельца бара обслуживать цыган является нарушением закона. Суд решил, что владелец должен возместить ущерб, а также оплатить публикацию письменного извинения в наиболее популярной ежедневной газете страны. См. NEKI, White Booklet 1999, at <<http://www.neki.hu/ff/wb1999.doc>> (страница была посещена 10 августа 2001 года). 29 ноября 2000 года суд Кишварды постановил, что клуб в Домбраде нарушал закон, отказываясь впустить цыган на дискотеку. Суд назначил штраф в 200 тысяч венгерских форинтов (около 750 евро). ERRC, *Roma Rights*, No. 1 (2001), p. 18.

5. Уголовное правосудие

Хотя Европейский Союз пока не принял свои собственные стандарты в этой области,¹²⁴ дискриминация в осуществлении правосудия явно запрещена несколькими международными и европейскими нормами.¹²⁵ Как общественные организации, так и государственные учреждения регистрируют дискриминационное обхождение с цыганами в системе уголовного правосудия практически во всех восьми странах. Расистские предубеждения, распространенные в обществе, присутствуют и в правоохранительных органах.¹²⁶ Заявления, прозвучавшие в некоторых странах, говорят о том, что цыгане, подозреваемые в совершении преступления, намного чаще, чем представители большинства населения, оказываются арестованы, задержаны, обвинены, и, если признаны виновными, то жестко наказаны. Например, данные венгерской прокуратуры показывают, что жалобы на превышение полицией своих полномочий во время расследования, в четыре раза чаще поступают от подозреваемых-цыган, чем от остальных.¹²⁷ Европейская Комиссия против расизма и нетерпимости отметила

¹²⁴ Директива расового равноправия не имеет прямого применения к правоохранительной системе, хотя были предложения рассматривать услуги полиции, прокуратуры и судов в качестве “товаров и услуг” согласно статье 3.

¹²⁵ См., например, МКЛРД, статья 5(а) (запрет расовой дискриминации в осуществлении “права на равное обращение в суды и все другие правоохранительные органы”); МПГПП, статьи 2, 14 (запрет дискриминации по любому признаку при охране права); ЕКПЧ, статьи 6, 14 (запрет дискриминации по любому признаку при охране права); РКНМ, статья 4(1) (гарантия “лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, равноправия перед законом и равной защиты законом”).

¹²⁶ Исследование, проведенное в 1997–1998 годах среди 1530 венгерских работников полиции показало, что 54 процента согласились с заявлением, что преступность – часть цыганской идентичности; 50 процентов согласились с заявлением, что высокий уровень преступности среди цыган связан с генетической предрасположенностью; 64 процента считали, что кровосмешение является характерной особенностью цыган; 88 процентов считали, что цыгане не уважают частную собственность, и 74 процентов верили, что население ожидает от полиции жесткости в отношениях с цыганами. Gy. Cseréi, A. Orkeny, M. Szekelyi, “Szertelen módszerek” (“Необоснованные методы”), *Szovegyijtemeny a kisebbségi ügyek rendorsegi kezelesenek tanulmanyozasabol*, (“Сборник для исследования действий полиции в отношении меньшинств”) Будапешт, 1997, COLPI, стр. 130–173.

¹²⁷ 80 процентов всех задержанных цыган и 20 процентов всех остальных задержанных подают такие жалобы. См. *2000 Regular Report*. Совет Европы также выразил “озабоченность тем, что в правоохранительных органах существуют серьезные проблемы дискриминации членов цыганского меньшинства и неграждан. По достоверным сведениям, цыгане дольше и чаще содержатся в предварительном заключении, чем не цыгане, хотя запрет на регистрацию этнического происхождения подозреваемых затрудняет оценку размеров такой дискриминации”. Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance, “Second Report on Hungary”, CRI(2000)5, 21 March 2000, para. 14, cited in ERRC Statement to UN CERD), No. 51. См. также United Nations Committee against Torture, *Concluding Observations: Hungary*, November 1998, выражающий “озабоченность тем, что непропорционально большое число задержанных и заключенных составляют цыгане”, процитировано в “ERRC Statement to UN CERD”, стр. 13–14.

“существование свидетельств дискриминационного отношения к представителям меньшинств, особенно к цыганам, со стороны некоторых работников чешских национальных и местных правоохранительных органов”.¹²⁸ По данным одного исследования, осужденные цыгане в Чехии в среднем получают на 12 месяцев больше срока осуждения, чем другие осужденные того же возраста и происхождения за похожие преступления.¹²⁹ Для проверки этой пугающей тенденции необходим более систематический мониторинг расовых предубеждений в правоохранительной системе.

Б. Защита от расово-мотивированного насилия

Расово-мотивированное насилие – это нарушение права на уважение физической неприкосновенности, в том числе, в некоторых обстоятельствах, права на личную безопасность и права на жизнь.¹³⁰ Обязанность правительства включает в себя защиту от насилия со стороны государственных и частных лиц и организаций.¹³¹ РКНМ обязывает страны-участницы “принять необходимые меры для защиты тех лиц, которые могут стать предметом угроз или действий дискриминации, враждебности или насилия в результате их этнической, культурной, языковой, или религиозной идентичности”.¹³²

¹²⁸ Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance, *Second Report on the Czech Republic*, para. 16, cited in “ERRC Statement to UN CERD”, No. 47.

¹²⁹ Предварительные результаты проекта “Первый шаг” Чешского гражданского общества толерантности, процитировано в В. Bukovska, “Romani men in black suits: racism in the criminal justice system in the Czech Republic, in ERRC, *Roma Rights*, No. 1 2001. См. <http://errc.org/tr_nr1_2001/noteb4.shtml> (страница была посещена 18 июня 2001 года).

¹³⁰ См., например, Всеобщую декларацию прав человека (1948), статья 3 (“каждый человек имеет право на жизнь, свободу и личную безопасность”); МПППП, статья 6(1) (право на жизнь), статья 7 (запрет “пыткок или ... жестокого, бесчеловечного или унижающего обхождения или наказания”), статья 9(1) (право на личную безопасность); ЕКНЧ, статьи 2 (право на жизнь), 3 (запрет “пыткок или ... жестокого, бесчеловечного или унижающего обхождения или наказания”).

¹³¹ См. МКЛРД, статья 5(b) (запрет дискриминации в реализации “права на личную безопасность и государственную защиту от насилия или телесных повреждений, нанесенных правительственными чиновниками, или какой-либо группой лиц или учреждением”). Европейский Суд по правам человека постановил, что государства имеют “в некоторых, четко определенных условиях, позитивное обязательство ... предпринимать превентивные меры для защиты индивида, чья жизнь находится под угрозой уголовной деятельности другого индивида”. *Osman v. United Kingdom*, 29 EHRR 245 (1998), para. 115. См. также *A. v. United Kingdom*, 27 EHRR 611 (1998) (признание позитивного обязательства государства предпринимать меры для того, чтобы обезопасить индивидов от пыток, бесчеловечного или унижающего обхождения или наказания, в том числе со стороны частных лиц); *HLR v. France*, 26 EHRR 29 (1997) (то же самое); *X & Y v. Netherlands*, 8 EHRR 235 (1985) (признание позитивного обязательства обеспечить и осуществить уголовные наказания за изнасилование).

¹³² РКНМ, статья 6(2).

Нормы, предусматривающие наказание за расово-мотивированные преступления и/или рассматривающие расистские мотивы в качестве отягчающего обстоятельства, во многих странах – в том числе в Чехии, Венгрии, Польше и Словакии – страдают от неточностей, незавершенностей и/или редкого применения. Болгарский уголовный кодекс запрещает расово-мотивированное насилие против лиц или порчу имущества, но предусматривает меньшие наказания, чем за обычные преступления без расовой мотивации, ликвидируя, таким образом, заинтересованность в наказании расово-мотивированных преступлений.¹³³ Румынский кодекс наказаний не признает или предполагает повышенные наказания за действия, мотивированные расовой враждой.

Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств рекомендовал в апреле 2000 года странам “... принять законодательство, обязывающее рассматривать расистские мотивы в качестве отягчающего обстоятельства”.¹³⁴

Хотя правительственная статистика не дает ясного или связного представления о насилии в отношении цыган,¹³⁵ существующие доступные данные позволяют предположить, что цыгане являются наиболее частой жертвой.¹³⁶ В течение последних трех лет о случаях смерти цыган от насилия сообщалось в Болгарии,

¹³³ Статья 162(2) Кодекса наказаний: “лицо, прибегающее к насилию против другого или разрушению его собственности из-за его национальности, расы и религии или из-за его политических убеждений должно быть наказано лишением свободы до трех лет и общественным осуждением”. Другие нормы кодекса наказаний предусматривают наказание до 15 лет заключения за тяжелые телесные повреждения и до 10 лет за средние телесные повреждения.

¹³⁴ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, 2000, p. 55.

¹³⁵ Например, статистика, собранная чешскими Министерством внутренних дел и Министерством юстиции по расово-мотивированному насилию располагается под более общим наименованием “экстремизм” и не определяет этническую принадлежность жертв. Ministry of the Interior, *Report on the situation of public order, inner security on the territory of the Czech Republic in 1998* (1999).

¹³⁶ Высокий уровень насилия против цыган был зарегистрирован международными органами мониторинга в Болгарии, Чехии, Венгрии, Румынии и Словакии. См. “ERRC Statement to UN CERD”, August 2000, pp. 19–35 (описание примеров и подведение итогов доклада); European Commission, *2000 Regular Report: Hungary* (отмечается, что цыгане и иностранцы наиболее часто становятся жертвами полиции, превышающей свои полномочия); European Commission, *2000 Regular Report: Bulgaria* (“насилие против цыган выше, чем против других болгар”); UN Committee against Torture, *Concluding Observations: Slovakia* (11 May 2001), para. 6(c), *infra*; UN Committee against Torture, *Concluding Observations: Czech Republic*, 14 May 2001, para. 8(b), *infra*. В своем последнем докладе по Венгрии Комитет ООН против пыток отметил “множество утверждений о превышении полицейскими своих полномочий”, в том числе избивание дубинками, удары, пинки, пощечины, и словесные оскорбления, а кроме того: “Иностранцы, подростки и цыгане, кажется, находятся под особой угрозой таких нарушений”. Council of Europe, Committee for the Prevention of Torture, *Report on Hungary* (29 March, 2001), para. 14.

Чехии и Словакии. Некоторые наблюдатели считают, что специальные “программы предотвращения преступности” – иногда нацеленные на цыганские общины – преуспели в борьбе с преступностью ничуть не больше, чем в государственном преследовании и насилии против цыган. Рейды по “предотвращению” и/или “наказанию” целых цыганских общин были зарегистрированы в 2000 году в Литве и Румынии, и неоднократно в Болгарии после 1992 года.¹³⁷

Вопреки часто происходящему насилию против цыган, расследования по таким случаям крайне редки, а наказания еще реже, особенно если нарушители – работники полиции.¹³⁸ Жалобы цыган о насилии зачастую игнорируются.

