

*Я ездил по длинным дорогам,
я встречал счастливых цыган*

Джелем, джелем (гимн цыган)

*А чего вы, цыгане, ходите по улицам? Вам надо
прятаться от милиции. Почему не сидите дома?
Посмотрите на меня, я сам «чёрный» и прячусь в ка-
бинете, а вы что – лучше меня? Наша жизнь – сплош-
ное беззаконие, не обращай на это внимания.*

Ответ одного прокурора с юга России
на жалобу цыгана о притеснениях милиции

1. РЕЗЮМЕ

Европейский центр по правам цыган (ЕЦПЦ), следящий за соблюдением прав цыган в России, выявил тревожащий образец нарушений прав человека в отношении цыган и других лиц, которых воспринимают как «цыган».¹ Размеры нарушений сравнимы лишь только с безнаказанностью нарушителей. Насилие со стороны представителей государственных структур, военизированных, националистических и экстремистских группировок, и дискриминация при осуществлении цыганами своих гражданских, социальных и экономических прав усугубляются полным бездействием правительства в отношении этих проблем.

¹ Выражение «цыгане и другие люди, воспринимаемые как цыгане» используется в настоящем докладе для описания тех меньшинств в Российской Федерации, которых окружающие воспринимают как «цыган». Большинство из этих людей – этнические рома и говорят на ромском языке. Кроме более освоившихся «русска рома» и других ромских групп, разбросанных по всей территории России («кэлдэрары» или «котляры», «ловари», «крымы», «плащуны и т.д.») существуют и маленькие группы «синти» которые перебрались на восток через Польшу из Германии в начале 20-го века; армяноязычные цыгане называемые «боша» (или «лом»); «карачи» из Кавказа; среднеазиатские цыгане «лоли» или

Широко распространенный скептицизм в отношении правопорядка и вездесущая коррупция на различных уровнях власти породили среду, систематически разрушающую права человека и основные свободы в России. Определенные этнические группы, меньшинства, включая цыган, в большей степени подвержены преследованиям в условиях усиления борьбы с терроризмом, организованной преступностью и торговлей наркотиками. Три кампании, доминирующие в политике внутренней безопасности России в настоящее время – «война с терроризмом», «война с коррупцией» и «война с торговлей наркотиками» – устойчиво ассоциируются с тремя самыми стигматизированными этническими и национальными группами – «лицами кавказской национальности», евреями и цыганами. «Война с наркотиками» в девяностых годах постепенно генерировала типичный образ наркоторговца как цыгана. Сегодня в средствах массовой информации понятия «цыган» и «наркоторговец» практически употребляются как синонимы.

Расизм, направленный против цыган, широко распространен в России в наше время. Укоренившееся мнение о том, что цыгане склонны к совершению преступлений, является причиной систематического отрицания основных прав цыган, ввиду их этнической принадлежности. Расовая дискриминация цыган проявляется в постоянных неправомерных милицейских рейдах в цыганских районах; в незаконном и ничем не спровоцированном насилии во время задержания; в несоразмерно частых случаях задержания; в произвольных и несоразмерно строгих проверках документов; в вымогательстве денег; в произвольном отчуждении собственности; в фабрикации уголовных дел. В данном докладе приводятся свидетельства об устойчивом расовом профилировании и нарушении прав цыган органами системы уголовного правосудия. Вероятно, наиболее яркий пример расового профилирования цыган в России имел место в серии милицейских рейдов, нацеленных на цыганские поселения, которые официально назывались «Операция Табор» – название, которое явно связывает предпринимаемые действия с цыганами. Расовое профилирование цыган и

«мугат», пришедшие из Таджикистана и других регионов Средней Азии и нередко наблюдаемые в различных регионах России в последние десять лет в качестве постоянных или сезонных мигрантов. Слово «цыгане» используется в настоящем докладе для краткого обозначения сложной мозаики народов, воспринимаемых как «цыган» и третируемых соответствующим образом в результате стереотипов и расовых предрассудков, буйно разросшихся в обществе. В оригинальном докладе на английском языке слову «цыгане», предпочтенному в настоящем переводе, соответствует слово «Roma».

последующие задержания зачастую сопровождаются фабрикацией улик против цыган, обычно путём «подбрасывания» наркотиков. Лиц, у которых были «найжены» наркотики, признавали виновными и приговаривали к заключению или отпускали в обмен на взятки, которые вымогали у семей обвиняемых.

