



Третий регулярный отчет

Выполнение Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ

В интересах рома, вместе с рома
2018

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам
и правам человека (БДИПЧ)

Ul. Miodowa 10

00-251 Warsaw

Poland

<http://www.osce.org/odihr>

© БДИПЧ ОБСЕ, 2020

Все права защищены. Содержание настоящей публикации можно бесплатно копировать и использовать в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое воспроизведение текста будет сопровождаться указанием БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

ISBN 978-83-66089-89-1

Содержание

Список сокращений	4
Предисловие	5
Краткое содержание	7
ЧАСТЬ I. Введение <i>Общая информация</i>	14
ЧАСТЬ II. Выполнение Плана действий	22
1. Участие рома и синти в избирательных процессах	22
1.1 <i>Трудности, с которыми сталкиваются избиратели и кандидаты из числа рома и синти</i>	22
1.2 <i>Участие мужчин и женщин рома и синти в выборах в качестве избирателей</i>	33
1.3 <i>Участие рома и синти в выборах в качестве кандидатов</i>	37
2. Представительство рома и синти	45
2.1 <i>Представительство рома и синти в рамках политических партий и платформ</i>	45
2.2 <i>Выборные органы</i>	49
2.3 <i>Исполнительные органы</i>	56
2.4 <i>Консультативные механизмы</i>	57
ЧАСТЬ III. Деятельность и инициативы ОБСЕ по расширению участия рома и синти в общественно-политической жизни	65
ПРИЛОЖЕНИЯ	69
Приложение 1. План действий ОБСЕ	70
Приложение 2. Контактный пункт БДИПЧ ОБСЕ по вопросам рома и синти	81
Приложение 3. Государства-участники ОБСЕ, ответившие на анкету БДИПЧ	84

Список сокращений

ARDI	European Parliament Anti-Racism and Diversity Intergroup
BME	Black and minority ethnic group
CEC	Central election commission
CERD	Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
CPRSI	ODIHR Contact Point for Roma and Sinti Issues
CSO	Civil society organization
EAM	Election assessment mission
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
ENS	European Network on Statelessness
ERRC	European Roma Rights Centre
EOM	Election observation mission
ERTF	European Roma and Travellers Forum
EU	European Union
FCNM	Framework Convention for the Protection of National Minorities
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
HCNM	OSCE High Commissioner on National Minorities
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
IDPs	Internally displaced persons
IRCA	Institute of Romani Culture in Albania
ISI	Institute on Statelessness and Inclusion
LEOM	Limited election observation mission
MEC	Municipal Election Commission
NDI	National Democratic Institute
NGO(s)	Non-governmental organization(s)
NRIS	National Roma Integration Strategy/Strategies
ODIHR	OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

Предисловие

Принятый в 2003 году Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ представляет собой комплексную программу политических мер, направленных на укрепление усилий государств-участников и соответствующих институтов и структур ОБСЕ в области обеспечения народам рома и синти возможности принимать полноценное и равноправное участие в жизни общества; при этом предусматривается решительное искоренение дискриминации в отношении этой общины.

Несмотря на наличие целого ряда долгосрочных обязательств, принятых ОБСЕ и другими международными организациями и касающихся преодоления изоляции рома и синти, работа в этом направлении по-прежнему продвигается очень медленно. Существующие обязательства пока еще не привели к действиям, необходимым для достижения реального прогресса. Рома и синти сталкиваются с серьезной социальной изоляцией в большинстве сфер жизни, а структурная дискриминация и расизм продолжают оставаться для них повседневной реальностью. Слабость политической базы в некоторых странах часто является препятствием даже для скромных и краткосрочных шагов, и такие шаги заслоняются новой волной враждебной риторики, направленной против рома, а в отдельных государствах-участниках – даже насилием на расовой почве в отношении рома и синти.

В этом году Плану действий ОБСЕ исполняется 15 лет. Задача настоящего, третьего по счету, регулярного отчета состоит в анализе прогресса, достигнутого государствами-участниками в выполнении положений Плана действий за прошедшие пять лет. На этот раз особое внимание уделяется расширению участия рома и синти в общественно-политической жизни.

В отчете представлена оценка достижений в деле улучшения доступа рома и синти к общественной и политической жизни, а также определены препятствия, по-прежнему мешающие полноценному участию рома и синти в этой сфере. Документ также включает примеры практики и инициатив, которые оказались результативными и могут вдохновить государства-участники и другие заинтересованные стороны на изучение и использование этого опыта.

Настоящее издание подготовлено на основе информации, которая была предоставлена в виде ответов на

анкету большинством государств-участников ОБСЕ, имеющих достаточно большое население рома и синти. Помимо этого, в нем использована информация, полученная от миссий ОБСЕ на местах, организаций гражданского общества рома, а также межправительственных и международных организаций.

Данные, представленные в настоящем отчете, указывают лишь на небольшой прогресс в деле увеличения представленности рома и синти в общественной и политической жизни. В публикации также описаны барьеры, существующие в данной сфере, – от отсутствия у рома и синти документов, удостоверяющих личность, до слабой заинтересованности основных политических партий в избирателях из этой общины. Вместе с тем, отчет содержит ряд заслуживающих внимания примеров избрания и назначения представителей рома и синти на значимые должности, а также примеры консультативных механизмов, способствующих участию этих народностей в общественной жизни.

К сожалению, несмотря на ряд мер, программ и законодательных реформ, осуществленных некоторыми государствами-участниками, ощутимого прогресса добиться не удалось. Эту ситуацию необходимо изменить, и я надеюсь, что настоящий отчет поможет укрепить решимость государств-участников прилагать более энергичные усилия для расширения участия рома и синти, в том числе женщин и молодежи, в общественной жизни. Я настоятельно рекомендую всем государствам-участникам разработать и воплотить в жизнь масштабные меры по развитию потенциала отдельных представителей и общин рома и синти, а также по поддержке их участия во всех сферах жизни; в качестве отправной точки для этого я рекомендую использовать приоритетные направления и рекомендации, изложенные в настоящем издании. Во всех этих усилиях целенаправленное следование принципу «в интересах рома, вместе с рома» будет иметь исключительно большое значение для обеспечения эффективного участия рома и синти в процессах разработки политики и других мер, затрагивающих их общину.

Ингибьёрг Сольрун Гисладоттир

Директор Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)

Краткое содержание

20 лет назад государства-участники ОБСЕ поручили Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) содействовать «полной социальной интеграции общин рома и синти в странах, где они проживают, при сохранении их самобытности» (Решение Совета министров, принятое в 1998 г. в Осло).¹ В 2018 году исполняется 15 лет Плану действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ. Главная цель этого Плана действий, принятого в 2003 году, – «наращивание государствами-участниками и соответствующими институтами и структурами ОБСЕ усилий с тем, чтобы дать рома и синти возможность занимать полноценное и равноправное место в обществе в наших странах и искоренить дискриминацию по отношению к ним»².

В настоящем отчете представлено положение дел с выполнением государствами-участниками этих обязательств. В двух предыдущих отчетах, опубликованных в 2008 и 2013 гг., рассматривался ход реализации всего спектра рекомендованных мер, предусмотренных Планом действий. В отличие от этих двух отчетов, данный документ посвящен выполнению главы VI Плана действий, которая называется «Расширение участия в общественно-политической жизни». В Планах действий отмечается, что рома и синти имеют равное право на участие в делах общества, право избирать и быть избранными, а также право создавать политические партии без какой-либо дискриминации. В нем также сказано, что «народы рома и синти играют главную и незаменимую роль в обеспечении соблюдения их права на участие в политических процессах на практике»³. Мандат ОБСЕ по поддержке участия рома и синти, включая женщин и молодежь,

в политической жизни был подтвержден тремя более поздними решениями Совета министров ОБСЕ⁴.

Право на участие в общественных делах и политической жизни – неотъемлемый атрибут подлинно демократического общества. Это право неразрывно связано с полноценной реализацией всех прав человека и совершенно необходимо для обеспечения демократического правления, верховенства права, социальной интеграции и экономического развития. В принятых ОБСЕ Лундских рекомендациях об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни эффективное участие определяется как вовлеченность, под которой понимается как возможность вносить значимый вклад в процессы принятия решений, так и последующее влияние этого вклада⁵. В рекомендациях также подчеркивается, что для инклюзивного процесса необходимы толерантность и взаимопонимание между культурами: «Социально-политический климат взаимного доверия и равенства следует обеспечивать в законодательном порядке, одновременно ведя воспитательную работу по утверждению этой социальной этики в масштабах всего населения»⁶. Данный руководящий принцип не утратил своей актуальности, однако его девальвация за прошедшие 20 лет остро ощущается сегодня народностями рома и синти в той социальной изоляции и дискриминации, от которых они по сей день страдают.

1 The ODIHR Contact Point for Roma and Sinti Issues: An Overview [Контактный пункт БДИПЧ по вопросам рома и синти: обзор], БДИПЧ ОБСЕ, 2003, <https://www.osce.org/odihr/13996?download=true> (далее – «Контактный пункт БДИПЧ: обзор»).

2 Совет министров ОБСЕ, Решение № 3/03 «План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ», Маастрихт, 1-2 декабря 2003 г., <http://www.osce.org/odihr/17554> (далее – «План действий ОБСЕ»).

3 Контактный пункт БДИПЧ: обзор, указ. соч., сноска 1, с. 12.

4 Совет министров ОБСЕ, Решение № 6/08 «Повышение эффективности усилий ОБСЕ по выполнению Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ», 5 декабря 2008 г., <https://www.osce.org/ru/mc/35492?download=true> (далее – «Решение Совета министров ОБСЕ № 6/08»); Совет министров ОБСЕ, Решение № 8/09 «Активизация усилий ОБСЕ по обеспечению устойчивой интеграции рома и синти», 2 декабря 2009 г. <https://www.osce.org/ru/node/203006?download=true> (далее – «Решение Совета министров ОБСЕ № 8/09»); Совет министров ОБСЕ, Решение № 4/13 «Нарращивание усилий ОБСЕ по выполнению плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ с уделением особого внимания женщинам, молодежи и детям этих народностей», 6 декабря 2013 г. <https://www.osce.org/ru/node/158411?download=true> (далее – «Решение Совета министров ОБСЕ № 4/13»).

5 Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни, Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ), 1 сентября 1999 г., <https://www.osce.org/ru/hcnm/32252?download=true> (далее – «Лундские рекомендации»).

6 Там же, с. 23.

Замечания о расширении участия рома по сравнению с предыдущим отчетным периодом

В отчете 2013 года отмечалось, что в ряде государств-участников были внесены поправки в действующее законодательство или было принято новое законодательство в целях расширения представительства рома на муниципальном уровне. В некоторых странах были созданы советы меньшинства рома – главные консультативные органы, представляющие интересы рома и избираемые путем прямого голосования в общинах.

В соответствии с Решением Совета Европейского союза о Рамочном документе в отношении национальных стратегий по интеграции рома⁷, принятым в 2011 году, государствам-членам ЕС было предложено создать контактные пункты по реализации таких национальных стратегий, а также организовать новые консультативные механизмы или рабочие группы или же укрепить уже существующие, если они были созданы ранее.

Недостатки, указанные в первом отчете (2008 года), были отмечены и в отчете 2013 года, авторы которого пришли к выводу о том, что положение рома по-прежнему остается тяжелым, их представленность в общественной жизни – непропорционально низкой, и что во многих случаях они лишены возможности эффективно участвовать в политической жизни, а основные политические партии заинтересованы в выдвижении кандидатов из числа рома даже меньше, чем это было в 2008 году.

В отчете 2013 года также подчеркивалось возрастающее значение местной политики и расширения полномочий муниципальных властей, стремящихся решить проблему социальной изоляции в условиях продолжающейся децентрализации управления⁸. В отчете содержался призыв к государствам-участникам принять конкретные меры в целях защиты и расширения прав женщин и мужчин рома на участие в политической жизни в качестве избирателей и кандидатов; решения остающихся проблем, которые делают общины рома особенно уязвимыми с точки зрения покупки голосов и манипулирования избирателями; развития потенциала избранных представителей

рома на национальном и местном уровне при помощи целевых программ; расширения консультативных механизмов в системе государственного управления, позволяющих совершенствовать эту систему через партнерские связи с организациями гражданского общества рома, а также в целях организации специализированного обучения для представителей рома, работающих в органах государственного управления и в советах меньшинства рома.

Общий политический контекст

В течение пяти лет с момента выхода предыдущего отчета наблюдались, как и прежде, рост признания на международном уровне необходимости расширять участие рома в общественно-политической жизни и одновременное обнищание маргинализированных общин рома, а также подъем расизма в отношении рома во многих государствах-участниках – особенно в тех, где проживают достаточно большие общины рома. Свою роль сыграла риторика радикальных популистов, которые обвиняют во всех грехах уязвимые группы населения – прежде всего, соискателей убежища, но также и представителей рома, синти и других групп. Помимо преступлений на почве ненависти с применением насилия, риторики, основанной на предубеждении, и роста антицыганских настроений, рома продолжают сталкиваться с «бытовым расизмом» и институциональной дискриминацией, ущемляющими их основные права и их достоинство.

На фоне политической поляризации продолжается развитие обязательств по линии ОБСЕ, Совета Европы, ЕС и других международных обязательств по укреплению и расширению возможностей и развитию потенциала представителей рома. Рост популизма националистического толка и увеличение электоральной поддержки праворадикальных партий, проповедующих неприкрыто расистские и ксенофобские взгляды, означает, что расизм в отношении рома продолжает оставаться важным компонентом общественного дискурса, движимого ненавистью, недовольством и предрассудками. В ряде стран и некоторые умеренные партии приняли на

7 An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Рамочный документ ЕС в отношении национальных стратегий по интеграции рома на период до 2020 года, Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому социально-экономическому комитету и Комитету по делам регионов], COM(2011) 173 final, Brussels, 5 April 2011, p. 3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0173&from=EN> (далее – «Рамочный документ ЕС в отношении национальных стратегий по интеграции рома»).

8 Выполнение Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ: новые обязательства, нерешенные проблемы (отчет за 2013 год). БДИПЧ ОБСЕ, Варшава, 2014, <https://www.osce.org/ru/odihr/120674?download=true> (далее – «отчет 2013 года»).

вооружение риторику, которая раньше была почти исключительно уделом политических радикалов⁹.

Проблемы, связанные с участием рома и синти в избирательных процессах¹⁰

С момента публикации отчета 2013 года барьеры, препятствующие участию рома и синти в выборах, практически не изменились. Из данных различных докладов и из информации, полученной и проанализированной за последние пять лет¹¹, очевидно, что рома по-прежнему сталкиваются с проблемами, которые включают «случаи прямого давления, угроз (так называемого «управляемого голосования»), покупки голосов; недостаточное образование и неграмотность рома, отсутствие возможностей выдвигаться в качестве кандидата на выборную должность, отсутствие регистрационных документов, семейное голосование, юридические и административные барьеры»¹². Уровень представленности в политике женщин рома и синти по-прежнему низок, а основные политические партии все так же не желают выдвигать представителей рома и синти кандидатами на выборах¹³.

При том, что отсутствие документов о регистрации гражданского состояния и документов о постоянном месте жительства остается серьезным препятствием для участия рома в выборах в качестве избирателей и кандидатов, в отдельных государствах-участниках ОБСЕ отмечен определенный прогресс в вопросе регистрации актов гражданского состояния. Благодаря реформам законодательства, упрощению процедур, информационно-просветительской работе и взаимодействию с общинами, а также улучшению сотрудничества между НПО и местными органами, ответственными за регистрацию актов гражданского

состояния, у многих рома и синти появилась возможность голосовать.

В течение рассматриваемого периода в отчетах ряда миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами (МНВ БДИПЧ) упоминались случаи покупки голосов избирателей. Бюро отметило, что во время президентских выборов в Сербии 2017 г. «община рома оставалась уязвимой к давлению и манипуляциям; поступала информация о случаях покупки голосов посредством раздачи продуктовых и гигиенических наборов, а также обещаний бесплатного медицинского обслуживания и организации перевозки избирателей в день голосования»¹⁴. В Словакии, напротив, были приняты меры по предотвращению покупки голосов: были использованы программы гражданского образования, а также была введена уголовная ответственность за такие действия, что, как представляется, способствовало снижению распространенности этой практики на парламентских выборах 2016 г.¹⁵

Представители и активисты гражданского общества рома и синти отмечают определенную позитивную динамику в государствах-участниках в отношении участия их общины в общественно-политической жизни, тем не менее по-прежнему признавая, что представленность рома и синти в этой сфере остается непропорционально низкой. Рома по-прежнему не доверяют властям и органам правосудия, что является одним из главных препятствий для их полноценного и эффективного участия в общественно-политической жизни. Активисты также подчеркивают, что гражданское общество рома должно иметь возможность работать в безопасной и благоприятной среде, не подвергаясь притеснениям со стороны государственных и негосударственных субъектов, и призывают продолжить поддержку

9 Antigypsyism in public discourses and election campaigns, Central Council of German Sinti and Roma [Центральный совет синти и рома Германии, Антицыганские высказывания в публичном дискурсе и предвыборных кампаниях], Heidelberg, 2017, <http://zentralrat.sintiundroma.de/wp-content/uploads/2017/11/central-council-of-german-sinti-and-roma-2017-antigypsyism-in-election-campaigns.pdf>.

10 В этом разделе рассматриваются проблемы, имевшие место в период, отраженный в настоящем отчете (2013-2017 гг.).

11 Political participation of Roma and Sinti [Участие рома и синти в политической жизни], OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights website, 6 November 2018, <https://www.osce.org/odihr/223691>. См. также: OSCE/ODIHR Election Observation Final Reports, Documents library, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights website [Итоговые отчеты миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами в библиотеке документов на веб-сайте БДИПЧ], [https://www.osce.org/resources/documents/%22Final%20Report%22?filters=+im_taxonomy_vid_3:\(120\)+im_taxonomy_vid_1:\(24\)+im_taxonomy_vid_22:\(472\)&solrsort=score%20desc&rows=50&category=Official%20Documents](https://www.osce.org/resources/documents/%22Final%20Report%22?filters=+im_taxonomy_vid_3:(120)+im_taxonomy_vid_1:(24)+im_taxonomy_vid_22:(472)&solrsort=score%20desc&rows=50&category=Official%20Documents).

12 Отчет 2013 года, указ. соч., сноска 8.

13 Roma and Sinti Political Participation: Opportunities and Risks of Local-level Engagement, Summary Report of the Expert Meeting, Warsaw, 28 November 2014 [Участие рома и синти в политической жизни: возможности и риски привлечения к участию на местном уровне (отчет по итогам совещания экспертов в Варшаве 28 ноября 2014 г.)], Warsaw, January 2016, <http://www.osce.org/odihr/219511?download=true> (далее – Roma and Sinti Political Participation: Opportunities and Risks).

14 Republic of Serbia Presidential Elections 2 April 2017, ODIHR Election Assessment Mission Final Report [Президентские выборы в Республике Сербия 2 апреля 2017 г., Итоговый отчет миссии БДИПЧ по оценке выборов], ODIHR, Warsaw, 8 June 2017, p. 13, <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/322166?download=true> (далее – Republic of Serbia Presidential Elections 2017).

15 Ответы Министерства внутренних дел Словацкой Республики, Бюро по делам общины рома при правительстве Словацкой Республики на анкету БДИПЧ, получены 22 марта 2018 г.

усилий, направленных на развитие потенциала и обучение мужчин, женщин и молодежи рома, поскольку это даст им возможность стать эффективными защитниками прав, а также содействовать социальной интеграции и активно участвовать в политической жизни¹⁶.

Меры по поощрению участия рома и синти в выборах в качестве избирателей и кандидатов

Общеизвестно, что улучшение работы по просвещению избирателей, совершенствование процедур регистрации и проведение кампаний по повышению явки избирателей крайне важно для подготовки, мобилизации и активного вовлечения рома и синти в избирательные процессы на местном и национальном уровне. Тем не менее, большинство государств-участников сообщили, что они не проводят целевых программ гражданского образования и просвещения избирателей, адресованных рома и синти¹⁷. Некоторые государства-участники отметили, что рома и синти, как граждане страны, могут участвовать в общих программах и пользоваться возможностями, которые предоставляются всем гражданам в рамках различных политических и законодательных мер. Целевые проекты, адресованные рома, были реализованы в Албании и Боснии и Герцеговине, где ОБСЕ и Совет Европы в партнерстве с местными институтами провели мероприятия по просвещению избирателей из числа женщин и молодежи рома, а также обучали кандидатов из числа рома, участвующих в местных выборах. Похожие программы, по информации государств-участников и гражданского общества, были осуществлены Национальным демократическим институтом (НДИ) в Венгрии, Словакии и Румынии.

Одним из способов помочь рома и синти принять обоснованные решения в рамках избирательных процессов является предоставление информации для избирателей на цыганском языке. Большинство государств-участников, ответивших на анкету БДИПЧ, сообщили, что члены общин рома и синти в этих странах владеют государственным языком и, соответственно, не испытывают затруднений с этой точки зрения. Некоторые государства-участники (Албания, Венгрия, Северная Македония и Чешская Республика) сообщили, что информация для избирателей в этих государствах распространяется и на цыганском языке.

Трудности при оценке изменений в представленности рома по сравнению с 2013 годом

Определить четкие тенденции в отношении представленности рома и синти затруднительно, поскольку в большинстве государств-участников не ведется сбор данных об этнической принадлежности кандидатов и избирателей. Лишь некоторые государства-участники сообщили о небольшом увеличении количества кандидатов и избранных представителей из числа рома и синти. Как и в предыдущий отчетный период, среди факторов, затрудняющих участие рома и синти в выборах в качестве кандидатов, называются слабая заинтересованность крупных политических партий в решении вопросов национальных меньшинств и их нежелание включать кандидатов из числа рома и синти в свои избирательные списки и вести агитацию за них, а также недостаток ресурсов для финансирования предвыборных кампаний кандидатов из числа рома, особенно женщин.

Отдельные государства-участники сообщили, что на настоящий момент в их главном законодательном органе нет квоты для представителей этнических меньшинств. В большинстве государств не существует отдельного процентного барьера для политических партий, представляющих национальные меньшинства. Помимо этого, большинство государств-участников сообщили, что они либо не собирают информацию об этнической принадлежности избранных кандидатов, либо в парламенте отсутствуют депутаты, причисляющие себя к рома и синти. Также большинство государств-участников не предоставило информацию о наличии в парламенте подкомитетов по делам меньшинств в целом или по делам непосредственно рома и синти. Многие государства также не предоставили никаких данных о кандидатах от рома на выборах в местные и региональные представительные органы. При этом следует отметить, что в парламентах Венгрии, Румынии и Хорватии определенное количество мест зарезервировано за кандидатами из числа рома и синти.

Судя по имеющейся информации, потребности и приоритеты рома и синти никак не отражены в политических платформах и программах многих крупных политических партий в регионе ОБСЕ¹⁸. Из ответов на анкету БДИПЧ следует, что многие традиционные партии не выделяют квот в своих списках

16 ODIHR Consultation workshop – Third Status Report on the implementation of the OSCE Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area [Консультативное совещание БДИПЧ, посвященное публикации третьего Отчета о выполнении Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ], Warsaw, 5-6 June 2018, <https://www.osce.org/odihr/383397>.

17 Информация предоставлена государствами-участниками в их ответах на анкету БДИПЧ. Более подробная информация о методологии содержится в следующем разделе.

18 Согласно ответам государств-участников на анкету БДИПЧ и другим изученным отчетам и материалам.

для представителей меньшинств, а представленность рома в таких партиях остается непропорционально низкой. В тех государствах-участниках, в которых разрешено создание политических партий по этническому признаку, рома и синти организовали собственные политические партии для борьбы на выборах¹⁹.

Есть очень мало примеров, когда рома и синти выступали кандидатами от основных политических партий. Еще меньше представителей рома было избрано или назначено на различные должности, с тем чтобы они защищали интересы своих общин. Представленность рома и синти в политике продолжает оставаться непропорционально низкой, как об этом говорилось и в отчете 2013 года.

Исполнительные структуры и консультативные механизмы

Только пять государств-участников сообщили о существовании отдельных государственных структур или институтов, которым непосредственно поручено заниматься вопросами рома и синти. 24 государства-участника ОБСЕ отметили, что определенные государственные структуры занимаются у них вопросами рома и синти в рамках более общего мандата, а остальные государства-участники сообщили об отсутствии государственных институтов или структур по делам рома и синти. В рамках национальных стратегий ЕС по интеграции рома государства-члены ЕС создали национальные контактные пункты и организовали структуры для проведения консультаций и диалога с рома и синти. Из ответов государств-участников видно, что масштаб, задачи и эффективность этих структур значительно различаются. В ходе процесса вступления в ЕС некоторые государства-кандидаты разработали планы действий и стратегии по интеграции рома и создали консультативные рабочие группы по делам рома и синти, предусматривающие возможность институционального участия экспертов и организаций из общины рома.

Тем не менее, рекомендации со стороны рома часто игнорируются или учитываются лишь в небольшой степени. В связи с этим наличие таких структур само по себе не является гарантией эффективного участия рома и синти в общественно-политической жизни.

Женщины рома в общественной и политической жизни

В Плате действий государствам-участникам также предлагается «способствовать участию цыганских женщин в общественно-политической жизни»; при этом «цыганские женщины должны иметь возможность наравне с мужчинами участвовать в консультативных и иных механизмах, призванных расширять доступ ко всем сферам общественно-политической жизни»²⁰.

Страсбургская декларация о народности рома 2010 года рекомендует содействовать эффективному участию рома в общественной, политической и гражданской жизни, а недавно принятая Стратегия Совета Европы по гендерному равенству на 2018-2023 гг. предусматривает достижение сбалансированного участия женщин и мужчин в политике и принятии решений, а также поддержку женщин-кандидатов²¹.

На 6-й Международной конференции женщин рома, организованной Советом Европы в Страсбурге 6-7 ноября 2017 г. и посвященной теме «Женщины и политическое представительство: ситуация женщин из общин рома и странствующих»²², 12 политических лидеров, партий и групп подписали декларацию о положении женщин рома, в которой они обязались поощрять гендерное равенство и участие женщин из числа меньшинств, особенно рома и синти, в принятии решений, а также их выдвижение в качестве политических кандидатов на предстоящих европейских, национальных, региональных и местных выборах²³. 8 апреля 2018 года по случаю Международного дня цыган Генеральный секретарь Совета Европы выпустил заявление с призывом к

19 Например, в Албании, Румынии, Северной Македонии, Сербии, Чешской Республике.

20 План действий ОБСЕ, указ. соч., сноска 2, п. 98, <http://www.osce.org/odihr/17554>.

21 Gender Equality Strategy 2018-2023, Council of Europe, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe, March 2018 [Совет Европы, Стратегия по гендерному равенству на 2018-2023 гг., принята Комитетом министров Совета Европы в марте 2018 г.], <https://rm.coe.int/prems-093618-gbr-gender-equality-strategy-2023-web-a5/16808b47e1>.

22 Roma women: 6th International Roma Women Conference [6-я Международная конференция по положению цыганских женщин], Council of Europe, <https://www.coe.int/ru/web/portal/roma-women?desktop=true>.

23 Pledge on political representation of Roma and Traveller women, Council of Europe, Strasbourg 6 November 2017 [Декларация-обязательство о политическом представительстве цыганских женщин, Совет Европы, 6 ноября 2017 г.], <https://rm.coe.int/pledge-with-signatures-/1680764c40>.

политическим партиям активно содействовать участию женщин рома в политике²⁴.

Судя по ответам государств-участников на анкету БДИПЧ, это обязательство остается в лучшем случае мечтой. Система национальных стратегий по интеграции рома, запущенная в 2011 году, не привела к значительному продвижению к данной цели. В 2013 г. Европейский парламент в своей резолюции выразил сожаление по поводу того, что «несмотря на принятие резолюции о положении женщин рома 2006 года и 10 Общих базовых принципов Совета [ЕС] в сфере интеграции рома, один из которых касается учета гендерных аспектов, европейские и национальные политики по-прежнему не уделяют должного внимания уязвимому положению женщин из общин рома и странствующих лиц»²⁵.

Европейский парламент также отметил, что «женщины рома часто сталкиваются с множественной (перекрестной) дискриминацией одновременно по признаку гендерной принадлежности и этнического происхождения, причем эта дискриминация является более интенсивной, чем дискриминация цыган-мужчин или нецыганских женщин; женщинам рома ограничен доступ к рынку труда, образованию, здравоохранению, социальным услугам и процессам принятия решений». Помимо этого, было отмечено, что женщины рома часто становятся жертвами расизма, предрассудков и стереотипов, негативно влияющих на успех их интеграции²⁶. Комитет по занятости и социальным делам Европарламента призвал Европейскую комиссию «принять систематический

подход к вопросу гендерного равенства и активного участия женщин рома как проводников перемен, поскольку этот вопрос в национальных стратегиях интеграции рома (НСИР) в настоящее время отсутствует»²⁷. Комитет также призвал Европейскую комиссию осуществлять мониторинг и оценку степени учета в НСИР гендерного фактора и перекрестного характера дискриминации, которой подвергаются женщины рома во всех приоритетных сферах политики²⁸.

Среди депутатов Европейского парламента предыдущих созывов были две женщины-рома. На период 2014-2019 гг. членом Европарламента стала Сорайя Пост – первый представитель рома, выдвинутый кандидатом от политической партии Швеции и избранный депутатом этого законодательного органа. Сорайя Пост возглавила Межпартийную группу Европейского парламента по борьбе с расизмом и вопросам многообразия (European Parliament Anti-Racism and Diversity Intergroup – ARDI), а также вошла в состав ряда других групп²⁹ и сыграла важную роль в принятии парламентом решения об объявлении официального Дня памяти жертв геноцида рома во время Второй мировой войны и о признании антицыганизма «особенно устойчивой, жестокой, рецидивирующей и распространенной формой расизма», с которой необходимо бороться на всех уровнях и всеми средствами³⁰. Ее доклад «Интеграция рома в ЕС и вопросы основных прав: борьба с антицыганизмом» был одобрен Комитетом по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам и

24 8 April, International Roma Day: Statement by Secretary General Thorbjørn Jagland, Council of Europe [8 апреля, Международный день цыган: заявление Генерального секретаря Турбьёрна Ягланда], https://www.coe.int/en/web/portal/roma-latest-news/-/asset_publisher/Wf2OtrKpyHUY/content/8-april-international-roma-day-statement-by-secretary-general-thorbj-rn-jagla-1?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fportal%2Froma-latest-news%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_Wf2OtrKpyHUY%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1.

25 Resolution on gender aspects of the European framework of national Roma inclusion strategies, European Parliament, 10 December 2013 [Резолюция о гендерных аспектах в европейской системе национальных стратегий по интеграции рома, Европейский парламент, 10 декабря 2013 г.], <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0545+0+DOC+XML+V0//EN>.

26 Там же.

27 Report on gender aspects of the European Framework of National Roma Inclusion Strategies, European Parliament Committee on Women's Rights and Gender Equality, Rapporteur: Livia Járóka, 25 October 2013 [Доклад о гендерных аспектах в европейской системе национальных стратегий по интеграции рома, Комитет Европейского парламента по правам женщин и гендерному равенству, докладчик Ливия Ярока, 25 октября 2013 г.], <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0349&language=EN>.

28 Там же.

29 Сорайя Пост – член Прогрессивного альянса социалистов и демократов, координатор подкомитета по правам человека и спикер по вопросам рома, член Комитета по гражданским правам, правосудию и внутренним делам и заместитель председателя Комитета по иностранным делам; она также входит в состав делегации по связям с государствами Центральной Америки, возглавляет Межпартийную группу Европейского парламента по борьбе с расизмом и вопросам многообразия (ARDI) и является членом межпартийных групп по правам инвалидов и правам ЛГБТИ.

30 MEPs urge end to Roma discrimination and recognition of Roma Genocide Day, European Parliament press release, 15 April 2015 [Члены Европейского парламента призвали покончить с дискриминацией рома и объявили о признании Дня геноцида рома: пресс-релиз Европейского парламента, 15 апреля 2015 г.], <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20150414IPR41851/meps-urge-end-to-roma-discrimination-and-recognition-of-roma-genocide-day>.

лег в основу резолюции, принятой Европейским парламентом 25 октября 2017 г.³¹

Деятельность БДИПЧ по поощрению участия рома и синти в общественно-политической жизни

В 2013-2018 гг. БДИПЧ организовало целый ряд мероприятий в рамках выполнения своего мандата по расширению участия рома и синти, в том числе женщин и молодежи, в общественно-политической жизни. Бюро проводило учебные курсы и семинары, а также кампании по повышению информированности и просвещению избирателей, уделяя особое внимание развитию потенциала женщин и молодежи рома и синти. Эти мероприятия были направлены на расширение возможностей общин рома и отдельных активистов и предоставили экспертам, политикам, должностным лицам и членам гражданского общества площадку для развития национальной и международной дискуссии и для разработки повестки, отражающей важность участия рома и синти в общественно-политической жизни. Они также стали площадкой для обсуждения и анализа позитивных изменений и для определения следующих шагов в направлении решения тех сложных проблем, с которыми сталкиваются рома при попытке принять участие в общественно-политической жизни.

31 Fundamental rights aspects in Roma integration in the EU: fighting anti-Gypsyism, European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Rapporteur: Soraya Post, 11 October 2017 [Интеграция рома в ЕС и вопросы основных прав: борьба с антицыганством, Комитет Европейского парламента по гражданским правам, правосудию и внутренним делам, докладчик Сорая Пост, 11 октября 2017 г.], <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0294+0+DOC+XML+V0//EN>. См. также: Fundamental rights aspects in Roma integration in the EU: fighting anti-Gypsyism, European Parliament resolution of 25 October 2017 [Интеграция рома в ЕС и вопросы основных прав: борьба с антицыганскими настроениями, Резолюция Европейского парламента от 25 октября 2017 г.], <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0413+0+DOC+PDF+V0//EN>.

ЧАСТЬ I.

Введение

Общая информация

План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ, принятый в 2003 г. в Маастрихте, определяет основные области политики, важные для решения поставленной задачи, и рассматривает такие направления деятельности, как борьба с расизмом и дискриминацией, обеспечение рома и синти равного доступа и возможностей в сфере образования, занятости, жилья и медицинского обслуживания; расширение участия рома и синти в общественной и политической жизни и оказание им помощи в кризисных и посткризисных ситуациях³².

БДИПЧ, в лице его Контактного пункта по вопросам рома и синти (КПРС), поручено оказывать помощь государствам-участникам ОБСЕ и другим заинтересованным сторонам в разработке политических мер по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ, а также изучать и оценивать прогресс в деле выполнения государствами-участниками обязательств ОБСЕ в отношении этих народностей. Помимо этого, КПРС выступает в роли информационного центра и содействует активизации процессов, связанных с решением вопросов рома и синти, а также с инициативами и политикой в отношении этих общин³³.

Настоящая публикация представляет собой третий регулярный отчет о состоянии дел, в котором рассматривается прогресс в выполнении государствами-участниками Плана действий 2003 года. Данный отчет отличается от двух предыдущих отчетов, в которых анализировались достижения, а также проблемы и тенденции, связанные со всеми обязательствами и всеми разделами, содержащимися в Плане действий. Настоящий отчет 2018 года, издание которого совпадает с 15-летием Плана действий, посвящен единственной теме – выполнению раздела VI «Расширение участия в общественно-политической жизни». Как отмечалось в докладе 2016 года, подготовленном по поручению БДИПЧ, этому

направлению в последние годы уделялось значительно меньше внимания, чем всем остальным, несмотря на его исключительную важность³⁴. Значение эффективного участия национальных меньшинств в общественных делах подчеркивается в Лундских рекомендациях ОБСЕ, в которых такое участие называется «одной из важнейших составляющих мирного демократического общества»³⁵.

Рома и синти проживают во всем регионе ОБСЕ, но преимущественно в Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европе. В основном ведущие оседлый образ жизни, они являются одним из крупнейших этнических меньшинств в Европе. Хотя рома и синти не имеют собственной территории, их, тем не менее, связывают тесные культурные, языковые и этнические связи. С момента своего прибытия на европейский континент эти общины подвергались преследованиям, порабощению и геноциду. Поколение за поколением рома и синти оказывались в безвыходном положении, которое определялось изоляцией, маргинализацией и бедностью и было связано с системным расизмом и дискриминацией во всех сферах жизни. Сегодня эти общины по-прежнему остаются в значительной степени изолированными от основного населения.

В настоящем отчете рассматривается выполнение государствами-участниками ОБСЕ их обязательств по расширению эффективного участия рома и синти в общественно-политической жизни, а также анализируются достижения и нерешенные проблемы в этой области.

Оценка ситуации отражает текущие изменения и тенденции в сфере участия рома и синти в общественных делах и содержит информацию и данные, полученные от государств-участников, организаций гражданского общества рома и синти, а также от экспертов. На базе имеющейся информации в отчете в максимально возможной степени приводятся данные об участии в общественно-политической жизни

32 План действий ОБСЕ, указ. соч., сноска 2.

33 Роль КПРС как центра обмена информацией заключается в распространении информации о связанных с рома направлениях политики, инициативах и программах среди заинтересованных сторон, в том числе среди государств-участников, структур ОБСЕ и организаций гражданского общества.

34 Roma and Sinti Political Participation: Opportunities and Risks, указ. соч., сноска 13.

35 Лундские рекомендации, указ. соч., сноска 5.

и представленности в этой сфере женщин и молодежи рома и синти.

Настоящее издание, с одной стороны, содержит описание работы, проделанной на текущий момент государствами-участниками, и остающихся нерешенными проблем, а с другой стороны – подчеркивает значение более широкого применения существующей положительной практики и разработки на ее основе стратегий и мер политики. В документе отмечается необходимость наращивания усилий по сокращению разрыва между рома и основным населением с точки зрения участия в общественной и политической жизни.

В отчете приводится подробная информация о тех административных и социальных барьерах, которые препятствуют выходу рома из порочного круга изоляции, лишаящего их равного с другими шанса на достойную жизнь и полную реализацию своего потенциала. В публикации подчеркиваются трудности и препятствия на пути к участию рома и синти в общественно-политической жизни и предлагаются соответствующие рекомендации для государств-участников. Настоящий отчет должен служить дорожной картой для принимаемых государствами мер, направленных на то, чтобы помочь рома и синти в полном объеме пользоваться своими правами и в полной мере участвовать в жизни общества.

Методология

Структура настоящего, третьего по счету, регулярного отчета отличается от структуры подобных документов 2008 и 2013 годов, поскольку на этот раз в отчете представлена оценка выполнения только главы VI «Расширение участия в общественно-политической жизни».

Как и два предыдущих отчета, данный документ основан на ответах государств-участников на специальную анкету, разосланную БДИПЧ. На вопросы анкеты ответили 39 из 57 государств-участников ОБСЕ³⁶. Из 39 государств, ответивших на анкету, 16 ответили на большинство вопросов, 19 либо предоставили в своих ответах частичную информацию либо ответили лишь на некоторые вопросы, а 4 государства сочли анкету неактуальной для себя в

силу отсутствия на их территории населения рома и синти. Государства, предоставившие неполную информацию, объяснили это либо малочисленностью рома и синти, живущих на их территории, либо нехваткой данных об участии этой группы населения в общественно-политической жизни.

