



*МЕЖДУНАРОДНАЯ
КОНВЕНЦИЯ
О ЛИКВИДАЦИИ
ВСЕХ ФОРМ
РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ*

Distr.
GENERAL

CERD/C/ITA/15
29 March 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ЛИКВИДАЦИИ
РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

**ДОКЛАДЫ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ
В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 9 КОНВЕНЦИИ**

**Четырнадцатый и пятнадцатый периодические доклады государств-участников,
подлежащие представлению в 2005 году**

Добавление

ИТАЛИЯ* **

[20 марта 2006 года]

* В настоящем документе содержатся представленные в виде одного документа четырнадцатый и пятнадцатый периодические доклады Италии, подлежащие представлению 4 февраля 2005 года. Тринадцатый периодический доклад и краткие отчеты о заседаниях, на которых Комитет рассматривал этот доклад, содержатся в документах CERD/C/406/Add.1 и CERD/C/SR.1466, 1467 и 1479.

** Как было сообщено государствам-участникам о процедуре работы над их докладами, настоящий документ официально не редактировался до его направления переводческим службам Организации Объединенных Наций.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1 - 7	5
РАЗДЕЛ I		
A. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА В ИТАЛИИ	8 - 303	8
1. Новейшие законодательные положения по борьбе с расовой дискриминацией: Законодательный указ № 215 от 9 июля 2003 года об исполнении Директивы 2000/43/ЕС	8 - 34	8
2. Законодательная основа по вопросам иммиграции и статуса иностранных граждан.....	35 - 120	14
a) Нормативные положения, касающиеся процедур признания статуса беженца	49 - 90	19
b) Порядок "содержания под стражей"	91 - 97	35
c) Нормативные положения, касающиеся рационализации и координации связи между правительственными ведомствами по вопросам иммиграции	98 - 101	38
d) Правовая основа обеспечения права на убежище.....	102 - 107	39
e) От Национального плана предоставления убежища к Системе защиты просителей убежища и беженцев	108 - 120	41
3. Дискриминация на этнической, языковой и религиозной почве	121 - 183	46
3.1 Языковые меньшинства	121 - 137	46
3.2 Религиозные общины.....	138 - 168	52

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
a) Законодательство по вопросам свободы религии	146 - 160	54
b) Соглашения с некаатолическими конфессиями	161 - 170	58
3.3 Население рома в Италии	171 - 183	62
4. Торговля людьми: системные действия и программы социальной защиты	184 - 231	70
5. Несовершеннолетние иностранцы в Италии	232 - 291	85
5.1 Контингент несовершеннолетних иностранцев	232 - 239	85
5.2 Несовершеннолетние иностранцы и их право на интеграцию	240 - 249	87
5.3 Право на образование	250 - 265	92
5.4 Дети иностранцев, временно допускаемые на территорию Италии	266 - 273	96
5.5 Несопровождаемые дети иностранцев	274 - 282	98
5.6 Несовершеннолетние иностранцы в исправительных учреждениях	283 - 291	101
6. Воссоединение семей	292 - 303	103
В. НОВЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ПО БОРЬБЕ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ	304 - 441	105
a) Национальное бюро по борьбе с дискриминацией	304 - 366	105
b) Реестр ассоциаций, ведущих борьбу с дискриминацией	367 - 377	119

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
c) Комитет по борьбе с дискриминацией и антисемитизмом.....	378 - 384	121
d) Межконфессиональные консультативные органы	385 - 389	123
e) Международная целевая группа по Холокосту (Шоа).....	390 - 413	125
f) Национальный координационный орган (НКО) по вопросам политики социальной интеграции иностранцев.....	414 - 431	131
g) Национальный центр по наблюдению за проведением спортивных мероприятий	432 - 441	137

РАЗДЕЛ II

1. Расовая дискриминация и занятость.....	442 - 496	142
a) Общие соображения.....	442 - 466	142
b) Доступ к социальным услугам.....	467 - 481	149
c) Роль социальных партнеров.....	482 - 496	153
2. Система образования.....	497 - 523	158
a) Свобода вероисповедания и права меньшинств	497 - 504	158
b) Равный доступ к образованию и равные условия для итальянских и иностранных учащихся в школах.....	505 - 522	160
3. Обращение с иностранцами в тюрьмах и других подобных учреждениях	523 - 574	166
a) Положения, касающиеся дискриминации.....	523 - 551	166
b) Пенитенциарная система.....	552 - 574	175
4. Меры в области здравоохранения.....	575 - 601	180

Введение

1. Защита и поощрение прав - гражданских и политических, экономических, социальных и культурных - является одним из стрессовых элементов итальянской внутренней и внешней политики. Правовая система Италии нацелена на обеспечение прочной основы гарантий полноценной и эффективной защиты основных прав граждан, предоставление им широкого набора средств защиты, сердцевину которых составляет **принцип недискриминации, закрепленный в статье 3 итальянской Конституции**: "Все граждане имеют одинаковое общественное достоинство и равны перед законом без различия по признаку пола, расы, языка, религии, политических убеждений, а также личного или социального положения". Этот принцип закреплен во всех ныне действующих международных актах, таких, как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Пакты Организации Объединенных Наций о гражданских и политических правах и экономических, социальных и культурных правах, а также Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации.
2. Кроме того, принцип равного обращения является характерной чертой конституционного права в Европе: право на формальное и субстантивное равенство является универсальным правом, широко представленным в активе Европейского сообщества (*acquis communautaire*). Статья 13 Амстердамского договора - а теперь статьи I-2 - I-4, II-81 - II-83 и раздел II (статьи с III-123 по III-129) Европейской конституции - предусматривает, что Совет Европейского союза должен в тесном взаимодействии с Европейским парламентом целеустремленно вырабатывать и принимать соответствующие положения по борьбе со всеми формами дискриминации в рамках Союза на какой бы то ни было почве: гендерных различий, расового или этнического происхождения, религиозных верований или личных убеждений, инвалидности, возраста или половой ориентации. Приверженность европейских институтов борьбе против дискриминации основана на признании того, что дискриминация на почве расового или этнического происхождения может подорвать достижение целого ряда фундаментальных целей Договора ЕС/Европейской конституции, таких, как повышение жизненных стандартов и качества жизни европейских граждан, экономическая и социальная сплоченность, а также обеспечение высокой степени занятости и социальной защиты. Вследствие этого намерения европейских законодателей были претворены в важный правовой акт: Директиву Европейского совета 2000/43/ЕС, которая закрепляет принцип равенства в обращении со всеми людьми независимо от их расового или этнического происхождения.
3. На основе руководящих критериев, содержащихся в статье 29 Закона № 39/2002 ("Право Европейского сообщества"), итальянское правительство предприняло срочные

действия для интеграции этой Директивы в национальную правовую систему путем принятия **Законодательного указа № 215 от 9 июля 2003 года**. Сохраняя общую тональность Директивы, наряду с приведением ее содержания в соответствие с положениями уполномочивающего акта Законодательный указ № 215/2003 обладает рядом дополнительных достоинств, которые усиливают его действие на уровне национального законодательства. Эти дополнительные достоинства касаются различных аспектов: утверждения принципа равного обращения со всеми лицами в государственном и частном секторах в области доступа к трудоустройству, профессиональной деятельности, профессиональной ориентации и профессиональной подготовки, членства в организациях трудящихся или работодателей, социальной защиты, охраны здоровья, социальных льгот, образования и доступа к товарам и услугам (статья 3); судебной защиты в виде особой процедуры в форме упорядоченного и эффективного гражданского иска против дискриминации как при оценке доказательств, включая систему презумируемых доказательств, способов выплаты компенсации за ущерб, так и в рамках процесса активной легитимации, связанного с индивидуальными или коллективными случаями дискриминации (статьи 4 и 5); важное институциональное значение в этой сфере придается Департаменту по вопросам равных возможностей Канцелярии премьер-министра, где создано специальное подразделение, находящееся на самом острие борьбы против дискриминации (статья 7).

4. В решении таких проблем, как **предоставление убежища или незаконная иммиграция**, главным руководящим критерием наших действий является уважение основных прав мужчин, женщин и детей. Так, противодействие незаконной иммиграции проникнуто не просто репрессивными намерениями, а прежде всего призвано попытаться оградить соответствующих лиц от новых страданий и нарушений их прав. Незаконная иммиграция является следствием торговли людьми, торговли человеческими органами, эксплуатации проституции, нелегального труда, которые становятся новыми формами рабства. В рамках законодательства и политики правительства Италии установлены надлежащие процедурные правила, регулирующие порядок рассмотрения заявлений о признании статуса беженца, легализации высылки иностранных граждан (с учетом критики со стороны Конституционного суда) и положение иностранных граждан, легально въезжающих и легально находящихся в Италии, при соблюдении в отношении них принципа интеграции в национально-социальном контексте, признании их полного права на доступ к жилью, медицинской помощи и образованию, возможности конкретно участвовать в общественной жизни и недопущения какой-либо дискриминации на основании гражданства.

5. Кроме того, итальянская Конституция придает большое значение праву на **свободу вероисповедания** для всех и запрещает любые формы дискриминации на религиозной

почве (статья 8 и статья 19). Эти положения Конституции в целом соблюдаются; граждане могут исповедывать свою религию (или не исповедывать религии вообще), и при этом их гражданские и политические права никоим образом не будут ущемлены. Отношения между государством и каждой религиозной конфессией по преимуществу основываются на двусторонних соглашениях, которые предоставляют некоторые привилегии в соответствии с правами, гарантированными Конституцией. В этой связи Конституция предоставляет ряд основных прав, включая право на "равную свободу" отправления всех вероисповеданий: свободу собраний, свободу создания религиозных ассоциаций и свободу обрядов. Иными словами, свобода выражения религиозных убеждений ограничивается лишь тогда, когда будет сочтено, что некоторые практические действия представляют собой угрозу для общественного порядка или общественной нравственности.

6. Эти соображения относятся ко всем аспектам, касающимся права на свободу, которое в нашем понимании должно превалировать над рациональностью или жесткостью процедур. Последние должны служить защите свободы, а не рассматриваться в отрыве от нее. За положениями итальянского законодательства, касающегося основных прав, мы должны видеть "разумное обоснование". Когда какое-либо положение итальянского закона, как представляется, затрагивает основные потребности или чаяния отдельных лиц, на деле мы имеем дело с принципом "modus procedendi", направленным на защиту основополагающих прав, таких, как право на жизнь, личную неприкосновенность, личную свободу и безопасность. В определенном смысле такой подход направлен на "предотвращение ущерба", благодаря чему обеспечивается защита более первостепенных норм, в то время как другие второстепенные права отдельных лиц временно ограничиваются. По нашему мнению, в любом случае основным правилом, которым должны руководствоваться современные демократии при защите прав, является эффективное претворение в жизнь принципа недискриминации, одного из ключевых элементов нашего конституционного свода норм, на котором зиждется отечественная законодательная система применительно к различным категориям людей, таким, как женщины, меньшинства или другие уязвимые группы.

7. Следует отметить, что в процессе подготовки данного доклада Межведомственный комитет по правам человека запланировал и наладил полезный диалог с представителями некоторых итальянских НПО, работающих над проблемой дискриминации. 30 марта 2005 года Итальянский совет по делам беженцев (ИСБ), Врачи без границ, Международная амнистия, Форум иностранных общин, а также организации Nessun Luogo è Lontano и Casa dei Diritti Sociali and Candelaria были приглашены Межведомственным комитетом в Министерство иностранных дел, с тем чтобы обсудить все эти вопросы. Кроме того, в рамках самого Комитета Специальная рабочая группа,

состоящая из представителей государственной администрации и заинтересованных министерств, провела с марта по сентябрь 2005 года определенную работу по анализу существа и обоснованности замечаний, принятых Комитетом ООН по ликвидации расовой дискриминации, и изучению всех вариантов надлежащих ответов на них.

РАЗДЕЛ I

A. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА В ИТАЛИИ

1. Новейшие законодательные положения по борьбе с расовой дискриминацией: Законодательный указ № 215 от 9 июля 2003 года об исполнении Директивы 2000/43/ЕС

8. Принцип равного обращения является характерной чертой конституционного права Европы: право на формальное и субстантивное равенство является универсальным правом, широко представленным в активе Европейского сообщества.

9. Европейский союз твердо привержен принципам свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, которые являются признаками любого государства, где соблюдается верховенство закона. Эти принципы признаны всеми ныне действующими международно-правовыми актами, и в первую очередь Пактами Организации Объединенных Наций о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах, а также Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а на региональном уровне - Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

10. Статья 13 Амстердамского договора предусматривает, что Совет Европейского союза, по предложению Комиссии и в тесном взаимодействии с Европейским парламентом, должен целеустремленно вырабатывать и принимать соответствующие нормативные положения по борьбе со всеми формами дискриминации в рамках Союза на какой бы то ни было почве - гендерных различий, расового или этнического происхождения, религиозных или личных воззрений, инвалидности, возраста или половой ориентации.

11. Вследствие этого подхода намерения европейских законодателей были претворены в важный правовой документ: Директиву Европейского совета 2000/43/ЕС, закрепившую принцип равного обращения со всеми людьми независимо от их расы или этнического происхождения.

12. Цель этой Директивы состоит в создании законодательной основы для принятия государствами мер по борьбе с дискриминацией на почве расового или этнического происхождения, с тем чтобы полностью воплотить в жизнь принцип равного обращения в государствах-членах.

13. Эта Директива устанавливает в рамках всего Сообщества запрет на прямую и косвенную дискриминацию и в то же время ограничивает сферу своего действия конкретными, наиболее уязвимыми векторами, касающимися, в частности, доступа на рынок труда и условий труда, образования, социальной защиты, включая социальное обеспечение и охрану здоровья, а также доступа к товарам и услугам¹. С учетом общего запрещения дискриминации государствам-членам тем не менее предоставляется определенная степень свободы в регулировании некоторых важных сфер, не охватываемых Директивой, касающихся, в частности, аспектов, связанных с расовым или этническим происхождением, которые могут существенно и кардинально влиять на условия проведения соответствующей работы. Кроме того, эта Директива не распространяется на национальные положения, регулирующие порядок въезда и пребывания граждан третьих стран, или, иными словами, на национальное законодательство в области иммиграции, включая применительно к Италии Сводный текст нормативных положений, регулирующих иммиграцию и статус иностранных граждан².

14. Эта Директива вводит некоторые важные новые правила в сферу борьбы против расовой дискриминации как на функциональном, так и на организационном/структурном уровнях.

15. В функциональном смысле Директива предписывает всем государствам-членам предусмотреть надлежащую систему правовой защиты всех лиц, которые считают, что им нанесен ущерб дискриминационными действиями, путем включения в их правовые

¹ В пункте 12 констатирующей части этой Директивы подчеркивается требование о том, чтобы действия по борьбе с различными формами дискриминации выходили за рамки традиционных мер защиты, предусмотренных законодательством о труде, с тем чтобы охватить ширящиеся сферы, где смыкаются гражданские и социальные права, включая сферу образования, здравоохранения и социального обеспечения, ради достижения первоочередной цели, а именно: "все более тесной сплоченности народов Европы", как это отмечено в Договоре о Союзе.

² Сводный текст нормативных положений, регулирующих иммиграцию и статус иностранных граждан, был утвержден Законодательным указом № 286 от 25 июля 1998 года, а затем дополнен и закреплен Законом № 189/2002 от 30 июля 2002 года.

системы юридических и/или административных процедур, гарантирующих право на справедливое возмещение ущерба и пользование тем, что неверно определяется - мы поясним это ниже - как инверсия бремени доказывания.

16. Кроме того, в целях обеспечения эффективной защиты жертв дискриминационных действий Директива признает законным не только для истца, но и для ассоциаций или юридических лиц, взявшихся представлять интересы пострадавшей стороны, предпринимать шаги к созданию механизмов защиты без ущерба для соответствующих положений внутреннего права, касающихся представительства или защиты в судебных разбирательствах.

17. В организационном плане Директива предусматривает создание в государствах-членах одного или нескольких органов, выступающих в качестве гарантов защиты от любых форм дискриминации на почве расового или этнического происхождения. Эти органы призваны оказывать независимое содействие жертвам, проводить независимые расследования, публиковать независимые доклады и вырабатывать рекомендации по вопросам дискриминации.

18. На основе руководящих критериев, содержащихся в статье 29 Закона № 39/2002 ("Право Европейского сообщества"), итальянское правительство предприняло срочные меры для инкорпорации Директивы в систему внутригосударственного права путем принятия Законодательного указа № 215 от 9 июля 2003 года.

19. Разработкой этого Указа занимались в основном юридические службы Департамента по вопросам равных возможностей и Министерства труда и социальной политики³. Сохраняя общую тональность этой Директивы, наряду с приведением ее содержания

³ В этой связи следует отметить вклад Европейской комиссии, которая создала специальную Рабочую юридическую группу по вопросам осуществления Директив 2000/43/ЕС и 2000/78/ЕС. Целью этой Группы, в состав которой входят представители национальных правительств и учреждений ЕС, является обсуждение проблем, связанных с осуществлением Директив. Основанием для изучения и обсуждения вопроса о специализированных органах послужил один интересный доклад, подготовленный по инициативе Европейской комиссии в мае 2002 года в контексте Программы действий Сообщества против дискриминации (2001-2006 годы). В этом докладе, озаглавленном "*Специализированные органы по обеспечению равенства и борьбе против всех форм дискриминации*", рассматриваются функциональные и структурные аспекты созданного в государствах-членах 21 национального органа по вопросам борьбы против расовой и других форм дискриминации, а также содержится подробный сравнительный анализ их юридической природы, полномочий, структуры и ресурсообеспечения.

в соответствии с положениями уполномочивающего акта Законодательный указ № 215/2003 обладает рядом других дополнительных достоинств, которые усиливают его действие на уровне национального законодательства. Эти дополнительные достоинства связаны с двумя аспектами, оба из которых напрямую затрагивают принцип обеспечения равных возможностей.

20. Первый содержится в тексте статьи 1 Указа, в которой поясняется, что цель законодателей заключается в том, чтобы ввести в действие принцип равного обращения путем принятия необходимых мер по недопущению того, чтобы различия в расовом и этническом происхождении являлись основанием для дискриминации, причем под углом зрения, учитывающим также различное воздействие, которое некоторые существующие формы дискриминации способны оказывать на мужчин и женщин, а также существование некоторых видов культурного или религиозного расизма. Этот принцип в пробных целях включен в констатирующую часть Директивы, но не зафиксирован четким образом в основном тексте. С другой стороны, итальянские законодатели придавали большое значение этому аспекту в связи с тем, что, как ясно указывают статистические данные, проявления дискриминации носят более широкий характер, когда к элементам различий, связанных с расовым, этническим и иным происхождением, примешиваются различия гендерного или религиозного порядка.

21. Вторым аспектом, связанным с первым, является институциональное значение, придаваемое в этой области Департаменту по вопросам равных возможностей при Канцелярии премьер-министра, где было создано специальное подразделение в качестве своего рода передовой линии фронта в борьбе против дискриминации. Таким образом, вырисовывается более широкая концепция обеспечения равных возможностей, которая перекрывает просто вопрос гендерного равенства и охватывает всю проблематику социальной политики, при этом задачей системы учреждений является обеспечение как можно более широкого равенства в обращении.

22. Если продолжить изучение Законодательного указа более подробно, то можно увидеть, что статьи 2 и 3 воспроизводят более или менее полно содержание Директивы, в частности в том, что касается определений прямой и косвенной дискриминации и сферы применения.

23. Более конкретно, статья 3 утверждает, что принцип равного обращения применяется ко всем лицам в государственном и частном секторах в области доступа к трудоустройству, занятия профессиональной деятельностью, профессиональной ориентации и профессиональной подготовки, участия в организациях трудящихся или

работодателей, социальной защиты, здравоохранения, социальных льгот, образования, а также доступа к товарам и услугам.

24. Эта Директива не наносит ущерба положениям и условиям, действующим в настоящее время в отношении въезда в страну и постоянного проживания граждан третьих стран и лиц без гражданства на итальянской территории, или же положениям, предусматривающим различный режим обращения в связи с гражданством.

25. В области занятости предусмотрены некоторые конкретные исключения, при этом подчеркивается, что различия в обращении, связанные с расовым или этническим происхождением, не представляют собой дискриминацию, если соответствующие признаки обусловлены объективными и приоритетными профессиональными требованиями при условии соблюдения надлежащих пропорций и разумных пределов; оценки последних двух факторов является прерогативой судов.

26. И наконец, одна весьма характерная защитная оговорка исключает из сферы действия этого положения все те различия в обращении, которые, хотя и могут являться косвенно дискриминационными, объективно оправданы законностью целей и адекватностью и соразмерностью действий.

27. Что касается защиты прав в суде, то статья 4 предусматривает применение процедуры, упомянутой в статье 44 Сводного текста норм по вопросам иммиграции и статуса иностранных граждан № 286/1998, которая предусматривает специальную форму эффективного гражданского иска против дискриминации.

28. В связи с системой защиты, предусмотренной в статье 44, следует особо отметить следующие виды гарантий: наличие возможности примирения, как это предусмотрено статьей 410 Гражданского кодекса и статьей 66 Законодательного указа № 165 2001 года, в спорах, касающихся трудовых отношений соответственно с частной или государственной администрацией; урегулирование спора путем представления доказательств в рамках системы презумптивного доказательства; и, наконец, наличие у судьи возможности: а) назначить возмещение ущерба, включая нематериальный ущерб; б) издать соответствующее постановление о прекращении дискриминационных действий и распорядиться о принятии тех или иных мер с целью устранения дискриминации; с) при назначении возмещения ущерба принимать во внимание вопрос о том, является ли дискриминационный акт или поведение реакцией на какой-либо предыдущий акт судебных властей или неправомерной реакцией на предыдущие действия жертвы,

предпринятые с целью добиться соблюдения принципа равенства⁴; и d) распорядиться о публикации судебного решения в каком-либо национальном ежедневном печатном издании.

29. Выраженная в Директиве благоприятная позиция по отношению к жертве была перенесена в итальянское законодательство, в котором предусмотрена система презумптивного доказательства.

30. Лица, которые считают себя жертвами дискриминационных действий, должны представить судье доказательства предполагаемого нарушения принципа равенства, а ответчику надлежит продемонстрировать судье, что такого нарушения не было.

31. Затем судье предстоит дать взвешенную оценку доказательств, как это предусмотрено пунктом 1 статьи 2729 Гражданского кодекса.

32. Что касается субъектов, имеющих по закону право принимать участие в разбирательстве с целью обеспечения судебной защиты, то статья 5 Законодательного указа № 215/2003 признает такими имеющими по закону право участвовать в судебных/административных разбирательствах ассоциации и органы, круг которых с учетом их программных целей и опыта работы в данном секторе установлен межведомственным указом, совместно принятым 16 декабря 2005 года Министерством труда и социальной политики и Министерством по вопросам равных возможностей. Такое право могут получить ассоциации и органы, действующие в области социальной интеграции и включенные в Регистр Министерства труда и социальной политики в соответствии с пунктом 1 а) статьи 52 Президентского указа № 394 от 31 августа 1999 года, или которые конкретно действуют в области борьбы с дискриминацией и включены в регистр Департамента по вопросам равных возможностей.

33. Такая активная легитимация касается случаев индивидуальной или коллективной дискриминации. В первом случае ассоциации могут действовать на основе доверенности, выданной жертвой дискриминации в письменном виде, добиваясь отмены какого-либо решения, в форме публичного или частного документа, имеющего юридически обязательную силу. Во втором случае ассоциации могут также действовать без

⁴ Статья 9 Директивы 2000/43, воспроизведенная в пункте 1 h) статьи 29 "Права Европейского сообщества" Италии, требует, в рамках системы защиты, принятия таких мер, которые необходимы для защиты граждан от любых видов неблагоприятного воздействия или неблагоприятных последствий для истца в результате реакции на жалобу или разбирательство, имеющих целью обеспечение соблюдения принципа равного обращения.

доверенности, поскольку лица, пострадавшие от дискриминации, не могут быть немедленно установлены.

34. Наконец, статья 7 предусматривает создание при Канцелярии премьер-министра (в Департаменте по вопросам равных возможностей) Бюро по вопросам обеспечения равного обращения и недопущения дискриминации на почве расового или этнического происхождения.

2. Законодательная основа по вопросам иммиграции и статуса иностранных граждан

35. В связи с имплементацией Закона № 189/2002, дополняющего и консолидирующего Сводный текст норм, регулирующих иммиграцию и статус иностранных граждан, утвержденный Законодательным указом № 286 от 25 июля 1998 года, порядок регулирования вопросов иммиграции был пересмотрен по инициативе нынешнего правительства посредством Указа-закона № 416 от 30 декабря 1989 года "О срочных мерах по регулированию системы политического убежища, а также порядка въезда и пребывания неграждан ЕС и лиц без гражданства, уже находящихся на территории Италии", подтвержденного Законом № 39/1990. Эти новые правила были дополнены Президентским указом о внесении поправок и дополнений в Президентский указ № 394 от 31 августа 1999 года в соответствии с пунктом 1 статьи 34 Закона № 189/2002, дополняющего имплементирующие положения вышеупомянутого Сводного текста на предмет установления надлежащих процедурных правил, регулирующих порядок рассмотрения ходатайств о признании статуса беженца.

36. Кроме того, Указом-законом № 241 от 14 сентября 2004 года, подтвержденным Законом № 272 от 12 ноября 2004 года, были введены в действие решения Конституционного суда Италии с целью пересмотра действующих положений и введения

процедуры легализации высылки иностранцев⁵. Тем самым была учтена критика со стороны Конституционного суда и установлены новые правила, регулирующие положение иностранцев, остающихся на итальянской территории без каких-либо оснований в нарушение распоряжения, отданного *квестором* (начальником местной полиции).

37. При подготовке Президентского указа № 303/2004 правительство учло предложения, внесенные соответствующими ассоциациями и учреждениями, в частности УВКБ, а также Директиву ЕС (2003/9/СЕ), озаглавленную "Основные положения по приему просителей

⁵ В своем решении 222 от 15 июля 2004 года Конституционный суд заявил, что часть пункта 5-бис статьи 13 Законодательного указа № 286 от 25 июля 1998 года, введенная в действие статьей 2 Указа-закона № 51 от 4 апреля 2002 года (о срочных мерах по борьбе с незаконной иммиграцией и гарантиях для лиц, подлежащих высылке), подтвержденного поправками Законом № 106 от 7 июня 2002 года, которая не обеспечивает принятие легализующих решений в рамках должной судебной процедуры в пользу защиты до исполнения распоряжения о высылке, является неправомерной с конституционной точки зрения, поскольку нарушает право иностранцев на свободу и право на защиту, гарантированные Конституцией. Соответственно Конституционный суд считал неправомерной высылку иммигрантов после их обращения в суд по поводу легализации решения, принятого без соблюдения должных судебных процедур и гарантий на эффективную защиту.

В своем решении 223 от 15 июля 2004 года Конституционный суд также объявил неправомерным с конституционной точки зрения, в связи с нарушением статей 3 и 13 Конституции пункт 5-квинкис статьи 14 Законодательного указа № 286/1998, введенный в действие пунктом 1 статьи 13 Закона № 189/2002 и устанавливающий, что в случае правонарушения, предусмотренного в вышеупомянутом пункте 5-тер статьи 14 арест нарушителей является обязательным. Соответственно Конституционный суд считал вышеупомянутую статью неправомерной с конституционной точки зрения, поскольку она нарушает статью 3 Конституции, гласящую, что все граждане равны перед судом, и статью 13, дающую законное основание для принятия административными органами власти норм, затрагивающих личную свободу только в случаях крайней необходимости и при чрезвычайных обстоятельствах. Конституционный суд отметил также, что обязательный арест, предписываемый Законом Босси-Фини, не отвечает требованиям соблюдения должных судебных процедур, поскольку этот закон запрещает возбуждать дело в суде в случае превентивного содержания под стражей в тюрьме за правонарушения технического характера, аналогичные тем, которые, предусмотрены законом об иммиграции.

убежища", принятую Советом ЕС 27 января 2003 года⁶. В этой связи уместно напомнить о решении Совета ЕС, принятом 8 июня 2004 года, которое было инкорпорировано в итальянскую правовую систему Президентским указом № 242/2004. Этот нормативный акт направлен на модернизацию компьютеризованной системы обработки данных в целях улучшения работы со сведениями, касающимися миграции, мигрантов и статуса беженцев, с учетом Дублинской и Женевских конвенций.

38. Наконец, Президентский указом № 334 от 18 октября 2004 года, вступивший в силу 25 февраля 2005 года, предусматривает внесение своевременных поправок и дополнений к Президентскому указу № 394 и, в частности, расширяет полномочия ряда органов в области выдачи (статьи 4 и 5) или отказа в выдаче (статья 6) въездных виз, условий заключения "контракта на пребывание" (статья 8), рассмотрения заявлений, выдачи и, если необходимо, отмены разрешений на постоянное жительство (статьи 10, 11 и 13) с особым упором на возможность выдачи разрешений по соображениям социальной защиты (статья 21) или в случаях, когда специально запрещается высылка или отказ во въезде в страну (статья 22), а также в связи с "содержанием" в центрах временного размещения и оказания помощи (ЦВРП) (статья 20).

39. Особое значение в этом контексте имеет статья 24 (и связанная с ней статья 25) Президентского указа, касающаяся создания Единого бюро по вопросам иммиграции (упоминаемого также в статье 45, касающейся изменений в информационных системах, ввиду того, что данные, получаемые этим Единым бюро, направляются в компьютеризованные архивы, специально созданные для этих целей). Этот механизм задуман с целью облегчения процедур выдачи разрешений на наем работников из стран, не входящих в ЕС, или в целях объединения семей после проверки "законности,

⁶ Создание Территориальных комиссий по признанию статуса беженца с участием представителя Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев обеспечивает беспристрастное и эффективное рассмотрение ходатайств. Следует отметить, что претворение в жизнь Закона № 189/2002 демонстрирует эффективность системы, установленной территориальными органами, действующими в тесном контакте с государственными центрами временного размещения иммигрантов (Центры идентификации), которые препятствуют тому, чтобы заявители разбредались по территории страны.

компетентности и адекватности представленной документации", ведущей к выдаче разрешения на постоянное жительство⁷.

40. Через компьютеризованную систему Единое бюро также рассылает запросы на рабочую силу местным центрам трудоустройства, которые в течение 20 дней с момента получения запроса распространяют полученные заявления и информируют Единое бюро о любых вакантных местах, о которых им стало известно. Последним этапом этой процедуры является уведомление работодателем Единого бюро и, в порядке информации, Центра по трудоустройству, о том, подтверждено ли заявление о приеме на работу соответствующего работника.

41. Деятельность Единого бюро - задачи, которые ему предстоит выполнять в будущем, в настоящее время осуществляются непосредственно заинтересованными ведомствами в части, касающейся начала оформления, и *префектурами* (службами префектов, представителей местных органов власти), как получателями заявлений и уведомлений - охватывает процесс подготовки контрактов на пребывание в стране в целях оплачиваемого трудоустройства (статья 30), выдачу соответствующих разрешений на постоянное жительство (статья 31), внесение каких-либо изменений в режим трудовых отношений (статья 32), постановку на учет путем включения в списки лиц, ищущих работу (статья 33), и доступ к другим видам трудоустройства, начиная от сезонной работы, (статьи 34, 35) до самозанятости (статья 36). Предусмотрены также специальные случаи въезда в страну с целью трудоустройства (статья 37).

42. Особый интерес представляет статья 34, касающаяся приоритетных случаев, на основе которой Министерство труда и социальной политики совместно с Министерством образования и по согласованию с Конфедерацией государственных и региональных органов власти устанавливают "круг мероприятий по разработке и осуществлению

⁷ Деятельностью Единого бюро руководят представитель канцелярии префекта, представитель территориального управления по вопросам занятости и представитель полиции. Бюро создается распоряжением префекта, которое может также "предусмотреть более одного базового оперативного подразделения". Этим распоряжением также предусматривается назначение директора Единого бюро. В регионах с особым статусом и в автономных провинциях Тренто и Больцано "формы связи между Единым бюро и региональными и провинциальными отделениями предусматривают введение и осуществление административных функций в области занятости [...], включая выдачу соответствующих разрешений".

программ профессиональной подготовки и обучения для осуществления в [...] странах происхождения, а также критерии для их оценки".

43. Наконец, нормативными актами предусмотрены различные процедуры и правила выдачи въездных виз для прохождения лечения (статья 40) или учебы (статья 41).

44. В целом, позиция Италии в вопросах предоставления убежища достаточно полно отражена в Законодательном указе № 140 от мая 2005 года и Президентском указе от 13 мая 2005 года. В сущности первый указ, предусматривая порядок исполнения Директивы ЕС 2003/9, регулирует режим допуска иностранных граждан на национальную территорию, дает определение понятию "проситель убежища", "иностранец" и "просьба о предоставлении убежища". Этот указ вступил в силу 20 октября 2005 года и завершил создание системы приема просителей убежища, начало которой было положено Законом № 189/2002. Первоочередная цель Центров идентификации носит двоякий характер - они созданы, с одной стороны, для приема и размещения просителей убежища, а с другой стороны, призваны не допускать их расползания по территории Италии и других европейских стран. Законодательный указ № 140 регулирует порядок приема просителей убежища, не обязанных проживать в центрах, управляемых государством, и имеющих право на получение вида на жительство. Такие просители убежища размещаются в центрах, управляемых местными органами власти и финансируемых из Национального фонда поддержки мер и услуг, связанных с предоставлением убежища, бюджет которого соответственно увеличился и в настоящее время составляет почти 23 млн. евро.

45. В связи с возможностью получения работы просителями убежища, например, статья 11 Законодательного указа № 140 вводит совершенно новый аспект, предусматривая, что в случае, если соответствующая территориальная комиссия не принимает в течение шести месяцев с момента подачи заявления решения о предоставлении убежища и задержка происходит не по вине заявителя, то вид на жительство продлевается на шестимесячный срок, что позволяет заявителю работать, пока не завершится процедура определения статуса беженца. Вместе с тем вид на жительство не может превращаться в разрешение на пребывание "с целью работы". В соответствии с этим максимально предельный срок, в течение которого государство может разрешить просителю убежища работать, снижен до шести месяцев в соответствии с законодательством Италии - в сравнении с 12-месячным предельным сроком, предусмотренным Европейской Директивой.

46. Кроме того, просители убежища, имеющие работу, могут воспользоваться возможностями размещения, предоставляемыми местными властями в рамках Системы

мер по защите, при условии, что они участвуют в покрытии соответствующих расходов, как это предусмотрено вышеупомянутым Законодательным указом № 140.

47. В случае обращения в судебный орган с апелляцией по поводу отклонения ходатайства о признании статуса беженца, заявитель, если ему разрешено оставаться на национальной территории до завершения разбирательства по его делу, имеет доступ к центрам размещения только до тех пор, пока ему не разрешается работать в соответствии со статьей 11, или на весь требуемый период в случае его непригодности к труду вследствие различных физических недостатков.

48. Президентский указ от 13 мая 2005 года вводит в действие "Национальный план на период 2004-2006 годов по вопросам иммиграционной политики в отношении иностранцев, находящихся на национальной территории", в котором подробно рассматриваются проблемы, связанные с предоставлением убежища и высказываются соответствующие рекомендации по нахождению адекватных решений.

а) Нормативные положения, касающиеся процедур признания статуса беженца

49. В силу своего географического положения Италия является одним из наиболее удобных пунктов транзита и назначения иммиграционных потоков и в этом качестве одной из ведущих стран, принимающих меры по сдерживанию этого явления. В этой связи благодаря ряду инициатив, предпринятых как на национальном, так и на международном уровне, Италия находится в авангарде действий по предупреждению, пресечению и устранению этого прискорбного явления.

50. Не повторяя уже сказанного, при принятии мер в отношении незаконных иммигрантов, и в частности в связи с так называемым делом Лампедузы, **главным критерием, которым должны руководствоваться действия властей, является**

уважение основных прав мужчин, женщин и детей⁸.

51. Незаконный въезд в страну осуществляется чаще всего через **наземные границы** (так называемые зеленые границы), особенно на коммерческих автотранспортных средствах, в которых укрываются люди. Однако в некоторых случаях пересечение границы осуществляется в местах, где в силу особенностей ландшафта ослаблен полицейский контроль. Такими пунктами прежде всего являются границы со Словенией, Францией, Швейцарией и Австрией.

⁸ В этом контексте уместно отметить растущее понимание важности профессиональной подготовки, в том числе курсов по изучению психологии межличностных отношений для всех категорий служащих органов правоохранения и общественного порядка. Все итальянские силовые структуры уделяют самое высокое внимание вопросам гуманитарного права и прав человека в процессе профессиональной подготовки и просветительских мероприятий, осуществляемых в специальных учреждениях. В частности, для подготовки всех категорий сил полиции под эгидой Министерства внутренних дел был создан Межведомственный институт повышения квалификации. В этом плане в рамках всех соответствующих курсов уделяется конкретное внимание вопросам гуманитарного права и прав человека.

В связи с конкретной подготовкой и тренажом сотрудников полиции следует упомянуть об увеличении времени, которое на различных учебных курсах для всех уровней служащих полиции уделяется изучению языков и культуры различных иностранных этнических групп, проживающих на территории Италии. В этой связи ряд полицейских инструкторов прошли специальные учебные курсы по вопросам прав человека в итальянских университетах. Точно также руководителям и сотрудникам полиции, которые участвуют в операциях по поддержанию мира за рубежом, рекомендуется пройти специальные курсы по международному гуманитарному праву.

Кроме того, следует упомянуть об участии сотрудников полиции в различных семинарах по соответствующей тематике. Такие семинары организуются различными структурами, занимающимися профессиональной подготовкой полиции, независимо или совместно с аналогичными европейскими учреждениями. Следует упомянуть также об участии представителей полиции в специальных совещаниях, проводимых такими международными организациями, как Организация Объединенных Наций, ОБСЕ и, главным образом, Совет Европы.

Не в последнюю очередь внимание должно уделяться участию итальянских полицейских сил, представляемых каким-либо служащим управления общественной безопасности, в "Системе координаторов действий полиции и задач в области прав человека, в рамках которой осуществляются различные инициативы с целью повышения способности сотрудников служб безопасности приспосабливаться к изменениям, происходящим в мультиэтническом обществе.

52. Наиболее важным маршрутом, используемым сегодня для проникновения в Италию **по морю**, является юго-западное побережье Сицилии. В частности, острова Лампедуза (Агридженто) и Пантеллерия (Трапани) можно рассматривать как обычное место высадки граждан из стран Северной и Западной Африки. Еще несколько лет назад для проникновения использовались и другие маршруты через Калабрию и Апулию. Берега Калабрии использовались для проникновения в Италию из Шри-Ланки через Суэцкий канал. Через Турцию шли нелегальные потоки турок, иракских курдов, пакистанцев, индусов, сингалцев, бангладешцев и афганцев и в отдельных случаях североафриканцев. Апулия в последние годы являлась одним из главных перевалочных пунктов для потоков незаконных иммигрантов, прибывающих из соседней Албании, других стран Балканского полуострова, а также из стран Ближнего Востока. В результате значительных усилий, подкрепленных активным сотрудничеством с Албанией, эта проблема в настоящее время полностью решена.

53. В последние несколько лет отмечалось увеличение потока незаконных мигрантов, прибывающих из Греции на паромках, ежедневно курсирующих между греческими портами Патрассо и Игутмениза и итальянскими портами Анконом, Бари, Бриндизи, Триесте и Венецией. Отдельные иностранцы зачастую сами прятались внутри торговых грузовиков, перевозимых этими паромками, некоторые задержанные имели при себе фальшивые документы. В целях более эффективного пресечения этой практики полицейские службы двух стран периодически проводят совместные операции как в портах, так и на борту паромов.

54. С точки зрения незаконной иммиграции интерес представляют также **воздушные границы**. Следующие аэропорты в этом смысле можно считать "уязвимыми" как исходные точки и/или пункты транзитного следования незаконных иммигрантов в Италии и других государствах - членах Европейского союза:

- Европа: Москва, Варшава, Киев, Стамбул, Тирана, Сараево, Белград, Будапешт, Прага;
- Африка: Аккра, Лагос, Дакар, Найроби, Аддис-Абеба, Касабланка, Каир;
- Азия: Тегеран, Амман, Дубай, Абу-Даби, Бахрейн, Карачи, Исламабад, Коломбо, Бангкок, Нью-Дели, Куала-Лумпур, Сингапур, Пекин, Гонконг;
- Америка: Лима, Кито, Каракас, Гавана, Сан-Доминго, Рио-де-Жанейро, Сан-Паулу, Богота.

55. Лучшему пониманию феномена нелегальной иммиграции служат следующие статистические данные о мерах, принятых с целью предотвращения въезда в страну, и две таблицы, воспроизведенные из заключенных Италией соглашений о реадмиссии нелегальных мигрантов.

Иностранцы, не пропущенные через границу и выдворенные с национальной территории

Иностранцы	2002	2003	2004	2005 (31.08.2005)
Непропущенные через границу	37 656	24 202	24 528	12 763
Выдворенные с национальной территории	50 845	40 951	35 437	23 428

Незаконная миграция на итальянском побережье

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Высадившиеся на о-ве Лампедуза	356	447	923	9 669	8 819	10 497	14 855
Высадившиеся в других местах Сицилии	1 617	2 335	4 581	8 556	5 198	3 097	7 969
Высадившиеся в Апулии	46 481	18 990	8 546	3 372	137	18	19
Высадившиеся в Калабрии	1 545	5 045	6 093	2 122	177	23	88
Высадившиеся в Сардинии	0	0	0	0	0	0	8
Всего	49 999	26 817	20 143	23 719	14 331	13 635	22 939

56. В территориальных водах, в частности в прилегающей зоне и в открытом море, полицейский катер, который обнаруживает судно, осуществляющее незаконную перевозку мигрантов, может, при определенных условиях, провести инспекцию на борту этого судна, а также конфисковать его и препроводить в какой-либо национальный порт. В рамках сотрудничества с другими государствами возможны различные варианты вмешательства в соответствии с действующими международными нормами. Они не просто состоят в задержании судна или его репатриации в государство приписки, как это указано в докладе, а представляют собой целую систему мер, направленных на повышение эффективности сотрудничества на национальном и международном уровнях в целях должного регулирования потоков миграции по морю.

57. Утверждение о том, что Италия якобы отказала в праве на предоставление убежища иммигрантам, высадившимся на острове **Лампедуза**, лишено оснований. Расположенный на Лампедузе Центр гуманитарной помощи уполномочен предоставлять услуги по

спасению и оказанию неотложной помощи потерпевшим кораблекрушение мигрантам, которые затем под надзором Департамента по вопросам безопасности и общественного порядка Министерства внутренних дел переводятся в другие центры. Что же касается точности ведения учета въезда и выезда иностранных граждан, проходящих транзитом через Центр на острове Лампедуза, важно подчеркнуть, что администрация Центра ведет поименный учет вновь прибывающих лиц и регистрирует соответствующие личные данные, включая протоколы судопроизводства, и составляет подробные еженедельные отчеты (включая данные о количестве принятых на размещение людей), которые затем представляются в Департамент по вопросам гражданских свобод и иммиграции. Таким образом, администрация Центра несет юридическую ответственность за достоверность и правильность данных, содержащихся в отчетах.

58. Касательно "установления личности выдворенных иностранцев" необходимо отметить следующее: несмотря на значительное напряжение, создающееся в результате незаконной миграции, организуемой преступными группировками, действия администрации в отношении иммигрантов всегда основывались на скрупулезном соблюдении норм закона и тщательном анализе каждого отдельного случая. Личность всех людей, незаконно высадивших на о-ве Лампедуза, была установлена, и всем им была дана возможность подать заявление о предоставлении политического убежища и доказать, что в своих странах происхождения или проживания они лично подвергались преследованиям. Членов одной семьи не разлучали и при первой возможности переселяли в более адекватно оборудованные центры. Несовершеннолетние лица немедленно передавались в распоряжение местных органов для предоставления им защиты и помощи. Желających подать заявление о получении политического убежища большими группами переводили в национальные центры, созданные для приема беженцев. Некоторые из них, прибегнув к насильственным и организованным действиям, уклонились от размещения в этих центрах до завершения необходимых процедур. Все незаконные иммигранты, высланные в Ливию или Египет, были репатриированы в страны своего происхождения и не подвергались жестокому обращению⁹.

59. В ближайшее время намечается принятие межведомственного Указа (Министерств внутренних дел, труда, социальной политики, экономики и финансов), которым

⁹ Меры, предпринятые в связи с высадкой больших групп незаконных иммигрантов на о-ве Лампедуза соответственно в октябре 2004 и в марте 2005 года, тщательно подготовленной мощными криминальными группировками, базирующимися в Ливии, послужили поводом для резкой критики в адрес национальной администрации. Италию обвинили в серьезных нарушениях международных норм (и внутреннего законодательства), касающихся обращения с иностранными гражданами, главным образом в связи с "выдворением" (*respingimento*) в Ливию, в соответствии со статьей 10 Сводного текста норм по вопросам иммиграции.

нынешнему Центру на острове Лампедуза будет придан характер Центра по первоначальному размещению и оказанию помощи мигрантам в соответствии с Указом-законом от 30 октября 1995 года № 451, преобразованным в Закон 563/1995 (так называемый "Закон Апулии") (Legge Puglia). Новый правовой статус этого Центра предусматривает, что иммигранты должны находиться в нем только строго оговоренный период времени и затем переводиться в какой-либо Центр идентификации (для потенциальных просителей убежища) или в какой-либо Центр временного размещения (для лиц, потенциально подлежащих высылке), с тем чтобы не перенаселять Центр или не вызывать сбоев в его работе. Таким образом, правовой статус Центра постепенно будет приспосабливаться к задачам, которые он выполнял в условиях растущего напряжения, вызываемого потоком мигрантов. В этой связи будет совершенствоваться система перемещения нелегальных иммигрантов, с тем чтобы максимальная приемная мощность Центра (300 человек) не превышалась.

60. Среди других инициатив, предпринятых с целью улучшения жилищных условий иммигрантов, следует упомянуть продление соглашения с организацией "Мизерикордия", а также решение о проведении работ по землеустройству в Центре на острове Лампедуза для целей строительства новой канализационной системы. Что касается условий гигиены в этом Центре, то недавно было дано разрешение на проведение там ремонтных работ (установка десяти новых душевых кабин). Кроме того, было дано согласие на проведение работ по улучшению и переоборудованию Центра в соответствии с предложениями префекта Агридженто согласно предварительному плану, подготовленному инженерно-строительной службой Агридженто. В этой связи в соответствии с Постановлением Председателя Совета министров (см. Распоряжение Службы гражданской защиты № 3476/2005) на острове Лампедуза был назначен специальный уполномоченный для организации любых мероприятий по созданию надлежащих условий приема нелегальных иммигрантов. Его задача состоит в налаживании и координации связи между всеми административными структурами, имеющими отношение к этой проблеме. Наряду с этим была определена другая зона, где, в случае необходимости, будет развернут временный лагерь для приема иммигрантов, ожидающих размещения.

61. Наряду с этими срочными мерами будет построен новый центр на месте бывших военных казарм. После некоторого сопротивления местная община наконец дала согласие на осуществление этого проекта. Его целью является сдача нового центра в эксплуатацию до начала следующего года. Дополнительно новый центр временного размещения будет открыт в Трапани, в принадлежащем государству здании в Мило; центр будет рассчитан на прием 200 человек, и уже ведутся предварительные подготовительные работы. Кроме того, с целью улучшения приемных мощностей на острове Сицилия будут осуществлены три следующих мероприятия: i) строительство пункта неотложной помощи и

соответствующих помещений для размещения мигрантов в Порто Эмпедокле;
ii) реконструкция и открытие вновь центра в Агридженто; iii) расширение и модернизация центра в Калтаниссетте, который станет современной мультифункциональной структурой по регулированию потоков мигрантов.

62. В ответ на конкретную просьбу о размещении в ЦВРП на острове Лампедуза подразделения полиции, подчиняющегося квестуре в Агридженто, Министерство внутренних дел уже распорядилось об увеличении штата сотрудников полиции в Центре. Следует отметить, что с целью упорядочения административных процедур, связанных с установлением личности иностранных граждан, и обеспечения должного информирования находящихся в центрах иностранцев об их правах в соответствии с законодательством по вопросам иммиграции и предоставления убежища компетентные органы уже распорядились увеличить число служащих полиции в ЦВРП на острове Лампедуза для выполнения задач, связанных с прибытием нелегальных иммигрантов на остров.

63. Говоря конкретно о действиях, осуществляемых силами жандармерии (карабинеров), в этом контексте следует упомянуть о том, что на острове Лампедуза было размещено подразделение карабинеров исключительно с целью наблюдения за деятельностью в пределах и вокруг ЦВРП. Их усилия сосредоточены на поддержании общественного порядка внутри общины; предупреждении возможных побегов и актов насилия среди обитателей Центра, не являющихся гражданами ЕС, и т.п. Административные задачи (установление личности и фотокаталогирование), а также проведение расследований, связанных с личностью людей, высаживающихся на остров, осуществляются сотрудниками государственной полиции.