Нарушения прав человека в отношении цыган, часто на расовой основе, остаются без отпора и без восстановления справедливости. Угрозы и преследование со стороны милиции, а также восприятие жертвами безнаказанности представителей правоохранительных органов, являются сильным препятствием для многих цыган в процессе поиска правосудия. Цыгане в большинстве случаев не верят в то, что попытки искать у правосудия защиты от незаконных действий милиции могут привести к каким-либо результатам. В немногих известных случаях, когда цыгане подавали жалобы на сотрудников милиции, данные жалобы были либо отклонены, либо уголовные дела в отношении милиционеров были прекращены за неимением достаточных доказательств предполагаемых незаконных действий. Расизм также влияет на доступ цыган к защите от насилия и нарушений их прав со стороны частных лиц. Власти ничего или почти ничего не делают для борьбы с волной расизма по отношению к цыганам. В некоторых случаях представители правоохранительных органов сознательно не предотвращали насильственные нападения на цыганские общины. Расовая дискриминация цыган в системе уголовного правосудия создает среду, в которой и должностные, и частные лица чувствуют уверенность в том, что они уйдут от ответственности за насилие и расово мотивированные нарушения, и которая оставляет жертв незащищёнными от дальнейшего насилия и нарушений.

Расизм фактически мешает многим цыганам в доступе к образованию, медицинскому обслуживанию, жилью, занятости и общественным услугам. Дискриминация цыган в доступе к социальным и экономическим правам имеет две широко распространенные формы: многие цыгане становятся жертвами прямой дискриминации, то есть они подвергаются несправедливому обращению на основе их этнической принадлежности. Цыгане также испытывают непрямую дискриминацию в доступе к социальным и экономическим правам на основании того, что они не имеют личных документов, в том числе и регистрации по месту жительства. Система регистрации по месту жительства загнала многих цыган, проживающих в России, в порочный круг нарушений прав, генерирующих последующие нарушения: цыгане не могут получить регистрацию по месту жительства, зачастую вследствие произвольного отказа властей

регистрировать их. В то же время цыгане подвергаются непропорциональным проверкам документов со стороны милиции и, так как предъявить им нечего, цыгане часто подвергаются задержаниям и плохому обращению.

Данный доклад был составлен на основе обширных исследований, проведенных ЕЦПЦ в России, начатых в июле 2000 года. Представленные факты были задокументированы (i) в ходе полевых исследований представителей ЕЦПЦ в России, (ii) местными наблюдателями от ЕЦПЦ, находящимися в различных регионах, (iii) а также сообщены местными цыганскими и правозащитными активистами. В результате поездок исследователей в Россию, ЕЦПЦ получил информацию непосредственно от цыганских жертв нарушений прав человека, их родственников, адвокатов и других лиц, оказывающих помощь жертвам. Сотрудники ЕЦПЦ также провели встречи с должностными лицами для того, чтобы выразить свою озабоченность данными проблемами и побудить власти к принятию мер для разрешения ситуаций, в которых нарушения основных прав человека требовали правосудия. В данном отчете также представлены взгляды российских государственных чиновников, с которыми представители ЕЦПЦ общались посредством официальной переписки и в ходе общественных мероприятий. В ходе наблюдений за соблюдением прав цыган в России были выявлены следующие типы нарушения прав человека по отношению к цыганам:

1.1 Расово мотивированное насилие и нарушения прав цыган со стороны правоохранительных органов

Исследования, проведенные ЕЦПЦ, показали, что в России широко распространено милицейское насилие в отношении цыган, хотя зачастую властям об этом не докладывают. В то время как незаконное насилие является основной проблемой правоохранительных органов в последние годы, цыгане, наравне с некоторыми другими этническими меньшинствами, являются более уязвимыми, ввиду устоявшегося стереотипа, характеризующего их правоохранительными органами как «преступников» и «наркоторговцев». Результатом же формирования такого стереотипа является расовое профилирование цыган со стороны милиции. Милиция зачастую использует такие произвольные критерии, как этническая принадлежность, при решении вопроса о том, против кого начинать следствие по уголовному деянию. Расовые предрассудки часто ведут к пыткам и плохому обращению.

нию с цыганами, которые рассматриваются как объекты для таких нарушений по причине своей этнической принадлежности. Цыгане сообщают о насильственных нарушениях без разбору на мужчин, женщин и детей, об уничтожении жилищ и другой собственности и о кражах имущества в ходе милицейских рейдов. Цыгане диспропорционально подвергаются проверкам документов, произвольному задержанию, а также пыткам и плохому обращению в местах содержания под стражей. В некоторых случаях в результате нанесения телесных повреждений сотрудниками милиции жертвы умирали. Фабрикация улик и угрозы фабрикации породили среди сотрудников милиции широко распространенный способ вымогательства денег у цыган.

