

*Ковний Ю. Є.,**кандидат економічних наук, адвокат*

УПЕРЕДЖЕННЯ ТА ДИСКРИМІНАЦІЯ ОСІБ РОМСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОСТІ: ОГЛЯД РІШЕНЬ ЄСПЛ

Анотація. Вказано, що зазвичай до представників ромів є негативне суспільне ставлення, страх, ущемлення та громадське нехтування. Часто можна вказати, що це народи, які «всюди і ніде», тому що з боку ромів відбувається нівелювання публічно-правових інститутів, часто вони виступають апатритами, не мають комунікації з органами публічної влади та освітніми інституціями.

Расистські напади, відсутність реакції з боку уряду – є найбільш серйозною проблемою ромів у європейських країнах і в Україні в історичній ретроспективі і сьогодні. Але роми також стикаються з державною дискримінацією в інших сферах повсякденного життя, таких як освіта, житло та працевлаштування. Їх часто відокремлюють у «спеціальних школах», їм відмовляють у посвідках на проживання та роботі виключно через їхню расову чи етнічну приналежність.

Вказано на множинну природу дискримінації, оскільки жінки з багатьма дітьми і без освіти особливо вразливі як в середині власної групи так і на державно-соціальному рівні.

Доведено, що існує значна кількість нормативно-правових гарантій, проте проблеми правореалізації є суттєвими як на рівні європейських країн, так і України. Тому проблема має вирішуватися комплексно і включати в тому числі політичні, економічні та соціальні гарантії.

Практика ЄСПЛ містить суттєву частку справ, що стосуються проблем упередження та дискримінація осіб ромської національності, що свідчить про неналежну правореалізаційну національну практику. Дискримінаційні ситуації зумовлені конфронтацією з громадськістю, неналежною увагою правоохоронних органів до проблем захисту ромів, їх суспільною стигматизацією та етнічним профайлінгом. Останнє позиціоновано як припущення про наявність зв'язку між схильністю до вчинення правопорушень та етнічним походженням, є прикладом упередженого ставлення та негативних стереотипів щодо певних етнічних груп.

Поряд з цим у статті вказано, що з метою протидії загрози громадському порядку чи загрози громадському здоров'ю, держава має право реалізовувати превентивні повноваження, однак такі заходи можуть здійснюватися виключно в межах закону та не допускати ситуацій дискримінації громадян за етнічною чи іншою ознакою.

Ключові слова: роми, дискримінація, етнічний профайлінг, національна ознака, дискримінаційна ситуація.

Постановка проблеми. Державна політика завжди була спрямована на інтеграцію конкретних етнонаціональних груп, а також суспільства в цілому. Політика інтеграції була визначена державною метою протягом останніх 50 років або більше, принаймні в ліберальних демократіях. Проте є певні групи проблеми інтеграції яких не вирішені десятиліттями, і це перш за все роми. Певні аналітики навіть стверджують на зворотній

процес в сучасному суспільстві, який називають дезінтеграцією. В англійській мові слово дезінтеграція зазвичай означає «процес втрати згуртованості або сили» або що «розбиватися на частини». А німецькі і польські дослідники визначають її як процес, коли держава створила бар'єри для перешкоджають кочівних народів брати участь у різних соціальних системах. Політика та практика дезінтеграції не тільки не помічають поселення, але й активно намагаються завдати шкоди та перешкоджати цьому, хоча іноді вони виправдані в рамках більш широких інтеграційних рамок [1, с.2].

Вказане зумовлене тим, що роми мають свої унікальні особливості врахування яких необхідне для реальної інтеграції їх у суспільство. Політика мультикультуралізму повинна передбачати гнучкість, якраз щодо ромської національності вона є особливо необхідною. Тому цю наукову статтю присвяtimo питанню належної державної політики щодо ромів.

Стан дослідження. В умовах прагнень європейської інтеграції України актуальності в доктрині права набуває правове забезпечення стратегії національної політики держави.

Питання правового регулювання культурних прав окремих етнічних груп, корінних народів були предметом розгляду таких науковців: Н.П. Бортник, В. Б. Ковальчука, І.Жаровської, Н.Ортинської, Т. Міхаліної, Н. Сердюк та інших. Безумовно ширше це питання досліджували представники іноземних правових шкіл, зокрема R. Zapata-Barrero, Parker B., Walter S., A. Elias, F.Mansouri, S.Hobolt та інші.