По меньшей мере дважды за прошедшие несколько лет, суды в Чехии и Словакии пытались избежать применения норм, карающих за расово-мотивированное насилие, в случаях насилия, которое несомненно было мотивировано ненавистью против цыган. Аргументы сводились к благовидным рассуждениям о том, что цыгане не представляют собой отдельной от чехов или словаков “расы”.¹³⁹ Хотя благодаря международным протестам оба решения были исправлены после подачи апелляций, интерпретация норм, карающих за расово-мотивированное насилие, продолжает оставаться проблематичным. В Польше полиция “неоднократно отрицала, что эти инциденты [зарегистрированные общественными организациями] происходят по расовым причинам, и почти

¹³⁷ *Report of the Third Vilnius Police Commissariat*, 18 September 2000; Romani Criss, Roma Centre for Social Intervention and Studies, *Documenting Reports January–March 2001*, pp. 5–6; Bulgarian Helsinki Committee, *Annual Reports on Human Rights in Bulgaria for 1992–1999*.

¹³⁸ Например, в своем последнем докладе по Словакии, Комитет ООН против пыток выразил “озабоченность” “утверждениями об участии полиции в атаках на цыган и других людей, а также утверждениями о бездействии полиции и правоохранительных органов, неспособных предоставить необходимую защиту от расово-мотивированных атак со стороны ‘бритоголовых’ или других экстремистских групп”. Комитет далее выразил озабоченность “неспособностью властей проводить быстрое, беспристрастное и тщательное расследование” таких утверждений или выдвинуть обвинение и наказать ответственных. UN Committee against Torture, *Concluding Observations: Slovakia* (11 May 2001), para. 6(c), para. 6(d). В своем последнем докладе, Human Rights Watch отметил, что в Болгарии, полиция и частные лица “безнаказанно” подвергают насилию цыган; в Чехии, “возрастающее насилие против цыганского меньшинства демонстрирует тревожащую неспособность полиции и правоохранительных органов расследовать и наказывать за такие преступления”; в Румынии “продолжается практика обвинения и наказания жертв преступлений, особенно цыган”; и в Словакии “насилие бритоголовых (расистской молодежи), зверство полиции и слабость в осуществлении законов угрожают цыганскому меньшинству Словакии”. Human Rights Watch, *World Report 2001*, <<http://www.hrw.org/wr2k1/europe/index.html>> (страница была посещена 13 августа 2001 года).

¹³⁹ См., например, “ERRC Statement to UN CERD”, pp. 19–20, n. 36 (описание принятого в 1999 году решения суда района Банска-Быстрица в Словакии и принятого в 1996 году решения суда района Градец-Карлове в Чехии).

все судебные дела прекращаются за недостатком улик”.¹⁴⁰ В Словакии “Прокуратура, суды и полиция не желают соглашаться с тем, что физические нападения на цыган со стороны экстремистских групп являются, очевидно, расово-мотивированными”.¹⁴¹ После рейда полиции в июле 1998 году на цыганский район в местечке Мечка (Болгария), в ходе которого многие цыгане были подвергнуты угрозе насилия, окружной прокурор Плевны отклонил просьбу в возбуждении уголовного дела в связи с нарушением нормы болгарского законодательства о расово-мотивированном насилии, утверждая, что эта норма распространяется только на “расовую”, но не “этническую” вражду.

Европейский Суд по правам человека уже дважды принимал решения против правительства Болгарии из-за неспособности правительства Болгарии должным образом расследовать жалобы о зверствах полиции в отношении цыган.¹⁴² Несколько других жалоб о превышении полицейскими своих служебных полномочий и об отсутствии адекватных национальных средств защиты прав ожидают решения Европейского Суда.

Сообщения о насилии против цыган в Чехии поступали в течение многих лет, и в мае этого года Комитет ООН против пыток выразил свою “озабоченность” “сообщениями об унижающем человеческое достоинство действиях полиции в отношении меньшинств, сообщениями о продолжающихся нападениях на цыган и утверждениях о неспособности полиции и судебных учреждений предоставить необходимую защиту, расследовать и наказать за такие преступления, а также снисходительным обхождением с нарушителями”.¹⁴³ В том же месяце цыгану, пришедшему в отделение венгерской полиции для подачи жалобы по поводу стрельбы, произошедшей, по его словам, 5 мая 2001 года, было отказано в регистрации жалобы, он сам подвергся оскорблениям и угрозам физического наказания.¹⁴⁴

В декабре прошлого года неонацистская группа разбила окна и разрисовала расистскими надписями стены домов цыган в польском городе Брзег. Местный начальник полиции заявил, что нападение – фальшивое, и предположил, что

¹⁴⁰ Information from the Centre of Roma Culture, Poland, 2000.

¹⁴¹ Good Romani Fairy Kesaj Foundation Kosice, “Human Rights” in *White Book 2000*, p. 8.

¹⁴² Velikova v. Bulgaria, Application No. 41488/98, 18 May 2000; Assenov and Others v. Bulgaria, Application No. 24760/94, 28 October 1998.

¹⁴³ UN Committee against Torture, *Concluding Observations: Czech Republic*, 14 May 2001, para. 8(b).

¹⁴⁴ ERRC, Press Release, “ERRC Letter to Director of Hungarian Police”, 23 May 2001.

цыгане сами разрисовали стены, чтобы попросить убежища в Западной Европе.¹⁴⁵ А в марте 2001 года цыганка из Кошице (Словакия) пожаловалась на то, что она и ее десятилетняя дочь подверглись нападению 15 бритоголовых, которые избili их, облили бензином и пытались поджечь, выкрикивая: “подыхай, цыганская сука”. Хотя женщине пришлось обратиться в больницу для лечения многочисленных ран на лице и спине, начальник окружной полиции публично усомнился в случившемся. “По-моему, она все это придумала” – заявил он в газетном интервью. “Я не знаю, зачем ей это понадобилось, но вероятно, цыгане подготавливают почву для того, чтобы покинуть [страну]”.¹⁴⁶

При наличии необходимой политической воли власти могут успешно наказывать нападения на цыган. В марте этого года, во многом благодаря массовому международному давлению, на семь лет тюремного заключения был осужден словацкий солдат и бритоголовый за убийство 49-летней цыганки, матери восьмерых детей. Громилы ворвались в ее дом с криками “мы убьем вас, черномазые!” и бейсбольной битой забили жертву до смерти.¹⁴⁷ Случаи осуждения, однако, скорее являются исключением, нежели правилом, и происходят в основном благодаря интенсивному международному вниманию и политическим интересам высшего уровня.

Многие работники правоохранительных органов, прокуроры, судьи и другие работники государственных учреждений просто не осознают своих обязанностей по защите от дискриминации и наказанию за подобные преступления. Правительства должны приложить все усилия для преодоления столь широко распространенного незнания. В то же время, многие цыгане не обращаются в суд из-за боязни мести, незнания своих прав, отсутствия необходимых идентификационных документов, либо отсутствия должного доступа к правовой помощи. В странах-кандидатах не предусмотрена бесплатная юридическая консультация по гражданским делам, а качество бесплатной консультации по уголовным делам довольно низкое, причем и она не всегда доступна. Это в первую очередь сказывается на бедных слоях населения, а среди них очень много цыган.

¹⁴⁵ ERRC, “Racial discrimination and attacks on Roma in Poland”, *Roma Rights*, No. 1 2001. См. <http://errc.org/tr_nr1_2001/snap11.shtml> (страница была посещена 14 июня 2001 года).

¹⁴⁶ M. Pisarova, original title “New gulf divides Roma and police” *Slovak Spectator*, 26 March – 1 April 2001, Volume 7, Number 12.

¹⁴⁷ ERRC, “Romani woman in Slovakia dies after beating” *Roma Rights*, No. 3, 2000.

В. Защита прав меньшинств

ЕС не имеет своих стандартов в области прав меньшинств. Тем не менее, общеевропейские стандарты защиты прав меньшинств могут быть обнаружены во многих европейских и международных документах, участниками которых является большая часть стран Европы.¹⁴⁸ Эти документы содержат общие нормы для развития конкретной политики в отдельных странах.¹⁴⁹ В данных докладах внимание будет уделено праву на выбор идентичности; праву на использование языков меньшинств как в частной, так и общественной сфере; праву на образование меньшинств; на доступ к средствам массовой информации; а также праву на эффективное участие в общественной жизни.

1. Идентичность

Принцип, по которому каждый человек сам принимает решение о своей принадлежности к меньшинству, был зафиксирован в нескольких международных документах.¹⁵⁰ Эти документы гарантируют, что решение человека

¹⁴⁸ Права меньшинств артикулированы во многих международных документах, например, в МПГПП, статья 27 (признание права меньшинств на культуру, религию и язык); Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (далее в тексте – Декларация ООН); Конвенция ЮНЕСКО против дискриминации в образовании, статья 5(1)с (признающая, с условием, “право членов национальных меньшинств осуществлять свою собственную деятельность в области образования”); РКНМ; ЕКПЧ, статья 14 (запрещающая дискриминацию, в том числе по признаку “национального или социального происхождения” или за “отождествление с национальным меньшинством”); Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (далее в тексте – ЕХРЯМ); и Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (Копенгагенский Документ). Список ратификаций находится в Приложении А.

¹⁴⁹ Например, от государств-участников РКНМ требуется применение норм Конвенции “при помощи национального законодательства и соответствующей правительственной политики”, однако им предоставляется некоторая степень “свободы выбора”, позволяющая им “принимать во внимание особые обстоятельства”. *Explanatory Report* Paras. 11, 13 <http://www.riga.lv/minelres/coe/FC_exr.htm> (страница была посещена 2 мая 2001 года).

¹⁵⁰ См., например, РКНМ, статья 3 (1); Копенгагенский Документ, para. 32; Декларация ООН, статья 3(2). См. также *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life* (далее, “*The Lund Recommendations*”), The Foundation on Inter-Ethnic Relations, June 1999, p. 19. UN Human Rights Committee, “The rights of minorities (Art. 27), 08/04/94, CCRP General comment 23. (General Comments)” (Fiftieth Session, 1994) para. 5.2: “Существование этнических, религиозных, или языковых меньшинств в государстве-участнике не зависит от решения этого государства, а должно быть определено объективными критериями”. См. также UN CERD, Recommendation VIII of 1990 (о праве меньшинств на самоидентификацию); Recommendation XXIV of 1999 (о применении единых критериев при определении государственного признания меньшинств).

принадлежать (или не принадлежать) к какой-либо группе меньшинств не должно повлечь за собой вреда. Большая часть стран-кандидатов, по крайней мере формально, признает право на свободу выбора этнической идентичности.