Вопиющее воздействие антицыганского расизма на права человека усугубляется коррупцией, процветающей в правоохранительных органах России. Коррупция способствует или напрямую ответственна за нарушения прав человека, включая плохое обращение, вымогательство, фабрикацию улик и, в конечном итоге, отказ в доступе к средствам правовой защиты против нарушений прав человека.

1.2 Дискриминация цыган в системе уголовного правосудия

Слабость правовой культуры в России допускает подавление права на справедливое судебное разбирательство в отношении любого человека. В дополнение к произволу, широко распространённому при проведении предварительных судебных разбирательств и при рассмотрении дел по существу, который затрагивает многих людей в России, цыгане и другие меньшинства также подвергаются расизму в ходе отправления правосудия. Частое использование представителями органов уголовного судопроизводства оскорбительных выражений, относящихся к этнической принадлежности цыган, случаи которых были неоднократно документально зафиксированы представителями ЕЦПЦ в ходе исследований в России, является свидетельством того, что ведение уголовного судопроизводства в отношении цыган несвободно от расовых предрассудков. В некоторых случаях расследования уголовных дел в отношении цыган и дальнейшие процедуры судопроизводства проводились с нарушением международных и российских норм прав человека о справедливом суде. Цыганам выносились приговоры на основе противоречивых и неубедительных доказательств. Суды признавали доказательства, полученные с нарушением процессуальных норм, например, сталкиваясь с заявлениями о том, что дока-

зательства сфабрикованы. Обвиняемым-цыганам было отказано в реализации таких основополагающих процедурных прав, как право на юридическую защиту, право на использование переводчика, право на использование показаний свидетелей и т.д.

Цыгане, пострадавшие от нарушения их прав со стороны представителей правоохранительных органов или негосударственных субъектов, как правило, не могут рассчитывать на эффективное расследование их жалоб. В подавляющем большинстве случаев по жалобам, поданным на сотрудников милиции, уголовные дела не возбуждаются. Есть очень небольшое количество примеров, когда проводилось уголовное расследование, и дела, как правило, прекращались за «отсутствием доказательств». Когда же жалобы принимались на рассмотрение, следствие обычно не устанавливало преступления, совершенного против цыган.

1.3 Нарушение прав цыган негосударственными субъектами

В последние годы цыгане всё чаще подвергаются расово мотивированным нападениям со стороны не только милиции, но и негосударственных субъектов, таких, как члены национально-экстремистских группировок и гражданских организаций, ведущих самочинную борьбу с распространением наркотиков. С ростом популярности национально-экстремистских движений в России, сообщения о нападениях на цыган со стороны «бритоголовых», казаков и других организованных и неформальных группировок поступают с угрожающей частотой. Цыгане особенно часто подвергаются таким нападениям, поскольку они нередко проживают в компактных легкоузнаваемых поселениях. Россия взяла на себя международные обязательства обеспечивать защиту всех находящихся под её юрисдикцией лиц от актов жестокого, бесчеловечного и унижительного обращения со стороны не только государственных служащих, но и негосударственных субъектов. В действительности же защита от насилия на расовой основе, предоставляемая цыганам властями, часто является неадекватной или же вовсе недоступна. Российское правительство не предприняло достаточное количество мер, чтобы остановить и снизить накал антицыганских настроений. Многие цыгане даже не сообщают в милицию о нападениях со стороны частных лиц из-за обоснованного опасения преследования и вымогательства со стороны самих сотрудников милиции.

1.4 Язык вражды против цыган в средствах массовой информации

Атмосфера нетерпимости в отношении цыган и некоторых других меньшинств еще больше усугубляется подавляющими проявлениями языка вражды в СМИ, что встречает очень малое сопротивление в обществе. Государственные служащие не осуждают распространение антицыганских настроений посредством СМИ, и иногда сами делают заявления, которыми поддерживают расистский дискурс против цыган. Российские средства массовой информации делают вклад в установление антицыганского расизма, создавая устойчивую ассоциацию между цыганами и преступностью и, в некоторых случаях, даже поощряя насилие и дискриминацию в отношении цыган. Средства массовой информации постоянно идентифицируют цыган как основных участников в торговле наркотиками, попеременно употребляя в сводках «торговец наркотиками» и «цыган». Полностью игнорируя принцип презумпции невиновности, основные издания и таблоиды очерняют всех цыган, включая маленьких детей, и подгоняют их под стереотип – «наркоторговцы».