Однак потребує додаткового аналізу парадигма правового забезпечення дискримінації ромів та вироблення комплексу заходів її протидії.

Метою цієї наукової статті є аналіз проблем упередження та дискримінація осіб ромської національності на прикладі аналізу рішень Європейського суду з прав людини.

Виклад основних положень. В етнонаціональній структурі суспільства є особливі групи суб'єктів права, де правове регулювання не може повною мірою впливати на суспільну реальність. Особливо яскраво це проявляється серед представників ромської національності. Ця група осіб характеризується відсутністю власної держави та поширена у всіх державах світу. Її характерними рисами соціального устрою є великі сім'ї, ранні шлюби, велика кількість дітей, колективний спосіб життя, цінування власних традицій та соціальних порядків, кочовий спосіб життя.

Вказане особливо дискримінує ромів в сучасному суспільстві, тому що в Європі вони виступають не просто найбільшою національною меншиною, а найбільш магранізованою, найбіднішою. Зазвичай до представників ромів є негативне суспільне ставлення, страх, ущемлення та громадське нехтування. Часто можна вказати, що це народи, які «всюди і ніде», тому що з боку ромів відбувається нівелювання публічно-правових інститу-

тів, часто вони виступають апатритами, не мають комунікації з органами публічної влади та освітніми інституціями. Також враховуючи таке становище і відсутність реальної можливості фактичного підрахунку кількості ромів, їх кочовий і спонтанний спосіб життя слід говорити про фактичну недостовірність юридичної інформації як в Європі, так і в Україні.

Правове регулювання протидії дискримінації ромів є достатньо розширене як в міжнародному так і регіональному аспекті.

Основні принципи та пріоритети роботи Ради Європи в цій площині на нинішньому етапі викладено у Страсбурзькій декларації щодо ромів, прийнятій 20 жовтня 2010 року. Серед них – недискримінація; громадянство; права жінок і дітей; повноправна участь у житті суспільства; соціальна інтеграція; працевлаштування; охорона здоров'я; житло; інклюзивна освіта; культура; боротьба з торгівлею людьми; поліпшення доступу до правосуддя тощо.

Є дві важливі політичні рамки для інтеграції ромів у Європі. По-перше, Десятиліття залучення ромів, політична ініціатива співпраці між урядами, НУО та міжурядовими організаціями, започаткована Світовим банком і ПРООН, спрямована на боротьбу з дискримінацією ромів у Європі. Декада діяла протягом 2005–2015 рр. і зараз завершив свою роботу. По-друге, Європейський Союз взяв зобов'язання Десятиліття, а також чотири пріоритетні сфери освіти, зайнятості, охорони здоров'я та житла як центри політики, практики та фінансування проектів. Функціональні елементи Десятиліття подібні до заходів управління, прийнятих ЄС у сферах соціальної та освітньої політики, таких як створення національних планів дій, обмін знаннями, координація політики та спроба об'єднати уряди, міжурядові неурядові організації та ромське громадянське суспільство.

І зобов'язання Десятиліття, і Рамкова програма ЄС покладаються на поєднання правових, політичних та фінансових інструментів щодо залучення ромів у поєднанні з адвокацією ромів та участю громадянського суспільства. Таким чином, вони намагаються об'єднати формальні/юридичні підходи до рівності, визнаючи, що багато несправедливостей «пролітають під радаром формального правосуддя». Низьке політичне представництво та статус таких груп, як роми, можуть призвести до стійкої нерівності та культурного невизнання, що може статися навіть за «лише» формальних процедур [2].

Європейська Комісія ухвалила 7 жовтня 2020 р. новий Ромський стратегічний рамковий документ Європейського Союзу для рівності, інклюзії та участі на 2020-2030 роки, в якому зосереджено увагу як на соціально-економічній інклюзії вразливих категорій ромського населення, так і важливості сприяння залученню до політичного, соціального, економічного та культурного життя.

Повідомлення Європейської комісії від жовтня 2020 р. викладений рамки ЄС для ромів щодо рівності, інтеграції та участі до 2030 року, яка спрямована на досягнення ефективної рівності, залучення та участі. Воно визначає, що держави повинні має надати дані та довідкову інформацію щодо прогресу щодо ромів в контексті включення, які слід збирати на регулярній основі [3].

