

Многие цыгане-рома в Европе являются лицами без гражданства и живут без социальной защиты

[06/07/2009] В ряде европейских стран цыгане-рома не имеют гражданства. Они сталкиваются с двойной угрозой – тот факт, что они являются лицами без гражданства, делает их жизнь еще более тяжелой, при том, что они уже подвергаются остракизму и сталкиваются с целым комплексом серьезных проблем, связанных с дискриминацией. А для тех, кто оказался еще и мигрантом, положение еще сложнее.

У многих цыган-рома отсутствуют документы, удостоверяющие личность, что препятствует их доступу к основным правам человека, таким, как право на образование и здравоохранение, а также и в будущем обрекает их на проживание без гражданства. Действительно, тысячи этих людей вообще не существуют в административном плане. У них никогда не было свидетельства о рождении, и они не могут преодолеть административные барьеры, когда они пытаются добиться признания от государства. Они живут совершенно вне какой-либо формы базовой социальной защиты или интеграции.

Во многом это скрытая проблема. Естественно, трудно установить в этой области настоящие факты, но сами государственные органы предпринимают слишком мало усилий для сбора соответствующих данных о масштабах и характере этой систематической маргинализации. Европейский комитет по социальным правам неоднократно отмечал, что государства обязаны анализировать масштабы изоляции таких уязвимых групп, как цыгане-рома, в том числе и на основании статистических данных.

Данные отсутствуют, имеются лишь оценки

Конкретные статистические данные о количестве цыган-рома без гражданства отсутствуют. Согласно оценкам, положение в Юго-Восточной Европе следующее:

Босния и Герцеговина: 10 000 человек цыган-рома; Черногория: 1 500; Сербия: 17 000; Словения: 4 090 (граждане бывшей Югославии, многие из которых являются этническими цыганами-рома).

По данным УВКБ ООН, подавляющее большинство лиц, являющихся лицами без гражданства, сталкивается с проблемами официального признания как граждан той страны, в которой они обычно проживают. Это связано с тем, что у них отсутствует должная регистрация и документы, и они сталкиваются с многочисленными трудностями в своих попытках добиться доказательства гражданства.

Политические события последних лет привели к тому, что цыгане-рома в Европе стали еще более уязвимыми. Распад бывшей Чехословакии и бывшей Югославии

привел к огромным трудностям для лиц, которые рассматриваются новыми государствами-правопреемниками как лица, относящиеся к каким-то другим территориям – даже если они проживали на своем нынешнем месте проживания в течение многих лет.

Чешская Республика использовала законодательство о гражданстве таким образом, что десятки тысяч цыган-рома стали лицами без гражданства (цель состояла в том, чтобы они переехали в Словакию). Однако в 1999 году этот закон, после вмешательства со стороны Совета Европы и других организаций, был изменен. Тем самым большая часть проблем, хотя и не все, были наконец-то урегулированы.

В Словении несколько тысяч человек, многие из которых цыгане-рома, пострадали от решения *вычеркнуть* жителей, не имеющих гражданства в Словении, из Регистра постоянных жителей. Они пропустили крайний срок подачи заявлений и не пытались получить или не получили гражданства Словении вскоре после независимости этой страны. Многие из них переехали в Словению из других регионов Югославии до роспуска Союзной Республики.

Хорватия и "бывшая Югославская Республика Македония" также приняли ограничительные законы, которые делают доступ к получению гражданства весьма затруднительным. И в этом случае это в особенности ударило по цыганам-рома. Одним из последствий этого было то, что люди, которые мигрировали в другие регионы Европы, оказались в подвешенном состоянии; им не было предоставлено гражданство ни в стране проживания, ни в новых государствах, появившихся в тех регионах, где они раньше проживали.

Конфликт в Косово¹ привел к перемещению цыган-рома в основном в Сербию, Боснию и Герцеговину, Черногорию и в "бывшую Югославскую Республику Македония", но также и в другие страны вне этого региона. Во время недавней поездки в Косово я встречался с одной НПО, которая в настоящее время работает над большим проектом регистрации граждан, надеясь при этом зарегистрировать от 10 000 до 11 000 членов этой общины, оказавшихся без документов.

Неприемлемо, что граждане Европы лишены своего права на гражданство – основного права человека. Необходимо заниматься этой проблемой намного более энергично, чем это делалось до сих пор.