1.5 Доступ к личным документам

Российское законодательство требует обязательной регистрации по месту проживания и постановки на учет в милиции. Система регистрации в России подвергается широкой критике из-за создания предпосылок для расовой дискриминации, ввиду возможности отказа в регистрации лицам определенных этнических групп, а также для всё более учащающихся случаев произвольного задержания и плохого обращения с этническими меньшинствами, происходящего в ходе проверок документов. Цыгане подвергаются диспропорциональным проверкам документов со стороны милиции, что часто приводит к их произвольному задержанию и другим нарушениям. Самый распространенный способ избежать длительного задержания и физического и психического насилия – дача взятки, которая часто и нагло требуется работниками милиции. Система регистрации имеет последствия и для доступа к основным правам. Фактически гражданин, не имеющий регистрации по месту проживания, не имеет доступа к ряду социальных и экономических прав, таких, как право на труд, на владение и пользование собственностью, на социальную защиту и на медицинское обслуживание.

Такие гражданские и политические права, как право вступать в брак, право на неприкосновенность частной жизни, право обращения в суд и право на участие в выборах, также ограничены.

Много цыган проживают в России без личных документов, в том числе без паспортов РФ или без видов на жительство. Неопределенное число цыган, иммигрировавших из бывших советских республик, до сих пор не имеют гражданства. Дискриминация со стороны миграционных и других властей, сложные бюрократические процедуры, а также широко распространенная среди цыган неграмотность, поставили цыган и их семьи в юридически неразрешимое положение, что делает их особенно уязвимыми к насилию и вымогательству со стороны сотрудников милиции, а также при реализации ими основных прав.

1.6 Доступ к социальным и экономическим правам

Исследование, предпринятое ЕЦПЦ в период с 2000-го по 2005-й годы, указывает на то, что большие цыганские общины по всей России живут в крайней бедности и не могут пользоваться основными социальными и экономическими правами. Ряд факторов, включая бедность, унижительное обращение в школе и неспособность властей обеспечить цыганским детям доступ в школы, способствовали исключению большого числа цыганских детей из образовательной системы. Многие цыгане не имеют возможности получения хорошо оплачиваемой работы или вообще какой-либо работы. Хотя отсутствие образования или низкий образовательный уровень играют значительную роль в том, что значительная часть цыганского меньшинства не попадает на официальный рынок труда, ЕЦПЦ также получил сведения о прямой дискриминации цыган при трудоустройстве. Большое количество цыган живёт в посёлках в плохих условиях. Большинство цыганских посёлков и районов, где за последние годы побывали сотрудники ЕЦПЦ и других правозащитных организаций, расположены на окраинах городов и сёл с малым доступом к общественному транспорту и недостаточными средствами связи с внешним миром, такими, например, как телефонная связь. Произвольный отказ в регистрации по месту проживания и в легализации жилья подвергает цыганские семьи насильственному выселению, что зачастую приводит к тому, что они становятся бездомными и вынуждены жить в чрезвычайно плохих условиях.

1.7 Нарушение прав цыганских женщин

Цыганские женщины занимают особое место в распространенном расистском восприятии цыган в России. Цыганки часто изображаются как женщины, обладающие магической силой, и склонные к обману или другим образом наносящие вред нецыганам. Эти расистские стереотипы часто проявляются в оскорбительных действиях со стороны сотрудников милиции, направленных непосредственно на цыганок независимо от того, занимаются ли они традиционным для них гаданием или побираются, или торгуют на рынках. В ходе исследований на местах, проведенных в России, ЕЦПЦ также узнал о случаях насилия к цыганкам в семье. Однако, в основном, цыгане, как мужчины, так и женщины, относятся к данной проблеме с терпимостью, и в некоторых случаях это воспринимается ими как данность. Как правило, цыганки неохотно ищут юридической защиты от насилия. Хотя проблема домашнего насилия ни в коей мере не является характерной только для цыганской общины, и случаи насилия проявляемого против женщин любой национальности действительно редко являются предметом внимания государственных органов, отсутствие защиты со стороны государственных органов в случаях нарушений прав человека по отношению к цыганам означает, что цыганские женщины даже и не думают, что государственные органы защитят их от членов их собственных семей. Насилие и оскорбительные действия в отношении цыганок, совершённые сотрудниками правоохранительных органов, расистски настроенными группами лиц или членами семей самих цыганок, обычно остаются безнаказанными вследствие того, что жертвы не сообщают о случившемся из-за страха ответных мер и стыда.