64. К числу мер по улучшению условий проживания иммигрантов в Центре на острове Лампедуза в части, касающейся конкретной медицинской и психологической помощи, оказываемой в настоящее время в ЦВРП, относится вступившее в силу в 2006 году соглашение об управлении этим учреждением, устанавливающее четкие параметры медицинской службы, которая, в случае приема в Центре 500 постояльцев, обеспечивает круглосуточное присутствие врача и предоставление медицинских услуг профессиональными медработниками с использованием машин скорой помощи. В случае особых патологий медицинский персонал Центра немедленно связывается с местной поликлиникой (Poliambulatorio), и, если необходимо, пациенты доставляются на вертолете в ближайшую больницу. Кроме того, с целью оказания высадившимся иммигрантам более быстрой социальной и гуманитарной помощи префектура Агридженто подписала в 2004 году Временный меморандум о намерениях с организацией "Врачи без границ", который продолжает действовать. Этой организации разрешено проводить предварительный медосмотр нелегальных иммигрантов с целью принятия конкретных

мер и обеспечения необходимого уровня гигиены в ЦВРП на острове Лампедуза. Недавно "Врачи без границ" обратились с просьбой о том, чтобы в случае обнаружения особо опасных заболеваний при первом осмотре им было разрешено распространить оказание помощи и на поликлинику, расположенную на острове (*Poliambulatorio*). В этих целях и для подготовки возможного меморандума о дальнейшем сотрудничестве, местная поликлиника и "Врачи без границ" начали предварительные контакты. Просьба организации была удовлетворена и будет учтена в меморандуме о намерениях, который должен быть подписан префектом Агридженто.

65. Говоря об отношениях между Италией и Ливией, следует упомянуть о подписанном 13 декабря 2000 года в Риме соглашении о борьбе против терроризма, организованной преступности, торговли наркотиками и нелегальной иммиграции. Это соглашение вступило в силу и действует с 22 декабря 2002 года (Официальный бюллетень Итальянской Республики - Сообщение № 111, 15 мая 2003 года).

66. На этой основе между министрами внутренних дел двух стран было проведено несколько консультаций, в частности во второй половине 2003 года, на предмет осуществления программы технического сотрудничества с ливийскими властями, предусматривающей различные формы борьбы с нелегальной иммиграцией. Цель этого сотрудничества состоит в укреплении институционального потенциала Ливии в области регулирования иммиграции и обеспечении более эффективной профессиональной подготовки сотрудников ливийских правоохранительных органов в соответствии с европейскими стандартами. Содержание этих соглашений о сотрудничестве никогда не являлось тайной. На вебсайте Министерства внутренних дел были размещены несколько пресс-релизов (в том числе заявления для прессы итальянского министра г-на Пизану от 27 сентября 2004 года, 12 октября 2004 года, 25 ноября 2005 года и самое последнее - от 19 января 2006 года) о сотрудничестве с Ливией в области миграции (www.interno.it). Кроме того, Министерство внутренних дел представило подробную информацию об этом двустороннем сотрудничестве парламенту (слушания от 8 октября 2004 года и от 29 июня 2005 года). Еще до упомянутых выступлений министра Пизану два заместителя госсекретаря г-н Вентуччи и г-н Антониони проинформировали членов парламента о содержании этих соглашений (см. краткие отчеты о следующих заседаниях парламента: 19 июня и 10 декабря 2003 года). Практические меры были предприняты в следующих областях: i) профессиональная подготовка; ii) помощь в возвращении нелегальных мигрантов в третьи страны; iii) предоставление товаров и услуг; iv) устройство центров содержания нелегальных мигрантов в соответствии с европейскими стандартами; v) сотрудничество в области оперативно-следственных мероприятий.

67. Кроме того, стоит упомянуть о том, что почти все иностранцы, высланные в Ливию - после решения о "выдворении" в соответствии со статьей 10 Свода норм по вопросам иммиграции - были гражданами Египта. Каждая высылка в Ливию сопровождалась планированием и проверкой со стороны Италии процесса дальнейшего препровождения соответствующих людей в их страны происхождения. Все эти операции были проведены в установленные сроки. Египетские власти подтвердили принадлежность своих граждан и предоставили им право на возвращение в свою страну через ливийскую территорию. Ни Италия, ни итальянское посольство в Триполи не получали никаких сообщений о случаях жестокого обращения с этими лицами.

68. В конечном счете Италия настоятельно призвала Европейский союз уделить больше внимания положению с Ливией, поскольку в настоящее время эта страна представляет собой наиболее важный перевалочный пункт потоков миграции в Европу. 3 июня 2005 года Совет по вопросам правосудия и внутренних дел ЕЭС (JHA) одобрил ряд итальянских предложений и принял итоговый документ (ASIM 24 RELEX 291) с целью начала диалога и развития сотрудничества между ЕС и Ливией. В этом документе учитываются мероприятия, осуществляемые Италией, и предусматривается ряд инициатив, уже предпринятых в двустороннем порядке.

69. Италия уже длительное время поддерживает стремление Ливии к укреплению сотрудничества в области миграции на основе тщательной оценки политики, проводимой различными арабскими и африканскими странами в области обращения с иностранными гражданами. Отношение Ливии к политике арабских и африканских стран проникнуто духом братства с этими странами и абсолютно лишено каких-либо репрессивных намерений в отношении нелегальных мигрантов. В последние годы ливийское правительство приняло ряд мер, направленных на оживление деятельности Организации африканского единства и наращивание инициатив по поддержке соседних стран. В этой связи стоит упомянуть, например, о Форуме КОМЕССА (Сообщество сахелиано-сахарских стран), а также о широких поставках гуманитарной помощи населению Дарфура через Бенгази, оазис Куфра и пролегающие через пустыню пути, связывающие с Суданом.

70. В последнее время Италия в сотрудничестве с МОМ (Международной организацией по миграции) осуществляет проект под названием "Через Сахару", финансируемый по линии европейской программы AENEAS, с целью развития регионального сотрудничества, а также укрепления институционального потенциала Ливии и Нигера в области пограничного контроля и борьбы против нелегальной миграции.

72. Статьи 1-бис, 1-тер, 1-кватер, 1-квинквиес и 1-сексиес, введенные в действие статьями 31 и 32 Закона № 189/2002, значительно изменили процедуру допуска в страну иностранных граждан, ходатайствующих о предоставлении им статуса беженцев, а также порядок рассмотрения и оценки заявлений.

73. Устанавливая общие правила, закон предусматривает, что более подробные оперативные положения должны быть утверждены в форме соответствующего нормативного акта. В более конкретном плане новая статья 1-бис предусматривает создание центров временного размещения и помощи для лиц, которые ходатайствуют о предоставлении им убежища в соответствии с вышеупомянутым Законом № 189/2002.

Центры временного размещения и помощи по состоянию на 2004 год

Местонахождение	Количество
Агридженто	110
Бриндизи	180
Катанзаро	75
Лечче - "Реджина Пачис"	180
Модена	60
Рим	300
Болонья	96
Калтанисетта	96
Кротоне	129
Милан	140
Рагуза	60
Турин	78

Вскоре будут открыты

Местонахождение	Количество
Бари	200
Фоджия	220
Трапани	220

Центры по спасению и оказанию помощи

Местонахождение	Количество
Лампедуза	186
Лечче-Огранто	75

**Количество лиц, принятых в Центрах по спасению и оказанию помощи
в 2003-2004 годах**

Годы	Муж.	Жен.	Муж./Жен.	Муж.	Жен.	Муж./Жен.	Муж./Жен.	Жен.	Муж./Жен.
2003	1464	68	1532	1342	648	1990	2806	716	3522
2004	1517	70	1586	1476	803	2279	2993	873	3866

74. Пункт 1 новой статьи 1-квартет предусматривает "создание при префектурах/местных органах власти, круг которых определяется нормативным актом, *местных комиссий* по признанию статуса беженца".

75. Новая статья 1-квинквиес предусматривает, что правила, регулирующие порядок работы *Национальной комиссии*, должны быть определены соответствующим подзаконным актом.

76. В настоящий момент Национальная комиссия (состав которой определен в Президентском указе от 8 февраля 2005 года) размещена в Риме, а местные комиссии функционируют в следующих муниципалитетах: *Горизия, Милан, Рим, Фоджия, Сиракузы, Кротоне, Трапани*. Создание этих органов, разбросанных по всей национальной территории и отвечающих за рассмотрение заявлений о предоставлении статуса беженца в соответствии с критериями территориальной судебной практики, было вызвано необходимостью сократить сроки соответствующих процедур в целях гарантий прав заявителей. Действительно, при одной единственной Центральной комиссии эти сроки оказывались слишком длительными и порождали определенные проблемы.

77. В связи с просьбой о предоставлении точной информации о числе заявлений на признание статуса беженца, поданных в период с 2002 по 2004 год, мы предоставляем следующие данные:

2002 год	количество полученных заявлений	17 000
2003 год	" "	13 900
2004 год	" "	9 700
2005 год	" "	9 400 (включая заявления, полученные местными комиссиями за период с апреля по декабрь)

78. С целью выполнения этих положений и с учетом масштабов и важности изменений, внесенных в законодательную основу, настоящий нормативный акт устанавливает конкретные правила вместо правил, введенных в действие Президентским указом № 136

от 15 мая 1990 года, принятым во исполнение Указа-закона № 416/1989, подтвержденного Законом № 39/1990. Сделать это было сочтено необходимым в целях согласования предыдущих нормативных актов с новой регулирующей и организационной системой, предусмотренной сводным текстом № 286/1998.

79. В практическом плане новые правила ввели новых исполнителей, которыми являются местные или территориальные комиссии; они изменили название, роль и функции Центральной комиссии по признанию статуса беженца, которая теперь именуется Национальной комиссией, а также ввели и сформулировали новое нормативное понятие - "временное содержание" просителей убежища в специальных местах размещения при определенных условиях.

80. При подготовке этого нормативного акта были учтены предложения, внесенные органами и ассоциациями, защищающими интересы просителей убежища и беженцев, и в частности соображения, высказанные Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), и, пусть в пределах распорядительных полномочий, касающихся только имплементации Закона № 189/2002, позиция, выраженная в Директиве Совета Европейского союза, вводящей в действие "Минимальные стандарты в отношении процедур предоставления и аннулирования статуса беженца в государствах-членах", одобренные на заседании Совета 27 января 2003 года. В целях осуществления Директивы ЕС 2003/9 статья 11 Законодательного указа № 140 от 30 мая 2005 года предусматривает право просителей убежища на трудоустройство в случае, если их ходатайство не было рассмотрено в течение последующих шести месяцев и при этом не по их вине.

81. Во исполнение Женевской конвенции от 28 июля 1951 года о статусе беженцев, введенной в действие в Италии Законом № 722 от 24 июля 1954 года, статья 32 Закона № 189/2002 четко различает ходатайства о признании статуса беженца, которые предполагают "содержание под стражей" заявителя в центрах идентификации или в центрах временного размещения и помощи. Законом предусмотрены две различные процедуры в зависимости от того, содержится ли проситель убежища под стражей или нет:

- *упрощенная процедура*, которая применяется в случае, если заявителя в обязательном порядке содержат под стражей в центрах размещения; и
- *обычная процедура*, применяемая в отношении тех лиц, которых не помещают в центры и которым выдают виды на жительство на время рассмотрения их ходатайства.

82. Более предметно, статья 1-бис Декрета-закона № 416/1989, подтвержденного Законом № 39/1990, устанавливает два различных вида "содержания под стражей" в центрах идентификации: один - *обязательный* и один - *факультативный*, а также определяет различные условия, при которых возможно *факультативное* "содержание под стражей" (статья 1-бис, пункт 1), а также те случаи, в которых "содержание под стражей" просителя убежища" является обязательным (статья 1-бис, пункт 2).

83. Это положение предусматривает создание специальных структур для размещения просителей убежища в отличие от тех, что известны под названием центров временного размещения и помощи, предназначенных для "содержания" иностранцев, в отношении которых принято решение о высылке или переводе, или высланных иностранцев, которые подают апелляции о признании их статуса беженца; это предполагает, что *центры идентификации* должны обладать собственными отличительными чертами по сравнению со структурами, предусмотренными и регулируемые Сводным текстом № 286/1998, для иностранцев, ожидающих высылки.

84. ЦВРП были созданы именно с целью размещения иностранцев, подлежащих высылке или уже высланных претендентов на получение статуса беженца, чье ходатайство пересматривается. В настоящее время осуществляется или планируется реорганизация следующих центров: на о-ве Лампедуза, в Болонье, Бриндизи, Калтанисетте, Лечче-Отранто, Милане, Модене, Риме, Турине, Трапани-Серраино Вульпитта. Что касается создания дополнительных инфраструктур, то в Фоджии был открыт центр на 220 человек, а в Бари заканчивается строительство еще одного центра на 200 человек. В северо-восточной части Италии новый ЦВРП будет открыт в конце 2005 года в Градиска д'Исонзо (Горизия), способный вместить 252 человека. Наряду с этим местные власти проводят исследования в поисках мест для размещения новых центров. Эти поиски уже столкнулись с определенными трудностями социально-экономического порядка, однако, несмотря на эти проблемы, планирование новых мест продолжается. Внимание соответствующих властей в настоящее время привлекает территория закрывшегося аэропорта в Мило в муниципалитете Трапани, на которой можно было бы разместить 200 человек. Кроме этих зон, префектуры занимаются созданием и поиском соответствующих структур, в частности территориальных органов власти (UTG), заключая соглашения с ассоциациями, различными органами или с частным сектором, такими, как Центр "Каритас" в Горизии, рассчитанный на 32 человека; Центр в Комо, Ло Тавернола, управляемый Красным Крестом и рассчитанный

на 200 человек; Центр "Бенинказа" в Анконе, рассчитанный на 40 человек¹⁰. Сеть этих учреждений может принять 3 250 человек, причем в расчет принимаются также приемные мощности других государственных центров размещения, расположенных в различных районах страны и способных быстро реагировать в случае чрезвычайных ситуаций. Кроме того, Министерство внутренних дел предусмотрело обеспечение действующих центров готовыми к сборке строительными конструкциями¹¹.

85. Что касается Центров размещения, то действующие в настоящее время нормы - Указ-закон № 451/1995, подтвержденный Законом № 563/1995 - разрешает Министерству внутренних дел оказывать содействие и предпринимать срочные меры с опорой, в частности, на соответствующие инфраструктуры, в целях оказания первой помощи иностранцам-нелегалам, ожидающим результатов установления их личности или, возможно, их высылки. В частности, подпункт 1 статьи 14 Сводного текста № 286/1998, дополненного и подтвержденного Законом № 189/2002, предусматривает, что размещение должно обеспечиваться в ближайшем центре при условии наличия мест. Это дополнение к ранее существовавшей системе позволяет размещать людей в лучших условиях, тогда как в прошлом никто не заботился о наличии мест: людей, как правило, размещали в ближайшем центре, даже если он был переполнен.

86. Что касается соблюдения прав человека мигрантов, содержащихся в Центрах временного размещения и помощи (ЦВРП), то Министерство внутренних дел (Департамент по вопросам гражданских свобод и иммиграции) в 2002 году подготовило "Руководящие указания" по улучшению управления центрами размещения иммигрантов. Этот текст предусматривает предоставление услуг на должном уровне и подчеркивает необходимость обеспечения наивысших стандартов профессиональных действий

¹⁰ На деле все они являются "неправительственными центрами размещения", созданными в соответствии со статьей 2 Законодательного указа № 451/1995, преобразованного в Закон № 563/1995 (так называемый "Закон Апулии") с целью оказания первой помощи нелегальным иммигрантам, прибывающим в Италию.

¹¹ ЦВРП предназначен для размещения иммигрантов, не являющихся гражданами ЕС, как это предусмотрено Сводом норм по вопросам иммиграции № 286/1998 (статья 14), дополненным и закрепленным Законом № 189/2002 (статья 12) в отличие от нелегальной миграции в рамках национальных границ, в случае которой принимаются меры по высылке. В настоящее время действуют следующие Центры: 1. Агридженто-Лампедуза; 2. Болонья; 3. Бриндизи; 4. Калтанисетта; 5. Катандзаро; 6. Лечче; 7. Милан; 8. Модена; 9. Рим; 10. Турин; 11. Трапани; Кротоне; Рагуза. Условия пребывания и, в общем плане, соблюдение прав человека в этих центрах регулируются упомянутым Сводом норм и указом министра, впоследствии получившим название "Директива Бьянко" (30/8/2002)".

руководящих органов, занимающихся социальными вопросами. Упомянутый Департамент осуществляет надзор за соответствующими префектурами, контролируя: соблюдение прав различных культурных, этнических, религиозных и языковых групп; предоставление надлежащих социальных и медицинских услуг, психологической¹² и юридической помощи и консультаций (в том числе право на бесплатную юридическую помощь - малоимущим государство предоставляет адвокатов (статья 97 УПК), переводчика и посредника, знакомого с обычаями соответствующей страны и т.п.)¹³; обеспечение высокого уровня оказания личных услуг (в плане личной гигиены, питания, стирки белья и т.п.) в целях поддержания достойных условий повседневного существования. В свою очередь эти префектуры должны сами следить за надлежащим функционированием этих Центров, в частности за соблюдением основных прав иммигрантов, в соответствии с принятой 30 августа 2000 года Директивой врио министра внутренних дел г-на Бьянко¹⁴.

87. В данном контексте следует отметить, что вышеупомянутая Директива Бьянко предусматривала "право представителей расположенных в Италии отделений УВКБ, с разрешения министра внутренних дел, на доступ в эти Центры, по их просьбе, за

¹² В этом плане, например, были предприняты шаги для обеспечения ЦВРП отдельными боксами для ухода за лицами, предположительно страдающими заразными заболеваниями, и было начато сотрудничество с организацией "Врачи без границ" на предмет оказания содействия медицинскому и хозяйственному управленческому персоналу центров в случае высадки нелегальных иммигрантов на побережья Лампедузы и Рагузы.

¹³ "Руководящие указания" обязывают органы управления обеспечивать, в рамках предоставления услуг по обеспечению общего личного ухода, которые в соответствии с законом должны быть указаны во всех соглашениях, "информацию о законодательстве по вопросам иммиграции, а также прав и обязанностей иностранцев". Эти нормы отражают содержание Директивы от 30 августа 2000 года (именуемой "Директивой Бьянко"), предусматривающей, в числе гражданских прав, обеспечиваемых содержащимся в ЦВРП лицам право на получение информации о правовом статусе и условиях пребывания иностранцев, пользование частной или бесплатной юридической помощью, а также получение общей информации о характере учреждения, в котором содержатся граждане третьих стран, и о действующих в них правилах внутреннего распорядка.

¹⁴ С целью дальнейшего повышения уровня безопасности в ЦВРП 15 мая 2005 года Министерством внутренних дел была принята Директива, содержащая специальные "Руководящие указания по предотвращению пожаров и других рисков в многофункциональных центрах для иммигрантов". Эта Директива размещена на вебсайте Департамента (www.mininterno.it).

исключением случаев, когда превалируют соображения безопасности и обеспечения надлежащего функционирования Центров..."¹⁵.

88. В этой связи все случаи предполагаемого жестокого обращения, о которых сообщали обитатели ЦВРП, явились предметом независимых расследований, проведенных судебным органом в соответствии с критериями действующей правовой системы. Таковые предполагают выдачу разрешения на пребывание в стране, "по причинам, связанным с отправлением правосудия", гражданам третьих стран на время уголовного разбирательства и приостановление действия распоряжения о высылке до вынесения соответствующего судебного решения. Кроме того, следует отметить, что в Центры временного размещения и помощи для нелегальных иммигрантов разрешен доступ членам парламента в рамках выполнения ими своих служебных функций.

89. Набор правил, регулирующих порядок доступа других лиц в эти учреждения, содержится в нормативном акте, вводящем в действие Сводный текст № 286/1998, дополненный и закрепленный Законом № 189/2002 в Президентском указе № 394/1999, в частности, в пункте 7 статьи 21. В этой статье четко указаны категории лиц, которым разрешен доступ в эти центры, а именно: руководящие сотрудники, представители полиции, уполномоченные работники судебных органов, близкие родственники, адвокаты лиц, содержащихся под стражей и размещаемых в центрах, духовные лица, сотрудники дипломатических или консульских представительств, члены добровольных ассоциаций и общественных организаций, оказывающих гуманитарную помощь в соответствии с положениями статьи 22 Президентского указа № 394/1999 или в рамках специальных проектов сотрудничества, согласованных с префектом провинции, где находится данный Центр. Это положение продиктовано необходимостью защиты основных прав и свобод лиц, содержащихся под стражей, включая их право на неприкосновенность частной жизни.

¹⁵ Посетив несколько Центров, Комитет Совета Европы по предотвращению пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания заявил, что условия содержания в этих Центрах соответствуют принципам соблюдения прав человека, за исключением Агридженто - ASI B9 CPTA, который был впоследствии закрыт упомянутым Департаментом и в настоящее время реорганизуется. Руководитель Департамента гражданских свобод и иммиграции Министерства внутренних дел в связи с последним посещением Италии делегациями КПП-СЕ в соответствии с рекомендациями этого Комитета принял 3 декабря 2004 года решение о немедленном закрытии Центра в Агридженто. Кроме того, 30 марта 2005 года по истечении срока соглашения с администрацией центра ЦВРП "Реджина Пачис", расположенный в Меледуньо - Лечче, был также закрыт.

90. Следует отметить, что просьба о доступе в Центр на о-ве Лампедуза, поступившая от представителей УВКБ, была удовлетворена. Разрешение было дано спустя два дня после получения просьбы от 4 октября 2005 года, т.е. 6 октября 2005 года, в силу вышеупомянутых причин. Было сочтено, что в связи с чрезвычайно высокой угрозой личной безопасности (иностранных граждан и персонала) первоочередной задачей является поддержание законности и порядка, что важнее двухдневной задержки. Кроме того, Центр на о-ве Лампедуза часто посещают представители итальянских или зарубежных учреждений. Последним по времени явился визит делегации членов Европейского парламента, состоявшийся 15-16 октября 2005 года. Предыдущее посещение Центра состоялось 28 июня, когда в нем побывала делегация членов Европейского парламента, принадлежащих к левому крылу. Недавно Центр посетили также Уполномоченный по правам человека Совета Европы г-н Жиль Роблес, Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о правах человека мигрантов г-жа Родригес Писарро (в июне), а также члены итальянского парламента. В настоящее время заканчивается подготовка специальных двусторонних соглашений между администрацией Министерства внутренних дел и тремя организациями (УВКБ, МОМ, итальянский "Красный Крест") с целью определения порядка участия этих организаций в сотрудничестве по оказанию помощи и предоставлению информации нелегальным иммигрантам, только что высадившимся на итальянском побережье. Кроме того, рассматривается вопрос о целесообразности открытия отделений этих трех организаций поблизости от Центра на о-ве Лампедуза с целью предоставления информации гражданам третьих стран, высаживающимся в Италии, о соответствующих полномочиях каждой из этих организаций.

б) Порядок "содержания под стражей"

91. Организационные различия между двумя типами центров обуславливают также различные условия "содержания под стражей" в них, что подтверждается и конкретной ссылкой в пункте 4 статьи 1-бис Указа-закона 416/1989, подтвержденной в Законе № 39/1999, на статью 14 Сводного текста норм № 286/1998, касающейся "содержания под стражей" просителей убежища, подлежащих высылке или отправке. Дополнительным аргументом в поддержку изложенных гипотетических ситуаций может служить отсутствие в законе положения, требующего подтверждения судами отдаваемых начальником полиции распоряжений о "помещении под стражу" просителя убежища в центре идентификации. Вместе с тем процедура такого подтверждения, специально регулируется содержащимися в Сводном тексте № 286/1998 правилами, которые должны соответствовать положениям Конституции (см. решение Конституционного суда 105/2001).

92. В соответствии с пунктом 3 статьи 1-бис Указа-закона № 416/1989, подтвержденного Законом № 39/1990, порядок "содержания под стражей" в центрах идентификации регулируется конкретными правилами, учитывающими особенности положения просителей убежища, ожидающих решения по своим ходатайствам о признании статуса беженца, а также нормы, утвержденные УВКБ, Советом Европы и Европейским союзом.

93. Следует также отметить, что, предусматривая особые условия "содержания под стражей" просителей убежища в центрах идентификации в основном с целью защиты и охраны безопасности самих заявителей, закон оговаривает конкретные последствия в случае несанкционированного оставления Центра идентификации. Пункт 4 статьи 1-тер Указа-закона № 416/1989, подтвержденного Законом № 39/1990, автоматически приравнивает такую отлучку к отзыву заявления о признании статуса беженца.

94. Обозначив таким образом основные законодательные рамки, в которых должны устанавливаться регулирующие правила "содержания под стражей", статья 1-тер предусматривает обязательное "содержание под стражей" в центрах в качестве определяющего критерия для применения правил, регулирующих упрощенную или обычную процедуру рассмотрения заявлений о признании статуса беженца. В обеих процедурах компетентным органом является местная комиссия по признанию статуса беженца. В соответствии с законом этой комиссии поручено принимать на местном уровне решения по ходатайствам, поданным в соответствии с Женевской конвенцией. В этом смысле она заменяет предыдущий, единственный орган - Центральную комиссию по признанию статуса беженца, которая была преобразована статьей 1-квинквиес Указа-закона № 416/1989, подтвержденного Законом № 39/1990, в Национальную комиссию по праву на убежище.

95. В соответствии с позицией, утвержденной законодателями, данная норма определяет порядок процедур и оперативных действий как местных комиссий (Горизия, Милан, Рим, Фоджия, Сиракузы, Кротоне и Трапани), так и Национальной комиссии.

96. Следует упомянуть о сложившейся в этой связи правовой и административной практике. В правовых рамках, установленных статьей 10 и статьей 13 Свода норм по вопросам иммиграции, пункт 1 статьи 10 Сводного текста № 286/1998 предусматривает, что *«пограничные службы отправляют назад (respingimento) иностранцев, пересекающих границу без соблюдения требований, необходимых для въезда на территорию государства, как это предусмотрено "Сводом норм"»*. Вместе с тем следует подчеркнуть, что в соответствии с пунктом 4 той же самой статьи: *"Положения пунктов 1, 2, 3, а также пунктов 3 и 6 статьи 4 не применяются в случаях, предусмотренных действующим законодательством, регулирующим режим"*

политического убежища, признание статуса беженца, а также принятие временных мер защиты по гуманитарным соображениям". Следовательно, упомянутый выше термин "respingimento" не соответствует международно признанному термину "refoulement" (выдворение). Свод норм по вопросам иммиграции регулирует широкий круг проблем, касающихся respingimento (статья 10), и содержит всего один пункт, касающийся высылки (статья 13). Помимо разницы в положениях, касающихся этих двух случаев (попытка или факт незаконного въезда на национальную территорию в первом случае и фактическое пребывание - во втором), первая статья носит менее болезненный характер по сравнению со второй: если иммигрантам, которым было отказано во въезде, впоследствии разрешается законно въехать на национальную территорию (при условии, что они отвечают всем необходимым требованиям), то высланные лица лишаются такой возможности на десятилетний период в качестве меры обеспечения соблюдения нормы закона. Обе нормы не исключают принятия мер по помещению мигрантов в центры временного размещения и помощи (статья 14). Предпосылкой для помещения мигрантов в эти центры служит невозможность квестуры (полицейской службы) по каким-либо определенным причинам немедленно осуществить меру, предусмотренную статьей 10. Если личность иностранца точно установлена и если отсутствует необходимость в оказании ему индивидуальной помощи и имеется в наличии транспортное средство и проездные документы, то полиция не обязана выполнять положение о помещении под стражу. В этом случае полицейские власти осуществляют так называемую меру "препровождения до границы" (которая не требует судебного подтверждения). Если же идет речь о незаконной высадке с борта судна, то после оказания содействия, за исключением случаев, когда требуется принятие защитных мер в отношении мигрантов - например, в случае возможного риска преследования в стране происхождения или отправления, - применимой формой выпровождения иностранца-нелегала является respingimento (выдворение), предусмотренное статьей 10 вышеупомянутого Свода норм. Что касается уведомления заинтересованного иностранца о мере, предусмотренной статьей 10, то следует отметить, что итальянским законодательством предусмотрена возможность сделать такое уведомление, не прибегая к какому-либо официальному акту, а просто путем вручения копии упомянутого положения.

97. В контексте последних событий следует отметить следующее: 1) Закон № 272/2004 учел решение Конституционного суда, касающееся процедуры судебного подтверждения действительности решения о высылке иностранцев. Таким образом, этот Закон дополнил предыдущую систему, касающуюся иностранцев, находящихся в пределах национальных границ без четкой мотивации и вопреки распоряжению местных полицейских властей покинуть страну; 2) Президентский указ № 334/2004, вступивший в силу в феврале 2005 года, более четко определил функции некоторых органов, выполняющих соответствующие процедуры выдачи (статьи 4-5) или отказа в выдаче (статья 6) виз, а

также формальности, связанные с выдачей разрешения на пребывание (статья 8) или требованиями, касающимися выдачи вида на жительство (статьи 10, 11 и 13), при должном соблюдении условий, касающихся социальной защиты (статья 21), или в случаях запрещения высылки и применения мер, предусмотренных статьей 10 (статья 22), а также пребывания в так называемом ЦВРП (статья 20). Этот набор правил, помимо косвенного подтверждения конституционной законности меры содержания под стражей в центрах временного размещения лиц, подлежащих высылке, еще более укрепляет юрисдикционные инструменты защиты просителей убежища. Фактически он предусматривает, что мировой судья должен высказать свое мнение по вопросу о законности высылки после перекрестного рассмотрения вопроса между сторонами, причем иностранец может по закону воспользоваться помощью какого-либо адвоката и/или переводчика на выбранный им язык.

с) Нормативные положения, касающиеся рационализации и координации связи между правительственными ведомствами по вопросам иммиграции

98. Цель этих нормативных положений, утвержденных Президентским указом № 242 от 27 июля 2004 года, состоит в рационализации использования средств связи и телекоммуникаций при обработке данных, касающихся иммиграции, статуса иностранцев в Италии и права на убежище, с тем чтобы обеспечить как можно более широкое взаимодействие между уже действующими или создаваемыми компьютеризованными архивами. Это делается для того, чтобы получить точную, достоверную информацию о процессах, связанных с иммиграцией, в том числе в связи с заявлениями о предоставлении убежища, в целях обеспечения надежной информационной поддержки при рассмотрении апелляций, подаваемых в соответствии с действующими нормативными положениями, и, в частности, касающимися иммиграции по каналам, указанным в статье 18 Закона № 189/2002, в соответствии с правилами, установленными в Дублинской и Женевской конвенциях.

99. Решением Совета ЕС от 8 июня 2004 года создана Европейская визовая информационная система (ВИС), представляющая собой систему обмена данными между государствами-членами, которая позволит национальным властям вводить и обновлять визовые данные и работать с ними в электронном формате.

100. На основе вышеизложенных норм правительство, посредством директивы министра внутренних дел, дало определенное послабление муниципальным властям в отношении выдачи видов на жительство, не распространяющееся на обстоятельства, которые могут возникнуть в связи с необходимостью поддержания общественного порядка. Министр также дал заверения в том, что не будет необходимости в дополнительном сроке для

продления вида на жительство иммигрантам, не являющимся выходцами из стран ЕС, поскольку заинтересованной стороне достаточно будет лишь подать заявление; наличие подтверждения о подаче такого заявления ("квитанции о получении") должно рассматриваться как доказательство законности положения заявителя. Все это позволит иностранцам ожидать выдачи их вида на жительство, временно покинув итальянскую территорию, но имея возможность вернуться. Это положение преследует, в частности, цель позволить иностранцам, законно находящимся в Италии, возвращаться в страны своего происхождения по семейным обстоятельствам.

101. Одним из направлений работы Национального координационного органа (НКО) по вопросам политики и социальной интеграции иностранных граждан при Национальном совете по экономике и труду является развитие и укрепление системы региональных и местных центров наблюдения и баз данных по вопросам иммиграции. Эта задача решается посредством совещаний между местными и национальными руководителями различных систем, в том числе с учетом Президентского указа № 242/2004, возлагающего функции по рационализации работы и взаимодействия на Министерство внутренних дел. На сегодняшний день НКО провел два совещания: первое было посвящено выработке плана действий с участием региональных, провинциальных и муниципальных источников информации о новом притоке в Италию лиц, не являющихся гражданами ЕС, а во втором приняли участие ведомства центрального правительства. На этом втором совещании встал вопрос о создании рабочей группы для выработки конкретных руководящих указаний и некоего обобщающего документа, который должен быть представлен в июне на мероприятии, специально организованном для этой цели.

d) Правовая основа обеспечения права на убежище

102. Если Закон № 189/2002 и связанные с ним имплементирующие нормативные акты позволили пересмотреть политику по вопросам иммиграции, то настоящий доклад позволяет своевременно рассмотреть Сводный текст закона, одобренный Комитетом по конституционным вопросам. Целью этого текста является введение в действие системы четких правил, регулирующих право на убежище и гуманитарную защиту (во исполнение пункта 3 статьи 10 Конституции, согласно которой иностранец, не имеющий возможности реально пользоваться в своей собственной стране демократическими свободами, гарантированными итальянской Конституцией, имеет право на получение убежища на территории Республики в соответствии с условиями, установленными законом).

103. Этот текст был представлен на рассмотрение Палаты парламента 12 июля 2004 года с целью введения в действие нормативной основы, закрепляющей положения, содержащиеся в подписанных Италией международных конвенциях, в частности

Женевской конвенции от 28 июля 1951 года, ратифицированной Италией Законом № 722 от 24 июля 1954 года, и Дублинской конвенции 1990 года, введенной в действие в Италии Законом № 523 1992 года. Не менее важной является задача согласования итальянского законодательства с действующими в этой области правовыми нормами ЕС с учетом того, что в январе-феврале 2003 года Совет министров ЕС принял Директиву, содержащую Минимальные стандарты приема просителей убежища в государствах-членах, одновременно с нормативным положением, которое устанавливает критерии для определения того, какое государство-член компетентно рассматривать заявление о предоставлении убежища, поданное в одном из государств-членов гражданином третьей страны.

104. Приняв к сведению эти задачи, Комитет, действуя в качестве докладчика, рассмотрел затем шесть законопроектов, представленных по этому вопросу, и после совещания в Подкомитете подготовил вышеупомянутый Сводный текст. Основная структура текста, несмотря на изменения, внесенные после рассмотрения представленных поправок, была в общих чертах подтверждена в одобренном Комитетом варианте и в настоящее время находится на рассмотрении в парламенте.

105. В связи с текстом, представленным в Палату, возникают два вопроса. Первый связан с тем, что законопроект № 1238-А, содержащий положения, касающиеся мер защиты и права на убежище, в основном воспроизводит Правительственный законопроект № 5381, подготовленный парламентом предыдущего состава, целью которого являлось завершение реформы законодательной основы по вопросам иммиграции и статуса иностранцев в соответствии с Законом № 40 от 6 марта 1998 года и Законодательным указом № 286 от 25 июля 1998 года, которые заменили элементы, касающиеся убежища, предыдущего закона от 28 февраля. Второй вопрос возникает в связи с тем, что выработке общей политики Европейского союза по вопросам иммиграции и убежища было уже положено начало Европейским советом в Тампере в 1999 году. В настоящее время разрабатывается Директива Совета, содержащая Минимальные общие правила, касающиеся применения в государствах-членах процедур, связанных с признанием и отменой статуса беженца.

106. Принятие какого-либо решения по этому вопросу было в результате отложено ввиду необходимости стандартизировать административные и судебные процедуры европейских стран по вопросам признания права на убежище, с тем чтобы избежать распространения "туризма" среди просителей убежища, поскольку эта мера затронула бы непосредственно те страны, чья законодательная основа более благосклонна к этим лицам.

107. С учетом всех этих обстоятельств Италия ожидает выработки единой позиции Европейского союза, и поэтому обсуждение проекта в Палате отложено до тех пор, пока законодательная основа не будет согласована на уровне ЕС и затем в государствах-членах.

е) От Национального плана предоставления убежища к Системе защиты просителей убежища и беженцев

108. Закон № 189/2002 предусматривает создание "Системы защиты просителей убежища и беженцев".

109. В качестве составной части этой системы был создан Национальный фонд поддержки мер и услуг, связанных с предоставлением убежища. Средства из этого фонда могут получить все местные власти, оказывающие услуги, связанные с приемом просителей убежища и с защитой беженцев и иностранных граждан, пользующихся другими формами гуманитарной защиты. Меры, предпринятые городскими советами благодаря Фонду, в период 2001-2003 годов дали возможность оказать помощь 4 265 иностранным гражданам, в основном просителям убежища из стран Ближнего Востока, Африканского рога, Балкан и Африки, в том числе 2 880 мужчинам (2 269 совершеннолетним и 611 несовершеннолетним) и 1 385 женщинам (855 взрослым и 530 несовершеннолетним). 2 148 человек из них были просителями убежища, 728 - беженцами и 534 - пользовались гуманитарной защитой. 855 человек, ожидающих в настоящее время возможности обратиться в суд, подать апелляцию или предпринять другие шаги, имеют на руках документы, выданные квестурой, и ожидают завершения рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища. Большинство городских советов, оказывающих такую помощь, находятся в северной Италии (20), значительное число (14) - в центральной Италии, 12 - на юге и четыре - на островах. Существуют самые различные виды приемных структур: от общинных центров до охраняемых помещений и отдельных квартир.

110. В 2003 и 2004 году была обеспечена преемственность в работе уже существующих служб, как это было предусмотрено Европейским фондом для беженцев. Постановлением премьер-министра № 3326 от 14 ноября 2003 года в этих целях были приняты "дополнительные чрезвычайные и срочные меры по пресечению и регулированию

потоков нелегальной иммиграции"¹⁶. Статья 3 Постановления прямо вменяет в обязанность Министерству внутренних дел принимать, в порядке частичного отступления от Сводного текста, распоряжения о распределении средств Фонда с целью обеспечения непрерывной работы соответствующих механизмов и служб. В основном, предусматривается возможность оказания финансовой поддержки действующим механизмам благодаря ассигнованиям, уже выделенным в результате принятия первого распоряжения о распределении средств в 2003 году.

111. 29 апреля 2003 года Конференция регионов одобрила в целом содержание распоряжения министра внутренних дел о распределении средств Фонда. Вместе с тем были выражены пожелания о внесении поправок в положения о распределении средств (размер суточных расходов на человека, более твердая гарантия продолжения осуществления мер и услуг, предоставляемых центрами приема, ускорение процедуры принятия нормативных актов по исполнению Закона № 189/2002).

112. Кроме того, Департамент гражданских свобод и иммиграции Министерства внутренних дел выпустил 1 июня 2004 года циркуляр, касающийся обязательной регистрации в государственном Аудиторском бюро первого распоряжения о распределении средств Национального фонда поддержки мер и услуг, связанных с предоставлением убежища. В соответствии с этим положением, советам, участвующим в Системе мер защиты - бывшей Национальной программе предоставления убежища - в соответствии со статьей 32 Закона № 189/2002 предусматривается выделение средств на период с 1 января по 30 апреля 2004 года из расчета 18,52 евро в день на человека. В циркуляре также отмечалось, что продолжение мероприятий в период с 1 мая по 31 декабря 2004 года гарантировано поступлением в Фонд дополнительно 5 млн. евро во исполнение статьи 80 Закона о государственном бюджете на 2003 год. Благодаря этому взносу и недавнему получению части средств из Европейского фонда для беженцев на 2003 год число мест в приемных центрах, для которых Советы могут получить финансирование, увеличилось (по сравнению с мощностями, имеющимися у самих Советов) более чем на 200 единиц и составило 1 536 мест.

¹⁶ В этой связи следует упомянуть Указ-закон № 35/2005 от 14 марта 2005 года, предусматривающий "Экстренные меры в рамках Плана действий в целях экономического, социального и местного развития"; пункт 5 статьи 1 этого плана предусматривает создание "специального фонда в Министерстве экономики и финансов в размере 34 180 000 евро на 2005 год, 39 498 000 евро на 2006 год, 38 700 000 на 2007 год и 42 320 000 евро на 2008 год на цели, связанные с созданием Системы визовой информации, а также на цели борьбы с организованной преступностью и незаконной миграцией посредством обмена визовыми данными между государствами - членами Европейского союза в соответствии с решением Совета 2004/512/ЕС от 8 июня 2004 года".

**Список местных органов власти, получающих субсидии из Национального фонда
поддержки мер и услуг, связанных с предоставлением убежища
(1 мая 2004 года - 31 декабря 2004 года)**

Города	Количество мест	Сумма
Агридженто*	155	189 922,60
Авиано	41	186 033,40
Бадолато**	36	95 192,80
Битонто	50	226 870,00
Борго С. Лоренцо	25	113 435,00
Каронно Пертузелла	30	136 122,00
Катания	36	163 346,40
Челлено	28	127 047,20
Кьеца	42	190 570,80
Чиза Асти Суд	30	136 122,00
Комо	33	149 734,20
Кремона	12	54 448,80
Флоренция	50	226 870,00
Форли	23	104 360,20
Генуя	60	272 244,00
Горизия	15	68 061,00
Изола Капо Ридзутто	40	181 496,00
Ивреа	21	95 285,40
Лекко	20	90 748,00
Лоди	16	72 598,40
Лючера	32	145 196,80
Мало	18	81 673,20
Матера	12	54 448,80
Модена	68	308 543,20
Монополи	15	68 061,00
Остуни	12	54 448,80
Парма	18	81 673,20
Перуджия	27	122 509,80
Пиза	12	54 448,80
Поджио А Кайано	47	213 257,80
Понтедера***	37	189 348,48
Рагуза	30	136 122,00
Равенна	50	90 748,00

Города	Количество мест	Сумма
Риети	30	136 122,00
Росиньяно Мариттимо	18	81 673,20
Ровиго	12	54 448,80
Серрапетрона	30	136 122,00
Сесса Аурунка	18	81 673,20
Сесто Календе	10	45 374,00
Сецце 1	30	36 122,00
Сиракузы	35	158 809,00
Тоди	15	68 061,00
Турин	65	294 931,00
Триест	53	240 482,20
Удине	54	245 019,60
Венеция	105	476 427,00
Всего	1 536	6 863 123,08

* Проектная приемная мощность Агридженто составляет 20 мест в период с 1 мая по 31 июля и 55 мест - в период с 1 августа по 31 декабря 2004 года.

** Проектная приемная мощность центра Бадолато составляет 16 мест в период с 1 мая по 31 октября и 36 мест в период с 1 ноября по 31 декабря 2004 года.

*** Проектная приемная мощность центра Понтедера составляет 56 мест в период с 1 мая по 30 июня и 37 мест в период с 1 декабря 2004 года.

113. Таким образом, опыт, накопленный в процессе осуществления Национальной программы предоставления убежища, нашел хорошее применение. Эта программа явилась первой систематической операцией по предоставлению услуг, связанных с приемом и оказанием помощи просителям убежища и беженцам. Ее осуществлением в 2001 году занимались Министерство внутренних дел, УВКБ и Национальная ассоциация городских советов Италии (ANCI).

114. В целях рационализации и повышения эффективности системы мер защиты просителей убежища, беженцев и иностранных граждан, имеющих вид на жительство, выданный по гуманитарным соображениям, а также в целях улучшения координации действий местных приемных служб на национальном уровне Министерство внутренних дел открыло Центральное бюро услуг, связанных с информацией, развитием, консультированием, осуществлением надзора и оказанием технической помощи для

местных органов власти, предоставляющих услуги по приему иммигрантов. Закон № 189/2002 поручил руководство этой службой ANCI, признав тем самым центральную роль, которую играют местные органы власти в сфере местных услуг, а также роль самой Ассоциации в деле координации и расширения системы этих услуг, о которых говорится ниже.

1. Услуги по размещению и защите просителей убежища

115. Местные органы власти по всей стране, входящие в Систему мер защиты, предоставляют услуги по размещению и защите просителей убежища, ожидающих завершения процедуры признания статуса беженцев. Прием в систему центров временного размещения - пока не будут заняты все места, имеющиеся в наличии в стране, - осуществляется Центральной службой по рекомендации отдельных местных структур или организаций (префектур, квестур, ассоциаций).

116. Во время пребывания в центрах временного размещения бенефициарам предоставляется ряд услуг, в том числе включение в национальную систему здравоохранения; устройство в школу, если речь идет о детях, и на курсы ликвидации неграмотности - для взрослых; а также обеспечивается доступ к юридической информации о процедурах подачи заявления о предоставлении убежища.

2. Поддержка в социальной и экономической интеграции беженцев

117. Местные органы власти предоставляют беженцам или обладателям видов на жительство, выданных на основании гуманитарных соображений или в целях временной защиты, услуги, призванные обеспечить им полное и автономное участие в жизни местной общины. Еще конкретнее ставится задача обеспечения профессиональной подготовки и переподготовки иммигрантов с целью их выхода на рынок труда. Налаживаются также связи между всеми действующими лицами жилищного сектора (агентами по недвижимости, жилищными отделами местных советов, ассоциациями владельцев или арендаторов небольших объектов недвижимости) в целях содействия поиску отдельного жилья.

3. Помощь при репатриации

118. Местные органы власти, входящие в Систему мер защиты, взаимодействуют с Центральной службой по части предоставления консультаций и практического содействия при репатриации, а также в распространении самой последней информации о положении в

странах происхождения, являющихся объектами помощи, предоставляемой Международной организацией по миграции (МОМ).

4. Местные проекты

119. Все местные органы власти, оказывающие в своих округах услуги по размещению и защите просителям убежища, беженцам и иностранным гражданам, имеющим виды на жительство, выданные по гуманитарным соображениям, могут получать средства, предусмотренные Национальным фондом поддержки мер и услуг, связанных с предоставлением убежища в размере до 80% общей стоимости каждого местного проекта. Выделение субсидии в любом случае зависит от наличия финансовых ресурсов в самом Фонде. Как это предусмотрено Европейским фондом для беженцев на период 2003 и 2004 годов, гарантируется продолжение осуществляемых проектов и оказываемых услуг обеспечено.

120. Таким образом, именно местные органы власти составляют костяк системы помощи, оказываемой просителям убежища и беженцам. Эта система основана на принципе децентрализованного управления услугами по размещению и защите в тесном взаимодействии между центром, в лице Центральной службы, и местными проектами по всей стране. Для разработки и осуществления этих проектов местные органы власти могут пользоваться помощью со стороны НПО, органов и ассоциаций, имеющих опыт в этой области и продемонстрировавших надлежащие оперативные способности к действиям в интересах просителей убежища, беженцев и иностранных граждан, пользующихся другими формами гуманитарной защиты.

3. Дискриминация на этнической, языковой и религиозной почве

3.1 Языковые меньшинства

121. Что касается базового законодательства по вопросам защиты меньшинств, то итальянский парламент принял Закон № 482 от 15 декабря 1999 года, содержащий "Положения о защите традиционных языковых меньшинств". За этим последовал Президентский указ № 345 от 2 мая 2001 года о нормативных мерах по исполнению Закона № 482 от 15 декабря 1999 года, содержащего положения о защите исторических языковых меньшинств".

122. С учетом единой языковой основы, которую представляет собой итальянский язык, вновь закрепленный в статье 1 этого Закона в качестве официального языка Республики, Закон № 482/1999 призван содействовать защите и развитию языков и культур албанской,

каталанской, германоязычной, греческой, словенской и хорватской общин, а также общин, говорящих на французском языке, франко-провансальском, фриульском, ладинском, окситанском и сардинском диалектах.

123. Целью закона является претворение в жизнь статьи 6 Конституции, которая гласит, что "Республика должна защищать языковые меньшинства посредством специальных положений" - путем введения в действие системы правил по защите языковых меньшинств, исторически населяющих нашу страну, в согласии с общими принципами, установленными европейскими и международными органами, членом которых является Италия.

124. К числу основных положений этого закона относятся следующие:

- определение круга меньшинств, проживающих в Италии, с должным учетом общей конфигурации языковых меньшинств, сложившихся с течением времени; в этой связи статья 2 перечисляет албанскую, каталанскую, германоязычную, греческую, словенскую и хорватскую общины, а также общины, говорящие на французском, франко-провансальском, фриульском, ладинском, окситанском и сардинском диалектах;
- участие провинциальных и муниципальных властей в определении географической зоны, в пределах которой должны применяться защитные меры, и усиление их роли в области защиты меньшинств;
- принятие региональными властями мер по приведению их нормативной базы в соответствие с принципами, установленными законодательством, без ущерба для действующих региональных норм, предусматривающих более благоприятные условия;
- установление всеобъемлющих и четких правил, касающихся изучения в государственных школах языков, находящихся под защитой, а также соответствующих аспектов культуры и традиций, включая принятие университетами мер по содействию исследовательской и культурно-просветительской деятельности в поддержку целей, закрепленных в законе;
- возможность использования языков, находящихся под защитой, в деятельности муниципальных советов и других коллективных структур в муниципалитетах, где применяются эти положения; это касается также членов советов горных селений, а также провинций и регионов, территория которых охватывает

муниципалитеты, насчитывающие не менее 15% населения, о котором идет речь;

- наличие возможности в этих муниципалитетах для устного и письменного пользования языком, находящимся под защитой, в правительственных учреждениях и возможность использования языка меньшинства в разбирательствах, осуществляемых мировым судьей; возможность передачи новостей и других программ на языках, находящихся под защитой, государственными каналами радио и телевидения, а также заключение соответствующих соглашений с местными радио- и телекомпаниями¹⁷;
- возможность для соответствующих регионов, провинций и муниципалитетов утверждать нормативные положения для частных издателей, прессы, а также радио- и телекомпаний, использующих языки, находящиеся под защитой;
- возможность для муниципальных советов, на территории которых находятся общины меньшинств, принимать решения о присвоении имен памятным местам с учетом местных традиций и обычаев в дополнение к официальным географическим названиям;
- право на ношение фамилий и имен на исконном языке;

¹⁷ В сфере коммуникаций соглашение о предоставлении услуг, подписанное между министром коммуникаций и Итальянской радиотелевизионной компанией РАИ на 2003-2005 годы, утвержденное Президентским указом от 14 февраля 2003 года, предусматривает исполнение Закона № 482 от 15 декабря 1999 года и обязывает РАИ передавать программы с соблюдением прав языковых меньшинств в соответствующих районах. Более конкретно, пункт 5 статьи 12 Соглашения предусматривает, что государственные службы радиотелевещания должны обеспечивать условия для защиты признанных языковых меньшинств в соответствующих районах путем выработки и осуществления инициатив по развитию языков меньшинств, существующих в Италии, в сотрудничестве с компетентными местными учреждениями. РАИ также практикует заключение соглашений на региональном, провинциальном или муниципальном уровне, с полным или частичным покрытием всех расходов заинтересованными органами власти, о передаче программ или открытии новых каналов вещания на языках, находящихся под защитой, в рамках своих региональных программ теле- и радиовещания. Соглашением предусмотрено также создание совместной комиссии министерства и РАИ для выяснения вопроса о том, какие подразделения компании должны отвечать за проведение мероприятий по защите признанных языковых меньшинств, а также за установление минимального порога мер защиты.