Однако некоторые страны-кандидаты установили ограничения на количество или характер групп меньшинств, официально признанных властями, либо получающих финансовую поддержку, либо другим образом ограничивают свободу самоидентификации. Словения признала право на статус меньшинства, определенного законодательством, только за итальянцами и венграми¹⁵¹ – факт, отмеченный с озабоченностью КЛРД.¹⁵² Хотя Болгария ратифицировала РКНМ, болгарская Конституция признает “граждан, чей родной язык не болгарский”, но не признает этнические или расовые группы как таковые, что затрудняет использование ряда прав, в том числе права на политическое представительство, цыганами и представителями других меньшинств.

Латвия продолжает советскую практику обязательной регистрации этнического происхождения в паспортах, что критиковалось в последнем докладе КЛРД ООН.¹⁵³ Для регистрации изменения этничности, индивид должен доказать, что один из его предков был желаемой этничности в пределах двух поколений.¹⁵⁴

Хотя РКНМ говорит о “всех лицах, проживающих на территории [государства]”,¹⁵⁵ Эстония и Словения – страны с большой долей населения без гражданства – приняли декларации, ограничивающие применение норм Конвенции

¹⁵¹ *Report submitted by Slovenia Pursuant to Article 25 Paragraph 1 of the FCNM*, Part I, para. 12, November 2000. Конституция, принятая в 1991 году, (статья 65) предусматривает, что права цыган должны быть определены отдельным документом, однако такой документ до сих пор не принят.

¹⁵² *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Slovenia*. 10 Aug. 2000. A/55/18, paras.237–251: “Комитет выражает озабоченность тем, что группы меньшинств, такие как хорваты, сербы, боснийцы и цыгане, не обладают таким же уровнем защиты государства-участника, как итальянское и венгерское меньшинство, рекомендует Словении, в соответствии со статьей 2 данной Конвенции, обеспечить, чтобы лица или группы лиц, принадлежащие к другим меньшинствам, не подвергались дискриминации”. Вероятно, эту практику нельзя будет продолжать после того, как в конце 2001 года будут выданы новые паспорта.

¹⁵³ “С озабоченностью отмечаем, что законодательство страны требует вписывать национальность человека в паспорт, что может подвергнуть представителей некоторых меньшинств дискриминации из-за их происхождения”. *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Latvia*, 19/08/99, A/54/18, para 399.

¹⁵⁴ Law on Change of Name, Surname, and Ethnicity Record, Art. 11(1), <http://www.riga.lv/minelres/NationalLegislation/Latvia/Latvia_EthnChange_excerpts_English.htm> (страница была посещена 2 мая 2001 года).

¹⁵⁵ РКНМ, статья 6(1).

только к гражданам. В Эстонии это фактически означает, что 22 процента населения – более половины русскоязычного меньшинства – не могут быть защищены этой Конвенцией.¹⁵⁶ Практика стран-членов ЕС не дает ясного примера действий в данной ситуации.¹⁵⁷

2. Язык

Хотя ЕС не имеет своих собственных правил в этой области, международные документы предусматривают, что государства должны способствовать использованию языков меньшинств в контактах между государственными чиновниками и лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам. Эти стандарты также подчеркивают право каждого человека, принадлежащего к национальному меньшинству “право свободно и беспрепятственно пользоваться языком своего меньшинства устно и письменно в частной жизни и в общественных местах”.¹⁵⁸ В некоторых условиях, РКНМ требует от государств “создавать условия, позволяющие использовать язык меньшинства в отношениях между этими лицами и административными властями”.¹⁵⁹ РКНМ также определяет право использовать языки меньшинств в “знаках, надписях и другой информации частного характера, видимой публике”¹⁶⁰ – что было интерпретировано в том смысле, что государство не может накладывать ограничения на выбор языка в органах управления и частных предприятиях.¹⁶¹ Международное

¹⁵⁶ Вопреки увещаниям Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств не ограничивать, при ратификации РКНМ, определение “меньшинства” только “этническими не-эстонцами, являющимися гражданами Эстонии”, Эстония приняла декларацию, ограничивающую применение ее норм в отношении “граждан заинтересованных в совместном сохранении своих культурных традиций, религии или языка”. См. REF.HC/1/97 – Letter to the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Estonia, S. Kallas, 28 October 1996, <<http://www.osce.org/hcnm/recommendations/estonia/1996/41hc17.html>> (страница была посещена 15 июня 2001 года)

¹⁵⁷ Австрия и Германия зарезервировали официальный статус меньшинства только за гражданами. См.: Declarations by Austria and Germany to the FCNM, Council of Europe Treaty Office. <<http://conventions.coe.int>> (страница была посещена 2 мая 2001 года). Некоторые члены ЕС, в том числе Франция и Греция, не признают существование меньшинств и не ратифицировали РКНМ. По мнению одного работника Делегации Европейской Комиссии, поскольку члены ЕС не имеют “единой линии” в определении меньшинств, было бы неправильно ожидать этого от стран-кандидатов. Круглый стол ИОО, март 2000 года.

¹⁵⁸ РКНМ, статья 10(1); МППП, статья 19(2), статья 27 и ЕКПЧ, статья 10(1)

¹⁵⁹ РКНМ, статья 10(2). Это требование применяется “[в] регионах со значительным или традиционным присутствием лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, если эти лица просят об этом и такие просьбы отвечают реальным потребностям ...”; ЕХРЯМ, статья 10; Foundation on Inter-Ethnic Relations, *The Oslo Recommendations*, February 1998, p. 27–29.

¹⁶⁰ РКНМ, статья 11(2).

¹⁶¹ *The Oslo Recommendations*, p. 26.

законодательство требует, в случае необходимости, чтобы государство предоставляло бесплатный перевод при рассмотрении уголовных дел.¹⁶²

Общение с властями

Румыния и Словакия недавно приняли законы, позволяющие использование языков меньшинств в официальном общении в местностях, где меньшинства составляют, по меньшей мере, 20 процентов населения.¹⁶³ Однако применение этих законов вызывает озабоченность – из-за нехватки чиновников, говорящих по-цыгански, недостаточной общественной информации,¹⁶⁴ а в Румынии – из-за того, что хотя по стране в целом цыган много, во многих местностях их концентрация мала.¹⁶⁵ Недавно принятый чешский закон предлагает похожие языковые права меньшинствам, составляющим десять процентов населения.¹⁶⁶ Более широкая формулировка венгерского закона (“В Республике Венгрия каждый может свободно использовать свой родной язык, когда и где пожелает”)¹⁶⁷ формально позволяет всестороннее использование языков меньшинств в общении с властями “по требованию самоуправления меньшинств”.¹⁶⁸

¹⁶² РКНМ, статья 10(3); ЕКПЧ, статья 6(3)(а) (право обвиняемого в совершении уголовного преступления “быть информированным быстро, на понятном ему языке и в деталях, относительно природы и причины выдвинутого против него обвинения”); статья 6(3)(е) (право “иметь бесплатную помощь переводчика, если он не понимает или не говорит на языке, используемом в суде”); статья 5(2); МППП, статьи 14(3)(а), 14(3)(ф); ЕХРЯМ, статья 9; *Oslo Recommendations* (7; 18; 19).

¹⁶³ Словацкий Закон об использовании языков национальных меньшинств № 184/1999 Coll, принят 10 июля 1999 года; румынский Закон о публичной администрации, апрель 2001 года.

¹⁶⁴ Европейская Комиссия отмечает “Похоже, что во многих областях национальные меньшинства из-за нехватки информации не используют права, данные им законом. Например, ни одна цыганская деревня не использует возможность использовать цыганский язык”. *2000 Regular Report on Slovakia*, p.20. Правительство Словакии составило список 656 деревень, где количество меньшинства соответствует минимальному 20-процентному критерию, из них 57 деревень – где этому критерию соответствует цыганское меньшинство. Правительственный указ № 221/1999, “Правительственные правила Республики Словакия, издающие список самоуправлений, в которых граждане Республики Словакия, принадлежащие к национальным меньшинствам составляют не менее 20 процентов населения”.

¹⁶⁵ Информация получена от Бюро омбудсмена Румынии, Бухарест, 1 мая 2001 года.

¹⁶⁶ Чешский Закон о национальных меньшинствах. Принят Палатой представителей 23 мая 2001 года. См. RFE/RL Newline, Vol. 5, No. 100, Part II, 25 May 2001.

¹⁶⁷ Венгерский Закон о меньшинствах, статья 51(1). Более того, “условия для использования языков меньшинств – в случаях, предусмотренных отдельным законом – должны быть гарантированы государством”. (2) “В ходе рассмотрения гражданских или уголовных дел, либо в административных процедурах, использование родного языка обеспечено соответствующими законами о процедурах”.

¹⁶⁸ Венгерский Закон о меньшинствах, статья 53.

Болгарское законодательство не содержит похожих норм, в Словении право на использование языков меньшинств в общении с властями дано только венгерскому и итальянскому языкам. В Польше общение с властями должно происходить на польском языке, “если правила не предписывают действовать иначе”.¹⁶⁹ До сих пор таких правил не было.¹⁷⁰

Защита языковых прав меньшинств вызывает особую озабоченность в Эстонии и Латвии, где языки меньшинств официально объявлены “иностранными”, вопреки тому, что на них говорит более 30 процентов населения.¹⁷¹ В обеих странах законодательство требует, чтобы все общение с государственными учреждениями происходило на языке большинства. В Латвии, где для около 43 процентов населения латышский язык не является родным,¹⁷² государственным учреждениям однозначно запрещено принимать письменные прошения на негосударственных языках, кроме чрезвычайных случаев.¹⁷³ Эта норма привела к тому, что апелляциям и заявлениям, поданным русскоязычными заключенными и подследственными в различные государственные учреждения, отказано в рассмотрении.¹⁷⁴ В Эстонии, в местностях, где меньшинства составляют не менее 50 процентов постоянных жителей, местные самоуправления могут провозгласить не эстонский, а другой язык в качестве своего “официального рабочего языка”, получив официальное согласие правительства на свой (самоуправления) формальный запрос.¹⁷⁵ На сегодняшний день ни один такой запрос не был удовлетворен, а, по крайней мере, два таких запроса были отвергнуты.¹⁷⁶ Отвечая на запрос депутатов городского совета Нарвы в июле 2001 года, министр народонаселения заявила, что прежде чем одобрять такую просьбу, правительство должно обеспечить выполнение требования языкового

¹⁶⁹ Закон о польском языке, статья 5, принят 7 октября 1999 года.

¹⁷⁰ Проект закона о меньшинствах существует с 1993 года.

¹⁷¹ Латвийский Закон о государственном языке, статья 5; эстонский Закон о языке, статья 2(2).

¹⁷² European Commission, *Progress Report 2000*, p. 22.