Информацию, полученную от государств-участников, дополнили данные из других источников, в том числе данные, предоставленные миссиями ОБСЕ на местах.

Анкета БДИПЧ также была разослана всем организациям гражданского общества рома и синти, включенным в базу данных Бюро. От них было получено 12 ответов³⁷. Помимо этого, в целях сбора информации от организаций гражданского общества рома БДИПЧ в июне 2018 г. провело в Варшаве консультативное рабочее совещание по обсуждению предварительных выводов и заключений из черновой версии отчета. При подготовке окончательной редакции документа были учтены замечания и рекомендации, высказанные на этом совещании.

Бюро также собрало и изучило информацию из других важных источников – публикации межправительственных и международных организаций, гражданского общества и научных учреждений за отчетный период.

Настоящий отчет о положении дел с выполнением обязательств ОБСЕ в отношении рома и синти составлен прежде всего на основе информации, предоставленной БДИПЧ государствами-участниками ОБСЕ, и своей структурой повторяет структуру анкеты БДИПЧ и ее логику. Дополнительная информация, полученная от организаций гражданского общества рома и от других третьих сторон, приводится во всех разделах отчета – там, где это целесообразно.

Контекст

Масштабы социальной изоляции и материальных лишений, а также расизма и дискриминации, с которыми сталкиваются рома и синти в Европе, подробно задокументированы. Последний отчет Агентства ЕС по основным правам (АОП) подтвердил, что положение рома в Европейском союзе в 2017 году существенно не изменилось по сравнению с 2016 годом:

36 В 2013 году на анкету ответили 40 государств, а существенную информацию для первого отчета 2008 года предоставили 19 из 56 государств, бывших на тот момент участниками ОБСЕ. Для настоящего отчета 2018 года ответы были получены от следующих стран: Австрия, Азербайджан, Албания, Андорра, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Испания, Италия, Канада, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Сербия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Швейцария и Швеция.

37 БДИПЧ получило ответы от следующих организаций гражданского общества: Общественная ассоциация POROJAN, Roma Education Fund, Landsorganisasjonen for Romanifolket, the Serbian legal aid organization PRAXIS, Public Foundation "International Protection Centre", Romano Centro, Roma Women Rights Center Albania, Slovo 21, E-Romnja, Roma Women Rights Center Serbia, Ágnes Osztolykán (независимый эксперт), Public Policy Advocacy Centre.

«Подавляющее большинство рома по-прежнему живет на грани нищеты (80% в 2016 году). Охват дошкольным образованием вырос в среднем до 53%, однако проблемой остается ранний отсев из школ, особенно среди девочек рома. Положение молодежи рома, и особенно молодых женщин, ухудшилось; доля молодых людей из числа рома, не получающих образование, не имеющих работы и не проходящих обучение, выросла в среднем с 56% до 63%»³⁸.

В том же документе подчеркивается, что расизм и дискриминация в отношении рома до сих пор остаются серьезной помехой для их социальной интеграции, несмотря на наличие в странах ЕС и других государствах правовой базы и политических рамок для борьбы с преступлениями и притеснениями на почве расизма.

Как отмечалось в отчете 2013 года, ЕС не только играет ведущую роль в создании нормативно-правовой базы по вопросам политики в отношении рома, но и является одним из крупнейших доноров программ по поддержке рома в странах-членах и странах-кандидатах на членство в ЕС. За отчетный период Европейская комиссия заняла более активную позицию в вопросе о необходимости борьбы с дискриминацией и расизмом в отношении рома. В своем сообщении 2016 г. по Рамочному документу ЕС в отношении национальных стратегий по интеграции рома на период до 2020 года Комиссия заявила о том, что она активизировала свою деятельность по борьбе с дискриминацией, сегрегацией и антицыганскими настроениями, а также языком ненависти и преступлениями на почве ненависти. Европейская комиссия также отметила, что государства-члены не смогли решить наиболее серьезные проблемы с жилищной ситуацией рома, требующие рассмотрения случаев сегрегации, а также предотвращения принудительных выселений. Комиссия пообещала расследовать случаи дискриминации в сфере жилья и в

школах, имеющие место в ряде других стран, и заявила, что примет меры по обеспечению надлежащего переноса положений Директивы о расовом равенстве в национальное законодательство и выполнения этих положений³⁹. В настоящее время трем государствам-членам грозит судебное разбирательство в связи с сегрегацией в школах.

В ходе выполнения Рамочного документа Европейская комиссия выразила обеспокоенность тем, что «не наблюдается никакого реального улучшения на местах»⁴⁰. Она призвала государства-члены ЕС продемонстрировать большую политическую волю в борьбе с дискриминацией. Помимо этого, она признала, что растущие антицыганские настроения являются «особой формой расизма», и призвала государственную власть отмежеваться от расистской и ксенофобской риторики, направленной против рома⁴¹. По поводу языка ненависти и преступлений на почве ненависти в отношении рома Европейская комиссия отметила, что непринятие властями действительных мер фактически равносильно соучастию: «Важно осознавать, что нежелание принимать меры также способствует утверждению нетерпимости в обществе»⁴². Европейская комиссия также заявила о намерении разработать стратегический подход к интеграции рома на период после 2020 года.

В сводном отчете проекта «Гражданский наблюдатель рома» (Roma Civil Monitor) за 2018 год приводится краткая информация о текущем положении дел с участием рома и синти в общественной и политической жизни. Выводы этого отчета, в котором рассматривается ситуация в пяти странах Центральной и Южной Европы, показывают, что рома остаются недостаточно представленными в парламентах, а показатели их участия в национальных выборах значительно ниже средних показателей в соответствующих странах. Авторы отчета отмечают, что «этнические политические партии рома не привлекают избирателей рома, и поэтому представленность рома зависит от готовности основных политических

38 Fundamental Rights Report 2018 [Отчет об основных правах 2018 года], АОП, 2018, p. 99, <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/annual-reports/fundamental-rights-2018#roma>.

39 Assessing the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies and the Council Recommendation on effective Roma integration measures in the Member States – 2016, European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Анализ выполнения Рамочного документа ЕС в отношении национальных стратегий по интеграции рома и Рекомендации Совета по эффективным мерам интеграции рома с государствами-членами за 2016 год, Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому социально-экономическому комитету и Комитету регионов], COM(2016) 424 final, Brussels, 27 June 2016, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-424-EN-F1-1.PDF>, (далее – Assessing the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies and the Council Recommendation on effective Roma integration measures in the Member States – 2016).

40 Там же.

41 Там же.

42 Bernard Rorke, EU Roma Framework: European Commission Puts Fighting Racism First [Рамочный документ ЕС в отношении рома: Европейская комиссия считает первоочередной задачей борьбу с расизмом], ERRC News, <http://www.errc.org/news/eu-roma-framework-european-commission-puts-fighting-racism-first>.

партий включать кандидатов из этой общины в свои избирательные списки, предоставляя им высокие позиции». При этом рома, судя по всему, добиваются более серьезных успехов на местных выборах, особенно в муниципальных округах с высокой долей жителей из числа рома. Согласно отчету, во всех пяти рассмотренных странах проблемой по-прежнему является покупка голосов избирателей, однако систематического мониторинга ситуации не проводится, а в некоторых странах были отмечены случаи «контроля со стороны местных органов управления и мэров за выбором, который делают избиратели-рома при голосовании, путем регулирования доступа этих избирателей к государственным услугам (например, при помощи активных мер на рынке труда)»⁴³.

Участники совещания БДИПЧ, организованного в марте 2017 г. при поддержке Хельсинкской комиссии Соединенных Штатов, отметили, что голосование, а также выдвижение в качестве кандидатов крайне важны для общин рома с точки зрения борьбы с антицыганской риторикой, а также преступлениями на почве ненависти и расизмом в отношении рома⁴⁴. В октябре 2016 г. в ходе обсуждения в рамках другого консультативного совещания было отмечено, что, несмотря на рост числа образованных людей среди рома и синти, основные политические партии продолжают игнорировать их потенциал как кандидатов при формировании своих избирательных списков⁴⁵.

Международные стандарты участия меньшинств в общественно-политической жизни

Право на участие в общественной и политической жизни является неотъемлемым атрибутом демократического общества. Это право важно для развития демократического правления, обеспечения верховенства права, социальной интеграции и экономического развития. Оно неразрывно связано с полной реализацией всех прав человека, а эффективное политическое участие является одним из самых важных способов расширения возможностей групп и

лиц в целях преодоления маргинализации и борьбы с дискриминацией. Стандарты, касающиеся меньшинств и защиты их права на участие в жизни общества, есть у ОБСЕ, Совета Европы, Европейского союза и ООН. Эти стандарты кратко изложены ниже.

Обязательства, принятые в рамках ОБСЕ

Действенное участие национальных меньшинств, в том числе рома и синти, в общественно-политической жизни признается в качестве приоритета в целом ряде решений Совета министров ОБСЕ. Помимо этого, перед ОБСЕ стоит задача поддерживать и расширять участие рома и синти, в том числе женщин и молодежи, в политической жизни, как это указано в Плане действий⁴⁶. Данная задача подтверждена в трех более поздних решениях Совета министров⁴⁷.

43 Roma civil monitor pilot project: A synthesis report on implementation of national Roma integration strategies in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia [Пилотный проект «Гражданский наблюдатель рома»: сводный отчет о выполнении национальных стратегий интеграции рома в Болгарии, Венгрии, Словакии, Румынии и Чешской Республике], European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, 2018, <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-synthesis-cluster-1-2017-eprint-fin.pdf>.

44 Effective participation of Roma and Sinti fundamental for successful inclusion, conclude participants in ODIHR workshop in Brussels [Участники семинара БДИПЧ в Брюсселе: «Эффективное участие рома и синти крайне важно для успешной интеграции»], OSCE/ODIHR, 28 March 2017, <https://www.osce.org/odihr/308361>.

45 Full participation of Roma and Sinti in electoral processes essential to their successful inclusion, say participants at OSCE/ODIHR meeting in Warsaw [Участники совещания БДИПЧ ОБСЕ в Варшаве: «Полноценное участие рома и синти в избирательных процессах необходимо для их успешной интеграции»], OSCE/ODIHR, 28 October 2016, <https://www.osce.org/odihr/277806>.

46 План действий ОБСЕ, указ. соч., сноска 2.

47 Решение Совета министров ОБСЕ № 6/08; Решение Совета министров ОБСЕ № 8/09; Решение Совета министров ОБСЕ № 4/13, указ. соч., сноска 4.

В Плане действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ подчеркивается следующее:

«Желательно, чтобы государства-участники принимали во внимание следующие основные предпосылки обеспечения эффективного участия рома и синти в общественно-политической жизни:

Вовлечение на раннем этапе

Любая инициатива, касающаяся рома и синти, должна предусматривать их как можно раннее вовлечение в нее на этапах разработки, осуществления и оценки.

Всеобщий охват

Рома и синти должны быть охвачены формальными процессами консультаций, причем эффективность механизмов, созданных для их участия в выработке важнейших политических инициатив, должна обеспечиваться за счет их вовлечения в процесс, характеризующийся широкой представительностью.

Транспарентность:

Программы и предложения должны распространяться за достаточно долгое время до наступления сроков принятия решений, с тем чтобы представители общин рома и синти могли подвергнуть их содержательному анализу и внести в них свой вклад.

Реальное участие рома и синти в государственном управлении на всех уровнях:

Участие рома и синти в местных органах государственного управления совершенно необходимо для эффективного осуществления затрагивающей их политики.

Собственная ответственность:

Рома и синти играют важнейшую и незаменимую роль в обеспечении практического соблюдения их права на участие в политическом процессе».

План действий ОБСЕ, глава VI «Расширение участия в общественно-политической жизни»

В Плане действий содержится призыв к государствам-участникам обеспечить наличие у рома и синти всех необходимых документов, которые дадут им возможность:

- участвовать в политической жизни;
- организовывать кампании по повышению

осведомленности о выборах в целях расширения участия в

- них цыганского электората;
- облегчать взаимодействие между политическими лидерами местного и национального уровня и различными цыганскими объединениями;
- обеспечить избирателям-цыганам возможность делать свободный и информированный выбор;
- принимать меры, гарантирующие женщинам равное право голоса, в том числе обеспечивая соблюдение запретов на так называемое «семейное голосование»⁴⁸;
- организовывать подготовку кадров для цыганских НПО, а также самими этими НПО, по тематике, касающейся демократических процессов и участия граждан;
- разрабатывать и осуществлять просветительские программы для электората и программы регистрации избирателей;
- изучать и оценивать участие рома и синти в избирательных процессах;
- продолжать практику включения экспертов-цыган в состав миссий ОБСЕ по наблюдению за выборами⁴⁹.

Решение Совета министров ОБСЕ № 6/08 призывает государства-участники активно вовлекать рома и синти в процесс разработки политики и поощрять их эффективное участие в общественной и политической жизни⁵⁰.

Решение Совета министров № 8/09 призывает государства-участники активизировать участие рома и синти «в выработке, осуществлении и оценке затрагивающей их политики»⁵¹.

Решение Совета министров № 4/13 призывает государства-участники расширять участие рома и синти в процессе выработки, осуществления и оценки затрагивающих их политических мер, в том числе через поощрение их участия в политической жизни и поддержку просветительской работы с избирателями из числа рома и синти⁵². Помимо этого, данное решение признает особое положение женщин рома и синти и содержит призыв к государствам-участникам принять активные меры по содействию «эффективному

48 Там же, пп. 87, 91, 92, 93, 94.

49 Там же, пп. 100, 101, 105.

50 Решение Совета министров ОБСЕ № 6/08, указ. соч., сноска 4, п. 7.

51 Решение Совета министров ОБСЕ № 8/09, указ. соч., сноска 4, п. 4.

52 Решение Совета министров ОБСЕ № 4/13, указ. соч., сноска 4, п. 2.7.

и равноправному участию цыганских женщин в общественной и политической жизни»⁵³.

В резолюции Парламентской ассамблеи ОБСЕ «Поощрение политики в интересах рома» (2011) предлагается «повысить уровень заметности рома путем:

- (a) расширения возможностей их участия;
- (b) расширения присутствия рома в общественной и политической жизни;
- (c) улучшения их самоорганизации;
- (d) уделения первоочередного внимания женщинам, детям и молодежи»⁵⁴.

Лундские рекомендации ОБСЕ⁵⁵, направленные на содействие социальной интеграции меньшинств в государствах-участниках, призывают правительства принять специальные меры и создать избирательные механизмы для расширения представленности меньшинств. Эти механизмы включают следующее:

- пропорциональные системы представительства;
- различные формы преференциального голосования, при котором избиратели располагают кандидатами в порядке своего предпочтения;
- снижение процентного барьера для прохождения в законодательные органы;
- создание одномандатных округов на территориях компактного проживания меньшинств;
- установление границ избирательных округов таким образом, чтобы это отвечало интересам справедливости представительств национальных меньшинств.

Стандарты и обязательства Совета Европы

Согласно статье 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, принятой в 1995 году, «стороны обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной,

общественной и экономической жизни, а также в ведении публичных дел, особенно тех, которые их касаются»⁵⁶. В 2008 г. Консультативный комитет Рамочной конвенции отметил следующее: «... Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут привлекаться к участию в публичных делах при помощи ряда мер – например, через представительство в выборных органах и органах государственного управления на всех уровнях, через консультативные механизмы или механизмы культурной автономии. Особое внимание следует уделять сбалансированному представительству женщин и мужчин, принадлежащих к национальным меньшинствам»⁵⁷.

Страсбургская декларация о народности рома (2010) рекомендует содействовать эффективному участию рома в социальной, политической и гражданской жизни⁵⁸. Специально созданный Комитет экспертов по вопросам рома и странствующих лиц (Committee of Experts on Roma and Traveller Issues – CAHROM) опубликовал два тематических доклада об участии рома и «тревеллеров» в консультативных и директивных органах, а также в политической жизни, с особым вниманием к участию женщин и молодежи. Доклады были опубликованы по итогам тематического визита CAHROM в Ирландию в феврале 2016 г., а также визита в Грецию⁵⁹.

Стандарты ЕС

Рамочный документ ЕС в отношении национальных стратегий по интеграции рома на период до 2020 г. рекомендует всем государствам-членам разработать и осуществлять национальные стратегии в области интеграции в целях улучшения социально-экономического положения рома⁶⁰. В документе подчеркивается принцип участия, предполагающий обеспечение «активного диалога» и участия рома в процессах и решении вопросов в таких сферах, как занятость, образование, жилье и здравоохранение⁶¹.

53 Там же, п. 4.2.

54 Resolution on Promoting Policies in Favour of the Roma Population [Резолюция «Поощрение политики в интересах рома»], Парламентская ассамблея ОБСЕ, 20 июля 2011 г., <https://www.osce.org/odihr/81072>.

55 Лундские рекомендации, указ. соч., сноска 5.

56 Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, Совет Европы, февраль 1995 г., с. 5, <https://rm.coe.int/168007cddc>.

57 Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs [Комментарий по вопросу об эффективном участии лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни и в публичных делах], Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 27 February 2008, p. 6, <https://rm.coe.int/16800bc7e8>.

58 Council of Europe High Level Meeting on Roma, The Strasbourg Declaration on Roma [Встреча Совета Европы высокого уровня, Страсбургская декларация о народности рома], Strasbourg, 20 October 2010, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ce1de.

59 Ad hoc Committee of Experts on Roma and Traveller Issues (CAHROM) [Специальный комитет экспертов по вопросам рома и странствующих лиц], Council of Europe website, [https://www.coe.int/en/web/portal/cahrom?desktop=true#%2218195071%22:\[\]](https://www.coe.int/en/web/portal/cahrom?desktop=true#%2218195071%22:[])

60 An EU Framework for National Roma Integration Strategies, указ. соч., сноска 7.

61 Там же.

Признавая тяжелое социально-экономическое положение рома в Европе и подчеркивая, что «отсутствия дискриминации самого по себе недостаточно для борьбы с социальной изоляцией рома», Европейская комиссия обратилась к институтам ЕС с просьбой поддержать Рамочный документ. Комиссия отметила, что этот документ «помогает дополнить и укрепить законодательство и политику ЕС по вопросам равенства путем обеспечения на национальном, региональном и местном уровнях конкретных потребностей рома в отношении равного доступа к трудоустройству, образованию, жилью и здравоохранению, а также путем диалога с самими рома и при их участии»⁶².

В более поздних сообщениях Европейской комиссии, которые рассматриваются далее, подчеркивается, что расизм в отношении цыган по сути является коренной причиной их изоляции, а также отмечается необходимость содержательного участия рома во всех процессах разработки политики. Тем не менее, в этих сообщениях Комиссии важность участия рома в политической жизни конкретно не упоминается.

В 2015 г. в отчете о ходе реализации Рамочного документа Европейская комиссия отметила «особенно острую» необходимость в укреплении потенциала гражданских организаций рома для «обеспечения их прозрачного участия в осуществлении и мониторинге политики на местном уровне», укрепления партнерских связей и участия рома в целом, а также для поддержки более инклюзивных координационных структур⁶³.

Совет Европейского союза заявил, что расизм в отношении рома является «коренной причиной их социальной изоляции и дискриминации». Совет призвал государства-члены ЕС «поощрять расширение возможностей, активную вовлеченность и необходимое участие рома, особенно молодежи, на всех уровнях разработки политики, принятия решений и реализации политических мер, с особым вниманием

к вопросам трудоустройства и образования». Государствам-членам ЕС также было рекомендовано предпринять шаги для «расширения возможностей молодых рома посредством развития механизмов разработки политики, основанных на участии, с тем чтобы эти молодые люди могли высказывать свое мнение и влиять на те области политики, которые их напрямую затрагивают». Помимо этого, предполагается, что государства-члены будут способствовать «упреждающему и основанному на участии подходу к интеграции с использованием содержательного участия соответствующих заинтересованных сторон, в том числе женщин рома»⁶⁴.

Копенгагенские критерии 1993 года, в которых изложены условия вступления государств в Европейский союз, содержат конкретные требования, касающиеся соблюдения прав человека, уважения и защиты меньшинств, стабильности демократических институтов и обеспечения верховенства права⁶⁵. В 2016 г. Европейская комиссия подтвердила, что главным принципом политики в области расширения ЕС остается принцип «основные условия прежде всего», предполагающий в первую очередь уважение верховенства права и основных прав; при этом была отмечена «необходимость лучше защищать меньшинства, особенно рома»⁶⁶. Европейская комиссия также назвала перспективы вступления в ЕС основным определяющим фактором политической, экономической и социальной трансформации на Западных Балканах, где находятся многие государства-кандидаты в члены ЕС.

Стандарты ООН

Нормативная база для участия национальных и этнических меньшинств в политической жизни содержится в положениях международного права. В соответствии со статьей 21(3) Всеобщей декларации прав человека, «воля народа должна быть основой власти

62 Там же.

63 Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies 2015 [Отчет 2015 года о выполнении Рамочного документа ЕС в отношении национальных стратегий по интеграции рома], European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, COM(2015) 299 final, Brussels, 17 June 2015, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-299-EN-F1-1.PDF>.

64 Accelerating the Process of Roma Integration – Council Conclusions (8 December 2016) [Ускорение процесса интеграции рома – заключения Совета, 8 декабря 2016 г.], Council of the EU, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15406-2016-INIT/en/pdf>.

65 Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, 21-22 June 1993 [Заключения по итогам председательства, Европейский совет в Копенгагене, 21-22 июня 1993 г.], http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf.

66 2016 Communication on EU Enlargement, European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions [Сообщение 2016 г. о расширении ЕС, Европейская комиссия, Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому социально-экономическому комитету и Комитету регионов], COM(2016) 715 final, Brussels, 9 November 2016, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161109_strategy_paper_en.pdf.

правительства»⁶⁷.

Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП) гарантируются различные права и свободы, касающиеся осуществления политических и гражданских прав без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства (статьи 18-26)⁶⁸. В частности, статья 25 МПГПП определяет обязательства государств-участников Пакта, касающиеся права принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах и допускаться на общих условиях равенства к государственной службе. Ее дополняет интерпретирующее Замечание общего порядка № 25, в котором подчеркивается, что права, предусмотренные статьей 25, закладывают «фундамент демократического правления, основывающегося на согласии народа и соответствующего принципам Пакта»⁶⁹.

В статье 2 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) государства-участники Конвенции осуждают расовую дискриминацию и обязуются «поощрять объединяющие многорасовые организации и движения, равно как и другие мероприятия, направленные на уничтожения расовых барьеров, и не поддерживать те из них, которые способствуют углублению расового разделения»⁷⁰.

Статьи 2(е) и 5 КЛРД гарантируют право каждого человека участвовать в выборах (голосовать и выставлять свою кандидатуру), а также пользоваться другими гражданскими и политическими правами.

Согласно статье 2 Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, «лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни»⁷¹.

67 Всеобщая декларация прав человека, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 217 А, 10 декабря 1948 г., <http://www.un.org/ru/universal-declaration-human-rights/index.html>.

68 Международный пакт о гражданских и политических правах, принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 г., вступил в силу 23 марта 1976 г., в соответствии со статьей 49, <https://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

69 Замечание общего порядка № 25 (57), Комитет по правам человека ООН, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 августа 1996 г., https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=ru.

70 Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принята и открыта для подписания и ратификации Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 2106 (XX) от 21 декабря 1965 г., вступила в силу 4 января 1969 г., в соответствии со статьей 19, <https://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>.

71 Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 47/135 от 18 декабря 1992 г., http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/minority-rights.shtml.

ЧАСТЬ II.

Выполнение Плана действий

1 Участие рома и синти в избирательных процессах

1.1 Трудности, с которыми сталкиваются избиратели и кандидаты из числа рома и синти

В отчетный период деятельность БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами являлась одним из основных способов оценки участия рома и синти в выборах в качестве избирателей и кандидатов. Данные отчетов о наблюдении за выборами были дополнены аналитической информацией и оценками от организаций гражданского общества (как представляющих рома, так и занимающихся другими вопросами). И отчеты о наблюдении за выборами, и информация, предоставленная государствами-участниками ОБСЕ и организациями гражданского общества, говорят о том, что рома и синти по-прежнему сталкиваются с теми проблемами, которые были выявлены в предыдущий отчетный период. Речь идет о покупке голосов, манипулировании избирателями, так называемом «семейном голосовании», неграмотности избирателей, низком уровне знаний о гражданских вопросах; экономической и социальной изоляции, а также о незаинтересованности и дискриминации со стороны политических партий и использовании расистской и антицыганской риторики политиками-популистами.

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ представители рома, синти и других национальных меньшинств сталкиваются с препятствиями правового и административного характера при регистрации в качестве кандидатов на выборах. В ситуации, когда существенным препятствием для участия представителей многих общин рома в выборах в качестве избирателей и кандидатов остается отсутствие у них документов о регистрации гражданского состояния и документов, удостоверяющих личность, в ряде

государств-участников ОБСЕ отмечается определенный прогресс в области регистрации гражданского состояния рома. Этот прогресс достигается благодаря реформам законодательства, упрощению процедур, информационно-просветительской работе и взаимодействию с общинами (включая использование мобильных офисов регистрации граждан); освобождению рома от уплаты сборов за регистрацию и совершенствованию сотрудничества между НПО, международными агентствами и правительствами соответствующих стран. Например, в апреле 2018 г. правительство Северной Македонии публично призвало всех незарегистрированных лиц подать заявление на оформление регистрации до 30 сентября того года – независимо от наличия у них документов, необходимых для регистрации в обычном порядке. Власти страны намерены регистрировать заявителей в отдельной базе данных и выдавать им временные идентификационные номера, которые позволят им получать медицинские и социальные услуги в период до регистрации в основной системе. В конечном итоге эти лица получат постоянный идентификационный номер и полностью узаконенный статус, что позволит им пользоваться всеми законными правами и получать услуги, предоставляемые зарегистрированным жителям⁷². Результатом этих нововведений стало снижение риска безгражданства и получение многими рома избирательных прав, которых они раньше не имели.

Участники консультативного совещания, проведенного БДИПЧ в Варшаве 5-6 июня 2018 г., рассмотрели факторы общего характера, препятствующие участию рома в общественно-политической жизни⁷³. На семинаре был признан ряд позитивных изменений в государствах-участниках, но при этом большинство присутствовавших отметило, что, как и в предыдущий отчетный период, рома и синти по-прежнему

72 Joint Submission to the Human Rights Council at the 32nd Session of the Universal Periodic Review, Macedonia, Macedonian Young Lawyers Association, Institute on Statelessness and Inclusion, European Network on Statelessness, European Roma Rights Centre & Minority Rights Group International [Совместное сообщение Совету по правам человека на 32-й сессии Универсального периодического обзора, Македония, Македонская ассоциация молодых юристов, Институт изучения безгражданства и интеграции, Европейская сеть по безгражданству, Европейский центр по правам цыган и Международная группа по правам меньшинств], 12 July 2018, p. 9, http://www.institutesi.org/UPR32_Macedonia.pdf.

73 Comments made by participants at Consultation workshop – Third Status Report on the implementation of the OSCE Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, Warsaw, 5-6 June 2018 [Комментарии участников консультативного совещания по третьему отчету о выполнении Плана действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ, Варшава, 5-6 июня 2018 г.] (далее – «Комментарии участников консультативного совещания 5-6 июня 2018 г.»).

непропорционально мало представлены в политике и почти не участвуют в ней. Помимо этого, была подчеркнута роль гражданского общества в целом в решении проблем, связанных с изоляцией рома от общественной жизни. Участники призвали продолжать поддержку мероприятий по развитию потенциала рома и синти, в том числе женщин и молодежи, и расширению их возможностей, с тем чтобы эти лица могли стать эффективными политиками, общественными деятелями и активистами, занимающимися защитой интересов своей общины. На мероприятии также было отмечено, что рома и синти все еще боятся государственных властей и не испытывают доверия к системе правосудия. Сочетание страха и недоверия остается одной из главных помех на пути к полноценному и эффективному участию рома и синти в общественно-политической жизни⁷⁴.

Один из участников консультативного семинара подчеркнул срочную необходимость восстановления доверия к институтам, которые до сих пор не выполняли свои задачи в отношении рома, и отметил, что организации гражданского общества должны иметь возможность работать в условиях, свободных от притеснения со стороны государственных и негосударственных субъектов. Участники мероприятия также указали на необходимость развития потенциала молодежи и женщин рома, с тем чтобы эти лица могли более эффективно выступать в качестве представителей своих общин⁷⁵. Также был отмечен тот факт, что увеличение представленности необязательно приводит к существенным изменениям. Был приведен пример Венгрии, где рома представлены на всех уровнях, но этот статус не трансформировался в полномочия по принятию решений и не изменил положение с маргинализацией рома⁷⁶.

Регистрация избирателей и документы, удостоверяющие личность

В ряде государств-участников одним из существенных факторов социальной изоляции рома и синти является отсутствие у них документов, удостоверяющих личность. Наряду с другими факторами, эта проблема часто превращается в основную причину

фактической изоляции рома от участия в общественно-политической жизни, то есть от участия в избирательном процессе в качестве избирателей и кандидатов.

В **Албании** общины рома до сих пор сталкиваются с препятствиями при регистрации в качестве избирателей. Такими препятствиями являются отсутствие официальных документов (документов, удостоверяющих личность, и документов о регистрации гражданского состояния) и отсутствие надлежащего статуса проживания. В недавнем отчете миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами было отмечено, что «избиратели из общины рома на практике по-прежнему сталкиваются с барьерами при регистрации в качестве избирателей из-за целого ряда факторов, включая отсутствие официальных документов и недостаточно стабильный статус проживания»⁷⁷. На парламентских выборах 2017 г. некоторые избиратели, пришедшие голосовать впервые, не нашли своих имен в реестре граждан⁷⁸. В ходе учебного мероприятия БДИПЧ, прошедшего в Албании в 2017 г., участники сообщили, что значительное число рома не имеют документов, удостоверяющих личность, и что в это число входят женщины, а также молодые рома, недавно достигшие 18-летнего возраста и, соответственно, имеющие право голосовать на выборах. Среди препятствий на пути к получению документов могут быть самые разные обстоятельства – от отсутствия средств на оплату юридических услуг до некачественного предоставления бесплатной юридической помощи, отсутствия свидетельств о рождении и/или других необходимых документов⁷⁹. В 2015 г. Главное управление ЗАГС Албании в сотрудничестве с организациями гражданского общества начало кампанию по выявлению незарегистрированных лиц (в частности, детей) и оказанию им помощи в регистрации в 11 регионах страны. Около половины из 300 незарегистрированных детей рома, выявленных в ходе кампании, были зарегистрированы. Министерство иностранных дел и неправительственная организация Tirana Legal Aid Society провели совместную работу по обеспечению сотен детей рома, родившихся в Греции, консульской поддержкой и помощью в регистрации, с тем чтобы они

74 Там же.

75 Там же.

76 Там же.

77 Republic of Albania, Parliamentary Elections 25 June 2017, ODIHR Election Observation Mission Final Report [Республика Албания, Парламентские выборы 25 июня 2017 г., Итоговый отчет миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами], ODIHR, Warsaw, 28 September 2017, p. 18, <http://www.osce.org/odihr/elections/albania/346661?download=true> (далее – Republic of Albania Parliamentary Elections 2017).

78 Ответы Присутствия ОБСЕ в Албании на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

79 Ответы организации гражданского общества Roma Women Rights Center на анкету БДИПЧ; получены 17 апреля 2018 г.

могли быть зарегистрированы⁸⁰. В 2017 г. в рамках проекта Управления Верховного комиссара ООН по правам беженцев (УВКБ ООН) по борьбе с безгражданством и содействию регистрации гражданского состояния была оказана помощь более 1 000 рома и «египтян», которые смогли получить документы в Албании⁸¹. Несмотря на позитивные изменения, о которых сообщило Министерство Европы и иностранных дел Албании, в докладе Европейского центра по правам цыган (ЕЦПЦ) под названием «Принадлежность рома», составленном по материалам полевых исследований, проведенных в Албании в 2016-2017 гг., отмечается, что «определенную роль играют дискриминационное отношение со стороны чиновников и негибкость бюрократической системы»⁸². Тем не менее, в этом государстве наблюдается определенный прогресс после принятия поправок в законодательство, касающихся процедуры регистрации гражданского состояния.

В своем докладе 2016 г. по **Боснии и Герцеговине** Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) при Совете Европы отметила, что «тот факт, что многие рома до сих пор не имеют документов, удостоверяющих личность, и свидетельств о рождении», является «серьезнейшей проблемой»⁸³. УВКБ ООН и организации гражданского общества проводят информационно-разъяснительные программы в общинах рома, направленные на поощрение регистрации рождений. Были внесены поправки в национальное законодательство, предусматривающие неограниченный срок действия таких документов, как свидетельства о рождении, а также более активную роль центров социального обеспечения и центральных органов ЗАГС в обоих энтитетах страны⁸⁴. Новый закон о регистрации 2015 г.

требует от жителей предоставления адреса их места жительства, зарегистрированного на их имя. Организации рома выражали обеспокоенность тем, что многие рома не смогут выполнить это требование из-за своей нестандартной жилищной ситуации, что, в свою очередь, может лишить их возможности получить новые удостоверения личности или зарегистрировать рождения детей. ЕЦПЦ рекомендовал властям применять данный закон «таким образом, чтобы это не создавало препятствий для доступа рома к получению документов, удостоверяющих личность, и свидетельств о рождении»⁸⁵.

В **Болгарии** поправки в законодательство о регистрации актов гражданского состояния были внесены в мае 2012 г. Благодаря этим поправкам процедуры оформления документов о регистрации гражданского состояния стали более гибкими, позволяя заявителям для подтверждения своего места жительства предъявлять не только документы о собственности или аренде жилья, но и документы (договоры) об оказании услуг – например, счета за электричество или водоснабжение. В случае отсутствия у заявителя требуемых документов закон предусматривает создание комиссии из представителей местных властей для содействия процессу регистрации⁸⁶. Тем не менее, по сообщениям проекта «Гражданский наблюдатель рома», некоторые рома не могут получить удостоверения личности из-за отсутствия официального постоянного адреса. В докладе, подготовленном в рамках этого проекта, говорится о том, что рома, живущие в социальной изоляции и испытывающие экономические трудности, являются «особенно уязвимыми с точки зрения неблагоприятного воздействия принятых поправок»⁸⁷.

80 Roma Belong - Statelessness, Discrimination and Marginalisation of Roma in the Western Balkans and Ukraine [Принадлежность рома: безгражданство, дискриминация и маргинализация рома на Западных Балканах и в Украине], ERRC, the Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) and the European Network on Statelessness (ENS), Budapest, 2017, p. 22, http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/roma-belong.pdf (далее – Roma Belong 2017).

81 Ответы Управления международных организаций Министерства Европы и иностранных дел Республики Албания на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

82 Roma Belong - Statelessness, Discrimination and Marginalisation of Roma in Albania [Принадлежность рома: безгражданство, дискриминация и маргинализация рома в Албании], ERRC, ISI, ENS: Budapest, 2018, p. 7, http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/4993_file3_roma-belong-albania-english-language.pdf.

83 ECRI Report on Bosnia and Herzegovina (fifth monitoring cycle) [Доклад ЕКРН по Боснии и Герцеговине (пятый цикл мониторинга)], Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance, adopted on 6 December 2016, published on 28 February 2017, p. 26, https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bosnia_Herzegovina/BIH-CbC-V-2017-002-ENG.pdf, (далее – ECRI Report on Bosnia and Herzegovina (fifth monitoring cycle)).

84 Roma Belong 2017, указ. соч., сноска 80, p. 15.

85 ECRI Report on Bosnia and Herzegovina (fifth monitoring cycle), указ. соч., сноска 83, pp. 25-26.

86 Ответы Постоянного представительства Болгарии при ООН, ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 9 февраля 2018 г.

87 Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategies in Bulgaria [Отчет о гражданском мониторинге выполнения национальных стратегий интеграции рома в Болгарии], Roma Civil Monitor, European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, March 2018, p. 33, <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-bulgaria-2017-eprint-fin.pdf>, (далее – Roma Civil Monitor Bulgaria).

В отношении **Грузии** в 2016 г. Консультативный комитет Совета Европы по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (РКНМ) выразил обеспокоенность в связи с тем, что отсутствие документов и другие проблемы, связанные с получением легального статуса, по-прежнему остаются актуальными для рома⁸⁸. В ответах на анкету БДИПЧ власти Грузии сообщили, что большинство рома зарегистрированы и имеют надлежащий легальный статус, а работа по регистрации всего населения рома продолжается⁸⁹.

В **Греции** большинство рома внесены в муниципальные реестры и, соответственно, в списки избирателей; тем не менее, у небольшой части рома отсутствуют документы, удостоверяющие личность (по причине неграмотности этих лиц или нехватки у них средств на оплату штрафов за отсутствие регистрации). В целях урегулирования данной ситуации власти создали межведомственную рабочую группу по вопросам гражданского и муниципального статуса рома. Помимо этого, прокурором Верховного суда был выпущен циркуляр с требованием к компетентным органам и судам оказывать юридическую помощь рома в ситуации отсутствия у них документов, удостоверяющих личность⁹⁰.

В **Венгрии** Закон о выборах предусматривает для представителей национальных меньшинств возможность голосовать по спискам национальных меньшинств. Для участия в избирательном процессе они должны зарегистрироваться в качестве избирателей из числа таких меньшинств. На выборах эти граждане по собственному желанию могут голосовать либо за список, предложенный самоуправлением национальных меньшинств, либо за общенациональный список. Как отмечалось в отчете миссии БДИПЧ ОБСЕ по ограниченному наблюдению за выборами 2014 года⁹¹, национальные меньшинства выражали неудовольствие тем, что они должны выбирать между двумя списками. Некоторые собеседники

наблюдателей за выборами отмечали «случаи манипуляции процессом регистрации избирателей из числа национальных меньшинств, особенно в общинах рома, уязвимость которых отдельные политические субъекты использовали в своих интересах»⁹².

В докладе 2016 г. о ситуации в **Италии** ЕКРН констатировала определенный прогресс в решении проблемы безгражданства среди рома, достигнутый по сравнению с 2011 г. В то же время, ЕКРН выразила обеспокоенность в связи с тем, что многие мужчины, женщины и дети рома, приехавшие в Италию из стран бывшей Югославии, фактически являются лицами без гражданства. В своих ответах на анкету БДИПЧ власти Италии сообщили о создании при Министерстве внутренних дел рабочей группы по решению проблемы безгражданства, уделяющей особое внимание правовому положению рома из бывшей Югославии. Задача рабочей группы состоит в разработке возможных административных процедур, позволяющих преодолеть «фактическое безгражданство»⁹³. При этом в ответах на вопросы анкеты не содержалось никакой информации о том, насколько далеко эта рабочая группа смогла продвинуться в решении данной проблемы.

Власти **Черногории** предпринимают активные шаги по решению проблемы правового статуса внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) из числа рома, прибывших из Косово*, и по оказанию им помощи в получении документов, удостоверяющих личность⁹⁴. Урегулирование нерешенных вопросов, связанных с регистрацией рома и выдачей им личных документов, осуществляется в соответствии с национальным законодательством о регулировании статуса различных категорий жителей, а также в соответствии с меморандумами о сотрудничестве, подписанными Черногорией с соседними государствами. Черногория оказывает помощь рома в получении документов из их стран происхождения (если речь может идти о таких странах), предоставляет помощь

88 Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015 [Второе заключение по Грузии, принято 17 июня 2015 г.], Council of Europe, Advisory Committee of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 11 January 2016, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680590fb5>.