- заключение соглашений с другими странами о развитии находящихся под защитой языков и культур, используемых за рубежом, а также в рамках приграничного и межрегионального сотрудничества;
- получение субсидий из государственного бюджета на исполнение закона, включая создание при Департаменте по делам регионов, находящимся в ведении канцелярии премьер-министра, национального фонда защиты языковых меньшинств

125. В более общем плане особое значение имеют следующие элементы закона:

- установление круга имеющих право на защиту языковых меньшинств, перечисленных в статье 2, которая влечет за собой их официальное признание в качестве юридически признанных меньшинств;
- предоставление ключевой роли региональным и местным органам власти. Особое значение в этой связи имеет процедура обозначения географической и около городской сферы, в рамках которой применяются положения о защите исторических языковых меньшинств, как это предусмотрено статьей 3. Это положение полностью претворяет в жизнь принцип, согласно которому решение практических проблем должно осуществляться в первую очередь на местном уровне путем наделения местных органов власти жизненно важными функциями в рамках этого закона, связанными с определением сферы применения защиты и участием соответствующих общин в их выполнении;
- принятие нормативных положений, в том числе в отношении давно сложившихся меньшинств, по вопросам изучения языка меньшинств и его использования в отношениях с государственными учреждениями;
- уделение особого внимания международным отношениям и приграничному сотрудничеству в целях защиты меньшинств.

126. Законом также предусмотрено выделение ассигнований в сумме до 20 500 000 000 лир ежегодно начиная с 1999 года на покрытие расходов, связанных с его претворением в жизнь. Более конкретно, 2 млрд. лир в год специально выделено на разработку и осуществление местных и национальных проектов по изучению языков и культурных традиций членов признанных языковых меньшинств; 8,7 млрд. лир в год ассигнуется из государственного бюджета на расходы, связанные с выполнением местными органами власти обязательств, предусмотренных законом; и 9,8 млрд. лир в год

выделяется на создание национального фонда поддержки языковых меньшинств при Департаменте по делам регионов в Канцелярии премьер-министра.

127. В контексте защиты групп меньшинств, ответственность за которые лежит не только на государстве, особого упоминания заслуживает готовность регионов защищать меньшинства на своей территории, особенно в секторах, обозначенных Пактом, поскольку эта готовность, как правило, принимает форму защиты и развития культурного и языкового наследия местных общин.

128. В некоторых случаях такая защита оговорена в законодательном порядке, например в областях Пьемонт, Венето, Молизе, Базиликата и Калабрия. Но даже при наличии более широкой основы допущений, особенно в отношении культурного наследия, а также культурно-просветительских мероприятий, некоторые регионы приняли законы о защите культурного языкового наследия своих языковых меньшинств.

129. В последние годы был принят также ряд положений по охране особого статуса области Трентино-Альто Адидже. В их число входят следующие нормативные акты по защите таких меньшинств, как ладины, мокены и чимбрианы:

- Законодательный указ № 321 от 2 сентября 1997 года, содержащий "положения о соблюдении особого статуса области Трентино-Альто Адидже, исправляющие и дополняющие Законодательный указ № 592 от 16 декабря 1993 года по защите языковых меньшинств в провинции Тренто";
- Законодательный указ № 344 от 8 сентября 1999 года, содержащий "положения об охране особого статуса области Трентино-Альто Адидже, вносящие поправки в Законодательный указ № 592 от 16 декабря 1993 года о школах, расположенных в районах проживания ладинов".

130. Вышеупомянутые имплементирующие положения устанавливают правила по защите и укреплению этнических и культурных признаков общин ладинов, мокенов и чимбрианов в провинции Тренто, а также предусматривают использование ладинского языка наряду с итальянским в качестве языка обучения в детских садах, расположенных в районах проживания ладинов. Эти положения предусматривают, что при наборе, распределении и перемещении персонала этих школ безусловный приоритет отдается учителям, которые демонстрируют надлежащее знание ладинского языка и культуры.

- Упоминания заслуживает также Законодательный указ № 487 от 15 декабря 1998 года, содержащий "положения по охране особого статуса области

Трентино-Альто Адидже, дополняющие Президентский указ № 691 от 1 ноября 1973 года о мерах по организации радио- и телевизионного вещания на ладинском языке и языках других европейских культурных зон", которые устанавливают правила, позволяющие принимать радио- и телепрограммы на ладинском языке на территории провинции Тренто и Больцано.

- Законодательный указ № 283 от 29 мая 2001 года, содержащий "положения об охране особого статуса области Трентино-Альто Адидже, вносящие поправки в Президентский указ № 574 от 15 июля 1998 года об уголовных и гражданских процедурах, предоставлении нотариальных услуг, а также использовании этикеток и пояснительных надписей на двух языках на фармацевтических препаратах". Это положение предусматривает также особые требования для работы нотариусом в области Трентино-Альто Адидже.

131. Также заслуживает упоминания Закон № 129 от 23 апреля 1998 года "О ратификации и выполнении Договора между Итальянской Республикой и Республикой Хорватией об уважении прав меньшинств, заключенного в Загребе 5 ноября 1996 года" от 23 апреля 1998 года и Закон № 38 "О введении в действие положений по защите словенского языкового меньшинства в регионе Фриули-Венеция Джулия" от 23 февраля.

132. В этой связи пункт 3 статьи 8 Закона № 38/2001 предусматривает, что в городах и районах традиционного проживания представителей словенского меньшинства, данные о которых включены в составленную Совместным комитетом по проблемам словенского меньшинства таблицу, любые предназначенные для публичного использования и составленные на специально подготовленных бланках официальные документы и положения, включая личные документы, такие, как удостоверение личности и удостоверения бюро регистрации актов гражданского состояния, по просьбе соответствующих граждан выдаются как на итальянском, так и словенском языках, а также только на итальянском языке (...).

133. Что касается сектора средств массовой информации, то Указом президента от 14 февраля 2003 года был утвержден согласованный соответствующим министерством (Министерство связи Италии) и итальянской радиотелевизионной компанией с ограниченной ответственностью РАИ договор по обслуживанию на период 2003-2005 годов. Этот указ предусматривает осуществление Закона № 482/99 и в то же время обязывает РАИ транслировать программы, придерживаясь принципа уважения прав языковых меньшинств на территориях их проживания.

134. В частности, для трансляции программ на охраняемых языках в рамках деятельности ее региональных радио- и телевизионных служб РАИ может подписывать соглашения с соответствующими органами власти на региональном, провинциальном и местном уровнях. Финансовые издержки в связи с реализацией таких инициатив будут частично или полностью покрываться этими органами власти.

135. Подобным же образом в упомянутом законодательстве предусматривается также создание специальной комиссии в составе представителей Министерства связи и РАИ для организации местных филиалов, которые будут заниматься рекламой услуг, связанных с признанными меньшинствами.

136. Согласно Закону № 103/75 РАИ при поддержке канцелярии Совета министров и в соответствии со специальными соглашениями транслирует радио- и телевизионные передачи на немецком и латинском языках для автономной провинции Больцано, на французском языке - для франкоговорящей общины в регионе Валь д'Аоста и на словенском языке - для словенскоговорящей общины, расположенной во Фриули-Венеция-Джулия.

137. В результате принятия указанного закона в 2001 году был осуществлен 171 проект, а в 2002 году - 294 проекта. Осуществление этих проектов, направленных главным образом на создание языковых информационных центров, оснащенных информационными системами и имеющих в своем составе устных и письменных переводчиков, было начато в нескольких муниципалитетах. Цели и результаты деятельности этих проектов были включены во Второй специальный доклад, подготовленный Министерством внутренних дел в контексте Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств.

3.2 Религиозные общины

138. Согласно данным обзора ЦИНР (Центр по исследованиям новых религий) 97,6% населения Италии составляют римские католики (56 258 000). Не стоит воспринимать эти цифры как показатель того, что религиозная карта нашей страны является однородной и неразделенной. Другая часть граждан страны, исповедующих иные религии, весьма разнообразна и постоянно растет. Наиболее мощным толчком такого развития событий явился приобретающий все более широкие масштабы феномен иммиграции в нашу страну, особенно мусульман, индусов и буддистов. Согласно общей оценке - точных данных назвать нельзя, поскольку законы о неприкосновенности частной жизни затрудняют проведение оценки религиозной принадлежности - число исповедующих другие религии граждан насчитывает более 1 100 000 человек, из которых, в частности, 230 000 составляют "свидетели Иеговы", 363 000 - протестанты, 30 000 - буддисты,

30 000 - иудеи и 30 000 - мусульмане. Имеются также иммигрировавшие в страну религиозные группы, насчитывающие 1 281 490 католиков и других христиан, 824 343 мусульманина, 110 000 последователей различных азиатских религий и 297 071 человек, представляющий другие религиозные верования, или неверующих (источник: "Каритас" 2004).

139. Что касается дискриминации на религиозной почве, то здесь проявляются два определенных аспекта: антисемитизм и исламофобия, подпитываемые предвзятым отношением к проживающим в Италии меньшинствам.

140. Если корни антисемитизма кроются в издавна проводившихся преследованиях по расовому признаку, то проявление предвзятого отношения к исламу совпало с ростом иммигрантов преимущественно из мусульманских стран.

141. Хотя охарактеризовать это явление в количественном выражении невозможно, имеющиеся данные позволяют определить основные аспекты дискриминационного поведения в отношении религиозных меньшинств.

142. В контексте анализа проблемы антисемитизма трудно определить, вызвано ли проявление дискриминации принадлежностью соответствующих лиц к иудейской вере или тем, что их в определенной мере ассоциируют с государством Израиль. В обоих случаях антисемитизм, как правило, сопряжен с наличием экстремистских политических групп и "скинов-нацистов", перемешанных с экстремистскими группами футбольных болельщиков. Футбольная среда особенно подвержена проявлениям расизма, когда используются выражения, оскорбляющие еврейский народ и его историю. Как правило, антисемитизм проявляется в виде настенных рисунков с лозунгами и свастикой и незначительных по количеству, но весьма серьезных случаев вопиюще нетерпимого отношения к символам еврейской культуры (авиакомпания "Эль-Ал", Музей освобождения, кинотеатры, демонстрирующие фильмы о преследованиях евреев нацистами). Для предотвращения таких явлений и борьбы с ними итальянское правительство как на центральном, так и на местном уровнях, выступает с многочисленными инициативами, зачастую при активном участии еврейской общины. В соответствии с законом было установлено, что 27 января - день, когда были освобождены узники концентрационного лагеря Аушвиц - отмечается каждый год как дань памяти этому событию в истории человечества.

143. Что касается мусульманской общины, то, согласно оценкам, за десять лет она стала второй по величине религиозной общиной после христиан-католиков. Естественно, по количественному параметру эти две общины сравнивать трудно: с одной стороны, речь

идет о нескольких сотнях тысяч лиц, а с другой - о десятках миллионов. Тем не менее данный факт оказался достаточным, для того чтобы вызвать атмосферу подозрения и страха, негативно воздействующую на сосуществование людей разных верований. Потрясшие весь мир события 11 сентября 2001 года усилили разнообразные опасения и предрассудки, что незамедлительно проявилось в агрессивных действиях по отношению к имуществу и людям, но тем не менее не поставило под угрозу принцип сосуществования в долгосрочной перспективе. Европейский центр мониторинга расизма и ксенофобии, осуществлявший наблюдение за положением во всех европейских странах-членах, отметил обострение отношений и безответственное использование событий 11 сентября в качестве инструмента для достижения своекорыстных политических целей.

144. С другой стороны, представители различных религиозных верований проявили высокий уровень ответственности, решительно осудив этот террористический акт и приняв конкретные меры для поощрения межконфессионального диалога.

145. В продолжение разговора о мусульманской вере на европейской территории следует отметить, что недавно возникший вопрос об изображениях распятия на общественных зданиях, которому итальянская пресса уделила много внимание на страницах газет, заставляет серьезно задуматься о необходимости активизации межконфессионального диалога в нашей стране. Именно этот вопрос стал основной темой выступления министра внутренних дел г-на Писану, который подчеркнул, что правительство работает над созданием Исламского консультативного комитета для целей поощрения взаимоуважения между различными религиозными общинами во взаимодействии с комиссией, которой поручено разработать общеевропейскую хартию межконфессионального диалога между нациями и народами. В этом году был создан соответствующий консультативный орган.

а) Законодательство по вопросам свободы религии

146. Коллективные религиозные права регулируются положениями Конституции и обычными законами.

147. В Конституции закрепляются основные права человека, и в частности "право на равную свободу" выражения мнений представителей всех религиозных вероисповеданий: право на свободу собраний, право на создание религиозной ассоциации, право на совершение религиозных обрядов. Помимо статей, касающихся неотъемлемых прав человека, в Конституции содержатся следующие статьи по религиозным вопросам: статья 3, устанавливающая принцип недискриминации по религиозным мотивам; статья 8, подтверждающая, что представители различных религиозных вероисповеданий равны перед законом; статья 19, закрепляющая право каждого человека свободно

исповедовать религиозные верования в любой форме, индивидуально или совместно с другими людьми, содействовать их распространению и совершать религиозные обряды в общественных местах или частным образом при условии, что они не наносят ущерба общественной морали; и статья 20, запрещающая вводить какие-либо специальные правовые ограничения или специальные финансовые сборы в отношении религиозных ассоциаций и институтов, занимающихся конфессиональной деятельностью.

148. Эти положения Конституции, как правило, соблюдаются; граждане могут исповедовать свою религию (или не исповедовать религию вообще) без какого-либо ущемления в пользовании их гражданскими и политическими правами. Право на свободу вероисповедания ограничивается лишь в тех случаях, когда определенная практика, как представляется, угрожает общественному порядку и нормам нравственности.

149. Итальянская законодательная система на протяжении более чем 50 лет существования Республики продолжает развиваться на основе предусмотренных в Конституции принципов посредством принятия обычных законов, в соответствии с которыми в различных секторах (занятость, погребение умерших, убой скота, места для отправления религиозных обрядов, религиозное обучение) вводятся и получают все более широкое распространение специальные меры, гарантирующие права и свободы, в том числе в результате ратификации международных документов по правам человека. В дополнение к мерам, которые путем поощрения основных свобод способствуют предупреждению всех форм дискриминации, итальянская правовая система также вводит законы, которые однозначно запрещают дискриминацию, в том числе по религиозным мотивам.

150. Если говорить более конкретно, то положения принятой в Нью-Йорке в 1966 году Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации были включены во внутреннее законодательство и дополнены Указом-законом № 122 от 1993 года, который распространил сферу действия запрета на дискриминацию по расовым или этническим признакам на дискриминацию по религиозным признакам и ввел уголовное наказание за распространение идей, основывающихся на расовой ненависти, и насильственные действия на почве расизма.

151. Вопросы религиозной дискриминации также затрагиваются в Сводном тексте № 286/1998. В статьях 43 и 44 этого документа определяется, какие действия отдельных граждан и государственных органов власти можно считать дискриминационным по признаку расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, религиозного вероисповедания, убеждений и традиций", и устанавливаются меры гражданской ответственности, которые могут применяться в качестве наказания за такие действия.

152. В настоящее время в Палате депутатов рассматривается предоставленный правительством законопроект (А. С. 2531), содержащий положения о свободе вероисповедания и отмене законодательства о разрешенных видах религии.

153. В своем выступлении 23 ноября 2004 года в Комитете по конституционным вопросам Палаты депутатов во время заседания по рассмотрению законопроектов, касающихся свободы вероисповедания, министр внутренних дел отметил, что этот законопроект "позволит нам сформулировать свод принципов и правил индивидуального и коллективного поведения, отражающий отношение граждан к религиозным вопросам и в то же время соответствующий ценностям, предусмотренным итальянской Конституцией и международными соглашениями. Кроме того, рассматриваемый Палатой законопроект даст возможность Министерству внутренних дел, которое также проводит сложную и деликатную административную работу в отношении гражданских свобод и иммиграционных проблем, лучше узнать и понять явления, связанные с социальной интеграцией подавляющего большинства мусульманских иммигрантов, которые прибывают в нашу страну исключительно для занятия трудовой деятельностью и полностью уважают наши законы и ценности".

154. Этот законопроект был подготовлен Комиссией по свободе вероисповедания, входящей в состав Канцелярии премьер-министра Италии и занимающейся изучением вопросов, касающихся осуществления заложенных в Конституции и международных конвенциях принципов свободы совести, религии и вероисповедания.

155. Главная цель законопроекта заключение в защите права на свободу вероисповедания отдельных лиц, религиозных ассоциаций и организаций. В контексте принципа согласованности с нормами конституционного права другая цель этого законопроекта состоит в отмене положений об исповедании других, помимо католицизма, конфессий, которые определены как "разрешенные" (Закон № 1159 от 24 июня 1929 года и соответствующие подзаконные акты). Законопроект также предусматривает осуществление на практике пункта 3 статьи 8 Конституции путем придания материально-правового статуса Декларации о свободе религиозных конфессий и установлении эффективных отношений между ними и государством. Законопроект включает в себя четыре главы: первая глава касается свободы совести и религии, вторая затрагивает вопросы, относящиеся к религиозным конфессиям и их правовому признанию, третья глава охватывает процедуры составления соответствующих соглашений, а четвертая содержит заключительные и переходные положения.

156. Глава I законопроекта имеет целью осуществление в полной мере конституционных гарантий индивидуальных и коллективных прав на свободу вероисповедания путем увязывания этих гарантий с положениями, содержащимися в международных конвенциях по правам человека, которые были подписаны и ратифицированы нашей страной, однако не во всех случаях в полной мере отражены в нашем внутреннем законодательстве.

157. Глава II, посвященная религиозным конфессиям, ассоциациям и их правовому признанию, четко подтверждает права, имеющиеся у всех религиозных конфессий, т.е. осуществление таких предусмотренных конституцией гарантий свободы и равенства, как право на: проведение своих обрядов; открытие религиозных домов; пропагандирование своей веры; свободное обучение и назначение священников; свободное распространение доктрины по духовным вопросам; предоставление духовной помощи своим членам; свободное общение и переписка со своими организациями или с другими конфессиями; а также поощрение своих культурных ценностей. Кроме того, законопроект предусматривает наличие необходимых юридических инструментов, в частности наделяющих соответствующие структуры правосубъектностью, что позволяет им принимать решения, затрагивающие различные сферы жизни общины и вопросы собственности. Помимо этого, он вводит процедуру получения статуса юридического лица, а для ее упрощения предусматривает проведение любых проверок и контроля исключительно в определенных законом рамках.

158. Глава III устанавливает процедуру заключения соглашений между государством и другими конфессиями помимо католической, как это предусмотрено пунктом 3 статьи 8 Конституции, путем закрепления установившейся практики в законодательстве. Законопроект предусматривает, что ходатайство о заключении соглашения может возбуждаться конфессиями, которые не получили статуса юридического лица, при условии более тщательного изучения этого вопроса Министерством внутренних дел.

159. Для полноценного осуществления предусмотренных Конституцией принципов свободы вероисповедания, в том числе конфессиями, которые не заключили соглашения с государством или не намереваются этого делать, в законопроект было включено несколько положений, содержащихся в ряде меморандумов о взаимопонимании, уже утвержденных законом. Действие этих положений будет распространяться на все конфессии, не затрагивая те аспекты соответствующих религиозных верований, по которым с отдельными конфессиями будут продолжены переговоры.

160. Вместо переписи существующих в Италии религиозных организаций, проводившейся с участием префектур, теперь практикуется публикация перечня, имеющего следующее название: "Религиозные конфессии, движения и организации в

Италии" ("*Confessioni religiose, movimenti e altre organizzazioni di culto in Italia*"). Важной особенностью этой публикации является то, что в нее включен раздел по истории и основополагающим религиозным принципам, указываемым в перечне конфессий.

b) Соглашения с некатолическими конфессиями

161. До принятия Конституции в декабре 1947 года отношения государства с католической церковью регулировались Конкордатом 1929 года, который позволил урегулировать давние разногласия, возникшие в связи с распадом папских государств и утверждением католицизма в качестве государственной религии страны. Конкордат 1929 года действовал до его пересмотра в 1984 году, когда были официально оформлены принципы светского государства, но сохранена практика государственной поддержки религии (сохранение католических учителей на содержании государства; гражданские последствия церковных браков; отчисление церкви 0,8% подоходных налогов).

162. Пункт 3 статьи 8 Конституции подтверждает, что религиозные конфессии, кроме католической церкви, имеют право создавать свои организации согласно своему статуту и что их взаимоотношения с государством регулируются законом, который основывается на *Intesa* (соглашении). *Intesa* предоставляет религиозной конфессии все привилегии, которыми пользуется католическая церковь, в том числе: оказание духовной помощи всем лицам, находящимся в больницах, тюрьмах или служащим в армии, путем предоставления беспрепятственного доступа в эти учреждения соответствующим священнослужителям. *Intesa* также предоставляет право регистрации в книги записей гражданских актов церковных браков; облегчает совершение специальных религиозных обрядов во время похорон; предусматривает признание особых праздников и торжеств каждой конфессии; разрешает делать добровольные пожертвования на церковь в размере 0,8% от размера подоходных налогов.

163. На первом этапе (1980-е годы) после введения этой нормы данная норма длительное время игнорировались и, однако, в конце концов была внедрена на экспериментальной основе в целях отработки правовых положений по осуществлению Конституции. Лишь после принятия Закона № 400/1988 и, позднее, Законодательного указа № 303 от 1999 года (*О создании Канцелярии совета министров*) внедренная департаментами Канцелярии совета министров процедура нашла отражение в законодательстве. Порядок определения соответствующих структур и процедур был предусмотрен в законопроекте AC 2531, который полностью регулирует различные этапы заключения соглашений при соблюдении статутного принципа, заключающегося в том, что правительству нет необходимости заключать соглашение, если оно считается политическим актом,

вследствие чего соответствующее решение относится к сфере политической компетенции исполнительной власти.

164. После 1980-х годов отношения с некатолическими церквями развивались успешно благодаря усилиям находившихся у власти правительств. Для этой цели в Канцелярии совета министров в начале 1980-х годов была создана комиссия, которая продолжает работать и по сей день.

165. "**Комиссия по *Intese* (соглашениям) с религиозными конфессиями**", находящаяся в ведении Канцелярии совета министров и первоначально созданная под руководством профессора Франческо Марджиотта Бролио, занимается разработкой руководящих принципов осуществления таких соглашений. В состав Комиссии изначально входили представители научных кругов и Генеральный директор управления по делам религий Министерства внутренних дел. В настоящее время Комиссию возглавляет профессор Франческо Пиццетти, а ее состав был расширен, что позволило включить в нее представителей всех государственных структур, занимающихся процедурой "*Intese*", включая, в частности, Министерство внутренних дел, Министерство экономики и финансов, Министерство обороны, Министерство юстиции, Министерство образования, Министерство здравоохранения и Министерство культуры.

166. До начала обсуждения "*Intese*" с религиозными конфессиями специальная комиссия запрашивает мнение "**Консультативной комиссии по свободе вероисповедания**", созданной в 1997 году при канцелярии совета министров. Комиссию по свободе вероисповедания возглавляет профессор Марджиотта Бролио, а в ее состав входят ученые, являющиеся экспертами в этой области. Комиссия занимается изучением проблем, касающихся составления соглашений и разработки общих руководящих принципов по каждой ратификации.

167. До настоящего времени "*Intese*" были заключены и одобрены законом в соответствии со статьей 8 Конституции с такими вероисповеданиями, как "Вальденсианская церковь", Ассамблеи бога в Италии, Союз христианских церквей адвентистов седьмого дня; Союз еврейских общин Италии; Союз евангельских христиан-баптистов Италии; Евангельская лютеранская церковь в Италии. Были подписаны, но еще не утверждены законом "*Intese*" с Христианской конгрегацией свидетелей Иеговы и Союзом буддистов Италии.

168. В соответствии с применяющейся до настоящего времени процедурой правительство учло в целях составления "*Intese*" ходатайства от тех конфессий, которые получили юридический статус в соответствии с Законом № 1159 от 1929 года при наличии

положительной рекомендации Государственного совета. Этот Совет занимается оценкой соответствия статута каждой конфессии итальянскому законодательству.

169. Подписанные до настоящего времени "Intese" являются аналогичными по содержанию. В частности, в каждой соответствующей преамбуле документа содержатся общие заявления, демонстрирующие позицию каждой конфессии по вопросам, которые она считает основополагающими. Соглашения обычно включают в себя:

- положения об оказании духовной поддержки в коллективных структурах, таких, как вооруженные силы, больницы, тюрьмы;
- положения об образовании, призванные гарантировать право учащихся не посещать занятия по религии и обеспечить школам возможность, в случае поступления просьб от учащихся и их семей, вводить изучение какой-либо конкретной религии и объяснять связанные с этим обязательства; признание дипломов, выданных теологическими институтами; право беспрепятственно создавать школы любого уровня и ранга и учебные заведения в соответствии с нормами итальянской системы образования;
- положения, предусматривающие признание гражданских последствий браков, совершаемых священнослужителями соответствующей конфессии;
- положения, предписывающие признание каждого принадлежащего к конфессии органа и устанавливающие применяемый к нему финансовый режим;
- положения, регулирующие финансовые отношения между государством и религиозными конфессиями в соответствии с системой, введенной Законом № 222 от 1985 года на основании Конкордата с католической церковью от 1984 года. В соответствии с этими положениями не католические религиозные конфессии имеют право на получение своей доли церковного налога, составляющего 0,8% от суммы подоходного налога, а их новообращенные члены могут вычитать из суммы налогов свои пожертвования соответствующим конфессиям на сумму не более 1 000 евро;
- положения об охране сооружений, предназначенных для отправления культа, и защите и улучшении инфраструктуры, относящейся к культурному и историческому наследию каждой конфессии, в интересах сохранения их культурной самобытности;

- положения о свободном отправлении культовых обрядов священнослужителями, назначенными соответствующими религиозными конфессиями;
- положения о признании религиозных празднеств каждой конфессии, включая, для некоторых, день отдохновения, соблюдение договоренностей о гибкой организации рабочего графика при условии отработки пропущенных рабочих часов;
- положения о погребении в соответствии с религиозными обрядами каждой конфессии при условии соблюдения предусмотренных похоронными службами правил.

170. На данный момент юридический статус получили следующие конфессии:

– Chiesa ortodossa russa in Roma, R.D. 14/11/29 No. 2368 – Comunità armena dei fedeli di rito armeno georgiano, D.P.R. 24/02/1956 No.681 – Ente patrimoniale dell'Unione Cristiana Evangelica battista d'Italia, D.P.R. 20/01/61 No. 19 – Chiesa ortodossa russa a San Remo, D.P.R. 30/07/66 No. 895 – Fondazione dell'Assemblea spirituale nazionale dei Bahai d'Italia, D.P.R. 21/11/66 No. 1182 – Movimento evangelico internazionale Fiumi di Potenza, D.P.R. 10/09/71 No. 1182; D.P.R. 20/01/90 for transfer of premises and new Statute – Centro islamico culturale d'Italia, D.P.R. 21/12/74 No. 712 – Congregazione Cristiana Evangelica Italiana, D.P.R. 26/10/76 No. 925 – Chiesa di Cristo di Milano, D.P.R. 13/06/77 No. 702 – Ente patrimoniale dell'Unione Italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno, D.P.R. 13/04/79 No. 58	– Unione Buddista Italiana, D.P.R. 03/01/91, D.P.R. 15/06/993 for transfer of premises and new Statute – Ente patrimoniale della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, D.P.R. 23/02/93 – Ente patrimoniale della Chiesa Apostolica in Italia denominato Fondazione Apostolica, D.P.R. 21/02/99 – Associazione "Santacittarama", D.P.R. 10/07/95 – Ente Cristiano Evangelico dei Fratelli, D.P.R. 13/11/97 – Associazione cristiana ortodossa dei Santi Agapito Martire e Serafino di Sarov, D.P.R. 14/01/98 – Fondazione di culto Ente della Chiesa della Fratellanza nella realizzazione del sé (S.R.F.), D.P.R. 03/07/98 – Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, D.P.R. 16/07/98 – Istituto Italiano Zen Soto Shobozan Fudenji, D.P.R. 05/07/99 – Chiesa Ortodossa Russa di Rom, D.P.R. 20/07/99 – Fondazione religiosa buddista, denominata F.P.M.T. Italia
--	--

– Chiesa Cristiana Millenarista, D.P.R. 17/05/79 No. 279 – Assemblee di Dio in Italia, D.P.R. 23/06/81 No. 430 – Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, D.P.R. 31/10/86 No. 783 – Chiesa del Regno di Dio, D.P.R. 16/12/88 – Chiesa Cristiana Evangelica Missionaria Pentecostale, D.P.R. 16/12/88	– Fondazione per la preservazione della tradizione Mahayana, D.P.R. 20/07/99 – Consulta Evangelica, D.P.R. 13/09/99 – Chiesa Cristiana Evangelica indipendente di Berea, D.P.R. 25/10/99 – Istituto buddista italiana Soka Gakkai, D.P.R. 20/11/00 – Unione Induista Italiana, D.P.R. 29/12/00
---	--

3.3 Население рома в Италии

171. Народность рома нельзя рассматривать в качестве сегрегированной группы в составе населения Италии, поскольку итальянское законодательство предусматривает специальные меры, направленные на ее поддержку, включая право на регистрацию в книге записей гражданского состояния, свободу передвижения, выдачу лицензий на работу и право на образование. Таким образом итальянское законодательство не проводит никаких различий между гражданами по признаку их этнической, языковой или религиозной принадлежности.

172. Базовое законодательство по защите меньшинств, утвержденное с учетом того фактора, что итальянский язык является основным языком общения, было принято в целях защиты языка и культуры албанского, каталонского, германского, греческого, словенского и хорватского населения, а также общин, говорящих на романских языках, таких, как провансальский, фриульский, ладинский, окситанский, сардинский. Благодаря осуществлению на практике статьи 6 Конституции, предусматривающей, что "Республика обеспечивает защиту языковых меньшинств путем введения специального законодательства", был принят органический закон о защите исторических языковых меньшинств в целях полного соблюдения общих принципов, введенных европейскими и международными организациями, членом которых является Италия. В ходе проводившихся на парламентском уровне дебатов положение народности рома было исключено из указанного законодательства в связи с имеющейся возможностью предложить и утвердить специальный закон, учитывающий конкретные особенности этого меньшинства в контексте мер по защите так называемых "исторических этнолингвистических меньшинств". Основными критериями получения статуса "языкового меньшинства" являются его стабильность и длительность проживания на определенной территории страны, что не относится к народности рома. Разработка соответствующего законодательства позволила бы уравнивать статус половины из примерно 150 000 рома, проживающих в Италии, со статусом граждан Италии. Что касается

остальной части рома, избравших для себя кочевой образ жизни, то они уже пользуются правом на свободу передвижения и перемещения, если они являются гражданами Европейского союза; если же они не являются гражданами ЕС, то на них распространяются правила пребывания в стране иностранных граждан.

173. Что касается данного конкретного вопроса, то **имеющие итальянское гражданство** рома имеют такие же права и обязанности, как и другие граждане, в то время как граждане других стран Европейского союза пользуются в полной мере правом на свободу передвижения. Рома, являющиеся гражданами других стран, подпадают под действие положений, регулирующих пребывание в Италии иностранных граждан. Были приняты специальные положения, чтобы дать возможность имеющим итальянское гражданство рома пользоваться определенными основными правами, такими, как право на регистрацию личности в книге записей актов гражданского состояния, свободное передвижение, получение разрешения на работу и образование. Министерство внутренних дел несколько раз издавало циркуляры для привлечения внимания префектов и мэров к положению кочующих рома и необходимости расширения возможностей для их интеграции в общество в целях преодоления всех тех препятствий, которые мешают их участию в жизни страны. Циркуляр "Проблемы кочевников", изданный 11 октября 1973 года (MIAC 17/73), предупреждает мэров о необходимости облегчения регистрации семей рома в книге записей актов гражданского состояния, предоставления им медицинских услуг и выдачи разрешений на работу. Мэры также были предупреждены о необходимости отмены всех запретов в отношении разбивки лагерей, применяющихся только к кочевникам, поскольку такие запреты явно противоречат принципам равенства и свободы передвижения граждан по территории Республики, установленным статьями 3 и 16 Конституции. Необходимо содействовать созданию поселений путем оборудования мест разбивки лагеря основными удобствами. Эти же принципы вновь упоминаются в циркуляре № 15185/85 MIAC от 15 июля 1985 года, озаглавленном "Проблемы цыганских общин", в котором подчеркивается, что издаваемые мэрами распоряжения о сворачивании лагерей по санитарно-гигиеническим причинам являются нецелесообразными.

174. Представители народности рома, **не имеющие гражданства Италии**, сталкиваются с определенными трудностями при обращении за разрешением на проживание или натурализации. Именно поэтому соответствующее законодательство предусматривает необходимость получения контракта о найме на работу в качестве условия и предварительного требования для целей выдачи таких документов. Соответственно возникают некоторые трудности с получением работы. Это же требование может создавать определенные проблемы для получения доступа к медицинским услугам и образованию, поскольку для получения разрешения на проживание необходимо вначале получить работу. Следовательно, возникающие у рома проблемы при обращении за

получением вида на жительство обусловлены не их дискриминацией, а невыполнением ими основного условия, предусмотренного в Законе № 189/2002¹⁸.

175. Что касается обстоятельств отказа рома в выдаче вида на жительство, то следует упомянуть о порядке их выдачи, который не отличается от правил, установленных для иностранцев, независимо от страны их происхождения и их этнической, языковой или религиозной принадлежности. Основными принципами в этой связи являются следующие: доказательство регулярного въезда на территорию страны, наличие контракта о найме на постоянную работу, въезд в страну для учебы и с целью лечения или воссоединения с постоянно проживающими в Италии членами семьи. Кроме того, внутреннее законодательство дает право оспаривать каждое решение об отказе в выдаче вида на жительство, а также последующие меры по высылке из страны. Как представляется, замечание о том, что население рома редко пользуется возможностью юридически оформить свой статус на территории страны, едва ли можно рассматривать как свидетельство определенной дискриминации по отношению к ним. Среди основных участников недавно проводившейся кампании по оформлению гражданского статуса населения, во время которой никаких различий между иностранцами не проводилось, были также и работодатели. Тот факт, что этой процедурой воспользовалась малая часть народности рома, наводит на мысль о том, что это обусловлено либо отсутствием действующих контрактов о найме на работу, либо имевшими место ранее судимостями.

176. Что касается **улучшения условий жизни** рома, то главы III и IV раздела V Сводного текста № 189/2002, в который в соответствии с Законом № 286/1998 были внесены изменения и который по этому же закону был включен в законодательство, предусматривают, что такая задача возложена на местные органы власти. С 1984 года многие регионы, следуя рекомендациям и решениям, в частности, Совета Европы, издали

¹⁸ Аналогичные соображения, касающиеся применяющихся к рома положений и легитимности предпринятых полицией по отношению к проживающим в центре Рима, Милана и Вероны рома действий, были высказаны и представлены через Министерство иностранных дел в связи с выдвинутыми в адрес Италии обвинениями в расовой сегрегации рома. С этими обвинениями можно ознакомиться в коллективной жалобе 27/2004 (ЕЦПР), направленной Европейским центром по защите прав рома Европейскому комитету по социальным правам при Европейском совете. В этой жалобе говорится о проявлениях дискриминации, препятствующих пользованию законными правами, о невыдаче вида на жительство и применении итальянскими властями незаконных методов и мер. В этой связи следует подчеркнуть, что в действующих положениях, определяющих характер соответствующих процедур и режим их осуществления, не проводится никаких различий между гражданами из других стран на основании их этнического происхождения.

ряд законов в поддержку и защиту рома и синти и их культуры. В число таких регионов в хронологическом порядке входят: Венето, Лацио, автономная провинция Тренто, Сардиния, Фриули-Венеция-Джулия, Эмилия-Романья, Тоскана, Ломбардия, Лигурия и Пьемонт. В то же время регион Марше принял более широкий закон, который охватывает также эмигрантов, иммигрантов и беженцев. Некоторые регионы внесли в свои действующие законы либо отдельные поправки, как, например, район Эмилия-Романья, либо полностью их изменили, как, в частности, поступила Тоскана, с тем чтобы они в большей мере учитывали новую ситуацию, возникшую после иммиграции в страну рома-ностранных, и все чаще возникающее у них желание прекратить кочевую жизнь и осесть в каком-нибудь месте. Кроме того, следует упомянуть разработанную в Департаменте по региональным делам программу координации действий по решению проблем рома, к которой были подключены представители всех министерств с целью разработки законопроекта по урегулированию различных вопросов, связанных с положением населения рома в Италии. В этой связи все соответствующие решения, в частности касающиеся месторасположения временных поселений, по-прежнему принимают местные органы власти. В этом контексте в качестве положительного примера можно привести согласованную префектурой Неаполя и соответствующими местными органами инициативу по созданию небольших временных поселений; эта позитивная тенденция доказала свою практичность и приемлемость для целей решения вопроса обеспечения жилья. Аналогичные инициативы планируется осуществлять в Милане и Роверето. Следует также напомнить о ситуации, возникшей в результате несанкционированного властями создания "лагеря Казилино 900", и об огромных усилиях, затраченных муниципалитетом Рима на проведение работ по обустройству этой территории. Мероприятия по обустройству "лагеря Казилино 900" являются частным случаем в рамках комплекса инициатив по интеграции, осуществляемых местными властями в сотрудничестве с гражданским обществом (осуществление соответствующих мер было успешно начато в нескольких временных поселениях, где, как представляется, имеется соответствующая инфраструктура, отвечающая потребностям нескольких общин). В рамках "Постоянной комиссии", созданной соответствующей муниципальной властью и префектурой Рима, планируется проведение ряда инициатив и проектов, которые будут разработаны компетентными органами и учреждениями и нацелены на социальную интеграцию населения рома, проживающего в нескольких временных поселениях в ряде районов столицы.

177. В контексте вопроса о **доступе к образованию** со стороны детей рома следует подчеркнуть, что, как и любые другие учащиеся, они имеют право и обязаны посещать школу в соответствии с итальянским законодательством, которое не проводит дискриминацию между итальянскими и иностранными учащимися, независимо от статуса их пребывания на территории страны. Кроме того, на рассмотрение палаты депутатов

были внесены два законопроекта (законопроект А.С.225 от 30 мая 2001 года, озаглавленный "Защита права на ведение кочевого образа жизни и признание цыганского населения языковым меньшинством", и законопроект А.С.895 от 19 июня 2001 года, озаглавленный "Признание рома, синти и кочующих общин"); кроме того, на рассмотрение сената был представлен законопроект А.С.447 от 11 июля 2001 года, озаглавленный "Рамочный закон о расширении возможностей членов кочевых общин в плане образования, профессиональной подготовки, доступа к занятости и жилью и урегулировании статуса их пребывания на территории Италии". Эти документы предусматривают, среди прочего, принятие мер по созданию оборудованных промежуточных и транзитных площадок и мест, в рамках которых особое внимание уделяется решению вопроса посещения школы детьми школьного возраста. Для этого в них предусматривается организация общеобразовательных курсов для целей удовлетворения потребностей соответствующих общин. Следует подчеркнуть, что в соответствии с законодательным указом, принятым в марте 2005 года, положение об обязательном школьном образовании было распространено на детей в возрасте до 18 лет. Однако, несмотря на то, что школьные учебные заведения готовы проявлять о них заботу, соответствующие общины редко проявляют склонность к интеграции (включая получение школьного образования) и демонстрируют нежелание обеспечивать регулярное посещение школ принадлежащими к общинам детьми в местах их временного пребывания. В целях повышения уровня посещаемости школ Министерство образования выделило специальные финансовые ресурсы школам, в которых обучается большое число иммигрантов, включая учащихся-рома, для проведения учебной деятельности, направленной на содействие их эффективной интеграции. Кроме того, школы в сотрудничестве с соответствующими органами, представителями ассоциаций гражданского общества организуют внешкольные мероприятия для повышения посещаемости школ учащимися-рома. Министерство образования периодически издает инструкции в целях более эффективного использования выделяемых ресурсов. Согласно данным Министерства образования за 2003-2004 годы число учащихся-рома в учебных заведениях страны составляло: 1 456 - дошкольные детские учреждения; 5 175 - начальная школа; 2 591 - основная общеобразовательная школа; 84 - средняя школа. В целях повышения посещаемости школ детьми-рома Министерство образования выделяет финансовые ресурсы школам, в которых обучаются дети-рома, на проведение дополнительной учебно-воспитательной деятельности, содействуя таким образом их более эффективной социальной интеграции. Кроме того, в сотрудничестве с администрацией и представителями общественных и неправительственных организаций и местными органами власти школы сами организуют дополнительные мероприятия, направленные на повышение посещаемости школ детьми-рома. В качестве примера можно привести проект по обеспечению обязательного обучения детей-рома, осуществлявшийся муниципалитетом Рима с 2005 по 2008 год. В ходе состоявшихся в

январе 2005 года в Комитете по борьбе с дискриминацией и антисемитизмом слушаний президент ассоциации "Опера номади", рассказавший о нелегком положении рома и том, почему они считают себя жертвами дискриминации, получил возможность согласовать непосредственно с представителем Министерства образования, тоже входящим в состав этого Комитета, вопрос о возобновлении приостановленных в прошлом переговоров по разработке специального "Протокола о взаимопонимании" относительно охвата детей-рома школьным образованием: соответствующий документ, обсуждавшийся и отсроченный предыдущим законодательным собранием, был недавно подписан.

178. Основными участниками проведенных недавно мероприятий в соответствии с процедурами легализации гражданского статуса, в которых не проводится никаких различий между иностранцами, являлись работодатели. Что касается вопроса о **занятости**, то Министерство труда и социальной политики заключило с различными регионами "Программные соглашения", главная цель которых заключается в том, чтобы приступить к осуществлению экспериментальных проектов и внедрению инновационных методов содействия социальной интеграции иммигрантов из стран, не являющихся членами ЕС, включая население рома, которое на регулярной основе живет в стране. В этой связи часть средств была выделена на осуществление соответствующими информационными центрами проектов по обеспечению доступа иностранцев к социальным системам местного уровня. Были выделены средства на осуществление проекта "Комплекс инициатив по борьбе с социальной изоляцией и расширением прав и возможностей женщин". Этот проект предусматривает проведение мероприятий по размещению, консультированию и межкультурному посредничеству, а также организацию курсов обучения итальянскому языку, оказание юридических услуг, проведение семинаров, профессионально-технического обучения и предоставление услуг по профессиональной ориентации¹⁹.

¹⁹ См., например, проект по обеспечению занятости населения рома (места торговцев поддержанными товарами по линии социального кооператива "фралипе" на рынках; утилизация металлов; текущий и капитальный ремонт велосипедных дорожек социальным кооперативом "фралипе"; участие во всех организуемых муниципалитетами культурных программах многочисленных артистических объединений рома; проект по подготовке садовников из числа рома и синти; организация курсов вязания для представителей общины румрия из Абруццо и общины каминанти из Сицилии); проект при участии ряда объединений рома по уборке отходов во временных поселениях; создание сети целевых групп GIPSY 2000/2002 - при содействии медицинских ассоциаций и посредников из числа представителей рома и синти, которые два раза в неделю оказывают помощь наркоманам рома, подготовка межкультурных посредников в местах заключения; проект создания в Лацио филиала юридической консультативной службы по линии ассоциации "Опера номади".

179. В контексте проблематики **охраны здоровья** следует подчеркнуть, что в стране действуют специальные правила по охране здоровья иностранцев, введенные в соответствии со Сводным законом об иммиграции, которые обязывают имеющих официальное разрешение на проживание иностранцев зарегистрироваться в Национальной системе здравоохранения и предоставляют им право на такое же обращение и такие же права и возлагают на них такие же обязанности, которые предусмотрены в отношении итальянских граждан; эти правила также предусматривают право на предоставление скорой или экстренной медицинской помощи, включая возможность прохождения длительного амбулаторного и стационарного лечения в связи с заболеванием или несчастным случаем, иностранцам, которые не соблюдают правила въезда и пребывания в стране; кроме того, правила предусматривают охват всех иностранцев программами профилактической медицины в интересах охраны здоровья каждого индивида и всего общества,

180. В этой связи обеспечивается:

- социальная защита по беременности и родам, а также нормы обращения, аналогичные тем, которые применяются к итальянским гражданам;
- охрана здоровья детей в соответствии с Конвенцией о правах ребенка от 20 ноября 1989 года;
- проведение вакцинации в рамках санкционированных регионами массовых профилактических медицинских мероприятий;
- осуществление мер в рамках проведения международных профилактических мероприятий;
- профилактика, диагностика и лечение инфекционных заболеваний и ликвидация любых возникших в связи с ними эпидемических очагов.

181. Кроме того, в связи с проведением различных мероприятий по борьбе с феноменом маргинализации малоимущих иммигрантов в Национальном плане действий в области здравоохранения на 2003-2005 годы особо подчеркивается, что предоставление иммигрантам доступа к Национальной службе здравоохранения имеет в этом контексте решающее значение. Этого можно достичь путем применения транспарентной, удобной и легкодоступной системы предоставления государственной помощи, отвечающей потребностям этих новых групп населения в соответствии с положениями вышеуказанного нормативного акта, касающегося иммиграции. Как отмечалось выше,

указанный акт предоставляет незаконным иммигрантам право на получение срочной и экстренной медицинской помощи, а также возможность обращаться за такой помощью в любой момент. В Национальном плане действий в области здравоохранения на 2003-2005 годы также подчеркивается, что в этой сфере необходимо охватывать иммигрантов-пользователей информационными кампаниями, касающимися услуг, предоставляемых местными медицинскими учреждениями, а также осуществлять мероприятия по выявлению в каждом медицинском учреждении сотрудников, обладающих особыми навыками и способностями для осуществления такой пропагандистской работы. В Национальном плане действий в области здравоохранения на 2003-2005 годы также предусматриваются некоторые первоочередные меры, затрагивающие следующие аспекты:

- совершенствование помощи, предоставляемой при беременности и родах иностранным женщинам, и сокращение случаев добровольного прерывания беременности;
- сокращение случаев ВИЧ-инфицирования, заболеваний, передающихся половым путем, и туберкулезом путем проведения кампаний по их профилактике среди соответствующих общин;
- повышение уровня вакцинации детей иммигрантов до уровня вакцинации детей итальянцев;
- борьба с производственным травматизмом среди трудящихся-иммигрантов посредством распространения на них мероприятий, осуществляемых в этих целях в отношении итальянских рабочих.

182. Что касается действий **полиции** во временных поселениях, то никаких сообщений о нарушениях полицейскими, участвующими в проведении проверок и других операций, положений закона не поступало, поскольку их действия заключаются в проведении проверок на предмет установления личности, выявления и выдворения незаконных иммигрантов, законности происхождения соответствующего имущества, а также принятия мер по фактам выявленных правонарушений.

183. Более того, следует подчеркнуть, что все предоставляемые во временных поселениях услуги всегда обеспечиваются в соответствии с распоряжениями *кувестори* (начальник полиции провинции) и при согласовании с местной администрацией и муниципалитетами. В их число не входят действия судебной полиции, предпринимаемые на основании

приказа о реагировании в случае совершения преступлений, или осуществляемые судебными властями.

4. Торговля людьми: системные действия и программы социальной защиты

184. Италия, являющаяся первой страной, принявшей специальное системное законодательство по борьбе с торговлей людьми (статья 18 Сводного акта № 286/1998), учредила на основе Закона № 228/2003 Фонд по борьбе с торговлей людьми, находящийся в ведении Департамента по вопросам равных возможностей. Кроме того, Италия занимается разработкой более конкретных правовых норм, касающихся преступлений в форме обращения людей в рабство или в подневольное состояние или удержания их в таком положении, а также в форме торговли людьми, тем самым содействуя дальнейшему совершенствованию положений Уголовного кодекса.

185. Что касается транснациональных масштабов данного явления и значения международного сотрудничества с целью принятия более действенных превентивных мер, то статья 14 Закона № 228/2003 обязывает Департамент по вопросам равных возможностей и Министерство иностранных дел проводить совещания и информационные кампании, в том числе в странах происхождения жертв торговли людьми. В свете этих задач данное положение также предусматривает, что Департамент по вопросам равных возможностей совместно с Министерством внутренних дел, Министерством юстиции и Министерством занятости и социальной политики должен организовывать курсы для сотрудников, занимающихся борьбой с торговлей людьми. Эти меры будут включены в программу Министерства на ближайшие три года.

186. Следует отметить, что для придания нового импульса борьбе с торговлей людьми в зоне между двумя берегами Адриатики 1 апреля 2005 года Национальное управление по борьбе с мафией подписало соглашение о юридическом сотрудничестве с правоохрнительными органами Македонии.

187. В рамках осуществления мер, направленных не только на реальную поддержку мероприятий по ликвидации этой преступной деятельности, но и на реализацию превентивных действий и оказание помощи жертвам торговли людьми, Министерство внутренних дел, которое еще в 1995 году при рассмотрении вопроса о мерах по поощрению и защите лиц, стремящихся выйти из порочного круга принудительной проституции и рабства, разработало статью 18 и способствовало ее внедрению, осуществило за последние годы целый ряд инновационных проектов.