1.8 Права цыган в контексте национально-культурной автономии

Федеральный закон о национально-культурной автономии (НКА), принятый в июне 1996 г., был предназначен для того, что бы обеспечить национальным меньшинствам Российской Федерации механизм для защиты своих культурных прав. Несмотря на использование термина «автономия», этот закон не наделяет НКА исключительными полномочиями или прерогативами, кроме тех, которые полагаются обычным общественным организациям. Рамки, в которых меньшинства могут принимать участие в общественных делах, строго определены законом о национально-культурной автономии. Деятельность в рамках национально-культурной автономии может осу-

ществляться организацией, зарегистрированной в качестве юридического лица, признанного национально-культурной автономией. Фактически, различие между НКА и любой другой общественной организацией состоит не столько в их полномочиях, сколько в статусе и доступе к ресурсам. На самом деле большинство национально-культурных автономий занимаются разной культурной деятельностью. В последнее время некоторые региональные национально-культурные автономии цыган начали вести деятельность в более традиционных сферах защиты прав человека, таких, как сотрудничество с милицией с целью предотвращения дискриминации по отношению к этническим меньшинствам и судебные разбирательства по делам, связанным с дискриминацией. Несмотря на ограничения культурных автономий в полномочиях, имеют место важные достижения. Национальным группам в Российской Федерации, в том числе и цыганам, было разрешено объединяться с другими национальным группами для более эффективного сотрудничества с правительственными структурами путём создания консультационных советов на федеральном и региональном уровнях.

Отчет ЕЦПЦ заканчивается рекомендациями российскому правительству соблюдать взятые на себя обязательства согласно национальному и международному законодательству по правам человека и принять безотлагательные меры по предотвращению их нарушения, а также делать все возможное для возмещения ущерба и проведения разбирательств по имевшим место фактам нарушений. Принятие этих мер подразумевает следующее:

- ясные и громкие выступления на самом высоком политическом уровне против расовой антипатии, расовой дискриминации и нарушений прав человека;
- разработка всесторонней правительственной программы по нормализации сложившейся в Российской Федерации критической ситуации с цыганами в области прав человека. Данную программу следует разработать в соответствии с принятым в 2003 Планом Действий по отношению к рома и синти в регионе ОБСЕ и Общей Рекомендацией 27 Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации;
- создание правовой базы, нацеленной на борьбу с дискриминацией и соответствующей требованиям и стандартам международного законодательства по правам человека, а также стандартам в области антидискриминационного права в Европе;

- обучение представителей общественной администрации, судебной власти и сотрудников милиции в области прав человека и антирасизма;
- принятие мер по предотвращению, выявлению и, где возникает, наказанию проявлений расовых предрассудков среди работников правоохранительных органов;
- проведение быстрого и беспристрастного расследования фактов насилия и оскорбительных действий в отношении цыган со стороны представителей правоохранительных органов, а также наказание виновных по всей строгости закона;
- обеспечение защиты лиц, подающих жалобы на насильственные и оскорбительные действия со стороны сотрудников милиции, от запугивания и мести;
- обеспечение проведения быстрого, тщательного и беспристрастного расследования фактов насилия и плохого обращения со стороны негосударственных субъектов, а также привлечение их к ответственности;
- пересмотр законодательства, подзаконных актов и практики на федеральном, региональном и местных уровнях с целью устранения любых элементов паспортного контроля и процесса регистрации, создающих ограничения свободы передвижения, противоречащих Конституции Российской Федерации, и/или ведущих к систематической дискриминации отдельных групп меньшинств;
- наблюдение за основными электронными и печатными средствами массовой информации на национальном и региональном уровнях и принятие адекватных мер для расследования и привлечения к ответственности лиц, ответственных за разжигание ненависти и этнической напряженности посредством печатных и аудиовизуальных СМИ;
- обеспечение того, чтобы цыгане могли беспрепятственно пользоваться основными правами, независимо от наличия у них личных документов, включая регистрацию по месту проживания;
- наблюдение за обеспечением цыганам и другим этническим меньшинствам свободного доступа к правосудию, социальным и экономическим правам, а также налаживание механизма по сбору и публикации детализированных данных из этих областей;
- принять политические меры для обеспечения цыган, и в особенности цыганок, возможностью реализации их прав на трудоустройство, медицинское обслуживание и доступа к социальным пособиям и общественным благам и услугам.