Щодо дискримінації то в цьому аспекті слід вказати про їх множинну природу, оскільки жінки з багатьма дітьми і без освіти особливо вразливі як в середині власної групи так і на державно-соціальному рівні.

Дискримінація в контексті ромської національності відбувається також в межах виокремлення цих груп. Наприклад у Великобританії розвинули ідею щодо «румунських ромських сімей» на протизагу «британським-ромським сім'ям» у контексті, позначеному повсюдно невизначеністю щодо правових прав, реструктуризації соціального забезпечення та зменшення ресурсів [4].

Інколи рівень дискримінації, нетерпимості та ненависті доходить до рівня расизму. З цієї проблемою стикнулася Чехія. Розглянемо прецедент, оскільки він демонструє проблемну ситуацію у історичній та сучасній ретроспективі і усій Європі.

До 1944 року від 6000 до 8000 чеських ромів було вбито в концентраційних таборах, переважно в Освенцімі. Загалом під час війни загинули приблизно 95 відсотків усіх ромів, які проживали в Чехії [5].

Але вже в сучасному суспільстві ситуація не покращилась. Розглянемо казус. У травні 1995 року Тібор Беркі проводив вечір вдома з дружиною та п'ятьма дітьми, коли до його кухні увірвалися четверо невідомих. Сорока трирічний Беркі намагався захистити сім'ю та будинок, але його побили бейсбольною битою. Через кілька годин він помер у лікарні від травм голови. Почалися масові сутички. Через смерть Беркі кількість ромів (циган), убитих у Чеській Республіці з 1989 року, зростає приблизно до двадцяти семи. Тільки в 1995 році в країні було зареєстровано щонайменше 181 напад на ромів або іноземців. Багато інших нападів залишаються непоміченими.

Вбивство Беркі викликало публічні дебати щодо расизму в Чеській Республіці та спонукало уряд вжити більш рішучих заходів проти расистського насильства, яке зростає після падіння комуністичної системи в 1989 році. Уряд засудив напад, запропонував жорсткіше покарання за злочини на расовому ґрунті та запровадив спеціальний відділ у поліції для боротьби зі «скінхедами» та іншими екстремістськими групами. Хоча ці зміни є кроками в правильному напрямку, вони недостатньо спрямовані на боротьбу з серйозною проблемою расистського насильства та дискримінації проти приблизно 200 000-300 000 ромів у Чеській Республіці. З 1989 року чеська влада не змогла належним чином захистити ромів від постійно зростаючої небезпеки расистських нападів. Коли напади стаються, ромам часто відмовляють у рівному ставленні перед законом, що є прямим порушенням як чеського, так і міжнародного права [6]. Ситуація не набагато покращилася і через три десятиліття.

Найбільша проблема – місцева поліція, яка інколи виявляє відкриту симпатію до «скінхедів», дозволяючи їм проводити несанкціоновані марші та погрожувати неетнічним чехам. Поліція часто повільно реагує на заклики ромів про допомогу та не наважується проводити арешти навіть після насильницького нападу. У деяких випадках сама поліція застосовувала надмірну силу проти ромів, іноді спричиняючи смерть.

Расистські напади – і відсутність реакції з боку уряду – є найбільш серйозною проблемою ромів у європейських країнах сьогодні. Але роми також стикаються з державною дискримінацією в інших сферах повсякденного життя, таких як освіта, житло та працевлаштування. Їх часто відокремлюють у «спеціальних школах», їм відмовляють у посвідках на проживання та роботі виключно через їхню расову чи етнічну приналежність.

За даними Агентства Європейського Союзу з фундаментальних прав криміналізація міграції ромів неодноразово слугували приводом для утисків і депортації ромів. Юридично

сумнівна практика колективної депортації ромів мала місце у Франції, Італії, Швеції та Бельгії.

Така справа розглядалася у ЄСПЛ проти України. Справа «Бурля та інші проти України» (Заява № 3289/10, остаточне рішення 06.02.2019 року). Заявники стверджували про порушення статей 3, 8, 13, 14 Конвенції та статті 1 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку із нападом на їхні будинки під час антиромського «погрому», до якого, як стверджувалося, державні органи були причетні чи, принаймні, не змогли запобігти йому та провести ефективне розслідування, а також неналежними умовами їхнього проживання після переселення у результаті цього нападу. Погром був зумовлений тим, що в у селищі був убитий 17-річний етнічний українець, як стверджувалося, ромом. Селищна рада вирішила «забезпечити виселення соціально-небезпечних осіб, незалежно від національності з території селища» [7]. Суд визначає однозначно, що Україна не виконала зобов'язань визначених конвенцією.