89 Ответы Постоянного представительства Грузии при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 2 февраля 2018 г.

90 Ответы Специального секретариата по социальной интеграции рома Министерства труда, социального страхования и социальной солидарности Греции на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г.

91 Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report [Парламентские выборы в Венгрии 6 апреля 2014 г. Итоговый отчет миссии БДИПЧ ОБСЕ по ограниченному наблюдению за выборами], OSCE/ODIHR, Warsaw, 11 July 2014, pp. 22-23, <http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true> (далее – Hungary Parliamentary Elections 2014).

92 Там же.

93 Ответы Постоянной делегации Италии при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 29 января 2018 г.

94 * Среди государств-участников ОБСЕ нет консенсуса по вопросу о статусе Косово, в связи с чем Организация не имеет какой-либо позиции по этому вопросу. Все ссылки на учреждения или руководство Косово относятся к временным институтам самоуправления. Ответы Постоянного представительства Черногории при ООН, ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 6 марта 2018 г.

административного характера и обрабатывает поступающие заявления⁹⁵.

Министерство внутренних дел **Румынии** за отчетный период увеличило выдачу документов о регистрации гражданского состояния и документов, удостоверяющих личность, румынским гражданам, принадлежащим к этнической группе рома⁹⁶. В 2015 г. была принята национальная программа по легализации неформальных поселений в общинах, находящихся в уязвимом положении. Помимо этого, Национальное агентство по делам рома (специализированная правительственная структура) реализовало программу по решению проблем, связанных с документами, удостоверяющими личность, и документами о собственности в общинах рома. Эта программа осуществлялась в 26 городских и сельских поселениях в 2014-2015 гг. Какой-либо дополнительной информации о ее результатах предоставлено не было. При этом в докладе, подготовленном в рамках проекта «Гражданский наблюдатель рома», говорится, что доступ рома к получению документов, удостоверяющих личность, по-прежнему остается проблемой. В докладе также отмечается, что «согласно информации, предоставленной Национальным контактным пунктом по вопросам рома, был проведен ряд консультаций для содействия внесению в законодательство поправок, которые позволят лицам, не имеющим официального места жительства, получать стандартные удостоверения личности»⁹⁷. Результаты этого консультационного процесса пока не ясны; какой-либо дополнительной информации на данный момент поступало.

За последние пять лет в Сербии благодаря поправкам в законодательство о регистрации рождений, а также сотрудничеству между Защитником граждан (омбудсменом) и профильными министерствами, поддержанному УВКБ ООН, документы, удостоверяющие личность, смогли получить более 25 000 рома.

В Сербии также проводились учебные занятия для сотрудников соответствующих государственных органов, координаторов рома, посредников по вопросам здравоохранения, помощников педагогов и представителей гражданского общества с целью помочь им в выявлении и решении проблем, с которыми сталкиваются незарегистрированные лица. Были организованы визиты в неформальные поселения, в которых живут рома, а также проводились кампании в СМИ и круглые столы с участием заинтересованных сторон, что способствовало повышению информированности об этой ситуации⁹⁸. Административные и судебные процедуры регистрации рождений проводились бесплатно, и организации гражданского общества предоставляли рома бесплатную юридическую помощь в процессе регистрации рождений в административных органах и судах⁹⁹. В апреле 2016 г. был введен упрощенный порядок регистрации рождений, гражданства и места жительства, а также регистрации в целях получения медицинских услуг в рамках проекта «Добро пожаловать в этот мир, малыш»¹⁰⁰; однако по информации, полученной от организации гражданского общества Praxis, этот порядок не является юридически обязательным¹⁰¹. Помимо этого, несмотря на определенный прогресс, продолжали сохраняться системные юридические барьеры, которые не позволяли регистрировать рождение ребенка сразу же после его появления на свет, если у его родителей не было удостоверений личности или свидетельств о рождении¹⁰².

Министерство внутренних дел **Турции**, действуя на основе информации из докладов гражданского общества о лицах без гражданства из числа рома, поручило руководству ряда провинций создать комиссии по выяснению положения с гражданством таких лиц с целью включения их в реестр граждан. В ответах на анкету органы управления двух провинций сообщили

95 Ответы Миссии ОБСЕ в Черногории на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

96 Согласно ответам Постоянного представительства Румынии при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ, полученным 7 февраля 2018 г., в 2013-2017 гг. гражданам из числа рома было выдано 179 007 документов, удостоверяющих личность, и 42 560 документов о регистрации актов гражданского состояния. Так, за 2013 год рома получили 27 998 документов, удостоверяющих личность, а в 2017 году это число выросло до 38 276 документов.

97 Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategies in Romania [Отчет о гражданском мониторинге выполнения национальных стратегий интеграции рома в Румынии], Roma Civil Monitor, European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, March 2018, p. 39, <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-romania-2017-eprint-fin.pdf>, (далее – Roma Civil Monitor Romania).

98 Ответы Постоянного представительства Республики Сербия при ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 12 февраля 2018 г.

99 Информация предоставлена организацией гражданского общества Praxis; получено 19 ноября 2018 г.

100 Ответы Постоянного представительства Республики Сербия при ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 12 февраля 2018 г.

101 Информация предоставлена организацией гражданского общества Praxis; получено 19 ноября 2018 г.

102 Там же.

о том, что в реестр граждан были включены 38 рома, а дела еще 19 лиц находятся на рассмотрении¹⁰³.

По данным ряда отчетов, в том числе отчета миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами, в **Украине** рома и синти, пытающиеся получить удостоверения личности, «сталкиваются с чрезмерными и противоречивыми бюрократическими требованиями, которые объясняются несовершенством законодательства и процессуальной базы». Собеседники наблюдателей за выборами также сообщили, что «как минимум половина их общины была исключена из избирательного процесса – в основном по причине отсутствия документов, удостоверяющих личность, и документов о регистрации»¹⁰⁴. Самые свежие данные свидетельствуют о том, что в некоторых общинах 30–40% рома не имеют документов, удостоверяющих личность, и вследствие этого не могут участвовать в голосовании¹⁰⁵. В докладе, подготовленном ЕКРН, были отмечены и некоторые улучшения: например, власти создали систему сбора данных для мониторинга числа рома, получивших документы, удостоверяющие личность. По результатам работы этой системы за 2015 год лицам из числа рома было оформлено 2 143 внутренних паспорта. Помимо этого, Украина планирует упростить процедуры регистрации жителей. Недавно в Одессе был запущен многообещающий пилотный проект, в рамках которого раз в три месяца заявления о регистрации рассматриваются на заседании комиссии, в состав которой входят по одному представителю от Государственной миграционной службы, Министерства юстиции и зарегистрированной НПО рома. Для сложных случаев предусмотрены новые правила, а в качестве последней инстанции для подтверждения личности по-прежнему может быть использована судебная процедура¹⁰⁶.

ЕКРН тоже отметила определенный прогресс в решении проблем с доступом к получению документов, удостоверяющих личность. В то же время, был подчеркнута, что иногда должностные лица просят предоставить дополнительные документы, не предусмотренные действующими правилами. Рома подтвердили, что даже те из них, у кого есть все

необходимые документы, бывают, несмотря на это, вынуждены обращаться для подтверждения своей личности в суд. Поскольку судебные пошлины являются высокими, а удостоверение личности должен иметь каждый, ЕКРН настоятельно рекомендовала освободить от уплаты пошлин тех лиц, для которых единственным способом подтверждения своей личности остается обращение в суд в целях получения документов, удостоверяющих личность¹⁰⁷.

В **Соединенном Королевстве** некоторые жители из числа рома и синти, приехавшие из других стран Европы и недостаточно владеющие английским языком, могут испытывать трудности с пониманием того, что написано на бланке регистрации, и с заполнением этой формы. Некоторые общины рома и странствующих лиц, по-прежнему ведущие кочевой образ жизни, также могут столкнуться с проблемами при доступе к самому бланку, поскольку местные советы могут не иметь возможности связаться с домохозяйствами, не имеющими зарегистрированного постоянного адреса. Бланки для регистрации составлены максимально просто и высылаются местными советами по почте на любой зарегистрированный адрес; они также доступны в Интернете. Должностные лица, ответственные за регистрацию избирателей, готовы оказать помощь с процедурой регистрации¹⁰⁸.

В докладе ЕЦПЦ «Принадлежность рома» отмечается, что в сфере регистрации рождений и выдачи документов был достигнут значительный прогресс. Помимо этого, зафиксирован прогресс в снижении риска безгражданства среди рома, основанием для которого послужили реформа законодательства, упрощение процедур регистрации, информационно-просветительская работа и взаимодействие с общинами, а также сотрудничество между НПО, международными агентствами и правительствами¹⁰⁹.

Несмотря на достигнутый на данный момент прогресс, выводы, содержащиеся в докладе «Принадлежность рома», указывают на то, что решения проблем иногда предлагаются и внедряются конкретными ответственными органами. В докладе отмечается, что такие подходы не привели к успешному сокращению риска безгражданства среди рома. Проблема

103 Ответы Постоянного представительства Турции при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 22 марта 2017 г.

104 Внеочередные выборы президента Украины 25 мая 2014 года, Итоговый отчет миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 20 июня 2014 г., с. 27–28, <https://www.osce.org/tu/odhr/elections/ukraine/120962?download=true>.

105 ECRI Report on Ukraine (fifth monitoring cycle) [Доклад ЕКРН по Украине (пятый цикл мониторинга)], Council of Europe, ECRI, adopted on 20 June 2017, published on 19 September 2017, <http://rm.coe.int/fifth-report-on-ukraine/16808b5ca8>, (далее – ECRI Report on Ukraine (fifth monitoring cycle)).

106 Там же, с. 23.

107 Там же.

108 Ответы Министерства жилищно-коммунального хозяйства, общин и местного самоуправления Соединенного Королевства на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

109 Roma Belong 2017, указ. соч., сноска 80.

отсутствия доступа к регистрации гражданского состояния и получению документов, удостоверяющих личность, по-прежнему приводит к серьезным последствиям для рома, часто носит циклический характер и передается из поколения в поколение¹¹⁰. Такое положение усугубляет изоляцию и маргинализацию, с которой сталкиваются затронутые этой проблемой рома, и препятствует участию этих лиц в общественной жизни государства в качестве граждан.

Проблемы, связанные с выборами

В отчете 2013 года БДИПЧ отмечало, что итоги наблюдения за выборами свидетельствуют о том, что кандидаты и избиратели из числа рома в предшествующий отчетный период сталкивались с различными трудностями, включая «случаи прямого давления, угроз (так называемого «управляемого голосования»), покупки голосов; недостаточное образование и неграмотность рома, а также иные трудности и препятствия на пути к участию рома в выборах»¹¹¹. Многие из названных проблем сохранялись в ряде государств-участников и в текущий отчетный период.

Среди трудностей общего характера, препятствующих участию рома и синти в выборах в качестве кандидатов и избирателей, можно отметить так называемое «семейное голосование», ограничения на использование языков меньшинств¹¹², а также незаинтересованность/дискриминацию со стороны основных политических партий и политиков.

Покупка голосов

В ряде государств-участников отмечались случаи покупки голосов избирателей в неблагополучных районах и среди неблагополучных групп населения, включая рома. Такая практика искажает процесс принятия обоснованных решений и снижает значение голосов этих избирателей, а также подрывает

принцип подотчетности кандидатов и выборных представителей перед избирателями из числа рома и синти, интересы которых они должны защищать.

В **Албании** некоторые собеседники наблюдателей за выборами из миссии БДИПЧ ОБСЕ в 2017 г. «признали, что попытки покупки голосов в экономически неблагополучных районах остаются проблемой». Было отмечено, что хотя эта проблема не является чем-то уникальным для таких общин, она особенно затрагивает национальные меньшинства рома и «египтян»¹¹³. В более раннем отчете миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами, посвященном местным выборам 2015 года, со слов собеседников было отмечено, что «прежде всего община рома, а также, в определенной степени, община «египтян», остаются уязвимыми с точки зрения практики покупки голосов». В некоторых случаях избиратели из числа рома и «египтян» сообщали о том, что были свидетелями раздачи ваучеров на топливо или наличных денег лицами, чья связь с двумя главными политическими партиями является общеизвестной¹¹⁴. Аналогичные свидетельства, касающиеся покупки голосов избирателей из числа рома и «египтян», можно найти и в итоговом отчете БДИПЧ о наблюдении за парламентскими выборами 2013 года¹¹⁵.

Сообщения о практике покупки голосов в **Болгарии** присутствуют в нескольких отчетах миссий по наблюдению за выборами за рассматриваемый период. В итоговом отчете МНВ БДИПЧ 2013 года рома упоминаются как группа, наиболее уязвимая с точки зрения возможных злоупотреблений на выборах, – даже несмотря на то, «проблема покупки голосов распространена в разных этнических группах и все меньше вызывает протесты общества»¹¹⁶. В отчете МНВ БДИПЧ 2014 г. выражается «обеспокоенность тем, что в общественных дискуссиях о проблеме покупки голосов рома скорее называются источником этой проблемы, что ведет к нетерпимости и

110 Там же, с. 53.

111 Отчет 2013 года, указ. соч., сноска 8, с. 60.

112 См., например: Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections 26 March 2017, ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report [Досрочные парламентские выборы в Республике Болгария 26 марта 2017 г., Итоговый отчет миссии БДИПЧ ОБСЕ по ограниченному наблюдению за выборами], ODIHR, Warsaw, 30 June 2017, pp. 2, 13, 19, <http://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/327171?download=true> (далее – Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections 2017).

113 Republic of Albania Parliamentary Elections 2017, указ. соч., сноска 77, pp. 2, 9, 18, 19.

114 Republic of Albania, Local Elections 21 June 2017, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report [Местные выборы в Республике Албания 21 июня 2017 г., Итоговый отчет миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами], ODIHR, 8 September 2015, Warsaw, p.18, <https://www.osce.org/odihr/elections/albania/180731?download=true>.

115 Republic of Albania Parliamentary Elections 23 June 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report [Парламентские выборы в Республике Албания 23 июня 2013 г., Итоговый отчет миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами], ODIHR, Warsaw, 10 October 2013, <https://www.osce.org/odihr/elections/106963>, (далее – Republic of Albania Parliamentary Elections 2013).

116 Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections 12 May 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report [Досрочные парламентские выборы в Республике Болгария 12 мая 2013 г., Итоговый отчет миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами], ODIHR, Warsaw, 25 July 2013, p. 12, <http://www.osce.org/odihr/elections/103878?download=true>.

стереотипному восприятию рома»¹¹⁷. Обеспокоенность по поводу «сообщений о случаях покупки голосов и управляемого голосования, особенно среди уязвимых групп избирателей, включая меньшинства и особенно рома» выражалась и в связи с президентскими выборами 2016 года¹¹⁸. Аналогичную озабоченность, вызванную случаями «покупки голосов и «организованного» голосования в экономически и социально уязвимых общинах, особенно в общинах рома» выражали и собеседники наблюдателей из миссии БДИПЧ ОБСЕ по ограниченному наблюдению за внеочередными парламентскими выборами, прошедшими в марте 2017 г.¹¹⁹ В то же время, власти Болгарии проинформировали БДИПЧ о внесении в законодательство изменений, направленных на искоренение этого негативного явления. Действия по «продаже и покупке голосов» являются уголовными преступлениями согласно Уголовному кодексу, и в предвыборных материалах содержится информация об уголовной ответственности за них¹²⁰.

В **Румынии** некоторые собеседники миссии БДИПЧ по оценке потребностей перед парламентскими выборами 2016 г. отмечали, что «попытки покупки голосов все еще предпринимаются в менее благополучных с экономической точки зрения районах страны; наиболее восприимчивыми к такой практике оказываются общины меньшинств, особенно общины рома»¹²¹.

После президентских выборов в **Сербии**, состоявшихся в апреле 2017 года, в итоговом отчете миссии БДИПЧ по оценке выборов говорилось, что «общины рома оставались уязвимыми для давления и манипуляции; были сообщения о случаях покупки голосов посредством раздачи продуктовых и гигиенических наборов, обещаний бесплатного медицинского обслуживания, а также организации перевозки избирателей в день голосования»¹²².

В **Словакии** собеседники миссии БДИПЧ по оценке выборов на парламентских выборах в марте 2016 г. сообщали об «мерах по предотвращению покупки голосов, включая просветительскую работу и введение уголовной ответственности за такие действия, что привело к сокращению на этих выборах подобной практики, ранее вызывавшей серьезную обеспокоенность, особенно в отношении уязвимых общин рома»¹²³.

Расистская риторика известных политиков-популистов

Для многих политических партий в разных частях Европы риторика ненависти в отношении рома и антицыганские высказывания стали инструментом продвижения популистской повестки, включающей обвинения рома во всех возможных грехах. Как правило, такие партии уклоняются от осуждения расизма и дискриминации рома, не ставя перед собой задачи сокращения социальной дистанции и борьбы с предрассудками. Сохранение такой атмосферы не только отдаляет рома и синти от основной части общества, но и негативно влияет на возможность участия рома в общественно-политической жизни.

На консультативном семинаре БДИПЧ один из представителей гражданского общества высказал глубокую озабоченность тем, насколько распространенной стала риторика ненависти в отношении рома среди главных политических партий по всей Европе¹²⁴.

В последние годы в **Болгарии** резко возросло число случаев использования языка ненависти в отношении рома. В итоговом отчете МНВ БДИПЧ о досрочных парламентских выборах, состоявшихся в марте 2017 года, говорится, что «некоторые партии прибегают к провокационной и ксенофобской риторике»,

117 International Election Observation Mission Republic of Bulgaria - Early Parliamentary Elections, 5 October 2014, Statement of Preliminary Findings and Conclusions [Международная миссия по наблюдению за выборами в Республике Болгария – Досрочные парламентские выборы 5 октября 2014 г., Заявление о предварительных результатах и выводах], ODIHR, OSCE Parliamentary Assembly, Council of Europe, Sofia, 6 October 2014, p. 10, <http://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/125140?download=true>.

118 Republic of Bulgaria, Presidential Election 2016, Needs Assessment Mission Report 31 May-3 June 2016 [Республика Болгария, президентские выборы 2016 г., Отчет миссии БДИПЧ ОБСЕ по оценке потребностей, 31 мая - 3 июня 2016 г.], ODIHR, Warsaw, 27 June 2016, p. 7, <http://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/248771?download=true>.

119 Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections 2017, p.13, указ. соч., сноска 112.

120 Дополнительная информация, предоставленная Постоянным представительством Республики Болгария при Организации Объединенных Наций, ОБСЕ и других международных организациях; получена 19 ноября 2018 г.

121 Romania Parliamentary Elections 11 December 2016, Needs Assessment Mission Report 27-29 September 2016 [Парламентские выборы в Румынии 11 декабря 2016 г., Отчет миссии БДИПЧ ОБСЕ по оценке потребностей, 27-29 сентября 2016 г.], ODIHR, Warsaw, 31 October 2016, p. 7, <http://www.osce.org/odihr/elections/romania/278346?download=true>.

122 Republic of Serbia Presidential Elections 2017, указ. соч., сноска 14, p. 13.

123 Slovak Republic Parliamentary Elections 5 March 2016, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report [Парламентские выборы в Словацкой Республике 5 марта 2016 г., Итоговый отчет миссии БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов], ODIHR, Warsaw, 22 April 2016, <http://www.osce.org/odihr/elections/slovakia/235591?download=true> (далее – Slovak Republic Parliamentary Elections 2016).

124 Комментарии участников консультативного совещания 5-6 июня 2018 г., указ. соч., сноска 73.

направленной против рома, а в ходе предвыборной кампании отмечались расистские, ксенофобские и антицыганские высказывания¹²⁵. Правозащитные организации заявили о глубокой озабоченности в связи с назначением Валерия Симеонова на должность председателя Национального совета Болгарии по межэтническому сотрудничеству и интеграции. Симеонов, который также является заместителем премьер-министра, впоследствии (в октябре 2017 г.) был осужден болгарским судом за язык ненависти в отношении рома¹²⁶. В своих итоговых замечаниях 2017 г. Комитет КАРД ООН выразил аналогичную озабоченность и отметил, что «расистские высказывания и призывы звучат в ходе избирательных кампаний и что политические партии и кандидаты часто оскорбительно отзываются о группах меньшинств и отдельных лицах»¹²⁷.

В Чешской Республике проект «Гражданский наблюдатель рома» сообщил о том, что антицыганские и расистские высказывания являются привычным компонентом риторики ряда основных партий и политиков¹²⁸. Например, консервативная Гражданская демократическая партия (ODS) перед региональными выборами 2016 г. выпустила видеоролик, герой которого – безработный цыган, увлекающийся азартными играми, – велит рабочим (не цыганам) идти работать, «чтобы были деньги на пособие»¹²⁹. Некоторые чешские политики из известных политических партий пользуются антицыганской риторикой для повышения своей популярности и известности среди избирателей¹³⁰. Обеспокоенность этой ситуацией высказывала и ЕКРН, особенно во время кампании перед парламентскими выборами 2013 года, когда лидер партии «Рассвет» призвал рома «покинуть Чешскую Республику и создать свое собственное государство или, еще лучше, вернуться в Индию»¹³¹.

Партия получила 6,8% голосов и 14 мест в парламенте, состоящем из 200 депутатов. Перед выборами в Европейский парламент в мае 2014 г. «Рассвет» вывесил плакаты с изображением стада белых овец, которые пинками прогоняют черную овцу с чешского флага. На плакатах были лозунги «Поддержка семей, а не изгоев» и «Работа для нас, а не для иммигрантов». Ни одного мандата в Европейском парламенте партия не получила¹³². ЕКРН также отметила проявления нетерпимости и расизма в дискурсе основных политических партий и упомянула о случае с президентом Чешской Республики, который во время официальной встречи в г. Либерец в июне 2014 г. неоднозначно высказался об обеспечении рома достойных жилищных условий и своими комментариями подкрепил глубоко укоренившиеся стереотипы об образе жизни рома¹³³.

Проект «Гражданский наблюдатель рома» сообщил о прогрессе в вопросах уголовного преследования политиков за разжигание ненависти. Речь идет прежде всего о действиях членов экстремистской партии Kotleba-LSNS в 2016-2017 гг. Депутаты парламента от этой партии Милан Мазурек и Станислав Мизик были оштрафованы на 1 000 евро Комитетом парламента по полномочиям и иммунитету за злоупотребление депутатским иммунитетом. Полиция также начала расследование в отношении ряда других депутатов от этой партии. Недавно полиция предъявила Мазуреку обвинение в разжигании ненависти к этнической группе за его высказывания во время радиопередачи, вышедшей 2 октября 2016 г. на Radio Frontinus. Мазурек сказал в эфире, в частности, следующее: «Нам не следовало тратить 300 миллионов евро в течение семи-восьми лет на нужды одной общины, строительство для них детских площадок в цыганских пригородах, которые они все равно

125 Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections 2017, указ. соч., сноска 114, pp. 2, 13, 14, 19.

126 Mariya Cheresheva, Bulgarian Deputy PM Convicted of Hate Speech [Вице-премьер Болгарии осужден за язык ненависти], Balkan Insight, 25 October 2017, <http://www.balkaninsight.com/en/article/bulgarian-deputy-pm-convicted-of-hate-speech-10-25-2017>.

127 Заключительные замечания по объединенным XX-XXII периодическим отчетам Болгарии, Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, 31 мая 2017 г., с. 3, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fBGR%2fCO%2f20-22&Lang=ru53note 141 society monitor.

128 Civil Society Monitoring Report on Implementation of the National Roma Integration Strategy in Czech Republic [Отчет о гражданском мониторинге выполнения национальной стратегии интеграции рома в Чешской Республике], Roma Civil Monitor, European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, February 2018, p. 14, <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-czech-republic-2017-eprint-fin.pdf> (далее – Roma Civil Monitor Czech Republic).

129 Там же.

130 Там же.

131 ECRI Report on the Czech Republic (fifth monitoring cycle) [Доклад ЕКРН по Чешской Республике (пятый цикл мониторинга)], Council of Europe, ECRI, adopted on 16 June 2015, published on 13 October 2015, p. 15, https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Czech_Republic/CZE-CbC-V-2015-035-ENG.pdf (далее – ECRI Report on the Czech Republic (fifth monitoring cycle)).

132 Czech Republic: Úsvit running a racist, xenophobic EP campaign [Чешская Республика: Национальная коалиция «Рассвет» проводит расистскую, ксенофобскую кампанию перед выборами в Европарламент], romea.cz, 28 April 2014, <http://www.romea.cz/en/news/czech/czech-republic-usvit-running-a-racist-xenophobic-ep-campaign>.

133 ECRI Report on the Czech Republic (fifth monitoring cycle), указ. соч., сноска 135, pp.15, 16.

ломают, и детских садов, которые они угрожают. Мы не должны учить их работе на компьютере или танцам, нам нужно отправить их работать». Также в своем выступлении он сравнил рома с животными¹³⁴.

С другой стороны, некоторые ведущие политики, напротив, выступали с публичными заявлениями против расизма в отношении цыган. Например, президент Словакии Андрей Киска сказал следующее: «Давайте прекратим разговоры о «проблеме рома» и начнем думать над тем, как нам использовать потенциал рома. Я приветствовал бы большую целеустремленность и готовность правительства и соответствующих агентств работать над улучшением положения общин рома и снижением напряженности в нашем обществе, котором рома живут вместе с нами»¹³⁵.

Аналогичным образом, президент Румынии Клаус Йоханнис в ходе дискуссии по случаю 160-летия освобождения рома в румынских княжествах сказал следующее: «Случаи дискриминации еще не исчезли, и по большей части их [рома] порицание является поспешным и беспочвенным. После 160 лет еще не все рома являются гражданами. Некоторые из них не имеют паспортов и лишены каких-либо перспектив интеграции в плане образования, здравоохранения, социального обеспечения и конституционных прав. Эта ситуация должна быть в повестке дня соответствующих органов власти»¹³⁶.

Высокие показатели неграмотности, экономическая и социальная изоляция

Наряду с расизмом и дискриминацией, эффективному участию рома в общественной и политической жизни мешают социально-экономические факторы. В Болгарии собеседники МОНВ БДИПЧ из числа рома во время досрочных парламентских выборов, прошедших в марте 2017 года, были обеспокоены тем, что «для их общин характерно широкое распространение неграмотности, экономическая и социальная

изоляция»¹³⁷. Миссия БДИПЧ по оценке выборов, работавшая на парламентских выборах в Словакии в марте 2016 года, тоже подчеркнула, что «из-за неблагоприятных социально-экономических условий, социальной изоляции и низкого уровня образования общины рома оказались подвержены давлению на избирателей и манипуляциям на выборах»¹³⁸.

Законодательные барьеры

Юридические и административные барьеры для регистрации кандидатов

В ряде государств-участников некоторые положения законодательства и административные нормы препятствуют регистрации рома в качестве кандидатов на выборах.

В **Боснии и Герцеговине** в 2016 г. Верховный комиссар по делам национальных меньшинств призвал «объединить усилия, с тем чтобы обеспечить выполнение решения Европейского суда по правам человека по делу Сейдича и Финци»¹³⁹. Это дело касается права быть избранным на государственные должности. Истцы Дерво Сейдич (по происхождению рома) и Якоб Финци (по происхождению еврей) заявили, что они не были допущены Центральной избирательной комиссией к участию в выборах в качестве кандидатов в Президиум и Палату народов Парламентской ассамблеи из-за их этнической принадлежности. Эта ситуация возникла из-за применения положений Дейтонских мирных соглашений, которые позволяют выдвигаться на выборах в Президиум и Палату народов Парламентской ассамблеи только боснийцам, хорватам и сербам как представителям трех государственнообразующих народов страны. ЕСПЧ признал это положение равносильным дискриминации¹⁴⁰.

При рассмотрении этого же вопроса ЕКРПН в своем докладе по Боснии и Герцеговине 2017 г.¹⁴¹ и Комитет по правам человека ООН в своих заключительных замечаниях по третьему периодическому докладу

134 Civil Society Monitoring Report on Implementation of the National Roma Integration Strategy in Slovakia [Отчет о гражданском мониторинге выполнения национальной стратегии интеграции рома в Словакии], Roma Civil Monitor, European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, February 2018, p. 46, <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-slovakia-2017-eprint-fin.pdf>, (далее – Roma Civil Monitor Slovakia).

135 Там же.

136 Roma Civil Monitor Romania, указ. соч., сноска 97, p. 44.

137 Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections 2017, указ. соч., сноска 114, p 19.

138 Slovak Republic Parliamentary Elections 2016, указ. соч., сноска 126, p. 14.

139 High Commissioner on National Minorities visits Bosnia and Herzegovina and calls for quality inclusive education for all [Верховный комиссар по делам национальных меньшинств посетил Боснию и Герцеговину и призвал обеспечить качественное инклюзивное образование для всех], OSCE/HCNM, 24 March 2016, <https://www.osce.org/hcnm/229861>.

140 Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina [дело «Сейдич и Финци против Боснии и Герцеговины»], Open Society Foundations, 16 January 2015, <https://www.opensocietyfoundations.org/litigation/sejdic-and-finci-v-bosnia-and-herzegovina>.

141 ECRI Report on Bosnia and Herzegovina (fifth monitoring cycle), указ. соч., сноска 83, pp. 25-26.

Боснии и Герцеговины¹⁴² еще раз подтвердили свою озабоченность данной проблемой.

Согласно отчетам МНВ БДИПЧ, существующий в **Болгарии** законодательный запрет на создание политических партий по «этническому, расовому или религиозному признаку» противоречит обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам¹⁴³. Помимо этого, избирательный кодекс ограничивает использование в предвыборных кампаниях других языков, кроме болгарского. По заключению нескольких миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами, для обеспечения эффективного участия лиц, принадлежащих к этническим меньшинствам, в общественных делах им должна быть предоставлена возможность вести кампанию на своих родных языках¹⁴⁴.

В различных докладах указывалось на существование определенных юридических и/или административных барьеров для регистрации кандидатов или списков, представляющих национальные меньшинства. В своем четвертом заключении по **Румынии** Консультативный комитет РКНМ упомянул решение Европейского суда по правам человека по делу «Данис и Ассоциация этнических турок против Румынии», согласно которому «требование о получении статуса «общественно полезных», введенное всего за семь месяцев до назначенных парламентских выборов, является нарушением статьи 14 (запрет дискриминации) в сочетании со статьей 3 Протокола № 1 (право на свободные выборы) к Конвенции». Помимо этого, Консультативный комитет отметил ограничительные условия для партий на местных выборах, которые были введены Законом о местных выборах 2016 года¹⁴⁵.

В случае **Словении** проведение различия между «коренными» и «некоренными» общинами рома «продолжает негативно воздействовать на участие общин рома в политической жизни, поскольку они не имеют гарантированного места в муниципальных советах всех муниципальных округов, где они проживают». Этот вывод содержится в четвертом заключении по Словении Консультативного комитета РКНМ при Совете Европы¹⁴⁶. Власти Словении проводят такое разделение между теми рома, которые проживают в стране давно, и теми, кто приехал недавно, главным образом с территории бывшей Югославии после распада этого государства¹⁴⁷. При рассмотрении данного вопроса Комитет по правам человека ООН в своих заключительных замечаниях по третьему периодическому докладу Словении в апреле 2016 г. тоже выразил обеспокоенность этим разделением и рекомендовал отменить его¹⁴⁸.

По **Украине** сообщается, что положения избирательного законодательства создают препятствия для участия меньшинств, в том числе рома, в местных выборах. МНВ БДИПЧ 2015 г. отметила, что Украине необходимо разработать поправки в избирательное законодательство после проведения консультаций с национальными меньшинствами в целях расширения представительства национальных меньшинств на местном уровне. Независимые кандидаты должны иметь возможность участвовать в выборах на всех уровнях в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами и стандартами, в том числе предусматривающими содействие национальным меньшинствам со стороны государств-участников в целях поощрения их участия в выборах¹⁴⁹.

142 Заключительные замечания по третьему периодическому докладу Боснии и Герцеговины, Комитет по правам человека ООН, 13 апреля 2017 г., http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/VIH/CO/3&Lang=ru.

143 Свобода объединений включает право на создание политических партий на основе принадлежности к определенной общине, и Своя рекомендуемых норм при проведении выборов (п. 2. 2.4) гласит, что национальным меньшинствам должно быть разрешено образовывать политические партии. См. ст. 7 РКНМ, ст. 2 Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам; п. 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. и раздел I.2.4.a Своя рекомендуемых норм при проведении выборов, принятого Венецианской комиссией в 2002 г.; Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections 2017, указ. соч., сноска 114.

144 Там же, pp. 7, 19, 25.

145 Fourth Opinion on Romania [Четвертое заключение по Румынии], Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 16 February 2018, <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-romania-adopted-on-22-june-2017/168078af76>, (далее – Fourth Opinion on Romania).

146 Fourth opinion on Slovenia [Четвертое заключение по Словении], Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 25 January 2018, <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-slovenia-adopted-on-21-june-2017/16807843c7> (далее – Fourth opinion on Slovenia).

147 Minorities and indigenous people in Slovenia: Roma [Меньшинства и коренные жители в Словении: рома], minorityrights.org, 21 May 2018, <https://minorityrights.org/minorities/roma-18>.

148 Заключительные замечания по третьему периодическому докладу Словении, Комитет по правам человека ООН, 21 апреля 2016 г., https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/SVN/CO/3&Lang=ru, (далее – Заключительные замечания по третьему периодическому докладу Словении).

149 Местные выборы в Украине 25 октября и 15 ноября 2015 г., Итоговый отчет миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами, БДИПЧ, Варшава, 19 февраля 2016 г., сс. 29, 41, <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/ukraine/223816?download=true>.

1.2 Участие мужчин и женщин рома и синти в выборах в качестве избирателей

Участию рома в политике (в том числе участию женщин-рома) мешает целый ряд факторов. Среди них – отсутствие у членов общин рома документов о регистрации гражданского состояния, эксплуатация положения рома и манипулирование избирателями посредством покупки голосов; голосование по доверенности, а также культурные практики рома, ограничивающие участие женщин¹⁵⁰. Все эти факторы упоминались в предыдущих отчетах 2008 и 2013 годов. На настоящий момент, несмотря на политические меры, программы и законодательные реформы, реализуемые некоторыми государствами-участниками в целях содействия участию рома в выборах, по-прежнему очевидно, что для повышения явки избирателей в общинах рома, расширения участия женщин в избирательных процессах и обеспечения права рома на беспрепятственное участие в голосовании на свободных и честных выборах, как это предусмотрено Планом действий ОБСЕ 2003 года, нужны более согласованные усилия во всем регионе ОБСЕ.

Политика и программы по поощрению участия рома и синти в выборах

Несколько государств-участников в своих ответах на анкету БДИПЧ сообщили, что соответствующие институты в этих государствах не проводят целевых программ по гражданскому образованию и просвещению избирателей, адресованных рома и синти. В этих странах в целом предполагается, что рома и синти, являясь гражданами страны, могут принимать участие в общих программах и получать пользу от политических и законодательных мер, адресованных всему населению.

Право голоса, то есть возможность свободно отдать свой голос на выборах, является базовой формой участия в политической жизни. Совершенствование гражданского образования, просвещения избирателей, программ регистрации и повышения явки избирателей играет важнейшую роль в подготовке, мобилизации и активном вовлечении общин рома в местные и национальные избирательные процессы через повышение их политической грамотности и развитие других компетенций, а также укрепление

их доверия к избирательной системе¹⁵¹. Под просвещением избирателей обычно понимают инициативы, направленные на повышение мотивации и подготовленности электората к полноценному участию в избирательных процессах. Хорошо информированные граждане с четким пониманием избирательной системы и важности своего свободно отданного голоса могут принимать при голосовании обоснованные решения, способные позитивно повлиять на их жизнь.

В то время, как некоторые государства сообщили о единичных или территориально ограниченных инициативах по просвещению избирателей, Присутствие ОБСЕ в **Албании** в сотрудничестве с Центральной избирательной комиссией страны на протяжении последних трех лет осуществляло просветительские программы для избирателей в общинах рома и «египтян». Перед местными выборами 2015 г. Присутствие ОБСЕ провело учебный курс по просвещению избирателей для 194 женщин из общин рома и «египтян» в семи городах страны. Участницы курса узнали о поправках 2015 г. в Избирательный кодекс, касающихся процедур голосования и гендерных квот. В 2016 г. был подписан меморандум о взаимопонимании между организацией гражданского общества рома IRCA (Institute of Romani Culture in Albania – Институт культуры рома в Албании) и Центральной избирательной комиссией в целях реализации проектов по просвещению избирателей из числа рома, направленных на формирование и укрепление культуры участия в выборах в этих общинах. Также в 2016 г. ЦИК отметила Всемирный день выборов, уделив особое внимание участию молодежи рома в избирательных процессах. Перед парламентскими выборами 2017 г. ОБСЕ при поддержке ЦИК организовала кампанию по просвещению избирателей, адресованную женщинам и молодежи рома. В результате этой кампании около 800 женщин и молодых людей из числа рома решили принять участие в голосовании. ЦИК привлекла к работе молодых людей из числа рома, которые участвовали в информировании граждан о выборах через информационные пункты, организованные во всех районах Тираны. Помимо этого, Центральная избирательная комиссия выпустила мобильное приложение, помогающее избирателям найти свой избирательный участок¹⁵². Перед выборами 2013, 2015 и 2017 гг. ЦИК подготовила

150 Выполнение Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ: отчет за 2008 год, БДИПЧ ОБСЕ, Варшава, 2008, <https://www.osce.org/odihr/33500>.

151 Дополнительную аргументацию по данному вопросу см. в публикации: Sudetic Chuck, Jovanovic Zeljko, Roma in Political Life in Europe: Introduction [Рома в политической жизни Европы: введение], Open Society Foundations, 10 September 2013, <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/roma-political-life-europe-introduction>.

152 Ответы Управления международных организаций Министерства Европы и иностранных дел Республики Албания на анкету БДИПЧ, получены 7 февраля 2018 г.; ответы Присутствия ОБСЕ в Албании на анкету БДИПЧ, получены 7 февраля 2018 г.; ответы организации гражданского общества «Центр по правам женщин рома» (Roma Women Rights Center) на анкету БДИПЧ, получены 17 апреля 2018 г.

брошюры и постеры на цыганском языке с объяснением процедуры голосования.

В **Боснии и Герцеговине** в рамках программы Совета Европы ROMED велась работа по расширению политического участия и повышению заметности рома как активных граждан демократического общества. С этой целью перед местными выборами 2016 г. проводились учебные занятия по вопросам участия в политической деятельности; в результате 10 представителей рома были избраны депутатами муниципальных советов в 10 различных муниципалитетах и в 2017 г. приступили к исполнению своих обязанностей¹⁵³.

В 2016 г. Европейский Альянс городов и регионов за интеграцию рома и странствующих лиц при Совете Европы (European Alliance of Cities and Regions for the Inclusion of Roma and Travellers) оказал содействие Центру поддержки рома (ROMALEN) в организации семинаров по просвещению избирателей в городах Какань, Прнявор и Тузла. В этих семинарах приняли участие 74 человека из общин рома. Еще один семинар, адресованный представителям рома, выдвинувшим свои кандидатуры на выборах в местные советы, посетили 20 человек¹⁵⁴.