¹⁷³ Латвийский Закон о государственном языке, статья 10. Статья 10(2) закона однозначно запрещает принимать и рассматривать заявления от частных лиц, если они не на государственном языке и если к оригиналу не приложен нотариально заверенный перевод на государственный язык. Текст закона можно посмотреть на: <http://www.riga.lv/minelres/NationalLegislation/Latvia/Latvia_Language_English.htm> (страница была посещена 2 мая 2001 года).

¹⁷⁴ *Rigas Bals* (*Голос Риги*, русское издание), 19 марта 2001 года.

¹⁷⁵ Эстонский Закон о языке, статьи 10, 11.

¹⁷⁶ Запросы городского совета Силламяэ (на 95 процентов русскоязычный город) официально использовать русский в качестве внутреннего рабочего языка были отвергнуты дважды. Заявление И.Т., генерального директора Эстонской языковой инспекции V. Poleshchuk, *Accession to the European Union and National Integration in Estonia and Latvia*, Tonder, Denmark, 7–10 December 2000, Flensburg, ECMI February 2001, p. 17.

закона в отношении знания чиновниками эстонского языка на требуемую категорию.¹⁷⁷ На практике, однако, русский часто используется в общении с государственными учреждениями.¹⁷⁸

Использование языков/алфавитов в знаках/документах

Эстонское законодательство запрещает размещение знаков (публичной информации) на неэстонских языках.¹⁷⁹

В Латвии вмешательство Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств и Европейской Комиссии помогло смягчить некоторые спорные элементы законопроекта, регулировавшие использование языков в предпринимательстве и общественных учреждениях.¹⁸⁰ Кроме того, согласно принятым в ноябре 2000 года поправкам, разрешается размещение публичной информации на языках меньшинств. Тем не менее, официальная защита государственного языка привела к введению ограничений на использование языков меньшинств, в частности – русского. Русские и представители других меньшинств, использующих кириллицу или другие нелатинские алфавиты, лишены возможности использовать свои имена и фамилии на своем родном языке в официальных документах. В 2001 году в силу вступили правительственные правила, предусматривающие, что названия частных предприятий и общественных организаций создаются и используются на латышском языке или используя латинский алфавит.¹⁸¹ В отношении Правительственных Правил

¹⁷⁷ RFE/RL Newslines, “Deputies in Estonian City Seek Equal status for Russian Language”, Vol. 5, No. 151, Part II, 10 August 2001.

¹⁷⁸ По сведениям правительства, “на практике, некоторые самоуправления, в местностях, где большинство населения является иммигрантского происхождения и не владеет эстонским языком, воспользовались этой нормой и используют русский язык в качестве внутреннего рабочего языка, параллельно с официальным языком. Например, так происходит в Нарве, Кохтла-Ярве и Силламяэ”. *Report Submitted by Estonia Pursuant to Article 25 Paragraph 1 of the FCNM*, Art. 14 (2).

¹⁷⁹ Эстонский Закон о языке, статья 23 (1).

¹⁸⁰ ОБСЕ особенно критиковало проект Закона о государственном языке 2000 года за то, что он предусматривал государственное регулирование использования языков “во всех предприятиях (компаниях), учреждениях, гражданских учреждениях и организациях (в том числе частных культурных и религиозных организациях).” Office of the OSCE HCNM, *Opinion on the compatibility of the draft Latvian State Language Law with international standards*, 22 September 1997. Во время обсуждения законопроекта осенью 1999 года, Комиссия отметила несоответствие определенных норм законопроекта принципам ЕС в отношении свободного передвижения товаров и услуг. Некоторые спорные нормы законопроекта были изменены или вычеркнуты.

¹⁸¹ Правительственные Правила № 295, приняты 22 августа 2000 года.

Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств Макс ван дер Стул отметил в августе 2000 года, что “некоторые специфические вопросы должны быть пересмотрены после ожидающейся ратификации Латвией Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств”.¹⁸²

Язык в уголовном судопроизводстве

Сообщения из Литвы и Словении, чье национальное законодательство в этом вопросе отвечает международным требованиям,¹⁸³ свидетельствуют о том, что работники правоохранительных органов зачастую обращаются к подозреваемым-цыганам на своем титульном языке, не удосуживаясь должным образом проверить их способность понимать этот язык. Во всех странах, где проживают цыгане, не хватает переводчиков цыганского языка для оказания помощи цыганам во время судебных разбирательств.

3. Образование

Важной составляющей языковых прав является вопрос использования языка в образовании и предметного содержания образования. Хотя ЕС не определил своих собственных стандартов по использованию языка в школах, а практика стран ЕС противоречива, право получить образование на родном языке зафиксировано в нескольких международных документах.¹⁸⁴

Далее, некоторые международные стандарты требуют от государств “способствовать знанию культуры, истории, языка и религии” своих меньшинств,¹⁸⁵ в том числе создавая условия для укрепления идентичности меньшинств.¹⁸⁶

¹⁸² Заявление прессе, 31 августа 2000 года, <http://www.osce.org/news/generate.php3?news_id=985> (страница была посещена 17 июня 2001 года).

¹⁸³ Конституция Словении, статья 19; Уголовно-процессуальный кодекс Литовской Республики, статья 15.

¹⁸⁴ См. РКНМ, статья 14(2) (“В регионах со значительным или традиционным присутствием лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, Стороны, насколько это возможно и в рамках своих образовательных систем, в случае достаточной потребности в этом, стремятся обеспечить, чтобы лица, принадлежащие к этим меньшинствам, имели надлежащие возможности изучать язык своего меньшинства или получать образование на этом языке”). См. также Декларацию ООН, статья 4; Конвенцию ЮНЕСКО, статья 5; и Копенгагенский документ, пар. 34.

¹⁸⁵ РКНМ, статья 12(1). См. Копенгагенский документ, пар. 33; Декларацию ООН, статья 4; РКНМ, статья 12.

¹⁸⁶ Копенгагенский документ, пар. 33.

РКНМ предусматривает, что меньшинства обладают правом создавать и управлять образовательными заведениями,¹⁸⁷ и хотя государство не обязано их финансировать, отдельная норма Копенгагенского документа недвусмысленно указывает, что такие заведения могут “искать государственной поддержки в соответствии с национальным законодательством[.]”¹⁸⁸

Законодательства Чехии, Венгрии, Литвы, Польши, Румынии и Словакии разрешает создание классов и школ на языках меньшинств. Словенский закон дает такие права венграм и итальянцам, но не цыганам. На практике, за исключением Румынии, классы на цыганском языке создаются крайне редко в этих странах. Классы на языках меньшинств (но не школы) можно создавать в Болгарии, где в 1990–1991 годах правительство начало программу, направленную на обеспечение детей цыган образованием на цыганском языке. Однако программа умерла из-за отсутствия необходимых учебных материалов и системы подготовки учителей, а также из-за отсутствия плана интеграции в общую образовательную систему. К 1999 году, число цыганских детей, обучающихся на цыганском языке, сократилось до нуля.¹⁸⁹

У цыган Венгрии есть несколько школ, финансируемых сочетанием государственных и частных источников.¹⁹⁰ Чешское правительство также оказывает помощь нескольким частным образовательным заведениям,¹⁹¹ а также оплачивает работу цыган-помощников преподавателей в начальных школах страны, чья задача – способствовать учебе цыганских учеников. Болгария предусматривает признание высшего образования в области языков меньшинств, в том числе цыганского языка. В Румынии университеты могут создавать факультеты, отделения и группы с обучением на языках меньшинств, а сами меньшинства могут создавать частные университеты.¹⁹²

В Эстонии и Латвии государство финансирует школы с русским языком обучения, однако образовательная политика обеих стран отдает предпочтение к переходу на билингвальное обучение. В Латвии к 2004 году среднее

¹⁸⁷ РКНМ, статья 13.

¹⁸⁸ Копенгагенский документ, пар. 32(2).

¹⁸⁹ Информация получена от Болгарского Хельсинского Комитета.

¹⁹⁰ Школа цыганского меньшинства Кальи Яг в Будапеште, школа Йозефварош в Будапеште, средняя школа Ганди в Пече, и школа этнических цыган Фонда альтернатива в Сольноке обучают в основном цыганских детей.

¹⁹¹ Например, начальная школа Премысла Питтра в Остраве и цыганская социальная средняя школа в Колине.

¹⁹² Закон 84/1995, статьи 122–123.

образование на русском языке предусмотрено постепенно ликвидировать,¹⁹³ хотя против этого выступают лидеры меньшинств. Правительства Латвии и Эстонии не выделяют необходимых средств для подготовки учителей для школ с обучением на языках меньшинств. Не имея права голоса, русскоязычные неграждане практически не имеют возможности влиять на решения местных самоуправлений относительно создания или ликвидации школ (в том числе школ меньшинств), а также относительно распределения ресурсов школам меньшинств. Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации недавно выразил “озабоченность” тем, что в Эстонии и Латвии, образование на языках меньшинств в ближайшем будущем может быть сокращено.¹⁹⁴

4. Средства массовой информации

Фундаментальным элементом прав меньшинств является право на создание и распространение печатной информации, теле- и радиопередач на своих языках, а также право доступа к государственным средствам массовой информации. ЕС не разработала каких-либо стандартов относительно использования меньшинствами средств массовой информации, и законодательная практика стран-членов ЕС также не указывает на существование единой модели. Международные нормы обязывают государства не препятствовать развитию частных средств массовой информации меньшинств,¹⁹⁵ а также не только разрешать, но и способствовать доступу меньшинств к государственным средствам массовой информации.¹⁹⁶

В странах-кандидатах серьезные правовые гарантии доступа меньшинств к средствам массовой информации отсутствуют, хотя в Венгрии закон обязывает государственный канал предоставлять полчаса в неделю для представителей

¹⁹³ Переходные правила латвийского Закона об образовании, пар. 9(3), приняты 29 октября 1998 года. В Эстонии во всех средних школах к 2007/08 учебному году по меньшей мере 60 процентов предметов должно преподаваться на эстонском. Поправка к Закону об основной школе гимназии, RT I 2000,33,195.

¹⁹⁴ *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Latvia*, 12/04/2001. CERD/C/304/Add.79, para. 18; *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination : Estonia*, 19/04/2000. CERD/C/304/Add.98, para. 12.

¹⁹⁵ МППП, статья 19 (2); РКНМ, статьи 9 (1) и (3).

¹⁹⁶ См. РКНМ, статья 9 (4), “стороны принимают надлежащие меры для облегчения доступа лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к средствам информации”; *Oslo Recommendations*, pp. 22–23 “численно значительное национальное меньшинство должно иметь доступ к части вещательного времени на государственных радио и/или телевидении, причем численные размеры меньшинства должно быть отражено в размерах доли своего вещательного времени”.