Ще одне рішення стосується України. Справа «Пастрема проти України» [8] стосується того, що заявниця до 30 травня 2012 року проживала у несанкціонованому наметовому містечку, населеному ромами, розташованому в Києві поблизу залізничних колій група міліціонерів у цивільному прийшла до табору. Вони вивели мешканців із табору та підпалили їхні намети, а їхні особисті речі залишилися всередині. Офіцери стріляли в повітря і застрелили собаку. Вони змусили жителів-чоловіків роздягнутися до пояса та сфотографували їх. За словами мешканців, офіцери сказали їм, що вони отримали наказ розчистити табір у рамках підготовки до Чемпіонату Європи з футболу 2012 року, який того року приймали Польща та Україна. Свідками подій стали діти. ЄСПЛ скаргу розглядав у тому числі за статтею 14 Конвенції та статтею 1 Протоколу № 12, отже як дискримінаційну ситуацію.

Такі ситуації в Україні повторюються систематично. У серпні 2020 року було виявлено повідомлення, в якому містилася інформація, що мешканці смт Андріївка Балаклійського району Харківської області вийшли на акцію протесту з вимогою виселити ромів з населеного пункту. Учасники акції вирушили до будинку, де проживають роми, намагалися ввірватися на подвір'я, розбили вікна будинку [9, с.40].

Слід розуміти, що з метою протидії загрози громадському порядку чи загрози громадському здоров'ю, держава має право реалізовувати повноваження, однак такі заходи можуть здійснюватися виключно в межах закону.

У Справі «Хірту проти Франції» [10] ЄСПЛ стосовно способу виселення заявників вказав, що захід був заснований не на судовому рішенні, а на процедурі офіційного повідомлення. І рішення про застосування цієї процедури (префект видав наказ) викликало ряд негативних наслідків через особливі обставини заявників. А засіб судового захисту почав застосовуватися лише після того, як було прийняте рішення адміністративними органами влади, тож він був неефективним.

Також у Страсбурзі наголосили, що роми становили соціальну групу, яка має менші права, їхні особливі потреби у зв'язку з цим повинні бути враховані під час оцінювання пропорційності втручання, яке були зобов'язані провести національні органи влади. І оскільки цього не було зроблено, ЄСПЛ визнав, що спосіб виселення ромів порушив їх право на повагу до приватного та сімейного життя [11].

Роми протягом століть страждали від маргіналізації та расизму, і досі часто їх відокремлюють у дискримінаційний спосіб, незважаючи на те, що вони є корінними громадянами країн (наприклад в Іспанії, так і в інших країнах) [12]

Етнічний профайлінг, тобто припущення про наявність зв'язку між схильністю до вчинення правопорушень та етнічним походженням, є прикладом упередженого ставлення та негативних стереотипів щодо певних етнічних груп. На дискримінаційному характері використання практики етнічного профайлінгу в роботі правоохоронних органів також наголошено Європейською комісією проти расизму та нетерпимості у своїй 11-й загальнополітичній рекомендації.

Негативне ставлення з боку громадськості характерне загалом до ромів у будь якій країні. У 2019 компанія Baltijos tyrimai провела опитування про ставлення жителів Литви до ромів. 39% учасників опитування не хочуть працювати разом із ромами, ще 65% не стали б винаймати житло разом із ними [13].

Дисонанс між офіційною політикою і громадським ставленням визначається в багатьох дослідженнях. Зокрема румунські науковці доводять, що хоча загалом урядова політика щодо ромів приймає та просуває прогресивний/ліберальний порядок денний, який узгоджується зі стратегічними цілями ЄС, яскраво виражена громадська амбівалентність щодо ромів і ледь помітні форми расизму все ще присутні та зберігаються [14].

Висновок. Існує значна кількість нормативно-правових гарантій, проте проблеми правореалізації є суттєвими як на рівні європейських країн, так і України. Тому проблема має вирішуватися комплексно і включати в тому числі політичні, економічні та соціальні гарантії.

Практика ЄСПЛ містить суттєву частку справ, що стосуються проблем упередження та дискримінація осіб ромської національності, що свідчить про неналежну правореалізаційну національну практику. Дискримінаційні ситуації зумовлені конфронтацією з громадськістю, неналежною увагою правоохоронних органів до проблем захисту ромів, їх суспільною стигматизацією та етнічним профайлінгом.