В **Финляндии** Национальным и региональными консультативными комитетами по делам рома проводились мероприятия на местах, направленные на повышение явки на выборах, а всем заинтересованным кандидатам и партиям были предоставлены равные возможности для обращения к избирателям из числа рома на общих собраниях, открытых для всех граждан¹⁵⁵.

В **Северной Македонии** Миссия ОБСЕ в Скопье сообщила, что не имеет информации о программах по просвещению или регистрации избирателей, адресованных общинам рома. Тем не менее, Миссия сообщила о том, что Государственная избирательная комиссия готовит передачи и публикует на своем веб-сайте информацию для избирателей на языках

различных этнических общин (однако эти материалы не привлекают большого внимания со стороны общины рома)¹⁵⁶.

Отвечая на анкету БДИПЧ, **Румыния** сообщила о том, что программы просвещения и регистрации избирателей, адресованные рома, осуществлялись рядом НПО в сотрудничестве с НДИ в 2013-2017 гг. Помимо этого, за отчетный период силами организаций гражданского общества был реализован ряд проектов в отдельных районах и общинах. Тем не менее, из-за отсутствия информации об этих проектах невозможно оценить их результаты и влияние на поведение избирателей в тех общинах рома, в которых они проводились¹⁵⁷.

В **Грузии** в 2013-2015 гг. Центр развития избирательных систем, реформ и обучения¹⁵⁸ выделял средства на реализацию проектов по повышению информированности, а также на проведение информационных кампаний для общин рома по вопросам, связанным с выборами¹⁵⁹.

В своих ответах на анкету БДИПЧ Специальный секретариат по вопросам социальной интеграции рома **Греции** отметил, что, несмотря на отсутствие информации о каких-либо отдельных программах по просвещению избирателей, адресованных рома и синти, социальные центры рома, которые занимаются предоставлением помощи и социальных услуг, в рамках своей деятельности информируют жителей об их политических правах и обязанностях¹⁶⁰.

Венгрия сообщила о программе НДИ по просвещению избирателей, разработанной специально для рома. Эта программа реализуется в пяти населенных пунктах, в каждом из которых в ней участвует 15 человек. В будущем она охватит и другие населенные пункты, а число участников будет увеличено¹⁶¹.

В **Словакии** в 2017 г. НДИ провел перед выборами учебные занятия по просвещению избирателей, в которых приняли участие более 200 рома. Еще 100 избирателей перед местными выборами 2017 г. были

153 Voluntary contributions, 2017 – Facts and figures [Добровольные взносы 2017 года – Факты и цифры], Council of Europe, <https://rm.coe.int/voluntary-contributions-2017-web-en-rev-/16808e56fe>.

154 Alliance supports political participation of Roma in Bosnia and Herzegovina [Альянс поддержал участие рома в политической жизни в Боснии и Герцеговине], Council of Europe, European Alliance of Cities and Regions for the Inclusion of Roma and Travellers, <http://www.roma-alliance.org/en/page/216-alliance-supports-political-participation-of-roma-in-bosnia-and-herzegovina.html>.

155 Ответы Постоянной делегации Финляндии при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 20 марта 2018 г.

156 Ответы Миссии ОБСЕ в Скопье на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

157 Ответы Постоянного представительства Румынии при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ, получены 7 февраля 2018 г., а также ответы организации E-gomnja на анкету БДИПЧ, получены 20 апреля 2018 г.

158 Более подробную информацию о Центре развития избирательных систем, реформ и обучения (Center of Electoral Systems Development, Reforms and Trainings) см. по адресу: electionreforms.ge/eng/static/7/misia (англ.).

159 Ответы Постоянного представительства Грузии при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 2 февраля 2018 г.

160 Ответы Специального секретариата по вопросам социальной интеграции рома Министерства труда, социального страхования и социальной солидарности Греции на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г.

161 Ответы Фонда образования рома на анкету БДИПЧ; получены 20 марта 2018 г.

охвачены просветительскими программами сети Roma Advocacy Network, в которую входят общественные активисты из регионов Банска-Бистрицы, Кошице и Прешова. В обоих случаях среди участников преобладали мужчины: их было 80% и 60% соответственно¹⁶².

Европейский форум по вопросам рома и странствующих лиц (ЕФРС) отметил, что в **Чешской Республике, Франции и Италии** наблюдается самый низкий уровень участия рома в голосовании, а представители этой общины редко участвуют в общественных дискуссиях¹⁶³. Помимо этого, проблему неучастия рома, цыган и странствующих лиц в выборах в **Соединенном Королевстве**, по мнению ЕФРС, следует решать при помощи инициатив по улучшению понимания избирательных процессов и укреплению доверия данных общин к сфере политики; при этом следует использовать опыт кампании Operation Traveller Vote (Проект «Голосование странствующих»)¹⁶⁴. Эта кампания проводится в Соединенном Королевстве Движением странствующих лиц. Она началась в 2017 г. и направлена на то, чтобы «цыгане, рома и странствующие лица были зарегистрированы в списках избирателей и, самое главное, чтобы их голоса был услышаны»¹⁶⁵. В рамках кампании избирателям предоставляется информация о процедуре голосования, праве голосовать на выборах, важности участия в выборах, политических платформах и предвыборных обещаниях кандидатов, а также о том, как напрямую связаться с конкретными партиями и кандидатами.

Наличие информации для избирателей на цыганском языке

Одним из способов содействия принятию рома и синти свободных и информированных решений в ходе избирательного процесса является предоставление информации о выборах на цыганском языке. Большинство государств-участников, ответивших

на анкету БДИПЧ, сообщили, что рома и синти в их стране владеют государственным языком и, соответственно, не испытывают затруднений с этой точки зрения. Вместе с тем, в некоторых странах информационные материалы все же выпускаются и на цыганском языке.

В **Албании** информационные материалы для избирателей, публикуемые ЦИК (главным образом постеры и брошюры), выпускаются также и на цыганском языке¹⁶⁶. Тем не менее, как сообщило Присутствие ОБСЕ в Албании, из-за недостатка времени ЦИК не всегда удается распространить эти материалы во всех районах, где это было запланировано¹⁶⁷.

Власти **Чешской Республики** сообщили, что рома не испытывают трудностей с пониманием информации и инструкций на чешском языке. При этом действующее законодательство разрешает переводить информацию для избирателей на цыганский язык, и это является стандартной практикой. Согласно законодательству, национальные меньшинства, которые исторически и давно проживают на территории Чешской Республики, имеют право публиковать объявления о месте голосования и другую информацию для избирателей на своем языке. В связи с этим в тех муниципальных округах, где национальное меньшинство составляет не менее 10% населения, такая базовая информация для избирателей публикуется на языке национального меньшинства¹⁶⁸.

В **Венгрии** вся информация о конкретных выборах, а также, при наличии соответствующей просьбы, имена кандидатов и/или названия представленных партий национальных меньшинств или организаций гражданского общества печатаются на избирательных бюллетенях на венгерском и цыганском языках на выборах в самоуправления меньшинств и на местных выборах. В случае парламентских выборов это касается бюллетеней с избирательным списком Самоуправления национальных меньшинств¹⁶⁹.

Избирательный кодекс **Северной Македония** содержит положение о том, что «в муниципалитетах,

162 Ответы Министерства внутренних дел Словацкой Республики и Бюро по делам общин рома при правительстве Словацкой Республики на анкету БДИПЧ; получены 22 марта 2018 г.

163 Fact Sheet on the Situation of Roma and Sinti in Italy [Факты о положении рома и синти в Италии], ERTF, June 2015, p. 8, https://www.ertf.org/images/Reports/The_situation_of_Roma_in_Italy_13062015.pdf, (далее – Fact Sheet on the Situation of Roma and Sinti in Italy).

164 Fact Sheet on the Situation of Roma/Gypsies/Travellers in the United Kingdom [Факты о положении рома/цыган/странствующих лиц в Соединенном Королевстве], ERTF, May 2015, p. 19, https://www.ertf.org/images/Reports/The_situation_of_RomaGypsiesTravellers_in_the_United_Kingdom_03062015.pdf.

165 Operation Traveller Vote, the Traveller Movement [Проект «Голосование странствующих», Движение странствующих лиц], <https://travellermovement.org.uk/project/operation-traveller-vote/>.

166 Ответы Управления международных организаций Министерства Европы и иностранных дел Республики Албания на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

167 Ответы Присутствия ОБСЕ в Албании на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

168 Ответы Постоянного представительства Чешской Республики при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 26 апреля 2018 г.

169 Ответы Министерства иностранных дел и торговли Венгрии на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г.

где не менее 20% граждан говорят на официальном языке, отличном от македонского, муниципальными избирательными комиссиями, то есть Избирательной комиссией города Скопье и участковым избирательным комиссиями, надлежит, помимо македонского языка и его кириллической графики, использовать официальный язык и графику, которыми пользуются не менее 20% граждан данного муниципалитета»¹⁷⁰. По сообщению Миссии ОБСЕ в Скопье, язык общин действительно присутствует в информационных материалах, на бюллетенях и в инструкциях относительно порядка голосования в тех муниципалитетах, где 20% граждан говорят на языке, отличном от македонского. На территории Шуто-Оризари¹⁷¹ представители общины рома входят в состав муниципальной избирательной комиссии. Предоставление информации на языке рома обеспечивается в случае присутствия в составе такой комиссии как минимум одного представителя общины рома. Миссия ОБСЕ также зафиксировала присутствие представителей рома в участковых избирательных комиссиях¹⁷².

Данные и тенденции, связанные с участием рома и синти, в том числе женщин и молодежи, в избирательных процессах в качестве избирателей

Составители отчета 2013 года констатировали позитивные изменения с точки зрения участия рома и синти в общественно-политической жизни, произошедшие в нескольких государствах-участниках за период 2008-2013 гг. благодаря поправкам в законодательство, принятию новых законов и расширению представленности рома в выборных органах, особенно на муниципальном уровне. Еще одним позитивным событием указанного периода стало создание в ряде стран консультативных органов – например, советов меньшинства рома, избираемых путем прямого голосования в общинах и представляющих интересы рома.

По данным проекта «Гражданский наблюдатель рома» за текущий отчетный период, активная агитационная деятельность в маргинализированных общинах рома на местном уровне, в том числе такие

неправомерные практики, как покупка голосов, способствует повышению явки на выборах. При этом в отношении Словакии в докладе говорится следующее: «Ряд активистов полагают, что пассивность и чувство безысходности в общинах рома, изолированных от остального общества, не позволяют рома более активно участвовать в политической жизни в своих поселениях»¹⁷³. Одно из общих замечаний по всем выборам 2013-2017 гг. заключается в том, что общины рома остаются уязвимыми к давлению и манипуляции.

Какие-либо явные тенденции в отношении участия рома и синти в избирательных процессах за текущий отчетный период (2013-2017) определить затруднительно, поскольку практически все государства-участники заявили, что они не собирают и не хранят персональные данные, сгруппированные по этнической или национальной принадлежности, а от избирателей не требуется указывать свою национальность или этническое происхождение. Например, Германия отметила, что принадлежность к группе меньшинства – это личное решение индивида, которое никоим образом не проверяется, не оспаривается и не регистрируется органами власти. Как следствие, органы власти не собирают и не располагают какими-либо данными об участии рома и синти в избирательных процессах.

Несмотря на эти ограничения, несколько государств-участников смогли предоставить данные о явке избирателей рома и синти на выборах в самоуправления меньшинств и советы меньшинств рома, а также данные имеющихся исследований, посвященных участию в выборах избирателей из числа меньшинств.

В **Албании** были отмечены позитивные изменения, заключающиеся в более активном участии рома в избирательных процессах¹⁷⁴. Ответы, полученные от Присутствия ОБСЕ в Албании и партнерской организации гражданского общества, подтверждают, что программы просвещения избирателей и гражданского образования, осуществленные в 2013 и 2017 годах, привели к увеличению явки избирателей,

170 См. статью 23.3 Избирательного кодекса – Electoral Code of the former Yugoslav Republic of Macedonia» [Избирательный кодекс бывшей югославской Республики Македония], European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 24 February 2016, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)020-e).

171 Шуто-Оризари – крупнейший в Европе муниципалитет с преобладанием рома, которые составляют в нем 80% населения. Этот муниципалитет является единственной в мире административно-территориальной единицей, сделавшей своим официальным языком цыганский язык. См.: Valerie Hopkins, Shutka: Inside Macedonia's only Roma-run municipality [Валери Хопкинс, Шутка: внутри единственного муниципалитета в Македонии, управляемого рома], Aljazeera website, 8 April 2017, <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/04/shutka-life-world-roma-run-municipality-170406133010977.html>.

172 Ответы Миссии ОБСЕ в Скопье на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

173 Roma Civil Monitor Slovakia, указ. соч., сноска 138, p. 12.

174 Ответы Управления международных организаций Министерства Европы и иностранных дел Республики Албания на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

особенно среди женщин рома¹⁷⁵. Некоторые другие государства (Греция, Италия и Финляндия) отметили определенный прогресс с точки зрения участия рома и синти в избирательных процессах, но не сообщили никаких подробностей об этом.

В **Хорватии** доступными общественности являются только данные о явке избирателей, принадлежащих к национальному меньшинству рома, на выборах в советы национального меньшинства рома и на выборах конкретных представителей рома, а также на выборах представителей национального меньшинства рома в исполнительные или представительные органы на местном и региональном уровне¹⁷⁶. Были предоставлены сведения об участии политических организаций, избирательных блоков или организаций гражданского общества рома, основанные на информации о декларируемой ими самими этнической принадлежности¹⁷⁷.

Венгрия сообщила, что данные об этнической принадлежности избирателей не собираются. При этом на парламентских выборах 2014 г. избиратели впервые имели возможность по собственному желанию голосовать за списки национальных меньшинств. По статистике, за список, составленный Национальным самоуправлением рома, проголосовало 4014 избирателей из числа рома. На выборах в самоуправление меньшинств, прошедших в 2014 году, из 157 902 зарегистрированных избирателей рома правом голоса воспользовались 96 985 человек, то есть 61% избирателей¹⁷⁸.

По данным проекта «Гражданский наблюдатель рома», на парламентских выборах в Палату депутатов **Румынии** 2016 г. только 13 126 человек отдали голоса за партию рома «За Европу», а 523 человека – за Демократическую партию рома. Эти цифры свидетельствуют о слабой заинтересованности в голосовании за этнические политические структуры рома по сравнению с голосованием за основные партии страны; в результате этой ситуации ни один из

кандидатов рома не был избран в парламент. Из всех политических организаций граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам, наибольшее число голосов получила партия рома «За Европу». В соответствии с конституционным положением о том, что одно место в парламенте остается зарезервированным за рома и синти, эта партия получила один мандат в Палате депутатов¹⁷⁹.

Сербия предоставила данные о прямых выборах в Национальный совет национального меньшинства рома, прошедших в 2014 г. На выборах проголосовали лишь 16 523 человек из зарегистрированных 61 755 избирателей рома, то есть 26,8%¹⁸⁰. Ответы одной из организаций гражданского общества¹⁸¹ свидетельствуют о том, что в Сербии прогресс с точки зрения участия рома в избирательных процессах весьма незначителен. Организация объясняет это отсутствием программ по поддержке такого участия.

В **Соединенном Королевстве** независимое исследование, проведенное Избирательной комиссией общин чернокожих и этнических меньшинств (Electoral Commission on the Black and Minority Ethnic), продемонстрировало, что показатель участия избирателей из числа этнических меньшинств значительно ниже, чем у большинства населения, и, возможно, не достигает 50%¹⁸².

1.3 Участие рома и синти в выборах в качестве кандидатов

Во втором отчете о состоянии дел (2013 года) отмечалось, что «главные политические партии все еще неохотно выдвигают кандидатов рома, несмотря на значительное расширение круга потенциальных кандидатов из числа рома, образовательный и профессиональный уровень которых достаточен для работы на выборных должностях»¹⁸³. Помимо этого, в отчетах миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами констатировалась непропорционально низкая представленность женщин рома и синти на выборах

175 Ответы Присутствия ОБСЕ в Албании на анкету БДИПЧ, получены 7 февраля 2018 г., и ответы организации гражданского общества «Центр по правам женщин рома - Албания» (Roma Women Rights Center in Albania) на анкету БДИПЧ, получены 17 апреля 2018 г.

176 Ответы Бюро по правам человека и правам национальных меньшинств при Правительстве Республики Хорватия на анкету БДИПЧ; получены 16 февраля 2018 г.

177 Ответы Постоянного представительства Румынии при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

178 Ответы Министерства иностранных дел и торговли Венгрии на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г.

179 Roma Civil Monitor Romania, указ. соч., сноска 97, р. 12.

180 Ответы Постоянного представительства Республики Сербия при ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 12 февраля 2018 г.

181 Ответы организации «Центр по правам женщин рома в Сербии» (Roma Women Rights Center – Serbia) на анкету БДИПЧ; получены 7 мая 2018 г.

182 Ответы Министерства жилищно-коммунального хозяйства, общин и местного самоуправления Соединенного Королевства на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

183 Отчет 2013 года, указ. соч., сноска 8, с. 59-60.

и недостаточный уровень их участия в общественно-политической жизни¹⁸⁴. В предыдущем отчете 2013 года содержался призыв к государствам-участникам и структурам ОБСЕ принять конкретные меры по защите и расширению прав женщин и мужчин рома на участие в местных и национальных выборах в качестве избирателей и кандидатов¹⁸⁵.

В своих ответах на анкету БДИПЧ лишь несколько государств-участников сообщили об увеличении числа кандидатов рома и синти на выборах, проходивших в этих государствах. Среди факторов, препятствующих выдвижению кандидатур рома, назывались незаинтересованность основных политических партий в национальных меньшинствах, их нежелание выдвигать кандидатов из числа рома и синти и включать их в свои списки, а также ограниченность финансовых ресурсов на проведение предвыборных кампаний, особенно кампаний кандидатов-женщин из числа рома и синти. Большинство государств-участников, приславших ответы на анкету БДИПЧ, отметили, что они не проводят каких-либо специальных программ по поощрению выдвижения кандидатур рома и синти на выборные должности. Многие из известных БДИПЧ программ в этой области осуществляются национальными или международными организациями гражданского общества и имеют более общий характер, поскольку направлены на расширение демократического участия рома и синти в целом – прежде всего, их участия в выборах в качестве избирателей.

Программы по поощрению рома и синти к выдвижению своих кандидатур на выборные должности на местном и/или национальном уровне

Присутствие ОБСЕ в **Албании** сообщило, что фонд «Открытое общество» в рамках своей программы «Рома и образование» оказывает поддержку самоорганизации рома и их общественной деятельности, видя в этом способ расширения их участия в общественно-политической жизни. Цель этой учебной и просветительской программы состоит в изменении ситуации с гражданским активизмом рома путем последовательного развития навыков рома в области

агитации и отстаивания своих интересов. Помимо этого, в 2014 г. Бюро по инициативам рома Института «Открытое общество» поддержало создание сетевой организации женщин из числа рома и «египтян», объединившей 40 женщин-активисток и организовавшей для них занятия по формулированию своих требований и доведению их до сведения политиков в ходе предвыборной кампании перед местными выборами 2015 г. Эта сетевая организация создала платформу для связи с политическими партиями и привлекла около 500 женщин к поддержке ее работы. Она также поддержала кандидатуру женщины-рома из г. Берат, которая впоследствии была избрана депутатом местного совета. Еще несколько организаций стали активными партнерами по реализации в Албании программ, направленных на мобилизацию общин и расширение их возможностей, а также на развитие навыков гражданского активизма¹⁸⁶. По мнению албанского отделения организации гражданского общества «Центр по правам женщин рома», потенциальные кандидаты из числа рома нуждаются в содействии и поддержке при выдвижении своих кандидатур на выборах, поскольку политических партий рома не существует и уровень участия рома в политике остается очень низким¹⁸⁷.

В **Боснии и Герцеговине** организация Care Balkans в 2012-2015 гг. проводила проект под названием «За активную интеграцию женщин рома на Западных Балканах». В рамках этого проекта 23 женщины из числа рома прошли обучение по вопросам участия, с тем чтобы укрепить свой потенциал и готовность участвовать в процессах принятия решений¹⁸⁸. Помимо этого, в 2016 г. в Боснии и Герцеговине была организована первая «Политическая академия рома». Это произошло в рамках программы ROMED1 при финансовой поддержке Альянса за интеграцию рома и Отдела по содействию выборам и переписям населения Совета Европы. В преддверии местных выборов, состоявшихся в октябре 2016 года, обучение прошли 20 рома. Десять из них были избраны в местные советы и после вступления в должность прошли дополнительное обучение. В их числе была первая молодая женщина-рома, избранная на выборную должность¹⁸⁹.

184 Там же.

185 Там же, с. 63.

186 В числе этих активных организаций – ARSIS, Romani Baxt, Romano Kham, the Roma Federation (действовала лишь в течение короткого периода в 2013 г.), Roma Women Rights Center, AmaroDrom, IRCA и Sfiniski. Ответы Присутствия ОБСЕ в Албании на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

187 Ответы организации гражданского общества «Центр по правам женщин рома в Албании» (Roma Women Rights Center – Albania) на анкету БДИПЧ; получены 17 апреля 2018 г.

188 Ответы Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

189 Там же.

В 2016-2017 гг. правительством Чешской Республики осуществлялся проект «Повышение активности и расширение возможностей деятелей из числа рома при помощи Национальной платформы рома», целью которого было содействие участию рома в общественно-политической жизни. В рамках этого проекта активисты из числа рома, в том числе немало молодых людей, прошли обучение по вопросам организации деятельности общины и развитию навыков ведения переговоров¹⁹⁰. Помимо этого, в отчетный период неправительственная организация Slovo 21 проводила тренинги для женщин рома по вопросам участия в политике, а также реализовала адресованную молодежи рома программу развития лидерства Barvalipe¹⁹¹.

В Венгрии Национальный демократический институт (НДИ) организовал проект по поощрению рома к выдвижению своих кандидатур на выборах¹⁹².

Черногория сообщила о том, что Министерство по правам человека и меньшинств ежегодно проводило несколько обучающих курсов для членов общин рома и «египтян». Целью обучения было расширение возможностей общин и повышение уровня их интеграции в общественно-политическую жизнь. Участники могли перенять опыт и знания, которыми делились с ними в своих презентациях представители парламентских политических партий, соответствующих государственных институтов, органов местного самоуправления, а также представители национальных партий и НПО¹⁹³. Помимо этого, миссия ОБСЕ в Черногории проинформировала БДИПЧ о том, что в период 2016-2017 гг. неправительственная организация Young разработала платформу для поддержки инициатив политического и социального активизма рома и «египтян» Черногории с целью представить

рома и «египтян» как неотъемлемую часть нового демократического и социального движения и связать между собой представителей маргинализированных социальных групп¹⁹⁴.

В Северной Македонии, по данным Миссии ОБСЕ в Скопье, организации гражданского общества Daja и Luludi проводили адресные мероприятия по поощрению участия женщин рома в политических партиях и/или выдвижения их кандидатур на выборные должности. Это происходило в рамках проекта данных организаций под названием «Участие женщин рома в общественно-политической жизни»¹⁹⁵, который включал, помимо прочего, проведение публичных информационных сессий на местном уровне с участием женщин рома, а также учебных занятий с привлечением политических деятелей-мужчин на тему создания благоприятных условий для расширения участия женщин в политике. Другой проект, реализованный ассоциацией Luludi, был направлен на содействие молодым женщинам-рома в преодолении препятствий в их партийных структурах с целью включения их кандидатур в партийные списки¹⁹⁶.

Португалия сообщила о том, что, несмотря на отсутствие специальных программ по поддержке выдвижения кандидатур на выборные должности для потенциальных кандидатов из числа рома, Верховная комиссия по миграции оказывала содействие участию молодежи рома в гражданских и общественных инициативах в рамках программы «Больше лидеров: молодежь рома» (июнь 2016 г. – июль 2017 г.). В этой программе приняла участие 18 молодых рома (12 мужчин и 6 женщин)¹⁹⁷.

Румыния проинформировала о проведении рядом НПО рома в партнерстве с НДИ программ по поощрению рома к выдвижению своих кандидатур

190 Ответы Постоянного представительства Чешской Республики при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 26 апреля 2018 г. См. также: Slovakia: Czech Human Rights Minister speaks at EU conference on Romani youth [Словакия: министр по правам человека Чехии выступил на конференции ЕС по вопросам молодежи рома], Romea.cz, 11 October 2016, <http://www.romea.cz/en/news/world/slovakia-czech-human-rights-minister-speaks-at-eu-conference-on-romani-youth>.

191 Ответы организации Slovo 21 на анкету БДИПЧ; получены 19 апреля 2018 г. См. также: Czech Republic: Romani college women learn how to compete in politics [Чешская Республика: студентки-рома учатся политической конкуренции], Romea.cz, 27 February 2014, <http://www.romea.cz/en/news/czech/czech-republic-romani-college-women-learn-how-to-compete-in-politics>.

192 Ответы Фонда образования рома (Roma Education Fund) на анкету БДИПЧ; получены 20 марта 2018 г.

193 Ответы Постоянного представительства Черногории при ООН, ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 6 марта 2018 г.

194 Платформа была разработана в рамках проекта «Укрепление потенциала рома для общественного активизма: вместе мы добьемся большего!» в партнерстве с Федерацией профсоюзов Черногории и коалицией Roma Circle при финансовой поддержке Представительства ЕС в Черногории (ответы Постоянного представительства Черногории при ООН, ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 6 марта 2018 г.).

195 Проект получил финансирование Европейской инициативы в области укрепления демократии и прав человека (EIDHR) и проводился с декабря 2015 г. по ноябрь 2017 г.

196 Ответы Миссии ОБСЕ в Скопье на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

197 Ответы отдела международных отношений Верховной комиссии по миграции Португалии на анкету БДИПЧ; получены 9 февраля 2018 г.

на выборные должности на местном и национальном уровне¹⁹⁸. Помимо этого, в 2017 г. агентство «Вместе» (Agenția Împreună) осуществило программу по расширению возможностей лидеров под названием «Развитие законодательной базы в интересах общины рома», в которой приняли участие 50 политических лидеров рома¹⁹⁹.

В **Словакии** НДИ проводил обучающие курсы для кандидатов из числа рома (большинство которых составляли мужчины) перед региональными выборами 2014 и 2017 годов, а также перед парламентскими выборами 2016 г. НДИ также поддержал одного кандидата из числа рома на выборах в Европейский парламент в 2014 г.²⁰⁰

В **Соединенном Королевстве** кампания Operation Black Vote была направлена на поощрение выдвижения кандидатур на выборах среди представителей общин чернокожих и этнических меньшинств. Заявку на участие в программе могли подать все заинтересованные лица, принадлежащие к таким группам, в том числе рома²⁰¹.

Прогресс в вопросе участия рома и синти в выборах в качестве кандидатов

Большинство государств-участников отметили, что их законодательство не позволяет им хранить данные о кандидатах, сгруппированные по этническому происхождению. Таким образом, количественно оценить общий прогресс в области участия рома и синти в выборах в качестве кандидатов затруднительно.

В **Албании** на местных выборах 2015 г. четыре рома (1 мужчина и 3 женщины) были выдвинуты кандидатами в муниципальные советы, из них двое женщин были избраны²⁰².

Кандидаты выдвигались по двум партийным спискам. При этом они, как правило, не занимали

высоких позиций в списках, позволяющих иметь реальный шанс на получение мандатов. По имеющейся информации, их включение в списки было воспринято многими как предвыборный трюк. Заметным исключением стало выдвижение кандидата из числа рома, занявшего высокую позицию в списке Македонского альянса за европейскую интеграцию (МАЕИ) в г. Корча²⁰³. В отчете МНВ БДИПЧ, работавшей на парламентских выборах 2013 года, отмечается, что серьезное внимание проблемам меньшинств в ходе своей предвыборной кампании уделяли только пять партий, занимающиеся вопросами меньшинств. В отчете также говорится, что лишь некоторые партии включили представителей меньшинств в списки своих кандидатов²⁰⁴.

Хотя **Австрия** сообщила об отсутствии данных, сгруппированных по этническому происхождению кандидатов, и, как следствие, невозможности дать определенный ответ на вопрос о прогрессе в расширении участия рома и синти, организация гражданского общества Romano Centro отметила растущий интерес со стороны рома и синти к выдвижению на выборные политические должности. В основном такой интерес наблюдался на местном уровне, но в отдельных случаях было зафиксировано наличие интереса на уровне федеральных земель и на национальном уровне²⁰⁵. В 2017 г. молодая женщина-рома, выдвинутая Народной партией, была избрана в местный совет города Оберварт в земле Бургенланд. В другом муниципалитете этой же федеральной земли кандидат из числа рома участвовал в выборах в местный совет в 2017 году как представитель Партии свободы²⁰⁶.

В **Боснии и Герцеговине** законом о выборах предусмотрено право национальных меньшинств на получение гарантированных мандатов на местных

198 Ответы Постоянного представительства Румынии при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

199 Ответы организации E-gomnja на анкету БДИПЧ; получены 20 апреля 2018 г.

200 В совокупности 237 кандидатов из числа рома прошли обучение перед двумя региональными выборами (80-90 % из них мужчины) и трое мужчин рома – перед парламентскими выборами. Ответы Министерства внутренних дел Словацкой Республики и Бюро по делам общин рома при Правительстве Словацкой Республики на анкету БДИПЧ; получены 22 марта 2018 г.

201 Ответы Министерства жилищно-коммунального хозяйства, общин и местного самоуправления Соединенного Королевства на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

202 Ответы Присутствия ОБСЕ в Албании на анкету БДИПЧ, получены 7 февраля 2018 г.; ответы организации гражданского общества «Центр по правам женщин рома в Албании» на анкету БДИПЧ, получены 17 апреля 2018 г.

203 Партия за европеизацию и интеграцию (куда входили рома и «египтяне») шла на выборы в составе Альянса за европейскую интеграцию; также кандидаты из числа рома и «египтян» присутствовали в списках Народного альянса за труд и достоинство. Republic of Albania, Local Elections 21 June 2015, ODIHR Election Observation Mission Final Report [Местные выборы в Республике Албания 21 июня 2015 г., Итоговый отчет Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами], ODIHR, 8 September 2015, Warsaw, p. 18, <https://www.osce.org/odihr/elections/albania/180731?download=true>.

204 Republic of Albania Parliamentary Elections 2013, указ. соч., сноска 113, p. 21.

205 Ответы организации Romano Centro Austria на анкету БДИПЧ; получены 16 апреля 2018 г.

206 Ответы Конституционной службы ведомства Федерального канцлера Австрии на анкету БДИПЧ; получены 6 февраля 2018 г.; ответы организации Romano Centro Austria, получены 16 апреля 2018 г.

выборах²⁰⁷. Помимо политических партий, право на выдвижение кандидатов на зарезервированные для меньшинств места имеют зарегистрированные ассоциации и другие официальные организации национальных меньшинств, насчитывающие не менее 40 граждан, обладающих правом голоса²⁰⁸. На всеобщих (парламентских) выборах таких гарантированных мандатов не предусмотрено, и кандидаты могут выдвигаться по общим спискам в соответствии с правилами, действующими для всех кандидатов в Боснии и Герцеговине²⁰⁹. Число кандидатов-рома, претендующих на мандаты, зарезервированные для национальных меньшинств, не изменилось с момента вступления в силу соответствующего положения во время местных выборах 2008 г.²¹⁰ На местных выборах 2016 г. кандидатами в местные советы стали 40 представителей национального меньшинства рома (в 2008 г. таких кандидатов было 39). При этом Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине отмечает рост числа женщин-кандидатов из числа рома (пять таких кандидатур в 2013–2017 гг. по сравнению с двумя кандидатурами в предыдущий отчетный период). Эти пять женщин-кандидатов прошли обучение по вопросам избирательных технологий и организации предвыборных кампаний. Основной проблемой для кандидатов из числа женщин-рома – как независимых, так и включенных в партийные списки – была нехватка финансовых средств на ведение предвыборной кампании²¹¹. Помимо этого, система закрепления гарантированных мандатов за представителями национальных меньшинств на местных выборах тоже оказалась не лишена проблем. По замечанию Консультативного комитета РКНМ, «отдельные политические партии извлекают выгоду прежде всего из

двух обстоятельств: во-первых, кандидатам от национальных меньшинств требуется собрать для регистрации своей кандидатуры меньше подписей, чем остальным кандидатам, и, во-вторых, ничто не мешает индивидам менять свою декларируемую этническую принадлежность от одних выборов к другим; это позволяет партиям включать в свои списки лиц, заявляющих о своей принадлежности к национальным меньшинствам (и, соответственно, имеющих право быть избранными на места, зарезервированные для национальных меньшинств), но не признаваемых в качестве таковых самими национальными меньшинствами²¹². Консультативный комитет выразил обеспокоенность злоупотреблениями этой системой и рекомендовал властям «пересмотреть критерии включения представителей национальных меньшинств в партийные списки, с тем чтобы предотвратить злоупотребление данной системой со стороны кандидатов, не являющихся представителями национальных меньшинств»²¹³.

В **Болгарии** трудности, ожидающие кандидатов из числа рома, связаны с тем обстоятельством, что конституция, признавая право на самоопределение, запрещает создание политических партий по «этническому, расовому или религиозному признаку»²¹⁴. На парламентских выборах 2013 г. впервые с 1991 г. ни один выходец из общины рома не был избран в высший законодательный орган страны²¹⁵. На досрочных парламентских выборах 2014 года, согласно итоговому отчету МОНВ БДИПЧ, 5 из 25 политических партий и коалиций выдвинули 13 кандидатов-рома (8 мужчин и 5 женщин), но расположили их на низких позициях в своих списках кандидатов. Двое из этих кандидатов (оба мужчины) стали депутатами

207 Количество представителей национальных меньшинств, напрямую избираемых в муниципальные или городские собрания (советы), должно определяться уставом того или иного муниципалитета или города; при этом всем национальным меньшинствам гарантируется как минимум один мандат при условии, что численность меньшинства превышает 3% от всего населения избирательного округа по данным последней переписи населения.

208 Ст. 13.14 п. (5) Закона о выборах Боснии и Герцеговины.

209 Ответы Постоянного представительства Боснии и Герцеговины при ООН, ОБСЕ и других международных организациях на анкету БДИПЧ; получены 27 февраля 2018 г.

210 Там же.

211 Согласно информации, предоставленной Постоянным представительством Боснии и Герцеговины, кандидатов-женщин на местных выборах 2016 года было шесть человек (см. там же).

212 Third Opinion on Bosnia and Herzegovina [Третье мнение по Боснии и Герцеговине], Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 7 April 2014, p. 37, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c667>.

213 Властям Боснии и Герцеговины также было рекомендовано пересмотреть трехпроцентный барьер, необходимый для получения зарезервированного мандата, с учетом результатов следующей переписи населения (см. там же).

214 Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections 2017, указ. соч., сноска 114. См. также сноску 147.

215 Republic of Bulgaria Parliamentary Elections, 12 May 2013, ODIHR Election Observation Mission Final Report [Парламентские выборы в Республике Болгария 12 мая 2013 г., Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ], ODIHR, Warsaw, 25 July 2013, p. 17, <https://www.osce.org/odihr/elections/103878?download=true>. Ни один кандидат из числа рома не был избран в парламент, но один из них занял место ушедшего в отставку депутата от партии ДПС.

парламента²¹⁶. На досрочных парламентских выборах 2017 г. община рома была в основном представлена Движением за равную общественную модель. МОНВ БДИПЧ получила информацию примерно о 120 кандидатах-рома в пяти партийных списках²¹⁷.

В **Хорватии** право этнических меньшинств на представительство в парламенте гарантировано Законом о выборах депутатов Хорватского сабора (парламента). Этнические меньшинства выбирают восемь депутатов парламента по специальному избирательному округу, охватывающему всю территорию Республики Хорватия. 12 меньшинств, в том числе рома, выбирают в парламент одного общего представителя²¹⁸. На парламентских выборах 2015 г. из 11 кандидатов шестеро представляли общину рома (все мужчины), а на досрочных парламентских выборах 2016 г. из 8 кандидатов 7 были представителями рома (5 мужчин и 2 женщины)²¹⁹. За отчетный период была зафиксирована позитивная динамика в области участия рома в местных выборах. На местных выборах 2013 г. в партийных списках числились всего 24 кандидата-рома, из них 9 были избраны (8 мужчин и 1 женщина, возраст от 30 до 68 лет). На местных выборах 2017 г. было 44 кандидата-рома, из которых были избраны 11 (9 мужчин и 2 женщины, возраст от 23 до 51 года)²²⁰.

Чешская Республика сообщила о том, что в отчетный период в выборах участвовала Демократическая партия рома. Эта партия имела свой список кандидатов на выборах в Палату депутатов Парламента 2013 года, в Европейский парламент 2014 года, а также на выборах в краевые представительства 2016 года и в муниципальные представительства 2014 года²²¹. По данным СМИ, Демократическая

партия рома не выдвигала кандидатов на выборах в Палату депутатов в 2017 году. Вместо этого 7 представителей меньшинства рома (6 мужчин и 1 женщина) были включены в списки нескольких крупных движений и партий²²². Сообщалось, что число кандидатов-рома по сравнению с предыдущими выборами в Палату депутатов сократилось²²³.

Финляндия сообщила об устойчивом росте числа кандидатов-рома на муниципальных выборах, прошедших в 2013-2017 гг., по сравнению с предыдущим периодом. На местных выборах 2017 г. один из кандидатов-рома (мужчина) одержал победу с подавляющим перевесом, а в другом муниципалитете молодой кандидат из числа рома (также мужчина) стал заместителем депутата местного совета. Еще 7 рома (5 мужчин и 2 женщины, возраст от 26 до 58 лет) были выдвинуты кандидатами в других муниципалитетах, но не смогли выиграть выборы. На парламентских выборах кандидатов из числа рома практически не было, а уровень участия рома в голосовании был очень низким²²⁴. В 2014 г. Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин в своих заключительных замечаниях с удовлетворением отметил высокую долю женщин среди членов парламента и правительства Финляндии и среди представителей этого государства в Европейском парламенте, но одновременно выразил обеспокоенность тем, что женщины народности рома недостаточно представлены в политической и общественной жизни, и отметил нехватку статистических данных об их положении²²⁵.

Во **Франции** Анина Чучу, натурализованная гражданка цыганского происхождения родом из Румынии, провела кампанию под флагом партии «Европа Экология Зеленые» (левая зеленая партия) на

216 Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections, 5 October 2014, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report [Досрочные парламентские выборы в Республике Болгария 5 октября 2014 г., Итоговый отчет миссии по ограниченному наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ], ODIHR, Warsaw, 7 January 2015, pp. 17, 19, <https://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/133571?download=true> (далее – Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections 2014).

217 Кандидаты из числа рома присутствовали в списках партий ДОРМ, ДПС, ДОСТ, БСП и ГЕРБ. Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections 2017, указ. соч., сноска 112, p. 19.

218 Эти меньшинства – австрийское, болгарское, валашское, еврейское, немецкое, польское, рома, румынское, русинское, русское, турецкое и украинское.

219 Ответы Постоянного представительства Чешской Республики при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 26 апреля 2018 г.

220 Там же.

221 Там же.

222 Из них четверо шли по спискам кандидатов от Партии зеленых, один от Социал-демократов, один от «Движения за порядок в государстве» и один от Республиканской партии (SPR - RSC).