каждого из признанных меньшинств и обеспечивает им представительство в управлении государственных СМИ.¹⁹⁷ Польское законодательство требует от государственных средств массовой информации “принимать во внимание нужды национальных меньшинств и этнических групп[.]”¹⁹⁸ Чешский Закон о радио и телевидении обязывает электронные средства массовой информации вносить вклад в развитие чешской национальной идентичности, а также идентичности этнических и национальных меньшинств.¹⁹⁹ В Словении цыгане и другие меньшинства не обладают таким же правом доступа к средствам массовой информации, каким обладают венгерское и итальянское меньшинство, то есть, каналом для программ меньшинств и представительством в государственном совете по СМИ. В Латвии закон ограничивает вещание на языках меньшинств 25 процентами эфирного времени на частных радио- и телеканалах;²⁰⁰ в Эстонии как на государственных, так и частных каналах передачи на негосударственных языках без перевода не должны превышать 10 процентов эфирного времени.²⁰¹

В последние годы был замечен некоторый рост цыганских средств массовой информации. В некоторых странах, например в Словакии и Словении, государство полностью или частично финансирует цыганские газеты (иногда на цыганских языках), либо создает цыганские редакции на государственном радио, как в Чехии. С 1999 года, пять новых цыганских газет было основано в Словакии; в Польше существует три. В феврале 2001 года начало свои передачи первое независимое цыганское радио - “Радио Ц”.

Однако по-прежнему тираж печатных изданий меньшинств остается ограниченным, и средства массовой информации большинства имеют намного большее влияние на мнение общественности. Исследования образа меньшинств в СМИ большинства разных стран раскрыли существующую модель негативных стереотипов в отношении цыганского меньшинства. В Литве и Словении даже то незначительное внимание, которое уделяется СМИ цыганам, связано с преступностью или конфликтами.²⁰² В Венгрии ситуация не столь однозначна:

¹⁹⁷ Венгерский Закон о радио и телевидении, I/1996.

¹⁹⁸ Польский Закон о вещании, 29 декабря 1992 года, статья 21.2, подпар. 9 и 6 (неофициальный перевод).

¹⁹⁹ См. Закон № 484/1991 Coll., о Чешском радио, с изменениями; Закон № 483/1991 Coll., о Чешском телевидении с изменениями.

²⁰⁰ Закон о радио и телевидении, статья 19, пар. 5, был изменен в 1998 году, уменьшив общее количество времени, на котором дозволено вести передачи с 30 до 25 процентов.

²⁰¹ Эстонский Закон о языке, 1995, статья 25(4).

²⁰² См. K. Erjavec, S. V. Hrvatin, B. Kelbl, *We about the Roma*, Open Society Institute/MediaWatch, Ljubljana, 2000.

цыганам уделяется намного больше времени, чем в восьмидесятые годы, однако доминирующими темами, по-прежнему, остаются преступность, межэтнические конфликты, государственная помощь и бедность.²⁰³

Попытки избавиться от стереотипов в печати предпринимались как самими газетами, принимавшими свой кодекс поведения,²⁰⁴ так и правительством, менявшим свою политику. Правительства в Болгарии, Венгрии и Словакии официально отменили ранее существовавший порядок, при котором полиция обычно информировала журналистов об этнической принадлежности обвиняемых. Однако даже теперь уровень преступности среди цыган остается предметом общественных спекуляций со стороны полиции и других государственных чиновников. В декабре 1999 года представитель полиции округа Попрад объявил в телеинтервью, что 90 процентов всех преступлений в округе происходит из-за цыган, утверждая, что таковы данные полиции.²⁰⁵ Более того, отдельные издания продолжают делать ссылки на этническую принадлежность даже без официального поощрения государства. Недавние заголовки основных Болгарских газет оповещали о том, что: “Цыгане убили старика из-за пенсии”,²⁰⁶ “Цыгане атакуют полицейского и срывают его эполеты”²⁰⁷ и “Цыган убил свою невесту”.²⁰⁸ В некоторых странах, цыган рисуют в качестве препятствия к вступлению в ЕС. После выхода Регулярного доклада Европейской Комиссии за

²⁰³ G. Bernath, V. Messing: *Vagokepkent, csak nemaban* – *Romak a magyarországi médiában* (“Как немые – цыгане в венгерских СМИ”), Department of National and Ethnic Minorities, Budapest, 1998.

²⁰⁴ Польская газета *Rzeczpospolita*, например, распределяет Код профессионального поведения среди своих журналистов, где сказано: “журналисты должны сообщать о возрасте, расе, цвете кожи, инвалидности, сексуальной ориентации только в тех случаях, когда это имеет непосредственное отношение к содержанию сообщения”. См. “Zawodowe zasady etyczne dziennikarzy Rzeczpospolitej”, (“Профессиональные принципы журналистов Rzeczpospolita”), стр.1.

²⁰⁵ K. Magdolenova, “Когда словак идет в Европу – все ОК. Когда цыган идет в Европу – это международный скандал”, *Форум*, 9 апреля 2001 года. В своем последнем отчете Комитету ООН по ликвидации расовой дискриминации, правительство Словакии признало, что использует “статистическую информацию о развитии преступности”. Government of the Slovak Republic, *Reports Submitted by State Parties Under Article 9 of the Convention – Third periodic reports of States parties due in 1998 Addendum: Slovakia*, CERD/C/328/Add.1, 14 December 1999, para. 211. Министерство юстиции публикует на своей страничке графики, отображающие число осужденных цыган за период 1984–1999 годов. См. <<http://www.justice.gov.sk/>> Archiv – Statistika – I. Trestna agenda (страница была посещена 15 марта 2001 года).

²⁰⁶ *24 Chassa*, 14 April 2000.

²⁰⁷ *Monitor*, 16 April 2000.

²⁰⁸ *Trud*, 9 November 2000.

2000 год одна румынская газета объявила: “Дорога Румынии в ЕС заблокирована цыганами и полицией”.²⁰⁹

5. Участие в общественной жизни

Международное законодательство обязывает государства уважать право лиц, принадлежащих к меньшинствам, на эффективное участие в делах общества,²¹⁰ в том числе в делах, связанных с идентичностью меньшинств,²¹¹ а также в деятельности национальных парламентов и местных самоуправлений.²¹² РКНМ требует от государств создания условий, необходимых для такого участия.²¹³ МКЛРД требует, чтобы “равный доступ к государственной службе” гарантировался вне зависимости от расовой или этнической принадлежности.²¹⁴ МПГПП предусматривает, что у каждого гражданина, без какой-либо дискриминации, есть право быть избранным на подлинных выборах, при гарантированных свободе выражения и воли избирателей.²¹⁵

Политическое представительство

Страны-кандидаты предприняли несколько новаторских мер для создания каналов участия групп меньшинств. На практике, однако, ни цыгане, ни русскоязычные не обладают эффективным участием в национальных парламентах или правительственных структурах.

Низкий уровень политического представительства цыган в странах региона отражает социальную изоляцию и маргинализацию. Крайне редко ведущие политические партии соглашаются занять общественную позицию, благоприятную для цыган, поскольку во всех странах этот вопрос считается непопулярным

²⁰⁹ *Evenimentul Zilei*, 9 November 2000. По данным одного исследования, миграция цыган в страны ЕС заметно увеличивает число публикаций о цыганах в СМИ Словакии, причем в некоторых цыган объявляли виновными в том, что у Словакии нет безвизового режима со многими странами ЕС. Slovak Helsinki Committee/ V. Benkovi, L. Vakulova, “Obraz Roma vo vybraných slovenských medi” (“Образ цыган в избранных словацких медиа”), 1 June 1998 – 31 May, 1999, Bratislava 2000.

²¹⁰ Для общей дискуссии относительно связанных с этим прав, см. “The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life”, The Foundation on Inter-Ethnic Relations, June 1999.

²¹¹ Копенгагенский документ, пар. 35.

²¹² Декларация ООН, статья 2, пар. 2, 3.

²¹³ РКНМ, статья 15.

²¹⁴ МКЛРД, статья 5(с).

²¹⁵ МПГПП, статья 25.

среди большинства избирателей. Законодательство Румынии гарантирует цыганам одно место в парламенте, однако, кроме этого, правительства мало что сделали для обеспечения представительства цыган в национальных законодательных органах.²¹⁶ В мае 2001 года один цыган был членом парламентской фракции большинства в Болгарии; один цыган был депутатом парламента Чехии, но ни одного депутата-цыгана не было в парламентах Венгрии и Словакии. В Румынии, кроме одного зарезервированного места, несколько цыган были избраны в парламент в составе обычных партий.

Цыгане лучше представлены на региональном и муниципальном уровне, в таких странах как Болгария, Румыния и Словакия. В некоторых странах были приняты особые меры для усиления участия меньшинств. Венгрия создала широкую систему выборных самоуправлений меньшинств для 13 официально признанных групп меньшинств, в том числе для цыган. Самоуправления уполномочены решать вопросы культуры и образования, а в некоторой степени – и представительства.²¹⁷ Некоторыми наблюдателями отмечалось, что, поскольку самоуправления являются строго консультативными учреждениями, данная система является институтом политической маргинализации цыган. Более того, местные власти зачастую игнорируют требование о консультации с самоуправлениями меньшинств.²¹⁸ Словения обеспечивает места в местных советах для автохтонных меньшинств, однако всего 40 процентов цыган считаются автохтонами, и был избран только один такой представитель. Новый закон Чехии о меньшинствах позволяет создание местных учреждений для меньшинств, однако определенная этим законом планка – 10 процентов населения – не позволяет большинству цыган воспользоваться этой нормой. В других странах никаких специальных систем по обеспечению участия меньшинств создано не было.

Сложности в области гражданства также ограничивают возможности многих цыган участвовать в политике стран региона. Значительное число цыган в Литве и Румынии не имеют гражданства. Многие цыгане Словакии испытывают

²¹⁶ Словенское законодательство гарантирует парламентское представительство только венгерскому и итальянскому меньшинству. Венгерское законодательство содержит возможность гарантированного парламентского представительства группам меньшинств, однако необходимое для этого законодательство так и не было принято. См.: Конституция Словении, статья 64. Венгерский закон LXXVII 1993 года о правах национальных и этнических меньшинств.

²¹⁷ Закон LXXVII 1993 года о правах национальных и этнических меньшинств.

²¹⁸ В. Berkes, “Erotlennek mutatkoznak a cigany onkormanyzatok” (“Самоуправление цыганского меньшинства оказывается бесправным”), *Nepszabadsag*, 26 July 2001, p. 5.

трудности в получении “гражданских карт” (*обчански приказ*).²¹⁹ Значительное число цыган в Словении стали лицами без гражданства из-за государственной политики, причислившей тысячи граждан бывшей Югославии к “Регистру иностранцев”. Многие цыгане, родившиеся и проживавшие в Словении, не обладают необходимыми документами, и поэтому им было отказано в гражданстве. Эти цыгане лишены идентификационных документов и паспортов, не имеют доступа к здравоохранению, пенсиям, образованию и даже гуманитарной помощи.