188. Эти проекты направлены, во-первых, на оказание содействия добровольному возвращению в страны происхождения жертв торговли людьми, которые в процессе их избавления от эксплуатации сотрудничали с полицией в выявлении и аресте эксплуатировавших их лиц²⁰. И, во-вторых, эти проекты направлены на содействие в сотрудничестве с властями стран происхождения и с конкретной целью предоставления достоверной и точной информации для предотвращения угроз, связанных с нелегальной иммиграцией, и создания в этих странах необходимых условий для защиты потенциальных жертв.

189. Поэтому в рассматриваемом законе особое значение имеют законодательные положения, направленные на обеспечение социальной защиты и оказание помощи жертвам торговли людьми. Для того чтобы дать им возможность в полной мере почувствовать себя свободными от эксплуатации, крайне необходимо предоставить им альтернативные формы поддержки, информации и консультативных услуг.

190. Одним из ключевых механизмов достижения этой цели является Фонд по борьбе с торговлей людьми, учрежденный в соответствии с Законом № 228/2003. Этот Фонд аккумулирует средства, выделяемые в соответствии со статьей 18 Сводного текста № 286/1998, и средства, полученные в результате конфискации имущества осужденного лица или выполнения приговора суда. Эти средства предназначены для финансирования программ социальной интеграции и помощи жертвам торговли людьми, а также для других форм защиты, предусмотренных в статье 18.

191. Межминистерской комиссии, созданной в 1999 году в рамках Департамента по вопросам равных возможностей, поручено осуществлять планирование, управление и контроль за расходованием средств нового Фонда при осуществлении проектов. В постановлении от 23 ноября 1999 года министр по вопросам равных возможностей определил два вида программ, которые могут финансироваться за счет средств фонда:

- программы социальной защиты для оказания помощи и обеспечения защиты жертв торговли людьми;

²⁰ В этой связи следует упомянуть выдвинутую Италией во время ее председательствования в Европейском сообществе инициативу по поощрению разработки и принятия директивы, обязывающей все страны-члены предоставлять вид на жительство тем жертвам торговли людьми, которые сотрудничают и оказывают помощь в установлении занимающихся этим торговцев.

- "системные мероприятия", направленные на оказание поддержки программ защиты посредством проведения информационных кампаний, обзоров и обследований, связанных с оценкой прогресса в данной области, подготовку специалистов, оказание технической помощи и обеспечение контроля за осуществлением проектов.

192. Департамент по вопросам равных возможностей уже предоставил средства для проведения различных системных мероприятий, включая проект, реализация которого координировалась Министерством юстиции и который связан с осуществлением на национальном уровне контроля за деятельностью и результатами, достигнутыми прокуратурой в осуществлении следственных мероприятий.

193. Если говорить более конкретно, то за период с **1999 по 2005 год** Департамент по вопросам равных возможностей издал **6 уведомлений**²¹, опубликованных в Официальном вестнике Итальянской Республики, в отношении проектов, которые должны были быть представлены на рассмотрение в этом контексте, и принял участие в совместном финансировании **294** таких проектов по всей стране с 1999 по 2004 год. Во исполнение постановления министра от 23 ноября 1999 года, предусматривающего критерии и условия отбора программ по оказанию помощи и социальной интеграции, Департамент, помимо вышеупомянутых проектов, принял участие в совместном финансировании трех системных мероприятий, информационной кампании и кампании по привлечению внимания общественности.

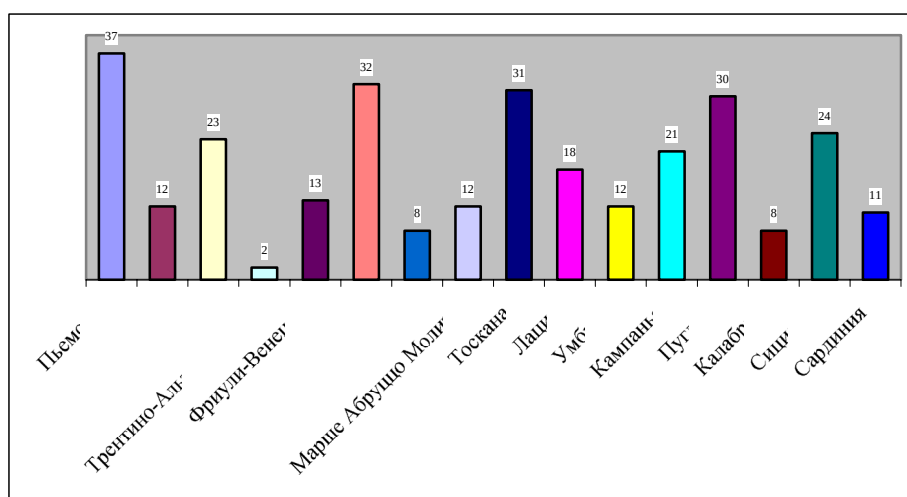
194. Мероприятия по реализации 294 проектов по обеспечению социальной защиты в соответствии со статьей 18 осуществлялись местными органами власти и частными исполнителями, которые внесены в третий раздел Реестра ассоциаций и органов, осуществляющих действия от имени иммигрантов, как это предусмотрено Имплементационными правилами (Указ президента № 394 от 31 августа 1999 года), статья 25 которых гласит, что на осуществление этих проектов *"70% выделяет государство из ресурсов, предоставляемых Департаменту по вопросам равных возможностей в соответствии со статьей 58.2, а 30% - местные органы власти из ресурсов, предоставленных им на оказание помощи"*. По линии этих проектов были охвачены и получили помощь 7 359 человек, в том числе 343 молодых человека в возрасте до 18 лет²².

²¹ Уведомление № 6 было опубликовано 3 февраля 2005 года.

²² Эти данные относятся к проектам, касающимся первых четырех уведомлений (март 2000/март 2004), поскольку данные, относящиеся к уведомлению 5, еще обрабатываются.

Диаграмма 1

Проекты социальной защиты с разбивкой по регионам - статья 18 Законодательного указа № 286/98 (всего: 294 проекта, 5 уведомлений)



Департамент по вопросам равных возможностей

195. Принимавшиеся в интересах указанных лиц меры носили очень сложный и деликатный характер. Это прежде всего обусловлено психологической изоляцией, в которой оказываются женщины - жертвы торговли людьми, попадающие в такое положение в силу того, что на них влияет чрезвычайно неблагоприятная социальная среда и что зачастую они подвергаются насилию, маргинализации, надругательствам; кроме того, многие из них лишены возможности найти работу, как, например, в странах Восточной Европы, а также посещать школу и успешно проходить обучение, как, например, женщины из Нигерии.

196. Ввиду многообразия и различной степени сложности психологических характеристик жертв торговли людьми, каждый проект социальной защиты, рассчитанный в среднем на один год, осуществляется с учетом нужд и потребностей соответствующих индивидов и, как правило, имеет целью максимально повысить уровень их самостоятельности путем вовлечения в социальную жизнь и трудовую деятельность.

197. Проекты социальной защиты в основном разделяются на ряд связанных между собой этапов, которые в кратком виде можно описать следующим образом:

- первый этап, во время которого основное внимание уделяется физической и психологической реабилитации, предусматривает: меры социальной защиты и оказание помощи, начиная с первоначального контакта (через местное "мобильное" подразделение, бесплатный контактный телефон, вмешательство полиции, узконаправленные меры и т.п.) вплоть до таких форм поддержки, как проживание в охраняемых приютах с семьями или в отдельном жилье; выдача вида на жительство, оказание юридической помощи и психологическая поддержка для восстановления чувства собственной независимости и социально-культурного идентитета;
- второй этап, во время которого основное внимание уделяется интеграции и вовлечению в социальную жизнь, предусматривает меры по консультированию, вовлечению в социальную жизнь и трудовую деятельность посредством обучения на курсах профессиональной подготовки, изучения итальянского языка, предоставления "грантов на получение работы", обучения на фирмах под руководством наставников и т.д. Одновременно с этим в соответствующих случаях могут возбуждаться судебные дела по выдвигаемым жертвами обвинениям.

198. За первые четыре года реализации проектов по борьбе с торговлей людьми (с 2000 по 2004 год) были достигнуты успехи не только по количественным, но и по качественным показателям, и кроме того, была обеспечена преемственность не только по линии самих проектов, но и по линии накапливаемого в этой области опыта, что свидетельствовало о росте профессионализма и мастерства соответствующего персонала.

199. В представленной ниже таблице приведены наиболее важные данные, касающиеся жертв торговли людьми, которым была оказана помощь и которые были включены в проекты социальной защиты с **марта 2000 по март 2004 года** (таблица 1)²³:

Таблица 1

Число жертв, с которыми был установлен контакт и предоставлены социальные услуги (медицинские - психологические - юридические)	Число жертв, включенных в проекты социальной защиты	Число жертв, которым была предоставлена профессиональная подготовка, курсы обучения грамоте, гранты на обучение, работа	Начали работать
29 097	7 359	5 865	3 734

²³ Эти данные относятся к первым четырем уведомлениям.

Как происходит первоначальный контакт

200. Как видно из таблицы, число лиц, вступивших в контакт с проектами за указанный период, достаточно высоко. Эти первоначальные контакты с жертвами торговли людьми, являющиеся первым шагом по осуществлению проекта социальной защиты, могут принимать различные формы. Наиболее важными формами контактов являются "мобильные" подразделения, номер бесплатного контактного телефона, полиция, местные институты и другие проекты, предусмотренные статьей 18. Ключевую роль среди них играют "мобильные" подразделения. Эти контакты важны для закладывания основы взаимоотношений, базирующихся на доверии: работающие на улицах специалисты оказывают помощь и содействие, предоставляют информацию и всегда готовы благожелательно побеседовать с соответствующим лицом, проявляя к нему искренний интерес. Другим каналом установления контактов с представителями проектов социальной защиты является полиция, сотрудники которой доказали свою высокую эффективность не только в расследовании и пресечении торговли людьми, но и в налаживании сотрудничества с общественными организациями и другими структурами местного уровня. Опыт полиции показывает, что после первоначального периода принятия и оказания помощи жертве следующим шагом является ее информированное участие в программе социальной защиты, эффективное сотрудничество со следственными органами, регистрирующими обвинения и заявления жертв, и с компетентными органами прокуратуры.

201. Другим механизмом установления контактов с представителями проектов социальной защиты являются бесплатные контактные телефоны, которые прежде всего предназначены для консультирования и поддержки жертв торговли людьми, с тем чтобы помочь им найти выход из трудной ситуации. Эта служба не только предоставляет информацию, но и выполняет функцию связующего звена с местными структурами социальной защиты совместно с государственными и частными социальными механизмами.

Сопровождение жертв во время их контактов со службами

202. Все лица, с которыми устанавливаются контакты представители социальных проектов, а также все лица, которые сами устанавливают такие контакты, как было описано выше, получают экстренную помощь, которая в большинстве случаев является медицинской, психологической и юридической. Зачастую жертвы нуждаются в сопровождении, потому что чувствуют себя в большей безопасности и более уверенно, когда работающие с ними специалисты выступают в качестве посредников в переговорах со службами. По этой

причине таким специалистам очень важно иметь соответствующие навыки общения с пострадавшими женщинами и девушками для целей налаживания контактов на основе доверия.

203. Сопровождение жертв во время их общения с соответствующими службами - это не просто услуга по оказанию помощи, но и возможность для встреч и общения специалистов, межкультурных посредников и нуждающихся в помощи лиц. В ходе этого процесса можно создать условия для установления более прочных контактов, которые могут развиваться по разным направлениям. Речь идет, в частности, об образовании, доступе к социальным услугам, обращении за помощью с целью решения более сложных проблем, например связанных с поиском средств, позволяющих вырваться из сетей проституции. Кроме того, поскольку большинство жертв торговли людьми живут в нелегальных условиях, они не обращаются напрямую в государственные медицинские учреждения, опасаясь юридических санкций или мести со стороны торговцев людьми. Обычно женщины просят предоставить им услуги, связанные с проведением гинекологического осмотра и получением информации о состоянии их здоровья, методах предупреждения беременности, абортах и заболеваниях, передающихся половым путем.

204. Наблюдается рост количества просьб о сопровождении от женщин и девушек из стран бывшего Советского Союза, которые, в частности, удовлетворяются путем предоставления в их распоряжение переводчиков, владеющих русским языком, и межкультурных посредников. Кроме того, следует особо отметить тот факт, что постепенно увеличивается количество обращающихся за помощью девушек из Албании и Румынии - целевой группы, которая создает специалистам по работе с жертвами и медицинским работникам множество сложных проблем практического и методологического характера, обусловленных, в первую очередь, культурными предрассудками и неграмотностью.

205. Что касается национального законодательства, то в нем произошли позитивные сдвиги в вопросах оказания помощи гражданам третьих стран, не соблюдающим установленные законом требования пребывания. Правила ВПСИ (*Straniero temporaneamente presente*), действующие в отношении временно пребывающих в стране иностранцев и установленные местными управлениями здравоохранения, позволяют иностранным гражданам пользоваться медицинскими услугами бесплатно или по сниженной цене. Анализ данных показывает, что по сравнению с существовавшей ранее ситуацией оказание помощи иммигрантам приведено в соответствии с нормами действующего законодательства, например путем создания специальных контактных пунктов, доступных даже для нелегальных иммигрантов. Вместе с тем по-прежнему ощущается отсутствие единообразия в процедурах распределения и предоставления услуг.

206. Другие виды сопровождения предусматривают оказание помощи в решении проблем судебно-правового характера и обеспечение поддержки и предоставление консультаций при прохождении процедуры легализации статуса пребывания в стране.

207. Психологическая поддержка и консультативные услуги заключаются в первую очередь в предоставлении женщинам рекомендаций о том, как выйти из той ситуации, в которой они оказались, а также в том, чтобы помочь им рассказать о том, что с ними конкретно произошло, и учесть этот опыт для целей дальнейших планов в отношении эмиграции.

Национальность жертв торговли людьми, участвующих в проектах

208. Анализ данных за первые четыре года реализации проектов свидетельствуют о том, что количество женщин из Нигерии и стран Восточной Европы остается практически неизменным. Если говорить более конкретно, то за последние годы сократился объем торговли албанскими женщинами и в то же время наблюдается рост торговли женщинами из восточноевропейских стран, особенно Румынии, Молдавии и Украины.

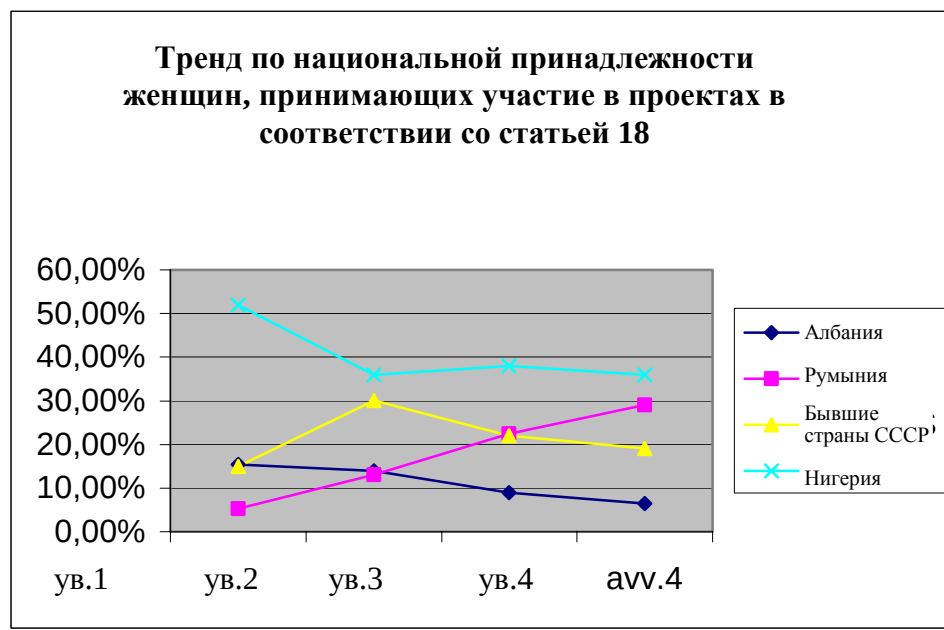
209. Проституция является по определению скрытым и "затемненным" явлением, а наблюдающаяся в последнее время тенденция к более широкому использованию для целей занятия проституцией квартир или других частных помещений вместо улицы, которую преступники считают менее безопасным местом, усугубляет сложность задачи по раскрытию этого подпольного бизнеса. Девушки живут на нелегальном положении и находятся в полной психологической и физической зависимости от торговцев людьми.

210. Это в первую очередь касается девушек из стран Восточной Европы, в то время как нигерийских девушек по-прежнему заставляют работать в основном на улицах. Проституцией "за закрытыми дверями" также занимается большое количество женщин из Южной Америки, а в последнее время было замечено приобщение к этой деятельности и китайских женщин.

211. Если говорить о возрасте этих женщин, то за период 2003-2004 годов наблюдается не только снижение возраста жертв, но и рост числа несовершеннолетних, на долю которых приходится 6,7% от общего количества жертв. Эти несовершеннолетние девушки являются в основном выходцами из стран Восточной Европы, особенно Румынии.

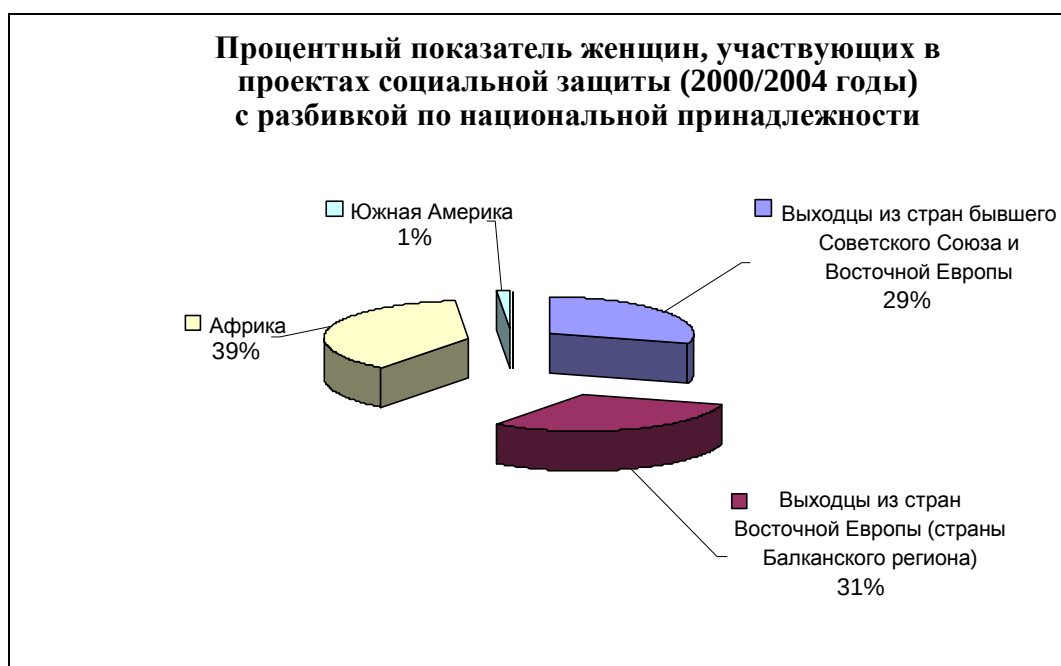
212. Эта тенденция проявляется четко и стабильно при сопоставлении процентных данных по странам происхождения с разбивкой по проектам, осуществленным до настоящего времени (диаграммы 2 и 3).

Диаграмма 2



ув.1 = Уведомление 1 и т.д.

Диаграмма 3



Различные виды услуг, предоставляемые во время приема жертв

213. Как было указано выше, каждое мероприятие по оказанию социальной помощи осуществляется исходя из нужд и потребностей соответствующих лиц с учетом многообразия и сложности психологических характеристик жертв. Это в первую очередь относится к различным видам услуг, предоставляемых при оказании помощи жертвам (диаграмма 4).

214. Размещение жертв в охраняемых приютах или домах для целей проведения первичной с ними работы - первый и чрезвычайно деликатный этап в процессе изучения и оценки мотивов, побудивших жертву вырваться из сложной жизненной ситуации.

215. В контексте методологии в течение этого периода применяются различные средства психологической поддержки, сосредоточенные на достижении вспомогательных целей, таких, как анализ мотивов, побуждающих жертвы рвать оковы эксплуатации, а также анализ индивидуальных потребностей, восстановление веры в собственные силы осмысление негативного жизненного опыта и составление личных планов миграции.

216. Размещение в семьях обеспечивается как на первоначальном этапе "освобождения", так и в течение более длительных периодов времени и широко практикуется в отношении

несовершеннолетних, которым попадание в семейную среду наиболее успешно помогает стать независимыми.

217. Эти семьи обычно входят в состав добровольных социальных сетей и хорошо понимают проблемы, с которыми они могут столкнуться. Тем не менее даже при этом отношения с опекаемыми лицами не всегда складываются успешно.

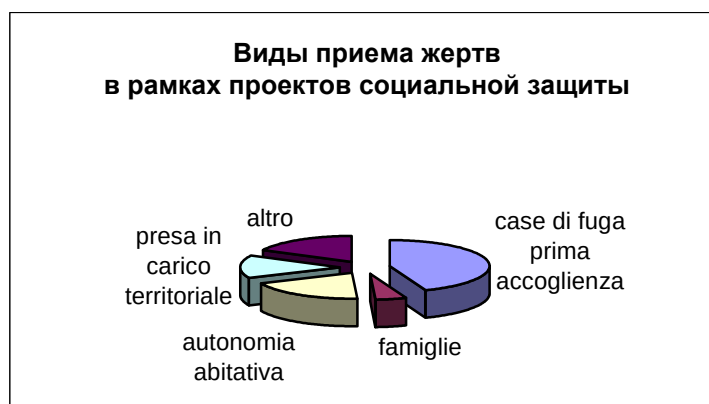
218. Система отдельного размещения обычно предполагает размещение женщин в предназначенном специально для женщин жилье при том условии, что подлежащие размещению женщины уже прошли индивидуальную программу и/или пользуются грантами на получение работы или ожидают получения работы, пока еще не являясь экономически независимыми. Таких женщин переселяют в отдельное жилье после получения работы. Вместе с тем анализ проектов показывает, что очень трудно найти жилье для девушек, достигших определенного уровня самостоятельности ввиду нежелания местного населения сдавать жилье иностранцам по умеренной цене.

219. Новой формой приема жертв, разработанной и испытанной во время публикаций первых уведомлений и принесшей положительные результаты, является "принятие под опеку местных органов". Эта форма полуавтономной услуги по приему жертв предусматривает размещение женщин не в помещениях, находящихся в ведении социальных структур, а их проживание в общине за свои собственные средства при постоянном содействии социального работника. Такая схема оказалась особенно пригодной для лиц, достигших определенной самостоятельности в результате налаженных ими в данном районе социальных отношений на межличностном уровне.

220. Женщины и девушки, "принятые под опеку местных властей", получают поддержку, а специалисты по межкультурным отношениям осуществляют за ними контроль путем проведения с ними регулярных встреч в специальных центрах. Им также предоставляются консультативные услуги, рекомендации, юридическая и социально-психологическая поддержка.

221. Женщины, пользующиеся такой формой услуг, как правило, относятся к более старшей возрастной группе по сравнению с женщинами, размещаемыми в домах-приютах или семьях.

Диаграмма 4



presa in carico territoriale – "принятие под опеку местными властями"

autonomia abitativa – отдельное жилье

famiglie – семьи

case di fuga prima accoglienza – временные приюты

altro - прочее

Вид на жительство

222. В процентном отношении количество выданных видов на жительство постоянно возрастало по отношению к количеству поданных заявок на получение вида на жительство в периоды, охватываемые тремя предыдущими уведомлениями, однако несколько сократилось в последнем рассматриваемом году (Уведомление 4). Следует иметь в виду, что имеющиеся данные носят предварительный характер, поскольку некоторые проекты еще не завершены (таблица 2)²⁴.

²⁴ В соответствии с данными Министерства внутренних дел за период с 1998 по 31 августа 2004 года в целях обеспечения социальной защиты было выдано 4 287 видов на жительство.

Таблица 2

	Уведомление 1	Уведомление 2	Уведомление 3	Уведомление 4
Количество поступивших заявок на получение вида на жительство	1 148	1 386	1 082	1 081
Количество выданных видов на жительство	833	1 062	962	927
Процент	73%	77%	89%	86%

Интеграция в социальную жизнь и трудовую деятельность

223. Как показано в таблице 1, в целом 5 865 человек прошли курсы профессионально-технической подготовки, другие виды обучения и получили гранты на трудоустройство. Число получивших работу составило 3 734 человека (диаграмма 4).

224. В целом было установлено, что девушки и женщины из стран Восточной Европы имеют средний и высший уровень образования (средняя школа, высшие учебные заведения), а нигерийки - низкий уровень образования (только обязательное школьное образование, а иногда - полное отсутствие образования). Такое положение свидетельствует о лакунах в их изначальной профессиональной подготовке и об относительно слабых профессиональных навыках, что затрудняет возможность быстрого получения работы на местном рынке труда. Такое положение усугубляется еще и отсутствием общего образования и знаний даже самого базового уровня. Во многих случаях техническое обучение проводится на индивидуальной основе либо прямо на рабочих местах (гранты на трудоустройство), либо на специальных краткосрочных (два-четыре месяца) или долгосрочных (год или более) курсах профессиональной подготовки. Преимущество такой схемы заключается в том, что она позволяет женщинам оценить свои возможности в обычной рабочей среде, приобрести необходимые знания и применить их на практике. Наиболее эффективными оказались мероприятия по обеспечению практического обучения на рабочих местах, благодаря которым достаточно большое количество женщин нашли себе работу в промышленности или в сфере торговых услуг, включая систему общественного питания и кустарное производство.

225. Вместе с тем возникало немало трудностей с поиском фирм, готовых нанять женщин после завершения их обучения, кроме того, вследствие изменений на рынке труда становится все труднее находить работу на основе постоянных контрактов. Но самая

большая проблема заключается в том, чтобы обеспечить соответствующим женщинам "нормальное" трудоустройство, т.е. найти им работу на реально действующих и экономически жизнеспособных предприятиях, поскольку зачастую им находят "псевдоработу", мало чем отличающуюся от социальной помощи и в большинстве случаев заключающуюся в выполнении домашней работы или в оказании мелких бытовых услуг. Тем не менее основная цель большинства женщин, принимающих участие в этих программах, заключается в том, чтобы найти работу, поскольку миграцию они рассматривают в качестве средства, позволяющего им в короткие сроки обеспечить себе стабильное существование и возможность оказывать помощь своим семьям в странах происхождения.

226. Кроме того, стремление максимально быстро найти работу также диктуется необходимостью достижения "нормального" статуса, и в этом случае работа становится средством социальной реабилитации. Трудоустройство позволяет бенефициарам отчетливо осознать тот факт, что они способны не только заниматься проституцией.

Диаграмма 5



Agricoltura - сельское хозяйство

Industria - промышленность

Commercio (ristorazione - artigianato) - торговля (структуры общественного питания, ремесленничество)

Turismo - туризм

Servizi alle imprese - бизнес-услуги

Altri servizi alle persone (collaborazioni domestiche) - другие персональные услуги (домашняя работа)

Общесистемные мероприятия

227. В контексте проведения общесистемных мероприятий, определенных в соответствии с Указом Министерства от 23 ноября 1999 года, принятым во исполнение Указа президента № 394/1999, Межминистерский комитет начал проводить широкую пропагандистскую кампанию путем трансляции рекламных роликов по телевизионным каналам сетей РАИ и "Медиасет", рекламных сообщений по радио, расклеивания плакатов и наклеек на десяти языках основных стран происхождения жертв торговли людьми. Кроме того, эта кампания предусматривала пропаганду бесплатного контактного телефона для борьбы с торговлей людьми, являющегося ключевым инструментом для обеспечения контактов жертв с лицами, способными оказать им конкретную эффективную помощь.

228. Бесплатный телефонный номер (800 290 для абонентов в Италии) официально начал действовать с конца июля 2000 года. Его работу обеспечивает один общенациональный центр, где круглосуточно дежурят примерно 20 операторов, и 14 местных центров, в которых посменно, т.е. по шесть часов, работают примерно 80-90 операторов.

229. Департамент по вопросам равных возможностей заключил соглашения с городскими советами Неаполя, Палермо, Реджио Калабрия, Кальяри и с регионом Пулия, в соответствии с которыми служба бесплатного контактного телефона для борьбы с торговлей людьми будет действовать до 2006 года (предусмотренная соответствующими договоренностями общая сумма финансирования составляет 420 000 евро, из которых 70% выплачивается из Европейского социального фонда, а 30% покрывается за счет средств национального финансирования в соответствии с Законом № 183/1997).

230. Таким образом, ответственность за работу службы бесплатных контактных телефонов возложена на местные органы власти. Для обеспечения работы этих служб местные власти обращаются к структурам некоммерческих организаций и экспертам. Эти службы размещаются в ряде региональных и межрегиональных макрорайонов, где также действует ряд проектов социальной защиты, что позволяет внедрить механизмы информирования и взаимодействия между службами и жертвами. С июля 2000 года по декабрь 2004 года было принято 418 689 звонков.

231. Департамент по вопросам равных возможностей также финансировал два других системных мероприятия, которые будут более подробно описаны ниже. Речь идет о следующих мероприятиях:

- **"Национальный мониторинг результатов деятельности органов прокуратуры по расследованию жалоб в связи с торговлей людьми",**

проводившийся под эгидой Министерства юстиции и при содействии расположенного в Тренто исследовательского института "Транскрайм". Согласно приведенным в этом исследовании данным за период с июня 1996 года по июнь 2000 года²⁵, в отношении примерно 7 582 человек было проведено расследование, выдвинуты обвинения и вынесены приговоры за преступления, связанные с торговлей людьми в целях их эксплуатации.

- **"Общесистемные мероприятия по оказанию помощи жертвам торговли людьми для целей их добровольного возвращения и реинтеграции в странах происхождения"**, проводившиеся под эгидой Министерства внутренних дел и при содействии МОМ. Конкретной целью этой программы является оказание практической помощи жертвам в процессе их добровольного возвращения в качестве одного из средств обеспечения социальной и трудовой реинтеграции бенефициаров в странах их происхождения. С момента начала этих программ в июле 2001 года до настоящего времени 160 человек были репатриированы при содействии соответствующих органов

5. Несовершеннолетние иностранцы в Италии

5.1 Контингент несовершеннолетних иностранцев

232. За последние годы в результате постоянно усиливающегося притока мигрантов в нашей стране все отчетливее проявляется мультиэтнический и мультирасовый характер итальянского общества. В результате такого процесса численность проживающего в Италии населения продолжает расти в те годы, когда наблюдается его постоянная естественная убыль (превышение уровня смертности над уровнем живорождений). Наиболее быстрорастущим компонентом численности находящихся в стране иностранцев являются дети. Однако следует отметить, что как по численности проживающих в стране иностранцев, так и по численности детей иностранцев Италия занимает последнее место в Европе.

233. В ходе проводившейся в 2000 году последней (четырнадцатой) переписи населения в Италии было зарегистрировано 284 224 несовершеннолетних иностранца. В относительном выражении они составляют 21% проживающих в Италии иностранных граждан при том, что разница в количестве несовершеннолетних иностранцев по

²⁵ Заключительный доклад, содержащий резюме исследовательского проекта "Торговля людьми для целей эксплуатации и незаконный перевоз через границу мигрантов", осуществленного институтом "Транскрайм", Тренто, по поручению Министерства юстиции и Департамента по вопросам равных возможностей (стр. 143-146).

регионам является несущественной: на северо-востоке страны проживает 22,6% несовершеннолетних иностранцев, на северо-западе - 22,3% и примерно 18-19% - в других районах страны.

234. Территориально же дети иностранцев, впрочем, как и все иностранцы в целом, сконцентрированы в наиболее экономически развитых районах страны. Уже несколько лет подряд иностранцы восполняют в этих регионах нехватку рабочей силы, особенно в секторах, требующих работников низкой квалификации, где количество итальянских рабочих сократилось до предельно низкого уровня.

235. Данные за 2001 год показывают, что на каждую 1 000 детей, проживающих на северо-востоке страны, приходится 49,6 несовершеннолетних иностранцев. На северо-западе эта цифра составляет 46,3, а в центральной части Италии чуть меньше - 38,8. На юге и островах этот показатель резко снижается и составляет соответственно 7,3 и 8,7 на каждую 1 000 детей.

236. По состоянию на 31 декабря 2004 года, 91 170 детей имели вид на жительство. Если исходить из территориального распределения имеющих вид на жительство несовершеннолетних, то большая их часть проживает в центральных и северных регионах (87%) по сравнению с 13% на юге и островах. Согласно последним статистическим данным относительно мотивов их пребывания в стране, по состоянию на 1 января 2000 года 70% видов на жительство было выдано в связи с проживанием на территории одного или нескольких членов семьи.

237. Вместе с тем в процессе разговора об иностранных детях или иммигрантах в целом существует риск их классификации в качестве единообразной группы, тогда как на самом деле эта категория населения является весьма разнородной.

238. Дети иммигрантов прибывают из большого количества стран происхождения иммигрантов; кроме того, наличие в семьях иммигрантов детей, которые могли приехать, например, в целях воссоединения с семьей, варьируется в зависимости от национальности и обусловлено целым рядом преследуемых при миграции целей: среди представителей одних стран при большом числе взрослых людей наблюдается небольшое число детей, что свидетельствует о временных или менее стабильных миграционных потоках (примером в этой связи могут служить потоки мигрантов из Сенегала), в то время как для семей из числа представителей других национальностей характерна более высокая пропорция детей, что указывает на намерение задержаться или осесть в Италии (речь идет о мигрантах из Марокко, Албании, Китая, стран СНГ и т.д.).

239. Большинство иностранных детей оказались в Италии в результате принятия семьей решения о миграции, следствием которого является переезд всей семьи в намеченную для миграции страну или даже рождение там ребенка. Кроме того, существуют другие причины, побуждающие несовершеннолетних лиц покидать страны своего происхождения, в которых они проживали в течение ряда лет, и переезжать в Италию. Зачастую это относится к несопровождаемым несовершеннолетним иностранцам, о которых речь пойдет ниже.

5.2 Несовершеннолетние иностранцы и их право на интеграцию

240. Принятые в последнее время законы (особенно Сводный текст № 286/1998 с внесенными в него изменениями и включенный в законодательство в соответствии с Законом № 189/2002), Указ премьер-министра № 535/1999, Указ президента № 394/1999 и Указ президента № 334/2004) предусматривают новую модель интеграции, оказывающую, среди прочего, существенное воздействие на положение несовершеннолетних в качестве детей иностранцев и в качестве бенефициаров специальных инициатив по их социальной защите. Впервые при рассмотрении вопросов иммиграции используется новый подход, более точно отражающий реалии миграции, воспринимаемой в настоящее время в качестве структурного феномена, в рамках которого несовершеннолетние лица рассматриваются как наделенные правами субъекты, относящиеся к числу наиболее уязвимых в контексте социальной защиты групп, в связи с чем в Законе № 40/1998 данной категории населения посвящен целый раздел IV.

241. Кроме того, весьма своевременной представляется прямая ссылка на Конвенцию о правах ребенка от 20 ноября 1989 года, которая свидетельствует о том, что в своих действиях итальянское государство исходит из необходимости укрепления принципа универсальности прав всех детей. Наиболее показательным в этом отношении является пункт 3 статьи 28 Законодательного указа № 286/1998 (с внесенными в него изменениями). Это положение, содержащее прямую ссылку на пункт 1 статьи 3 Конвенции, вновь подтверждает, что во всех административных или судебных действиях в отношении осуществления права на воссоединение с семьей и в отношении детей первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка. Другое важное новое изменение состоит в том, что термин "иностраный ребенок" относится не только к законнорожденным и незаконнорожденным детям иностранных родителей, но и к любому ребенку, переданному под опеку иностранца, в соответствии с Законом № 184 от 4 мая 1983 года.

242. С учетом четырех ключевых элементов новой политики в области миграции ниже кратко рассматриваются основные новые тенденции в рамках деятельности, затрагивающей положение детей:

а) Борьба с нелегальной иммиграцией. Новые меры по борьбе с нелегальной иммиграцией, предусмотренные в Законе № 189/2002 о внесении изменений в Сводный текст № 286/1998 и его включении в законодательство, требуют уделять больше внимания иностранным детям, которые теперь рассматриваются в качестве потенциальных жертв незаконной иммиграции, и в случае незаконной иммиграции, предусматривают более строгие меры наказания, особенно если речь идет о детях. Законодатели учли тот факт, что с учетом новых форм феномена торговли людьми дети-иностранцы рискуют подвергнуться эксплуатации и порабощению и стать "ходовым товаром". Для защиты людей, ставших жертвами эксплуатации в результате торговли людьми, закон предусматривает меры социальной защиты и предлагает пути их реинтеграции под покровительством государства (статья 18 Законодательного указа № 286/1998). В связи с торговлей людьми недавно был принят Закон № 228/2003, в котором по-новому квалифицируются правонарушения, заключающиеся в порабощении, торговле людьми, покупке и продаже рабов. Закон № 228/2003 вводит более строгие меры наказания за эти правонарушения и устанавливает, что вовлечение в эти действия детей рассматривается в качестве отягчающего обстоятельства.

б) Предоставление более надежных гарантий незаконным иммигрантам в том, что касается уважения их прав человека. В этой области, охватывающей многие рекомендации, содержащиеся в основных международных конвенциях, детям-иностранцам, присутствующим на итальянской территории в любом качестве, гарантируются основные права, включая право на медицинское обслуживание и получение в школе обязательного образования. Кроме того, был поднят до 18 лет минимальный возраст, по достижении которого лицо может быть выслано из страны.

При обнаружении на территории Италии несопровождаемых несовершеннолетних лиц им выдается вид на жительство на период, необходимый для наведения справок об их родственниках в стране происхождения (пункт 1 а) статьи 28 Указа президента № 394/1999 с внесенными в него Указом президента № 334/2004 изменениями), а информация о них направляется в Комитет по делам несовершеннолетних иностранцев. Вновь возвращаясь к вопросу о положении несопровождаемых детей, который будет более подробно обсужден ниже, следует отметить, что недавно внесенное в статью 32 Сводного текста № 286/1998 изменение (наряду с изменениями, внесенными Законом № 189/2002) предусматривает, что несопровождаемым детям, находившимся на территории Италии не менее трех лет и являвшимся бенефициарами

проектов социальной и гражданской интеграции на протяжении не менее двух лет, по достижении ими совершеннолетия и до вынесения по соответствующим случаям решения Комитета по делам несовершеннолетних иностранцев должен выдаваться вид на жительство для учебы или трудоустройства (включая занятие индивидуальной трудовой деятельностью), что позволяет им находиться на территории Италии даже после достижения совершеннолетнего возраста.

В этой связи согласно Указу президента № 334/2004 было внесено изменение в Указ президента № 394/1999, состоящее в том, что статья 22 b) предусматривает выдачу несовершеннолетним лицам вида на жительство для целей социальной и гражданской интеграции при условии положительного заключения Комитета по делам несовершеннолетних иностранцев в соответствии с пунктами 1-бис и 1-тер статьи 32 Законодательного указа № 286/1998 с внесенными в него изменениями.

с) Несовершеннолетним иностранцам, законно проживающим на территории Италии в связи с учебой, работой²⁶, лечением или вследствие воссоединения с семьей,

²⁶ В этой связи и в рамках деятельности, проводимой рабочей группой по вопросам семьи, Национальный координационный орган Национального комитета по экономике и труду (НКО-НКЭТ) поручил "Фонду Андольфи" провести исследование по теме: **"Иностранные подростки и труд: транскультурный анализ ценностей в сфере труда"**. Результаты этого исследования должны быть представлены на семинаре в конце мая 2005 года.

Цель проекта заключается в анализе ожиданий не являющихся выходцами из стран ЕС учащихся средних школ в плане их будущего трудоустройства, их отношения к трудоустройству и вопроса о том, влияет ли фактор этнического происхождения на систему трудовых ценностей.

Полученные данные представляют собой сводную информацию о молодых людях, которых по совокупности признаков можно отнести к категории иммигрантов, а не просто к детям иностранцев второго поколения. Почти все молодые люди, о которых идет речь, родились за пределами Италии, и родители многих из них еще остаются мигрантами, поэтому они не знают, останутся ли в Италии или нет. Их родители, как правило, имеют достаточно высокое образование (аттестат об окончании школы или диплом об окончании высшего учебного заведения), и после отъезда из страны происхождения большинству из них пришлось согласиться на работу средней и низкой квалификации. Многие из этих молодых людей столкнулись с тем, что в Италии не в полной мере признается образование, полученное ими в странах происхождения. Соответственно, они, также как и их родители, оказались вынужденными идти на компромиссы. Кроме того, очень скоро они поняли, что найти в Италии работу совсем не просто. Большинство из этих молодых людей придают очень важное значение фактору хорошего образования и намереваются продолжить обучение, поскольку считают, что высшее образование является решающим фактором для выхода на рынок труда. Они также полагают, что их иностранное

также гарантируются все соответствующие права. Что касается воссоединения семей, то существует мнение, что решение законодательных органов о возможности применения к несовершеннолетним специальных прав должно быть отражено в действующих нормативах. Если говорить более конкретно, то закон, среди прочего, предусматривает возможность возбуждения несовершеннолетними лицами, находящимися на законном основании в Италии, ходатайств о воссоединении со своими родителями.

Предусматривается также предоставление более широких гарантий в отношении выдачи и продления детям вида на жительство независимо от правового статуса их родителей и их предпочтений. Важное значение имеет введение вида на жительство "для лиц в возрасте до 14 лет", который может предоставляться по истечении пяти лет с момента законного проживания на территории страны и позволяет устранить зависимость проживания в стране от занятия приносящей доход деятельностью, что открывает более широкие возможности для интеграции (пункт 2 статьи 31 Сводного текста № 286/1998).

d) В дополнение к специальным положениям, регламентирующим вопросы иммиграции, важным национальным механизмом регулирования права иностранных детей на интеграцию является Закон № 285/1997, в соответствии с которым был создан национальный детский и молодежный фонд. Этот фонд, ежегодный бюджет которого составляет 150 млн. евро и формируется на основе отчислений ряда регионов и 15 городов, предназначен для финансирования проектов по улучшению качества жизни

происхождение не будет служить им помехой. Они обычно владеют двумя-пятью языками, хорошо себе представляют жизнь, по крайней мере в двух странах, и благодаря этому уже обладают опытом, в том что касается различных укладов жизни и разных мировоззрений. Практически все они считают, что самое важное в жизни - это "делать что-то полезное для других": так, например, к числу профессий, которые они стремятся приобрести, относятся в первую очередь профессии врача и юриста. Весьма примечательным в этой связи является то, что эти молодые люди намереваются значительно превзойти своих родителей в плане карьерного роста.

Все они рассматривают работу как "возможность делать что-то полезное для других" и не придают большого значения фактору доходов, поскольку считают работу не средством для достижения цели, а важным фактором самовыражения. Несмотря на наличие культурных различий, то общее, что объединяет молодых иностранцев с их итальянскими сверстниками, – это схожий возрастной период, т.е. период отрочества. Как представляется, они без труда воспринимают устои и поведенческие модели принимающего общества, причем это дается им гораздо легче, нежели их родителям.

Из второй части исследования, в которой школы рассматриваются в качестве "стартовых трамплинов", видно, что учителя не всегда четко представляют себе "правовой" статус таких детей и более чем ощутимые трудности, с которыми они сталкиваются по прибытии в Италию.

детей и молодых людей путем проведения самых разнообразных мероприятий общенационального уровня. В законе предусматриваются различные проекты в рамках работы в интересах иностранных детей и подростков.

243. За счет средств, выделенных в соответствии с этим законом, в течение первых трех лет по линии фонда была начата реализация 90 проектов для иностранных детей, большая часть из которых (31%) осуществляется в финансирующих фонд городах. Первое место среди них занимает Турин (8 проектов), за которым следуют Флоренция и Болонья – по 5 проектов в каждом городе.

244. Кроме того, значительная часть проектов сконцентрирована в регионах Тоскана, Венето и Ломбардия, где на законных основаниях проживает и работает значительная часть иностранцев.

245. Анализ всех проводившихся за первые три года проектов для иностранных детей показывает, что в отношении 35,5% из них основная задача состояла в их охвате обучением, 8,9% проектов были направлены на совершенствование предоставляемых в сфере образования услуг и 17,8% – на обучение итальянскому языку.

246. Такая структура направленности проектов представляется крайне важной и свидетельствует о том, что процесс охвата детей иммигрантов учебой считается ключевым инструментом для целей расширения возможностей в плане их социальной интеграции.

247. Что касается проектов, намеченных к осуществлению в течение второго предусмотренного законом трехлетнего периода, то предварительные обобщенные данные показывают, что за этот период был осуществлен 51 проект, в том числе 9 проектов – в тех городах, которые являются спонсорами фонда (среди этих городов лидирует Болонья, осуществившая 3 проекта). Хотя по сравнению с предыдущими тремя годами общее число инициатив по интеграции иностранных детей и подростков сократилось, следует отметить усиление концентрации таких проектов в северной и центральной части Италии, где осуществляются практически все намеченные проекты: Венето - 18, Эмилия-Романья - 8, Фриули-Венеция-Джулия - 4, Пьемонт и автономная провинция Тренто и Больцано - 4, Лигурия - 3, Тоскана и Лацио - 2 и в регионах Ломбардия, Валле Д'Аоста и Марше - 1, т.е. в общей сложности 48 проектов. В южной части Италии реализуется два проекта: первый - в Кампанье и второй - в Калабрии. Такое положение дел отчасти объясняется большим количеством детей, проживающих в северных и центральных районах страны.

248. Учитывая, что многие из этих проектов нацелены на осуществление комплекса инициатив путем объединения различных мероприятий, предусмотренных Законом № 285/1997, представляется уместным отметить, что большинство проектов (29) разрабатывалось, в частности, на основе статьи 4 этого нормативного акта, которая предполагает создание службы по содействию связям между родителями и детьми, службы по борьбе с нищетой и насилием, а также принятие альтернативных мер по размещению детей в детских учреждениях, в первую очередь в рамках программ по социальной поддержке семей.

249. Далее следует 21 проект, осуществляемый во исполнение статей 6 и 7 этого закона, предусматривающих создание служб по организации досуга и воспитательной деятельности, проведение мероприятий по поощрению прав детей и подростков посредством инициатив по созданию благоприятных условий для проведения досуга вне дома, а также осуществление мер по информированию граждан и государственных служащих о правах несовершеннолетних лиц и по вовлечению детей в социальную жизнь местных общин. Осуществляемые во исполнение этих норм инициативы предусматривают главным образом проведение семинаров по поощрению межкультурных и мультикультурных связей.

5.3 Право на образование

250. Осуществляемые в последние годы преобразования, оказывающие влияние на миграционные потоки, в том числе все усиливающееся воздействие процесса воссоединения семей и роста числа семей иммигрантов в Италии, самым существенным образом сказываются на положении иностранных детей в Италии, и в частности в итальянских школах. Растет понимание того, что школы являются первым и основным каналом интеграции детей иммигрантов в принимающей стране, перекрестком различных культур, где происходит обмен мнениями и опытом, а также местом для взаимоформирования моделей межкультурных отношений. Именно итальянские школы позволяют получить первоначальную информацию о присутствии иностранных детей и о росте их количества по годам (если же существует возможность охвата учебой детей, находящихся в стране незаконно, то школы становятся средой, позволяющей вести наблюдение за тем, какое воздействие миграционные явления влияют на самые молодые возрастные группы, поскольку именно эти возрастные категории легче всего поддаются мониторингу даже применительно к тем, кто официально не зарегистрирован).

251. Число школьников-иностранцев выросло с 6 104 в 1983/84 школьном году до 232 766 в 2002/03 году. Последняя цифра на 50 000 превышает показатель за предыдущий школьный год. 45% из этих детей являются выходцами из европейских

стран, остальные 55% - из неевропейских стран. Страны происхождения представителей этих миграционных потоков, обусловивших такой значительный рост, достаточно равномерно распределены на пяти континентах. Хотя наиболее существенным являлся прирост из стран Америки (на 35%) и Азии (на 32%). Если посмотреть на внутреннее распределение представляющих разные континенты детей с разбивкой по типу школ, то можно увидеть, что африканские дети преобладают в начальных школах, а в средних школах учатся в основном молодые люди из стран Европейского союза и Америки.

252. В 2002/03 учебном году в школах, как и в предыдущие годы, преобладали дети из Албании, Марокко и бывшей Республики Югославии; при этом следует отметить, что в этот период в итальянских школах учились дети 189 национальностей. По сравнению с предыдущим годом число детей из Румынии (15 509) и Эквадора (7 273) почти удвоилось. Школьники-иностранцы составляют 2,96% от общего числа учащихся, причем бóльшая их часть приходится на начальную школу (95 346 школьников, или 3,8% от общего числа), а наименьшая - на старшие классы средней школы (33 176 школьников, или 1,5% от общего числа). На всех уровнях, за исключением старших классов средней школы, число мальчиков несколько превышает число девочек, хотя доля девочек на каждые 100 школьников возросла с 45,8% до 46,3%. По географическому распределению в Ломбардии, Эмилии-Романье и Венето наблюдается самое большое число учеников-иностранцев.

253. Эти различия вызваны в основном тем, что процесс иммиграции в Италию начался относительно недавно, и только в последние несколько лет дети иммигрантов появились в средних школах и старших классах средних школ. В этом отношении также представляется важным фактор места рождения иностранного ребенка.