Література:

1. Hinger S. Reinhard Schweitzer Politics of (Dis)Integration. URL: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/23039>
2. Alexiadou N. Framing education policies and transitions of Roma students in Europe. *Comparative Education*, 2019. №55 (3). С. 422-442 DOI: 10.1080/03050068.2019.1619334
3. 5 European Commission Communication. A Union of equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation, COM(2020) 620 final, Brussels, 7 October 2020.
4. Humphris R. On the threshold: becoming Romanian Roma, everyday racism and residency rights in transition, *Social Identities*, 2018. №24:4. P. 505-519, DOI: 10.1080/13504630.2017.1335831
5. Human Rights Watch, Roma in the Czech Republic Foreigners in Their Own Land, 1 June 1996, D811 URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae6a7ea0.html>
6. Ryšavý Z. CNN: Czech Republic has discriminated against Romani refugees from Ukraine, updated data refute the myth that they all hold dual citizenship *Romea.cz*. 08 August 2022
7. Рішення ЄСПЛ. Справа «Бурля та інші проти України» (Заява № 3289/10) від 06/02/2019 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_d65#Text
8. European Court of Human Rights. Pastrama v Ukraine. (Application no. 54476/14) 1 April 2021 URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-208889%22%5D%7D>

9. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2020 рік URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2020.pdf>
10. European Court of Human Rights. Hirtu and Others v. France (application no. 24720/13) ECHR 134 (2020) 14/08/2020 URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-202442%22%5D%7D>
11. Справа «Хірту проти Франції» URL: <https://www.echr.com.ua/translation/sprava-xirtu-proti-francii%D1%97/>
12. Fejzula S. The Anti-Roma Europe: Modern ways of disciplining the Roma body in urban spaces. *Revista Direito e Práxis* 2019. №10. P. 2097–2016.
13. Постійний фейс-контроль і клас «Ч»: як живуть роми в Литві. Заборона. 26 жовтня 2020 р. URL: <https://zaborona.com/yak-zhyvut-romy-v-lytvi/>
14. Popoviciu S., Tileagă C. Subtle forms of racism in strategy documents concerning Roma inclusion *Journal of Community and Applied Social Psychology* V.30, Is.1 January/February 2020. P. 85-102

Kovnyi Yu. Prejudice and discrimination against persons of Roma nationality: review of ECtHR decisions

Summary. The article analyzes the problems of prejudice and discrimination against persons of Roma nationality, based on the example of the analysis of the decisions of the European Court of Human Rights.

It is indicated that there is usually a negative public attitude towards Roma representatives, fear, discrimination and public neglect. It can often be pointed out that these are peoples who are "everywhere and nowhere", because the leveling of public-legal institutions is taking place on the part of the Roma, they often act as stateless people, have no communication with public authorities and educational institutions.

Racist attacks, lack of reaction from the government – is the most serious problem of Roma in European countries and in Ukraine in historical retrospect and today. But Roma

also face state discrimination in other areas of everyday life, such as education, housing and employment. They are often segregated in "special schools" and denied residence and work permits solely because of their race or ethnicity.

The multiple nature of discrimination is pointed out, as women with many children and no education are particularly vulnerable both within their own group and at the state and social level.

It has been proven that there are a significant number of regulatory and legal guarantees, but the problems of legal implementation are significant both at the level of European countries and Ukraine. Therefore, the problem should be solved comprehensively and include political, economic and social guarantees.

The practice of the ECtHR contains a significant share of cases related to the problems of prejudice and discrimination against persons of Roma nationality, which indicates inadequate national law enforcement practice. Discriminatory situations are caused by confrontation with the public, inadequate attention of law enforcement agencies to the problems of Roma protection, their social stigmatization and ethnic profiling. The latter is positioned as an assumption that there is a connection between the propensity to commit crimes and ethnic origin, and is an example of prejudiced attitudes and negative stereotypes about certain ethnic groups.

Along with this, the article states that in order to counter a threat to public order or a threat to public health, the state has the right to implement preventive powers, but such measures can be carried out exclusively within the limits of the law and prevent situations of discrimination of citizens on ethnic or other grounds.

Key words: Roma, discrimination, ethnic profiling, national identity, discriminatory situation.