В Эстонии и Латвии, большая часть русскоязычного меньшинства по-прежнему не имеют гражданства, что ограничивает их возможности полного политического участия. Около 550 тысяч латвийских “неграждан”, большинство из которых русскоязычные, лишены права голоса на выборах и права создавать политические партии. Таким образом, русскоязычные непропорционально мало представлены как в парламенте, так и в местных самоуправлениях.²²⁰ Во многих самоуправлениях Латвии, в том числе там, где русскоязычные составляют до половины населения, русскоязычные вообще не представлены. В Эстонии русскоязычным негражданам, которые составляют около 22 процентов населения, было предоставлено право голоса на местных выборах, хотя в парламентских выборах они по-прежнему не могут участвовать.

Более того, законодательство Эстонии и Латвии выдвигает языковые требования депутатам парламента и кандидатам на места в представительных органах. Это требование позволяет лишать русскоязычных граждан права баллотироваться на выборах, что иногда и происходит. В Латвии в некоторых случаях русскоязычным кандидатам было отказано в праве баллотироваться, даже в тех случаях, когда языковые требования были выполнены.²²¹ Государственный комитет по выборам Эстонии возбудил дело против уже избранных

²¹⁹ “Гражданская карта” требуется для доступа к практически всем общественным и социальным услугам; По некоторым заявлениям, для цыгана проще получить паспорт и уехать из страны, чем получить “гражданскую карту”. Правительство Словакии 23 мая 2001 года одобрило меры по ужесточению условий выдачи паспортов “гражданам, подозреваемым в намерениях эмигрировать”. RFE/RL Newline Vol. 5, No. 99, Part II, 24 May 2001.

²²⁰ Например, до недавнего времени в Риге, где нелатыши составляют больше, половины населения, всего восемь из 60 депутатов городской думы, и ни один русскоязычный не занимал высших руководящих должностей. См. доклад по Латвии.

²²¹ В марте 1999 года Европейский Суд по правам человека зарегистрировал жалобу гражданки Латвии, чье имя было вычеркнуто из списка кандидатов для парламентских выборов 1998 года из-за того, что инспектор государственного языка посчитал ее знания латышского недостаточными. Ранее, при подаче списка кандидатов в Центральную избирательную комиссию для регистрации, она предоставила свое удостоверение о знании языка. ECHR Case No. 46726/99.

депутатов местных самоуправлений из-за недостаточного знания государственного языка.²²² Языковые требования эстонского и латвийского законодательства заслужили международную критику, в частности, со стороны комиссара Совета стран Балтийского моря и ОБСЕ.²²³

Работа в государственных учреждениях

Крайне мало цыган или русскоязычных работают в государственных учреждениях. Некоторые цыгане, достигнув руководящих должностей, предпочитают публично не идентифицировать себя в качестве цыган. В Болгарии, Чехии и Румынии, зачастую в рамках более широких правительственных программ помощи цыганам, были созданы специальные должности для “советников по делам цыган” или “помощников по делам цыган”. Однако полномочия этих чиновников недостаточно четко определены, что ставит их в зависимость от доброй воли учреждений, в которых они работают.

В Эстонии и Латвии возможности занятости меньшинств ограничены языковым законодательством и ограничениями для неграждан в государственном и частном секторе (смотри часть II.A.2, дискриминация в сфере занятости). Более того, требуя знание латышского языка от большинства работников как государственного, так и частного секторов, государство не предоставило возможности его изучения для удовлетворения данного требования. Языковые ограничения способствовали недопредставленности русскоязычных в органах, принимающих решения и среди чиновничества обеих стран.

²²² См. <http://www.nc.ee/english/>, Конституционное решение 3-4-1-7-98 (страница была посещена 13 августа 2001 года).

²²³ Например, по оценке комиссара Совета стран Балтийского моря Оле Есперсена, эстонское законодательство предполагает предварительный отбор кандидатов, который "ограничивает как право гражданина баллотироваться, так и право избирателя голосовать по своему выбору". *The Annual Report of the Commissioner of the CBSS*, June 1998 – June 1999, p. 62.

III. Институты защиты меньшинств

Правительства стран-кандидатов в последние годы приняли ряд программ, направленных на улучшение защиты меньшинств. К сожалению, осуществление этих программ затруднено тем, что соответствующие государственные учреждения не наделены необходимыми полномочиями и ресурсами, а также отсутствием общественной поддержки. В некоторых странах учреждениям, созданным изначально для решения более узкого круга вопросов, приходится заниматься дополнительными, причем намного более требовательными, проблемами, связанными с процессом вступления в ЕС.

Общественные организации выполняют важную работу по стимулированию и дополнению государственных усилий по улучшению положения меньшинств и борьбе с нарушениями их прав, в том числе с дискриминацией. Некоторые организации разработали модельные программы, которые могут быть с пользой использованы государственными учреждениями, причем есть примеры, когда такие программы уже используются. Однако общественные организации не способны независимо от правительства осуществлять систематические реформы. На сегодняшний день, ни ЕС, ни правительства стран-кандидатов не использовали в полной мере возможности общественных организаций в целях улучшения системы защиты меньшинств, а также в целях распространения в обществе понимания важности прав меньшинств и борьбы с дискриминацией в процессе вступления в ЕС.

A. Государственные учреждения

С момента начала переговоров о вступлении, все государства, рассматриваемые в данном исследовании, усилили структуры, решающие проблемы меньшинств. Официально основной обязанностью многих из таких учреждений является надзор над распределением государственного финансирования организациям меньшинств и консультирование правительства по вопросам, волнующим меньшинства. Некоторые названия таких учреждений показывают, что вопросы меньшинств связываются с другими проблемами. Так, болгарский “Государственный совет по этническим и демографическим вопросам” связывает проблемы меньшинств с социальными, в том числе с такими как рост населения и миграция. Функции отношений с общественностью, очевидно, доверены литовскому “Департаменту национальных меньшинств и литовцев, проживающих за границей”, а также, в силу его подчинения Министерству общественной информации, – румынскому “Департаменту межэтнических отношений”.

В связи с развитием процесса вступления, некоторым государственным учреждениям в Болгарии, Чехии, Венгрии, Литве, Польше, Румынии и Словакии, пришлось участвовать в разработке и осуществлении новых государственных программ, направленных именно на улучшение положения цыган. Это помогло артикулировать проблемы и определить задачи для работы во многих областях, в том числе в образовании, здравоохранении и жилищном вопросе.

Однако в целом эти учреждения страдают от трех основных недостатков. Во-первых, во всех случаях их полномочия в отношении других государственных учреждений являются консультативными. Ни одно из этих учреждений не получило реальных полномочий, необходимых для координации и оценки государственной политики по отношению к меньшинствам. Например, Уполномоченный по делам цыган Словакии формально отвечает за координацию осуществления правительственной “Стратегии решения проблем цыганского меньшинства” различными министерствами и местными органами государственной власти.²²⁴ На практике Уполномоченный собирает информацию из различных министерств и составляет отчеты, однако не имеет права обеспечить эффективное осуществление правительственных программ. Как пояснил один из работников этого учреждения: “все, что мы можем делать – поощрять государственные органы выполнять свои задачи, а затем критиковать их отчеты о проделанной работе”.²²⁵ “Межведомственная комиссия по делам цыган” в Чехии, по-мнению и ее критиков, и ее работников, является “беззубой”.²²⁶ Также как и Бюро национальных и этнических меньшинств Венгрии и Государственный совет по этническим и демографическим вопросам Болгарии, Комиссия не обладает полномочиями обязывать министерства выполнять задачи программы.

Во-вторых, эти учреждения не получили финансовых и человеческих ресурсов, необходимых для решения таких проблем как дискриминация. Принятая

²²⁴ Правительство Словакии, *Решение № 294/2000, принятое 3 мая 2000 года, о разработке правительственной Стратегии решения проблем цыганского меньшинства и принятии пакета конкретных мер на 2000 год - II этап, 2000*, стр. 3: “Правительство ... инструктирует министров и глав региональных отделений государственной администрации ... (В.1) для обеспечения осуществления разработанной Стратегии II и ... Уполномоченного для (В.2) координации исполнения разработанной Стратегии II (В.3) подготовки информации об осуществлении стратегии ... и ... (В.4) мобилизации цыганских ассоциаций и общественных организаций для исполнения разработанной Стратегии II”.

²²⁵ Информация получена из Бюро уполномоченного, 2 марта 2001 года, Братислава.

²²⁶ Круглый стол ИОО, Прага, март 2001 года.

недавно “Стратегия по улучшению положения цыган в Румынии 2001” очерчивает необходимые мероприятия, однако не конкретизирует предполагаемые расходы и не предусматривает поддержку из государственного бюджета.²²⁷ Во многих странах региона было выделено явно недостаточное финансирование на распространение в обществе понимания о необходимости мер по борьбе с нарушениями прав меньшинств и дискриминацией. В Эстонии, где “Государственная программа интеграции в эстонское общество 2000–2007”²²⁸ рассматривает улучшение общественного понимания процесса интеграции в качестве важной цели, средств на осуществление этой цели практически не было выделено до середины 2001 года. Остается сожалеть о таком разрыве между официально провозглашенными намерениями и выделением необходимого финансирования. Правительственные программы, не получившие поддержки общества, не могут быть реализованы с полной эффективностью, особенно в ситуации, когда их осуществление зависит от сотрудничества с местными советами, пользующимися относительной автономией.

В-третьих, государственные учреждения, ответственные за меньшинства, не получили полномочий, необходимых для должного осуществления законов по защите меньшинств. Таким образом, на сегодняшний день ни в одной стране региона нет функционирующего официального учреждения, занимающегося применением антидискриминационного законодательства или помогающего жертвам дискриминации получить возмещение ущерба при помощи закона. К 24 мая 2001 года такого рода учреждение – Совет по предотвращению дискриминации, должен был быть основан в Румынии, однако, по сведениям на август 2001 года, ничего не было сделано для осуществления этого намерения. В отсутствие учреждений, обязанных расследовать и наказывать за расовую дискриминацию и расово-мотивированное насилие, потенциально большую роль может сыграть омбудсмен. Однако ни в одной стране региона, кроме Венгрии, омбудсмен или аналогичное ему учреждение не уполномочено получать жалобы о нарушении прав меньшинств. Болгария выделяется тем, что

²²⁷ Правительство Румынии, “Стратегия по улучшению положения цыган в Румынии”, Правительственное постановление 25 апреля 2001 года.

²²⁸ Одобрена 14 марта 2000 года <<http://www.riik.ee/saks/ikomisjon/programme.htm>> (страница была посещена 13 августа 2001 года).