254. Дети иностранных родителей, родившиеся в Италии, проводят все свои школьные годы в Италии и следовательно посещают детские сады и другие воспитательные или образовательные учреждения (с учетом того, что миграция, о которой идет речь, началась относительно недавно, придется подождать еще несколько лет до тех пор, пока значительное количество детей достигнет уровня средней школы, поскольку в настоящее время основная доля иностранных детей приходится на детские сады и начальную школу). Подавляющее большинство детей, родившихся в других странах и впоследствии приехавших в Италию, поступают сразу в младшие или старшие классы начальной школы; с учетом их более старшего возраста они первыми достигают уровня средней школы, где их относят к категории "иностранцев". Широкое разнообразие стран происхождения этих школьников оказывает существенное влияние на уровень их присутствия в школах и предопределяет те трудности, с которыми сталкиваются они сами и администрация школ.

255. Разные регионы принимают неодинаковое число иностранных школьников, что является отражением более общих тенденций, касающихся миграционных потоков, индивидуальных миграционных проектов и уровня притягательности тех или иных регионов.

256. Иностранные школьники сосредоточены главным образом в центральной и северной части Италии, что отражает направление миграционных потоков, в то время как в южной и островной части страны этот показатель является очень низким. Наиболее высока доля иностранных школьников в Ломбардии, Эмилии-Романье и Венето, за которыми следуют Лацио, Пьемонт и Тоскана.

257. Как уже отмечалось в ходе анализа контингента иностранных детей, возросло не только их число, но количество стран происхождения, что не может не вызывать в школах различные проблемы культурного плана. Больше всего детей являются выходцами из следующих регионов в нисходящей последовательности: страны Европы, не являющиеся членами ЕС, Африка, Азия и страны Америки. Анализ первых десяти стран происхождения школьников, не являющихся итальянскими гражданами, указывает на их неравномерное распределение на разных ступенях школьного обучения, что напрямую связано с теми целями, которые преследуют их семьи в процессе миграции.

258. С учетом все возрастающего числа детей-иностранцев школам в Италии, как и в других европейских странах, с самого начала отводится ключевая роль в деле социальной интеграции учащихся обоего пола. В школах к таким новичкам относятся благожелательно. Вместе с тем такой подход, будучи отраженным в серии циркуляров (первый из которых был издан в 1989 году), пока еще не нашел закрепления в системной правовой базе.

259. В Италии процесс интеграции иностранных детей в систему обязательного школьного образования отличается от других европейских стран, где феномен миграции наблюдается уже на протяжении нескольких десятилетий. Италия отказалась от создания специальных классов для школьников-иностранцев, и они всегда занимаются по обычной школьной программе. Такой подход позволил Италии охватить школьным образованием множество иностранных детей и предотвратил возможность возникновения риска пагубного воздействия на детей-иностранцев ряда законодательных ограничений и бытующих в обществе негативных стереотипов по вопросам культурного многообразия, реальным воплощением которого и являются иностранные дети и подростки.

260. В связи с таким выбором возникло несколько проблем административного и политического характера, которые пришлось решать (в качестве примера можно привести проблемы, связанные с признанием квалификации, приобретенной в результате обучения в другой стране, или сопоставлением систем образования).

261. Этот подход основывается на принципе, что все дети и подростки в Италии имеют право на получение образования и обязаны учиться, как это предусмотрено положениями принятой в Нью-Йорке Конвенции о правах ребенка, которые нашли свое отражение в Сводном тексте № 286/1998.

262. Поэтому в школах - а в первую очередь именно там происходит обучение детей разных национальностей - фактор "иногo происхождения" детей-иностранцев побуждает школьную администрацию разрабатывать соответствующие образовательные стратегии и внедрять соответствующие структуры. В этой связи наибольшее предпочтение отдается методу межкультурного диалога, который получает постепенное распространение в школах в качестве возможной интеграционной модели, характеризующейся тем, что ребенок осознает собственную культурную принадлежность и понимает важность уважения детей иного происхождения и их культурной самобытности в процессе повседневного поиска новых форм взаимопомощи, способствующей преодолению любых ситуаций, чреватых коллизиями и конфликтами.

263. На законодательном уровне политика позитивного отношения к школьникам из семей иммигрантов, проводимая учителями, учебными заведениями и административными органами по вопросам образования в целях решения проблем, связанных с появлением большого количества вновь прибывших детей во время первого связанного с иммиграцией "чрезвычайного положения", была подкреплена министерским циркуляром № 205/1990 и впоследствии развита в циркулярах № 5/1994 и 73/1994, в которых впервые затронут был вопрос о межкультурном образовании. Основное внимание в этих циркулярах было уделено принципу, который продолжает использоваться в качестве руководства к действию в учебной практике, а именно принципу поощрения диалога и создания "климата, способствующего налаживанию позитивных взаимоотношений", а также включению межкультурного компонента во все учебные дисциплины и многовекторные воспитательные мероприятия.

264. Помимо этих первых инициатив за последние годы в законы и нормативные акты в области образования были внесены следующие наиболее важные изменения:

a) было признано, что образование является правом и обязанностью всех детей, даже тех, кто не имеет права на получение вида на жительство (Закон № 176/1989, Сводный текст № 286/1998);

b) был осуществлен ряд мер по зачислению в школы и социальной интеграции детей-иностранцев, подтверждающие их право/обязанность учиться в школе и предусматривающие принятие целевых нормативов и выделение целевых ресурсов на обучение итальянскому языку для облегчения их доступа к общеобразовательной системе и их обучения по обычной школьной программе, в том числе путем заключения соответствующих соглашений с местными органами власти, общинами и общественными организациями (Закон № 40/1998; циркуляры Министерства № 301/1989, 205/1990, 21/1991 и 400/1991; Указ президента № 394/1999);

c) было признано право детей быть на зачисление в те классы, которые соответствуют их возрасту (Законодательный указ № 286/1998);

d) была признана необходимость учета в учебных программах особых потребностей школьников-иностранцев и учреждена должность посредника по межкультурному общению для целей оказания необходимой помощи вновь прибывшим в Италию иностранным школьникам.

265. В официальных документах межкультурное образование рассматривается в качестве основополагающего и интегрирующего фактора в предлагаемых отдельными школами, альтернативных образовательных моделях, в рамках которых термин "альтернативный" означает использование модифицированных учебных программ и педагогических методик для целей учета различий и выявления потребностей в процессе обучения. В рамках принятых до настоящего времени операционных стратегий осуществлялись межкультурные и иные дополнительные мероприятия либо узконаправленно для школьников-иммигрантов (курсы на арабском, китайском языках, семинары по итальянскому языку), либо для всех детей; кроме того, учебный процесс строился с учетом межкультурных аспектов наряду с пересмотром учебных программ с целью учета межкультурной проблематики. Такие инициативы осуществлялись в основном на экспериментальной основе в школах, где учится большое число учеников-иностранцев.

5.4 Дети иностранцев, временно допускаемые на территорию Италии

266. Статья 33 Законодательного указа № 286/1998 предусматривает, что в целях контроля за проживанием временно допускаемых на территорию Италии детей иностранцев и координации деятельности соответствующих государственных структур

необходимо создать Комитет по делам иностранных детей. В соответствии с Указом премьер-министра № 535 от 9 декабря 1999 года были введены общие положения, регулирующие статус иностранных детей, временно допускаемых в Италию, которые разбиты на следующие категории: дети в возрасте старше шести лет, не являющиеся гражданами Италии или других стран ЕС, прибывшие в Италию в рамках общественных программ временного пребывания детей в Италии, осуществляемых при поддержке государственных органов, общественных организаций или семей. Каждую группу детей, прибывающую в Италию в рамках таких программ, сопровождает один или несколько взрослых, выполняющих общепедагогические функции, оказывающих детям необходимую помощь и осуществляющих за ними надзор.

267. В соответствии с предусмотренными в Указе премьер-министра № 535/1999 условиями Комитет также принимает решения, касающиеся ходатайств государственных органов, семей и общественных организаций о въезде детей в рамках различных общественных программ, обеспечения за ними ухода на период пребывания в стране и последующего их возвращения на родину.

268. В последние годы практика предоставления разрешения на временный въезд в страну иностранным детям, которые живут в странах происхождения в неудовлетворительных условиях как с точки зрения медицинского обслуживания, так и социального обеспечения, значительно расширилась. Осуществленная впервые несколько лет тому назад инициатива, позволяющая детям, пострадавшим в результате чернобыльской аварии, проводить какое-то время в более здоровой среде, была впоследствии распространена, хотя и в несколько меньшей степени, на детей из других стран помимо Беларуси, в том числе и на детей, которые необязательно имеют проблемы со здоровьем.

269. Из этого вытекает, что указанные проекты охватывают самый широкий спектр всевозможных проблемных ситуаций. Если в одних случаях прием детей связан с необходимостью оказания медицинской помощи, то в других - поездка проводится с целью первичного знакомства детей со страной, что в дальнейшем способствует установлению более прочных и регулярных связей в рамках сотрудничества местных общин или религиозных ассоциаций по налаживанию контактов между итальянскими и иностранными детьми.

270. Данные, представленные Комитетом по делам иностранных детей, показывают, что за период 1994-2002 годов 78,6% посетивших Италию по приглашению детей составляли дети из Беларуси.

271. В 2002 году Италию посетили более 27 000 детей из районов, пострадавших в результате чернобыльской аварии, более 2 500 детей из стран Восточной Европы и более 300 детей из стран Африки и Ближнего Востока. Следует также отметить, что примерно 3 000 детей, посетивших страну в 2002 году, были приняты по причинам, не связанным с необходимостью их медицинской реабилитации.

272. В 2003 году число детей, посетивших страну по приглашению, значительно возросло по сравнению с предыдущим годом. Комитет согласовал возможность въезда в страну 35 542 ребенка, в том числе 32 649 детей из Беларуси и Украины (зона радиоактивного заражения), а остальные 2 893 ребенка - это дети из других стран Восточной Европы. На другие регионы мира, в частности на Палестину, приходится всего 25 детей. Несмотря на значительный прирост числа детей, приезжающих в рамках этой программы, число детей, приезжающих в страну по причинам, не связанным с необходимостью лечения, не возросло.

273. В любом случае важно подчеркнуть, что вышеприведенные данные не отражают фактического числа несовершеннолетних лиц, прибывших в страну: зачастую происходит так, что один и тот же ребенок приезжает в Италию более одного раза в разное время в течение одного года (например, на лето и на рождественские каникулы). По оценкам Комитета в течение года страну посещают от 22 000 до 25 000 иностранных детей.

5.5 Несопровождаемые дети иностранцев

274. Как отмечалось выше, правовой статус "несопровождаемых детей иностранцев" регулируется Законодательным указом № 286/1998 с внесенными в него поправками и Указом премьер-министра № 535/1999, который, согласно статье 33 Законодательного указа № 286/1998, регламентирует функции и полномочия Комитета по делам иностранных детей. Комитет несет ответственность не только за временно допускаемых на территорию страны детей, но и на несопровождаемых несовершеннолетних иностранцев, в том что касается принятия мер по их размещению, а также установлению их статуса и проведения мероприятий по поиску их семей в целях последующей репатриации и воссоединения с семьями.

275. Определение несопровождаемого несовершеннолетнего иностранца содержится в пункте 2 статьи 1 указанных выше нормативных положений²⁷, согласно которому находящиеся на территории Италии несовершеннолетние иностранцы - это "несовершеннолетние лица, не имеющие гражданства Италии или другого государства -

²⁷ Указ премьер-министра № 535 от 9 декабря 1999 года.

члена Европейского союза, которые, не подавая ходатайства о предоставлении убежища, оказались по какой-либо причине на территории Италии без помощи и без представительства своих родителей или других взрослых лиц, несущих за них юридическую ответственность в соответствии с действующими в Италии законами".

276. Статья 32 Сводного текста № 286/1998 с изменениями, который был включен в законодательство в результате недавней реформы законодательства по иммиграции (Закон № 189/2002), предусматривает, что сразу же по достижении совершеннолетия несопровождаемые дети, допущенные на территорию страны "на период не менее двух лет по линии программ социальной и гражданской интеграции, осуществляемых государственными или частными органами, представленными на национальном уровне и внесенными в созданный Канцелярией премьер-министра реестр, приобретают право на получение вида на жительство". Возможность получения вида на жительство сохраняется "до тех пор, пока Комитет по делам несовершеннолетних иностранцев не примет иное решение в соответствии со статьей 33"²⁸. Осуществляющая программу структура "должна гарантировать и доказать путем предоставления соответствующих документов, что после достижения совершеннолетия... соответствующий иностранец находился в Италии не менее трех лет., что он имеет жилье и получает образование или устроился на оплачиваемую работу в соответствии с итальянским законодательством или имеет контракт о найме на работу, даже если к работе он еще не приступал"²⁹.

277. Для укрепления этой нормы в пункте 1 а) статьи 11 Указа президента № 334/2004, о внесении изменений в Указ президента № 394/1999 были отражены случаи, в которых может выдаваться вид на жительство в целях интеграции несовершеннолетних лиц, оказавшихся в условиях, описанных в пункте 1-бис и 1-тер в статье 33 Сводного текста № 286/1998 при условии наличия соответствующего заключения Комитета по делам иностранных детей.

278. Статья 6 Указа премьер-министра № 535/1999 предусматривает, что несопровождаемым детям должно гарантироваться право на временное пребывание, медицинское обслуживание, образование и другие льготы, предусмотренные действующим законодательством (с этой целью Министерству по вопросам труда и

²⁸ Пункт 1-бис статьи 32 Законодательного указа № 286/1998.

²⁹ Статья 25 Закона № 189/2002. Переходный характер этого положения, не ограничивающего право на получение достигшими совершеннолетия детьми вида на жительство только такими случаями, подтверждается толковательным комментарием Комитета по делам иностранных детей от 14 октября 2002 года.

социальной политики - бывшему департаменту социальных дел - предоставлено право заключать соглашения с соответствующими государственными структурами и общественными организациями).

279. Пункт 1 а) статьи 28 Указа президента № 394/1999 с внесенными в него Указом президента № 334/2004 поправками предусматривает выдачу вида на жительство несовершеннолетним лицам по рекомендации Комитета по делам иностранных детей. Такой вид на жительство будет действительным на протяжении того времени, которое необходимо для наведения справок о членах семьи несовершеннолетнего лица в стране происхождения. В отношении возможности получения вида на жительство после достижения совершеннолетия следует упомянуть приведенные выше замечания в отношении статьи 32 Сводного текста 286/1998, в который были внесены поправки и который был включен в законодательство в соответствии с Законом № 189/2002.

280. Поскольку вся информация о пребывании в стране иностранных детей должна передаваться в Комитет, который определяет, какие именно данные подлежат сбору и обработке, с 2000 года Комитету было поручено осуществлять "перепись" таких детей. Имеющиеся данные позволяют проследить лишь общие тенденции в контексте присутствия иностранных детей в Италии и не могут рассматриваться как достоверно отражающие ситуацию, поскольку о каких-то детях информация не сообщается, а какие-то дети находятся в стране на "нелегальном положении". Использование приблизительной оценки представляется неизбежным и по следующей причине: нередко случается, что ребенок, не имея при себе никаких документов, перемещается по стране и всякий раз сообщает о себе разные данные, когда соответствующие органы пытаются установить его личность. Таким образом, Комитет может несколько раз получать разнородную информацию относительно личности одного и того же ребенка.

281. До декабря 2003 года несопровождаемые несовершеннолетние иностранцы были разбиты по двум базам данных; первая база данных, специально предназначенная для этой возрастной группы, содержала справки о несовершеннолетних лицах, имеющих вид на жительство, а вторая - справки обо всех других несовершеннолетних иностранцах. По состоянию на 31 декабря 2003 года в первой базе данных насчитывалось 7 313 справок (по сравнению с 5 883 - в июле 2003 года), большинство из которых относится к несовершеннолетним из Албании, Марокко и Румынии). Во второй базе данных содержались справки по 881 несовершеннолетнему лицу (по сравнению с 1 157 - в июле 2003 года). Такое сокращение может быть обусловлено несколькими причинами: несовершеннолетние могли достичь совершеннолетнего возраста, к ним могло быть применено положение о репатриации при содействии соответствующих органов, у них мог быть изъят вид на жительство. Районы происхождения несовершеннолетних, у

которых был изъят вид на жительство, в целом совпадают с районами происхождения несовершеннолетних, которые не имеют вида на жительство.

282. С января 2003 года Комитету пришлось изменить структуру баз данных таким образом, чтобы в базу данных по имеющим вид на жительство несовершеннолетним включить тех несовершеннолетних, которые не имеют вида на жительство, но имеют действительные документы, удостоверяющие их личность. Цель заключалась в том, чтобы свести воедино информацию обо всех несовершеннолетних иностранцах в единую базу данных, с тем чтобы после оформления их документов Комитет мог осуществлять за ними постоянный контроль на предмет принятия решения о применении адекватных нормативных положений. Данные о несовершеннолетних иностранцах, по которым отсутствует достаточная информация, позволяющая Комитету применять те или иные меры, равно как и сведения об отдельных лицах, уже не подпадающих под сферу ответственности Комитета, были сведены воедино во вторую базу данных. Реорганизация системы "переписи" позволила установить, что по состоянию на 30 июня 2004 года в Италии находились 1 892 несовершеннолетних лица, в основном граждан Румынии, Марокко и Албании, которые имели специальные виды на жительство с учетом возрастной категории соответствующих лиц или другие документы. Большинство сведений касается лиц в возрасте от 16 до 17 лет. По состоянию на ту же дату в базе данных о несовершеннолетних лицах, не имеющих надлежащего вида на жительство или других удостоверяющих личность документов, фигурировало 5 949 человек, большинство из которых опять же являлись гражданами Румынии, Марокко или Албании в возрасте от 16 до 17 лет.

5.6 Несовершеннолетние иностранцы в исправительных учреждениях

283. Необходимость мониторинга и отслеживания проблем, касающихся находящихся на территории Италии несовершеннолетних лиц, приобретает особо важное значение ввиду того, что если не будет принята соответствующая программа, то эти лица могут подпасть под влияние уголовных элементов. В рамках борьбы с нелегальной иммиграцией Закон № 189/2002 предусматривает ужесточение мер наказания за незаконную иммиграцию несовершеннолетних. Чтобы предотвратить вовлечение несовершеннолетних лиц в противозаконную деятельность, предпринимаются различные меры по их социальной защите. Так, несовершеннолетним гарантируются основные права, включая право на обязательное образование и медицинское обслуживание, право находиться на итальянской территории до достижения 18 лет. Кроме того, находящиеся в Италии несовершеннолетние могут обращаться с ходатайствами о воссоединении со своими фактическими родителями.

284. Анализ правонарушений показывает, что подавляющее большинство преступлений, совершаемых иностранцами, и прежде всего выходцами из стран Восточной Европы, на долю которых приходится более половины от общего числа иностранцев, совершивших противоправные деяния, связано с хищениями собственности, тогда как преступления против личности чаще совершают итальянские граждане.

285. В этом отношении может быть полезным обзор географических районов происхождения несовершеннолетних иностранцев. В первой половине 2003 года средние показатели ежедневного присутствия в стране несовершеннолетних иностранцев были такими: выходцы из стран Восточной Европы (бывшая Югославия, Румыния и Албания) - 59%, стран Африки (в основном из Марокко и Туниса) - 36% и стран Азии (Китай и Ближний Восток) - 4%.

286. Анализ данных за первую половину 2003 года свидетельствует о значительном росте числа несовершеннолетних из Румынии, средний показатель ежедневного присутствия в стране которых достиг 40 единиц по сравнению с 11 единицами в 2001 году и 17 - в 2002 году.

287. Весьма показательным в этой области является показатель географического распределения несовершеннолетних иностранцев, содержащихся, главным образом, в *Istituti penali per minori* (исправительных заведениях для несовершеннолетних, ИЗН) в центральной и северной частях страны (соответственно 77% и 82% по состоянию на 2002 год).

288. Что касается демографических характеристик соответствующих несовершеннолетних лиц, то если посмотреть на возраст задержанных, можно увидеть, что несовершеннолетние иностранцы моложе итальянцев (в 2002 году их средний возраст составлял соответственно 17 и 18 лет). Что касается их правового статуса, то большинство задержанных несовершеннолетних иностранцев (81%) ожидали судебного разбирательства.

289. Число несовершеннолетних иностранцев в ИЗН возросло. Закон № 185/1987 предусматривает финансирование проектов по защите прав несовершеннолетних. Было осуществлено 90 таких проектов, из которых 35% преследовали целью содействие охвату несовершеннолетних образованием, а 9% - совершенствование предоставляемых системой образования услуг. 17,8% финансовых ресурсов были инвестированы в проекты обучения заключенных итальянскому языку.

290. Наличие специалиста по межкультурным отношениям имеет очень важное значение для местных органов власти, в которые иностранные граждане обращаются за информацией, и для урегулирования весьма непростых ситуаций, которые могут возникать в исправительных учреждениях, таких, как центры содержания под стражей несовершеннолетних. С начала 1990-х годов в судах по рассмотрению дел несовершеннолетних также была введена должность специалиста по межкультурным отношениям в целях содействия социальной интеграции заключенных из стран, не являющихся членами ЕС. Эти шаги были рекомендованы самим президентом Республики, который в Указе № 230 от июня 2000 года указывает на необходимость включения в пенитенциарные процедуры механизма языкового и межкультурного посредничества.

291. Более конкретной мерой по обеспечению уважения личных свобод является положение о духовном попечении над находящимися в ИЗН несовершеннолетними лицами, исповедующими не христианскую или католическую, а другие религии.

6. Воссоединение семей

292. В соответствии с положениями, уже предусмотренными в других правовых системах, Италия также признает воссоединение семьи в качестве права: иммигранты, прибывшие в Италию, нашедшие работу и способные обеспечить своей семье нормальные условия проживания, поощряются к воссоединению со своей семьей в целях содействия их полной интеграции в общество принимающей страны. Это право, в том виде, как оно осуществляется иммигрантами, соответствует возложенной на государство обязанности разрешать семьям воссоединяться.

293. В этой связи итальянское законодательство предусматривает (статья 29 Сводного текста № 286/1998), что иностранцы, имеющие вид на жительство (или разрешение на пребывание в стране) на срок не менее одного года, выданный для работы по найму, для ведения индивидуальной трудовой деятельности, для возбуждения процедуры предоставления политического убежища, для учебы или по религиозным мотивам, могут ходатайствовать о воссоединении с семьей в том случае, если их условия проживания и уровень доходов отвечают установленным требованиям.

294. Это положение четко предусматривает, что первоочередное внимание должно уделяться наилучшему обеспечению интересов ребенка в соответствии с Конвенцией о правах ребенка от 20 ноября 1989 года (введена в действие в Италии Законом № 176/1991).

295. К членам семьи, о воссоединении с которыми можно подавать ходатайство, относятся: супруг или супруга, не проживающие раздельно по решению суда; дети-иждивенцы, не достигшие совершеннолетнего возраста, включая детей супруги/супруга или внебрачных детей, при условии, что они не состоят в браке, не проживают раздельно по решению суда и что другой родитель, если он еще жив, дает на это свое согласие; дети-иждивенцы совершеннолетнего возраста, если они не могут содержать себя по причине полной инвалидности; родители-иждивенцы, у которых нет других детей, или родители старше 60 лет, при условии, что их другие дети по состоянию здоровья не могут их содержать.

296. Законодатели предусмотрели, чтобы процедура воссоединения семьи была упорядоченной и быстрой: если компетентная квестура в течение 90 дней не выдает разрешение на воссоединение, то член семьи иностранца, представив копии направленных в квестуру документов, может получить въездную визу непосредственно в итальянском дипломатическом представительстве или консульстве в стране происхождения, просто предъявив выданную квестурой справку, подтверждающую получение ходатайства. Эта процедура содействует сокращению времени ожидания и преодолению любых бюрократических препон. Если квестура отказывает в выдаче разрешения, то заявитель может в любое время направить апелляцию мировому судье по месту своего жительства. В этом случае мировой судья может распорядиться о выдаче визы даже без разрешения.

297. Член семьи, прибывающий в Италию для воссоединения со своей семьей, имеет право на получение вида на жительство на срок, аналогичный сроку пребывания уже проживающего в стране иммигранта. Ему предоставляются такие же права, и он может зарегистрироваться в службе занятости или, если возникнет такая возможность, сразу же наняться на работу.

298. Национальный координационный орган по политике социальной интеграции иностранцев (НКОПСИИ) поручил Фонду "Сильвано Адолфи" два исследования по вопросам семьи: *"Домашняя прислуга: сопоставление семейных укладов"* (2003) и *"Качество жизни семей иммигрантов в Италии"* (2001).

299. В первом из двух исследований анализируются условия жизни семей иммигрантов посредством проведения собеседований с семьями иммигрантов на дому и на уровне общин. Второе исследование представляет собой аналитический срез уклада итальянских семей с точки зрения женщин-иммигрантов, которым эти семьи доверяют работу по дому, уход за своими детьми и престарелыми родственниками.

300. Иммигранты - это не просто работники, а люди, вступающие в межличностные отношения, в рамках которых огромное значение имеют семейные взаимоотношения, будь то отношения со всеми родственниками, либо с семьей конкретного лица.

301. В этой связи итальянцам необходимо преодолеть стереотипное восприятие иммигрантов, будь то мужчины или женщины, в качестве людей, не имеющих семейных связей. Даже когда их семьи находятся далеко, их миграционные планы всегда являются и будут являться лишь одним из элементов сложной ткани межличностных отношений, определяющих их условия жизни и перспективы на будущее.

302. Семьи играют решающую роль в процессе интеграции иммигрантов в социальную и культурную жизнь. По этой причине политика интеграции должна быть направлена на оказание семьям особой поддержки с учетом специфики их развития, проблем и потребностей. Этот подход должен охватывать целый комплекс социальных стратегий в целях повышения эффективности процесса интеграции иммигрантов и содействия социальной сплоченности общества.

303. Семья выдвигает роль женщин-иммигрантов на передний план. Семья отражает культурное измерение иммиграции и позволяет соответствующим службам сосредоточить на нем основное внимание. В среде семей иммигрантов, а также в рамках их взаимоотношений со своими семьями, продолжающими жить в стране их происхождения, и взаимоотношений между супругами, родителями и посещающими итальянские школы детьми (которые, видимо, родились уже в Италии), язык, культура и традиции страны происхождения сосуществуют с новым опытом, приобретаемым различными членами семьи в процессе социальной интеграции.

В. НОВЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ПО БОРЬБЕ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ

а) Национальное бюро по борьбе с дискриминацией

304. В соответствии с Указом премьер-министра от 11 декабря 2003 года³⁰ при Департаменте по вопросам равных возможностей было создано Национальное бюро по поощрению принципа равного обращения и ликвидации дискриминации по признакам расы и этнического происхождения (ЮНАР). Это было сделано во исполнение Директивы ЕС 2000/43/ЕС, в которой государствам-членам было предложено создать

³⁰ Опубликован в Официальном вестнике Итальянской Республики № 66 от 19 марта 2004 года.

органы для поощрения и обеспечения использования принципа равного обращения. Эта директива была реализована в итальянском законодательстве путем принятия Законодательного декрета № 215/2003.

305. В этом отношении законодательство ЕС исходит из того, что добиться более надежной защиты от дискриминации в каждом государстве-члене можно только путем создания специального органа, который непосредственно занимается анализом проблем в области борьбы с дискриминацией, рассматривает и предлагает возможные пути решения возникающих проблем и оказывает конкретную помощь жертвам³¹.

306. Как предусмотрено в пункте 1 i) статьи 29 Закона об общественных структурах № 39/2002, целью учреждения ЮНАР является создание в правовой системе страны органа по надзору за соблюдением принципа равного обращения и применения соответствующих механизмов защиты.

³¹ В этой связи поднимались вопросы о возможности включения указанного Бюро в состав какой-либо государственной структуры, например Канцелярии премьер-министра, с учетом целесообразности создания органа, имеющего большую независимость от политических органов власти (см. Европейский центр мониторинга расизма и ксенофобии (ЕЦМРК), "Мигранты, меньшинства и законодательство: документальное подтверждение правовых мер и средств правовой защиты, направленных против дискриминации в 15 странах - членах Европейского союза", 2004 год, стр. 58). В ряде соответствующих комментариев содержались на этот счет критические замечания, и в частности отмечалось, что: а) повторение прилагательного "независимый" в пункте 2 статьи 13 Директивы предполагает принятие иной институциональной модели, т.е. еще одной модели, опирающейся на "Парижские принципы", разработанные в 1991 году Европейской комиссией по борьбе против расизма и нетерпимости (ЕКРН) в Совете Европы; б) это же положение содержит прямую ссылку на "органы, входящие в систему учреждений, уполномоченных на национальном уровне защищать права человека в целом и права индивидуума в частности". Вместе с тем, в этой связи следует отметить, что при разработке соответствующего подзаконного акта выбор в пользу применения такого подхода был сделан не правительством, а парламентом, который утвердил "Закон об общественных структурах" (см. подпункт i) пункта 1 статьи 29). Кроме того, термин "независимость" следует понимать не только как структурную концепцию, но и как критерий, позволяющий эффективно оценивать деятельность Бюро. Именно по этой причине в Указе отмечается, что Бюро должно выполнять свои функции "самостоятельно и беспристрастно". Кроме того, следует иметь в виду, что законодатели стремились не просто принять стандартное постановление о создании нового государственного органа (статья 97 Конституции), а прежде всего подчеркнуть первостепенную значимость защиты соответствующих прав.

307. Общая функция ЮНАР заключается в поощрении принципа равенства и ликвидации всех форм дискриминации по признаку расы или этнического происхождения с особым учетом того обстоятельства, что, как подчеркивалось в первой части настоящего доклада, дискриминация зачастую усиливается в тех случаях, когда такие элементы различий, как род, культура или религиозные верования, усугубляются различиями по признаку расы или этнического происхождения.

308. Создание ЮНАР в рамках Департамента по вопросам равных возможностей можно объяснить двумя соображениями: во-первых, концепция обеспечения принципа равных возможностей затрагивает не только гендерную проблематику, а распространяется на борьбу с проявлениями дискриминации в любой форме; и, во-вторых, основными жертвами дискриминации, а также такого важнейшего феномена, как торговля людьми, зачастую являются женщины-иммигранты.

309. В контексте этого последнего замечания следует иметь в виду, что Департамент по вопросам равных возможностей проявляет особую активность в деле борьбы с торговлей людьми, о чем более подробно будет сказано ниже.

310. Что касается функций ЮНАР по осуществлению надзора и принятию мер по ликвидации дискриминации, то особо важное значение имеют задачи, изложенные в пункте 2 статьи 7, предусматривающие, что ЮНАР должен: оказывать помощь лицам, ставшим жертвами дискриминации в ходе проведения возбужденных ими административных или юридических разбирательств; проводить расследования с целью установления, имели ли место дискриминационные действия; поощрять принятие программ позитивных действий; обеспечивать максимально широкое распространение информации о механизмах защиты с помощью инициатив по привлечению внимания общественности и проведения пропагандистских кампаний; готовить рекомендации и мнения по вопросам, касающимся дискриминации по признаку расовой или этнической принадлежности; составлять два ежегодных отчета для соответственно парламента и премьер-министра; и наконец, поощрять научно-исследовательскую деятельность, организацию учебных курсов, обмен мнениями и внедрение передовой практики, включая сотрудничество с неправительственными организациями, действующими в этой области, в том числе в целях разработки руководящих принципов или кодекса поведения для борьбы с дискриминацией.

311. Что касается деятельности и функционирования ЮНАР, то Указ премьер-министра от 11 декабря 2003 года устанавливает, что структура Бюро, на финансирование которого из бюджета ежегодно выделяется 2 млн. евро, состоит из двух подразделений: службы

защиты принципа равного обращения и исследований и службы институциональных отношений.

312. ЮНАР имеет возможность привлекать персонал из государственного сектора, а также может рассчитывать на небольшую группу в составе пяти высококвалифицированных экспертов в области права, борьбы с дискриминацией, оказания материальной и психологической помощи обездоленным людям, социальной реабилитации и коммунальных услуг. К этой группе следует также добавить пять судей и государственных адвокатов, в круг обязанностей которых входит подготовка и рассмотрение дел, представленных ЮНАР для дальнейшего расследования.

313. ЮНАР начал работать в сентябре 2004 года. Его главная задача заключается в практическом применении предусмотренных в соответствующих стратегиях интеграции механизмов защиты путем оказания конкретной помощи жертвам дискриминации.

314. К числу основных направлений деятельности ЮНАР относятся предупреждение дискриминационных действий, поощрение использования принципа равного обращения, ликвидацию дискриминационного поведения, осуществление контроля за соблюдением принципа равного обращения и представление отчетов по этим вопросам в парламент.

315. В целях предупреждения дискриминационных действий ЮНАР воздействует на общественное мнение путем проведения широких информационно-пропагандистских кампаний в средствах массовой информации, образовательных и просветительских кампаний в школах и на рабочих местах. Задача Бюро заключается в том, чтобы не допустить укоренения и разрастания дискриминации и обеспечить, чтобы принципы равного обращения стали частью культурного и образовательного "багажа" каждого человека.

316. Решение задачи по информированию общественности было начато с проведения 16 ноября 2004 года важного международного форума (речь идет о конференции под названием "Все разные, но равные: деятельность вновь созданного Национального бюро по борьбе с дискриминацией"). Это мероприятие было приурочено к итальянской части пробега грузовых автомобилей по странам Европейского союза, проведенного летом 2004 года в рамках кампании "Этнокультурному разнообразию - да, дискриминации - нет", цель которой заключалась в обеспечении как можно более эффективного воздействия на общественное мнение и действующих в этом секторе организаций и структур.

317. Этот форум, вызвавший широкий отклик среди ассоциаций и органов, работающих в этом секторе, подробно освещался в средствах массовой информации, благодаря чему была достигнута его цель, заключающаяся в максимально широком распространении информации о борьбе с расовой дискриминацией, включая выступления журналистов, спортсменов и представителей шоу-бизнеса, на которых были возложены почетные функции "послов в поддержку этнокультурного разнообразия".

318. К этому мероприятию Бюро выпустило информационную брошюру и ее более сжатый вариант в виде буклета, в которых содержалась информация о нововведениях на основе Законодательного указа № 215/2003 и круге полномочий и функциях самого Бюро. Эта брошюра получила широкое распространение и была размещена в Интернете на сайте Бюро, на который можно выйти через ссылку на домашней странице сайта www.pariopportunita.gov.it.

319. Кроме того, в преддверии 21 марта, Международного дня борьбы за ликвидацию расовой дискриминации, Департамент по вопросам равных возможностей провел "Неделю действий против расизма", в рамках которой в школах и университетах было проведено несколько спортивных мероприятий в целях привлечения внимания общественности и средств массовой информации к данной проблеме.

320. Празднование "Недели" началось в воскресенье, 13 марта, путем организации в Риме марафонского забега под лозунгом "Бегуны против расизма" и совпало по времени с проводимой ЕС кампанией "Этнокультурному разнообразию - да, дискриминации - нет". Неделя завершилась распространением информационно-пропагандистских материалов на крупнейших футбольных стадионах страны; эта акция проводилась 19 и 20 марта 2005 года в рамках футбольного чемпионата, организованного при содействии первой футбольной лиги, команды которой поддерживали лозунг "Гол в ворота расизма". Очень важное значение имела поддержка, оказанная несколькими игроками ведущих команд страны, которые разрешили использовать свои фотографии для целей соответствующей пропагандистской кампании.

321. Активное участие в этом мероприятии приняли ученые путем организации в итальянских университетах заседаний, рабочих групп и семинаров по теме "Равенство в разнообразии: новые механизмы борьбы с расовой дискриминацией". Школы также участвовали в этой инициативе по линии распространения DVD-диска с информацией о новом антидискриминационном законе и об учреждении ЮНАР, а также путем проведения конкурса, открытого для учащихся начальных и средних школ по написанию реферата на тему "Школа как перекресток культур".

322. Для целей стимулирования в школах широких конструктивных дебатов всем учащимся была предоставлена полная свобода выражения своих мыслей, мнений и чувств посредством рисунков, графических изображений, сочинений, театральных постановок, аудиовизуальных произведений и короткометражных фильмов.

323. Планируется также осуществление других инициатив в области досуга и отдыха с привлечением телевидения.

324. В рамках этой информационно-пропагандистской кампании было подготовлено и передано по каналам национального телевидения информационное послание *Pubblicità Progresso*, касающееся инициативы по созданию Контактной службы и призванное довести до сведения общественности новость об учреждении такой службы. Эта информационная инициатива была продолжена в рамках проводимой по всей стране кампании по расклеиванию плакатов соответствующего содержания.

325. Что касается инициатив по поощрению принципа равного обращения, то ЮНАР оказывает поддержку проектам и позитивным акциям, направленным на устранение последствий дискриминации по признаку расового или этнического происхождения, а также поощряет проведение научно-исследовательской деятельности, организацию учебно-просветительских курсов и осуществление мер по пресечению дискриминации. Кроме того, будет разработан ряд стратегических мероприятий, призванных в конкретно установленные сроки обеспечить полную социальную интеграцию представителей наиболее уязвимых групп. Система мероприятий будет охватывать, в частности, начальные школы, откуда нередко поступают сообщения о возникновении конфликтных ситуаций, в связи с которыми не принимаются меры и которые не урегулируются. Задача состоит в том, чтобы оказать помощь маргинализированным слоям населения, подвергающимся расовой дискриминации, в получении равного доступа ко всем государственным и частным услугам и возможность в полной мере с учетом полученной информации осуществлять свои гражданские и социальные права.

326. Бюро также намерено способствовать проведению научных исследований, организации учебно-просветительских курсов и обмену опытом с другими странами - членами ЕС путем поощрения международных проектов, позволяющих на основе совместных усилий решать многоплановую проблему борьбы с расовой дискриминацией. Для выполнения этой задачи чрезвычайно важное значение имеет вклад общественных объединений, государственных органов и неправительственных организаций, действующих в этой сфере. Представители этих структур будут регулярно заслушиваться не только на предмет получения информации обо всех случаях дискриминации, но и для целей поэтапного рассмотрения хода осуществления стоящих перед ними задач.

327. Наряду с такими формами участия налаживание взаимодействия и диалога с социальными партнерами и местными органами власти может оказаться особенно полезным при разработке руководящих принципов для специалистов в этой сфере или для составления протоколов о намерениях, которые применяются на основе тех же критериев, и что кодексы поведения. Эти принципы и протоколы будут использоваться, в частности, в сфере трудоустройства (как в государственном, так и в частном секторе) и в сфере социальных услуг, где наиболее часто наблюдается феномен частичного или полного незнания прав, связанных с осуществлением принципа равенства. Так, например, с учетом запланированных на будущее мер по борьбе с дискриминацией на рабочих местах ЮНАР подписало 18 октября 2005 года "Протокол о намерениях" со следующими крупнейшими национальными трудовыми организациями: Всеобщая итальянская конференция труда (ВИКТ), Итальянская конференция профсоюзов трудящихся (ЭИКПТ), Итальянский союз труда (ИСТ) и Всеобщий профсоюз трудящихся (ВПТ) и ряд ассоциаций работодателей ("Конфиндустрия", "Конфартиджанато" и "Конфапи"). Все они сталкиваются с проблемой обеспечения нормативной совместной работы представителей разных этических групп, для решения которой используются такие инструменты, как: профессиональная подготовка и просвещение рабочих, подключение представителей профсоюзов, руководителей и работодателей; и кроме того, принимаются меры по укреплению принципа культурного многообразия и организации учебных курсов по подготовке руководителей, способных управлять мультиэтническим коллективом работников в контексте процесса их интеграции в социальную жизнь. Все договаривающиеся стороны обязуются сотрудничать с ЮНАР в разработке кодексов поведения для целей борьбы с дискриминацией на рабочих местах; по завершении первого пилотного проекта в Тривенето на национальном уровне началось осуществление нового пилотного проекта. В этой связи предполагается содействовать проведению информационно-пропагандистских кампаний по разъяснению важности принципа "многообразия" с этнической и маркетинговой точки зрения. Такие инициативы будут осуществляться при содействии служащих успешно функционирующих предприятий, на которых работает большое число трудящихся-иностранцев.

328. И наконец, следует отметить усилия ЮНАР по координации совместной деятельности и налаживанию сотрудничества со специализированными статистическими институтами для целей проведения на национальном уровне научных исследований, посвященных анализу причин дискриминации в государственном и частном секторах, социальной сфере, в области занятости и медицинского обслуживания.

329. Кроме того, в рамках мероприятий по укреплению взаимодействия принимаются меры по созданию благоприятных условий для участия экспертов и консультантов ЮНАР

в процессе внедрения в системе образования степени магистра по защите прав человека, что предполагает изучение социальных дисциплин, касающихся борьбы с расовой и этнической дискриминацией.

330. Еще один вид деятельности направлен на ликвидацию последствий дискриминации.

331. В случае получения ЮНАР уведомления о факте дискриминации его задача состоит в том, чтобы помочь урегулировать конфликтную ситуацию путем принятия мер, направленных на прекращения дискриминации, устранение любых возможных пагубных последствий и возмещение причиненного ущерба.

332. Что касается действий по защите прав и гарантий, то ЮНАР, пользующееся услугами высококвалифицированных и независимых экспертов и юрисконсультов, с учетом должного уважения к полномочиям и прерогативам судебных органов:

- a) оказывает жертвам дискриминации или действующим от их имени организациям помощь и содействие при осуществлении судебных и административных процедур в ходе судебных процессов;

- b) на факультативной основе представляет через своего представителя письменную или устную информацию и комментарии по результатам наблюдения за процессуальными действиями;

- c) проводит на независимой и факультативной основе расследования при должном уважении полномочий и прерогатив судебных органов в целях установления, имел ли место факт дискриминации.

333. С вышеуказанной главной целью тесно связана потребность в создании реестра общественных организаций и органов, уполномоченных действовать во время проведения судебных разбирательств (о чем будет подробнее сказано ниже). Это обусловлено тем, что Законодательный указ № 215/2003, в полной мере учитывающий положения Директивы ЕС, предусматривает возможность признания права общественных организаций и органов, включенных в утвержденный Указом министра по вопросам равных возможностей и министра труда и социальной политики перечень, предъявлять иски от имени, по поручению или в интересах жертв дискриминации.

334. Кроме того, ЮНАР намеревается существенно активизировать использование неформальных мер по примирению путем принятия ряда решений, направленных на

устранение поводов для возникновения дискриминационных ситуаций, что позволит, по мере возможности, избегать обращения к судебной процедуре.

335. В этой работе огромное значение имеют поддержка и помощь, оказываемая Бюро его Контактной службы. Эта служба, приступившая к работе 10 декабря, ежедневно открыта для связи по бесплатному телефону 800.90.10.10 с 10 часов утра до 8 часов вечера на итальянском, английском, французском, испанском, арабском, русском, румынском и китайском (мандаринский диалект) языках.

336. Задачей контактной службы является сбор сведений, жалоб и свидетельств по фактам, событиям, ситуациям, процедурам и действиям, которые подрывают или подвергают опасности принцип равенства в обращении по признаку расового или этнического происхождения. Служба оказывает жертвам дискриминации безотлагательную помощь, представляет информацию, дает рекомендации и оказывает психологическую поддержку.

337. Такие действия являются примером конкретной помощи жертвам, поскольку служба получает жалобы и принимает на начальном уровне меры по оказанию незамедлительной помощи тем, кто считает, что их подвергли дискриминации по признаку расовой или этнической принадлежности. Контактная служба оказывает быструю, квалифицированную и компетентную помощь и в сотрудничестве с ЮНАР и под контролем экспертов ЮНАР предпринимает меры для урегулирования, по мере возможности, доведенных до его сведения проблемных ситуаций или представления жертв дискриминации на протяжении всего судебного разбирательства.

338. Эта служба имеет двухуровневую структуру. На первом уровне обеспечивается регистрация и рассмотрение сообщений, поиск информации, которую можно использовать для урегулирования соответствующих дел. Если сообщение о деле передается по телефону и существуют возможности и способы для его урегулирования, то структура первого уровня контактной службы пытается разрешить представленное заявителем дело в режиме реального времени.

339. Если отвечающий на телефонные звонки персонал службы не может решить проблему в режиме реального времени и в тех случаях, когда просьбы о помощи поступают не по телефону, а по другим каналам, персонал структуры первого уровня препровождает такое сообщение структуре второго уровня. Эта структура ЮНАР регистрирует просьбу и в сотрудничестве с экспертами ЮНАР и под их контролем принимает необходимые меры для урегулирования этого дела.

340. Заключительной стадией рассмотрения любого заявления, которым занимается структура либо первого, либо второго уровня, является окончательный ответ заявителю.

341. За первые несколько месяцев работы контактной службы была собрана полезная информация, позволяющая составить более четкое представление о том, какие формы дискриминации встречаются чаще всего, классифицировать основные виды заявлений, поступающих от жертв дискриминации, и идентифицировать более общие потребности лиц, обращающихся в контактную службу.

342. Число полученных контактной службой ЮНАР за первый год своей деятельности звонков представляется весьма показательным: из 3 500 звонков по бесплатному номеру ЮНАР 282 касались жалобы на реальные случаи расовой дискриминации, а остальные звонки касались просьбы представить общую информацию о службе или жалоб на якобы имевшие место, но не подтвержденные проявления дискриминации. В любом случае эта вторая группа звонков также имеет важное значение, поскольку служит косвенным источником информации о проводимой ЮНАР кампании, а также позволяет получить достаточно ясное представление о степени осознания обществом проблемы расовой и этнической дискриминации и о проявляемом к ней интересе.

343. В контексте социально-демографических характеристик лиц, обращавшихся в ЮНАР, наиболее уместным показателем представляется разбивка по полу: 63,2% звонков поступило от мужчин и 36,2% - от женщин.

344. Средний возраст звонивших - 40 лет.

345. Если говорить о географическом происхождении лиц, обращавшихся в ЮНАР, то большинство из них - родом из Африки: действительно, более трети звонков приходится на представителей африканского континента, число которых в Италии чрезвычайно высоко и которые глубоко укоренились на этой территории. Другим любопытным фактором является период проживания в нашей стране: согласно собранным до настоящего времени данным, звонившие в ЮНАР по бесплатной телефонной линии лица проживают в Италии свыше 13 лет и, как представляется, полностью знают свои права и осознанно решили направить жалобу о расовой дискриминации. Кроме того, высокий показатель обращений в ЮНАР по бесплатной телефонной линии итальянских граждан (29,4%) для информирования о случаях дискриминации следует рассматривать в качестве весьма позитивного элемента, поскольку он свидетельствует о достаточно нетерпимом отношении граждан к проявлению расовой и этнической дискриминации.

346. Другой факт, который надлежит учитывать при разработке превентивной стратегии борьбы с этим явлением, - это географическое распределение заявителей на итальянской территории: большинство звонков поступило от заявителей, проживающих на северо-западе (32%), северо-востоке (27,3%) и в центральных регионах страны (28,5%). Стоит всерьез задуматься о том, по каким причинам процентный показатель в южных районах и на островах (11,9%) находится на гораздо более низкой отметке. Вместе с тем эти данные следует также рассматривать с учетом того, что Италия, будучи южной страной, зачастую представляет собой транзитную зону для незаконных иммигрантов, стремящихся перебраться в северные районы, для получения более доходной работы, и прежде всего для легализации своего правового статуса.

347. Было выявлено две среды, для которых характерны наиболее острые межэтнические трения и проявления расовой дискриминации: это рабочая среда (28,4%) и отношения между соседями (20,2%). И в самом деле, именно условия непосредственного контакта являются самой благодатной средой для конфликтов и проявлений расовой дискриминации.

348. В дополнение к вышесказанному следует подчеркнуть, что жалобы на отсутствие беспрепятственного доступа к услугам, будь то в магазинах (6,7%), в государственных учреждениях (9,9%) или в общественном транспорте (4,3%), на которые в совокупности приходится значительная доля от общего количества претензий, свидетельствуют о недостаточной зрелости общества и его чрезмерно слабой реакции на проблему расовой интеграции.

349. В масштабах всей страны ЮНАР хорошо себе представляет ситуацию не только среди общин иммигрантов, но и среди итальянцев, многие из которых также пользовались услугами этой телефонной линии. Одна из целей проводимых в этой связи информационно-пропагандистских мероприятий состояла в том, чтобы собрать максимально большое количество сообщений в те дни, когда по радио и телевидению транслировались сообщения о ЮНАР по завершении начального периода "обкатки" этой телефонной службы, для которого было характерно резкое увеличение числа поступающих звонков в начале каждого года.

350. Значительная доля звонков, не имевших прямого отношения к задачам Бюро, была связана с просьбами представить информацию о требованиях в отношении въезда и проживания гражданам третьих стран, консультированием по случаям дискриминации, не имеющим отношения к сфере компетенции ЮНАР, а также общими просьбами об оказании помощи, поступающими от итальянцев и иностранцев. Операторы давали подробные ответы на все вопросы, включая информацию о социальных службах,

структурах и местных общественных организациях, способных оказать помощь в связи с доводимыми до их сведения случаями.

351. В течение определенного времени фиксировались случаи провокаций по расовым признакам, что позволяло включать в ежегодные отчеты информацию, позволяющую судить о масштабах противодействия деятельности этой социальной службы.

352. Анализ соответствующих случаев позволяет сгруппировать их по макропризнакам, несущим в себе информацию в той среде и тех районах, в которых имели место указываемые в сообщениях проявления расовой или этнической дискриминации.

353. Все собранные до настоящего времени контактной службы сообщения поддаются классификации по соответствующим макропризнакам. На данный момент идентифицировано 10 таких макрообластей:

- a) жилье;
- b) занятость;
- c) школа и система образования;
- d) здравоохранение;
- e) общественный транспорт;
- f) полиция;
- g) сфера коммунального обслуживания;
- h) обслуживание в сфере розничной торговли в гостиничном секторе, в ресторанах и т.д.;
- i) оказание финансовых услуг;
- j) деятельность общественных организаций.