223 Six Romani men, one Romani woman running for the Czech lower house [Шесть мужчин и одна женщина рома выдвинуты в нижнюю палату парламента Чехии], Romea.cz, 20 October 2017, <http://www.romea.cz/en/news/czech/six-romani-men-one-romani-woman-running-for-the-czech-lower-house>, (далее – Six Romani men, one Romani woman running for the Czech lower house).

224 Ответы Постоянной делегации Финляндии при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 20 марта 2018 г.

225 Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Финляндии, Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, приняты Комитетом на его пятьдесят седьмой сессии (10-28 февраля 2014 г.), CEDAW/C/FIN/CO/7, 10 марта 2014 г., http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2ffin%2fCO%2f7&Lang=ru.

выборах сенатора от департамента Сен-Сен-Дени в сентябре 2017 г., но не смогла добиться победы²²⁶. Ранее, в 2014 году, она была назначена почетным советником по вопросам рома при премьер-министре Румынии. На консультативном совещании БДИПЧ Анина Чучу рассказала, что решила выдвинуться в Сенат Франции благодаря низовой поддержке в ее общине, а в своей предвыборной кампании не только защищала интересы мигрантов-рома, но и стремилась завоевать поддержку других уязвимых групп населения – этнических и сексуальных меньшинств, а также мигрантов²²⁷.

Венгрия сообщила о том, что она не ведет сбор информации об этнической принадлежности кандидатов на выборах. Помимо этого, после внесения в конституцию поправок, сокративших число мест в парламенте, и вступления в силу нового законодательства о выборах после парламентских выборов 2010 года сравнить участие кандидатов рома и синти в выборах 2010 и 2015 года стало затруднительным²²⁸. Законом 2011 г. предусмотрены преференциальные квоты, которые позволяют каждому национальному меньшинству выдвигать по одному кандидату на выборах в Национальное собрание, опираясь на четверо меньшее число голосов, чем требуется остальным кандидатам. Тем не менее, согласно итоговому отчету МОНВ БДИПЧ, работавшей в Венгрии на парламентских выборах 2014 года, никто из этих кандидатов не набрал достаточного числа голосов для получения места в парламенте. Зарегистрированный кандидат от каждого национального меньшинства выступает в качестве «спикера» от своего меньшинства в парламенте²²⁹. Фонд образования рома отметил, что число женщин и молодежи, участвующих в избирательных процессах, за последние десять лет выросло мало. В отчетном периоде возможности участия для женщин-рома предоставила только партия LMP («Политика может быть другой»)²³⁰.

В **Латвии** Центральная избирательная комиссия предоставляет статистику по этнической принадлежности кандидатов. Однако многие кандидаты из числа рома предпочитают не указывать

эту информацию. Два кандидата-рома (1 мужчина и 1 женщина) участвовали в парламентских выборах 2014 года от политической партии «От сердца – Латвии». На местных выборах 2017 года кандидатов-рома не было²³¹.

В **Северной Македонии** Миссия ОБСЕ в Скопье не зафиксировала какого-либо прогресса за отчетный период с точки зрения участия кандидатов рома, включая женщин и молодежь, в парламентских выборах или выборах мэров. На местных выборах 2017 г. 22 рома (17 мужчин и 5 женщин) были избраны членами местных советов по спискам основных партий или партии рома. Для сравнения, на местных выборах 2013 года были избраны 33 рома (25 мужчин и 8 женщин). По данным Миссии ОБСЕ, ограниченные масштабы молодежного активизма рома в рамках политических партий объясняются недостаточным потенциалом, а также контролем со стороны руководства партий за кампаниями кандидатов из числа рома²³².

В **Молдове** впервые с момента обретения независимости в 1991 г. две женщины-рома были избраны в местные советы (по итогам местных выборов 2015 года). Они были в числе 15 кандидатов-рома (8 мужчин и 7 женщин), которые в составе группы из 40 кандидатов прошли обучение и подготовку к выдвижению своей кандидатуры на местных выборах. После избрания депутатами эти женщины назвали главными факторами, позволившими им выдвинуть свою кандидатуру на выборах и, в конечном счете, победить, опыт деятельности на уровне общины, а также обучающие мероприятия, проведенные перед выборами Сетевой организацией цыганских женщин и девушек (Romani Women and Girls Network) при поддержке структуры «ООН-женщины»²³³.

В **Румынии** данные об участии политических организаций рома в выборах в уездные советы, прошедшие в 2016 году, показывают, что от двух организаций рома на выборах было выдвинуто 346 кандидатов (в 2012 году – 349 кандидатов от трех организаций). В совокупности кандидаты в уездные советы, выдвинутые политическими организациями рома, в 2016 году получили на выборах 35 746

226 Ответы Постоянного представительства Франции при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г.

227 Консультативное совещание БДИПЧ 5-6 июня 2018 г., указ. соч., сноска 73.

228 Ответы Министерства иностранных дел и торговли Венгрии на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г.

229 Hungary Parliamentary Elections 2014, указ. соч., сноска 91, pp. 22-23.

230 Ответы Фонда образования рома на анкету БДИПЧ; получены 20 марта 2018 г.

231 Ответы Министерства культуры Латвийской Республики на анкету БДИПЧ; получены 12 февраля 2018 г.

232 Ответы Миссии ОБСЕ в Скопье на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

233 Информация получена от представителя гражданского общества из Молдовы на консультативном совещании БДИПЧ 5-6 июня 2018 г., указ. соч., сноска 73; <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2015/9/roma-women-elected-in-moldova>. Дополнительную информацию см. по адресу: <http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/projects/women-in-politics-in-moldova.html>.

голосов, по сравнению с 43 438 голосами в 2012 году. Данные по выборам в местные советы 2016 года показывают аналогичное сокращение числа выдвинутых кандидатов по сравнению с 2012 годом. На выборах в местные советы 2016 г. было выдвинуто 4 003 кандидата (мандаты получили 146), тогда как в 2012 году – 7 259 кандидатов (избрано 161). На выборах мэров разница с предыдущим циклом была минимальной: в 2016 г. было выдвинуто 38 кандидатов (избран один), а в 2012 г. – 37 кандидатов (избран один)²³⁴. Некоторые крупные партии поддерживали кандидатов-рома. Такие кандидаты присутствовали в партийных списках Социал-демократической партии (PSD) на местных и парламентских выборах 2012 и 2016 годов. На парламентских выборах 2016 г. от этой партии было выдвинуто два кандидата-рома, один из них был избран²³⁵. Альянс европейских либеральных демократов (ALDE) также поддерживал кандидатов из числа рома на местных и парламентских выборах. На последних парламентских выборах одним из кандидатов от ALDE была женщина-рома. На местном уровне значительное число кандидатов-рома было избрано депутатами местных советов по спискам основных партий; большинство из них составили мужчины от 40 до 50 лет²³⁶.

В **Сербии**, по данным Миссии ОБСЕ в Сербии, было 8 зарегистрированных политических партий рома. В 2014 г. политическая партия «Демократска левица Рома» (партия национального меньшинства рома) участвовала в парламентских выборах в составе коалиции с другими политическими партиями. В парламентских выборах 2016 и 2017 годов политические партии рома не участвовали ни по отдельности, ни в составе коалиций. «Центр по правам женщин рома в Сербии» сообщил, что в местных выборах 2016 г. участвовали три политические партии рома, а одна женщина-рома была включена в список

кандидатов от одной из основных партий страны – Демократической партии Сербии²³⁷.

Словакия сообщила о небольшом увеличении числа кандидатов, включенных в избирательные списки на достаточно высоких позициях. На парламентских выборах 2016 г. 10 кандидатов-рома были в списках пяти партий²³⁸. В итоговом отчете МНВ БДИПЧ отмечается, что ни одна партия рома не представила своего списка (в качестве причины назывался провал попыток политической консолидации), а община рома не проявляла активности в ходе предвыборной кампании. По словам нескольких собеседников МНВ БДИПЧ из числа рома, для общин рома более важными и значимыми считаются муниципальные выборы, чем парламентские²³⁹. Словакия подтвердила это в своих ответах на анкету, сообщив о большом числе кандидатов на муниципальных выборах, причисляющих себя к рома²⁴⁰. В целом, проект «Гражданский наблюдатель рома» отметил «устойчивый рост числа кандидатов-рома, присутствующих в избирательных списках основных политических партий» в Словакии, однако этим кандидатам обычно отводились низкие места в списках и реальных шансов на победу у них практически не было. Помимо этого, НДИ отметил сохраняющийся дисбаланс между политическим участием женщин и мужчин рома. На последних региональных выборах, которые состоялись в ноябре 2017 года, среди 47 кандидатов рома было только пять женщин. Ни один из кандидатов-рома не был избран депутатом регионального собрания²⁴¹.

Словения сообщила о прогрессе с точки зрения участия рома в избирательных процессах, но какой-либо подробной информации не предоставила. При этом Консультативный комитет Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств отметил, что, по его данным, изменений с точки зрения

234 Ответы Постоянного представительства Румынии при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

235 Summary Report of the Workshop - Strengthening Diverse Leadership, Participation and Representation of Roma and Sinti, including Women and Youth, in Public and Political Life [Сводный отчет о семинаре «Укрепление многообразия среди лидеров и расширение участия и представленности рома и синти, в том числе женщин и молодежи, в общественно-политической жизни»], ODIHR, Brussels, 27-28 March 2017, p. 8, <https://www.osce.org/odihr/342211?download=true>.

236 Ответы Постоянного представительства Румынии при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

237 Ответы организации «Центр по правам женщин рома в Сербии» на анкету БДИПЧ; получены 7 мая 2018 г.

238 Ответы Министерства внутренних дел Словацкой Республики и Бюро по делам общин рома при правительстве Словацкой Республики на анкету БДИПЧ; получены 22 марта 2018 г.

239 Republic of Slovakia, Parliamentary Elections 2016, Election Assessment Mission Final Report [Парламентские выборы 2016 года в Республике Словакия, Итоговый отчет Миссии по оценке выборов], ODIHR, Warsaw, 22 April 2016, p. 14, <http://www.osce.org/odihr/elections/slovakia/235591?download=true>.

240 Ответы Министерства внутренних дел Словацкой Республики и Бюро по делам общин рома при Правительстве Словацкой Республики на анкету БДИПЧ; получены 22 марта 2018 г.

241 Roma Civil Monitor Slovakia, указ. соч., сноска 138, p. 14.

участия представителей рома в выборных органах и процессах принятия решений не произошло, за исключением выборов всех членов муниципальных советов и обучения, которое они прошли в целях повышения эффективности своей работы²⁴².

Испания в своих ответах на анкету БДИПЧ отметила, что мужчины, женщины и молодежь рома являются активными избирателями. Тем не менее, лишь немногие рома выдвигают свои кандидатуры на выборах. По данным ЕФРС, только 10 рома были избраны в местные советы в ходе муниципальных выборов 2015 года²⁴³.

В **Турции**, по данным ЕФРС²⁴⁴, четыре кандидата из числа рома от различных политических партий и один независимый кандидат-рома приняли участие во всеобщих выборах 2015 года. Первым рома, избранным депутатом парламента, стал Озджан Пурчу, избранный в провинции Измир от главной партии оппозиции – Республиканской народной партии.

В **Украине** в ходе местных выборов 2015 г. из 15 выявленных кандидатов-рома в местные советы прошли пять человек. При этом ни один кандидат не был избран в Закарпатский областной совет, несмотря на большое число рома, проживающих в этом регионе. Консультативный комитет РКНМ также указал, что Законом о местных выборах голосование внутренне перемещенных лиц в Украине не предусмотрено. При этом Комитет отметил, что представители национальных меньшинств, в частности рома, были включены в списки основных партий по своим округам и что в ходе кампании не было зафиксировано проявлений нетерпимости или ксенофобских высказываний в отношении меньшинств²⁴⁵.

2. Представительство рома и синти

2.1 Представительство рома и синти в рамках политических партий и платформ

Сильные, независимые и подотчетные политические партии обеспечивают эффективное

представительство и гражданское участие, укрепляют стабильность в обществе и помогают гарантировать добросовестное государственное управление. Конкурентные и жизнеспособные политические партии, которые пользуются доверием электората, способствуют активной и содержательной общественной дискуссии и предоставляют избирателям возможность реального выбора, необходимы для поддержания плюралистического и репрезентативного характера либеральной демократии. И правящие, и оппозиционные партии должны отражать нужды, интересы и чаяния всех граждан, в том числе членов этнических и национальных меньшинств.

Представительство рома и синти через собственные политические партии и организации

В данном подразделе приводятся данные о существующих политических партиях, созданных рома и синти в регионе ОБСЕ по этническому признаку, – в тех государствах-участниках, где регистрация этнических политических партий допускается национальным законодательством. Как указано ниже, в Албании, Боснии и Герцеговине, Венгрии, Греции, Румынии, Северной Македонии, Сербии, Украине, Хорватии и Чешской Республике кандидаты и партии рома были зарегистрированы, а некоторые из них участвовали в выборах, однако получить выборные должности удалось лишь немногим.

В **Албании** Присутствие ОБСЕ сообщило, что партия «Новая толерантность» заявляет о том, что она представляет интересы рома. Однако эта партия не смогла вовремя зарегистрироваться для участия в местных выборах 2015 года, а затем и в парламентских выборах 2017 года. Партия направила в ЦИК жалобу на воспрепятствование участию в выборах по причине дискриминации²⁴⁶.

В **Боснии и Герцеговине**, несмотря на отсутствие политических партий, представляющих исключительно интересы рома, некоторые партии включали кандидатов из числа рома в отдельные списки претендентов на мандаты, закрепленные за

242 Fourth opinion on Slovenia, указ. соч., сноска 150, p. 6.

243 Fact Sheet on the Situation of Roma in Spain [Факты о положении рома в Испании], ERTF, Strasbourg, January 2016, (далее – Fact Sheet on the Situation of Roma in Spain).

244 Fact Sheet on the Situation of Roma in Turkey [Факты о положении рома в Турции], ERTF, June 2015, p. 9, https://www.ertf.org/images/Reports/The_situation_of_Roma_in_Turkey_17062015.pdf, (далее – Fact Sheet on the Situation of Roma in Turkey).

245 Fourth Opinion on Ukraine [Четвертое заключение по Украине], Council of Europe, Advisory Committee of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, adopted on 10 March 2017, published on 5 March 2018, Strasbourg, p. 50, <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-ukraine-adopted-on-10-march-2017-published-on-5-marc/16807930cf>, (далее – Fourth Opinion on Ukraine). См. также о препятствиях на пути представительства национальных меньшинств, особенно в местных советах, в главе 1.1.

246 Ответы Присутствия ОБСЕ в Албании на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г. Информация была получена от ЦИК и необязательно отражает точку зрения Присутствия ОБСЕ в Албании.

национальными меньшинствами²⁴⁷. На местных выборах 2016 г. было зарегистрировано 40 кандидатов от национального меньшинства рома. Десять политических партий выдвинули 21 кандидата от национального меньшинства рома для получения зарезервированных мандатов. Еще один кандидат был включен в общий список кандидатов от ассоциации рома по названию Roma Sunce-Kham Gradiška; представители национального меньшинства рома также были выдвинуты от 18 групп граждан, обладающих правом голоса²⁴⁸.

Хорватия сообщила, что в реестре политических партий имеется одна партия со словом «рома» в своем названии – Хорватская ассамблея рома, штаб-квартира которой находится в Загребе. При этом реестр политических партий не предполагает классификации партий по каким-либо конкретным характеристикам, включая этническую принадлежность, и поэтому сделать вывод о том, что партия представляет интересы рома, можно только по ее названию. В статье 2 Устава Хорватской ассамблеи рома говорится, что эта партия «открыта для рома, а также всех других граждан Республики Хорватия; являясь национальной партией, ориентированной на строительство нации, она защищает интересы хорватской нации и национального строительства, охраняет традиции и идентичность рома, идентичность хорватского народа и других этнических общин Хорватии»²⁴⁹.

Чешская Республика сообщила о наличии двух политических партий рома, участвующих в выборах, которые, однако, не принимали участия в последних выборах. Демократическая партия рома выставляла список кандидатов на выборах в Палату депутатов в 2013 году, Европейский парламент в 2014 году, муниципальные представительства в 2014 году и краевые

представительства в 2016 году²⁵⁰. Политические партии рома традиционно пользуются очень небольшой популярностью; проект «Гражданский наблюдатель рома» отметил, что «уровень поддержки партий рома, как правило, измеряется десятками долями процента»²⁵¹.

В **Греции** существует одна политическая партия, защищающая права греческих рома. Она называется РОМА (Радикальный ортодоксальный фронт солидарности). Партия была основана в 2014 году, участвовала во всеобщих выборах в январе 2015 года, но не принимала участия в следующих всеобщих выборах в сентябре того же года²⁵².

В **Венгрии** организации гражданского общества рома и партии рома были зарегистрированы для участия во всех трех выборах, проходивших в 2014 году. Во всеобщих выборах участвовало пять партий рома: Európai Roma Keresztények Jobblétéért Demokratikus Párt, MCF Roma Összefogás Párt, Magyar Cigány Néppárt, Magyarországi Cigánypárt и Megújult Magyarországi Roma Összefogás Párt. В местных выборах участвовало 12 партий и организаций гражданского общества рома²⁵³, а в выборах в местные самоуправления национальных меньшинств – 50 гражданских организаций рома²⁵⁴.

В **Северной Македонии** по состоянию на январь 2018 г. было семь политических партий рома, шесть из которых до недавнего времени входили в состав коалиции с одной из основных партий страны – ВМРО ДПМНЕ (Внутренняя македонская революционная организация – Демократическая партия македонского национального единства). Миссия ОБСЕ в Скопье отметила, что каждой из этих партий необходимо приложить больше усилий для развития внутренней демократии во избежание восприятия партии как «собственности» ее лидера²⁵⁵.

247 По данным Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине, непосредственно интересы рома представляют следующие политические партии: А-Партия демократического действия (А-SDA), Социал-демократическая партия (SDP), Союз за лучшее будущее (SBB). Все три партии участвуют в парламентских и местных выборах. Ответы Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

248 Ответы Постоянного представительства Боснии и Герцеговины при ООН, ОБСЕ и других международных организациях на анкету БДИПЧ; получены 27 февраля 2018 г.

249 Ответы Бюро по правам человека и правам национальных меньшинств при правительстве Республики Хорватия на анкету БДИПЧ; получены 16 февраля 2018 г.

250 Ответы Постоянного представительства Чешской Республики при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 26 апреля 2018 г.

251 Roma Civil Monitor Czech Republic, указ. соч., сноска 132, р. 13.

252 Еще одна партия, ASPIDA ROM, основанная в 2006 г., в настоящее время не ведет деятельности. Ответы Специального секретариата по вопросам социальной интеграции рома Министерства труда, социального страхования и социальной солидарности Греции на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г.

253 Bagaméri Romákért Egyesület; Fiala Romák Országos Szövetsége; Hajdúhadház Roma Érdekvédelmi Szövetség; Lásó Drom (Jó Út) Országos Érdekvédelmi Roma Egyesület; «Lungo Drom» Országos Cigány Érdekvédelmi És Polgári Szövetség; Magyarországi Cigányok Demokratikus Szövetsége; Magyarországi Cigányok Fóruma- Összefogás Magyarországotért Párt; Magyarországi Cigánypárt; Magyarországi Összefogás Roma Rom Szervezet; Phralipe Független Cigány Szervezet; Roma Diplomások Országos Szervezete; 100 Roma Virtuóz Országos Kulturális Egyesület.

254 Ответы Министерства иностранных дел и торговли Венгрии на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г.

255 Ответы Миссии ОБСЕ в Скопье на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

В Румынии среди политических организаций, избирательных блоков и организаций гражданского общества, которые непосредственно представляли или представляли на выборах интересы рома, следует упомянуть Ассоциацию «Цыганская партия за Европу», Демократическую партию рома и Альянс за единство рома²⁵⁶. Помимо этого, можно упомянуть партию «Демократический альянс рома», которая присутствует в реестре политических партий, но на данный момент не принимала участия в избирательных процессах. Еще две организации, Национальный союз общин рома и Демократический гражданский альянс рома, участвовавшие в выборах в 2012 году, не принимали участия в выборах 2016 года.

В Сербии существуют семь зарегистрированных политических партий национальных меньшинств, которые занимаются защитой интересов и вопросами политического участия национального меньшинства рома: Демократическая партия рома (RDS), Объединенная партия справедливости (JSP), Jekhutno ćidimos ćaćimasko (JĆĆ), Партия рома (RP), Объединенная партия рома / Jekutni Partija Romani (UPR), Партия единства рома (RSJ), Союз рома Сербии (URS) и Демократический союз рома (DUR)²⁵⁷.

В Украине Одесская областная государственная администрация сообщила, что в 2016 г. Министерством юстиции Украины была зарегистрирована Цыганская партия Украины. Однако все попытки связаться с этой партией по ее официальному адресу и номеру телефона или найти какие-либо программные или учредительные документы оказались безуспешными. Сайта в Интернете эта партия не имеет²⁵⁸.

Представительство рома и синти через основные политические партии

В данном подразделе приводится обзор основных политических партий в регионе ОБСЕ, в которых есть

члены из числа рома и синти, занимающие выборные партийные должности, а также партии, включившие вопросы рома в число приоритетных вопросов своей программы и выдвигавшие кандидатов-рома. Ни одно из государств-участников, ответивших на анкету, не сообщило о наличии каких-либо квот для рома и синти в основных политических партиях²⁵⁹.

По имеющимся данным, интересы избирателей рома и синти чаще всего не отражены в задачах основных политических партий, а из ответов на анкету БДИПЧ следует, что рома остаются недостаточно представленными в политических партиях в государствах-участниках ОБСЕ. Иногда рома, вступившие в ряды основных политических партий, избираются или назначаются на должности, предоставляющие им определенные возможности для представления своей общины и защиты ее интересов.

В большинстве государств-участников не предпринимаются никаких специальных мер в отношении политических партий (таких, как квоты для меньшинств в списках основных партий²⁶⁰ или отдельный процентный барьер для политических партий, представляющих национальные меньшинства²⁶¹).

В Албании Присутствие ОБСЕ сообщило, что в 2017 г. партия «Албанское движение трудящихся» выступила с публичным заявлением о том, что она будет поддерживать и представлять интересы общины рома. Однако эта партия была лишена права на участие в парламентских выборах 2017 года, так как не возвратила ранее полученное государственное финансирование, которое должна была вернуть после предыдущих местных выборов, где она не смогла набрать минимальное количество голосов²⁶².

В Австрии кандидат из числа рома на выборах в парламент в 2017 году сформировал из социал-демократов в своем округе департамент по делам рома²⁶³.

В Чешской Республике программа Партии зеленых давно содержит комплексный план интеграции

256 Ответы Постоянного представительства Румынии при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

257 Ответы Постоянного представительства Республики Сербия при ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 12 февраля 2018 г.

258 Ответы Постоянного представительства Украины при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 2 февраля 2018 г.

259 Австрия, Албания, Болгария, Босния и Герцеговина (власти не располагают информацией), Германия (мониторинг этого вопроса не в компетенции властей), Греция (рома не считаются меньшинством), Испания, Латвия, Северная Македония (информация Миссии ОБСЕ в Скопье), Румыния (власти не располагают информацией), Словакия, Словения, Украина, Финляндия, Франция, Черногория, Чешская Республика, Швейцария.

260 Австрия, Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Германия, Греция, Испания, Латвия, Северная Македония (информация Миссии ОБСЕ в Скопье), Румыния, Словакия, Словения, Украина, Финляндия, Франция, Черногория, Чешская Республика, Швейцария.

261 Австрия, Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Греция, Латвия, Северная Македония (информация Миссии ОБСЕ в Скопье), Россия, Словакия, Словения, Украина, Финляндия, Чешская Республика, Швейцария.

262 Ответы Присутствия ОБСЕ в Албании на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г. Информация была получена от ЦИК и необязательно отражает точку зрения Присутствия ОБСЕ в Албании.

263 Ответы организации Romano Centro Austria на анкету БДИПЧ; получены 16 апреля 2018 г.

рома и продвигает последовательную антирасистскую позицию. На всеобщих выборах 2017 г. семь рома вошли в списки кандидатов от четырех основных партий, но никому из них не удалось получить мандат²⁶⁴.

Италия сообщила, что Демократическая партия (Partito Democratico), «Итальянские левые» (Sinistra Italiana) и «Список Ципраса» (Lista Tsipras) включили вопросы рома и синти в свои политические программы. На всеобщих выборах 2013 года, а также на муниципальных выборах в списках этих трех партий присутствовали кандидаты-рома²⁶⁵. Тем не менее, ЕФРС считает итальянских рома одними из самых политически бесправных в Европе и призывает главные политические партии Италии прилагать усилия для обучения кандидатов-рома и уделять больше внимания своим членам из числа рома, с тем чтобы разработать политику интеграции рома²⁶⁶.

Латвия сообщила, что ни одна отдельная политическая партия не представляет конкретно интересы рома как этнического меньшинства или уязвимой группы. Тем не менее, политическая партия «Единство» постоянно поддерживает инициативы неправительственной организации «Центр культуры рома». Помимо этого, местные власти муниципалитета Елгава, состоящие из представителей Союза зеленых и крестьян, регулярно поддерживают местные инициативы рома²⁶⁷.

В **Северной Македонии** обе главные политические партии, ВМРО ДПМНЕ и Социал-демократический союз Македонии, принимали политические партии рома в состав своих предвыборных коалиций. Миссия ОБСЕ в Скопье, однако, отметила, что это не привело к улучшению представительства рома и учету их нужд и интересов, а партии рома, как младшие партнеры по коалиции, не смогли оказать какого-либо существенного стратегического влияния на разработку политики и законодательства или составление бюджета²⁶⁸.

В **Румынии** ни одна из основных политических партий не считает защиту интересов рома своей приоритетной задачей²⁶⁹. Тем не менее, Социал-демократическая партия в 2016 г. выделила один мандат в Палате депутатов парламента кандидату из числа рома. Этот кандидат в настоящее время является депутатом, а в программе партии имеется отдельная глава о вопросах рома²⁷⁰.

В **Сербии**, по данным организации гражданского общества рома, в центральном комитете Сербской прогрессивной партии представлены два члена партии (1 мужчина и 1 женщина), причисляющие себя к общине рома²⁷¹.

В **Словакии** Бюро по делам общин рома при правительстве Словацкой Республики отметило, что хотя основные партии упоминают рома в явной форме в своих программных материалах, они необязательно делают это в позитивном или конструктивном ключе²⁷².

Испания сообщила, что некоторые политические партии занимаются защитой интересов рома. Среди этих партий – Народная партия, Испанская социалистическая рабочая партия, «Граждане», «Подemos» и «Объединенные левые»²⁷³.

Швеция сообщила, что подробного анализа официальных позиций партий не проводилось, однако в 2015 г. при голосовании в парламенте по заявлению с призывом к правительству продолжить борьбу с антицыганскими настроениями и работу по интеграции рома практически все партии (семь из восьми партий, представленных в парламенте) проголосовали за принятие этого заявления²⁷⁴.

Швейцария проинформировала БДИПЧ о том, что Социалистическая партия, Зеленая партия и Швейцарская народная партия выступали с поддержкой различных вопросов, касающихся меньшинств (енишей, синти и рома)²⁷⁵.

Некоторые государства-участники (**Венгрия, Греция и Финляндия**) сообщили о том, что

264 Roma Civil Monitor Czech Republic, указ. соч., сноска 128, pp. 12-13.

265 Ответы Постоянной делегации Италии при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 29 января 2018 г.

266 Fact Sheet on the Situation of Roma and Sinti in Italy, указ. соч., сноска 163, p. 13.

267 Ответы Министерства культуры Латвийской Республики на анкету БДИПЧ; получены 12 февраля 2018 г.

268 Ответы Миссии ОБСЕ в Скопье на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

269 Ответы Постоянного представительства Румынии при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

270 Ответы организации E-gomnja на анкету БДИПЧ; получены 20 апреля 2018 г.

271 Ответы организации «Центр по правам женщин рома в Сербии» на анкету БДИПЧ; получены 7 мая 2018 г.

272 Ответы Министерства внутренних дел Словацкой Республики и Бюро по делам общин рома при правительстве Словацкой Республики на анкету БДИПЧ; получены 22 марта 2018 г.

273 Ответы Постоянного представительства Испании при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 5 марта 2018 г.

274 Ответы Министерства культуры Швеции на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

275 Ответы Швейцарии (Федерального управления культуры Федерального департамента внутренних дел) на анкету БДИПЧ; получены 23 января 2018 г.

большинство их основных политических партий в той или иной степени учитывали вопросы, связанные с рома, в своих программах и платформах или же, по крайней мере, иногда выступали в защиту интересов рома как уязвимой группы.

2.2 Выборные органы

В данном разделе приводится обзорная информация о представленности рома и синти в выборных органах на национальном, региональном и местном уровне (в национальных парламентах и региональных и местных представительных органах). Также в нем рассматриваются механизмы обеспечения представительства посредством квот и специальных процентных барьеров.

Информация о причисляющих себя к рома и синти лицах на выборных должностях на национальном и общеевропейском уровне

Большинство государств-участников проинформировали БДИПЧ о том, что у них нет информации о депутатах парламента, причисляющих себя к рома и синти²⁷⁶. Тем не менее, некоторые государства-участники смогли предоставить информацию о рома и синти, избранных в представительные органы.

Болгария сообщила, что в нынешнем созыве парламента нет депутатов, причисляющих себя к рома, однако в двух предыдущих созывах, избранных в отчетный период (2013-2017 гг.) были один и двое депутатов-рома соответственно (все мужчины, избраны от Движения за права и свободы)²⁷⁷.

В **Венгрии**, помимо спикера от рома Феликса Фаркаша, в составе парламента есть три депутата-рома

(все мужчины, избраны от партий MSZP и FIDESZ-KDNP-Lungo Drom)²⁷⁸.

Румыния сообщила, что не ведет сбора данных с учетом этнической принадлежности и что имеющаяся открытая информация основана только на публичных заявлениях соответствующих лиц. Помимо представителя меньшинства рома, известный активист рома Флорин Маноле был избран в парламента нынешнего созыва (2016-2020) от Социал-демократической партии. Женщина из числа рома Дана Варга (Альянс либералов и демократов – ALDE) была выдвинута в качестве кандидата, но в парламента не прошла. Тем не менее, в настоящее время она является государственным советником по делам рома при премьер-министре²⁷⁹.

В **Северной Македонии** Миссия ОБСЕ в Скопье сообщила БДИПЧ о том, что в текущем составе парламента представлены два рома (оба мужчины), избранные по спискам основных политических партий²⁸⁰.

Португалия сообщила, что женщина из числа рома Идалия Серран (Социалистическая партия) является членом парламента с 2005 года. Она также работала в правительстве и в настоящее время входит в состав Бюро парламента²⁸¹.

Испания отметила, что Мануэль Бустаменте из Народной партии стал депутатом регионального парламента Валенсии, а Сильвия Эредиа получила место в Конгрессе депутатов (тоже от Народной партии)²⁸².

В **Словакии** Петер Поллак (партия «Обычные люди, независимые личности») стал первым представителем рома, избранным в парламента. Он был депутатом в 2012-2016 гг. Также он работал на должности Уполномоченного по делам общин рома. Женщина-рома Ирена Бихариева является заместителем

276 Австрия, Албания, Болгария (нет в нынешнем созыве парламента), Босния и Герцеговина, Германия (данные не собираются и не хранятся), Греция, Латвия, Польша, Сербия (нет в нынешнем созыве парламента, но с 2008 г. среди членов парламента было три представителя рома), Словения, Соединенное Королевство (нет подтвержденной информации), Украина, Финляндия, Черногория, Чешская Республика, Швейцария.

277 Ответы Постоянного представительства Болгарии при ООН, ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 9 февраля 2018 г. На парламентских выборах 2013 г. ни один кандидат из числа рома не был избран в парламента, но один из них занял место ушедшего в отставку депутата от партии ДПС. Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections 2014, указ. соч., сноска 216, р. 21, сноска 62.

278 Эти трое депутатов-рома являются членами парламента с 2002 г. Ответы Министерства иностранных дел и торговли Венгрии на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г. В предыдущем созыве парламента (2010-2014 гг.) одним из депутатов была женщина-рома (партия LMP, возраст 43 года). Ответы Фонда образования рома на анкету БДИПЧ; получены 20 марта 2018 г.

279 В первой половине предыдущего срока (2012-2016) одним из сенаторов был представитель рома. В 2014 г. он стал членом Европейского парламента. Ответы Постоянного представительства Румынии при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

280 Самка Ибраимовски (СДСМ) и Амди Байрам (ныне независимый) были избраны дважды, на парламентских выборах 2014 и 2016 годов. Третий кандидат-рома на выборах 2016 года сейчас занимает должность мэра. Ответы Миссии ОБСЕ в Скопье на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

281 Ответы отдела международных отношений Верховой комиссии по миграции Португалии на анкету БДИПЧ; получены 9 февраля 2018 г.

282 Ответы Постоянного представительства Испании при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 5 марта 2018 г.

председателя внепарламентской партии «Прогрессивная Словакия»²⁸³.

В течение отчетного периода трое лиц, причисляющих себя к рома и синти, были депутатами Европейского парламента. Джеймс Карвер из **Соединенного королевства**, представитель Партии независимости Соединенного королевства (UKIP)²⁸⁴, Сорая Пост из **Швеции** (партия «Феминистская инициатива») и Дамиан Драгич из **Румынии**, представитель Социал-демократической партии, были избраны членами Европейского парламента в 2014 году²⁸⁵.

Зарезервированные мандаты и специальные процентные барьеры для рома и синти

Большинство государств-участников, ответивших на анкету БДИПЧ, сообщили, что в настоящее время в этих государствах не имеется квот или специальных процентных барьеров для этнических меньшинств, в том числе для рома и синти, на выборах в законодательные органы²⁸⁶.

В **Хорватии** право этнических меньшинств на представительство в парламенте закреплено Законом о выборах депутатов Хорватского сабора (парламента)²⁸⁷. Как упоминалось выше, этнические меньшинства выбирают восемь депутатов парламента по специальному избирательному округу, охватывающему всю территорию Республики Хорватия. Один из этих восьми депутатов является общим представителем 12 меньшинств, в том числе рома²⁸⁸. Избранным считается кандидат, получивший наибольшее количество голосов. На досрочных парламентских выборах 2016 года общим представителем меньшинств во второй раз был избран Велько Кайтази – член этнического меньшинства рома²⁸⁹.

В отношении **Германии** Консультативный комитет РКНМ отметил, что в отдельных представительных органах имеются механизмы, содействующие участию партий национальных меньшинств. Например, в ландтагах Шлезвиг-Гольштейна и Бранденбурга партии национальных меньшинств освобождены от проходного барьера, обычно составляющего 5%. Помимо этого, партиям национальных меньшинств не требуется преодолевать этот барьер при распределении мандатов по земельным спискам в Бундестаге. В федеральных землях лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, также избирались по спискам основных политических партий. Тем не менее, представленность рома и синти остается низкой, и Консультативный комитет указал на необходимость прилагать больше усилий для поощрения участия рома и синти в политике, будь то через партии рома или через основные политические партии²⁹⁰.

Венгрия сообщила, что на парламентских выборах не используется специальный процентный барьер для тех или иных партий, однако к спискам меньшинств, борющимся за преференциальный мандат, не применяется пятипроцентный барьер, преодоление которого требуется от остальных партий²⁹¹. Фактически по одному мандату в однопалатном парламенте зарезервировано за каждым национальным меньшинством, включая рома, и с 2014 г. представителем («спикером») рома является Феликс Фаркаш²⁹². Согласно информации, поступившей в БДИПЧ от организации гражданского общества, партии рома в Венгрии стремятся преодолеть пятипроцентный избирательный барьер. Основные политические партии не способны успешно защищать интересы рома²⁹³.

В **Черногории** избирательный барьер, установленный Законом о выборах советников и депутатов парламента, составляет 3%. Более низкий порог в

283 Ответы Министерства внутренних дел Словацкой Республики и Бюро по делам общин рома при правительстве Словацкой Республики на анкету БДИПЧ; получены 22 марта 2018 г.

284 Ответы Министерства жилищно-коммунального хозяйства, общин и местного самоуправления Соединенного Королевства на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

285 Ответы Министерства культуры Швеции на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

286 Австрия, Албания, Германия, Греция, Испания, Латвия, Северная Македония (информация Миссии ОБСЕ в Скопье), Польша, Россия, Сербия, Словакия, Украина, Финляндия, Франция, Черногория, Чешская Республика, Швейцария.

287 Статьи 15-18 Закона о выборах депутатов парламента Хорватии. См. также предыдущий раздел о процентных барьерах.

288 Одного общего представителя выбирают австрийское, болгарское, валашское, еврейское, немецкое, польское, рома, румынское, русинское, русское, турецкое и украинское меньшинства.

289 Избирался в парламент на то же место по тому же округу на парламентских выборах осенью 2015 г. и в 2011 г. Ответы Бюро по правам человека и правам национальных меньшинств при правительстве Республики Хорватия на анкету БДИПЧ; получены 16 февраля 2018 г.

290 Fourth Opinion on Germany, adopted on 19 March 2015 [Четвертое мнение по Германии, принято 19 марта 2015 г.], Council of Europe, Advisory Committee of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 19 March 2015, paragraph 132, p. 37, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805946c6>.

291 Ответы Министерства иностранных дел и торговли Венгрии на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г.

292 Там же.

293 Ответы Фонда образования рома на анкету БДИПЧ; получены 20 марта 2018 г.

размере 0,7% установлен тем же законом для боснийского, албанского и мусульманского меньшинств, а также в размере 0,35% – для хорватского меньшинства. Меньшинства рома и «египтян» не упоминаются в этом законодательном положении²⁹⁴. На парламентских выборах 2016 г. были зарегистрированы партийные списки боснийского, албанского и хорватского национальных меньшинств, в то время как отдельного списка рома не было²⁹⁵.

В **Румынии**, согласно конституции, «организации граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые не смогли набрать минимального числа голосов для прохождения в парламент, имеют право на один индивидуальный мандат в соответствии с избирательным законодательством. Граждане, принадлежащие к какому-либо национальному меньшинству, могут быть представлены только одной организацией»²⁹⁶. По итогам выборов 2016 г. представителем меньшинства рома в Палате депутатов стал Даниел Василе (Ассоциация «Партия рома за Европу»)²⁹⁷.

В **Сербии** избирательная система не предусматривает гарантированных мест для национальных меньшинств в Скупщине. Однако в законе о выборах депутатов Скупщины 2004 г. упоминается так называемый «естественный барьер», который предоставляет возможность политическим партиям национальных меньшинств и/или коалициям таких партий получить мандаты, даже если они не смогли преодолеть пятипроцентный барьер. Этот метод не гарантирует политическим партиям национальных меньшинств мандатов в парламенте, а просто упрощает их получение, так как эти партии освобождаются от требования в отношении преодоления избирательного барьера, установленного для всех остальных участников выборов в парламент, но все еще должны участвовать в процессе распределения мандатов²⁹⁸.

Информация о парламентских комитетах по делам меньшинств и, в частности, по делам рома и синти

Ряд государств-участников сообщили, что не имеют парламентских комитетов по делам меньшинств в целом и по делам рома и синти в частности²⁹⁹. Тем не менее, несколько государств-участников предоставили информацию о парламентских структурах, которые занимаются делами рома и синти.