там вообще нет такого учреждения, как омбудсмен. В других странах-кандидатах омбудсмен или аналогичные учреждения²²⁹ отвечают как за права человека в общем, так и за вопросы меньшинств.²³⁰

Венгрия представляет собой наглядный пример трудностей, с которыми сталкивается правительство, пытаясь создать эффективные учреждения. Венгрия создала широкую сеть официальных органов, призванных обеспечить защиту меньшинств, в том числе Бюро по национальным и этническим меньшинствам (NEKH), Межведомственный комитет по вопросам цыган (“ИМС”); приняло специальный Закон о меньшинствах, создавший систему самоуправления меньшинств,²³¹ а также независимое учреждение Бюро по делам меньшинств. Более того, в 1999 году правительство приняло всесторонний Среднесрочный план действий по улучшению условий жизни цыганского меньшинства. План действий предусматривает принятие мер в таких областях, как образование, культура, занятость, сельское хозяйство и региональное развитие, социальная сфера, здравоохранение, жилье, связь, защита от дискриминации и коммуникация.²³²

Однако ИМС оказался неспособен обеспечить связанное участие, отчетность о деятельности и выделение бюджетных средств различных министерств, являвшихся ответственными в рамках Плана действий.²³³ Например, Министерство сельского хозяйства смогло представить в Парламент свои предложения по улучшению жилищных условий цыган только в июле 2001 года – через четыре года после того, как в Министерство был подан первый запрос. Подготавливая свой запоздалый ответ, Министерство не проконсультировалось с другими

²²⁹ Некоторые функции омбудсмена в Эстонии осуществляются “Канцлером права”, а в Латвии – “Государственным бюро по правам человека”. См. Закон о Канцлере права Эстонии, принятый 25 февраля 1999 года (RT I, 1999, 29, 406), и вступивший в силу 1 июня 1999 года; а также Правительственные правила Латвии № 204 “О Государственном бюро по правам человека”.

²³⁰ “Омбудсмен по правам граждан” Польши провел несколько встреч с представителями цыганских групп и обозначил их положение. Ежегодно данное учреждение получает 30–50 жалоб от представителей меньшинств, в основном от цыган. В Литве существует развитая система, состоящая из пяти омбудсменов, однако представители цыган утверждают, что им ничего не известно об их существовании. Круглый стол ИОО, Вильнюс, март 2001 года. В четырех последних ежегодных отчетах Омбудсмена по правам человека Словении, единственная ссылка на цыганское меньшинство состоит в том, что цыгане могут подавать заявления. См. *Annual Report 1999 (The Fifth Annual Report – Abbreviated Version)*, Republic of Slovenia, Human Rights Ombudsman, May 2000, p.33. См.: <<http://www.varuh-rs.si/slike/annr99.pdf>> (страница была посещена 3 мая 2001 года). Все четыре отчета можно посмотреть на: <<http://www.varuh-rs.si/>> (страница была посещена 3 мая 2001 года).

²³¹ Закон LXXVII 1993 года, О правах национальных и этнических меньшинств.

²³² Правительственные правила № 34/1997 (VIII.30); изменены Правительственным решением 1047/1999.

²³³ Подробности в докладе по Венгрии.

вовлеченными сторонами – Самоуправлением цыганского меньшинства, другими министерствами, а также соответствующими местными властями.²³⁴

Действительно, венгерские учреждения умеют намного лучше идентифицировать проблемы, чем решать их. Омбудсмен, самоуправления меньшинств и общественные организации регистрируют широко распространенную дискриминацию цыган в области занятости, жилья, доступа к товарам и услугам и образованию, а также унижающее обхождение со стороны работников правоохранительных органов.²³⁵ Однако в Венгрии нет государственных учреждений, ответственных за осуществление антидискриминационных норм или за оказание жертвам дискриминации помощи в возмещении ущерба при помощи закона; Омбудсмен фактически может лишь провести расследование и опубликовать свои выводы.²³⁶ Во многом из-за этих недостатков, “большая часть целей, обозначенных в Среднесрочном плане действий правительства Венгрии в отношении прав цыган, оказалась не достигнута на конец 2000 года”.²³⁷

Также и в других странах, данные, полученные из официальных источников, и дополненные намного более объемной информацией общественных и международных организаций, указывают на необходимость более эффективной реакции на дискриминацию и нарушение прав меньшинств. Ранее, по сообщениям Омбудсмана Румынии, полученные им жалобы о случаях расовой дискриминации не рассматривались из-за отсутствия антидискриминационных норм. Возможно, ситуация изменится в связи с принятым осенью 2000 года временного Постановления. С января 1998 по сентябрь 2000 года Комиссия парламента Болгарии по правам человека, вероисповеданию и заявлений граждан, зарегистрировала девять жалоб о случаях расовой дискриминации. Все жалобы были объявлены несостоятельными, поскольку Комиссия не обнаружила дискриминации, либо не хватало доказательств. В Латвии и Эстонии, значительное число этнических русских считает себя жертвами дискриминации,²³⁸ однако обращения в суд по этому поводу – редкость.

²³⁴ V. Berkes, “Luxusgettok putrisorok helyett” (“Тетто-люкс вместо лачуг”), *Nepszabadsag*, 5 June 2001, p. 8.

²³⁵ Из 431 жалобы, полученной Омбудсменом Венгрии по меньшинствам в 2000 году, 291 была подана цыганами. В 1999 году 262 жалобы из 439 были поданы цыганами, а в 1998 году – 281 из 409. См. *Reports on the Activity of the Minorities Ombudsman for 1998, 1999, and 2000*, Office of the Minorities Ombudsman, Budapest, 2000.

²³⁶ Статус, права и обязанности Омбудсмана Венгрии по меньшинствам определены в Законе LIX 1993 года, О Комиссаре парламента по гражданским правам.

²³⁷ Human Rights Watch, *HRW World Report 2001*, p. 298.

²³⁸ 31 процент нелатышей, опрошенных в январе 2000 года, считают, что подверглись дискриминации в течение последних трех лет, причем 36 процентов нелатышей указали, что язык явился причиной нарушения их прав. *Human Rights*, survey by Baltic Data House in December 1999– January 2000.

Б. Гражданское общество

В то время как государственные учреждения неспособны действовать из-за отсутствия полномочий, неадекватного финансирования и отсутствия координации, общественные организации взяли на себя значительную часть ответственности за защиту меньшинств. Во многих странах региона число организаций, занимающихся работой по защите прав меньшинств и борьбой с дискриминацией, заметно выросло за последние десять лет. Общественные организации приложили наибольшие усилия для улучшения системы защиты прав меньшинств, а также для оказания жертвам дискриминации правовой помощи. От Болгарии до Чехии и Венгрии, общественные организации и правозащитники помогли начать судебные разбирательства по поводу нарушений, совершаемых полицией, сегрегации в образовании и дискриминации цыган во всех областях общественной жизни. В Эстонии и Латвии общественные организации собрали обширные данные о влиянии правительственной политики на меньшинства и, особенно в Латвии, помогли людям обратиться в Европейский Суд по правам человека для восстановления нарушенных прав.

Однако распределение правительственного финансирования для защиты меньшинств независимыми группами зачастую становится предметом споров. В условиях, когда множество организаций конкурируют между собой, стремясь получить ограниченные ресурсы и официальное признание, некоторые правительства оказались неспособны развеять подозрения о своем фаворитизме по отношению к тем организациям, деятельность которых не бросает открытого вызова и не содержит критики правительственной политики.²³⁹ Эта проблема усложняется в тех случаях, когда механизмы распределения финансирования недостаточно прозрачны. Например, общественность не располагает должной информацией относительно распределения, расходов и результатов значительных средств, выделенных ЕС на “Программу ускорения интеграции меньшинств”.²⁴⁰

Средства ЕС сыграли важную роль в поддержке многих организаций меньшинств и правозащитных организаций. Европейская Комиссия также поощряла правительства стран-кандидатов предоставить общественным организациям

²³⁹ Например, в Болгарии при прежнем правительстве (до 1997 года), “единственная организация цыган, представленная в Государственном совете по социальным и демографическим вопросам, - Конфедерация цыган, являлась просоциалистической” группой. Нынешнее правительство “предпочитает, и даже помогло в создании, Общественного совета ‘Купате’ (цыганская организация)”. См. доклад по Болгарии.

²⁴⁰ На программу был выделен один миллион евро в 1998 и полмиллиона в 1999. Подробнее в докладе по Латвии

меньшинств возможность большего участия в разработке политики в отношении меньшинств. Например, Комиссия недавно похвалила Литву за принятие программы интеграции цыган, однако отметила, что “успешное осуществление этой программы только выиграет от большего вовлечения цыганской общины”.²⁴¹ Тем не менее, как ЕС, так и правительства стран-кандидатов могли бы приложить больше усилий для обеспечения прозрачности принимаемых решений, а также для того, чтобы общественные организации и организации меньшинств были напрямую вовлечены в процесс разработки, осуществления и оценки программ по защите меньшинств. Отсутствие консультации с представителями меньшинств может привести к принятию программ, мало что дающих для решения основных проблем меньшинств. В Словакии, например, множество проводимых программ просвещения в области здоровья основываются на предположении, что плохое состояние здоровья цыган вызвано несоблюдением норм гигиены. Как выразилась по этому поводу одна цыганка, “они все настаивают на том, чтобы научить нас мыть руки, но всегда забывают спросить, есть ли у нас вода”.²⁴²

Общественная поддержка общих демократических ценностей, выраженная в Копенгагенских критериях, является необходимым условием для успешного вступления в ЕС. Для обеспечения такой поддержки потребуются постоянное внимание и усилия Европейской Комиссии, правительств стран-кандидатов, а также – полное участие гражданского общества.

²⁴¹ См.: *2000 Regular Report on Lithuania*.

²⁴² Информация получена от И. Р. Кезмарок, 13 марта 2001 года.

IV. Рекомендации

Содержание докладов Программы мониторинга процесса вступления в ЕС позволяют предложить ряд возможных мер по увеличению вклада этого процесса в защиту меньшинств в самом ЕС и странах-кандидатах. Ниже приведены самые важные из этих мер. В основе предлагаемых мер лежит убежденность в том, что вступление в ЕС – позитивный процесс, обладающий потенциалом вызывать необходимые реформы, причем этот потенциал должен быть усилен.

Рекомендации Европейскому Союзу:

Четкие стандарты – прояснить и детально артикулировать суть общих европейских стандартов, используемых для измерения прогресса стран-кандидатов в области защиты меньшинств.

Всеобщее применение – пояснить, что политические критерии для вступления в ЕС равным образом применимы как в отношении стран-кандидатов, так и в отношении стран ЕС.

Мониторинг – заняться систематическим мониторингом государственной политики и практики стран ЕС и кандидатов, подчеркивая важность мониторинга как такового для консолидации защиты меньшинств, а также создать условия для компетентной, основанной на фактах и закономерной реакции на развитие ситуации в любой стране.