Жилье

354. Эта макрообласть включает в себя все сообщения, касающиеся аренды или приобретения жилья (включая взаимоотношения с посредниками, включая агентов по недвижимости); участия в открытых конкурсах за право получения жилья, распределяемого местными органами власти; а также проблем, возникающих во взаимоотношениях с домоуправлениями и соседями.

Занятость

355. К этой категории относится дискриминация на работе и в других местах, обеспечивающих доступ к рынку труда. Во множестве подобных случаев возникающие проблемы, такие, как нарушение контрактных соглашений или обструкция при отягчающих обстоятельствах в форме дискриминации по признаку расы, необходимо решать в судах по трудовым спорам.

Школы и образование

356. Эта категория охватывает случаи дискриминации в отношении иностранных заявителей (детей и их родителей) со стороны персонала школы или других пользователей. Она также включает создание препятствий в доступе к процедурам признания уровня приобретенных в процессе обучения квалификационных знаний, обусловленное конкретными проявлениями дискриминации.

Здравоохранение

357. Эта макрообласть включает в себя сообщения о проявлениях дискриминации в отношении иностранцев, обращающихся за медицинской помощью в государственные или частные лечебные учреждения, представленные больницами, местными медицинскими учреждениями (ММУ) и частными медиками.

Общественный транспорт

358. Эта категория включает в себя сообщения о проявлениях дискриминации со стороны работников общественного транспорта, которые в ряде случаев отказывают в предоставлении услуг иностранным пользователям.

Полиция

359. Эта категория охватывает проявления дискриминации со стороны служащих национальной и муниципальной полиции и карабинеров.

Предоставление коммунальных услуг

360. К этой категории относятся проявления дискриминации со стороны работников сектора коммунальных услуг (местные и областные органы власти и т.д.) при

предоставлении услуг (бюро записей актов гражданского состояния, социальные услуги и т.д.).

Предоставление услуг в гостиницах, ресторанах и т.д.

361. Эта макрообласть включает в себя все случаи отказа в стандартном обслуживании коммерческими предприятиями (бар, ресторан, ночной клуб и т.д.).

Предоставление финансовых услуг

362. К этой категории относится дискриминация в предоставлении займов, ипотечных кредитов, финансирования и страховых полисов.

Ассоциации

363. К этой макрообласти относятся все сообщения о случаях дискриминации со стороны ассоциаций и организаций, предоставляющих услуги по защите интересов иммигрантов.

364. Последним видом деятельности ЮНАР в рамках мониторинга и контроля является подготовка и представление ежегодного доклада парламенту о претворении в жизнь принципа равного обращения и эффективных механизмов защиты, а также доклада премьер-министру о проведенной работе.

365. Эти ежегодные доклады дают возможность подвести итоги работы и информировать политические органы и общественность о достигнутых результатах и проблемах, возникающих в области борьбы с расовой дискриминацией.

366. Эти доклады, с одной стороны, отражают проделанную за год работу, а с другой - служат своего рода отправной точкой, поскольку систематический мониторинг дискриминации с помощью соответствующих инструментов наблюдения позволяет планировать проведение мероприятий по информированию и привлечению внимания общественности на следующий год в целях повышения уровня осведомленности населения о проблемах социальной интеграции. В то же время в докладах идентифицируются существующие в правовой системе пробелы, для устранения которых, возможно, потребуется подготовить законопроекты для внесения изменений в действующее законодательство.

b) Реестр ассоциаций, ведущих борьбу с дискриминацией

367. Что касается права на возбуждение дела в суде, то подпункты е) и f) пункта 1 статьи 29 итальянского Закона об общественных структурах предусматривают, что в случае дискриминации общественные ассоциации и органы, представляющие интересы пострадавших сторон, имеют право предъявлять иски.

368. С этой целью в соответствии со статьей 5 Законодательного указа № 215/2003 общественным организациям и органам, занимающимся деятельностью по поощрению социальной интеграции и борьбе с дискриминацией, было предоставлено право возбуждать дела в суде от имени, по поручению и в интересах жертв дискриминации в целях защиты принципа равного обращения.

369. Если говорить более конкретно, то общественным ассоциациям и органам, получившим такое право исходя из целей программы и опыта постоянной работы с ними, изданный Министерством труда и социальной политики и Министерством по вопросам равных возможностей 16 декабря 2005 года декрет³² дает официальное право возбуждать иски.

370. Получить такое право могут общественные ассоциации и органы, работающие в сфере социальной интеграции, внесенные в Реестр Министерства труда и социальной политики в соответствии с подпунктом а) пункта 1 статьи 52 Указа президента № 394 от 31 августа 1999 года, а также ассоциации и органы по вопросам борьбы с дискриминацией, внесенные в соответствующий реестр Департамента по вопросам равных возможностей. Соответственно, необходимым условием для получения такого права, предоставляемого межминистерским указом, является включение в один из двух реестров. Это обеспечивает проверку уровня надежности и организационной прозрачности органов, занимающихся вопросами расовой интеграции, а также баз данных, позволяющих получать информацию об их структурных характеристиках, сферах деятельности и географическом расположении.

371. На данный момент (31.12.05) в реестр Министерства труда и социальной политики включено 393 ассоциации и органа. Для внесения в вышеупомянутый реестр требуется

³² Межминистерский указ (принятый совместно Министерством труда и социальной политики и Министерством по вопросам равных возможностей 16 декабря 2005 года), содержащий список всех общественных организаций, уполномоченных действовать от имени или в поддержку жертв дискриминации, был опубликован в Официальном вестнике Итальянской Республики 12 января 2006 года. На данный момент в вышеозначенный список включено 320 ассоциаций.

соблюдение следующих минимальных требований: ассоциация или орган должна быть создана государственным или частным актом по крайней мере за два года до ее внесения в реестр; двухлетний непрерывный опыт работы в области социальной интеграции мигрантов и межкультурного образования; составление балансового отчета раз в два года.

372. Если говорить конкретно по второму реестру, то для включения в него предъявляются такие минимальные требования: официальное учреждение ассоциации или органа посредством государственного акта или заверенного частного соглашения по меньшей мере год тому назад; основной или единственной задачей является борьба с дискриминацией и поощрение принципа равного обращения; составление ежегодных финансовых отчетов с указанием выплаченных членами сумм и надлежащим ведением бухгалтерской отчетности; постоянное обновление списков членов; ведение деятельности на непрерывной основе на протяжении предшествовавшего внесению в реестр года.

373. Во избежание риска дублирования в системе регистрации законодательный орган поставил перед собой задачу свести воедино те некоммерческие и принимающие самое непосредственное участие в борьбе с проявлениями дискриминации организации, которые обеспечивают наиболее тесные связи между ЮНАР и структурами в различных районах страны, для целей разработки и осуществления стратегий борьбы с расовой дискриминацией.

374. Таким образом, предоставленное ассоциациям и органам право возбуждать иск может применяться как к случаям индивидуальной, так и коллективной дискриминации. В первом случае ассоциации могут действовать через делегированные им жертвой дискриминации полномочия. Такие полномочия должны оформляться в письменном виде - во избежание их признания недействительными - в виде государственного акта или заверенного частного соглашения. Во втором случае ассоциации могут действовать даже без делегирования полномочий, если жертву дискриминации невозможно идентифицировать непосредственно после совершения акта дискриминации.

375. В последние месяцы Бюро провело около 40 встреч с представителями общественных ассоциаций, действующих в этой сфере, с тем чтобы объяснить причины и цели создания Реестра, и направило более чем 300 ассоциациям по всей стране уведомление о проекте наряду с необходимыми регистрационными бланками.

376. При создании этого Реестра в Департаменте по вопросам равных возможностей учитывалась не только необходимость признания действительной компетенции

задействованных в этой сфере ассоциаций и органов, но и потребность в установлении рабочих связей между ними и ЮНАР для достижения эффекта синергии и реализации совместных проектов.

377. Заявления о внесении в Реестр рассматриваются внутренней специальной комиссией, задача которой состоит в определении соответствия заявителя всем требованиям, предусмотренным Законодательным указом 215/2003. По состоянию на сегодняшний день в упомянутый Реестр включено 100 ассоциаций.

с) Комитет по борьбе с дискриминацией и антисемитизмом

378. В соответствии с Указом от 30 января 2004 года в Министерстве внутренних дел был создан Комитет по борьбе с дискриминацией и антисемитизмом. Согласно положениям статьи 1 Указа в задачу Комитета входит "ведение постоянного наблюдения в целях выявления риска рецидивов в форме нетерпимости, расизма, ксенофобии и антисемитизма и определение воспитательных инструментов и наказаний для эффективной борьбы с любыми проявлениями дискриминации на почве расовой или религиозной ненависти".

379. Состав Комитета был определен в последующем Указе от 20 мая 2004 года. Его возглавляет руководитель Департамента по вопросам гражданских свобод и иммиграции Министерства внутренних дел; в его состав входят по два представителя от следующих департаментов: канцелярия премьер-министра (Указ от 20 марта 2004 года); Министерство внутренних дел; Министерство иностранных дел (в дополнение к двум делегатам представлено председателем межминистерского комитета по правам человека); Министерство юстиции; Министерство экономики и финансов; Министерство труда и социальной политики; Министерство просвещения; Министерство по вопросам политики ЕС; департамент по вопросам равных возможностей.

380. Комитет осуществляет свою деятельность главным образом путем проведения периодических заседаний для максимально широкого обсуждения наиболее важных и срочных вопросов, касающихся дискриминации. Вместе с тем он может также использовать информацию и данные, направляемые ему непосредственно канцеляриями местных органов власти и префектурами, и опираться на поддержку и сотрудничество с государственными и частными организациями, в том числе и в других странах. Комитет может также вызывать экспертов по этим вопросам для участия в разбирательствах и договариваться о проведении слушаний для более подробного изучения конкретных вопросов. Председатель регулярно информирует министра внутренних дел о работе Комитета.

381. Первое заседание Комитета состоялось 24 июня 2004 года в Министерстве внутренних дел, а на заседании 23 сентября 2004 года были единогласно утверждены его правила. Конференция, на которой состоялась презентация Комитета, была проведена в Риме 16 ноября 2004 года.

382. С самого начала Комитет проявил себя как механизм, который поощряет синергию, обмен профессиональным опытом, повышение уровня индивидуальной осведомленности и знаний, и в качестве такового способен выявлять важнейшие тенденции в процессе социальных преобразований. Что касается дискриминации и расизма, то Комитет занимается решением всех тех проблем, которые каждодневно возникают в мультиэтнических общинах и касаются школ, религиозных символов, ношения чадры, а также стремится содействовать осуществлению чаяний меньшинств и предотвращать явные или скрытые угрозы со стороны отдельных граждан и общин.

383. К числу наиболее важных принятых до настоящего времени Комитетом решений относятся: мониторинг дискриминации при содействии префектур в столицах провинций; привлечение глав департаментов по вопросам образования при содействии Министерства просвещения к налаживанию сотрудничества с учебными заведениями в целях обеспечения лучшего понимания связанных с нетерпимостью проблем и содействия распространению соответствующей информации; использование Контактной службы, которая должна быть создана в Департаменте по вопросам равных возможностей, для повышения уровня осведомленности о сообщениях, направляемых жертвами дискриминационного поведения; и создание вебсайта для информирования населения о полномочиях и деятельности Комитета. В этой связи Комитет высказался в поддержку следующих инициатив: "обучение" учителей на всех уровнях; приобретение учащимися конкретных знаний об истории и их ознакомление с последними международными событиями на основе школьных учебников, содержащих объективную информацию, и проведение культурных мероприятий по пропаганде богатого достояния разных этнических культур; надлежащая подготовка журналистов и специалистов в области массовой информации, о чем было сообщено министру внутренних дел в целях проведения им оценки целесообразности этого мероприятия; подготовка сотрудников государственной полицейской службы, которым, в случае посещения школ, будет выдаваться пособие, озаглавленное "Servizio di Polizia per la Società Multiculturale" - Полицейская служба в многокультурном обществе"; содействие более широкой и подробной осведомленности региональных образовательных структур в вопросах, касающихся "Шоа".

384. Комитет счел целесообразным начать диалог с религиозными организациями, языковыми меньшинствами и НПО по всей Италии, и в частности с мусульманскими

организациями в стране (предложив в циркуляре, изданном Министерством внутренних дел 23 сентября 2004 года, создать центральный консультативный орган с целью "открыть институциональный диалог" с такими организациями и "облегчить появление "итальянской" формы ислама, совместимой с итальянскими законами и ценностями"). Состоялись консультации с Союзом еврейских общин Италии, Исламским культурным центром Италии и организацией "Опера номади", после чего наряду с неправительственными организациями и другими структурами, выразившими желание принять участие в консультациях, на заседания была приглашена Мусульманская религиозная община (КОРЕИС) и Союз мусульманских общин и организаций (ЮКОИ).

d) Межконфессиональные консультативные органы

385. Правительство приняло ряд новых целенаправленных мер по борьбе с этими явлениями в более широком контексте защиты индивидуальных, коллективных прав человека и его религиозной и культурной самобытности. При этом правительство стремилось не отделять антисемитизм от таких явлений, как ксенофобия и "исламофобия", которые не совпадают в плане исторической и хронологической составляющей, тем не менее имеют общие характерные признаки. Цель этих мер состоит в том, чтобы обеспечить выполнение долгосрочных задач по осуществлению мониторинга, повышению уровня осведомленности населения, проведению анализа и сбору данных, которыми занимается Межминистерский комитет по правам человека Министерства иностранных дел. Кроме того, за время своего шестимесячного президентства в ЕС Италия внесла значительный вклад в развитие межконфессионального диалога; этот вклад должен дать в будущем конкретные результаты.

386. На Конференции по вопросу о межконфессиональном диалоге министров внутренних дел стран ЕС, состоявшейся в Риме 30 октября 2003 года и открытой для представителей разных конфессий, было выдвинуто два предложения, касающиеся "Европейской хартии в поддержку межконфессионального диалога" и "Европейского форума для проведения межконфессионального диалога между правительствами и представителями религиозных конфессий европейских стран". Эти предложения были затем представлены Совету по вопросам юстиции и внутренних дел ЕС (СВЮВД), который на своей заключительной сессии принял декларацию о межконфессиональном диалоге и социальной солидарности, утвержденную министрами внутренних дел и весьма позитивно воспринятую главами государств и правительств. Эта декларация открывает новые перспективы на общеевропейском пространстве для интеграции законных иммигрантов, мирного сосуществования людей, имеющих разное происхождение и культуру, и безопасности европейского сообщества. И наконец, Италия выразила надежду на то, что Европейский союз будет в будущем использовать этот новый

инструмент в целях мирного сосуществования и взаимного повышения уровня осведомленности общественности для поддержки открытого и прозрачного диалога между различными конфессиями, что позволит создать надежную линию обороны от всех форм нетерпимости, расизма, антисемитизма и ксенофобии.

387. Именно в этом контексте Италия объявила о создании при Министерстве внутренних дел Мусульманского консультативного органа, в состав которого вошли, как подчеркнул министр Писану, "умеренные" представители мусульманской общины. С этой целью в 2004 году был проведен ряд встреч с членами основных мусульманских организаций в Италии, включая Совет Всемирного общества исламского призыва - неправительственной организации, признанной ООН и действующей в Италии с 1980 года. В ходе этих встреч Совет заявил о полной поддержке работы, проведенной итальянским правительством во время президентства в ЕС в связи с принятием Европейской хартии в поддержку межконфессионального диалога. Такая атмосфера диалога и сотрудничества с правительством Италии повлияла на решение организации "Всемирное исламское общество" выбрать местом проведения заседания своего Всемирного совета Рим - впервые за историю существования этой организации ее заседание было проведено в европейской стране. В соответствии с Указом Министерства внутренних дел 10 сентября 2005 года был создан консультативный орган "Совет по итальянскому исламу" ("Consulta per l'islam italiano").

388. Важным примером создания межконфессиональных консультативных органов на местном уровне является учреждение Консультативного органа по религиям городского совета Рима, созданного во исполнение протокола о намерениях, подписанного 16 декабря 2002 года представителями городского совета и делегатами ряда функционирующих в Риме религиозных конфессий (Еврейская община Рима, Мусульманский культурный центр Италии, Союз итальянских буддистов, Институт Сока Гаккай, Союз хинду, Союз баптистов, евангельская церковь, церковь Вальдезе и методистская церковь, лютеранская община, Адвентисты седьмого дня, Армия спасения, Христианские ученые, эфиопская православная церковь и бахаистское сообщество; представители церкви "Свидетелей Иеговы" выразили оговорку в отношении своего членства).

389. Создание этого органа основывается на ключевом принципе: "Признание в духе равного уважения достоинства каждого участника в качестве краеугольного камня итальянской Конституции той важной роли, которую играют религиозные общины, невзирая на различие верований, в создании в городе атмосферы подлинного плюрализма и гостеприимства". К числу основных задач консультативного органа относятся следующие: "Составление карты мест отправления культа, содействие соответствующей подготовке служащих городского совета и других государственных структур для целей

повышения уровня осведомленности общественности о прерогативах тех, кто исповедует те или иные религиозные ценности". Консультативный орган будет уделять особое внимание участию средств массовой информации в распространении информации о различных религиозных конфессиях в целях содействия проведению "встреч и семинаров по вопросу о религиозном плюрализме и встреч в рамках межконфессионального диалога, проводимых в духе подлинного диалога между представителями разных культур и верований", а также музыкальных, художественных и культурных мероприятий, направленных на укрепление принципа мирного сосуществования, развитие диалога и содействие уважению прав человека и меньшинств".

е) Международная целевая группа по Холокосту (Шоа)

390. Целевая группа по международному сотрудничеству по вопросам просвещения, памяти и исследованию Холокоста (ЦГМС) была создана в Стокгольме в 1998 году по инициативе Швеции. Ее задача заключается в поощрении инициатив в области культуры, образования и науки в странах-членах и других странах, связанных с ЦГМС через партнерские проекты, направленные на сохранение коллективной памяти о Шоа посредством привлечения внимания к исключительности этой глобальной трагедии через осознание огромных страданий миллионов людей.

391. В состав ЦГМС входят представители правительства, государственных и неправительственных организаций.

392. На данный момент Целевая группа насчитывает 20 стран-членов: Австрия, Аргентина, Венгрия, Германия, Дания, Израиль, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Румыния, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Франция, Чешская Республика, Швейцария и Швеция.

393. Членство в Целевой группе открыто для всех стран. Члены Группы должны быть привержены Декларации Стокгольмского международного форума по Холокосту (январь 2000 года) и осуществлению национальных стратегий и программ по изучению Холокоста, сохранения памяти о Холокосте и проведению соответствующих исследований.

394. Ротация председателя, который занимает свой пост с февраля по февраль следующего года, проводится на ежегодной основе. Представитель Италии возглавлял группу в 2004-2005 годах, а на смену ему пришел представитель Польши, руководивший группой в 2005-2006 годах.

395. ЦГМС осуществляет свою деятельность через несколько рабочих групп, основными из которых являются: Учебная рабочая группа, Академическая рабочая группа, Мемориальная рабочая группа, Рабочая группа по фонду и Информационная рабочая группа. Их работу координирует Рабочая группа по вопросам стратегии и осуществления, являющаяся движущей силой организации и контролирующим органом, в том числе по финансовым вопросам. В декабре 2004 года была создана новая группа: Специальная рабочая группа по преодолению противодействия изучению Холокоста и распространению о нем информации.

396. ЦГМС финансируется за счет ежегодных взносов, выплачиваемых каждым государством-членом для целей совместного финансирования проектов сотрудничества. Фонд находится в Швеции, а решения по его использованию принимает председатель Группы.

397. По просьбе Канцелярии премьер-министра и на основании изданного Министерством образования указа в состав Целевой группы вошла по согласованию с Министерством иностранных дел итальянская делегация. Ее возглавляет посол Джорджио Франчетти Пардо, и на период председательствования Италии в Группе делегации было выделено 500 000 евро. Итальянский офис Целевой группы разместился в Министерстве образования, и ему оказывает поддержку Комитет экспертов, на который возложена задача по составлению рекомендаций и оказанию консультационных услуг по вопросам культуры и науки. В состав комитета входят представители самого Министерства, деятели культуры, члены Союза еврейских общин, а также представители неправительственных организаций и ОНЛУС (некоммерческие (социально ориентированные) организации).

398. Подтверждением действий Италии, направленных на поощрение более глубокого межкультурного и межконфессионального диалога, служит то, что во время передачи своих полномочий по окончании своего срока президентства в ЕС она предложила подтвердить на последнем заседании Европейского совета в 2003 году приверженность ЕС в целом принципу борьбы с любыми проявлениями экстремизма, нетерпимости и ксенофобии, которые продолжают подрывать устои мирного и демократического сосуществования. Правительство подчеркнуло, что оно серьезно обеспокоено ростом случаев антисемитской нетерпимости как по отношению к местам отправления культа, так и отдельным людям. Об этой приверженности ранее упоминал министр по связям с парламентом г-н Джованарди (ноябрь 2003 года) в своем ответе на сообщение музея "Яд Вашем" по вопросу об исследованиях, касающихся проявлений антисемитизма. Впоследствии о той же приверженности вновь напомнил заместитель премьер-министра

г-н Фини, который в самой решительной форме осудил все прошлые и нынешние формы расизма, антисемитизма и расистские законы.

399. В этом контексте по случаю празднования "Дня памяти" (Giorno della memoria) 27 января 2004 года глава правительства выступил с посланием, в котором обещал в своей деятельности неукоснительно соблюдать приверженность принципам поощрения диалога, уважения и взаимного признания между представителями различных конфессий и культур. Также заслуживает внимания инициатива, выдвинутая в 2003 году под эгидой президента Республики и при содействии Итальянского союза еврейских общин. Инициатива предусматривает осуществление ряда проектов (рисунки, рассказы, сказки, плакаты, исследовательские работы и мультимедийные продукты, подготовленные учениками начальных и средних школ) по темам: "Что пережили в период шоа такие же мальчики и девочки, как и вы" и "Народы и люди в период шоа. События, отношение и поведение: Жертвы, преследователи, а также те, кто отводил глаза в сторону, и те, кто реагировал и действовал...". Победители получили призы от специально учрежденной национальной комиссии, в состав которой входили представители Союза еврейских общин и работники Министерства просвещения. Церемония награждения состоялась 27 января 2005 года в "День памяти", ознаменовавший собой празднование шестидесятой годовщины со дня освобождения лагеря смерти Аушвиц.

400. Кроме того, премьер-министр учредил специальную комиссию для восстановления еврейской библиотеки, разграбленной во время проведения облавы в римском гетто в октябре 1943 года; эта инициатива представляла собой небольшой вклад в восстановление огромного культурного ущерба, причиненного этим вопиющим актом вандализма.

401. Кроме этого, Министерство внутренних дел взяло на себя обязательство придать бóльшую значимость празднованию "Дня памяти". Соответственно к пятой годовщине в "Высшей школе" Министерства внутренних дел - аспирантуре для офицеров и старших должностных лиц - было впервые организовано специальное празднование, проходившее в присутствии министра, президента Союза итальянских еврейских комитетов, ученых и президента вышеупомянутого Комитета, выступавшего в качестве докладчика и являвшегося также главой Департамента по вопросу гражданских свобод и иммиграции.

402. Кроме того, были приняты решения:

- об участии президента вышеупомянутого Комитета в качестве члена итальянской делегации, возглавляемой министром внутренних дел, в поездке на Святую землю, предусматривающую посещение музея "Яд Вашем" и

проведение совместной итало-израильской церемонии, посвященной памяти Джованни Палатуччи - начальника полиции города Фьюме, который был награжден медалью "Поборник за справедливость Израиля" за личный вклад в борьбу с расистскими законами 1939 года, которую он вел до конца, пожертвовав своей собственной жизнью (поездка намечена на февраль 2005 года);

- о проведении 27 января 2005 года в "День памяти" церемонии вручения знаков отличия за защиту гражданских ценностей учреждениям, сотрудники которых совершали во время второй мировой войны героические поступки и действия в знак солидарности с итальянским и еврейским народом; Нардо-Лечче: золотая медаль городскому совету; Тора-е-Пиччилли: серебряная медаль городскому совету.

403. В частности, необходимо отметить, что в ходе слушаний, проводившихся по решению вышеуказанного Комитета, председатель Союза еврейских общин Италии профессор Луццатто и представитель Итальянского отделения Всемирной мусульманской лиги, а также генеральный секретарь Исламского культурного центра Италии, созданного в 1974 году, признали реально ощутимую решительную готовность национальных учреждений на всех уровнях обеспечить принцип равенства без какой-либо религиозной, расовой или сексуальной дискриминации и подтвердили свое желание сотрудничать с этими учреждениями.

404. В этой связи председатель Союза еврейских общин Италии профессор Луццатто в октябре 2004 года заявил следующее:

- антисемитизм, существующий в Италии, является результатом невежества и игнорирования исторических событий, а также связей, всегда существовавших с представителями еврейской веры, которые играли активную роль даже в процессе итальянского возрождения;
- о масштабах распространения практики антисемитизма как по существу, так и по формам своего проявления, которые выражаются, в частности, в непристойных надписях на стенах, свастике, вандализме, оскорблениях по телефону, письмах с угрозами и фактических посягательствах на физическую неприкосновенность и имущество людей, в целом сокращаются, и его всплеск наблюдается лишь в случаях, подобных ближневосточному конфликту, которые дают толчок политическим спекуляциям и, как представляется, актам расизма, антисионизма и антиамериканизма.

405. Следует упомянуть, что вышеупомянутый Союз еврейских общин Италии является наделенным юридической правосубъектностью органом, отношения которого с итальянским государством регулируются положениями двусторонних соглашений, как это предусмотрено в статье 8 Конституции.

406. С другой стороны, расследования, проведенные Комитетом в префектурах, подтверждают спекулятивный характер актов нетерпимости, спровоцированных в университетах Пизы, Флоренции и Турина по отношению к дипломатическим представителям еврейского государства (послу Израиля Голу, советнику посольства Коэну и заместителю посла Израиля), которым помешали выступить. Эти инциденты были решительно осуждены министром просвещения в его речи, с которой он выступил 25 мая 2005 года в сенате Республики в связи с предложением № 339, касающимся "проявлений антисемитизма в университетах". Этой речи предшествовало инструктивно-разъяснительное совещание, проходившее между министром и ректорами соответствующих итальянских университетов в присутствии самого посла Израиля Гола, по согласованию с которым было решено провести ряд совместных культурных инициатив в рамках университетов и школ в целом, с тем чтобы добиться примиренческой обстановки в целях обеспечения уважения.

407. Аналогичным образом была подвергнута запрету и осуждению публикация профессора Мелиса из Университета Кальяри. Эта публикация, в которой осквернялись идеологические основы, и в частности практика отправления еврейских обрядов убоя скота, включала в себя антисемитские заявления. Автор был привлечен к суду в соответствии со статьей 3 Закона № 654/1975 и Е.О. № 122/1993.

408. Председательство Италии в МЦГ (Целевой группе по международному сотрудничеству в деле просвещения по вопросам Холокоста) придало мощный импульс деятельности в области просвещения по вопросам Шоа посредством организации и фактического проведения учебных мероприятий, распространения соответствующих публикаций в школах, привлечения школ к исследовательской деятельности и подготовке материалов по данной теме, а также повышения информированности о надлежащей практике. Кроме того, чтобы Холокост никогда не был забыт, парламент Италии включил в Закон № 211/2000 положение о том, что 27 января каждого года будет праздноваться соответствующий "День памяти". Впоследствии по всей стране ежегодно осуществлялись многочисленные инициативы, в которых принимали участие учреждения, школы, НПО, средства массовой информации и отдельные граждане.

409. Так, например, была проведена пропагандистская акция под лозунгом "Шоа, нетерпимость, расизм, ксенофобия и антисемитизм в условиях многокультурного общества", которая основывалась на информации, собранной местным школьным персоналом, включавшим в себя учителей и экспертов, действовавших в качестве членов региональной сети.

410. После первого рабочего совещания, проходившего в Риме 10 июня 2004 года и посвященного работе центра "Примо Леви", результаты вышеупомянутой пропагандистской акции были продемонстрированы во время рабочего совещания в Монтекатини (28 февраля - 2 марта 2005 года) на тему "Преподавание по вопросам Шоа в многокультурных обществах", которое было проведено с целью рассмотрения стоящих во всей Европе проблем в области образования, вызванных растущей интернационализацией и культурной разнородностью общества. Помимо Подкомитета МЦГ в деятельности этого рабочего совещания приняли участие координаторы областных отделений, учителя, назначенные местными администраторами, а также группы экспертов, специализирующихся на проблематике исторических событий XX века. В частности, к работе было привлечено 82 человека, которые проанализировали различные социальные и исторические проблемы и рассмотрели причины предрассудков, особенности антисемитизма и ряд конкретных европейских событий. В конце первого пленарного заседания МЦГ каждый участник охарактеризовал существующее положение, политику и подходы к образованию в своей стране. Оба эти семинара имели международную направленность при участии в их работе ораторов-экспертов из многих стран.

411. Тесные связи с израильским Центром документации и памяти Шоа "Яд Вашем", которые получили дальнейшее развитие в год председательства Италии в МЦГ, придали дополнительный импульс просвещению по вопросам Шоа в качестве конкретного метода современной педагогики. В сентябре 2005 года "Яд Вашем" совместно с делегацией Италии, аккредитованной при МЦГ, организовал в Международной школе исследований по проблематике Холокоста в Иерусалиме еще одно рабочее совещание для 25 итальянских учителей из различных областей Италии, чтобы укрепить вышеупомянутую сеть для целей более глубокого усвоения и распространения знаний о Шоа и поощрения стратегий, направленных на предупреждение и борьбу против любых новых форм расизма и антисемитизма.

412. Эти меры служат хорошим примером для других стран, таких, как Франция, Великобритания и Германия, где всячески приветствуется проведение исследований, касающихся практики преподавания Шоа.

413. И наконец, можно упомянуть две другие инициативы. Первая инициатива связана с тем, что 7 октября 2005 года областное управление по делам школьного образования Ломбардии вместе с муниципалитетом Родзано и делегацией Италии, аккредитованной при МЦГ, провели однодневное рабочее совещание для учителей и учащихся на тему "Шоа и многообразие культур в сегодняшней школе: педагогические стратегии и предложения". Второй инициативой является присуждение Министерством просвещения и Союзом еврейских общин Италии ежегодной премии за рисунки, рассказы, сказки, плакаты, исследовательские проекты и мультимедийную продукцию учащихся начальной и средней школы в духе идей, пропагандируемых Советом Европы в данной области, как это было продемонстрировано на европейском рабочем совещании в Кракове (4-6 мая 2005 года), в котором делегация Италии, аккредитованная при МЦГ, принимала участие наряду с ее координатором г-ом Апреа.

f) Национальный координационный орган (НКО) по вопросам политики социальной интеграции иностранцев

414. Как указывается в пункте 3 статьи 42 Сводного текста № 286/1998 и статье 56 имплементационных правил, задачи Национального координационного органа по вопросам политики социальной интеграции иностранных граждан (НКО), созданного в рамках Национального совета по экономике и труду (НСЭТ), включают в себя следующее:

- обеспечение и поддержку развития местных услуг по приему и интеграции иностранных граждан, а также их представительства и участия в общественной жизни; и
- поощрение дискуссий в этой связи между институциональными и социальными субъектами на местном уровне, а также с основными местными партнерами в других европейских странах, чтобы обеспечить регулярный учет накопленного опыта в обществе в целом в контексте выявления и оценки фактически принимаемых мер.

415. После того как учреждения, гражданское общество и религиозные круги на протяжении более десятилетия выдвигали различные инициативы в целях укрепления солидарности, теперь необходимо осуществить качественный скачок, заключающийся в поощрении систематизированной политики интеграции на местном уровне при должном учете разнообразия, когда такой подход согласуется с основополагающими принципами и ценностями нашей демократии.

416. В этом отношении решающую роль играют меры стимулирования и поддержки инициативы местных учреждений и социальных служб, а также участие в межучрежденческом сотрудничестве.

417. **Метод работы**, который был успешно апробирован и испытан за шесть лет после создания органа, по-прежнему строится на разделении НКО на рабочие группы, проводящие ежемесячные семинары (открытые для участия экспертов, представляющих инициативы государственного и частного секторов) для обсуждения и анализа отдельных областей действий, а также на поощрении выдвижения и сотрудничестве по линии местных инициатив в сфере интеграционной политики.

418. **Направлениями работы**, которых по-прежнему придерживается НКО, являются: поощрение представительства; семья и жилищная политика; культурные модели и здравоохранение, образование, профессиональная подготовка и межкультурная политика; подготовка посредников по вопросам культуры и использование их услуг; преодоление бюрократической волокиты и создание механизмов обслуживания по принципу "единого окна"; региональная политика; трудовая интеграция; иммиграция и информация.

419. Опираясь на инициативы 2003 года и доклады, написанные в эти годы в контексте деятельности рабочих групп и семинаров, в 2004 году НКО подготовил ряд докладов для правительства и парламента.

420. Национальный справочно-информационный механизм будет охватывать законодательные инициативы, касающиеся убежища, гражданства и права голосования; проблематику Правил, касающихся имплементации Закона Босси-Фини (в настоящее время именуемого Сводным текстом по иммиграции), а также указа о разработке программ осуществления иммиграционной политики на трехлетний период и указов в отношении миграционных потоков, в связи с которыми встает проблема более надежного процесса регулирования и составления программ. На региональном уровне в рамках указанного механизма будет рассматриваться вопрос о разработке законов, вписывающихся в национальную правовую систему, а на уровне ЕС речь идет об окончательной доработке правовых рамок и присоединении к ЕС десяти новых стран.

421. НКО возобновил диалог с областными администрациями в отношении новых региональных законов, многие из которых по-прежнему находятся на этапе разработки или в процессе рассмотрения.

422. После того как будут изданы имплементационные Правила, по линии 40 местных отделений, с представителями которых в ходе специальных слушаний, организованных в

2003 году, уже были проведены консультации, возобновится общественный контроль за применением Закона Босси-Фини (в настоящее время именуемого Сводным текстом по иммиграции).

423. НКО будет уделять пристальное внимание сотрудничеству с Министерством труда и социальной политики, Министерством внутренних дел и Министерством просвещения, а также с областными и местными властями. Уже запланирован ряд национальных и местных инициатив.

424. Конкретные исследовательские проекты, заседания рабочих групп и семинары намечены по следующим аспектам политики социальной интеграции:

- **Жилье.** В рамках Рабочей группы "*Семья и жилищная политика*" была учреждена подгруппа, призванная проанализировать опыт деятельности некоммерческих учреждений и ассоциаций и на основе сопоставления существующей надлежащей практики разработать конкретную местную модель в целях поощрения предоставления социального жилья и интеграции. Упор будет сделан на услуги по "вторичному приему", которые играют более важную роль и в любом случае имеют кардинальное значение в деле успешного налаживания интеграционных процессов и достижения реальной сменяемости лиц в центрах первоначального приема, тем самым способствуя также борьбе с подпольной иммиграцией и более эффективному контролю за этим явлением.

В контексте вопроса о последствиях жилищной политики для лиц, находящихся в неблагоприятном положении, пристальное внимание уделяется кооперативам и третичному сектору с учетом важного значения, придаваемого инициативам по оказанию вспомогательных услуг и услуг в области социальной интеграции, которые играют особенно важную роль в преодолении потенциальных причин конфликтов с "коренными" жителями в местных общинах. В дополнение к сбору обновленных данных о наиболее устоявшихся и новаторских моделях (которые послужат основой для развертывания идей и их осуществления в местном контексте) основополагающее значение, как считается, имеет вопрос о дальнейшем анализе состояния соответствующих систем посреднической деятельности.

И действительно, это является важным условием для успешного поощрения деятельности местных некоммерческих агентств недвижимости. В свете поощрения деятельности вышеупомянутых "агентств" центральной

составляющей новой модели развития может быть координация на местах работы кооперативов и некоммерческих организаций, занимающихся строительством социального жилья, и иммиграционных служб. Это не должно привести к созданию излишних громоздких структур или ограничению автономного характера функционирования схем, используемых отдельными ассоциациями в своих соответствующих округах, а должно повлечь за собой изыскание новых партнеров, а также обеспечение услуг в области технического содействия и поддержки.

Результаты этих усилий могут предусматривать, в частности, лоббирование законопроектов, расширение возможностей и рост масштабов занятости посредством создания базы знаний и выдвижения предложений в целях решения проблемы ненадлежащих источников информации и баз данных. Это имеет особенно важное значение при оценке последствий и показателей успеха инициатив, осуществляемых организациями, занимающимися строительством социального жилья, и смежными службами промежуточного назначения, а также при освоении новых "ресурсных источников" с участием "частного социального сектора", учитывая пределы возможностей "государственного сектора". Указанные меры могут быть по необходимости увязаны в рамках соответствующей сети на европейском уровне.

- **Семья:** в контексте деятельности, проводимой Рабочей группой по вопросам семьи, НКО НСЭТ стимулирует осуществление исследовательского проекта под названием *"Подростки-иностранцы и сфера труда: транскультурное изучение ценностей, присущих занятости"*, результаты которого были представлены на семинаре в 2005 году. В последние годы наблюдались значительные сдвиги в школах: в настоящее время в них обучаются представители 182 различных этнических групп, которые говорят на 78 языках и исповедуют 18 различных религий. За 20 лет численность иностранных учащихся увеличилась в 20 раз: примерно с 6 000 человек почти до 233 000 человек, что составляет почти 3% всех учащихся. Кроме того, отмечается сокращение численности учащихся-итальянцев, тогда как количество иностранных учащихся заметно возрастает, причем исключение составляет лишь старшая средняя школа, где на них приходится чуть более 1% контингента учащихся. Поэтому важным делом представляется сбор информации о том, каким образом эти молодые люди представляют свою будущую трудовую деятельность и какое значение это имеет для их жизненного пути. В жизни люди выполняют различные роли, и это также

относится к подросткам: они являются ячейкой своей семьи, ячейкой своего класса в школе и ячейкой товарищеского коллектива, они выполняют различные социальные роли в свободное время и приближаются к этапу, на котором они также займут свое место в жизни в качестве трудящихся. Нам интересно знать, каким образом подростки-иммигранты, которые должны окончить среднюю школу в Италии, будут видеть свое будущее, как они представляют свою будущую трудовую деятельность и каким образом они намереваются интегрироваться на рынке труда.

- **Трудовая интеграция** имеет решающее значение для должного регулирования иммиграции и выступает крайне важным фактором гражданского сосуществования.

Ряд партий в нашей стране критиковали систему установления квот. В декабре 2003 года НКО НСЭТ обеспечил необходимые условия для проведения дискуссий по проблеме социальных последствий использования различных европейских систем для процесса регулирования миграционных потоков.

В 2004 году НКО НСЭТ вновь рассматривал данный вопрос, сосредоточив в этот раз внимание на том, каким образом можно улучшить систему квот в целях обеспечения соответствия между спросом на рабочую силу и ее предложением и увязки въезда в страну с социальной интеграцией.

- **Изучение подхода Европейского союза к регулированию экономической миграции** в рамках семинара по "Зеленому документу" (март 2005 года), подготовленному Европейской комиссией. Цель этого мероприятия сводится к стимулированию обсуждений в целях повышения осведомленности лиц, призванных решать вопросы, поставленные в "Зеленом документе" применительно к политике ЕС в области регулирования экономической миграции, с тем чтобы они могли составить обоснованное мнение и провести независимую оценку соответствующих вопросов.
- **Пропаганда деятельности региональных и местных центров по мониторингу и национальных баз данных по вопросам иммиграции и их интеграции на системной основе** в рамках ряда слушаний (февраль/март/апрель 2005 года) с руководителями различных организаций местного и национального масштаба, в том числе в контексте Указа президента № 242 от 27 июля 2004 года, в соответствии с которым на

Министерство внутренних дел возложена задача рационализации и взаимодействия в сфере соответствующей работы.

425. В декабре 2003 года Председательский комитет НКО, НСЭТ постановил создать **первую национальную базу данных по иммигрантам**. С этой целью в соответствии с рекомендациями, высказанными Председательским комитетом НКО, "Каритас", Центру статистической информации по иммиграции была поручена реализация проекта сбора и обработки статистических данных об иммигрантах за период с 1 января 2003 года в дополнение к данным, уже хранящимся в Центре статистической информации по иммиграции. В сегодняшнем контексте справочное использование количественных данных считается необходимым условием разработки информативного и наукоемкого подхода, как можно более полно отражающего существующие реалии: хотя статистические данные сами по себе не могут подменить качественный анализ, они становятся его непреложной основой и вспомогательной базой. Таким образом, НСЭТ стал первым механизмом, осуществляющим статистическую деятельность посредством систематического архивирования данных для проведения консультаций, что должно также обеспечить новый уровень взаимодействия - с системой ОЭСР в целях неизменного мониторинга международной миграции - а также отправную точку для диалога с целью поощрения развития местных систем наблюдения по линии областных администраций и других местных органов власти. При использовании этой базы данных НКО должен взять на себя роль справочно-координационного центра для всех местных центров по мониторингу, проявивших значительный интерес к подобного рода инициативе. В этой связи НКО НСЭТ совместно с ЮНАР развернул в июле 2005 года национальную программу мониторинга в целях создания общенациональной постоянно действующей сети сотрудничества между этими центрами, чтобы содействовать распространению данных и обеспечению средств правовой защиты в отношении правонарушений, совершаемых на почве дискриминации.

426. Кроме того, Центр статистической информации по иммиграции также в контексте статистической работы сотрудничает с НСЭТ в подготовке "Доклада о показателях местной интеграции иммигрантов", третье издание которого было выпущено в 2004 году. Этот исследовательский доклад предполагает дальнейшие разработки по нижеследующим направлениям исследований, которые уже были намечены в предыдущих докладах:

- показатели, характеризующие масштабы соответствующего явления;
- многоплановые показатели этнических и культурных отношений;
- показатели стабильности;
- показатели социальной интеграции;

- показатели трудовой интеграции.

427. К этим показателям следует добавить показатели здравоохранения и образования: на уровне провинций проводится поэтапное обследование с целью составления доклада, в котором будет резюмироваться и сопоставляться информация об интеграционных процессах.

428. Особый упор делается на взаимосвязи между расширением ЕС и иммиграцией, в том числе в свете различных решений, принятых 15 нынешними членами ЕС в отношении перемещения физических лиц из новых стран-членов. Одним из мероприятий, направленных на решение этого вопроса на раннем этапе, явилась выдвинутая в конце апреля 2004 года инициатива, в ходе которой было представлено исследование "Каритас" на тему **"Европа: расширение на Восток"**, подготовленное при конкретном содействии со стороны НСЭТ.

429. Скрупулезному рассмотрению вопросов иммиграции будут дополнительно способствовать совещания экономических и социальных комитетов (ЭСК) стран зоны Средиземноморья. Европейско-Средиземноморский саммит ЭСК и смежных учреждений, проходивший в Мальте 6-7 ноября 2003 года, определил вопросы для обсуждения на Саммите 2004 года, состоявшемся в Валенсии в ноябре 2004 года.

430. В качестве одного из вопросов была выбрана тема **"Иммиграция и сотрудничество стран региона"**, и Мальтийский саммит поручил ее проработку Рабочей группе в составе ЭСК из Испании (тематический координатор), Франции, Греции, Туниса и Италии.

431. В контексте осмысления ряда существующих интеграционных моделей одна из задач сводится к выяснению того, имеются ли условия для разработки средиземноморской модели интеграции, изначально принимая во внимание тот факт, что политику в области иммиграции и интеграции следует рассматривать через призму не только солидарности, но и развития.

g) Национальный центр по наблюдению за проведением спортивных мероприятий

432. Применительно к актам дискриминации и насилия на расовой почве во время спортивных мероприятий, и в частности футбольных матчей, следует упомянуть, что такие акты, несомненно, вызывают огромное беспокойство общественности, а также национальных и международных спортивных организаций.

433. С учетом этого представляется целесообразным предварительно изложить мандат Национального центра по наблюдению за проведением спортивных мероприятий, который действует при Министерстве внутренних дел и призван разрабатывать и осуществлять основные стратегии борьбы против актов насилия на стадионах. В состав должностных лиц Центра, возглавляемого начальником Отдела общественного порядка Департамента общественной безопасности и проводящего свои совещания ежедневно, входит сотрудник Отдела общественного порядка, выполняющий роль секретаря, и четыре сотрудника, работающие соответственно в Центральном управлении полицейских сил превентивного развертывания, Дорожно-полицейской службе, Службе железнодорожной полиции и Специальной дивизионной службе вышеупомянутого департамента. В штат Центра также входят: сотрудник Службы карабинеров, представитель Министерства искусства и культуры и от спортивных кругов - уполномоченные представители КОНИ, Отдела расследований Итальянской федерации футбола, Национальной профессиональной лиги, Национальной лиги футбольных игроков чемпионата третьего дивизиона и соответствующие спортивные общества. Кроме того, к процессу оценки и последующего обеспечения выполнения решений, принимаемых Центром по наблюдению, привлекаются и другие органы, такие, как Государственная железнодорожная администрация и компания "Аутогриль", которые соответственно обеспечивают перевозку болельщиков и эксплуатируют расположенные на дорогах торгово-закусочные точки.

434. Работа Центра осуществляется по трем направлениям: 1. Аналитическая деятельность - мониторинг практики насилия и нетерпимости в сфере спорта и поощрение исследований по этим вопросам в Италии и за рубежом; изучение проблем, касающихся футбольных матчей, и оценка, в том числе на основе собранной информации, степени риска. С учетом этих задач проводится следующая деятельность: еженедельное опубликование директив для провинциальных органов, занимающихся вопросами общественной безопасности, в целях принятия необходимых мер по обеспечению нормального хода проведения спортивных мероприятий; осмотр спортивных стадионов на предмет проверки их соответствия требованиям, предусмотренным действующими нормами; постоянное обновление и анализ данных о практике насилия с целью последующей корректировки стратегических мер вмешательства и поощрения исследований в данной области как в Италии, так и за рубежом. 2. Проработка предложений - анализ нынешнего законодательства в целях координации процесса осуществления между соответствующими органами и учреждениями; интеграция и изменение директив и правил по вопросам, связанным с предупреждением насилия на стадионах; выдвижение инициатив, направленных на утверждение идеалов законности и справедливых спортивных соревнований, а также на поощрение проведения собраний в школах, слетов и дискуссий на тему "воспитания в духе законности" с целью повышения

информированности по вышеуказанным вопросам, в частности среди молодежи; обмен информацией на национальном и международном уровне и согласование директивных норм с учреждениями, занимающимися поддержанием общественной безопасности, и местными органами, находящимися в ведении других департаментов.

3. Делопроизводство - подготовка отчетов о еженедельных совещаниях Центра; составление ежегодного доклада о работе Центра.

435. Необходимость организации и обслуживания спортивных мероприятий на прочной основе в целях реализации общей задачи их проведения без инцидентов выявила важное значение деятельности Центра на этапе как планирования мер, так и их осуществления.

436. В течение футбольного сезона 2003-2004 годов были достигнуты важные результаты: было проведено 5 724 матча, в том числе 309 матчей в чемпионате первого дивизиона, 526 - в чемпионате второго дивизиона, 1 584 - в чемпионате третьего дивизиона, 3 154 - в чемпионате четвертого дивизиона, 81 матч в Кубке Италии, 15 - в Лиге чемпионов и 13 - в Кубке УЕФА. На этих матчах присутствовали примерно 20 млн. человек, и в частности один миллион человек наблюдали за игрой своей команды на выезде. В ходе этих матчей, согласно сообщениям, был ранен 931 сотрудник сил охраны правопорядка по сравнению с 1 240 сотрудниками в предыдущий сезон, т.е. количество пострадавших сократилось на 25%. Также уменьшилась численность гражданских лиц, получивших ранения: с 473 в сезон 2002-2003 годов до 282, т.е. на 40%. По-прежнему применялись репрессивные меры: было принято 335 решений об аресте и 1 330 человек были предъявлены соответствующие обвинения.

437. Работа Центрального управления полицейских сил превентивного развертывания и ассоциаций тиффози (Squadre Tifoserie) за последние несколько лет преследовала цель определить характер превентивной деятельности ассоциаций тиффози и в этой связи наладить широкомасштабный систематический сбор информации и анализ структурной практики, организационных основ и стратегий, используемых болельщиками, чтобы своевременно понять степень их опасности и предотвратить принятие ими действий, нарушающих общественное спокойствие. Информационная деятельность была ориентирована на внешние факторы, связанные с поведением болельщиков, также при учете наметившейся в последние несколько лет тенденции к политизации. В этом контексте необходимо отметить следующее: проникновение в ряды болельщиков отдельных хулиганствующих элементов или представителей экстремистских организаций, участие определенных лиц в политических демонстрациях под видом экстремистски настроенных болельщиков, распространение документальных материалов или использование плакатов политического содержания, выдвижение расистских или ксенофобных идей и инициатив, не имеющих никакого отношения к спорту.

438. Особое внимание было уделено проработке внутренних факторов, касающихся поведения болельщиков, принимая к сведению, в частности, возможное их участие в идущих интеграционных процессах, наличие напряженных отношений или же сотрудничества между клубами, представители которых присутствуют на трибунах стадионов, мотивов, связанных с образованием новых союзов или распадом существующих союзов, состояние отношений со спортивными обществами и глобальные условия единения или соперничества на национальном или международном уровне. При этом удалось собрать обновленную информацию о таком пока еще малоизученном явлении, как организованное движение болельщиков, которое несет в себе значительные последствия для повседневного поддержания порядка и общественной безопасности и которое, для целей разработки эффективной превентивной стратегии, должно постоянно отслеживаться и тщательным образом анализироваться во всех его аспектах без каких-либо шаблонов и сомнительных упрощений.