Европейские государства, принимающие у себя эти группы населения, где дети мигрантов из числа цыган-рома были рождены и проживали в течение ряда лет, должны сделать все от них зависящее для обеспечения надежного юридического статуса для этих детей и их родителей. И в Конвенции ООН о правах ребенка, и в Международном пакте о гражданских и политических правах предусматривается, что дети должны иметь *право* на получение гражданства. Иными словами,

¹ Все ссылки на Косово, идет ли речь о территории, учреждениях или населении, в данном тексте должны пониматься в полном соответствии с Резолюцией Совета безопасности ООН № 1244, и при этом не предопределяя статуса Косово.

принимающая страна обязана добиться того, чтобы у детей действительно было гражданство; при этом тот факт, что их родители являются лицами без гражданства, не может служить извинением².

Когда в январе прошлого года я побывал в Италии, я с удовлетворением узнал, что правительство готовит законопроект о предоставлении гражданства Италии несовершеннолетним лицам без гражданства, родители которых покинули во время боевых действий бывшую Югославию, и в тех случаях, когда по крайней мере один из этих родителей находился в Италии до января 1996 года. Правительство этой страны также заявило, что оно ратифицирует Европейскую конвенцию о гражданстве 1997 года без каких-либо оговорок³. Ряд детей без гражданства из группы цыган-рома смогут воспользоваться этими изменениями в законодательстве – когда они будут утверждены.

Проблемы, связанные с гражданством, затрагивают и многих взрослых цыган-рома. Во время моего посещения Черногории я узнал о тех впечатляющих усилиях, которые предпринимает Верховный комиссар по делам беженцев ООН, пытаясь найти выход из замкнутого круга, связанного с отсутствием удостоверений личности. Без таких документов люди сталкиваются с невозможностью добиться соблюдения своих самых основополагающих прав. Эта программа уже помогла большому количеству людей, включая и тех, кто покинул Косово.

Я отметил позитивные шаги и во время посещения "бывшей Югославской Республики Македония". Был достигнут прогресс в отношении того, чтобы цыгане-рома могли получать документы, удостоверяющие личность, в том числе и свидетельства о рождении, сами удостоверения личности, паспорта и другие документы, связанные с предоставлением медицинской помощи и с выплатой социальных пособий.

Это положительные примеры. Однако следует помнить, что такие меры являются *обязанностью*. Страсбургский суд заявил, что отказ со стороны государств предоставить соответствующие документы, удостоверяющие личность, которые обеспечивали бы доступ к занятости, медицинскому обслуживанию или удовлетворению других основных потребностей, может, на самом деле, противоречить праву на частную жизнь, что является частью прав человека, защищающей индивидуальную нравственную и психическую неприкосновенность⁴.

Совет Европы стал пионером в области защиты прав цыган-рома. В заявлениях его различных органов подчеркивается, что принимающие государства должны использовать все возможные меры для того, чтобы положить конец *де-факто* или

² Конвенция о правах ребенка, статья 7 и Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 24.

³ Пункты 54-55 комментариев Италии в отношении моего Доклада от 16/04/2009. Хотя на сегодняшний день это так и не было сделано.

⁴ См. дело "Смирнова против России", постановление Европейского суда о правах человека, 24/10/2003, пункты 95-97.

де-юре положению цыган-рома как лиц без гражданства и предоставить им гражданство, в соответствии с нормами *Европейской конвенции о гражданстве* 1997 года и *Конвенции Совета Европы о предотвращении состояния без гражданства в связи с правопреемственностью государств* 2006 года.

Оба этих договора содержат общие принципы, нормы и процедуры, имеющие важнейшее значение для реального обеспечения такого права человека, как право на гражданство в Европе. Вот некоторые его ключевые положения:

- соблюдение главного принципа - запрета на дискриминацию на основании закона и на практике;
- обязательство государств избегать ситуаций безгражданства, в том числе в контексте правопреемственности государств;
- особая защита должна предоставляться детям, родившимся на их территории и не приобретшим при рождении другого гражданства;
- ограничительные условия в отношении утраты гражданства на основании закона;
- обязанность государств аргументировать и предоставлять в письменном виде свои решения в отношении гражданства.

Нужно решительно заниматься проблемой отсутствия гражданства у цыган-рома. Зачастую у них просто нет возможности заявить о своих интересах. Исследование, недавно опубликованное Агентством по основным правам ЕС, свидетельствует о том, что многие цыгане-рома не знают, как обратиться к омбудсменам и в другие национальные правозащитные организации.

В национальных планах действий в поддержку прав человека должно быть уделено внимание неотложным потребностям выделения ресурсов на содействие юридической работе, направленной на цыган-рома без гражданства. В Хорватии в 2003 году была создана структура по предоставлению бесплатной юридической помощи для цыган-рома. Это стало хорошим шагом по пути необходимого повышения уровня правовой защищенности. Но в этой области еще нужно осуществить очень много дополнительных инициатив.

Томас Хаммарберг