В **Албании** вопросы меньшинств, в том числе имеющие отношение к общинам рома и «египтян», находятся в ведении подкомитета по правам человека Постоянного комитета по юридическим вопросам, государственному управлению и правам человека. Представители общин рома и «египтян» приглашаются на публичные слушания, когда комитетом рассматриваются законопроекты или вопросы, затрагивающие эти общины. В остальном участие рома в процессах принятия решений на центральном уровне ограничивалось назначением представителя рома в Государственный комитет по делам меньшинств – совещательный орган при правительстве³⁰⁰. В 2017 г. при поддержке Присутствия ОБСЕ в Албании состоялись публичные слушания в Комиссии по социальным вопросам и правам человека с участием активисток-рома со всей страны, на которых обсуждались такие насущные для общин рома вопросы, как регистрация гражданского состояния, здравоохранение, образование, социальная защита и участие в политической жизни³⁰¹.

Босния и Герцеговина сообщила, что вопросы национальных меньшинств, в том числе имеющие отношение к рома, находятся в ведении Комиссии по защите прав человека, и подтвердила, что в составе этой комиссии представители рома отсутствуют³⁰².

294 Ответы Постоянного представительства Черногории при ООН, ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 6 марта 2018 г.; Ответы Миссии ОБСЕ в Черногории на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

295 ODIHR Election Observation Mission Final Report, Montenegro Parliamentary Elections 2016 [Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ о парламентских выборах в Черногории 2016 г.], Warsaw, 25 January 2017, p. 18, <https://www.osce.org/odihr/elections/montenegro/295511?download=true>.

296 Национальные меньшинства – это этнические группы, представленные в Совете национальных меньшинств.

297 В парламенте 2012-2016 гг. представителем меньшинства рома был Николае Пэун (Партия рома «За Европу»). Ответы Постоянного представительства Румынии при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

298 Ответы Постоянного представительства Республики Сербия при ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 12 февраля 2018 г.; Ответы Миссии ОБСЕ в Сербии на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г. См. также: Республиканская избирательная комиссия Республики Сербия, Парламентская комиссия, <http://www.rik.parlament.gov.rs/english/izbori-za-narodne-poslanike.php>.

299 Австрия, Болгария, Греция, Испания, Латвия (информации не имеется), Соединенное Королевство, Финляндия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция.

300 Ответы Присутствия ОБСЕ в Албании на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

301 Там же.

302 Ответы Постоянного представительства Боснии и Герцеговины при ООН, ОБСЕ и других международных организациях на анкету БДИПЧ; получены 27 февраля 2018 г.

В **Хорватии** в число 29 парламентских комитетов входит Комитет по правам человека и национальных меньшинств. Он состоит из трех подкомитетов, включая подкомитет по правам национальных меньшинств. В составе комитета должно быть, как минимум, по одному представителю от каждого национального или этнического меньшинства, представленных в парламенте, а председателем комитета по традиции является самый старший из представителей меньшинств в парламенте. Депутат нынешнего созыва парламента из числа рома является членом этого комитета³⁰³.

В Венгрии парламентский Комитет по делам национальных меньшинств состоит из представителей («спикеров») тех национальных меньшинств, которые выставляли свои списки на парламентских выборах, но не смогли получить преференциальный мандат. Членом комитета является и спикер от рома Феликс Фаркаш³⁰⁴.

В **Северной Македонии** парламентарий-рома является членом Комитета по местному самоуправлению и заместителем члена Комитета по труду и социальной политике. Место в Комитете по отношениям между общинами, зарезервированное за рома, в настоящее время вакантно³⁰⁵.

Румыния сообщила, что Даниел Василе, представитель меньшинства рома в нынешнем созыве национального законодательного органа, является одним из заместителей председателя Комитета по правам человека, культуре и делам национальных меньшинств, а также основателем и председателем подкомитета по соблюдению и защите прав и свобод румынских граждан, принадлежащих к меньшинствам рома. Другой депутат-рома, Флорин Маноле, тоже является членом этого подкомитета. Помимо этого, в Сенате Румынии есть постоянный Комитет по правам человека, религиозным конфессиям и делам меньшинств, который, помимо прочего, рассматривает законопроекты и законодательные инициативы по вопросам прав человека и прав национальных меньшинств, а также осуществляет надзор за соблюдением прав человека и прав национальных

меньшинств профильными министерствами и другими органами государственного управления. В нынешнем созыве парламента (2016-2020) представители рома в состав этого комитета не входят³⁰⁶.

Россия сообщила, что в ведении Комитета Государственной думы по делам национальностей находится положение национальных меньшинств, коренных и малочисленных народов, а также реализация государственной политики в сфере межэтнических отношений. Представители национальных меньшинств, в том числе российских рома (НПО «Федеральная национально-культурная автономия российских цыган»), приглашались к участию в деятельности временных рабочих групп, сформированных в ходе разработки законопроектов в сфере межэтнических отношений, а также к участию в парламентских слушаниях и других мероприятиях на данную тему³⁰⁷.

Сербия сообщила, что в Скупшине есть Комитет по правам человека и меньшинств и гендерному равенству, который занимается вопросами национальных меньшинств, включая рома. Комитет работает над рядом инициатив, направленных на улучшение положения рома. Вопросы рома рассматриваются комитетом и в рамках другой деятельности – изучения отчетов независимых государственных органов, в том числе Защитника граждан (омбудсмена) и Уполномоченного по защите равноправия. В 2012-2014 гг. один из членов комитета был представителем общины рома³⁰⁸. Помимо этого, Миссия ОБСЕ в Сербии отметила, что имеется возможность создания специальных рабочих групп по конкретным вопросам – например, по правам и свободам национального меньшинства рома³⁰⁹.

Словакия сообщила, что в ведении Комитета Национального совета Словацкой Республики по правам человека и национальных меньшинств находятся вопросы защиты прав наиболее уязвимых меньшинств, а также вопросы защиты персональных данных и гендерного равноправия³¹⁰.

В **Соединенном Королевстве** Общепартийная парламентская группа по делам цыган,

303 Ответы Бюро по правам человека и правам национальных меньшинств при правительстве Республики Хорватия на анкету БДИПЧ; получены 16 февраля 2018 г.

304 Ответы Министерства иностранных дел и торговли Венгрии на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г.

305 Ответы Миссии ОБСЕ в Скопье на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

306 Ответы Постоянного представительства Румынии при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

307 Ответы Постоянного представительства Российской Федерации при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 5 апреля 2018 г.

308 Ответы Постоянного представительства Республики Сербия при ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 12 февраля 2018 г.

309 Ответы Миссии ОБСЕ в Сербии на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

310 Ответы Министерства внутренних дел Словацкой Республики и Бюро по делам общин рома при правительстве Словацкой Республики на анкету БДИПЧ; получены 22 марта 2018 г.

странствующих и рома является площадкой для обсуждения вопросов и проблем этих общин членами парламента³¹¹.

Информация о причисляющих себя к рома и синти лицах, занимающих должности мэров

В своих ответах на анкету БДИПЧ лишь немногие государства-участники смогли предоставить информацию о рома, которые являются кандидатами на должность мэра или уже занимают такую должность³¹².

Хорватия сообщила, что органы, ответственные за проведение выборов, не ведут сбор данных об этническом происхождении кандидатов на должности мэра или жупана (главы округа). Тем не менее, в территориальных округах местного или регионального самоуправления, где национальные или этнические меньшинства в соответствии с законодательством имеют право на пропорциональное представительство в представительных органах, они также имеют право на представительство в исполнительном органе административно-территориальной единицы. На выборах 2013 и 2017 годов национальные и этнические меньшинства имели право выдвигать и избирать кандидатов на 61 должность вице-мэра или жупана в 69 муниципалитетах и городах и 11 округах. Члены меньшинства рома имели право на выдвижение кандидатов и избрание двух вице-мэров, которые и были избраны в муниципалитетах Ореховица и Прибиславец³¹³.

Хорватия отметила, что хотя сбор информации об этнической принадлежности кандидатов на посты мэров не ведется, четыре организации рома и синти выдвинули семерых кандидатов (все мужчины) на

посты мэров на местных выборах 2014 г. Никто из них не был избран³¹⁴. Согласно ответам организаций гражданского общества на анкету ОБСЕ, в Венгрии свои обязанности выполняют 28 мэров из числа рома, большинство из которых были избраны после выдвижения в качестве независимых кандидатов³¹⁵.

В **Северной Македонии** два кандидата-рома были выдвинуты на местных выборах 2017 г. на должность мэра Шуто-Оризари, и один из них получил эту должность. Ранее, на местных выборах 2013 года, один из двух кандидатов из числа рома тоже был избран на пост мэра этого же муниципалитета³¹⁶.

На местных выборах 2016 г. в **Румынии** на должности мэров было выдвинуто 38 кандидатов из числа рома, и один из них был избран³¹⁷.

Словакия отметила медленный прогресс с точки зрения увеличения числа рома, избранных мэрами³¹⁸. Проект «Гражданский наблюдатель рома» сообщил, что на последних муниципальных выборах 2014 года, по оценке НДИ, 34 рома были избраны на должности мэров, хотя в большинстве случаев это произошло в очень маленьких деревнях. В докладе этого проекта предполагается, что рома достигли бы больших успехов, если бы была решена проблема политического манипулирования (часто со стороны мэров, не принадлежащих к рома)³¹⁹. Консультативный комитет РКНМ приветствовал решение Конституционного суда от сентября 2014 г. об остановке обсуждения законопроекта о том, что кандидаты на должности мэров на местных выборах должны иметь среднее образование. Суд признал этот законопроект не соответствующим конституции и отметил, что он является вмешательством в избирательный процесс. Сообщалось, что законопроект был внесен с целью

311 Ответы Министерства жилищно-коммунального хозяйства, общин и местного самоуправления Соединенного Королевства на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

312 Албания, Босния и Герцеговина, Германия, Италия, Словения, Соединенное Королевство (подтвержденной информации нет), Украина, Чешская Республика, Швейцария.

313 В соответствии с Конституционным законом о правах национальных меньшинств, население рома впервые достигло пороговой численности, позволяющей ему избирать вице-мэров, к местным выборам 2013 г. в муниципалитетах Ореховица и Прибиславец. Ответы Бюро по правам человека и правам национальных меньшинств при правительстве Республики Хорватия на анкету БДИПЧ; получены 16 февраля 2018 г. См. также: Government of the Republic of Croatia, Fourth Report of the Republic of Croatia on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities [Правительство Республики Хорватия, Четвертый отчет Республики Хорватия о выполнении Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств], Zagreb, July 2014, received 11 September 2014, p. 91, <https://rm.coe.int/1680094aa8>.

314 Организации, выдвинувшие кандидатов: Lungo Drom (2 кандидата), Fialat Romák Országos Szövetsége (1), Magyarországi Cigánypárt (3), Magyarországi Összefogás Roma Szervezet (1). Ответы Министерства иностранных дел и торговли Венгрии на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г.

315 Ответы Фонда образования рома на анкету БДИПЧ; получены 20 марта 2018 г.

316 В 2017 г. – Курто Дудуш Куцо (СДСМ), в 2013 г. – Элвис Байрам (СРМ, партнер ВМРО ДПМНЕ по коалиции). Ответы Миссии ОБСЕ в Скопье на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

317 Ответы Постоянного представительства Румынии при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

318 Ответы Министерства внутренних дел Словацкой Республики и Бюро по делам общин рома при правительстве Словацкой Республики на анкету БДИПЧ; получены 22 марта 2018 г.

319 Roma Civil Monitor Slovakia, указ. соч., сноска 138, pp. 13-14.

поставить кандидатов из числа рома в невыгодные условия³²⁰.

Информация о причисляющих себя к рома и синти лицах, избранных в местные и региональные представительные органы

Несколько государств-участников сообщили, что не ведут мониторинг или не имеют официальных данных о числе кандидатов или избранных представителей из числа рома в местных или региональных представительных органах³²¹.

В **Албании** на местных выборах 2015 г. четыре женщины из числа рома выдвигались в депутаты муниципальных советов. Две из них были избраны: Надире Ренья стала депутатом муниципального совета г. Берат, а Албана Нуредина – депутатом муниципального совета г. Эльбасан. Помимо этого, к общине рома причисляют себя некоторые члены Социалистической партии³²².

В **Боснии и Герцеговине** на местных выборах 2016 г. уставами 24 муниципалитетов были предусмотрены зарезервированные мандаты для представителей местных меньшинств; всего было 26 таких мандатов³²³. В выборах участвовали 40 зарегистрированных кандидатов, представлявших национальное меньшинство рома, и девять из них были избраны в муниципальные советы. Трое прошли по спискам двух политических партий (Социал-демократической партии и Союза за лучшее будущее Фахрудина Радоничича), а остальные шесть были независимыми кандидатами; все избранные кандидаты из числа рома были мужчинами³²⁴. По информации Миссии

ОБСЕ, двое из избранных депутатов-рома стали председателями муниципальных советов³²⁵.

В **Болгарии**, по данным исследования на тему деятельности на местном уровне по интеграции рома в муниципалитете Павликени, проведенного по поручению АОП, в 2015 г. трое рома были избраны депутатами городского совета, что стало значительным достижением. Один из них стал заместителем председателя городского совета, а двое других были активистами рома и членами неправительственной организации рома Amalipe³²⁶.

На местных выборах в **Хорватии**, прошедших в мае 2017 года, национальным и этническим меньшинствам было гарантировано право на избрание 310 депутатов представительных органов в 156 округах самоуправления местного и регионального уровня (в соответствии с Законом о местных выборах и местными уставами). Из этого числа меньшинство рома имело право избрать 13 членов представительных органов единиц самоуправления (муниципалитетов, городов и округов); было избрано 11 депутатов (9 мужчин и 2 женщины), а в некоторых муниципалитетах это право использовано не было³²⁷. На местных выборах 2013 г. рома избрали 10 представителей (9 мужчин и 1 женщину) в восьми единицах самоуправления. Помимо этого, один представитель был избран на дополнительных выборах, а в трех муниципалитетах, где рома имели право избирать представителей, не было кандидатов и, соответственно, никто не был избран³²⁸.

В **Чешской Республике** Канцелярия правительства впервые провела мониторинг представленности рома на выборных или назначаемых должностях

320 Fourth Opinion on the Slovak Republic [Четвертое заключение по Словацкой Республике], Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 3 December 2014, pp. 26-27, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680303190>.

321 Германия, Латвия (нет кандидатов), Польша, Соединенное Королевство (подтвержденной информации нет), Черногория, Чешская Республика, Швейцария.

322 Ответы Присутствия ОБСЕ в Албании на анкету БДИПЧ, получены 7 февраля 2018 г.; ответы организации гражданского общества «Центр по правам женщин рома в Албании» на анкету БДИПЧ, получены 17 апреля 2018 г.

323 Ответы Постоянного представительства Боснии и Герцеговины при ООН, ОБСЕ и других международных организациях на анкету БДИПЧ; получены 27 февраля 2018 г.

324 Все избранные кандидаты – мужчины от 40 до 68 лет. Ответы Постоянного представительства Боснии и Герцеговины при ООН, ОБСЕ и других международных организациях на анкету БДИПЧ; получены 27 февраля 2018 г.

325 По данным Миссии ОБСЕ, всего было избрано 7 кандидатов из числа рома, в том числе одна женщина; возраст депутатов-рома – от 30 до 70 лет.

326 Deyan Kolev, Local Engagement for Roma Inclusion (LERI) – Locality study Pavlikeni (Bulgaria), 2016 [Социальная интеграция рома на местах: исследование в городе Павликени (Болгария), 2016], FRA, 2016, p. 8, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/local-engagement-roma-bulgaria-pavlikeni_en.pdf.

327 В муниципалитете Коториба дополнительные выборы не проводились, поскольку избирательной комиссией не было получено заявлений о выдвижении.

328 10 представителей были избраны в одном округе (Меджимурская жупания) и семи муниципалитетах (в том числе по двое депутатов в двух муниципалитетах). Дополнительные выборы прошли в сентябре 2013 года, и по их итогам был избран еще один депутат из числа рома (Подтурен), а в трех муниципалитетах (Коториба, Петеранец и Петриянец) выборы не состоялись из-за отсутствия кандидатов. Ответы Бюро по правам человека и правам национальных меньшинств при правительстве Республики Хорватия на анкету БДИПЧ; получены 16 февраля 2018 г.

в 2016 году. На тот момент выборные политические должности в муниципальных советах занимали только шесть рома. В составе краевых представительных органов депутатов рома не было³²⁹.

Финляндия сообщила, что на последних местных выборах, прошедших в 2017 году, из 9 кандидатов-рома один кандидат (Аарре Линдеман, Социал-демократическая партия) получил наибольшее число голосов (5,2% от всех голосов) в муниципалитете Хаттула. В муниципалитете Хаусъярви молодой рома Микаэль Хедман был избран заместителем депутата³³⁰.

Греция сообщила, что в этой стране многие жители, причисляющие себя к рома, являются членами различных политических партий. В Греции не делается различий между членами-рома и другими членами политических партий. Рома выдвигались кандидатами как от основных партий, так и от партий рома. Некоторые из них были избраны членами муниципальных и региональных представительных органов³³¹.

Венгрия сообщила, что хотя информация об этнической принадлежности кандидатов на местных и региональных выборах не собирается, из 252 кандидатов в местные советы, выдвинутых организациями рома на выборах 2014 года, были избраны 13 (10 мужчин и 3 женщины)³³². Помимо этого, 1 031 самоуправление национальных меньшинств рома (автономные организации, имеющие статус независимых юридических лиц, учреждены в 1993 году) включает 3 920 представителей (2 721 мужчину и 1 199 женщин)³³³. При этом, как отмечалось на экспертном совещании БДИПЧ, самоуправления – это выборные органы, работающие параллельно с основными институтами и принимающие решения по вопросам образования, использования языков в государственных учреждениях и защиты традиций и культуры. Они имеют

доступ к заседаниям комитетов местных советов, но не имеют права голосовать при принятии решений на этих заседаниях³³⁴.

В отношении **Северной Македония** Миссия ОБСЕ в Скопье сообщила, что на местных выборах 2017 г. в стране было избрано 22 депутата-рома, в том числе 5 женщин. Число таких депутатов снизилось по сравнению с выборами 2013 года, когда было избрано 33 депутата-рома, в том числе 8 женщин³³⁵.

В **Черногории** Миссия ОБСЕ отметила, что правящая коалиция Демократической партии социалистов включила кандидатов-рома в свои списки на местных выборах, но ни один из них не попал на высокие позиции в списке, обеспечивающие получение мандата³³⁶. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин с обеспокоенностью отметил, что женщины в Черногории, в том числе женщины, принадлежащие к меньшинствам, по-прежнему недостаточно представлены в политической и общественной жизни, и рекомендовал создать благоприятные условия для участия женщин в этой сфере – в частности, для женщин, принадлежащих к меньшинствам³³⁷.

В **Румынии** Ассоциация «Партия рома за Европу» (неправительственная организация рома) на выборах представила свой собственный список. На местных выборах 2016 г. мандаты получили члены местных советов из числа рома. Помимо этого, представители рома были включены в партийные списки на местных выборах от Социал-демократической партии и Альянса европейских либеральных демократов, однако точное число избранных депутатов неизвестно. Независимый кандидат-рома был избран депутатом местного совета в Бухаресте. В окружные советы кандидаты от политических организаций рома не попали, так как не смогли преодолеть необходимый процентный барьер³³⁸.

329 Six Romani men, one Romani woman running for the Czech lower house, указ. соч., сноска 223.

330 Ответы Постоянной делегации Финляндии при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 20 марта 2018 г.

331 323 Ответы Специального секретариата по вопросам социальной интеграции рома Министерства труда, социального страхования и социальной солидарности Греции на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г.

332 Избранные депутаты представляют партии Lungo Drom (5), Fialat Romák Országos Szövetsége (2), Magyarországi Cigánypárt (3) and Phralipe Független Cigány Szervezet (3). Ответы Министерства иностранных дел и торговли Венгрии на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г.

333 Дополнительная информация о самоуправлениях национальных меньшинств, <https://www.oronk.hu>. Ответы Министерства иностранных дел и торговли Венгрии на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г.

334 Roma and Sinti Political Participation: Opportunities and Risks of Local-level Engagement, указ. соч., сноска 13, p. 7.

335 Ответы Миссии ОБСЕ в Скопье на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

336 На основе информации Национального координатора по делам рома (Министерство прав человека и меньшинств) и председателя молодежной НПО рома Mladi Roma. Ответы миссии ОБСЕ в Черногории на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

337 Заключительные замечания по второму периодическому докладу Черногории. Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 24 июля 2017 г., пп. 28, 29(a), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CE-DAW%2fC%2fMNE%2fCO%2f2&Lang=ru.

338 Ответы Постоянного представительства Румынии при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

В **России** этнический рома Рустам Львович Колдас (1973 года рождения) был избран депутатом Городской думы 6 созыва (2015-2020) города Малоярославец Калужской области³³⁹.

В **Сербии**, по данным одной из организаций гражданского общества и Национального совета национального меньшинства рома, женщина из числа рома, представляющая правящую Сербскую прогрессивную партию, является депутатом Скупщины Автономного края Воеводина³⁴⁰. Помимо этого, мужчина из числа рома является депутатом местного совета, а еще двое мужчин и одна женщина из общины рома – членами местных парламентов³⁴¹.

Словакия проинформировала БДИПЧ о том, что в 2013 г. на выборах в самоуправляемых краях 11 кандидатов из числа рома получили более 100 голосов, и один из них (Станислав Воспалек) был избран. Помимо этого, большое число кандидатов рома было выдвинуто на муниципальных выборах³⁴². Проект «Гражданский наблюдатель рома» отмечает, что на последних муниципальных выборах 2014 года, по оценкам НДИ, около 400 кандидатов-рома смогли избраться депутатами местных советов в 140 муниципалитетах³⁴³.

В **Словении** меньшинство рома, как и прежде, имело представителей в 18 муниципалитетах и 2 городах, в которых право рома на избрание одного депутата гарантировано законодательством³⁴⁴. Закон о местных выборах предусматривает обязательное выдвижение представителя общины рома на выборах в муниципалитете, где проживают рома, если на местных выборах ни один представитель рома не получил достаточного количества голосов для избрания депутатом совета³⁴⁵. На местных выборах 2014 г. было выдвинуто в совокупности 28 кандидатов-рома.

Из них были избраны 5 женщин и 15 мужчин, все – в качестве представителей общин рома в 20 муниципалитетах³⁴⁶.

В **Испании**, по данным ЕФРС, десять кандидатов-рома были избраны депутатами местных советов на муниципальных выборах 2015 года³⁴⁷. Испания в своих ответах подтвердила, что в стране имеется десять депутатов-рома от различных политических партий. Один из них, Мануэль Бустаменте, является членом регионального парламента Валенсии от Народной партии³⁴⁸.

В **Турции**, по данным ЕФРС, некоторые партии выдвигали кандидатов из числа рома в муниципальные советы на местных выборах 2014 г. При этом в большинстве случаев эти кандидаты помещались на низкие позиции в списках, не дававшие им реальных шансов на получение мандата. Известно лишь об одном случае, когда представитель рома был избран членом муниципального совета³⁴⁹.

Отвечая на анкету БДИПЧ, **Украина** сообщила, что не имеет полной информации о числе кандидатов или избранных депутатов, принадлежащих к меньшинству рома. Тем не менее, по информации, предоставленной Закарпатской, Одесской, Полтавской и Черкасской областными государственными администрациями, на местных выборах 2015 г. в городские и сельские советы было выдвинуто 9 представителей национального меньшинства рома (8 мужчин и 1 женщина), и трое мужчин стали депутатами городских советов³⁵⁰.

2.3 Исполнительные органы

Ряд государств-участников ответили на вопросы анкеты БДИПЧ, касающиеся исполнительных

339 Ответы Постоянного представительства Российской Федерации при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 5 апреля 2018 г.

340 Ответы организации «Центр по правам женщин рома в Сербии» на анкету БДИПЧ; получены 7 мая 2018 г.; Ответы Миссии ОБСЕ в Сербии на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

341 Ответы организации «Центр по правам женщин рома в Сербии» на анкету БДИПЧ; получены 7 мая 2018 г.

342 Партии, выдвинувшие кандидатов из числа рома: Smer SD, Sieť, KDĽ, OĽaNO и Most-Híd. Ответы Министерства внутренних дел Словацкой Республики и Бюро по делам общин рома при правительстве Словацкой Республики на анкету БДИПЧ; получены 22 марта 2018 г.

343 Roma Civil Monitor Slovakia, указ. соч., сноска 134, pp. 13-14.

344 Статья 39 Закона о местном самоуправлении; Fourth opinion on Slovenia, указ. соч., сноска 146, p. 30.

345 Roma and Sinti Political Participation: Opportunities and Risks of Local-level Engagement, указ. соч., сноска 13.

346 Ответы Постоянного представительства Республики Словения при ООН, ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 5 февраля 2018 г.

347 Fact Sheet on the Situation of Roma in Spain, указ. соч., сноска 243, p. 9.

348 Ответы Постоянного представительства Испании при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 5 марта 2018 г.

349 Fact Sheet on the Situation of Roma in Turkey, указ. соч., сноска 244, p. 9.

350 Двое – депутатами Ужгородского городского совета (мужчины 1972 и 1980 г. р, фракции «Возрождение» и «Объединенный центр») и один – депутатом Зеленогорского поселкового совета Любашевского района (Блок Петра Порошенко). Ответы Постоянного представительства Украины при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 2 февраля 2018 г.

структур³⁵¹. В большинстве ответов говорилось либо об отсутствии лиц, причисляющих себя к рома и синти, среди министров правительства и государственных чиновников высокого ранга³⁵², либо о недоступности такой информации (как правило, по причинам, связанным с теми или иными ограничениями в отношении сбора информации об этнической принадлежности индивидов)³⁵³. Три государства-участника проинформировали БДИПЧ об отсутствии советников из числа рома в министерствах и других правительственных структурах³⁵⁴. 14 государств-участников сообщили БДИПЧ о недоступности такой информации³⁵⁵. Румыния и Чешская Республика предоставили информацию о назначенных советниках из числа рома, работавших в предыдущих правительствах, а еще 6 государств-участников отметили, что в их правительственных структурах есть советники из числа рома и синти³⁵⁶.

Босния и Герцеговина, Норвегия и Польша сообщили, что рома и синти не занимают каких-либо других должностей в правительственных структурах. Девять государств-участников сообщили БДИПЧ, что не обладают подобной информацией³⁵⁷, а еще 12 государств предоставили информацию о присутствии «одного», «нескольких» или «значительного числа» представителей рома и синти в структурах центрального правительства или региональных администраций³⁵⁸.

24 государства-участника сообщили, что те или иные органы исполнительной власти занимаются вопросами рома и синти в рамках своих более широких полномочий³⁵⁹. 15 государств-участников проинформировали БДИПЧ об отсутствии в их правительствах специализированных структур или институтов по делам рома и синти³⁶⁰. Пять государств имеют специализированные институты, которым непосредственно поручено решение вопросов, связанных с

рома и синти: это **Чешская Республика** (Совет по делам меньшинства рома при правительстве), **Греция** (Специальный секретариат по вопросам социальной интеграции рома при Министерстве труда, социального страхования и социальной солидарности), **Румыния** (Национальное агентство по делам рома и Национальный центр культуры рома – Romano Kher), **Словакия** (Бюро Уполномоченного по делам общин рома) и **Словения** (Комиссия по защите рома при правительстве страны).

2.4 Консультативные механизмы

Анкета БДИПЧ содержала вопрос о наличии в государствах-участниках ОБСЕ каких-либо консультативных или совещательных механизмов для рома и синти, включая механизмы, связанные со стратегиями интеграции. Государствам-участникам также был задан вопрос о наличии консультативных или совещательных структур более общего характера, занимающихся вопросами рома и синти, и о полномочиях и представленности рома и синти в таких структурах.

В рамках системы НСИР ЕС государствами-членами ЕС были созданы национальные контактные пункты и организованы структуры для консультаций и диалога с рома и синти. Из ответов государств-участников видно, что масштабы, задачи и эффективность таких структур значительным образом различаются. В процессе вступления в ЕС некоторые страны-кандидаты также подготовили планы действий и стратегии по интеграции рома и создали консультативные рабочие группы по подготовке стратегий, предполагающие возможность участия в них экспертов и организаций рома. Различия в результатах и этой работы в очередной раз свидетельствуют о том, что наличие формальных консультативных

351 Армения, Беларусь, Ирландия, Исландия, Казахстан, Канада, Кипр, Кыргызстан, Люксембург, Северная Македония, Мальта, Молдова, Монголия, Святой Престол, Соединенные Штаты, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Эстония.

352 Албания, Босния и Герцеговина, Греция, Испания, Норвегия, Польша, Словакия, Словения, Финляндия, Черногория, Чешская Республика.

353 Болгария, Венгрия, Италия, Латвия, Российская Федерация, Сербия, Соединенное Королевство, Турция, Украина, Хорватия.

354 Норвегия, Польша, Черногория.

355 Болгария, Венгрия, Испания, Италия, Латвия, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сербия, Словения, Соединенное Королевство, Турция, Украина, Хорватия.

356 Албания, Босния и Герцеговина, Греция, Северная Македония, Словакия, Финляндия.

357 Болгария, Италия, Португалия, Российская Федерация, Сербия, Словения, Соединенное Королевство, Турция, Украина.

358 Албания, Венгрия, Греция, Испания, Латвия, Северная Македония, Румыния, Словакия, Финляндия, Хорватия, Черногория, Чешская Республика.

359 Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Греция, Испания, Италия, Латвия, Северная Македония, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Турция, Украина, Финляндия, Хорватия, Черногория, Чешская Республика.

360 Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Испания, Италия, Латвия, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Сербия, Финляндия, Хорватия, Черногория.

механизмов само по себе не гарантирует эффективного участия рома и синти в общественной жизни.

Вопрос участия рома, расширения их возможностей и эффективной реализации политики интеграции на местном уровне стал неотложным для Европейской комиссии по мере роста отставания в сфере выполнения Рамочного документа ЕС в отношении рома после его принятия в 2011 г.³⁶¹ В своих более поздних документах Европейская комиссия неоднократно подчеркивала, что гражданское общество, и особенно организации рома, должны играть активную роль в продвижении перемен, и призывала государства-члены обеспечить участие гражданского общества в пересмотре, выполнении и мониторинге национальных стратегий³⁶².

Многие участники консультативного совещания БДИПЧ, прошедшего в Варшаве 5-6 июня 2018 года, отметили явный прогресс в развитии консультативных механизмов, который стал возможным в значительной степени благодаря Рамочному документу ЕС. Тем не менее, по единодушной оценке участников, эти механизмы далеки от оптимальных. Один из представителей гражданского общества отметил, что консультативные механизмы Рамочного документа ЕС не работают и что мониторинг этой сферы практически отсутствует. Причиной была названа необязательность участия в этих механизмах самих рома, а также тот факт, что руководство этими механизмами в основном осуществляется лицами, не принадлежащими к рома. Участники также обратили внимание на отсутствие прозрачности и подотчетности в работе консультативных механизмов³⁶³.

Албания получила статус страны-кандидата в ЕС в 2014 году. В этом контексте был разработан План действий по интеграции рома и «египтян» на 2016-2020 гг.³⁶⁴ В его разработке участвовало значительное число правительственных структур и организаций

гражданского общества, в том числе организации гражданского общества рома и «египтян»³⁶⁵. Консультативным органом при правительстве по вопросам меньшинств является Государственный комитет по делам меньшинств, в составе которого входит один представитель общины рома³⁶⁶.

Австрия, будучи государством-членом ЕС, является участником Рамочного документа ЕС в отношении национальных стратегий по интеграции рома (НСИР)³⁶⁷. Контактным пунктом по вопросам рома при ведомстве Федерального канцлера Австрии была создана Платформа по делам рома, задача которой – оценка реализации НСИР. В ней участвуют представители органов власти и гражданского общества, которые собираются на заседания платформы 2-3 раза в год³⁶⁸. Представители гражданского общества рома выражали неудовлетворенность тем, что обсуждение проекта стратегии проводилось только в Интернете, что помешало участию в нем многих заинтересованных представителей рома, для которых немецкий язык не является родным, а доступ в Интернету ограничен³⁶⁹. Также при ведомстве Федерального канцлера работает Консультативный совет по делам этнической группы рома, который предлагает рекомендации органам власти. Консультативный совет состоит из 8 членов (6 мужчин и 2 женщины), и половина из них назначается по представлению организаций меньшинств³⁷⁰.

В Бельгии в целях развития и упорядочения основных на участии процессов диалога со всеми заинтересованными сторонами и всеми общинами рома Национальный контактный пункт по вопросам рома в рамках Рамочного документа ЕС по НСИР в мае 2016 г. создал Бельгийскую национальную платформу по вопросам рома. Деятельность платформы координируется исполнительным комитетом, состоящим из представителей органов управления федерального

361 An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, указ. соч., сноска 7, п. 3.

362 Assessing the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies and the Council Recommendation on effective Roma integration measures in the Member States – 2016, указ. соч., сноска 39. Подробнее о поддерживаемых ЕС усилиях по обеспечению выполнения региональными и местными властями национальных стратегий интеграции рома см. по адресу: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/discrimination/roma-and-eu/who-we-work-roma-integration_en.

363 Комментарии участников консультативного совещания 5-6 июня 2018 г., указ. соч., сноска 73.

364 Ответы Управления международных организаций Министерства Европы и иностранных дел Республики Албания на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

365 Ответы Присутствия ОБСЕ в Албании на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

366 Ответы Управления международных организаций Министерства Европы и иностранных дел Республики Албания на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.; также ответы Присутствия ОБСЕ в Албании на анкету БДИПЧ, получены 7 февраля 2018 г., и ответы организации гражданского общества «Центр по правам женщин рома в Албании» на анкету БДИПЧ, получены 17 апреля 2018 г.

367 См. более подробную информацию по адресу: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration-eu-countries_en.

368 Ответы Конституционной службы ведомства Федерального канцлера Австрии на анкету БДИПЧ; получены 6 февраля 2018 г.

369 Ответы организации Romano Centro Austria на анкету БДИПЧ; получены 16 апреля 2018 г.

370 Ответы Конституционной службы ведомства Федерального канцлера Австрии на анкету БДИПЧ; получены 6 февраля 2018 г.

уровня, субъектов федерации, Unia (независимый общественный институт по борьбе с дискриминацией и защите равных возможностей), а также ассоциаций больших и малых городов³⁷¹.

В **Боснии и Герцеговине** консультативные механизмы с участием рома используются при разработке стратегических документов и планов действий³⁷². В 2002 г. при Совете министров был создан Консультативный комитет по делам рома, состоящий из 22 членов, половина из которых представляют государство, а вторая половина – представители рома. Среди 11 представителей рома насчитывается трое женщин и восемь мужчин³⁷³. При участии Консультативного комитета был разработан План действий по интеграции рома на 2017-2020 гг.³⁷⁴ Для изучения хода выполнения Плана действий Министерство по правам человека и делам беженцев создало тематические рабочие группы, в составе каждой из которых имеется по 3 представителя общины рома³⁷⁵.

В **Болгарии** координатором диалога, обмена мнениями, участия и сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами по вопросам НСИР является Национальная платформа по делам рома. В 2017 г. состоялась серия встреч с широким участием заинтересованных сторон, в том числе женщин и молодежи, медиаторов и представителей гражданского общества. Также было упомянуто о том, что представители гражданского общества рома принимают участие в деятельности рабочей группы³⁷⁶. Национальный совет по сотрудничеству в этнических и интеграционных вопросах при Совете министров выполняет совещательные и координирующие функции и оказывает содействие правительству в подготовке и реализации государственной политики по вопросам этнических групп и интеграции. Сообщалось, что в 2016 г. 49 из 59 организаций гражданского общества, представленных в Совете, были организациями рома или организациями, занимающимися вопросами

интеграции рома. Аналогичные структуры работают также на региональном и местном уровне³⁷⁷. Тем не менее, есть причины для беспокойства. По данным «Гражданского наблюдателя рома», в 2016-2017 гг. диалог между организациями гражданского общества рома и правительством был перенесен в другие консультативные форматы или осуществлялся путем прямых контактов с ведомствами³⁷⁸.

В **Хорватии** Национальная платформа по интеграции рома была создана в 2016 г. при поддержке Европейской комиссии в целях укрепления участия заинтересованных сторон, в том числе молодежи и женщин рома, в реализации и мониторинге выполнения НСИР. Помимо этого, при поддержке Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) и в рамках Плана действий на 2018-2020 гг. было организовано шесть профильных рабочих групп, в состав которых вошли представители рома. Были проведены две фокус-группы в поселениях рома по вопросам участия женщин из числа рома. Вместе с тем, представители рома и гражданского общества выразили обеспокоенность тем, что «в ходе реализации НСИР на 2013-2020 гг. объем консультаций и координации с самими общинами на центральном и местном уровне является недостаточным»³⁷⁹. В соответствии с принятым в 2002 г. Конституционным законом о правах национальных меньшинств был создан совещательный Национальный совет по делам национальных меньшинств. В состав этой структуры входит депутат парламента из числа рома. Совещательные органы также были созданы на региональном и местном уровне – при городских и муниципальных представительных органах³⁸⁰.

В **Чешской Республике** Советом по делам меньшинства рома при правительстве и Секретариатом этого Совета проводятся общественные консультации в форме рабочих групп в целях мониторинга выполнения Стратегии по интеграции рома на период до 2020 г.³⁸¹ Высказывалась определенная критика

371 Ответы Постоянного представительства Бельгии при ОБСЕ на анкету БДИПЧ.

372 Ответы Постоянного представительства Боснии и Герцеговины при ООН, ОБСЕ и других международных организациях на анкету БДИПЧ; получены 27 февраля 2018 г.

373 Ответы Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

374 Ответы Постоянного представительства Боснии и Герцеговины при ООН, ОБСЕ и других международных организациях на анкету БДИПЧ; получены 27 февраля 2018 г.

375 Ответы Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

376 Ответы Постоянного представительства Болгарии при ООН, ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 9 февраля 2018 г.

377 Там же.

378 Roma Civil Monitor Bulgaria, указ. соч., сноска 87.

379 Fourth Opinion on Croatia [Четвертое заключение по Хорватии], Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, adopted 18 November 2015, published 29 November 2016, p. 31, <https://rm.coe.int/16806c268b>.

380 Ответы Бюро по правам человека и правам национальных меньшинств при Правительстве Республики Хорватия на анкету БДИПЧ; получены 16 февраля 2018 г.

381 Ответы Постоянного представительства Чешской Республики при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 26 апреля 2018 г.

в отношении планирования, выполнения и оценки НСИР 2011-2015 гг., поскольку, по мнению некоторых, в этой области не было обеспечено достаточное участие рома и представители рома рассматривались скорее как пассивные адресаты стратегии³⁸².

В **Финляндии** рома активно участвуют в консультациях и разработке, мониторинге и оценке национальных стратегий интеграции и политики в отношении их общины³⁸³. Консультативный комитет по делам рома, созданный властями еще в 1956 г. (под другим названием), сейчас работает при Министерстве социальных дел и здравоохранения. Его роль состоит в расширении возможностей рома с точки зрения участия в жизни общества, а также в мониторинге условий их жизни. Этот комитет участвовал в разработке законодательства по улучшению положения рома. Существуют также региональные консультативные комитеты по делам рома, задача которых состоит в поощрении сотрудничества между общинами рома и органами власти³⁸⁴.