439. В этом контексте большое внимание было уделено анализу так называемого "экстремистского менталитета", кардинальным мерам обобщения происходящего и коммуникационным каналам, используемым организациями болельщиков. Также представлялось необходимым глубоко изучить явление "политизации трибун", которое в прошлом проявлялось в ограниченном числе случаев, а сейчас составляет неотъемлемую часть сложного и функционирующего по собственным законам мира поклонников футбола. В целом на смену первоначальному этапу, когда на стадионах превалировали группы болельщиков, придерживающихся крайне левых взглядов, пришло время доминирования групп болельщиков ультраправой политической ориентации: важнейшей характерной чертой такого рода многопланового экстремизма является пропагандирование "теории насильственного сопротивления", направленного по существу против всей "институциональной системы".

440. Под этим же углом зрения проводился "общеевропейский мониторинг процесса насаждения идей политического экстремизма среди придерживающихся крайних взглядов болельщиков". На основе материалов, представленных органами ЕС, занимающимися вопросами политики, был подготовлен документ, содержащий обобщенную информацию об указанном явлении на европейском уровне и на уровне отдельных государств - членов ЕС. Данное явление наблюдается не во всех странах. Весьма часто поведение экстремистски настроенных болельщиков несет на себе отпечаток крайне правых идеологий или во всяком случае идей ксенофобии и расизма, причем в большинстве случаев их взгляды лишены всякого чувства политической реальности или не обнаруживают никакой прямой связи с деятельностью соответствующих организаций в данной области. Вышеупомянутый документ был представлен на совещаниях "группы

экспертов по футболу" и группы по вопросам "сотрудничества в контексте работы полиции", проходивших в Брюсселе 14-15 декабря 2004 года. В этой связи следует учитывать, что Указ-закон № 28/2003, положения которого были подтверждены Законом № 88/2003, касается преступлений, совершаемых посредством применения насилия против граждан или имущества при проведении спортивных мероприятий, и предусматривает применение санкции в виде ареста за конкретное преступное деяние, в частности на основании фото- или видеоматериалов или других объективных доказательств, однозначно свидетельствующих о виновности автора преступления. В данном контексте следует упомянуть, что 6 июня 2005 года министр внутренних дел издал три указа в целях предупреждения на стадионах дальнейших беспорядков на расовой почве и с применением насилия, также указав, что по распоряжению начальника полиции могут быть приняты следующие меры: во время проведения публичных зрелищных мероприятий, включая футбольные матчи, когда используются флаги, плакаты, транспаранты или другая символика, запрещенная статьей 2 Указа-закона № 122/93, сотрудники полиции, отвечающие за поддержание общественного порядка, могут принять решение об отсрочивании начала или отмене конкретного мероприятия.

441. Применительно к проблеме дискриминации и насилия на расовой почве в ходе спортивных мероприятий, и в частности футбольных матчей, ЮНАР совместно с Национальной футбольной федерацией обеспечивает надлежащую координацию в целях повышения информированности о расистской практике спортивных обществ и болельщиков футбольных команд и в целях выработки адекватных мер по борьбе с дискриминацией на уровне широкой общественности и самих футболистов. В составе представителей всех соответствующих учреждений была создана специальная рабочая группа, призванная заниматься пересмотром или выработкой директив и правил, направленных на борьбу с насильственными действиями расистского характера на стадионах, а также проведение просветительской деятельности среди болельщиков футбольных команд с целью предупреждения этих явлений. ЮНАР поддержало ряд инициатив, предусматривающих применение установленных законом мер и санкций по отношению к лицам, совершающим расистские действия (например, администрация спортивных сооружений обязана делать объявления в целях предупреждения зрителей до начала игры о возможных мерах наказания за использование транспарантов или плакатов расистского характера или указывать эту информацию на билетах), и финансирование проектов по предупреждению расовых беспорядков. С этой целью изучается возможность заключения конкретного "протокольного соглашения" о создании ЮНАР и Национальной футбольной федерацией соответствующего фонда для деятельности по повышению информированности в данной области. ЮНАР имеет своего представителя в

вышеупомянутом Национальном центре по наблюдению за проведением спортивных мероприятий, действующем при Министерстве внутренних дел.

РАЗДЕЛ II

1. Расовая дискриминация и занятость

а) Общие соображения

442. Законный въезд и проживание в Италии лиц, заключающих трудовые договоры, является необходимым условием защиты прав иммигрантов и предотвращения различных форм отклоняющегося от установленных норм поведения и нетерпимости.

443. С этой целью в соответствии со Сводным текстом № 286/1998 была введена система планомерного регулирования миграционных потоков, призванная служить руководящей основой для принятия правительством мер в целях поощрения интеграции и борьбы с дискриминацией.

444. Между трудовыми договорами и видами на жительство была установлена более тесная взаимосвязь в результате вступления в силу Закона № 189/2002 об изменении и интеграции Сводного текста № 286/1998, который предусматривает использование "вида на жительство для целей занятости", а также Указа-закона № 195/2002, подтвержденного Законом № 222/2002, который включает "неотложные положения в отношении легализации незадекларированной занятости граждан из стран, не входящих в ЕС". Данный законодательный акт содержит положения, направленные на борьбу с незадекларированной занятостью и порождаемой ею эксплуатацией.

445. В частности, статья 33 Закона № 189/2002 предусматривает процесс легализации отношений занятости с гражданами из стран, не входящих в ЕС, которые не имеют соответствующего вида на жительство для целей занятости, но которые в течение трех месяцев, предшествующих вступлению в силу указанного нормативного акта, приступили к работе по уходу за несамостоятельными членами домашнего хозяйства своих работодателей или к работе в качестве домашней прислуги. После принятия Указа-закона № 195/2002 процедура легализации стала также применяться к гражданам из стран, не входящих в ЕС, которые в предшествующие три месяца незаконно работали по найму в тех или иных компаниях.

446. Наличие официального вида на жительство гарантирует право на образование и обеспечивает возможность поступления в университет. Лица, имеющие вид на

жительство со сроком не менее двух лет, имеют доступ к общественному жилью и к любым посредническим услугам социальных учреждений, которые могут быть созданы областной администрацией или местными органами власти, а также к низкопроцентным кредитам на цели строительства, ремонта, покупки или аренды своего первого жилья.

447. Если более конкретно говорить о мерах по борьбе с дискриминацией, то принятие Закона № 189/2002 не повлекло за собой изменение статьи 43 Сводного текста № 286/1998, в которой под дискриминацией понимается "всякое поведение, прямо или косвенно предполагающее любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, религии или вероисповедания и имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления в условиях равенства основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни".

448. Статья 44 Сводного текста № 286/1998 также предусматривает возможность осуществления гражданско-процессуальных действий в отношении частных структур или отдельных лиц и в отношении государственных административных органов в целях пресечения "предосудительного поведения и принятия любых других надлежащих мер для устранения последствий дискриминации".

449. Также следует отметить Законодательный указ № 215/2003, который транспонирует Директиву Совета 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 года о применении принципа равного обращения с людьми независимо от их расового или этнического происхождения, и Законодательный указ № 216/2003, который досконально транспонирует и вводит в действие Директиву 2000/78/ЕС, устанавливающую общую основу для борьбы с дискриминацией по признакам религии или вероисповедания, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации в отношении труда и занятий. Законодательный указ № 216/2003 содержит определения прямой и косвенной дискриминации и предусматривает некоторые исключения. В частности, согласно пункту 2 статьи 4 Директивы, пункт 3 статьи 3 Указа гласит, что различие в обращении, основанное на признаках религии или вероисповедания, возраста, сексуальной ориентации или инвалидности какого-либо лица, не представляет собой дискриминацию, когда эти различия являются необходимыми условиями для осуществления определенных занятий, учитывая характер соответствующей деятельности или условия, в которых она осуществляется. Итальянское законодательство также дополнительно устанавливает требования в отношении соблюдения принципов обоснованности и пропорциональности. Статья 4 предусматривает возможность принятия правовых мер с целью признания факта наличия дискриминации в суде. Эта процедура очень простая, быстрая и отвечает интересам

предполагаемых жертв. Жертва может лично обратиться в суд с заявлением, и суду не требуется проводить какое-либо трудоемкое расследование. Судьи наделены полномочиями присуждать возмещение ущерба, включая нематериальный ущерб; издавать распоряжение о прекращении дискриминационных действий или поведения; и согласовывать план мер по устранению последствий доказанной дискриминации. Суд также может принять решение об опубликовании своего постановления в национальной ежедневной газете. Местные профсоюзные организации могут с согласия потерпевшего представлять его/ее в суде.

450. Руководствуясь вышеуказанными законодательными положениями, Управление по делам иммиграции, действующее при Министерстве труда и социальной политики, разработало ряд мер в целях поощрения интеграции иммигрантов в Италии и борьбы с дискриминацией.

451. 25 января 2005 года министр труда и социальной политики издал два распоряжения (Circolari), определяющие порядок представления запросов работодателями, желающими принять на работу иностранных граждан в пределах установленных квот (до 79 500 разрешений на въезд в страну для сезонных рабочих и до 30 000 разрешений на въезд для лиц, которых планируется использовать на подсобных работах, при резервировании половины мест для работы в качестве домашней прислуги). Кроме того, в порядке оказания помощи работодателям и иностранным рабочим Министерство усовершенствовало информационно-коммуникационную систему для ответов на многочисленные телефонные звонки и почтовые сообщения, поступающие в контактный центр после опубликования нормативных актов, касающихся квот. В распоряжении иммигрантской рабочей силы из стран, не входящих в ЕС, или новых стран - членов ЕС, направляющихся в Италию, в настоящее время имеется "Система информации, предназначенная для трудящихся-мигрантов из стран, не входящих в ЕС, и новых стран - членов ЕС - S.I.L.E.N.", в которую в течение 2005 года будет интегрирована предыдущая система.

452. С областными администрациями были заключены программные соглашения в целях стимулирования экспериментальных схем инициативных действий и надлежащей практики, которые могут получить распространение на национальном уровне, включая проекты обеспечения грамотности и профессиональной подготовки, облегчения доступа к жилью, культурное посредничество и интегрированные сетевые услуги.

453. В целях поддержки процесса интеграции иммигрантов в Италии, расширения знаний о феномене миграции и развития адекватных услуг по приему иммигрантов были выдвинуты ряд инициатив, которые в настоящее время осуществляются. Они

финансируются по линии структурных фондов Оперативной программы обеспечения безопасности в контексте развития южной части Италии на 2000-2006 годы, находящихся в ведении Министерства внутренних дел. Указанные инициативы включают создание Центра мониторинга миграционных потоков, базирующегося в Бари, и Антидискриминационного центра в Неаполе. Неапольский центр проводит работу в целях изучения и предупреждения проблемы дискриминации по отношению к иммигрантам и борьбы с этой проблемой в областях южной части Италии при сосредоточении пристального внимания на анализе данного явления и в целях поощрения эффективной политики в данной области. Центр также опирается в своей исследовательской деятельности на посредников по вопросам культуры. Работа в области культурного посредничества направлена главным образом на то, чтобы накопить как можно больше знаний об иммиграции и преодолеть дистанцию, которая разделяет учреждения принимающей страны и иммигрантов, посредством взаимодействия с ними. Поэтому в секторах здравоохранения, образования, занятости и социального обеспечения были созданы службы культурного посредничества, в которых занято 60 посредников, работающих в местных отделениях в шести южных областях Италии.

454. Что касается культурного посредничества, то в 2002 году Управление по делам иммиграции обратило свое внимание на вопрос, касающийся роли культурно-языкового посредника. В июне 2002 года в Падуе состоялся семинар, на котором был представлен совместный межминистерский документ (подготовленный Министерством внутренних дел, Министерством юстиции, Министерством здравоохранения и Министерством просвещения). В этом документе анализируются потребности в услугах в области культурного посредничества и определяется направленность данного вида деятельности.

455. Также продолжилась работа комиссии, созданной в соответствии со статьей 12 Рамочного закона № 328/2000 в целях определения профессиональных категорий работников, занятых в системе социального обслуживания. Комиссия постановила, что культурно-языковых посредников следует относить к специализированной профессиональной категории социальных работников при условии проведения между ними различия в отношении того, имеют ли они университетский диплом.

456. И наконец, также говоря о культурном посредничестве, можно отметить, что с 2001 года был профинансирован ряд проектов.

457. Одним из таких проектов является проект "Сеть культурных посредников". Он предполагает реализацию соответствующих инициатив группой в составе 40 культурных посредников и организацию межкультурных семинаров в школах; создание службы языкового и культурного посредничества для иностранных граждан в функциональных

подразделениях Департамента полиции; а также проведение 39 400 делопроизводственных операций в порядке применения процедур, касающихся распространения информации, мер идентификации, уведомления о существующих положениях, отчетов о рассмотрении ходатайств в отношении предоставления убежища и сопровождения в центры временного содержания под стражей.

458. К этому следует добавить инициативы, реализованные службами информационной поддержки в целях поощрения доступа иностранных граждан к различным местным услугам. В частности, было осуществлено финансирование проекта "Мероприятия по борьбе с социальным отчуждением и стимулированию независимого статуса женщин". Он охватывает деятельность по приему, сопровождению и культурному посредничеству, проведение занятий для изучения итальянского языка, периодическое консультирование и организацию курсов профессиональной подготовки, рабочих совещаний и предоставление услуг в области профессиональной ориентации. В течение второго года деятельности центра в него впервые обратились 636 женщин. Многие из них также повторно обращались в центр. Среднее количество посещений составляет примерно 20 в день.

459. Другим перспективным проектом в области культурного посредничества является проект "Справочно-консультационный стол по вопросам социальной деятельности и здравоохранения с целью обеспечения доступа иммигрантов к системе профилактического медицинского обслуживания мигрантов", осуществляемый в институте Сан-Галликано в Риме. За отчетный период в эту службу обратилось 5 162 иностранца и информация предоставлялась по двум основным аспектам: другие учреждения Национальной службы здравоохранения (НСЗ) и законы и правила, регулирующие иммиграцию.

460. В рамках проекта IGI "Информационный стол по правовым вопросам для иммигрантов" в Турине оказывались вспомогательные юридические услуги в интересах иммигрантов и итальянских граждан, занимающихся непосредственно делами и вопросами, связанными с законодательством в области иммиграции. Этот справочный стол посетили примерно 800 новых пользователей, и он начал играть роль эффективного координационного механизма во взаимоотношениях между иммигрантами и принимающим обществом и в решении вопросов, касающихся прав и обязанностей гражданина.

461. Также создаются, первоначально на экспериментальной основе, 30 информационных центров "самообслуживания" для иммигрантов, законно проживающих в Италии. Их деятельность призвана повысить осведомленность иммигрантов об их правах и обязанностях и содействовать их доступу к общественным услугам. Цель, таким образом,

заключается в стимулировании процесса интеграции иммигрантов в общество и в экономику, а также в рамках систем образования и здравоохранения и сферы обслуживания в целом за счет активизации работы соответствующих учреждений. Эти информационные центры будут размещены в провинциальных службах занятости с привлечением к информационной работе 30 межкультурных посредников.

462. И наконец, можно отметить использование механизма двусторонних соглашений по вопросам занятости в целях стимулирования доступа к официальному рынку труда посредством осуществления мер в области профессиональной подготовки иммигрантов, а также с целью создания взаимовыгодных условий для Италии и стран происхождения мигрантов. Италией заключены двусторонние соглашения с рядом стран, откуда наблюдается основной приток мигрантов, включая Молдову, Египет, Марокко и Румынию. В настоящее время ведутся соответствующие переговоры с некоторыми другими странами, в том числе с Тунисом. Италия считает такого рода двусторонние соглашения эффективным средством регулирования миграции и укрепления законных каналов въезда в страну с целью трудоустройства. Эти соглашения направлены на обеспечение предварительных условий для оформления въезда в страну с целью трудоустройства. Они предусматривают, в частности, обмен информацией между компетентными административными органами в отношении наличия рабочей силы, с одной стороны, а именно в стране происхождения, и в отношении потребностей рынка рабочей силы, а также специальностей, требующихся в стране назначения, с другой стороны; проработку на итальянском рынке труда списка граждан страны происхождения, желающих приехать в Италию с целью трудоустройства; развитие сотрудничества с властями страны происхождения на этапе предварительного отбора, в частности для приведения базы данных о мигрантах-кандидатах в соответствие с итальянскими стандартами в целях обеспечения их "понимания" и "надлежащего использования" итальянскими предпринимателями; гарантирование иностранным рабочим таких же прав и средств защиты, как и гражданам принимающей страны.

463. Другие инициативы в области распространения информации, реализовывавшиеся Министерством труда и социальной политики в контексте осуществления Программы действий по борьбе с расизмом на общинном уровне (решение Совета № 2000/750/ЕС от 27 ноября 2000 года, Официальный вестник L.303 от 2 декабря 2000 года), которая направлена на содействие принятию и финансированию мер в целях предупреждения и борьбы против дискриминации по признакам расы, этнического происхождения, религии, инвалидности, личных убеждений, возраста и сексуальной ориентации, включают в себя:

- три национальных семинара по данному вопросу при участии и весомом вкладе таких учреждений, как местные органы власти, НПО, университеты и исследовательские институты;
- третью Европейскую конференцию по проблеме дискриминации: "Борьба с дискриминацией: от теории к практике", проходившей в Милане 21 и 22 июля 2003 года. Проведение этой конференции явилось одним из ключевых мероприятий в целях обсуждения на европейском уровне вопроса о разработке и применении законодательных инструментов и наилучшей практики в интересах борьбы с дискриминацией во всех ее проявлениях, в том числе в свете осуществления директив 2000/43/ЕС и 2000/78/ЕС, касающихся равного обращения и запрещения дискриминации.

464. В 2004 году Министерство в партнерстве с "Конфартиджанато" и "Банка Этика" разработало проект "Новые инструменты борьбы с дискриминацией: доступ к банковским услугам и кредитам для предпринимателей-иммигрантов". Цель этого проекта заключается в создании новых механизмов обеспечения доступа к банковским услугам, позволяющих использовать наилучшую практику, которую можно будет внедрять в других государствах - членах ЕС. Проект предусматривает задействование непосредственно сопричастных сторон (иммигрантов, предпринимателей, банки) и организацию конференции с участием иммигрантов из деловых кругов, представителей правительственных ведомств, некоммерческих ассоциаций, торгово-промышленных ассоциаций и торговых палат, а также представителей банков. На конференции будет представлен документ по вопросу об опыте и проблемах обеспечения доступа к кредитам, проанализированных до проведения этого мероприятия тремя рабочими группами, сформированными из 15-20 иммигрантов. В январе-сентябре рабочие группы проводили соответствующую деятельность в трех репрезентативных в национальном масштабе городах (Виченце, Римини и Неаполе). Пленарную конференцию было намечено провести в июле, а результаты в печатном формате опубликовать осенью в количестве 1 500 экземпляров для распространения через список рассылки заинтересованных сторон на европейском уровне.

465. Некоторые проблемы, касающиеся дискриминации в области занятости, также рассматривались НСЭТ, и в частности Национальным координационным органом (НКО) по вопросам политики социальной интеграции иностранных граждан.

466. Задачами НКО, как предусмотрено пунктом 3 статьи 42 Сводного текста № 286/1998 и статьей 56 имплементационных правил, являются: совершенствование местных процедур приема и интеграции иностранных граждан, а также их представительства и

участия в общественной жизни; и с этой целью поощрение диалога между институциональными и социальными субъектами на местном уровне и с участием значимых партнеров местного уровня в других европейских странах, с тем чтобы обеспечить систематическую социализацию опыта с целью определения и оценки эффективных направлений и моделей действий.

b) Доступ к социальным услугам

467. Применительно к образованию несовершеннолетние иностранцы, находящиеся на территории Италии, должны соблюдать обязательные требования в отношении школьного обучения и все положения, регулирующие право на образование, доступ к образовательным услугам и участие в жизни школьного коллектива.

468. Фактическое осуществление этих прав и положений гарантируется государством, областными администрациями и местными органами власти, в том числе посредством организации специальных курсов и инициатив для того, чтобы несовершеннолетние иностранцы изучали итальянский язык.

469. Доступ к университетскому образованию на равных с итальянскими студентами условиях обеспечивается иностранным учащимся, имеющим обычный вид на жительство или разрешение на пребывание в стране по причинам, связанным с занятостью или samozанятостью, семейными обстоятельствами, предоставлением политического или гуманитарного убежища, а также религиозными факторами; иностранным гражданам, на законных основаниях проживающим в стране не менее года и получившим свидетельство об окончании средней школы в Италии; и иностранным гражданам независимо от места жительства, имеющим дипломы об окончании школы, выданные итальянскими школами за рубежом или иностранными или международными школами, действующими в Италии или за рубежом, которые регулируются двусторонними соглашениями или специальными правилами о признании степеней образования и которые удовлетворяют общим требованиям, установленным для въезда в Италию с целью учебы.

470. Применительно к жилью следует отметить, что иностранные граждане, имеющие разрешение на пребывание в стране, и законно проживающие в стране иммигранты, которые имеют вид на жительство сроком действия не менее двух лет и практикуют официальную работу по найму или samozанятость, обладают правом доступа, на равных с итальянскими гражданами условиях, к общественному жилью и посредническим услугам, оказываемым социальными учреждениями, создаваемыми областной администрацией или местными властями в целях содействия доступа к жилью, предназначенному для сдачи в

аренду, или к недорогим кредитам на цели строительства, ремонта, покупки или аренды своего первого жилья (статья 40 Сводного текста № 286/1998).

471. Деятельность, предпринятая по линии "Национального предназначенного для аренды фонда жилья", предусмотренного Законом № 431/1998, в какой-то мере не позволила разрешить существующие проблемы и, к сожалению, была дополнительно урезана из-за сокращения выделяемых ресурсов, а недавнее обязательство правительства в сотрудничестве с ANCI довести объем выделяемых ресурсов до уровня 2003 года требует проверки. После того как иммиграция в Италии впервые достигла значительных масштабов, местные власти предприняли усилия к тому, чтобы в сотрудничестве с добровольным сектором и третичным сектором решить эти проблемы посредством разработки ряда новаторских инициатив и схем, предполагающих использование следующих механизмов: общественных ассоциаций, добровольного сектора, фондов, кооперативов, коммерческих компаний, социальных учреждений, действующих исключительно в секторе предназначенного для аренды жилья, гарантийных фондов и возобновляемых фондов, инициатив работодателей и т.д., причем каждому из этих механизмов присущи свои особенности, преимущества и недостатки, риски и потенциал. За осуществление государственных мер в области жилищной политики отвечают исключительно областные администрации и муниципальные власти, тогда как крайне серьезные проблемы получения ресурсов, с учетом их остроты, требуют принятия мер на уровне высших эшелонов власти в целях дополнительного государственного финансирования, а также мобилизации частных средств.

472. Следует отметить, что в рамках Программы действий ЕС по борьбе с дискриминацией Генеральный директорат по вопросам занятости и социальным вопросам Европейской комиссии финансировал проект Главного управления по делам иммиграции Министерства труда и социальной политики "Поощрение оптимальной практики обеспечения доступа иммигрантов к жилью", предполагающий уделение пристального внимания проблеме обеспечения доступа иммигрантов, проживающих в Италии, к жилью. Основная цель проекта сводится к разработке стратегии политических мер, которые должны быть осуществлены на местном уровне областными администрациями и местными органами, а также в сотрудничестве с частными организациями для разрешения этой проблемы и для использования соответствующего механизма в качестве модели на национальном и европейском уровне.

473. Что касается жилья, то областные администрации также в сотрудничестве с провинциями и городскими советами и ассоциациями и добровольными организациями создали центры приема, которые могут находиться при жилых зданиях, где проживают итальянские граждане или граждане из других стран ЕС, с целью размещения

иностранных граждан, которые на законных основаниях находятся в Италии по причинам, не связанным с туризмом, и которые временно не могут удовлетворить свои потребности в жилье и средствах к существованию.

474. Иностранцы, имеющие разрешение на пребывание в стране, и иностранцы, проживающие в стране на законных основаниях и имеющие вид на жительство со сроком действия не менее двух лет, которые являются лицами наемного труда или самозанятыми лицами, обладают правом доступа на равных с итальянскими гражданами условиях к общественному жилью и к посредническим услугам, оказываемым социальными учреждениями, созданными областными администрациями или местными органами в целях содействия доступу к жилью и к любым льготным займам, предназначенным для лиц, желающих построить, отремонтировать, купить или арендовать свое первое жилье (статья 40 Сводного текста № 286/1998).

475. Если говорить о здравоохранении, то при заболеваниях и несчастных случаях предусматривается предоставление доступа к неотложной или первостепенной (но в то же время носящей текущий характер) помощи в амбулаторных отделениях и больницах; на иностранных граждан также распространяются программы профилактической медицины, направленные на охрану здоровья отдельных лиц и конкретной общины.

476. Предусматриваются, в частности, следующие гарантии:

- социальная защита по беременности и материнству;
- охрана здоровья детей согласно положениям Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 года;
- вакцинация в соответствии с внутренним законодательством и в рамках общинных кампаний профилактических мер, санкционируемых областными администрациями;
- международные меры профилактики и контроля;
- профилактика, диагностика и лечение инфекционных заболеваний.

477. Случаи обращения иностранных граждан, незаконно проживающих в Италии, в медицинские учреждения не доводятся до сведения властей, за исключением ситуаций, когда представление медицинских заключений является обязательным на равных с итальянскими гражданами условиях.

478. Вышеуказанные услуги предоставляются бесплатно в тех случаях, когда заявители не имеют необходимых материальных средств, безотносительно любых совместных платежей, подлежащих осуществлению, на равных с итальянскими гражданами условиях.

479. Опыт НКО НСЭТ показывает, что просьбы об оказании помощи и представлении информации по вопросам занятости, с которыми иностранные рабочие обращаются в социальные учреждения, обуславливаются скорее потребностью в своевременном принятии административно-управленческих решений с целью получения доступа к социальным услугам, нежели сугубо трудовыми проблемами. Основные вопросы касаются непроеизводственных факторов, причем главным из них является жилье. В этой связи многие фирмы не просто пассивно ждут помощи со стороны государства, а сами выступают с надлежащими инициативами и используют совместный подход для решения этой проблемы. Значительное число работодателей понимают, что, обеспечивая трудящимся возможность жить в стабильных условиях вместе с их семьями, они получают взамен гарантированную рабочую силу, которая будет в большей мере соответствовать предъявляемым к работникам требованиям.

480. На этой основе НСЭТ провел обследование, свидетельствующее о том, что представительные органы трудящихся и работодателей в различных частях Италии напрямую участвуют в оказании услуг в целях защиты иммигрантов при трудоустройстве (70%) и оказывают непосредственную помощь в деле обеспечения социально-гражданских прав (30%), в частности применительно к поиску жилья, школьной ориентации детей иммигрантов, медицинскому обслуживанию, осуществлению денежных переводов на родину и воссоединению семей. Вся эта деятельность осуществляется в тесном сотрудничестве с местными учреждениями и ассоциациями, представляющими рабочих-иммигрантов. 33% организаций из числа социальных партнеров заявили, что в ближайшем будущем они намереваются расширить объем указанной деятельности. Имеющиеся данные показывают, что в прошлом году прямую помощь со стороны социальных партнеров получили примерно 600 000 иностранных трудящихся, законно находящихся на территории Италии, тогда как среди "нелегалов" получателей такой помощи насчитывалось около 50 000 человек. Подтверждением широкомасштабности просветительской работы и информирования населения в местных общинах служит тот факт, что еженедельно по меньшей мере одно из социальных учреждений в каждой итальянской провинции выступает с общественной инициативой. Такая деятельность опирается на равное участие профсоюзов и организаций работодателей и подчеркивает их роль, о которой они могут даже не подозревать, в качестве "межкультурных посредников" или движущих сил интеграции.

481. Рабочая группа НКО НСЭТ также изучала проблему жилья, и недавно в рамках совместного проекта с участием провинции *Модена* и области *Эмилия-Романья* была организована важная конференция на тему *"Жилье: вопрос гражданственности. Решения и накопленный опыт в деле удовлетворения потребностей уязвимых слоев населения"*. В целях удовлетворения спроса на жилье, предназначенное для аренды по регулируемым ценам, которое было бы доступно домашним хозяйствам с низкими и средними доходами, был создан "Национальный фонд предназначенного для аренды жилья", предусмотренный Законом № 431/1998. Местные власти в сотрудничестве с добровольным сектором и третичным сектором разработали ряд новаторских инициатив и схем, предполагающих использование следующих механизмов: ассоциаций, добровольного сектора, фондов, кооперативов, коммерческих компаний, социальных учреждений, действующих исключительно в секторе предназначенного для аренды жилья, гарантийных фондов и возобновляемых фондов, инициатив работодателей и т.д., причем каждому из этих механизмов присущи свои особенности, преимущества и недостатки, риски и потенциал. За осуществление государственных мер в сфере жилищной политики отвечают исключительно областные администрации и муниципальные власти, тогда как серьезнейшие проблемы получения ресурсов, учитывая их остроту, обуславливают необходимость принятия мер на уровне высших эшелонов власти в целях дополнительного государственного финансирования, а также мер и инициатив с целью мобилизации частных средств.

с) Роль социальных партнеров

482. Деятельность профсоюзов и работодателей в рамках соглашений о социальном партнерстве, заключенных посредством системы ведения коллективных переговоров, направленная на признание прав иностранных рабочих и налаживание на местах сотрудничества в области политики социальной интеграции, приносила свои плоды, хотя пока еще не осуществлялась в полном объеме. Исследование, проведенное Национальным архивом трудовых договоров НСЭТ, показывает, что вопросы, касающиеся рабочей силы из стран, не входящих в ЕС, слабо охватываются в системе национальных договоров. Лишь в 14 из 400 рассмотренных договоров содержится четкое указание на рабочих из стран, не входящих в ЕС. Такая проблема также прослеживается в контексте проведения коллективных переговоров на уровне компаний и в местных соглашениях. В большинстве случаев трудящихся-иммигрантов относят к категории "находящихся в социально неблагоприятном положении лиц" (инвалидов, наркоманов и т.д.), для которых предусмотрены специальные условия профессиональной подготовки (включая языковые курсы); неоплачиваемый отпуск, позволяющий им совершать более длительные поездки с целью возвращения в свои страны происхождения; возможность использования всех отпускных дней на последовательной основе и т.д.

483. Вместе с тем следует отметить, что вышеуказанные договоры, подтверждая общенациональную тенденцию, связанную с наймом всех работников в последние годы, касаются в основном новых форм занятости (частичной занятости, срочных и временных контрактов), способствуя, таким образом, развитию "параллельного" рынка труда наряду с традиционной занятостью по модели Форда.

484. В ходе двух исследований, осуществленных в 2002 году по поручению НКО НСЭТ, а именно: исследования *"Сфера труда. Социальная и трудовая интеграция иммигрантов на северо-востоке"*, проведенного Фондом "Коррадзин", и исследования *"Профессиональная подготовка или производственное обучение? Профессиональные потребности иммигрантов в соответствии с мнениями работодателей на северо-востоке"*, проведенного Фондом "Север-восток", был предпринят углубленный анализ тенденций в области трудовой интеграции иммигрантов в северо-восточных областях Италии под углом зрения как трудящихся (итальянцев и иностранцев), так и работодателей. Из обоих докладов, о чем свидетельствует программный документ, подготовленный Председательским комитетом НКО, явствует, что использование рабочей силы из стран, не входящих в ЕС, представляется необходимым условием для развития фирм, а во многих случаях - необходимым условием для их выживания. Этот вывод отражает позицию не только работодателей, но и самих итальянских рабочих, которые уже осознали, что присутствие граждан из стран, не входящих в ЕС, отнюдь не угрожает их профессиональному будущему, а наоборот является средством, позволяющим им сохранить их собственные рабочие места. Такое мнение высказывается безотносительно общей точки зрения на иммиграцию.

485. Таким образом, представляется, что присутствие рабочей силы из стран, не входящих в ЕС, в экономике северо-востока является самостоятельным структурным феноменом, а не побочным явлением, обусловленным действием тех или иных факторов. В этой связи позиция лиц, категорически выступающих против миграции, а также лиц, желающих ограничить иммиграционные потоки определенными сроками, в частности, посредством осуществления программ "краткосрочной иммиграции", в конечном итоге выглядят анахронизмом. Подобный подход противоречит мнению даже наиболее скептически настроенных работодателей, согласно которому иностранные рабочие постепенно превращаются в тот капитал, в который следует вкладывать средства как в рамках, так и вне рамок конкретной предпринимательской деятельности, обуславливающей заинтересованность в плане их поселения в Италии.

486. В этой связи следует сделать акцент на необходимости поощрения интеграционных процессов *на производстве*, где сами работодатели прилагают усилия по содействию

интеграции в целях сохранения качественной и стабильной рабочей силы (поддержка на рабочих местах, профессиональная этика, религиозные потребности, выходные дни). Те же самые работодатели порою стремятся компенсировать недостатки государственной политики социальной интеграции (например, жилищный аспект), *выходя за пределы производственной среды*, причем как работодатели, так и иммигранты придерживаются мнения, что указанные недостатки могут побудить рабочих сменить работу или местожительство.

487. Важнейший вопрос сводится к политике интеграции, проводимой областными администрациями и местными властями, в общем и секторальном разрезе (применительно к жилью, здравоохранению, образованию, семейным делам, культурному многообразию, ассоциациям), начиная с предоставляемых иммигрантам услуг, которые должны быть переориентированы с учетом новой реальности при обеспечении им равных с итальянцами гражданских и социальных прав.

488. Если говорить о социальных услугах, то в целях налаживания позитивной трудовой интеграции следует укреплять системы обеспечения надлежащего соответствия между предложением рабочей силы и спросом на нее, которые, как показывают исследования, по-прежнему строятся в основном на неформальных моделях. Исследования, проведенные по инициативе НСЭТ в северо-восточной части страны - промышленном регионе, где экономический рост сопровождался стабильным ростом занятости, что во многом обеспечивалось за счет иностранной рабочей силы (в последние годы здесь было создано 240 000 новых рабочих мест; безработица составляла примерно 3% - ниже, чем в среднем в Европе и Америке, где ее показатель исчислялся соответственно 8,3% и 5%), показывают, что 60% новых рабочих мест, созданных в этом регионе в 1993-2000 годах, как и в остальной части страны, приходилось на рабочие места, предусматривавшие заключение срочных контрактов.

489. Необходима система трудовой интеграции, и в частности интеграции низко квалифицированной рабочей силы, которая в большей степени соответствовала бы возможностям оценки работодателями реального потенциала трудящихся-иммигрантов. Их участие в экономической деятельности, по меньшей мере в этой части страны, сосредоточено главным образом в промышленном секторе (15,6%) и обусловлено размерами фирм. В фирмах, где работает более 100 человек, на иммигрантов приходится примерно 67% персонала, в фирмах, где работает от 10 до 50 человек - чуть менее 37%, а в фирмах, где работает менее 10 человек, - 1%.

490. Основные препятствия для их интеграции, как представляется, возникают отнюдь не на уровне фирм, где используются организационные решения, предусматривающие учет

взаимных интересов трудящихся-иммигрантов, итальянских рабочих и работодателей. Согласно ответам работодателей на данный вопрос, компании, демонстрируя свою готовность к адаптации, идут даже на пересмотр устоявшихся правил внутреннего распорядка (предусматривая более позднее возвращение иммигрантов на работу после отпуска, а также предоставление им дополнительных выходных в счет последующей отработки в сверхурочное время).

491. Сложившаяся внутри фирм в северо-восточной части Италии обстановка и отношения между итальянскими трудящимися и трудящимися-иммигрантами представляются более чем удовлетворительными. Лишь один из 80 рабочих сообщал о случаях нетерпимости, имевших место в последние годы, а 11 из 80 рабочих говорили о существовании скрытой дискриминации ограниченного характера; при этом многие из них ссылались на изначальные трудности в связи с интеграцией и на недоверчивое к ним отношение, вызванное предрассудками, не имеющими под собой никакой реальной почвы. Несомненно, профессиональные навыки работников из стран Восточной Европы, по сравнению с уровнем профессиональной подготовки выходцев из Африки, в большей степени благоприятствуют их трудоустройству в промышленности. Таким образом, процесс интеграции не сопряжен с какими-либо существенными проблемами.

492. Политическая ответственность за разработку систематизированных норм и стратегий, отвечающих потребностям различных географических районов, а также институциональные обязательства в отношении обеспечения оперативной деятельности (с должным учетом принципа субсидиарности) лежат на центральных органах управления, областных администрациях, провинциальных органах и муниципалитетах. Одна из характерных особенностей итальянской модели заключается в готовности социальных субъектов и организаций третичного сектора делу применять оптимальную практику в ходе осуществления инициатив по укреплению солидарности социальных партнеров. В дополнение к реагированию на многочисленные чрезвычайные ситуации по их линии была создана структурированная система ответственного институционального и социального партнерства, позволяющая разрабатывать и проводить в жизнь целенаправленную политику местного уровня с особым упором на расширение занятости и имеющегося жилищного фонда, а также доступа к медицинским услугам, образованию и профессиональной подготовке. Таким образом, речь идет о системе обеспечения ответственного управления и оптимальной практики, которую должны развивать и использовать все институциональные и социальные субъекты в качестве общенационального завоевания и коллективного достояния. Эта система является залогом обеспечения экономического роста как действенного средства борьбы с любыми проявлениями расовой дискриминации, ксенофобии или нетерпимости.

493. В этой связи можно смело говорить об общем динамичном развитии соответствующей системы, в процессе которого основная цель институциональной политики сводится к обеспечению равных прав для иностранных граждан; при этом осуществляются меры по дальнейшей активизации межучрежденческого сотрудничества на различных уровнях и в различных функциональных сферах. Кроме того, расширяется практика "слаженных социальных действий" партнеров: объединения иностранных трудящихся демонстрируют все более значительный потенциал с точки зрения представительства и участия, тогда как третичный сектор закрепляет за собой все более четко выраженную роль в контексте усилий, дополняющих деятельность других социальных субъектов.

494. Эти организации нередко действуют в качестве координационных центров при столкновении интересов местных общин и новых иммигрантов, выполняя роль, которая выходит за рамки сугубо трудовой интеграции и распространяется на социальную сферу. В этой связи, в частности, важно учитывать то обстоятельство, что наряду с хорошо налаженным участием профсоюзов в реализации интеграционной политики, основанной в первую очередь на принципах солидарности, начинает просматриваться новая тенденция, свидетельствующая о том, что работодатели все яснее осознают экономические и социальные интересы, обусловленные присутствием иностранной рабочей силы.

495. У работодателей прослеживается тенденция играть более сложную и более важную роль в области интеграции и посредничества между местной культурой и различными культурами и традициями работающих в местных компаниях иммигрантов. Это их стремление обусловлено пониманием неизбежности таких мер, поскольку без того вклада, который вносят трудящиеся-иммигранты, уже невозможно обеспечивать функционирование механизмов трудовых отношений и бизнеса, которые всегда имели важнейшее значение для развития этой части страны. Терпимость, понимание, соучастие, поиск новых путей содействия выходу этих групп на рынок труда, а также готовность к посредничеству - все это говорит о том, что предприниматели уделяют большое внимание тому, как развиваются отношения в их компаниях. Что касается их принципиального подхода, то у 32% опрошенных - реалистическая, "позитивная" позиция, т.е. они признают наличие проблем, но наряду с этим видят и те возможности, которые открываются в такой ситуации; 50% считают это явление неизбежным; 12% считают иммиграцию "необходимым злом"; и 6% индифферентны к присутствию иммигрантов. Почти 80% предпринимателей в целом положительно оценивают качество труда иммигрантов, и около 78% считают, что в их компаниях имеются возможности для продвижения трудящихся-иммигрантов по службе. Среди владельцев средних предприятий доля тех, кто хотел бы увеличения притока иммигрантов, превышает долю тех, кто рассматривает иммигрантов как источник напряженности.

496. В этой связи Генеральный директорат Европейской комиссии по вопросам занятости и по социальным вопросам выделил в рамках Программы действий Сообщества по борьбе с дискриминацией на 2000-2006 годы средства для финансирования одного перспективного проекта. Как отмечалось ранее, целью этого проекта является создание новых механизмов обеспечения доступа к банковским услугам, что могло бы послужить примером хорошей практики для других государств - членов ЕС.

2. Система образования

а) Свобода вероисповедания и права меньшинств

497. Ниже дается краткий обзор широких конституционных положений о защите свободы религии:

статья 2 признает и гарантирует неотъемлемые права человека как отдельной личности, так и в социальных образованиях, в которых проявляется эта личность;

статья 3 запрещает дискриминацию, в том числе по признаку религии;

статья 7 предусматривает взаимную независимость государства и католической церкви, которые в пределах своей системы являются независимыми и суверенными;

статья 8 предусматривает равенство перед законом всех религиозных исповеданий;

статья 19 признает право всех лиц свободно исповедовать свою религию;

статья 20 запрещает введение специальных законодательных ограничений или специальных фискальных мер при образовании религиозных обществ и учреждений и в отношении их юридической правоспособности и формы деятельности.

498. Что касается конкретно религиозного образования, то новый Конкордат, заключенный 8 февраля 1984 года между Итальянским Государством и Святейшим Престолом, отменил статью 1 Договора (согласно которой единственной религией в государстве является религия апостольской римско-католической веры). Наряду с этим, согласно Конкордату, государство обязано обеспечивать преподавание католического учения в общественных учебных заведениях, кроме университетов, гарантируя каждому право посещать или не посещать эти занятия, не создавая таким образом оснований для каких-либо форм дискриминации. Лица, которые предпочитают не посещать эти занятия,

могут посещать другие занятия, предлагаемые преподавательским составом, могут заниматься индивидуально или же использовать это время по своему усмотрению (постановление 2003 Конституционного суда от 11-12 апреля 1989 года имеет в этой связи принципиальное значение).

499. Что касается других прав меньшинств, в частности и языковых и культурных прав, то в порядке выполнения статьи 6 Конституции 15 декабря 1999 года был принят Закон № 482.

500. И наконец, что касается образования, то статья 5 этого закона предусматривает, что Министерство просвещения может с помощью распоряжений, отдаваемых министром, пропагандировать, а также осуществлять на национальном и местном уровнях проекты в области изучения языков и культурных традиций языковых меньшинств. Закон разрешает ежегодно расходовать на такие проекты 1 032 614 евро, и вся эта сумма полностью используется каждый год, что вызывает огромное удовлетворение у соответствующих меньшинств.

501. Кроме того, согласно *Intese*, которое было осуществлено и одобрено законом в отношении некоторых конфессий, включены положения, касающиеся образования, имеющие целью гарантировать студентам право не посещать уроки религии, а школы могут по просьбе учащихся и их семей вводить преподавание какой-то конкретной религии и разъяснять последствия этой меры; признавать дипломы, выдаваемые теологическими учебными заведениями, и право свободно создавать школы любого типа или уровня, а также учебные заведения в соответствии с требованиями итальянской системы образования.

502. Кроме того, ввиду отсутствия конвенционных отношений между государством и конфессиями (Конкордат, *Intesa*) действуют Закон № 1159/1929 и соответствующий нормативный акт (Королевский указ № 289 от 28 февраля 1930 года), которые согласуются с высшими принципами Конституции. Отсюда следует, что положения статьи 23 этого акта всегда обеспечены правовой санкцией. Данная статья гласит, в частности, что "если это оправдывается числом учащихся и если храм не может быть создан по разумным причинам, отцам учащихся, исповедующим не являющуюся официальной религию, могут быть выделены школьные здания для обеспечения религиозного образования их детей. Такая просьба направляется местному директору по вопросам образования, который, выслушав мнение школьного совета, может непосредственно принять положительное решение или же передать дело министру просвещения, который решает этот вопрос с министром юстиции и министром

внутренних дел. При этом должны быть определены дни и часы преподавания и необходимые "меры предосторожности".

503. В случае немногочисленности группы учащихся (не менее трех детей) религиозные занятия в школах могут проводиться вне рамок учебной программы. Предусмотрено, что преподаватели должны выбираться ходатайствующими отцами (т.е. отцами, обладающими родительскими полномочиями) и должны отвечать необходимым требованиям, которые устанавливаются руководством школы.

504. В подтверждение указанного выше следует упомянуть, что недавно в рамках программы принят план действий и финансирования для осуществления национальных и местных проектов в области изучения языков и культурных традиций языковых меньшинств, предложенный Министерством просвещения на 2003/2004 учебный год. Проекты, разработанные школами в рамках этого плана с учетом их учебных программ, были рассмотрены технической комиссией (которая вновь создана на основании распоряжения министра № 113 от 23 октября 2002 года). Приоритет уделяется крупным учебным проектам для детей, реализация которых сопровождается принятием соответствующих мер в области подготовки учителей, ведущих преподавание на языках меньшинств, а также проектам, которые позволяют формировать местные сети, охватывающие не только школы, работающие в контакте с меньшинствами в своих районах, но и школы, в которых представлены другие языковые меньшинства.

б) Равный доступ к образованию и равные условия для итальянских и иностранных учащихся в школах

505. Согласно заложенному в Конституции принципу итальянские школы, как начальные, так и средние (см. ниже), открыты для всех детей, будь то граждане Италии или граждане других государств (статья 34 Конституции), и в этой связи могут представлять интерес некоторые предварительные статистические данные, при том что эти данные не противоречат ни этому принципу, ни каким бы то ни было последующим законодательным актам, направленным на проведение этого принципа в жизнь (источник: MURST, *Pupils with non-Italian citizenship - State and other schools - School year 2003-2004*, Rome, September 2004). Число учащихся-неитальянцев в 2003-2004 учебном году составило 282 683 человека, или 3,49% общего числа учащихся. В 1991-1993 учебных годах это число составляло 30 547 человек, однако прирост (49 917 человек) является значительным даже по сравнению с предшествующим годом.

506. Распределение учащихся по школам различных типов (также в 2002/03 учебном году) было следующим:

Ясли:	54 947 (3,83% общей численности учащихся)
Начальные школы:	115 277 (4,47% общей численности учащихся)
Первая ступень средней школы:	около 67 000 (4,01% общей численности учащихся)
Вторая ступень средней школы:	около 45 000 (1,87% общей численности учащихся)
ВСЕГО:	282 683 (3,49% общей численности учащихся)

507. С учетом приведенных выше количественных показателей в следующих ниже пунктах дается обзор ряда положений, имеющих целью не только обеспечить равноправие итальянских и иностранных учащихся, но и способствовать их общению и интеграции с помощью межкультурного образования:

а) циркуляр Министра № 301 от 8 сентября 1989 года "Охват иностранных учащихся обязательным образованием: разработка и координация мер по осуществлению права на образование";

б) циркуляр Министра № 205 от 22 июля 1990 года "Обязательное школьное образование и иностранные учащиеся - межкультурное образование" (в этом циркуляре впервые вводится понятие *межкультурного образования*);

в) статья 36 Закона № 40 от 6 марта 1998 года, в которой устанавливается воспитательная ценность ознакомления с языковыми и культурными различиями: "В ходе учебного процесса школы самостоятельно организуют для всех учащихся межкультурные проекты, которые позволяют расширить круг обеспечиваемых знаний в целях правильной оценки языковых и культурных различий и содействия инициативам по развитию участия и диалога";

г) Указ № 286 от 25 июля 1998 года "*Сводный текст положений, регулирующих вопросы иммиграции и статуса иностранных граждан*", в котором большое внимание уделяется вопросам организации преподавания, преподавания итальянского в качестве второго языка, поддержания родного языка и родной культуры, подготовки преподавателей и социальной интеграции;

е) Указ Президента № 39 от 31 августа 1999 года "*Положения, касающиеся выполнения положений Сводного текста, регулирующих вопросы иммиграции и статуса иностранных граждан*" (в этих положениях гарантируется также право несовершеннолетних иностранцев на образование независимо от их правового статуса);

ф) циркуляр министра № 155/2001 об оказании помощи работникам школ, где серьезно ощущаются процессы, связанные с иммиграцией;

г) циркуляр министра № 160/2001, предусматривающий организацию курсов для лиц, не являющихся гражданами государств - членов ЕС, как взрослых, так и несовершеннолетних.

508. Что касается этапа осуществления, то полезным показателем являются оценки учащихся (эти данные взяты из изданной Министерством просвещения публикации "*Обзор результатов, достигнутых учащимися - негражданами Италии в 2003-2004 учебном году*", Рим, январь 2005 года). Если сравнить результаты, которых добиваются итальянские и иностранные учащиеся, то видно, что иностранные учащиеся имеют значительно более низкие показатели в школах различных типов. Разрыв в проходных баллах у иностранных учащихся и итальянских учащихся неуклонно возрастает по мере прохождения процесса обучения от начальной школы до старших классов средней школы:

- в начальных школах проходной бал итальянских учащихся выше на 3,36%;
- на первой ступени средней школы проходной бал итальянских учащихся выше на 7,06%;
- на второй ступени средней школы разрыв составляет 12,56% в пользу итальянских учащихся.

509. Поэтому более низкие показатели иностранных учащихся по сравнению с итальянцами довольно заметны (особенно в старших классах средней школы), однако, как признается, низкие показатели, указанные в упомянутой выше публикации, дают пищу для дальнейшего анализа и исследования.

510. Необходимо также учитывать, что у иностранных учащихся прослеживается тенденция выбирать более короткие пути учебы, позволяющие получить такую специальность, которую можно было бы сразу же использовать на рынке труда, например специальности, получаемые в школах профессиональной подготовки.

511. Заслуживает упоминания также тот факт, что иностранцы занимаются на курсах для взрослых, которые организуются Министерством просвещения через его многочисленные центры на местах.