Директива расового равноправия – обозначить важность недискриминации и защиты меньшинств, требуя до вступления в ЕС осуществить реформирование законодательства и учреждений, необходимое для полного и эффективного применения норм Директивы.

Участие гражданского общества – напрямую вовлекать общественные организации в процесс разработки, осуществления и оценки политики и программ по защите меньшинств.

Развитие способностей – предоставить финансовую и техническую помощь в подготовке чиновников, правозащитников меньшинств, юристов и других для разработки и применения законодательства по защите меньшинств.

Рекомендации правительствам стран-кандидатов:

Политическая воля – чтобы добиться соответствия политическим критериям, существующая общественная поддержка вступлению в ЕС должна быть использована для принятия и применения эффективной политики в отношении меньшинств.

Просвещение руководства и общественности – заниматься просвещением высших должностных лиц и общественности, подчеркивая неприемлемость расизма и дискриминации, а также значение защиты меньшинств в контексте процесса вступления в ЕС и вне его.

Законодательство – в первую очередь принять законодательство, отражающее все элементы Директивы расового равноправия. Кроме того, задействовать законодательство, отражающее соответствующие международные стандарты по защите прав меньшинств на выбор идентичности, использование языка, образования, права на гражданство, доступа к средствам массовой информации. Также необходимо задействовать законодательство, рассматривающее расизм в качестве отягчающего обстоятельства при совершении преступлений.

Государственные учреждения – создавать, адекватно финансировать и обеспечивать необходимым персоналом государственные учреждения, проводящие в жизнь законы и политику по защите меньшинств, отслеживая, расследуя, а в случае необходимости, и требуя возмещение ущерба жертвам расовой и этнической дискриминации.

Обеспечение соблюдения законов – улучшить работу правоохранительных органов, обеспечив работников полиции, прокуроров, судей и других чиновников соответствующей подготовкой по вопросам их профессиональных обязанностей в отношении защиты меньшинств, а также наказывая за невыполнение этих обязанностей.

Аккуратная информация – в соответствии с международными стандартами по защите данных частных лиц, создать механизм для документирования и оценки примеров дискриминации, нарушения прав человека и расово-мотивированного насилия во всех областях.

Участие гражданского общества – вовлекать общественные организации, и особенно организации, представляющие меньшинства, в процесс разработки, применения, финансирования и оценки политики и программ по защите меньшинств.

Страны ЕС: рагификация международных документов

	РКЗНМ		ЕХРЯМ		МКРД	МКРД ст 14 вступила в силу	МППП	МППП-В1	ЕКПЧ		Протокол 12 подписан	МПЭСКП рагифицир.	МОТ 111 рагифицир.
	подписан	рагифицир.	подписан	рагифицир.									
Австрия	01.02.95	31.03.98	05.11.92		09.05.72		10.09.78	10.12.87	13.12.57	03.09.58	04.11.00	10.09.78	10.01.73
Бельгия					07.08.75	10.10.00	21.04.83	17.05.94	04.11.50	14.06.55	04.11.00	21.04.83	22.03.77
Дания	01.02.95	22.09.97	05.11.92	08.09.00	09.12.71	11.10.85	06.01.72	06.01.72	04.11.50	13.04.53		06.01.72	22.06.60
Финляндия	01.02.95	03.10.97	05.11.92	09.11.94	14.07.70	16.11.94	19.08.75	19.08.75	05.05.89	10.05.90	04.11.00	19.08.75	23.04.70
Франция			07.05.99		28.07.71	16.08.82	04.11.80	17.02.84	04.11.50	03.05.74		04.11.80	28.05.81
Германия	11.05.95	10.09.97	05.11.92	16.09.98	16.05.69		17.12.73	25.08.93	04.11.50	05.12.52	04.11.00	17.12.73	15.06.61
Греция	22.09.97				18.06.70		05.05.97	05.5.97	28.11.50	28.11.74	04.11.00	16.05.85	07.05.84
Ирландия	01.02.95	07.05.99			29.12.00		08.12.89	08.12.89	04.11.50	25.02.53	04.11.00	08.12.89	22.04.99
Италия	01.02.95	03.11.97	27.06.00		05.01.76	05.05.78	15.09.78	15.09.78	04.11.50	26.10.55	04.11.00	15.09.78	12.08.63
Люксембург	20.07.95		05.11.92		01.05.78	22.07.96	18.08.83	18.08.83	04.11.50	03.09.53	04.11.00	18.08.83	21.03.01
Нидерланды	01.02.95		05.11.92	02.05.96	10.12.71	10.12.71	11.12.78	11.12.78	04.11.50	31.08.54	04.11.00	11.12.78	15.03.73
Португалия	01.02.95				24.08.82	24.03.00	15.06.78	03.05.83	22.09.76	09.11.78	04.11.00	31.07.78	19.11.59
Испания	01.02.95	01.09.95	05.11.92	09.04.01	13.09.68	13.01.98	27.04.77	25.01.85	24.11.77	04.10.79		27.04.77	06.11.67
Швеция	01.02.95	09.02.00	09.02.00	09.02.00	06.12.71	06.12.71	06.12.71	06.12.71	28.11.50	04.02.52		06.12.71	20.06.62
Велико- британия	01.02.95	15.01.98	02.03.00	27.03.01	07.03.69		20.05.76		04.11.50	08.03.51		20.05.76	08.06.99

Сокращения

РКЗНМ	Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств < ">http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=157&CM=&DF=> (посещена 26 апреля 2001 года)
ЕХРЯМ	Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств < http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=148&CM=8&DF=26/04/01 > (посещена 26 апреля 2001 года)
МКЛРД	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации < http://www.unhchr.ch/pdf/treport.pdf > (посещена 26 апреля 2001 года)
МКЛРД ст 14	Декларация согласно статье 14 МКЛРД (об индивидуальных жалобах) < http://www.unhchr.ch/pdf/treport.pdf > (посещена 11 июня 2001 года)
МПЭСКП	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах Вступает в силу в отношении любого государства спустя двенадцать месяцев после регистрации ратификации < http://ilolex.ilo.ch/1567/cgi-lex/convdepl?C111 > (посещена 11 июня 2001 года)
МППП	Международный пакт о гражданских и политических правах < http://www.unhchr.ch/pdf/treport.pdf > (посещена 26 апреля 2001 года)
МППП-В1	Международный пакт о гражданских и политических правах – Первый выбор < http://www.unhchr.ch/pdf/treport.pdf > (посещена 26 апреля 2001 года)
ЕКПЧ	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод < http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=005&CM=8&DF=27/04/01 > (посещена 27 апреля 2001 года)
Протокол 12	Протокол № 12 ЕКПЧ < http://www.unhchr.ch/html/menu2/8/stat4.htm > (посещена 11 июня 2001 года) < http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=177&CM=&DF=4/26/01 > (посещена 26 апреля 2001 года)
МОТ 111	Конвенция Международной организации труда № 111 о дискриминации Вступает в силу спустя три месяца после представления ратификации, ратифицир. – ратифицирован

Приложение А

Страны-кандидаты в ЕС: ратификация международных документов

	РКЗНМ		ЕХРЯМ		МКЛРД	МКЛРД ст. 14 вступила в силу	МППП	МППП-В1	ЕКПЧ		Протокол 12 подписан	МПЭСКП ратифицир.	МОТ 111 ратифицир.
	подписан	ратифицир.	подписан	ратифицир.					подписан	ратифицир.			
Болгария	09.10.97	07.05.99	09.11.00		08.08.66	12.05.93	21.09.70	26.03.92	07.05.92	07.09.92		21.09.70	22.07.60
Чехия	28.04.95	18.12.97			22.02.93	11.10.00	22.02.93	22.02.93	21.02.91	18.03.92	04.11.00	01.01.93	01.01.93
Эстония	02.02.95	06.01.97			21.10.91		21.10.91	21.10.91	14.05.93	16.04.96	04.11.00	21.10.91	
Венгрия	01.02.95	25.09.95	05.11.92	26.04.95	01.05.67	13.09.90	17.01.74	07.09.88	06.11.90	05.11.92	04.11.00	17.01.74	20.06.61
Латвия	11.05.95				14.04.92		14.04.92	22.06.94	10.02.95	27.06.97	04.11.00	14.04.92	27.01.92
Литва	01.02.95	25.03.00			10.12.98		20.11.91	20.11.91	14.05.93	20.06.95		20.11.91	26.09.94
Польша	01.02.95	20.12.00			05.12.68	01.12.98	18.03.77	07.11.91	26.11.91	19.01.93		18.05.77	30.05.61
Румыния	01.02.95	11.05.95	17.07.95		15.09.70		09.12.74	20.07.93	07.10.93	20.06.94	04.11.00	09.12.74	06.06.73
Словакия	01.02.95	14.09.95	20.02.01		28.05.93	17.03.95	28.05.93	28.05.93	21.02.91	18.03.92	04.11.00	28.05.93	01.01.93
Словения	01.02.95	25.03.98	03.07.97	04.10.00	06.07.92		06.07.92	16.07.93	14.05.93	28.06.94	07.03.01	06.07.92	29.05.93

Сокращения

РКЗНМ	Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств < ">http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=157&CM=8&DF=> (посещена 26 апреля 2001 года)
ЕХРЯМ	Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств < http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=148&CM=8&DF=26/04/01 > (посещена 26 апреля 2001 года)
МКЛРД	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации < http://www.unhchr.ch/pdf/gereort.pdf > (посещена 26 апреля 2001 года)
МКЛРД ст 14	Декларация согласно статье 14 МКЛРД (об индивидуальных жалобах) < http://www.unhchr.ch/pdf/gereort.pdf > (посещена 11 июня 2001 года)
МПЭСКП	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах Вступает в силу в отношении любого государства спустя двенадцать месяцев после регистрации ратификации < http://ilolex.ilo.ch:1567/cgi-lex/convde.pl?C111 > (посещена 11 июня 2001 года)
МПППП	Международный пакт о гражданских и политических правах < http://www.unhchr.ch/pdf/gereort.pdf > (посещена 26 апреля 2001 года)
МПППП-В1	Международный пакт о гражданских и политических правах – Первый выбор < http://www.unhchr.ch/pdf/gereort.pdf > (посещена 26 апреля 2001 года)
ЕКПЧ	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод < http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=005&CM=8&DF=27/04/01 > (посещена 27 апреля 2001 года)
Протокол 12	Протокол NN° 12 ЕКПЧ < http://www.unhchr.ch/html/menu2/8/stat4.htm > (посещена 11 июня 2001 года) < http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=177&CM=8&DF=4/26/01 > (посещена 26 апреля 2001 года)
МОТ 111	Конвенция Международной организации труда № 111 о дискриминации Вступает в силу спустя три месяца после представления ратификации, ратифицирован