В **Германии** в Консультативный комитет синти и рома Германии входят представители гражданского общества рома и синти, депутаты Бундестага от всех партий, а также представители Федерального министерства внутренних дел и всех 16 федеральных земель. Задача Комитета – обеспечивать контакты между рома и синти, федеральным правительством и Бундестагом³⁸⁵.

В **Греции** Министерство труда, социального страхования и социальной солидарности создало экспертную группу в связи с учреждением Специального секретариата по вопросам социальной интеграции рома. Помимо представителей различных правительственных институтов, в ее состав вошли два представителя общины рома. Задача этой группы состоит в предоставлении данных и оказании поддержки в данной сфере при помощи проведения исследований, анализа и сбора данных, а также

подготовки проектов рекомендаций по вопросам, касающимся рома³⁸⁶.

В **Венгрии** Координационный совет по делам рома является специальной структурой по организации общественного диалога и сотрудничества между различными заинтересованными сторонами в целях содействия социальной интеграции рома путем выявления проблем, оценки существующих мер и подготовки рекомендаций. Платформа по делам рома была создана для проведения консультаций на региональном уровне и в качестве площадки для диалога между органами государственной власти и соответствующими заинтересованными сторонами, в том числе гражданским обществом рома и экспертами. В рамках Рабочей группы по правам человека была создана тематическая рабочая группа по делам рома, в работе которой участвуют 17 организаций (большинство из них – организации рома). При той же Рабочей группе по правам человека также действует Рабочая группа по делам национальных меньшинств³⁸⁷. Один из участников консультативного совещания БДИПЧ в Варшаве отметил, что хотя в Венгрии существуют советники по делам рома, межведомственные рабочие группы и многие другие положительные примеры консультативных механизмов, все это никак не приводит к реальному влиянию рома на принятие решений³⁸⁸.

В **Италии** в сентябре 2017 г. был учрежден Форум общин рома, синти и «каминанти» («странствующих») при Национальном бюро по борьбе с расовой дискриминацией (национальном контактном пункте) и в рамках выполнения НСИР на 2012-2020 гг. К участию в форуме приглашены представители 29 организаций гражданского общества рома, синти и странствующих лиц³⁸⁹. Консультативный комитет Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств (РКНМ) при Совете Европы отметил, что представители рома, синти и «каминанти»

382 Fourth Opinion on the Czech Republic [Четвертое заключение по Чешской Республике], Council of Europe, Advisory Committee of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, adopted on 16 November 2015, published 28 June 2016, para. 35, <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680684ff9>.

383 Ответы Постоянной делегации Финляндии при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 20 марта 2018 г.

384 Fourth Report Submitted by Finland Pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities [Четвертый отчет, предоставленный Финляндией, в соответствии со статьей 25, п. 2, Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств], Council of Europe, Advisory Committee of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 8 April 2015, para.121, p. 28, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f299f>.

385 Ответы Федерального министерства иностранных дел Германии на анкету БДИПЧ; получены 5 февраля 2018 г.

386 Ответы Специального секретариата по вопросам социальной интеграции рома Министерства труда, социального страхования и социальной солидарности Греции на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г.

387 Ответы Министерства иностранных дел и торговли Венгрии на анкету БДИПЧ; получены 15 февраля 2018 г.

388 Комментарии участников консультативного совещания 5-6 июня 2018 г., указ. соч., сноска 73.

389 Ответы Постоянной делегации Италии при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 29 января 2018 г.

высказывали сомнения относительно учета их мнения при реализации НСИР³⁹⁰.

В **Латвии** с 2016 г. действует Латвийская платформа по делам рома – проект Министерства культуры, осуществляемый при поддержке ЕС. Его цель – обеспечить площадку для диалога между всеми заинтересованными сторонами по вопросам интеграции рома. Помимо этого, рома представлены в Консультативном совете по делам национальных меньшинств при президенте Латвийской Республики, в Совете по надзору за реализацией мер по интеграции рома Министерства культуры и в Консультативном совете по делам образования этнических меньшинств при Министерстве образования и науки³⁹¹.

В **Черногории** существует комиссия по мониторингу выполнения Стратегии по социальной интеграции рома и «египтян» на 2016-2020 гг. Двое из 24 членов комиссии – представители рома (мужчины). В Совете рома, являющемся консультативным органом, заседают 17 человек (4 женщины и 13 мужчин)³⁹². В 2016 г. в рамках проекта, финансируемого ЕС, была создана Платформа по делам рома и «египтян»³⁹³.

В **Нидерландах** каждые два месяца проводятся неформальные консультативные встречи между Министерством по социальным делам и занятости и группой представителей рома для обсуждения вопросов, касающихся общины рома³⁹⁴.

В **Польше**, по информации Постоянного представительства Польши, национальная стратегия по интеграции рома под названием «Программа интеграции общины рома в Польшу на период 2014-2020 гг.» была одобрена Советом министров в 2014 г. после подробных консультаций с общиной рома³⁹⁵.

В **Португалии** консультативной структурой по реализации НСИР является Консультативная группа по

интеграции общин рома. Консультации с представителями рома проводились в 2017 г. в ходе пересмотра национальной стратегии по интеграции рома. Этот процесс завершается в 2018 г.³⁹⁶

В **Румынии** в 2017 г. Национальное агентство по делам рома создало консультативный совет, роль которого состоит в проведении консультаций и обеспечении участия гражданского общества в реализации и мониторинге выполнения НСИР. В Совет входят представители 70 НПО рома со всей страны³⁹⁷. НСИР также предусматривает создание комитетов при профильных министерствах, имеющих в своем составе представителей гражданского общества рома или экспертов, однако информация о существовании или деятельности таких комитетов практически отсутствует³⁹⁸. При этом организации гражданского общества рома заявили, что с ними «не проводилось надлежащих консультаций на стадии подготовки НСИР и что их комментарии и предложения не были учтены в итоговом документе»³⁹⁹.

Еще одной консультативной структурой при правительстве является Совет по делам национальных меньшинств, который состоит из трех представителей от организаций национальных меньшинств, представленных в парламенте Румынии⁴⁰⁰. Поскольку организацией, представляющей в румынском парламенте меньшинство рома, является Ассоциация «Партия рома за Европу», в состав Совета входят ее представители⁴⁰¹.

В **Сербии** подготовка «Стратегии социальной интеграции рома в Республике Сербия на период до 2025 года» (Стратегии по интеграции рома) и соответствующего Плана действий сопровождалась подробными консультациями с участием организаций гражданского общества рома и представителей

390 Fourth Opinion on Italy [Четвертое заключение по Италии], Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, adopted on 19 November 2015, published 12 July 2016, para. 115, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDSTMCContent?documentId=09000016806959b9>.

391 Ответы Министерства культуры Латвийской Республики на анкету БДИПЧ; получены 12 февраля 2018 г.

392 Ответы Постоянного представительства Черногории при ООН, ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 6 марта 2018 г.

393 Ответы Миссии ОБСЕ в Черногории на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

394 Там же.

395 Ответы Постоянного представительства Республики Польша при Офисе ООН и международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 31 января 2018 г.

396 Ответы Отдела международных отношений Верховной комиссии по миграции Португалии на анкету БДИПЧ; получены 9 февраля 2018 г.

397 Ответы Постоянного представительства Румынии при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

398 Ответы организации E-gomnja на анкету БДИПЧ; получены 20 апреля 2018 г.

399 Fourth Opinion on Romania, указ. соч., сноска 145.

400 В соответствии с положениями ст. 2 постановления правительства № 589/2001 об учреждении Совета по делам национальных меньшинств, с последующими изменениями и дополнениями.

401 Ответы Постоянного представительства Румынии при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 7 февраля 2018 г.

Национального совета меньшинства рома. На уровне правительства был создан консультативный орган для мониторинга выполнения Стратегии по интеграции рома. В работе этой структуры участвуют представители национального меньшинства рома. В 2013 г. был создан Совет при правительстве Сербии по улучшению положения рома и реализации мероприятий Декады интеграции рома. Совету поручена разработка стратегических инициатив, реализация утвержденных государственных стратегий и подготовка заключений для соответствующих заинтересованных сторон по вопросам политики в отношении рома. Главой Совета по делам национальных меньшинств при правительстве Сербии является премьер-министр, а в состав этой структуры включены профильные министры и председатели всех советов национальных меньшинств. Национальные советы меньшинств представляют коллективные интересы национальных меньшинств и выполняют совещательную функцию при государственных органах по вопросам, касающимся реализации прав национальных меньшинств⁴⁰².

В **Словакии** при Уполномоченном по делам общин рома работает постоянная координационная рабочая группа по подготовке и реализации НСИР на период до 2020 г. В составе этой координационной группы существуют тематические рабочие группы по семи направлениям деятельности. Участие обеспечивается при помощи трех консультативных органов при Уполномоченном по делам общин рома, предназначенных для мэров, для молодежи и для некоммерческих и неправительственных организаций⁴⁰³. Проект «Гражданский наблюдатель рома» отмечает «общее улучшение с точки зрения работы с вопросами рома, прежде всего благодаря деятельности Уполномоченного при правительстве по делам общин рома», которого называют «одним из самых заметных институтов по обеспечению участия рома»⁴⁰⁴.

В **Словении** совещательным органом при правительстве является Комиссия по защите рома. Помимо

представителей семи министерств и четырех муниципалитетов, в ее состав входят четыре представителя общины рома. На муниципальном уровне за общиной рома зарезервировано по одному месту в 20 советах. В 19 из этих 20 муниципалитетов созданы специальные органы по вопросам рома на законодательный период 2014-2018 гг.⁴⁰⁵ Тем не менее, высказывалась обеспокоенность относительно работы Совета по делам общины рома, так как поправок в Закон об общине рома 2007 года не вносилось, вследствие чего этот орган не воспринимается представителем всей общины⁴⁰⁶. Аналогичную обеспокоенность высказывал и Комитет по правам человека ООН⁴⁰⁷.

В **Испании** при Министерстве здравоохранения, социальной политики и равноправия действует межведомственный консультативный и совещательный орган – Государственный совет по делам рома. В его состав входят 20 представителей государственных органов и 20 представителей организаций гражданского общества рома. Деятельность Совета ведется в шести рабочих группах. Совет участвовал в составлении Национальной стратегии по социальной интеграции рома на период 2012-2020 гг. и связанных с этой стратегией планов действий, а также занимался мониторингом и оценкой их выполнения⁴⁰⁸.

В **Швеции** правительство создало консультативную группу по делам рома. Она состоит из 20 женщин и мужчин рома разных возрастов, представляющих различные группы рома. Встречи с профильным министерством проводятся от двух до четырех раз в год. Отраслевые министерства и муниципалитеты также проводят консультативные совещания с представителями рома⁴⁰⁹. При этом представители рома высказывали обеспокоенность тем, что надлежащих консультаций с ними не проводилось, а меры, предусмотренные стратегией, имеют проектную направленность и в перспективе не являются устойчивыми, а также не принимают в расчет положение рома из других стран ЕС⁴¹⁰.

402 Ответы Постоянного представительства Республики Сербия при ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 12 февраля 2018 г.

403 Ответы Министерства внутренних дел Словацкой Республики и Бюро по делам общин рома при правительстве Словацкой Республики на анкету БДИПЧ; получены 22 марта 2018 г.

404 Roma Civil Monitor Slovakia, указ. соч., сноска 134, р. 7.

405 Ответы Постоянного представительства Республики Словения при ООН, ОБСЕ и других международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 5 февраля 2018 г.

406 Fourth opinion on Slovenia, указ. соч., сноска 146, р. 6.

407 Заключительные замечания по третьему периодическому докладу Словении, указ. соч., сноска 148, пара. 23.

408 Ответы Постоянного представительства Испании при ОБСЕ на анкету БДИПЧ; получены 5 марта 2018 г.

409 Ответы Министерства культуры Швеции на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

410 Fourth Opinion on Sweden [Четвертое заключение по Швеции], Council of Europe, Advisory Committee of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, adopted 22 June 2017, published 16 October 2017, para. 28, <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-sweden-adopted-on-22-june-2017/168075fbab>.

В **Турции** в 2016 г. для мониторинга и оценки выполнения Национальной стратегии в интересах граждан из числа рома на 2016-2021 гг. и Плана действий для первого этапа данной стратегии (2016-2018 гг.) был создан Комитет по мониторингу и оценке. Из 48 членов комитета 12 являются представителями рома (10 мужчин и 2 женщины)⁴¹¹.

В **Украине** в апреле 2013 г. была принята «Стратегия защиты и интеграции в украинское общество ромского национального меньшинства на период до 2020 года», а вслед за этим в сентябре 2013 г. был утвержден План мероприятий по реализации этой стратегии. Подготовка плана осуществлялась с привлечением организаций гражданского общества рома. В ноябре 2015 г. была создана межведомственная рабочая группа по выполнению Плана мероприятий. В состав этой группы входят представители правительства и пять представителей рома, один из которых является заместителем председателя рабочей группы. Представители рома также входят в состав ряда консультативных советов по делам национальных меньшинств, работающих в регионах⁴¹². Высказывалась озабоченность тем, что при составлении стратегии и обсуждении плана мероприятий мнение рома не было учтено должным образом, а сами они не привлекались к этой работе⁴¹³. Тем не менее, консультации между заинтересованными участниками проводились, и эта тема также обсуждалась на дополнительном мероприятии «на полях» Сессии по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения 2017 года.

В **Соединенном Королевстве** консультативные процессы координируются Министерством жилищно-коммунального хозяйства, общин и местного самоуправления и Департаментом образования. Помимо этого, Отдел по вопросам расового равенства указанного Министерства оказывает содействие другим правительственным ведомствам в коммуникации с заинтересованными сторонами в целях изучения возможного воздействия предлагаемых стратегических мер. Задача консультативной группы состоит в том, чтобы предоставить общинам цыган, рома и странствующих лиц возможность высказать свое мнение и внести вклад в разработку действующей и

предлагаемой новой политики, оказывающей влияние на их жизнь⁴¹⁴. Тем не менее, высказывалась обеспокоенность тем, что «не имеется никаких данных о том, что эти встречи оказывают какое-либо влияние на решения правительства Соединенного Королевства», поскольку принятие соответствующей политики в 2015 г. произошло без консультаций с группой на ее совещании, предшествовавшем принятию политики⁴¹⁵.

Приоритетные направления и рекомендации

Популизм и открытое включение расистской и ксенофобской повестки в основной политический дискурс приводят в возникновению и разрастанию проблем в регионе ОБСЕ. Расизм в отношении рома остается широко используемой тактикой мобилизации электората на основе ненависти, недовольства и предрассудков. В связи с этим очень важно, чтобы общественные деятели, политики и лица, ответственные за принятие решений, заняли твердую позицию и осудили проявления языка ненависти, дискриминации и насилия в отношении общин рома и синти, а также чтобы они на собственном примере показали, как противостоять неприятию рома.

Эти действия являются первым шагом на пути к более толерантному и инклюзивному обществу, и в этом направлении нужны дальнейшие усилия, направленные на обеспечение многообразия среди политических лидеров, поддержку этнического многообразия в институтах власти и создание возможностей для участия и представленности рома и синти, в том числе женщин и молодежи, в государственных органах и институтах, а также в правительстве и парламенте.

Представленность рома в политике по-прежнему остается низкой. Для решения этой проблемы необходимо продолжать поддержку мер по развитию потенциала и обучению рома и синти, в том числе женщин и молодежи, с тем чтобы они имели более широкие возможности для достижения успехов в общественной деятельности и политике. Проблемы рома часто рассматриваются как маргинальный вопрос в политике, и рома даже обвиняют во всех возможных

411 Ответы Постоянного представительства Турции при ОБСЕ; получены 22 марта 2018 г.

412 Ответы Постоянного представительства Украины при международных организациях в Вене на анкету БДИПЧ; получены 2 февраля 2018 г.

413 Fourth Opinion on Ukraine, указ. соч., сноска 245. См. также ECRI Report on Ukraine (fifth monitoring cycle), указ. соч., сноска 105.

414 Ответы Министерства жилищно-коммунального хозяйства, общин и местного самоуправления Соединенного Королевства на анкету БДИПЧ; получены 8 февраля 2018 г.

415 UK NGOs' Alternative Report – Submission to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination with regard to the UK Government's 21st to 23rd Periodic Reports [Альтернативный отчет НПО Соединенного Королевства: сообщение Комитету ООН по ликвидации расовой дискриминации относительно XXI-XXIII периодических отчетов правительства Соединенного Королевства], Runnymede Trust, June 2016, <https://www.runnymedetrust.org/uploads/CERD%20Civil%20Society%20Report%20UKfinal.pdf>.

грехах, что увеличивает существующую неприязнь по отношению к ним. В результате этого проблемы рома не получают должного внимания в процессе разработки политики. Более того, рома и синти, которые решают выдвинуть свою кандидатуру на политическую должность, часто сталкиваются с черным пиаром и расистскими выпадами в свой адрес со стороны оппонентов. Для противодействия этому явлению следует проводить разъяснительную работу и мероприятия по повышению информированности, адресованные основным политическим партиям, а также кандидатам, не принадлежащим к общине рома. Необходимо, чтобы они осознавали важность адресованной всем жителям инклюзивной политики, направленной на повышение сплоченности общества. В связи с этим политическим партиям следует активизировать усилия по привлечению рома и синти в свои ряды и оказывать поддержку этим лицам при их выдвижении в качестве кандидатов на выборные должности.

Соответствующие государственные органы и организации гражданского общества должны оказывать поддержку и предоставлять обучение представителям рома и синти, избранным на выборах любого уровня, с тем чтобы повысить эффективность их работы в области представления и защиты интересов рома и синти; финансирование на эти цели следует выделять в приоритетном порядке. Для повышения информированности о важности избирательных процессов следует оказывать поддержку рома и синти при помощи образовательных инициатив, особенно в сфере просвещения по вопросам гражданственности. Такие инициативы должны обеспечивать повышение информированности о важности участия в голосовании и значении избирательных прав, а также включать учебные занятия, посвященные мерам по предотвращению манипулирования избирателями и покупке голосов. Помимо этого, в целях борьбы с незаконными действиями в рамках избирательных процессов, включая покупку голосов и давление на избирателей, государствам-участникам необходимо укрепить механизмы правоприменения законодательства, предусматривающего наказание за такие действия.

Обучающие программы также должны быть адресованы действующим и потенциальным кандидатам из числа рома и синти, включая женщин и молодежь. Помимо этого, необходимо поддерживать программы организации и мобилизации общественности, направленные на расширение возможностей рома и синти с точки зрения участия в общественно-политической жизни на местном, региональном и национальном уровне. Очень важно обеспечить

участие мужчин и женщин рома и синти в общественной и политической жизни в качестве избирателей и кандидатов на выборах, а также полноправных партнеров в процессе разработки политики, касающейся общины рома и синти (как через основные политические партии, так и через партии и организации, созданные по этническому признаку).

Как упоминалось выше, самого по себе наличия официальных консультативных механизмов, связанных с процессом разработки политики по вопросам рома и синти, недостаточно. В предыдущем отчете отмечалось, что активнее всего реализация политики по вопросам рома и синти происходит, как правило, на местном уровне, особенно с учетом принципов децентрализации и делегирования полномочий. В связи с этим чрезвычайно важно предусмотреть эффективное участие рома и синти в этих консультативных механизмах и обеспечить рассмотрение всех нужд и приоритетных вопросов общин рома и синти, определенных самими общинами и вместе с ними. Необходимо увеличить усилия в этой области, с тем чтобы добиться ситуации, когда рома и синти будут равными и эффективными партнерами в процессе формирования политики и реализации любых мер, касающихся их общины.

ЧАСТЬ III.

Деятельность и инициативы ОБСЕ по расширению участия рома и синти в общественно-политической жизни

Деятельность БДИПЧ

За отчетный период БДИПЧ организовало целый ряд самых различных мероприятий в рамках выполнения своего мандата по расширению участия рома и синти, в том числе женщин и молодежи, в общественно-политической жизни. Эти мероприятия (кратко описаны ниже в хронологическом порядке) стали площадкой для структурированных дискуссий, посвященных анализу позитивных изменений и сохраняющихся проблем в области обеспечения эффективного участия рома и синти в общественно-политической жизни в регионе ОБСЕ. В числе этих мероприятий были учебные занятия и семинары, а также кампании по повышению информированности и просвещению избирателей, в рамках которых особое внимание уделялось развитию потенциала женщин и молодежи рома и синти. Эта работа послужила делу расширения возможностей как общин рома и синти, так и отдельных активистов, и предоставила экспертам, политикам, государственным должностным лицам и гражданским активистам из числа рома и синти площадку для совместной работы по продвижению и расширению участия членов этой общины в общественно-политической жизни на национальном и международном уровне.

С 2013 г. БДИПЧ проводит активную работу в области поддержки молодежи рома и синти. В рамках проекта «Молодежная инициатива рома и синти»⁴¹⁶ было подписано десять соглашений о реализации молодежных проектов с организациями гражданского общества из семи государств-участников ОБСЕ (Венгрия, Грузия, Испания, Италия, Польша, Сербия, Хорватия и Чешская Республика). В рамках этих проектов помощь получил 721 человек (40% от этого числа составили женщины). Проектный компонент, посвященный повышению информированности, обеспечил поддержку 109 молодых рома и синти

(46 мужчин и 63 женщин), участвовавших в мероприятиях ОБСЕ и других мероприятиях в области человеческого измерения. Трое молодых экспертов были приняты на работу в БДИПЧ на полгода, а двое молодых рома при поддержке Бюро приняли участие в наблюдении за выборами в качестве краткосрочных наблюдателей.

В ноябре 2014 г. БДИПЧ организовало в Варшаве экспертное совещание на тему «Участие рома и синти в политической жизни: возможности и риски привлечения к участию на местном уровне»⁴¹⁷. На совещание были приглашены политические активисты и избранные на выборах представители рома и синти, а также другие политики, эксперты и ученые, обладающие обширным опытом и знаниями по вопросу о расширении участия рома и синти в политической жизни. Цель мероприятия заключалась в анализе существующих механизмов участия в политике на местном уровне и рассмотрении возможностей и проблем в этой сфере.

С 2014 г. Бюро поддерживает усилия властей Украины по устранению существующих препятствий для участия рома; при этом особое внимание уделяется предоставлению украинским рома равного доступа к получению документов о регистрации гражданского состояния и документов, удостоверяющих личность. В сентябре 2014 г. БДИПЧ опубликовало «Отчет об оценке ситуации рома в Украине и влиянии текущего кризиса», в котором отсутствие доступа к личным документам было названо главной проблемой общин рома в Украине. Бюро также отметило тот факт, что полные и точные данные о численности населения рома в Украине отсутствуют. Помимо этого, было указано на нехватку знаний о причинах и препятствиях, мешающих мужчинам и женщинам рома получить личные документы и юридически подтвердить свою личность, что отрицательно сказывается на их доступе к основным государственным услугам,

416 Участие молодежи рома и синти (справка), БДИПЧ, апрель 2018 г., <https://www.osce.org/ru/odihr/377314?download=true>.

417 Roma and Sinti Political Participation: Opportunities and Risks of Local-level Engagement, указ. соч., сноска 13.

а также на их возможности участвовать в общественно-политической жизни⁴¹⁸.

В ноябре 2015 г. БДИПЧ и Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека в сотрудничестве с УВКБ ООН и гражданским обществом рома провели экспертное совещание для поиска способов решения тех проблем, с которыми сталкиваются рома при попытке получить документы о регистрации гражданского состояния и документы, удостоверяющие личность. По итогам совещания был предложен набор комплексных рекомендаций, касающихся проблемы отсутствия документов о регистрации гражданского состояния и удостоверений личности у рома в Украине⁴¹⁹. В 2017 г. по заказу БДИПЧ было проведено базовое исследование в целях изучения существующей административной практики, анализа действующей правовой базы и политических документов, а также подготовки рекомендаций по решению выявленных проблем. В мае 2017 г. Бюро организовало в Одессе круглый стол, посвященный вопросам доступа к документам, удостоверяющим личность, и документам о регистрации гражданского состояния рома (совместно с Государственной миграционной службой Украины). Участники круглого стола разработали Одесскую декларацию, содержащую конкретные рекомендации по преодолению препятствий на пути к получению украинскими рома документов, удостоверяющих личность, и документов, отражающих их гражданское состояние⁴²⁰.

В декабре 2014 г. в столице Сербии Белграде состоялась молодежная конференция рома и синти, организованная БДИПЧ при поддержке Бюро по правам человека и правам меньшинств и Министерства по делам молодежи и спорта Сербии. Темой конференции стало расширение возможностей общин рома и синти и социальная интеграция этих общин при помощи молодежного гражданского активизма и участия молодежи рома и синти в политике и демократических процессах. Отчет по итогам конференции включает информационно-справочные материалы,

подготовленные молодыми активистами и исследователями из числа рома и синти и посвященные вопросам участия молодежи в политике, а также проблемам, связанным с выборами⁴²¹.

Помимо этого, БДИПЧ организовало консультативное совещание с участием женщин из числа активистов рома и синти, которое состоялось в Варшаве в мае 2015 г.⁴²² На мероприятии была подчеркнута необходимость продолжать работу по расширению возможностей женщин рома и синти при помощи программ в области просвещения избирателей, наблюдения за выборами и содействия выдвижению на политические должности. В качестве еще одной приоритетной задачи было названо поощрение участия женщин рома и синти в органах государственного управления и консультативных органах на местном и национальном уровне.

В сентябре 2016 г. Бюро организовало совещание высокого уровня на тему «Противодействие растущим проявлениям расизма и ксенофобии в отношении рома и синти: роль политических лидеров в борьбе с дискриминацией, расизмом, преступлениями на почве ненависти и насилием в отношении этих общин» (в сотрудничестве с Советом Европы и Центральным советом рома и синти Германии)⁴²³. Совещание, прошедшее в Берлине под эгидой Председательства Германии в ОБСЕ 2016 г., собрало более 130 участников, включая членов Парламентской ассамблеи ОБСЕ, Парламентской ассамблеи Совета Европы, Европейского парламента и национальных парламентов, а также высокопоставленных представителей правительств, представителей гражданского общества и других заинтересованных сторон, объединенных задачей борьбы с расизмом и дискриминацией в отношении рома и синти. Участники совещания предложили ряд конкретных рекомендаций, касающихся способов расширения участия рома и синти в общественно-политической жизни.

В октябре 2016 г. БДИПЧ провело в Варшаве консультативное совещание на тему «Участие рома и

418 Отчет об оценке ситуации рома в Украине и влиянии текущего кризиса, БДИПЧ, 29 сентября 2014 г., <http://www.osce.org/odihr/124494>.

419 Summary Report – Access to Identification and Civil Registration Documents by Roma in Ukraine [Краткий отчет семинара экспертов по вопросу о доступе рома в Украине к документам, удостоверяющим личность, и свидетельствам о регистрации актов гражданского состояния], ODIHR, 21 December 2015, <https://www.osce.org/odihr/211996>.

420 Итоговый документ конференции: Одесская декларация «Рекомендации по преодолению препятствий к доступу ромов в Украине к регистрационным и идентификационным документам» (Одесса, 30-31 мая 2017 г.), БДИПЧ, 2 октября 2017 г. Документ доступен на английском, украинском и русском языках: <https://www.osce.org/odihr/347251>.

421 Activism, Participation and Security among Roma and Sinti Youth [Активизм, участие, безопасность молодежи рома и синти], ODIHR, 1 October 2015, <https://www.osce.org/odihr/187861>.

422 Roma and Sinti women activists discuss gender equality issues at OSCE/ODIHR consultation meeting [Женщины-активисты рома и синти обсудили вопросы гендерного равенства на консультативном совещании БДИПЧ ОБСЕ], ODIHR, 19 May 2015, <https://www.osce.org/odihr/158801>.

423 Confronting anti-Gypsyism is responsibility of mainstream society, needs strong political leadership, say participants at OSCE Chairmanship event [Участники мероприятия, организованного Председательством ОБСЕ: «Борьба с антицыганскими настроениями – задача всего общества, требующая сильного политического лидерства»], ODIHR, 6 September 2016, <https://www.osce.org/cio/262606>.

синти в политической жизни: право избирать и избирательные процессы»⁴²⁴. Отдельное заседание в рамках этого совещания было посвящено препятствиям в ходе избирательных процессов, с которыми сталкиваются конкретные группы рома и синти (например, женщины). Среди участников мероприятия были женщины из числа политиков и активистов рома, которые выступили в том числе в роли докладчиков и модераторов всех заседаний.

В марте 2017 г. Бюро совместно с Комиссией по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинкской комиссией Соединенных Штатов) провело в Европейском парламенте в Брюсселе семинар «Укрепление многообразия среди лидеров и расширение участия и представленности рома и синти, в том числе женщин и молодежи, в общественно-политической жизни»⁴²⁵. Целью семинара было укрепление диалога между рома и синти, разработчиками стратегий и политиками, а также анализ стратегий по расширению гражданского и политического участия рома и синти с точки зрения отражения интересов и приоритетов местных общин в национальной и европейской политической и стратегической повестках.

В сентябре 2017 г. БДИПЧ организовало дополнительное мероприятие «на полях» ежегодного Совещания по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения, прошедшего в Варшаве. Мероприятие было посвящено обсуждению хорошей практики в области содействия участию молодежи рома и синти в общественной жизни»⁴²⁶. На нем присутствовали активисты рома и синти из государств ОБСЕ, в том числе представители организаций, участвующих в проекте БДИПЧ «Молодежная инициатива рома и синти». Участники обсудили трудности, в которых сталкивается молодежь этих народностей, а также рассмотрели вопрос о том, как гражданское общество и государственные институты адаптируются к новым, непрямым, формам участия молодежи (на примерах молодежи рома и синти).

Деятельность миссий ОБСЕ на местах

Как и в предыдущие отчетные периоды, БДИПЧ продолжило проводить ежегодные совещания с контактными пунктами по вопросам рома, работающими в составе миссий ОБСЕ на местах. Всего состоялось четыре региональных совещания, которые прошли в Подгорице, Сараево, Варшаве и Приштине. Миссии на местах не только оказывают поддержку КПРС БДИПЧ при проведении визитов в государства-участники, но ведут и собственную деятельность, направленную на улучшение положения рома и синти в тех государствах, где эти миссии работают, а также на поощрение участия рома и синти в общественной и политической жизни.

Присутствие ОБСЕ в Албании оказало поддержку Центральной избирательной комиссии страны в проведении просветительской кампании для женщин и молодежи рома перед парламентскими выборами 2017 г. Этой кампании предшествовал семинар по подготовке инструкторов с участием 30 активистов из общины рома, которые затем провели кампанию по просвещению избирателей из числа женщин и молодежи рома в 11 населенных пунктах с компактным проживанием рома. Проект был осуществлен в сотрудничестве с местной неправительственной организацией IRCA, созданной членами общины рома. Кампания по повышению информированности была адресована примерно 800 женщинам и молодым людям и направлена на поощрение их участия в выборах. Активисты общины помогли избирателям найти местоположение своего избирательного участка с помощью созданного ЦИК мобильного приложения. Кампания оказалась особенно полезной для тех, кто (как, например, многие женщины рома) собирался голосовать на выборах впервые, поскольку эти лица получили информацию и разъяснения насчет порядка голосования⁴²⁷. Помимо этого, перед местными выборами 2015 г. Присутствие ОБСЕ провело семинар по просвещению избирателей для женщин из числа рома и «египтян». В ходе этого учебного мероприятия участниц проинформировали о праве голосовать на выборах и призвали их участвовать в предстоящих

424 Full participation of Roma and Sinti in electoral processes essential to their successful inclusion, say participants at ODIHR meeting in Warsaw [Участники совещания БДИПЧ в Варшаве: «Полноценное участие рома и синти в избирательных процессах – необходимое условие их успешной интеграции»], ODIHR, 28 October 2016, <https://www.osce.org/odihhr/277806>.

425 Strengthening Diverse Leadership, Participation and Representation of Roma and Sinti, including Women and Youth, in Public and Political Life: Workshop Summary Report [Укрепление многообразия среди лидеров и расширение участия и представленности рома и синти, в том числе женщин и молодежи, в общественно-политической жизни], ODIHR, 17 September 2017, <https://www.osce.org/odihhr/342211>.

426 Good practices in promoting Roma and Sinti youth participation presented at ODIHR event in Warsaw [На мероприятии БДИПЧ в Варшаве представлена хорошая практика в области поощрения участия молодежи из числа рома и синти], ODIHR, 19 September 2017, <https://www.osce.org/odihhr/342166>.

427 Roma women and youth first-time voters – self-worth that is making a difference in Albania [Женщины и молодежь рома, голосующие впервые: самоуважение, которое меняет Албанию], OSCE Presence in Albania webpage, 20 September 2017, <https://www.osce.org/stories/roma-women-and-youth-first-time-voters>.

местных выборах и в политической жизни в целом. Участницам также рассказали об поправках в Избирательный кодекс 2015 года, касающихся увеличения гендерных квот, и о процедуре голосования. Данный проект, адресатами которого стали 194 женщины из 7 городов страны, повысил информированность женщин из числа рома и «египтян» о важности голосования на выборах, а также помог им решиться участвовать в избирательном процессе, предоставил им инструменты для понимания процедуры голосования и привлек их к более активному участию в политической жизни.

Миссия ОБСЕ в Сербии активно поддерживала интеграцию и расширение возможностей рома в этой стране. Миссия оказывает серьезную техническую помощь государственным институтам, в том числе в целях расширения участия рома в планировании, реализации и разработке программ. Она также помогает в развитии потенциала координаторов рома и муниципальных мобильных групп по интеграции рома посредством проекта «Техническая помощь для интеграции рома» (Technical Assistance for Roma Inclusion – TARI). Одним из компонентов этого проекта является оказание бесплатной юридической помощи силами партнерской неправительственной организации Praxis. Благодаря данному проекту около 1 000 человек смогли получить документы, удостоверяющие личность.

Миссия ОБСЕ в Скопье поддержала деятельность Агентства по реализации прав общин в области организации и обеспечения работы «Форума участия», действующего с 2012 года. Форум представляет собой неформальный консультативный орган, состоящий из представителей государственных институтов и учреждений, ответственных за поощрение и защиту прав малых общин. Его участниками также являются представители организаций гражданского общества, созданных в различных общинах, в том числе в общине рома. Задача Форума состоит в поощрении прав и социальной интеграции общин путем предложения соответствующим государственным органам оценок и рекомендаций, касающихся дальнейших действий.

Деятельность других институтов ОБСЕ

В марте 2017 г. ОБСЕ и УВКБ ООН представили⁴²⁸ публикацию «Руководство по вопросам безгражданства в регионе ОБСЕ: международные стандарты и примеры передового опыта»⁴²⁹, выпущенную под

эгидой Председательства Австрии в ОБСЕ. В этом издании, подготовленном БДИПЧ, Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств и УВКБ ООН, рассматриваются последствия безгражданства для индивидов, государств и обществ. В нем также изложены примеры хорошей практики, которые могут быть использованы государствами-участниками ОБСЕ, и предлагаются рекомендации по вопросам активизации работы и достижения прогресса в области решения проблемы безгражданства в государствах-участниках. В Руководстве рассматривается связь между феноменом безгражданства и участием апатридов в общественной жизни и их вовлечением в процессы принятия решений в соответствии с основополагающими обязательствами и принципами ОБСЕ. Особое внимание в публикации уделяется положению рома и синти. При этом подчеркивается, что «правовая невидимость» этих лиц продолжает сказываться на их жизни в регионе ОБСЕ, лишая их доступа к реализации своих социально-экономических и политических прав. После публикации Руководства УВКБ ООН совместно с БДИПЧ и Председательством Австрии в ОБСЕ организовало ознакомительную поездку в Сербию для должностных лиц из Украины. Целью этой поездки был обмен хорошей практикой в области выдачи документов, подтверждающих гражданство; оформление таких документов рассматривается как способ сокращения и предупреждения безгражданства среди рома и синти. Итоги поездки были представлены 2 октября 2017 г. в Вене на практическом семинаре ОБСЕ и УВКБ ООН, посвященном обмену хорошей практикой в области решения проблемы безгражданства в государствах-участниках ОБСЕ.

428 New OSCE and UNHCR handbook aims to help states to address statelessness [Новый справочник ОБСЕ и УВКБ ООН поможет государствам бороться с безгражданством], OSCE, 2 March 2017, <https://www.osce.org/cio/302471>.

429 Руководство по вопросам безгражданства в регионе ОБСЕ: международные стандарты и примеры передового опыта. ОБСЕ и УВКБ ООН, 2017, <https://www.osce.org/ru/node/343321>.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. План действий ОБСЕ

**1 and 2 December 2003,
Maastricht, the Netherlands**

DECISION No. 3/03

ACTION PLAN ON IMPROVING THE SITUATION OF ROMA AND SINTI WITHIN THE OSCE AREA

(MC.DEC/3/03)

The Ministerial Council,

Committed to respect of human rights and fundamental freedoms for all, without adverse distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion or belief, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status,

Supporting the adoption and implementation of comprehensive anti-discrimination legislation to promote full equality of opportunities for all,

Recognizing the particular difficulties faced by Roma and Sinti people and the need to undertake effective measures in order to eradicate discrimination against them and to bring about equality of opportunities, consistent with OSCE commitments,

Recognizing that progress has been achieved in national legislation and in programmes for action and that substantial efforts have been undertaken by the participating States to this end,

Aware at the same time that resolute action is still required to improve the situation of the Roma and Sinti population across the OSCE region,

Noting the rich cultural, linguistic and historical diversity among Roma and Sinti people within the OSCE area, as well as the diversity of national structures and traditions in the OSCE area,

Noting the outcome of important recent governmental and non-governmental conferences and initiatives on Roma and Sinti in Europe, including, *inter alia*, the launching of a Decade of Roma Inclusion and the possible creation of a European Forum for Roma and Travellers,

Convinced that Roma and Sinti populations should have an ever-increasing degree of ownership of the policies focusing on them,

Decides to endorse the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, adopted by the Permanent Council in its Decision No. 566 on 27 November 2003, and annexed to this Decision.

Annex to Decision No. 3/03

ACTION PLAN ON IMPROVING THE SITUATION OF ROMA AND SINTI WITHIN THE OSCE AREA

PC.DEC/566

27 November 2003

Original: ENGLISH

Organization for Security and Co-operation in Europe

Permanent Council

479th Plenary Meeting

PC Journal No. 479, Agenda item 4

DECISION No. 566

ACTION PLAN ON IMPROVING THE SITUATION OF ROMA AND SINTI WITHIN THE OSCE AREA

The Permanent Council,

Decides to adopt the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, annexed to this Decision.

PC.DEC/566

27 November 2003

Annex

ACTION PLAN ON IMPROVING THE SITUATION OF ROMA AND SINTI WITHIN THE OSCE AREA

I. Scope and objectives

1. The Action Plan is intended to reinforce the efforts of the participating States and relevant OSCE institutions and structures aimed at ensuring that Roma and Sinti people are able to play a full and equal part in our societies, and at eradicating discrimination against them.
2. The Action Plan relies on the framework of international and regional human rights law, existing OSCE

commitments and examples of best practices from countries throughout Europe, where these are in place, and aims at fostering such practices elsewhere. The special measures foreseen by the Action Plan with a view to improving the situation of Roma and Sinti people are based on the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination¹.