512. Приведенные в указанной выше публикации данные свидетельствуют о том, что в 2001/2002 учебном году для иностранных граждан было организовано 2 219 курсов в целях содействия их социальной и языковой интеграции. На этих курсах занимались 42 885 человек (22 158 мужчин и 20 697 женщин), при этом больше всего курсов было организовано в северных областях страны (особенно в Ломбардии, Венето и Эмилии-Романье).

513. Что касается процесса обучения, то в 2001 году Министерство образования провело обследование с целью выявить, проводится ли в области образования конкретная политика охвата и интеграции иностранных учащихся (источник: *Многокультурное преобразование общества*, Министерство высшего образования и научно-технических исследований - департамент автоматизации и развития образования, Рим, июнь 2001 года).

514. Здесь следует отметить, что, в соответствии с недавно принятыми законодательными актами в плане воспитательной работы, определяются специфические аспекты политики, проводимой отдельными школами, и этот план служит эталоном для планов работы по основной программе, факультативной и организационной работы, которые разрабатываются каждой школой на основе общих принципов, вырабатываемых преподавателями совместно с органами образования и местными органами власти с учетом предложений родителей.

515. Упомянутое выше обследование проводилось на выборочной основе, его задача заключалась в том, чтобы проанализировать, "в какой мере" и "как" разрабатываемые проекты содействия интеграции иностранных учащихся находят свое отражение в учебных планах отдельных школ. Выяснилось, что в большинстве школ (53,7%) в годовых планах предусматриваются мероприятия в области межкультурного образования, причем самые высокие показатели характерны для младших классов средних школ (56,2%), за ними идут начальные школы (54,7%) и совместные начальные - средние школы первой ступени (54%).

516. Как указывалось ранее, данные этого обследования 2001 года, по-видимому, не обновлялись. Можно предположить, однако, что указанные выше процентные показатели возросли ввиду того, что Министерство стало уделять больше внимания организации многокультурных учебных курсов для преподавателей.

517. В этой связи представляет интерес - не в последнюю очередь с учетом тех результатов, на достижение которых она нацелена, - инициатива, выдвинутая в ноябре 2003 года Министерством труда и социального обеспечения в рамках национальной программы действий "Безопасность развития юга Италии", которая позволит обновить приведенные выше данные. Эта инициатива предусматривает проведение рассчитанного на три года исследования по теме "Школы и иммиграция", которым будут охвачены школы всех уровней и категорий в южной части Италии. Целью этого проекта, который финансируется Европейским союзом, является создание "Постоянного центра по наблюдению за положением иммигрантов и процессами приема и интеграции иммигрантов в южной части Италии".

518. Партнерами в деле реализации этого проекта являются департамент судов по делам несовершеннолетних Министерства юстиции, который будет представлять данные о профессиональной подготовке и обучении несовершеннолетних в реабилитационных центрах, шесть областей (Базиликата, Калабрия, Кампания, Апулия, Сардиния и Сицилия), которые сталкиваются с проблемой значительного притока иммигрантов - при этом иммигранты очень часто оказываются в особенно неблагоприятном положении, - а также такие организации, как консорциум Миланского политехнического института, консорциум по подготовке кадров и исследованиям в области информационных технологий (Politecnico di Milano), Центр социальных исследований и политики и Институт психоанализа социальных исследований.

519. И наконец, большой интерес представляют меры, принимаемые Городским советом Рима в связи с проектом охвата детей и взрослых рома школьным образованием в 2005-2008 учебных годах. Этот проект охватывает начальные, обязательные и средние школы второй ступени.

520. Эта инициатива предусматривает:

- создание условий для повседневного сосуществования детей и молодых людей, представляющих различные культуры;
- обеспечение права каждого ребенка независимо от его происхождения на доступ к образованию и средствам получения знаний, которые позволяют им развивать свой потенциал и конструктивно взаимодействовать друг с другом;

- изменение часто наблюдающегося среди взрослых рома и синти отношения к образованию и обеспечение такого положения, при котором школы стали бы ключевым институтом формирования новых поколений, в том числе рома.

521. Общими целями этого проекта являются:

- a) содействие конкретной защите прав детей, предусмотренных в Международной конвенции о правах ребенка, посредством разработки и реализации проекта "Права для временных поселений";
- b) содействие посещению школьных занятий посредством организации сопровождения детей в школу;
- c) поощрение взрослых к тому, чтобы они принимали на себя ответственность за образование своих детей посредством принятия таких мер, которые могли бы пробудить у них интерес к получению образования, пересмотреть негативное отношение к образованию и посредством поощрения "пактов об образовании" между школами, семьями и городскими советами по вопросам образования;
- d) содействие развитию позитивного отношения к образованию в общинах рома путем проведения соответствующих мероприятий во временных поселениях совместно со взрослыми членами общины;
- e) улучшение условий для учебы путем содействия инициативам, включая внеклассные инициативы, которые способствуют закреплению знаний, и использования методики индивидуальных занятий;
- f) содействие познанию друг друга и интеграции между сферой образования и культурой рома посредством участия в мероприятиях, организуемых школами в целях ознакомления с этой культурой, а также в мероприятиях, проводимых местными институтами и органами в целях содействия взаимному познанию друг друга каждой стороной;
- g) поощрение образования подростков, регулярно не посещающих школу, посредством разработки индивидуальных проектов в области образования, которые, используя услуги местных агентств по подготовке кадров или же создавая конкретные возможности, позволяют молодежи включиться в общественную жизнь и в трудовую деятельность;

h) повышение и "улучшение" посещаемости детьми муниципальных и государственных яслей и детских садов путем разработки плана образования в целях содействия их социальной интеграции в тесной связи с координаторами муниципальных яслей и детских садов по вопросам образования и руководителями государственных яслей и детских садов.

522. Общая стоимость этого проекта за вычетом НДС составила 5 832 974,55 евро. Выделенные для каждой части этого проекта суммы распределяются следующим образом: 75% - для целей обеспечения школ детьми и взрослыми рома и 25% - для проекта "Права временных поселений". Общее число бенефициаров этого проекта составило 1 872 человека.

3. Обращение с иностранцами в тюрьмах и других подобных учреждениях

а) Положения, касающиеся дискриминации

523. В порядке выполнения статьи 3 Конституции, в том что конкретно касается пункта 2, принимаются обычные законодательные акты и правила, а правительство принимает конкретные меры.

524. В Законе № 205/1993 определяются конкретные правонарушения "лиц, которые каким бы то ни было образом распространяют идеи, основанные на расовом превосходстве или расовой или этнической ненависти, или которые подстрекают других лиц к совершению актов дискриминации на расовой, этнической или религиозной почве или по национальному признаку или сами совершают такие акты" применительно к "тем, кто каким бы то ни было образом подстрекает других к совершению актов насилия или провоцирует насилие на расовой, этнической, националистической или религиозной почве или же сам совершает такие акты". Этим законом запрещаются также любые организации, ассоциации, движения или группы, которые ставят своей целью, в частности, подстрекательство к дискриминации или насилию по признаку расовой, этнической или национальной принадлежности или на религиозной почве.

525. Лица, являющиеся членами таких организаций, ассоциаций, движений и групп или оказывающие им помощь в их деятельности, наказываются тюремным заключением на срок от 6 месяцев до 4 лет. Лица, которые пропагандируют или руководят деятельностью таких организаций, ассоциаций, движений и групп только за одно это подлежат наказанию в виде тюремного заключения на срок от одного года до шести лет.

526. Предусмотрены случаи наличия общих отягчающих обстоятельств (т.е. обстоятельств, применимых ко всем правонарушениям), когда срок наказания может быть увеличен в полтора раза за все правонарушения, наказуемые различными сроками, кроме пожизненного заключения, когда такие правонарушения совершаются в целях дискриминации или разжигания ненависти на этнической, националистической, расовой или религиозной почве или же в целях содействия деятельности организаций, ассоциаций, движений или групп, преследующих такие цели.

527. Что касается проведения обысков или конфискации, то при рассмотрении дел о правонарушениях, когда отягчающим обстоятельством является расовая дискриминация, суд может вынести постановление о проведении обыска в помещениях, когда конкретные факты позволяют полагать, что правонарушитель использовал эти помещения в качестве мест встречи, мест хранения или убежища или для какой-либо иной деятельности, связанной с этим правонарушением. Это положение позволяет частично отступать от общих положений по этому вопросу и, следовательно, проводить обыск при наличии весомых оснований считать, что в этих помещениях сокрыт предмет преступления.

528. В случае правонарушений при отягчающих обстоятельствах, связанных с расовой дискриминацией, возбуждается процедура *ex officio*, а в случаях *flagrante delicto* сотрудники полиции могут, а в наиболее серьезных случаях и обязаны, арестовать правонарушителя.

529. В случае совершения указанных выше правонарушений предусмотрено применение ускоренной процедуры.

530. При наличии конкретных свидетельств того, что деятельность организаций, ассоциаций, движений или групп способствует совершению правонарушений, сопряженных с дискриминацией, в порядке меры предосторожности может быть вынесено решение о приостановлении любой деятельности такой организации.

531. Соответственно, если было вынесено не подлежащее пересмотру решение о том, что деятельность какой-то организации, ассоциации, движения или группы способствовала совершению правонарушения, сопряженного с дискриминацией, то министр внутренних дел, при условии наличия решения Совета министров, издает распоряжение о роспуске этой организации и конфискации ее активов.

532. В этой связи следует отметить, что еще в 1952 году законодатели предусмотрели в Законе № 645 (в который впоследствии были внесены поправки на основании Закона № 152/175) положения о том, что при выполнении XII переходного и заключительных

постановлений Конституции наряду с запрещением организации фашистской партии запрещается также подготовка и распространение материалов, пропагандирующих расизм.

533. Статья 1 этого закона гласит, что для целей XII переходного и заключительных постановлений (пункт 1) Конституции, квалификация деяния в качестве организации распущенной фашистской партии может иметь место тогда, когда какая-либо ассоциация, движение или группа, насчитывающая не менее пяти человек, преследует антидемократические цели этой партии, восхваляя насилие, угрожая им или применяя его в качестве метода политической борьбы, или же пропагандируя ликвидацию гарантируемых Конституцией свобод, или дискредитируя демократию, ее институты и ценности Соппротивления, или готовя или распространяя пропагандирующие расизм материалы или же посвящая свою деятельность восхвалению членов, принципов, мероприятий и методов этой партии и организуя внепартийные мероприятия фашистского характера". Предусмотренные сроки наказания за такие правонарушения (от 5 до 12 лет тюремного заключения для пропагандистов, организаторов и лидеров и от 2 до 5 лет для участников) увеличиваются вдвое, если такая ассоциация, движение или группа является вооруженной или имеет характер военизированной организации или же прибегает к насилию.

534. Так, например, по делу, которое находится на рассмотрении суда первой инстанции Вероны, по которому проходят шесть местных членов "Северной лиги", признанных виновными в подстрекательстве к расовой ненависти в связи с кампанией, организованной с целью изгнания одной из группы "Синти" с места ее временного поселения, эти лица были приговорены к шести месяцам тюремного заключения, уплате 45 000 евро за моральный ущерб в пользу "Опера номади" и отдельных жертв - в том числе 4 000 евро каждому адвокату - с запрещением в течение трех лет участвовать в избирательных кампаниях и выставлять свои кандидатуры на национальных и местных выборах³³.

535. Итальянские законодатели рассмотрели также вопрос о дискриминации в связи с положениями, касающимися иммиграции (Сводный текст № 286/1998 в новой редакции с учетом поправок на основании Закона № 189/2002), которые запрещают высылку или принудительное возвращение в государство, где иностранец может подвергнуться

³³ Вопрос о дискриминации был темой ряда курсов по подготовке работников магистратур, организованных недавно Высшим советом магистратур (*Consiglio Superiore della Magistratura*): "Свобода религии и многокультурный уклад жизни", "Защита прав человека и основных свобод в практике Европейского суда по правам человека", "Уголовное судопроизводство - эффективность и гарантии", "Право глобализации и роль юрисдикции", "Иммиграция и уголовное право").

преследованию по признакам расы, пола, языка, гражданства, религии, политических взглядов, личного или социального положения или же может подвергнуться угрозе отправки в другое государство, где он не будет защищен от преследования.

536. Если действия правительства или какой-то частной стороны имеют результатом дискриминацию на расовой, этнической или религиозной почве или по национальному признаку, то судья может по просьбе жертвы вынести постановление о прекращении таких действий и принять любые другие меры, которые могут в зависимости от обстоятельств устранить последствия дискриминации. В решении по результатам судебного рассмотрения дела судья может также приговорить обвиняемого к компенсации ущерба в виде оплаты его суммы или в какой-либо другой форме, необязательно экономического характера. В контексте судебных решений по делам о дискриминации на основании статей 43 и 44 Сводного текста № 286/1988 следует отметить решение 28/003 суда Милана от 30 марта 2000 года и решение суда провинции Виченца от 30 марта 2003 года. По первому из этих дел было вынесено решение о том, что система распределения общественного жилья миланским городским советом является дискриминационной, поскольку, согласно этой системе, претенденты, имеющие гражданство, получают пять бонусных баллов. Во втором деле претенденту, которым был гражданин Нигерии, желавший выставить свою кандидатуру на муниципальных выборах, было отказано в признании его политических прав. Апелляционный суд удовлетворил его апелляционную жалобу.

537. В результате принятия Указа № 216 от 9 июля 2003 года, который обеспечивает гражданско-правовую защиту лица, подвергающегося дискриминации на рабочем месте, в законодательстве нашла также отражение директива Сообщества 2000/78/ЕС. Во-первых, этот закон распространил действие санкции признания недействительности (которая уже предусмотрена в разделе 15 Статуса трудящегося (*Statuto dei Lavoratori*), который касается дискриминационных актов и соглашений с религиозным уклоном) на любые акты или соглашения, преследующие цели дискриминации по причинам личных убеждений, возраста, сексуальной ориентации и т.д. Во-вторых, в этом законе признается и определяется право любого трудящегося, который считает себя жертвой прямой и/или косвенной дискриминации, просить суд о прекращении обусловленного предубеждениями поведения, а также о компенсации понесенного непатримониального ущерба. Поэтому Указом № 216 расширена сфера защиты жертв дискриминации. В частности, в этом Указе проводится разграничение между прямым дискриминационным поведением (предполагающим менее благоприятное обращение, чем обращение с другими лицами в аналогичной ситуации) и косвенным поведением (предполагающим создание особенно невыгодной ситуации). Этот закон также квалифицирует как дискриминационное деяние

преследование или непреднамеренное поведение по одной из указанных причин с целью создания враждебной обстановки.

538. Для защиты права на недискриминацию на рабочем месте предусмотрена процедура рассмотрения дел в суде, и в этой связи в законе содержится ссылка на статью 44 Сводного закона № 286/1998. Согласно этой статье, лицо, считающее себя жертвой дискриминации по признакам расы, этнического происхождения, религии и т.д., может обратиться к судье по гражданским делам с целью добиться прекращения предосудительного поведения и компенсации ущерба.

539. Судами по гражданским делам был вынесен также ряд решений относительно применения статей 43 и 44 Сводного текста № 286/1998, касающихся условий договоров аренды, заключаемых с гражданами стран, не являющихся членами ЕС (суд Милана, 30 марта 2000 года), участия в открытых конкурсах без обязательного наличия гражданства (Апелляционный суд Флоренции, 2 июля 2002 года), участия лиц, не являющихся гражданами стран - членов Европейского союза, в жилищных ассоциациях (суд Монзе, 27 марта 2003 года), предоставление дополнительных бонусных баллов гражданам Италии, указанным в списках приоритетных кандидатов на получение жилья (суд Милана, 21 марта 2002 года).

**Зарегистрированные случаи проявления расизма, ксенофобии и антисемитизма
в разбивке по провинциям (сентябрь-декабрь 2005 года)**

Провинция	Расизм	Ксенофобия	Антисемитизм	Обвинены	Арестованы
Асколи-Пичено	1			4	
Беллуно	1				
Биелла	1		1	6	
Брешиа		1	2	2	
Больцано					8
Кальяри	3			3	
Кампобассо	1				1
Генуя	1		1	5	
Гориция	1		1		
Мессина	1			4	
Модена		1			
Нуоро	1				
Ористано	1				
Падуя	1	1			
Пистоя		1			

Провинция	Расизм	Ксенофобия	Антисемитизм	Обвинены	Арестованы
Равенна		1			
Реджо-ди-Калабрия			1		
Рим			4	2	
Тревизо		1			
Всего	13	6	10	26	9

Зарегистрированные случаи проявления расизма, ксенофобии и антисемитизма - по видам преступлений³⁴ (сентябрь - декабрь 2005 года)

Преступления	Зажигательные взрывные устройства	Нанесение ущерба	Убийства	Нанесение телесных повреждений, нападения и избиения	Оскорбления, угрозы (по телефону, по электронной почте, в письмах)	Преступления по статье 1 Закона № 205/93	Другие преступления	Граффити	Лица, сообщения о которых поступили в судебные органы	Арестованные
Антисемитизм	/	1	/	/	5	1	1	13	2	8
Расизм	2	1	/	3	1	2	/	3	22	1
Ксенофобия	2	/	/	/	/	1	1	4	2	
Всего	4	2	/	3	6	4	2	20	26	9

540. Государство, области, провинции и муниципальные советы в пределах своей компетенции, в том числе в сотрудничестве с ассоциациями иностранных граждан и действующими от их имени организациями, а также в сотрудничестве с органами власти или публичными и частными организациями стран их происхождения поощряют:

а) деятельность в интересах иностранных граждан, на законных основаниях проживающих в Италии, включая организацию курсов по изучению языка и культуры стран их происхождения в школах и иностранных центрах культуры;

³⁴ См. принятое судом Больцано решение от 2 декабря 2005 года по делу о восьми лицах, признанных виновными в подстрекательстве к дискриминации или к насилию на этнической почве, по национальному признаку и на расовой почве, что является отягчающим обстоятельством согласно пункту 1 статьи 3 и пункту 3 статьи 3 Закона № 654/1975.

b) распространение любой информации, которая может способствовать участию иностранных граждан в жизни итальянского общества, особенно в том что касается их прав и обязанностей, расширению различных возможностей для их интеграции и для развития личности и общества, которые обеспечиваются правительственными департаментами и ассоциациями, а также возможностей их нормальной интеграции по возвращении в страны своего происхождения;

c) познание и должное признание культурных, рекреационных, социальных, экономических и религиозных ценностей иностранных граждан, законно проживающих в Италии, и всевозможных инициатив по информированию общества в том, что касается причин иммиграции и предотвращения расовой дискриминации и ксенофобии, в том числе посредством создания в школах и университетах библиотек, располагающих книгами, периодическими изданиями и аудио-визуальными материалами на языках стран происхождения иностранных граждан, проживающих в Италии, или же любых лиц из этих стран.

541. И наконец, области в сотрудничестве с провинциями и муниципальными советами, с ассоциациями и добровольными общественными организациями иммигрантов должны создавать центры мониторинга, информации и правовой помощи для иностранных граждан, ставших жертвами дискриминации на расовой, этнической или религиозной почве или по национальному признаку.

542. Что касается правовой помощи, то Закон № 217 от 30 июля 1990 года, ставший частью Закона № 134 от 23 марта 2001 года, предусматривает, что любой иностранец, даже если он не проживает в стране на законных основаниях, может получить правовую помощь (*gratuito patrocinio*) за счет государства и без каких-либо исключений, подав простой affidavit/заявление под присягой (*autocertificazione*), заверенное консульским учреждением. Любые жалобы в этой связи с должным вниманием рассматриваются компетентными органами Италии.

543. Для обеспечения адекватной правовой защиты в эту систему были внесены изменения на основании Указа № 115/2002. В более конкретном плане этот указ позволил упростить и расширить возможности доступа к правовой помощи в гражданском и административном производстве. Доступ к такой помощи гарантируется любому лицу, доход которого составляет менее 9 296,22 евро в год (в частности, в случае уголовного судопроизводства Законом № 134/01 предусматривается, что обвиняемые, в том числе иностранцы, имеющие доход в других странах, сами подтверждают размер своего дохода; в этой связи при ассоциациях адвокатов созданы специальные информационные бюро); право обвиняемого использовать услуги переводчика и пользоваться языком, который он

понимает (как это было при рассмотрении дел меньшинства ладино и говорящих на немецком меньшинств, которые проживают в Италии - Указ президента № 574/88).

544. Адвокаты защиты не выбираются из специального списка адвокатов, и назначен может быть любой адвокат, а его гонорар будет оплачивать государство на основе стандартных расценок услуг адвокатов.

545. Как указывалось в июле 2005 года в докладе министра юстиции парламенту, "законодатели отводят весьма важную роль советам адвокатов в деле повышения эффективности юрисдикционной защиты бедных слоев. Выделение государством необходимых финансовых ресурсов и принятие на себя связанных с защитой расходов недостаточно; важно также должным образом информировать общество о наличии такого механизма и о необходимых условиях доступа к таким услугам.., а также о возможности передачи дела в суд. В заключение следует указать, что советам адвокатов надлежит оказывать услуги по обеспечению реальных и должных "предварительных юридических консультаций".

546. Уголовное судопроизводство: как видно из последнего доклада Министерства юстиции парламенту за 1995-2004 годы, число лиц, обращающихся за бесплатной правовой помощью, резко возрастает - если в 1995 году бесплатную правовую помощь получили 16 500 человек, то в 2004 году за такой помощью обратились 86 000 человек. Резко возрастают и связанные с этим расходы - с 5 млн. евро в 1995 году до свыше 60 млн. евро в 2004 году (при необходимости, см. доклад, стр. 11). Доля иностранцев в общем числе лиц, получивших бесплатную правовую помощь, составляет 13%. Если учесть данные по несовершеннолетним, то будет видно, что в 2004 году лица, не являющиеся гражданами Италии, составили 27% от общего числа лиц, получивших бесплатную правовую помощь.

547. Кроме того, следует отметить, что для лиц, не являющихся гражданами стран - членов ЕС, бесплатная правовая помощь предоставляется автоматически, а не по требованию при рассмотрении дел, возбужденных в порядке опротестования решений о высылке, и дел, связанных с временным пребыванием иностранцев в центрах помощи для иностранцев. В сфере гражданского судопроизводства только в 2004 году государство израсходовало 3 310 118,35 евро на оказание бесплатной правовой помощи по сравнению с 789 934,73 евро во второй половине 2003 года.

548. Что касается вопроса о недостаточных возможностях доступа лиц, не являющихся гражданами Италии, к мерам, альтернативным задержанию, то следует отметить, что соответствующие положения принимаются Наблюдательным судом, который является

органом обычной магистратуры, автономным и независимым от администрации пенитенциарных учреждений.

549. Однако большинство заключенных лиц, не являющихся гражданами стран - членов ЕС, находятся в стране незаконно. Это означает, что у них нет вида на жительство в Италии. Это не позволяет надзорному магистрату применять к ним альтернативные "задержанию" меры, поскольку эти заключенные не отвечают одному или нескольким требованиям закона (например, наличие постоянного адреса или постоянного места работы). Поэтому невозможно проводить какое-либо сравнение между числом заключенных иностранных граждан и числом неграждан, проживающих в нашей стране, поскольку вторые являются законными иммигрантами (доля их в общем числе заключенных весьма невелика), а большинство заключенных иностранцев находятся в Италии незаконно; каких-либо точных данных о числе находящихся на свободе лиц, незаконно пребывающих в Италии, нет.

550. То, что в Италии много незаконных иммигрантов, сказывается также на числе неграждан, находящихся в тюрьмах Италии. Естественно, незаконно находящиеся в стране иммигранты живут в тяжелых экономических условиях, они бедны, жизнь их носит эмоционально напряженный характер и в социальном отношении они исключены из жизни общества; эти факторы, наряду с тем, что у них весьма низкий уровень образования, обуславливают их девиантное поведение и то, что они легко подключаются к организованной преступной деятельности, выполняя роль дешевой неквалифицированной "рабочей силы". Вследствие этого участвующие в преступной деятельности неграждане легко воспринимают арест и содержание их в тюрьмах до суда, поскольку у них нет ни постоянного адреса, ни удостоверяющих личность документов, ни средств к существованию. Больше того, ввиду того, что они являются незаконными правонарушителями, они живут в тюрьмах, поскольку тюрьма - это единственное место, где они могут находиться до окончания суда.

551. Согласно закону, каждый заключенный иностранец должен быть информирован на том языке, который он понимает, о правилах пенитенциарного учреждения, своих правах и обязанностях, а также о том, что у него есть возможность воспользоваться услугами переводчика. Заключенные имеют также право связываться со своим консульством, с тем чтобы информировать его о том, что они "задержаны", и обращаться к консульству за помощью. В целях оказания заключенным помощи администрация пенитенциарных учреждений обеспечила перевод (на английский, французский, немецкий, хорватский и арабский языки) выдержек из норм и правил пенитенциарных учреждений, а также пособия по вопросам основных прав заключенных (на французский, английский, испанский и арабский языки); администрация заключила также соглашение с CIES

(неправительственная организация, занимающаяся вопросами культурного и языкового посредничества и интеграции) в целях облегчения интеграции иностранцев, в частности лиц, не являющихся гражданами стран ЕС.

b) Пенитенциарная система

552. Число иностранцев в тюрьмах, которое значительно возросло в последние годы, в ряде случаев - в тюрьмах больших городов северной части Италии - составляет 50% общей численности заключенных. Это создает новые трудности для тюремной администрации и требует принятия новых механизмов адекватного решения проблем, касающихся обращения с заключенными и их социальной реабилитации.

553. В связи с многочисленностью иностранцев в итальянских тюрьмах следует указать, что по состоянию на 31 декабря 2005 года число иностранцев (19 811 человек) составляло 33,27% от общей численности заключенных (59 542 человека).

554. Следует указать, что очень многие заключенные, не являющиеся гражданами стран ЕС, являются незаконными иммигрантами, то есть лицами, которые незаконным образом прибыли в Италию или же лицами, не имеющими вида на жительство в Италии. Кроме того, что эти лица являются незаконными иммигрантами, они также зачастую находятся в сложном экономическом положении, лишены аффективных стимулов и отторгаются обществом, что наряду с тем, что зачастую у них нет или почти нет даже школьного образования, - объясняет их девиантное поведение; поэтому *незаконные иммигранты* легко становятся участниками преступной деятельности в качестве дешевой неквалифицированной рабочей силы.

555. К участвующим в преступной деятельности иностранцам в случае их ареста труднее применить менее серьезные превентивные меры (домашний арест), поскольку у них нет постоянного места жительства, у них нет документов и нет средств к существованию. Будучи незаконными иммигрантами, в случае совершения правонарушений они попадают в тюрьму, поскольку это единственное место, где они могут находиться до завершения судебного разбирательства. С учетом такой ситуации наблюдательный суд не может определить для иностранных заключенных меры, альтернативные содержанию под стражей, после вынесения им обвинительного приговора, поскольку, как правило, у этих заключенных нет семьи, и их социальное положение не позволяет определить им альтернативные меры.

556. С учетом указанной выше ситуации первый отдел по уголовным делам Верховного суда (Corte di Cassazione) вынес решение № 30130 от 17 июля 2003 года, в котором

говорится, что "передача в Службу по надзору и в целом все альтернативные содержанию под стражей меры не могут применяться к иностранцам, не являющимся гражданами стран ЕС, которые незаконно проникли на территорию Италии на незаконном основании, ввиду того что такое положение делает их пребывание на территории Италии незаконным, при том что нельзя допустить того, чтобы исполнение приговора было сопряжено с нарушением норм или их обхода в силу наличия указанного фактора незаконности".

557. Несмотря на все указанные выше трудности, связанные с поиском реальных и подтверждаемых обстоятельств жизни и трудовой деятельности заключенных иностранцев вне тюрем, которые позволили бы применять к ним меры, альтернативные задержанию, необходимо подчеркнуть, что результаты только что проведенного обследования групп иностранцев, в отношении которых были приняты альтернативные меры в течение первых шести месяцев 2005 года, свидетельствуют о том, что их общее число достаточно велико (2 015 заключенных иностранцев, в отношении которых были приняты меры, альтернативные содержанию под стражей).

558. Следует подчеркнуть, что любое нарушение закона - насилие, злоупотребление служебным положением или преследование в отношении любого заключенного (как гражданина, так и негражданина Италии) - является должностным проступком. В таких случаях помимо передачи дела в суд по уголовным делам, который может квалифицировать такие действия, как преступление, всегда применяются дисциплинарные санкции (вплоть до снятия с должности). С учетом этого в целях предупреждения любых актов насилия в отношении заключенных (как граждан других стран, так и граждан Италии), а также в целях облегчения преследования любых насильственных действий изданы специальные циркуляры, предусматривающие, что:

а) если врач тюрьмы в ходе медицинского осмотра устанавливает, что у заключенного имеются травмы, он должен зафиксировать в журнале "образца 99" (журнал записей о медицинских осмотрах и заключениях) объективные результаты осмотра, а также возможные заявления осмотренного лица об обстоятельствах совершенного насилия и о лицах, которые его совершили. Врач должен также дать свою оценку, указав, соответствует ли характер травм заявлениям соответствующего лица о причинах их получения;

б) во всех случаях обнаружения травм при медицинских осмотрах заключенных и содержащихся под стражей начальник тюрьмы немедленно направляет сделанные врачом записи в журнале образца 99 судебному органу для принятия возможных мер.

559. В целях содействия полному применению принципов, изложенных в упомянутых выше циркулярах, подготовлен новый вариант журнала "образца 99". В отличие от журнала прежнего образца каждая страница нового журнала разделена на несколько колонок: дата и время осмотра, сведения о личности заключенного, результаты объективного осмотра, диагноз и прогноз, предложения и предписания, заявления заключенного, оценка врачом совместимости заявлений заключенного с результатами объективного осмотра.

560. В последней колонке начальник тюрьмы делает запись о принятых им лично решениях.

561. Новая структура журнала образца 99, а именно наличие в нем конкретных граф для "заявлений" заключенного и для оценки врача имеет целью прежде всего обратить внимание врача на то, что он обязан письменно фиксировать в журнале все относящиеся к его компетенции сведения всякий раз, когда он обнаруживает травмы на теле заключенного/содержащегося под стражей лица, с тем чтобы соответствующие судебные органы могли установить факты.

562. В Италии принимаются меры, в частности по развитию общения между представителями различных культур, поскольку знание языков и понимание контекста культуры являются важнейшими требованиями для адаптации к повседневной жизни в тюрьме и для полного использования обеспечиваемых услуг и возможностей. Первой задачей, которую поставила перед собой Италия, было обеспечение посредничества в сфере языка и культуры. В этой связи следует отметить положения о выполнении Закона о тюрьмах, Президентского указа № 230 от 30 июня 2000 года, статья 35 которого предусматривает назначение посредника в области культуры. Этим законом предусматривается также заключение конкретных соглашений с местными органами власти и добровольными организациями.

563. В этой связи следует упомянуть о региональном проекте культурно-языкового посредничества "ИММИНТЕГРА", который был организован руководством тюрем Тосканы. Целью этого проекта является дополнение и реализация уже осуществляемых местными органами власти и специализированными ассоциациями инициатив в области языкового и культурного посредничества в интересах мужчин и женщин из числа заключенных, задержанных и отбывающих сроки наказания граждан других стран. На основе проведенного обзора проблемных сфер и потребностей был разработан единый план, предусматривающий выделение из числа выбранных по показателям фактической нехватки ресурсов и масштабов целей десяти тюрем и пяти центров социальных услуг для взрослых (CSSA) в Тоскане (Флоренции, Ливорно, Массе, Пизе и Сиене) с указанием

числа часов, выделяемых признанным и аккредитованным организациям языкового и культурного посредничества, профессиональным работникам в области языкового и культурного посредничества и добровольным организациям, имеющим опыт конкретной работы по новым проблемам иммиграции и решения межкультурных проблем.

564. Почти во всех тюрьмах организованы курсы по изучению итальянского языка и обучению грамоте. В качестве примера можно назвать тюрьму в Неаполе, где организованы "курсы ликвидации неграмотности для иностранцев". Занятия на курсах ведутся с учетом условий различных областей происхождения заключенных, не являющихся гражданами стран - членов ЕС, записавшихся на курсы культурного просвещения, что дает заключенным возможность полнее интегрироваться в общество как во время своего пребывания в тюрьме, так и в дальнейшей жизни. Весьма важна также работа, проводимая с заключенными в области санитарного просвещения. В этой связи следует отметить организацию курсов санитарного просвещения в тюрьме города Тренто.

565. Многочисленные и специфические проблемы возникают также и в сфере общения, когда в тюрьму впервые попадают задержанные иностранцы. В целях решения этих проблем во многих тюрьмах используются финансовые средства, поступающие от местных органов власти, для выпуска информационных брошюр (в которых содержатся также соответствующие формуляры) на английском, французском, испанском и арабском языках. Кроме того, в дополнение к мерам по постепенному расширению сети посредников в области культуры разработаны и переведены на указанные языки "хартии услуг", предназначенные для информирования заключенных об их правах и обязанностях.

566. Одним из ключевых и важнейших аспектов является представление информации и обмен ею между иностранными гражданами и местными организациями. В этой связи особенно важны некоторые проводимые в тюрьмах мероприятия, например в Эмилии-Романья. Провинции участвуют в этих мероприятиях и вносят свой вклад в дело открытия "информационных бюро", которые с помощью внутренних и внешних операторов снабжают клиентов информацией и оказывают конкретную помощь в выполнении таких формальных процедур, как регистрация в службе трудоустройства или возобновление вида на жительство, для тех содержащихся под стражей лиц, у которых они имелись при поступлении в тюрьму. Оказываются также услуги в области социальной ориентации в целях содействия интеграции заключенных в жизнь общества после их освобождения. В этом отношении роль лидера играет Болонья.

567. Во всех тюрьмах, где имеется "значительное" число заключенных иностранцев, действуют курсы ликвидации неграмотности, организованные местными центрами Министерства просвещения. Как отмечалось ранее, это является одним из ключевых

факторов обеспечения взаимодействия и интеграции. Так, например, в женской тюрьме в Ребиббии в начальной школе обучались только иностранцы (по состоянию на июль 2004 года), заключенные иностранцы с образованием на уровне первой ступени средней школы (150 часов обучения) составляли половину от общей численности учащихся, а доля участников с образованием на уровне второй ступени средней школы составляла 30%. Городской совет Рима организовал в рамках "Постоянной программы для заключенных" курсы по вопросам охраны здоровья, социальным вопросам, по вопросам получения квалификации, трудоустройства, культуры и равных возможностей для всех задержанных, включая граждан из других стран, которые находятся в тюрьмах или относятся к сфере ведения центров социальных услуг для взрослых на территории, подведомственной Совету и области.

568. Кроме того, в связи с правом на образование следует коснуться вопроса о приеме заключенных иностранцев в университеты. В настоящее время правила Министерства просвещения в этой области требуют не только наличия соответствующего свидетельства об образовании, которое признается согласно итальянскому законодательству, но и наличия действительного вида на жительство. Два соответствующих департамента занимаются изучением этой проблемы, чтобы изыскать приемлемое решение.

569. Италия в полной мере оценивает сложность проблемы реабилитации в социальной сфере и в сфере занятости. В этой связи следует отметить работу, проводимую в области Марке. В области организован ряд курсов и проводятся различные мероприятия для всех заключенных в сфере трудоустройства и профессиональной подготовки. К ним относятся организованные в тюрьме в Анконе курсы по информационным технологиям и курсы переплетного дела в Асколи. В тюрьме города Лечче в провинции Апулия в рамках проекта EQUAL, организованного совместно с Центром развития информации и образования в Риме, действует протокол от 10 ноября 2003 года о создании для задержанных, не являющихся гражданами стран - членов ЕС, "службы культурно-языкового посредничества в целях содействия социальной и трудовой интеграции мигрантов".

570. Кроме того, согласно основным принципам, которые провозглашены в Конституции Италии и которые нашли свое отражение в Законе о пенитенциарных учреждениях, обеспечивается защита основных прав всех заключенных, в том числе и право на свободу религии. В частности, администрация пенитенциарных учреждений обеспечивает возможности всем заключенным, которые исповедуют не католическую, а какую-либо другую религию, встречаться по их просьбе со священнослужителями своей веры, а также отмечать соответствующие праздники. Поэтому священнослужителям, которые исповедуют различные конфессии, разрешается приходить в тюрьмы и свободно общаться

с заключенными, которые заявляют о своем желании воспользоваться этим правом. Кроме того, священнослужителям и заключенным разрешается отмечать свои праздники и отправлять свои обряды в такое время и таким образом, как того требует их вера.

571. Предусмотрена также возможность для заключенных готовить пищу и принимать ее согласно канонам и правилам их религии. В этих целях ежегодно, когда отмечается мусульманский праздник рамадан, администрация пенитенциарных учреждений дает соответствующие указания, с тем чтобы заключенные могли, если они просят об этом, принимать горячую пищу не в установленное по расписанию время, с тем чтобы они могли поститься в дневное время, как того требует их религия.

572. Указанные выше примеры ясно и четко свидетельствуют о приверженности Италии принципам поддержания связей с заключенными и их социальной интеграции.

573. Следует отметить, что администрация тюрем уделяет особое внимание вопросам прав человека, включая их во все программы подготовки кадров, повышения квалификации и специализации. К числу стратегических задач тюремной администрации, которые нашли свое отражение в учебной программе на 2005 год, относится более широкая пропаганда среди сотрудников профессионального подхода в духе уважения прав человека и этических принципов, с учетом задач тюремной службы и изменяющихся организационных и социальных условий, как это зафиксировано в действующем законодательстве и в различных европейских рекомендациях по этому вопросу.

574. Когда дела, связанные с такого рода проблемами, выносятся на рассмотрение национальных судов, они рассматриваются с должным уважением принципов, заложенных во внутренней правовой системе страны, и в соответствии с целями, провозглашенными на Всемирной конференции по борьбе против расизма в Дурбане. Это подтверждается приведенными ниже данными, которые свидетельствуют о наблюдающейся тенденции в поведении заключенных в период с 2000 года и о заметном снижении числа правонарушений (данные до 2003 года включают также дела, связанные с лозунгами и граффити расистского, антисемитского или ксенофобного характера, тогда как в данные за 2004 год эти цифры не вошли, поскольку методика сбора данных несколько изменилась).

4. Меры в области здравоохранения

575. Недавно министр здравоохранения утвердил национальный план деятельности в области здравоохранения на 2003-2005 годы. В этом плане учитывается радикальное изменение социальных и политических условий, когда идет процесс децентрализации

законотворческой деятельности с передачей функций государства областям. Эта децентрализация представляет собой подлинную перестройку в духе солидарности, которая понимается как участие различных субъектов в управлении этой деятельностью, начиная с самых необходимых гражданам услуг. Определение важнейших направлений работы в области здравоохранения, при соблюдении гражданских и социальных прав, которые должны быть гарантированы на территории всей страны, относится к исключительной компетенции государства (статья 117 Конституции) без ущерба для охраны здоровья, что гарантируется Республикой в соответствии со статьей 32 Конституции. Иными словами государство формулирует основные принципы, но оставляет на усмотрение областей конкретные пути осуществления этих принципов, и области несут за это полную ответственность.

576. Поэтому роль государства в сфере здравоохранения изменяется, и если раньше государство выполняло функции организатора и оператора этих услуг, то теперь оно становится гарантом равенства в масштабах всей страны.

577. Одной из целей национального плана действий в области здравоохранения является определение задач, которые необходимо решить для реализации заложенной в Конституции гарантии права на охрану здоровья и других связанных с охраной здоровья социальных и гражданских прав.

578. В плане указаны также цели, которые ставятся ЕС в области здравоохранения, и таким образом этот план обеспечивает необходимую координацию деятельности с другими программами охраны здоровья в Европейском союзе.

579. С учетом условий, создаваемых новой ситуацией, национальный план в области здравоохранения разделен на две части. В первой части указываются стратегические цели, а во второй - определяются пути достижения других целей в области здравоохранения.

580. Эффективность реализации этого плана зависит от того, насколько плодотворно сотрудничают между собой организации различных уровней.

581. Новое видение этапа перехода от "службы охраны здоровья к здоровью" основывается прежде всего на следующих важнейших принципах, которыми должна руководствоваться Национальная служба здравоохранения:

- право на охрану здоровья;
- равенство в системе;

- подотчетность соответствующих субъектов;
- достоинство и участие всех граждан;
- качество услуг;
- взаимозависимость социальных условий и здоровья людей;
- расширение знаний и исследований; и
- "безопасность здоровья" граждан.

582. Национальным планом в области здравоохранения уже на 1998-2000 годы предусматривалось, что

- гарантия вакцинации, обеспечиваемая итальянским гражданам, должна быть распространена и на иммигрантов; и
- доступ к услугам в области здравоохранения должен быть гарантирован всем проживающим на территории Италии иммигрантам.

583. Задача охвата населения вакцинациями была решена в результате принятия премьер-министром постановления от 29 ноября 2001 года, согласно которому обязательной вакцинации подлежат дети родителей, не являющихся резидентами Италии и гражданами стран - членов ЕС. Что касается охраны здоровья иммигрантов, то ключевые положения прописаны в Законе № 40/1998.

584. Положения Сводного текста № 286/1998 и соответствующие положения нормативных документов (Президентский указ № 394 от августа 1999 года) служат стабильной и четкой основой обеспечения неграждан Италии услугами в области здравоохранения. Нормативные положения получили дальнейшее развитие в циркуляре Министерства здравоохранения № 5/2000.

585. Что касается медицинского обслуживания лиц, не являющихся гражданами стран - членов ЕС, у которых нет действительных документов на въезд в Италию или на проживание в Италии, то, согласно пункту 3 статьи 35 вышеупомянутого Сводного текста № 286/1998, доступ к неотложной или к необходимой медицинской помощи в поликлиниках и больницах, аккредитованных при Национальной службе здравоохранения, обеспечивается гражданам других стран, как указано выше в разделе о доступе к социальным услугам. В этом разделе излагаются также гарантии, обеспечиваемые в случае беременности и при уходе за ребенком, и гарантии детям, а также гарантии, касающиеся вакцинации и профилактики.

586. Все услуги предоставляются по карточке с кодом STP (Straniero Temporaneamente Presente - временно проживающие иностранцы).

587. Лицам, не имеющим достаточных финансовых средств, эти услуги предоставляются бесплатно, кроме случаев внесения долевых платежей. Код STP действует в течение шести месяцев и выдается при первом обращении за медицинской помощью в больницах и местных пунктах, организованных местными учреждениями здравоохранения и при предъявлении просителем заявления, свидетельствующего о его/ее бедности. Код действует на территории всей страны, и срок его действия может быть продлен, если иностранец остается в Италии.

588. В медицинском учреждении должны быть зарегистрированы подробные сведения, представленные лицом, которому оказывается помощь, даже если у него нет удостоверяющих личность документов. При обращении человека в медицинское учреждение никаких сообщений органам общественной безопасности не направляется, за исключением случаев, когда сообщения о полученной в этой связи информации являются обязательными.

589. Если пациент не оплачивает стоимость неотложного или необходимого и продолжающегося лечения в больнице, средства для этого выделяются Министерством внутренних дел. Стоимость профилактического лечения и услуг, предусмотренных в пункте 3 статьи 35 Сводного текста № 286/1998, оплачивается из средств Национального фонда здравоохранения.

590. В рамках Национальной программы здравоохранения на 1998-2000 годы охрана здоровья иммигрантов занимала важное место, и был создан национальный проект "Иммигранты и охрана здоровья" для удовлетворения их конкретных потребностей в этой области. Проект был организован с целью обеспечения полного охвата законопроживающих в стране иммигрантов услугами национальной системы здравоохранения наравне с гражданами Италии. С этой целью был снят ряд ограничений, в том числе требование наличия места жительства, которые раньше не позволяли некоторым иммигрантам пользоваться этими возможностями. С некоторыми ограничениями было признано право "законных" иммигрантов на охрану здоровья. Помимо доступа к неотложной и необходимой медицинской помощи, им гарантирована также возможность участия в программах профилактического лечения (см. вакцинация).

591. С точки зрения медицины, иммиграция - это прежде всего большая травма для иммигрантов - они покидают свою страну и оказываются в крайне неблагоприятных условиях в процессе поиска жилья, трудоустройства, налаживания социальных и

эмоциональных контактов и оформления юридического статуса. На этом этапе иммигранты оказываются в крайне неблагоприятных условиях, подобных тем, в которых находятся бездомные итальянцы.

592. На следующем этапе более серьезными представляются трудности, связанные с интеграцией или взаимодействием и сосуществованием в условиях культуры принимающей страны и системы услуг. Трудности, связанные с изучением языка, ограничивают возможности использования услуг и удовлетворения повседневных потребностей.

593. Если проанализировать, как иностранцы пользуются некоторыми услугами здравоохранения, то станет видно, что этим службам не хватает гибкости для удовлетворения потребностей этих новых групп в сфере медицинского обслуживания.

594. Так, например, для 25 000 детей, у которых хотя бы один родитель является иммигрантом, характерны высокие показатели недоношенности, низкого веса при рождении и ранняя детская смертность, а для людей, переезжающих с места на место, вакцинации проводятся несвоевременно или неполностью.

595. Что касается здоровья женщин, то основными проблемами являются высокие показатели выкидышей и аборт, отсутствие доступной для женщин-иммигрантов информации (по этой причине лишь небольшая часть женщин пользуется медицинскими услугами в период беременности), а также практика калечения женских половых органов. Проведенный институтом (Istituto Superiore di Sanità) обзор показал, что число абортов у женщин-иностранок возросло с 4 500 в 1980 году до 20 500 в 1998 году и что с увеличением возраста женщин эти показатели резко снижаются.

596. Кроме того, неуклонно возрастает доля иностранцев, больных туберкулезом. Согласно данным этого же института (Istituto Superiore di Sanità) за период с 1992 по 1998 год соответствующий показатель увеличился с 8,1% до 16,6%. Наличие такой тенденции подтверждается и другими эпидемиологическими исследованиями в Европе, проведенными Международным центром по проблемам миграции и здравоохранения. Эта болезнь затрагивает незаконных иммигрантов, которые живут в худших санитарных и жилищных условиях, чем основное население или законно проживающие в стране иммигранты.

597. На основе данных, полученных из больничных историй болезни, более частые случаи госпитализации по причине травматизма иммигрантов по сравнению с итальянцами (5,7% таких случаев приходится на иностранцев, 4,8% - на итальянцев)

вполне могут свидетельствовать о том, что проблема травматизма на рабочих местах затрагивает иммигрантов в несколько большей степени, нежели итальянцев. Анализ историй болезни показывает также, что наиболее частыми причинами госпитализации являются заболевания, связанные с беременностью (7,3% у женщин-иностранок и 3,2% у итальянок), инфекции дыхательных путей (3,1% у иностранцев, в том числе 0,8% - туберкулез, и 1,8% у итальянцев, в том числе 0,1% - туберкулез) и аборт (1,7% у иностранцев, 0,5% у итальянцев).

598. Многое нужно сделать для ликвидации маргинализации бедных иммигрантов, но одной из самых важных мер является облегчение доступа иммигрантов к услугам национальной службы здравоохранения посредством улучшения качества системы государственного медицинского обслуживания; необходимо сделать ее эффективной, легкодоступной, оперативной и отвечающей потребностям этих новых групп населения, согласно положениям Сводного текста № 286/1998 с поправками, содержащимися в Законе № 189/2002. Этот закон закрепляет право на неотложное и необходимое лечение, а также на продолжение лечения, в том числе и для нелегальных иммигрантов. В этой связи необходимо принять меры для обеспечения иммигрантов информацией об услугах, предоставляемых местными учреждениями здравоохранения, и о группах специалистов в каждом местном учреждении здравоохранения, способных максимально эффективно вести такую работу.

599. Уровень охраны здоровья в быту и на рабочем месте, включая все меры превентивного характера как для населения в целом, так и для отдельных лиц, определяется защитой от последствий загрязнения окружающей среды и опасности травматизма на производстве; он зависит от уровня развития ветеринарных служб, контроля за качеством пищевых продуктов, профилактики инфекционных заболеваний, вакцинации, ранней диагностики и судебной медицины. На уровне районов гарантируются следующие услуги в области охраны здоровья, включая охрану здоровья и социальные услуги по всей стране: первичная помощь, снабжение фармацевтическими препаратами, неотложная помощь на местах, специальные услуги в дневное время в больницах, услуги для инвалидов и протезирование, услуги на дому для престарелых и хронических больных, услуги, связанные с нервно-психическими заболеваниями, учреждения с полным или частичным проживанием для престарелых, инвалидов, умирающих больных, наркоманов и алкоголиков, ВИЧ-инфицированных, водолечебные процедуры. Обслуживание в больницах включает: оказание первой и неотложной помощи, обычную госпитализацию, пребывание в больнице и хирургические операции в течение суток, долгосрочное пребывание в больнице, пребывание в реабилитационном центре, а также услуги на дому, оказываемые сотрудниками больниц, услуги по переливанию крови, обеспечение ткани для имплантации и трансплантации.

600. Качество медицинского обслуживания зависит от постоянной и качественной подготовки кадров в рамках программ постоянного повышения качества медицинского образования, соблюдения руководящих принципов клинической практики (фактологическая медицина), клинических результатов лечения (включая шунтирование, протезирование тазобедренного сустава и снижение клинических рисков, оценка куративных методик, содействие беспрепятственному доступу представителей всех социальных слоев к системе медицинского обслуживания).

601. С учетом вышеизложенного следует отметить инициативу, недавно предпринятую педиатрической больницей Бамбино Джесу: в этой больнице подготовлено пособие по медицинской помощи на пяти языках (итальянском, английском, французском, испанском и арабском). В пособии содержится подробная информация для иностранцев, для граждан государств - членов ЕС и других стран, а также для лиц без гражданства и, кроме того, даются советы относительно получения медицинской помощи при въезде в Италию и в период пребывания в Италии.