3. Both the participating States and OSCE institutions are called upon to implement the Action Plan. Roma and Sinti communities in the participating States are invited to draw upon and contribute actively to the implementation of the Action Plan's provisions.

II. General context: for Roma, with Roma

4. Each national policy or implementation strategy should: (1) respond to the real problems, needs and priorities of Roma and Sinti communities; (2) be comprehensive; (3) introduce a balanced and sustainable approach to combining human rights goals with social policies; and (4) maximize Roma ownership of the policies that affect them. At the same time, national policies or implementation strategies should be adapted and implemented according to the specific needs of Roma and Sinti populations in particular situations in participating States. Implementation strategies should also include mechanisms to ensure that national policies are implemented at the local level.

5. The guiding principle in the efforts of participating States and relevant OSCE institutions should be that each policy and implementation strategy should be elaborated and implemented with the active participation of Roma and Sinti communities. It is essential to ensure real participation by Roma and Sinti people in all the decisions that affect their lives. Roma and Sinti people should work alongside local, national and international authorities in the development of these strategies. Equally, Roma communities should be equal partners and should share the responsibility for the betterment of their welfare.

6. The particular situation of Roma and Sinti women should be taken into account in the design and implementation of all policies and programmes. Where consultative and other mechanisms exist to facilitate Roma and Sinti people's participation in such policy-making processes, women should be able to participate on an equal basis with men. Roma women's issues should be

systematically mainstreamed in all relevant policies designed for the population as a whole.

III. Combating racism and discrimination

In order to counter prejudice against Roma and Sinti and to effectively elaborate and implement policies to combat discrimination and racial violence, the following actions are recommended:

Legislation and law enforcement

Recommended action by participating States:

7. Consider ratifying the relevant international treaties as soon as possible, if they have not already done so, *inter alia*, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

8. Adopt and implement effective anti-discrimination legislation to combat racial and ethnic discrimination in all fields, including, *inter alia*, access to housing, citizenship and residence, education, employment, health and social services. Involve Roma and Sinti representatives in the design, implementation and evaluation processes.

9. The anti-discrimination legislation should ensure:

- Prohibition of both direct and indirect racial discrimination;
- Imposition of effective, proportionate and dissuasive sanctions for discriminatory acts or practices;
- Imposition of heavier sentences for racially motivated crimes by both private individuals and public officials;
- Equal access to effective remedies (judicial, administrative, conciliation or mediation procedures).

14. Endeavour, by encouraging a genuine dialogue or consultations or through other appropriate means, to improve the relations between Roma and Sinti people and other inhabitants, with a view to promoting tolerance and overcoming prejudices and negative stereotypes on both sides.

15. Document, consistent with national and international standards on the protection of data, all types and relevant cases of discrimination in order to better assess the situation and respond to the needs of Roma and Sinti people.

16. Ensure the vigorous and effective investigation of acts of violence against Roma and Sinti people, especially

¹ Article I, paragraph 4 reads: "Special measures taken for the sole purpose of securing adequate advancement of certain racial or ethnic groups or individuals requiring such protection as may be necessary in order to ensure such groups or individuals equal enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms shall not be deemed racial discrimination, provided, however, that such measures do not, as a consequence, lead to the maintenance of separate rights for different racial groups and that they shall not be continued after the objectives for which they were taken have been achieved."

where there are reasonable grounds to suspect that they were racially motivated, and prosecute those responsible in accordance with domestic law and consistent with relevant standards of human rights.

17. Ensure no impunity for perpetrators of discriminatory or violent acts, *inter alia*, by taking prompt and effective investigative and punitive action on the part of the police.

18. Facilitate access to justice for Roma and Sinti people through measures such as legal aid and the provision of information in the Romani language.

19. Take into account in all measures and programmes, the situation of Roma and Sinti women, who are often victims of discrimination on the basis of both ethnicity and sex.

Recommended action by OSCE institutions and structures:

20. The ODIHR and, where appropriate, other OSCE institutions and structures, including OSCE field operations, will assist participating States, at their request, in developing anti-discrimination legislation, as well as in establishing anti-discrimination bodies.

21. The HCNM, within its mandate, will continue to follow the development of anti-discrimination legislation and provide advice and assistance to the participating States in this respect, as appropriate.

22. Upon request, the ODIHR will provide advice on how a participating State's existing mechanisms, such as ombudsman offices, commissions for combating discrimination, police disciplinary commissions, and other relevant bodies can alleviate tensions between Roma and Sinti and non-Roma communities.

23. The ODIHR/Contact Point for Roma and Sinti Issues (CPRSI) will promote better relations between Roma and Sinti non-governmental organizations (NGOs) and the participating States.

24. The ODIHR-CPRSI will serve as a clearing house on initiatives undertaken by participating States and facilitate exchanges of information on best practices.

25. The ODIHR-CPRSI will, in close co-operation with participating States, Roma and Sinti communities, and where possible with other international organizations, and in full respect of the laws on the protection of

personal data, collect documentation for the purpose of developing more precisely targeted policies.

Police

Recommended action by participating States:

26. Develop policies that promote awareness among law-enforcement institutions regarding the situation of Roma and Sinti people and that counter prejudice and negative stereotypes.

27. Develop training programmes to prevent excessive use of force and to promote awareness of and respect for human rights.

28. Develop policies: (1) to improve relations between Roma and Sinti communities and the police, so as to prevent police abuse and violence against Roma and Sinti people; and (2) to improve trust and confidence in the police among Roma and Sinti people.

29. Develop policies and procedures to ensure an effective police response to racially motivated violence against Roma and Sinti people.

30. Assess the gap between international standards on police and currently existing national practices in consultation with national police forces, NGOs and representatives of Roma and Sinti communities.

31. Elaborate, where appropriate, and in close partnership with international organizations and Roma NGOs, policy statements, codes of conduct, practical guidance manuals and training programmes.

32. Encourage Roma and Sinti people to work in law-enforcement institutions as a sustainable means of promoting tolerance and diversity.

Recommended action by OSCE institutions and structures:

33. The Strategic Police Matters Unit in the Secretariat and the ODIHR will assist participating States in developing programmes and confidence-building measures — such as community policing — to improve the relations between Roma and Sinti people and the police, particularly at the local level.

34. The ODIHR-CPRSI and the Strategic Police Matters Unit will, within their respective mandates, produce a compilation of police “best practices” in the OSCE region with respect to policing and Roma and Sinti communities.

35. The HCNM, the ODIHR-CPRSI and the Strategic Police Matters Unit will assist the participating States in developing codes of conduct to prevent racial profiling and improve interethnic relations.

Mass media

Recommended action by participating States:

36. Launch information and awareness-raising campaigns with a view to countering prejudices and negative stereotypes of Roma and Sinti people.

37. In order to foster freedom of expression, encourage training of Roma and Sinti journalists and their employment in media outlets with a view to facilitating wider access to the media for Roma and Sinti people.

38. Encourage the media to show positive aspects and present a balanced portrayal of Roma life, refrain from stereotyping Roma and Sinti people and avoid inciting tension between various ethnic groups. Organize round tables between media representatives and Roma and Sinti representatives to promote this objective.

Recommended action by OSCE institutions and structures:

39. In co-operation with the ODIHR as well as relevant international organizations, the Representative on Freedom of the Media (RFOM) should consider how the OSCE could contribute to the establishment of a European Roma Radio which would broadcast throughout Europe. The ODIHR and the RFOM should organize public debates, anti-discrimination campaigns and joint training programmes with and for the media.

40. The RFOM should consider facilitating training seminars for Roma journalists.

41. The ODIHR-CPRSI and the RFOM will organize round tables with journalists on the image that Roma and Sinti communities have in society.

42. The HCNM will continue to elaborate and disseminate guidelines for policy-makers on the use of the State broadcast media in multicultural communities, aimed, *inter alia*, at encouraging support for minority broadcasters, including Roma and Sinti broadcasters, and improving their access to the media.

IV. Addressing socio-economic issues

Action is required to ensure that Roma and Sinti people enjoy social and economic rights on a par with others. Measures at the grass-roots level, particularly those originating from Roma groups themselves, are particularly needed in order to promote the integration of Roma and Sinti people into social and economic life and to combat their isolation and poverty. The OSCE and its participating States should continue to facilitate such integration.

Housing and living conditions

Recommended action by participating States:

43. Put in place mechanisms and institutional procedures to clarify property rights, resolve questions of ownership and regularize the legal status of Roma and Sinti people living in circumstances of unsettled legality (e.g., Roma neighbourhoods lacking land rights or which are not included in the urban plans of the main locality; families and houses without legal residence status in settlements where the people have been living *de facto* for decades).

44. Involve Roma and Sinti people in the design of housing policies, as well as in the construction, rehabilitation and/or maintenance of public housing projects meant to benefit them. Ensure that housing projects do not foster ethnic and/or racial segregation.

45. Consider the possibility of guaranteeing loans to participating States that may be available from international organizations and financial institutions for low-income housing projects.

46. Promote the option of co-operative housing schemes for Roma communities and provide appropriate training for the maintenance of such facilities.

Recommended action by OSCE institutions and structures:

47. The ODIHR-CPRSI and the Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities (OCEEA) are encouraged to play a larger role in facilitating the provision of information about and access to resources made available by foreign donors for specific projects, particularly those generated by Roma and Sinti groups, addressing the social and economic development of Roma and Sinti communities.

Unemployment and economic problems

Recommended action by participating States:

48. Promote increased representation of qualified Roma and Sinti people in public employment.

49. Develop training programmes to prepare under-represented groups such as Roma and Sinti for employment in local public administration and other areas, and develop policies to encourage employment of the graduates of these programmes as civil servants.

50. Reassess the impact of subsidized employment programmes, paying particular attention to their educational components, to ensure that these will aim to increase the competitiveness of Roma and Sinti people on the labour market.

51. Develop policies and programmes, including vocational training, to improve the marketable skills and employability of Roma and Sinti people, particularly young people and women.

52. Adopt social policies that strengthen incentives to seek employment, as a sustainable way to avoid dependency on social benefits.

Recommended action by OSCE institutions and structures:

53. At the request of participating States, the OCEEA, together with relevant international organizations, will contribute to developing approaches designed to overcome obstacles and discrimination that prevent Roma and Sinti people from fulfilling their potential in the economic sphere.

54. At the request of participating States, the ODIHR-CPRSI and the OCEEA will support development of the employability and entrepreneurial skills of Roma and Sinti people through the establishment of training and re-training programmes in participating States. Successful practices, particularly relating to the development of entrepreneurial skills and small and medium-sized enterprises (SMEs) (e.g., the Youth Entrepreneurship Seminars programme) could be adapted to the needs of Roma and Sinti people. The OCEEA could also facilitate economic and social insertion by acting as a catalyst for support by partner organizations and financial institutions of micro-credit programmes, in the form of small loans for the establishment of small-scale businesses.

55. The OCEEA, working in close contact and in co-operation with other international organizations, so as to

avoid overlapping, can assist governments in assessing the impact of economic policies and processes on Roma and Sinti communities (by developing policy performance/assessment indicators).

56. The ODIHR-CPRSI and the OCEEA will draw upon the research developed by UNDP and other agencies to assess the needs of Roma and Sinti people with a view to fostering policies that take into account the extent and nature of their specific needs in each participating State.

57. In co-ordination with relevant international organizations (in particular UNDP and the World Bank), the ODIHR-CPRSI and the OCEEA will examine ways to stimulate better access by Roma and Sinti people to regular training programmes. Workshops or round-table discussions tailored to the needs of Roma and Sinti people can be organized, with a view to informing and educating community members regarding the economic and social rights of individuals and entrepreneurs.

Health care

Recommended action by participating States:

58. Ensure that Roma and Sinti people have access to health care services on a non-discriminatory basis.

59. Promote awareness about the specific needs of the Roma and Sinti population amongst health care personnel.

60. Address the high incidence of disease and malnutrition among Roma communities.

61. Encourage access by Roma and Sinti populations to general public health services at an early stage by:

- (a) Informing Roma and Sinti people about the availability of such services and telling them how to take advantage of them;
- (b) Strengthening the confidence of Roma and Sinti people towards public health care providers, including through: punishing incidents of direct or indirect discrimination experienced by Roma and Sinti; training health care workers to understand relevant aspects of Roma culture; and supporting mediators who can play an important role in bridging the gap between Roma communities and public health care service providers.

62. Pay special attention to the health of women and girls, *inter alia*, by:

- (a) Promoting and/or developing programmes aimed at providing information on health care (including nutrition, neonatal care and domestic violence, etc.);
- (b) Improving access to gynaecological health care, including prenatal, delivery and postnatal health care services, *inter alia*, through the provision of information and training.

63. Pay special attention to the health of Roma and Sinti children through the provision of appropriate paediatric care, including preventive measures such as offering vaccinations in Roma settlements.

Recommended action by OSCE institutions and structures:

64. In co-operation with other international organizations and NGOs, the ODIHR will draw upon existing research data to identify socio-economic, political and cultural factors that have an impact on the health status of particular Roma and Sinti populations, and will advise participating States regarding public health programmes which would respond to needs identified.

65. The ODIHR-CPRSI and, where appropriate, other OSCE institutions and structures, including OSCE field operations, will assist participating States in launching educational initiatives to help Roma and Sinti people make full use of regular health services. They will, *inter alia*, collect, produce and disseminate relevant information on good practices.

66. The ODIHR-CPRSI will pay special attention to ensuring that Roma and Sinti people have access to programmes aimed at prevention and/or treatment of drug abuse and addiction and AIDS and related diseases.

V. Improving access to education

Education is a prerequisite to the participation of Roma and Sinti people in the political, social and economic life of their respective countries on a footing of equality with others. Strong immediate measures in this field, particularly those that foster school attendance and combat illiteracy, should be assigned the highest priority both by decision-makers and by Roma and Sinti communities. Educational policies should aim to integrate Roma and Sinti people into mainstream education by providing full and equal access at all levels, while remaining sensitive to cultural differences.

Recommended action by participating States:

67. Ensure that national legislation includes adequate provisions banning racial segregation and discrimination in education and provides effective remedies for violations of such legislation.

68. Consult Roma and Sinti representatives when designing educational policies affecting them.

69. Actively promote equal opportunities in the field of education for Roma and Sinti children, particularly by providing them with language-related or other assistance.

70. Take special measures to enhance the quality and effectiveness of education for Roma and Sinti children. Encourage increased representation of Roma and Sinti people among school teachers.

71. Include Roma history and culture in educational texts, with particular consideration given to the experience of Roma and Sinti people during the Holocaust.

72. Consider measures to ensure the respect, protection and promotion of the Romani language and its teaching, and of Roma culture as an integral part of the Roma and Sinti cultural heritage.

73. Develop and implement comprehensive school desegregation programmes aiming at: (1) discontinuing the practice of systematically routing Roma children to special schools or classes (e.g., schools for mentally disabled persons, schools and classes exclusively designed for Roma and Sinti children); and (2) transferring Roma children from special schools to mainstream schools.

74. Allocate financial resources for the transfer of the Roma children to mainstream education and for the development of school support programmes to ease the transition to mainstream education.

75. Facilitate Roma children's access to mainstream education by taking measures such as:

- (a) Taking measures to eradicate manifestations of prejudice against Roma and Sinti people in schools;
- (b) Training of educators regarding multicultural education and ways of dealing with ethnically mixed classes;
- (c) Developing strategies to gain wider community support for the desegregation of schools;

- (d) Providing support to bridge the gap between Roma and Sinti children and other pupils, including through pre-school programmes designed to prepare Roma and Sinti children for primary school;
- (e) Providing support to increase the number of mediators/trainers and teachers from within the Roma communities.

76. Develop and implement anti-racist curricula for schools, and anti-racism campaigns for the media.

77. Develop policies that address the full range of factors which contribute to low-school attendance by Roma and Sinti children. This includes, *inter alia*, ensuring that Roma and Sinti families have the necessary documentation for registration as any other inhabitants.

78. Consider elaborating social support programmes for low-income Roma families with school-aged children.

79. Promote regular school attendance by Roma and Sinti children, *inter alia*, through the involvement of family and social mediators, the promotion of awareness by Roma and Sinti parents and elders of their responsibility to facilitate children's school attendance and, in particular, equal access to education for girls.

80. Pay special attention to providing Roma and Sinti girls with equal opportunities for educational and social inclusion and develop programmes to counter their particularly high drop-out rate.

81. Consider developing appropriate programmes for those who have not completed primary school or are illiterate.

82. Develop, where necessary, scholarship programmes for Roma students and encourage their increased participation in existing scholarship programmes.

83. Encourage computer literacy among Roma and Sinti people through the setting up of information web-sites.

84. Evaluate periodically the effectiveness of educational policies.

Recommended action by OSCE institutions and structures:

85. The HCNM will encourage participating States to comply with their commitments to provide free and equal access to public education to all members of society, and

will encourage them to take steps to improve the situation of Roma and Sinti people in this respect.

86. The HCNM will continue to provide guidance on educational models, curriculum content and the teaching of, or in, the mother tongue, including the Romani language.

VI. Enhancing participation in public and political life

Roma and Sinti people face special challenges in their efforts to participate in the public — and particularly the political — life of their respective countries. Low levels of education and, in certain cases, discrimination against them contribute substantially to the under-representation of Roma and Sinti people at all levels of government. Roma and Sinti people have an equal right to

participate in public affairs. This includes the rights to vote, stand for election, participate in public affairs and form political parties without discrimination. Efforts made in recent years to foster Roma political participation should be encouraged, particularly those originating from the Roma groups themselves.

Recommended action by participating States:

87. Participating States must be proactive in ensuring that Roma and Sinti people, like any other inhabitants, have all the necessary documents, including birth certificates, identity documents and health insurance certificates. In resolving problems related to the lack of basic documents, participating States are strongly advised to work in partnership with Roma and Sinti civil organizations.

88. Participating States are encouraged to take into account the following basic conditions for ensuring effective participation by Roma and Sinti people in public and political life:

Early involvement:

Any initiative relating to Roma and Sinti people should involve them at the earliest stages in the development, implementation and evaluation phases;

Inclusiveness:

Roma and Sinti people should be included in formal consultative processes, and the effectiveness of mechanisms established for their participation in shaping major policy initiatives should be ensured by involving them in a broadly representative process;

Transparency:

Programmes and proposals should be circulated sufficiently in advance of decision-making deadlines to allow for meaningful analysis and input from representatives of Roma and Sinti communities;

Meaningful participation by Roma and Sinti people at all levels of government:

Participation by Roma and Sinti people in local government is essential for the effective implementation of policies affecting them;

Ownership:

Roma and Sinti people play an essential and irreplaceable role in ensuring that the right to participate in the political process is observed in practice.

89. Elected officials should establish close working relations with Roma and Sinti communities.

90. Establish mechanisms to ensure equal, direct and open communication between Roma and Sinti representatives and government authorities, including advisory and consultative bodies.

91. Facilitate interaction between political leaders at the local and national levels and diverse Roma groups.

92. Organize election-awareness campaigns so as to increase participation of the Roma electorate in elections.

93. Ensure that Roma voters can make free and informed choices in elections.

94. Take measures to guarantee the equal voting rights of women, including by enforcing prohibitions on so-called “family voting”.

95. Encourage Roma and Sinti people to engage more actively in public service, including, where necessary, through the introduction of special measures to promote their participation in the civil service.

96. Encourage the representation of Roma and Sinti people in elected and appointed office at all levels of government.

97. Empower and integrate Roma and Sinti individuals into decision-making processes of States and localities as elected representatives of their communities and as citizens of their respective countries.

98. Promote Roma women’s participation in public and political life; Roma women should be able to participate on an equal basis with men in consultative and other mechanisms designed to increase access to all areas of public and political life.

Recommended action by OSCE institutions and structures:

99. The ODIHR and, where appropriate, other OSCE institutions and structures, including OSCE field operations, will develop programmes aimed at fostering the registration necessary for full political participation.

100. The ODIHR-CPRSI should help to organize training for and by Roma NGOs, including media organizations, for wider Roma communities on the issues of democratic processes and participation.

101. The ODIHR and, where appropriate, other OSCE institutions and structures, including OSCE field operations, will develop and implement voter education and voter registration programmes.

102. The ODIHR will act as a catalyst for exchanges of information and best practices among participating States and other international organizations.

103. The ODIHR will continue and strengthen the practice of examining the involvement of Roma people in voting and election processes, and will continue the practice of including Roma and Sinti experts in its election observation missions in the OSCE area.

104. The HCNM, within its mandate, will continue to advise States on appropriate ways and means of facilitating the participation of Roma and Sinti people in all areas of public life.

105. The ODIHR-CPRSI and, where appropriate, other OSCE institutions and structures, including OSCE field operations, will design programmes that encourage Roma and Sinti representatives to stand as candidates for elected bodies or will identify creative solutions that would ensure the participation of Roma and Sinti representatives in national and local decision-making processes.

106. The ODIHR will devote particular attention to activities aimed at increasing access by Roma women to all areas of public and political life.

VII. Roma and Sinti in crisis and post-crisis situations

The participating States have an obligation to ensure that, even in crisis and post-crisis situations, all the fundamental rights, including the rights of refugees deriving from relevant international instruments, in particular the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, are secured without discrimination. They take into account the UN Guiding Principles on Internal Displacement as a useful framework for the work of the OSCE and their endeavours in dealing with internal displacement.

Recommended action by participating States:

107. Consult Roma and Sinti populations when defining crisis situations in order to facilitate adequate procedures and to identify specific geographical areas from which refugees and internally displaced persons flee, as well as to ensure that the specific situation of Roma and Sinti people are addressed.

108. Ensure that Roma and Sinti populations in a forced displacement situation (refugees and IDPs) are duly registered and provided with the relevant documents.

109. The participating States should ensure that programmes are in place to promote informed choice regarding the decision of Roma and Sinti refugees and IDPs concerning durable solutions to their situations, including the exercise of their right to safe, decent and sustainable return. Such programmes should provide concrete information regarding each subject of concern to refugees and IDPs and should be made available in the relevant languages.

110. Ensure that Roma and Sinti refugees are treated in accordance with the relevant international norms and standards of protection, and in a non-discriminatory manner.

111. Make use of the ODIHR's role in conflict prevention and identification of areas of early intervention, and draw on the expertise of the OSCE HCNM in this regard.

112. Pay special attention to the needs of Roma and Sinti women and children in crisis and post-crisis situations, particularly by providing them with access to health care, housing and schooling.

Recommended action by OSCE institutions and structures:

113. The ODIHR will make use of its specific role in addressing conflict prevention and identifying areas of potential crisis requiring early intervention.

114. In accordance with its mandate, the ODIHR-CPRSI is called upon to respond effectively to crisis situations by, *inter alia*, co-operating with relevant governments, inter-governmental bodies and international organizations, in particular the UNHCR, to ensure protection of Roma communities at risk.

115. The ODIHR-CPRSI will raise awareness among public officials, journalists and others of the situation of Roma and Sinti people in crisis or conflict areas.

116. The ODIHR will assume a proactive role in analysing measures undertaken by participating States relating to Roma and Sinti people and offer its advice with a view to better tackling those elements of tension in particular local contexts which may evolve, if not prevented, into open conflict situations.

117. The HCNM will continue to exercise his mandate of conflict prevention at the earliest possible stage.

VIII. Enhancing co-operation and co-ordination with other international organizations and NGOs

Given the increased attention being paid to issues concerning Roma and Sinti people by various international organizations, co-ordination and co-operation is required to avoid duplication of effort. With a view to ensuring effective implementation of the Action Plan, the OSCE, and in particular the ODIHR, will closely co-operate with international organizations and non-governmental organizations.

118. The ODIHR-CPRSI will continue to participate actively in *the Informal Contact Group on Roma of the Intergovernmental Organisations*².

119. The strengthening and up-grading of this informal body will be agreed upon and implemented in co-operation with all the relevant partners, particularly by ensuring the inclusion of representatives of OSCE participating States. Regular meetings of the Informal Contact Group at the expert level, or a higher level when deemed

² The *Informal Contact Group on Roma of the Intergovernmental Organisations* is composed of representatives from OSCE/ODIHR, the Council of Europe, the European Commission and the European Union.

necessary, will be considered with a view to furthering this aim.

120. The Informal Contact Group should establish common orientations and priorities, as well as better co-ordination and co-operation in order to avoid duplication of effort.

121. The ODIHR-CPRSI will seek to consolidate the “International Roma Contact Group”³ and will further contribute to the Council of Europe’s initiative for a possible European Forum for Roma and Travellers.

122. The ODIHR-CPRSI will provide information and co-ordination services to relevant national and international institutions, and will facilitate dialogue among them and with Roma NGOs.

123. The ODIHR-CPRSI will seek to develop relations with Roma and Sinti organizations and help them to co-ordinate their efforts and resources, both within individual States and across borders, and to avail themselves fully of opportunities provided by existing national and international policies affecting Roma and Sinti people.

124. The ODIHR-CPRSI will draw upon the experience and input of existing monitoring projects developed by other international organizations.

IX. The ODIHR Contact Point for Roma and Sinti Issues

125. Where necessary, the ODIHR-CPRSI will facilitate information-sharing among OSCE participating States that have developed or are seeking to improve national policies on Roma and Sinti people.

126. Upon request, ODIHR-CPRSI will advise participating States on future policies related to Roma and Sinti people and will stimulate debates between governments and Roma NGOs.

127. The ODIHR-CPRSI will support capacity-building for Roma and Sinti NGOs.

128. The ODIHR-CPRSI will establish a database of best practices in OSCE participating States.

129. The ODIHR-CPRSI should assume a proactive role in analysing measures undertaken by participating

States, as well as in particular situations and incidents relating to Roma and Sinti people. Towards this end CPRSI will establish and develop direct contacts with participating States and will offer advice and opinions to them.

130. Governments concerned will co-operate with the ODIHR-CPRSI in identifying effective solutions to crisis situations.

131. The ODIHR-CPRSI will provide Roma and Sinti communities with more information on OSCE resources and activities.

132. In co-operation with relevant OSCE institutions and structures, the ODIHR will develop appropriate action aimed at tackling the root causes of trafficking in human beings, especially in children, and raise awareness of its consequences among Roma and Sinti communities.

X. Implementation: review and assessment

133. The implementation of the Action Plan’s provisions will be reviewed at the Human Dimension Implementation Meetings, Review Conferences and other relevant human dimension events.

134. Drawing on the outcome of the above-mentioned meetings, as well as on input from the consolidated Informal Contact Group on Roma of the Intergovernmental Organisations and the International Roma Contact Group, the Director of the ODIHR will report to the Permanent Council, which may recommend to participating States and OSCE institutions priorities for co-operation and co-ordination.

135. The Permanent Council will periodically organize informal briefings by the Contact Point for Roma and Sinti Issues on the areas covered by the present Action Plan in order to assess the impact at the national and local levels of the measures foreseen by it.

136. With a view to facilitating the implementation review process, OSCE participating States are encouraged to provide information on recent developments in the situation of Roma and Sinti people and/or measures inspired by this Action Plan at the Human Dimension Implementation Meetings, prior to Review Conferences and to the Permanent Council, where appropriate.

³ The International Roma Contact Group was established in October 2000 at the initiative of the ODIHR Contact Point for Roma and Sinti Issues. The Contact Group includes representatives of the International Romani Union, the Roma National Congress, elected Romani representatives, Romani experts and the ODIHR-CPRSI.

137. All relevant OSCE institutions and structures, including OSCE field operations, will continue to interact closely with participating States in order to assist them in implementing the Action Plan.

138. The ODIHR-CPRSI will disseminate information on this Plan to Roma and Sinti communities and organizations as well as to other international organizations.

139. In order to enable ODIHR-CPRSI to carry out the tasks entrusted to it in the present Action Plan, the OSCE Permanent Council will address providing adequate human and financial resources.

The details will be worked out by the Advisory Committee on Management and Finance and will be submitted to the Permanent Council.

Приложение 2.

Анкета об участии рома и синти, в том числе женщин и молодежи, в общественно-политической жизни

Контактный пункт БДИПЧ ОБСЕ по вопросам рома и синти

Анкета об участии рома и синти, в том числе женщин и молодежи, в общественно-политической жизни

Варшава, 7 декабря 2017 г.

Пожалуйста, укажите государство-участник ОБСЕ:

Контекст

Государства-участники ОБСЕ поручили БДИПЧ анализировать ход выполнения обязательств ОБСЕ в отношении рома и синти. В связи с этим Бюро выпустило два отчета (в 2008 и 2013 гг.) о выполнении Плана действий ОБСЕ 2003 г. по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ (далее – «План действий»).

Продолжая свою работу в этом направлении, БДИПЧ готовится опубликовать третий отчет о состоянии дел в данной области, темой которого станет выполнение главы VI Плана действий, посвященной расширению участия рома и синти в общественно-политической жизни. Новый отчет будет охватывать период 2013-2017 гг. и будет опубликован к 15-летию Плана действий.

В ходе подготовки отчета предстоит оценить, насколько далеко продвинулись государства-участники ОБСЕ в деле выполнения своих обязательств по расширению эффективного участия рома и синти в общественно-политической жизни, а также определить проблемы, которые по-прежнему остаются нерешенными. Цель этого анализа ситуации состоит в том, чтобы предоставить государствам-участникам и другим заинтересованным сторонам полную информацию об участии и представленности рома и синти в политических структурах. Также будет проанализировано участие рома и синти в избирательных процессах и будут описаны факторы, оказывающие положительное и отрицательное влияние на такое участие. Помимо этого, в отчете будут рассмотрены участие и представленность в политике женщин и

молодежи из числа рома и синти. Наконец, необходимо подчеркнуть, что целью отчета является поощрение обсуждения указанных вопросов и предложение рекомендаций по расширению участия рома и синти в общественно-политической жизни.

Готовящийся отчет будет составлен на основе ответов государств-участников ОБСЕ и отдельных миссий ОБСЕ на местах на вопросы анкеты, подготовленной БДИПЧ. Помимо этого, Бюро привлечет внешних экспертов для составления информационно-справочных документов об участии рома и синти в общественно-политической жизни в регионе ОБСЕ. В этих документах будет проанализировано участие рома и синти, и они дополнят информацию и данные, полученные от государств-участников в виде ответов на вопросы приведенной ниже анкеты, которая была разослана в декабре 2017 г. Будут рассмотрены конкретные факторы, влияющие на участие женщин и молодежи из числа рома и синти; трудности, с которыми они сталкиваются, а также текущая ситуация с их участием и представленностью в общественно-политической жизни.

I. Участие рома и синти в выборах

1. Пожалуйста, укажите, является ли отсутствие документов, удостоверяющих личность, или процесс получения таких документов препятствием для участия рома и синти в качестве избирателей и кандидатов в выборах в вашей стране. Если применимо, пожалуйста, укажите, какие политические меры, программы или законы были разработаны для решения этой проблемы. Если нет, имеются ли планы по решению этой проблемы?
2. Пожалуйста, укажите, сталкиваются ли рома и синти в вашей стране с препятствиями при регистрации в качестве избирателей. Если да, каковы причины этого? Если применимо, пожалуйста, укажите, какие политические меры, программы или законы были разработаны для решения этой проблемы. Если нет, имеются ли планы по решению этой проблемы?
3. Известны ли вам какие-либо программы по просвещению избирателей или программы по регистрации избирателей, адресованные рома и синти в вашей стране? Имеются ли, в частности, новые программы, начатые в 2013-2017 гг.? Если да, пожалуйста, приведите подробную информацию об

этих программах, в том числе об институте или организации, выполняющей программу; сроке реализации программы и числе лиц, которым она адресована (включая информацию о поле и возрасте этих лиц).

4. Пожалуйста, укажите, проводились ли в вашей стране, в частности, в 2013-2017 гг. какие-либо программы, содействующие выдвижению рома и синти в качестве кандидатов на выборные должности на местном и/или национальном уровне. Если да, пожалуйста, приведите подробную информацию об этих программах, в том числе об институте или организации, выполняющей программу; сроке реализации программы и числе лиц, которым она адресована (включая информацию о поле и возрасте этих лиц).
5. Пожалуйста, укажите, проводились ли в вашей стране какие-либо программы по информированию или просвещению избирателей, адресованные рома и синти. Какие политические меры, программы или законы используются в целях борьбы с нарушениями на выборах (такими, как семейное голосование, покупка голосов или голосование по доверенности), способными повлиять на участие рома и синти в выборах? Если применимо, пожалуйста, приведите подробную информацию.
6. Пожалуйста, укажите, были ли в вашей стране приняты или введены в действие какие-либо политические меры, программы или законы, направленные на повышение доступности процедур голосования, включая предоставление информации для избирателей на цыганском языке. Если да, пожалуйста, приведите подробную информацию.
7. Пожалуйста, укажите, имеются ли какие-либо данные о явке избирателей из числа рома и синти на выборах, проходивших в вашем государстве-участнике в 2013-2017 гг. Если да, сгруппированы ли эти данные по полу и возрасту избирателей? Пожалуйста, приведите подробную информацию.
8. Как вы оцениваете прогресс с точки зрения участия рома и синти, и особенно женщин и молодежи, в избирательных процессах в качестве избирателей и кандидатов в 2013-2017 гг. по сравнению с прошлыми результатами и, в частности, с периодом 2008-2012 гг.?

II. Участие рома и синти в политических партиях

9. Пожалуйста, перечислите политические партии в вашем государстве-участнике, непосредственно представляющие рома и синти; укажите год их регистрации и информацию об их участии в парламентских и/или местных выборах (если применимо).
10. Пожалуйста, перечислите крупные политические партии в вашем государстве-участнике, которые в явной форме указывают защиту интересов рома и синти как этнического меньшинства или как уязвимой группы среди пунктов своей программы (если применимо).
11. Пожалуйста, укажите, занимают ли лица, причисляющие себя к рома и синти, выборные должности в крупных политических партиях или руководящие должности в политических партиях в целом. Если да, какие это политические партии? Пожалуйста, укажите пол, возраст и факт выполнения руководящих функций в партии (в той степени, в какой эта информация может быть доступна).
12. Пожалуйста, укажите, выдвигались ли кандидатуры лиц, причисляющих себя к рома и синти, на выборах в 2013-2017 гг. Укажите, выдвигались ли такие кандидаты на национальных, региональных или местных выборах; в каком году и на каком месте в партийном списке находилась данная кандидатура на соответствующих выборах, или же эти лица шли на выборы как независимые кандидаты. Пожалуйста, укажите также пол и возраст кандидатов.

III. Рома и синти в национальных законодательных органах

13. Пожалуйста, укажите, имеются ли в национальном законодательном органе (парламенте) зарезервированные места (квота) для этнических меньшинств и, в частности, для рома и синти (включая информацию о структуре законодательного органа – однопалатная или двухпалатная). Если да, пожалуйста, укажите, сколько мандатов зарезервировано в каждой палате. Если применимо, приведите также информацию о рома и синти, занимающих эти места в нынешнем составе законодательного органа, с указанием пола и возраста этих лиц.

14. Пожалуйста, перечислите крупные политические партии в вашем государстве-участнике, имеющие квоты для меньшинств (например, для рома и синти) в своих предвыборных партийных списках (если применимо).
15. Пожалуйста, укажите, имеется ли конкретный процентный барьер для политических партий, представляющих национальные или этнические меньшинства. Если да, как это затрагивает политические партии рома и синти?
16. Пожалуйста, укажите, есть ли лица, причисляющие себя к рома и синти, в нынешнем составе законодательного органа (парламента). Если да, пожалуйста, приведите информацию об их поле, возрасте и представляемых ими политических партиях. Какой была ситуация в прошлых созывах парламента в период 2013-2017 гг. (если применимо)?
17. Пожалуйста, укажите, имеются ли в структуре парламента какие-либо парламентские комитеты или подкомитеты по делам меньшинств и, в частности, рома и синти. Представлены ли рома и синти в этих структурах? Если да, укажите пол и возраст этих парламентариев.

IV. Участие рома и синти на региональном и местном уровне (выборные должности)

18. Пожалуйста, укажите, выдвигались ли лица, причисляющие себя к рома и синти, кандидатами на должности мэров на последних местных выборах (с указанием пола и возраста этих кандидатов). Были ли они избраны? Пожалуйста, укажите, в избирательные списки каких политических партий они были включены, или же они выдвигались как независимые кандидаты. Какой была ситуация в прошлых избирательных циклах в период 2013-2017 гг. (если применимо)?
19. Пожалуйста, укажите, были ли лица, причисляющие себя к рома и синти, среди кандидатов в местные или региональные представительные органы на последних местных или региональных выборах. Были ли они избраны? Укажите, в избирательные списки каких политических партий они были включены, или же они выдвигались как независимые кандидаты. Пожалуйста, укажите также пол и возраст этих кандидатов.

V. Участие рома и синти на уровне правительства (министры, государственные чиновники высокого ранга, другие должностные лица)

20. Пожалуйста, укажите, есть ли среди министров и/или государственных чиновников высокого ранга лица, причисляющие себя к рома и синти. Укажите должность этих лиц, а также их пол и возраст.
21. Пожалуйста, укажите, есть ли лица, причисляющие себя к рома и синти, среди назначенных (политических) советников в министерствах. Если да, укажите министерства, а также пол и возраст этих советников.
22. Пожалуйста, укажите, работают ли лица, причисляющие себя к рома и синти, на других должностях в правительственных учреждениях или структурах. Укажите, пожалуйста, их пол и возраст.
23. Пожалуйста, укажите, существуют ли в вашем государстве-участнике какие-либо правительственные учреждения или структуры по делам рома и синти. Пожалуйста, опишите их мандат, а также участие рома и синти в работе такого учреждения или структуры, с указанием функций, пола и возраста этих лиц.
24. Пожалуйста, приведите информацию обо всех существующих межведомственных структурах, занимающихся вопросами рома и синти. Если такие структуры имеются, пожалуйста, укажите, представлены ли в них рома и синти, а также функции, пол и возраст этих лиц.
25. Пожалуйста, укажите, имеются ли в вашей стране какие-либо консультативные механизмы или механизмы участия рома и синти в разработке, мониторинге выполнения и оценке национальных стратегий и политических мер в области интеграции, адресованных рома и синти. Если да, пожалуйста, приведите подробную информацию.
26. Пожалуйста, укажите, имеются ли в вашей стране консультативные или совещательные структуры по делам рома и синти и/или по делам меньшинств. Если да, пожалуйста, опишите их мандат, а также участие и представленность рома и синти в этих структурах. Укажите пол и возраст представителей рома и синти.

Приложение 3.

Государства-участники ОБСЕ, ответившие на анкету БДИПЧ

Австрия,
Азербайджан,
Албания,
Андорра,
Бельгия,
Болгария,
Босния и Герцеговина,
Венгрия,
Германия,
Греция,
Грузия,
Дания,
Испания,
Италия,
Канада,
Латвия,
Литва,
Лихтенштейн,
Монако,
Нидерланды,
Норвегия,
Польша,
Португалия,
Российская Федерация,
Румыния,
Сан-Марино,
Сербия,
Словакия,
Словения,
Соединенное Королевство,
Турция,
Украина,
Финляндия,
Франция,
Хорватия,
Черногория,
Чешская Республика,
Швейцария,
Швеция.