



**Международная конвенция  
о ликвидации всех форм  
расовой дискриминации**

Distr.: General  
9 July 2013  
Russian  
Original: English

---

**Комитет по ликвидации расовой  
дискриминации**

**Заключительные замечания по шестнадцатому–  
восемнадцатому периодическим докладам Италии,  
представленным в одном документе, принятые  
Комитетом на его восьмидесятой сессии  
(13 февраля – 9 марта 2012 года)**

Добавление

**Полученная от правительства Италии информация,  
касающаяся рекомендаций, содержащихся в пунктах 13 и 15  
заключительных замечаний\***

[18 июня 2013 года]

**I. Введение**

1. В соответствии с содержащейся в пункте 35 заключительных замечаний, принятых Комитетом по ликвидации расовой дискриминации 9 марта 2012 года, просьбой, касающейся рекомендаций, сформулированных в пунктах 13 и 15 этих замечаний, Италия в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Конвенции и правилом 65 правил процедуры Комитета с внесенными в них поправками представила следующую информацию.

---

\* В соответствии с направленной государствам-членам информацией относительно оформления их докладов настоящий документ не редактировался.

## **II. Ответы правительства на заключительные замечания Комитета (CERD/C/ITA/CO/16-18)**

### **A. Ответ на рекомендации, содержащиеся в пункте 13 заключительных замечаний**

2. 20 июля 2012 года итальянский сенат одобрил законопроект № 2720, касающийся создания независимого национального органа по правам человека, и направил его на рассмотрение палаты депутатов, которая внесла в него ряд поправок, соответствующих по своему содержанию Парижским принципам и международным обязательствам, принятым страной в рамках Организации Объединенных Наций.

### **B. Ответ на рекомендации, содержащийся в пункте 15 заключительных замечаний**

3. В связи с постановлением Государственного совета Комитет рекомендует государству-участнику принять надлежащие меры для предоставления членам общин рома и синти эффективных средств правовой защиты от всех негативных последствий осуществления ЧДК, в том числе посредством выделения им соответствующего жилья и обеспечения того, чтобы пребывание в сегрегационных лагерях не являлось для них единственным решением их жилищной проблемы.

4. В соответствии с сообщением Европейской комиссии № 173/2011 ("Рамочные положения ЕС для выработки национальных стратегий в области интеграции народа рома") Италия 28 февраля 2012 года препроводила ЕС свою Национальную стратегию интеграции общин рома, синти и каминанти на период 2012–2020 годов. Эта стратегия призвана обеспечить основу для усилий по эффективной интеграции/вовлечению в жизнь общества общин рома, синти и каминанти в предстоящие годы. Она была принята с целью "окончательного преодоления чрезвычайной ситуации, сложившейся в последние годы, особенно в связи с попытками решения соответствующих проблем в крупных городских районах" ([www.unar.it](http://www.unar.it)). Кроме того, ее принятие фактически означает признание того, что в последние годы последовательные попытки интеграции общин рома, синти и каминанти наталкивались на проблемы, обусловленные сложностью ситуации, в которой находятся эти общины. Сейчас эти общины не сконцентрированы в каком-либо одном районе, а разбросаны по всей стране. Удалось также преодолеть прежние стереотипы, когда такие общины ассоциировались исключительно с кочевым образом жизни. Как отмечается в Стратегии, термин "кочевники" устарел сегодня и в лингвистическом, и культурном смысле и не отражает текущей ситуации. Так, например, говоря сегодня о представителях народа рома, живущих в Италии, мы должны отдавать себе отчет в том, что их правовой статус может быть совершенно разным: они могут быть итальянскими гражданами; гражданами других стран ЕС; лицами, не имеющими гражданства стран ЕС; иностранцами, которым предоставлено убежище или вспомогательная защита; лицами, фактически не имеющими гражданства; и лицами, родившимися в Италии от родителей, не имеющих гражданства.

5. В этой связи правительство Италии создало межведомственный политический совет в составе руководителей следующих министерств: Министерства международного сотрудничества и интеграции, Министерства труда и по социальным вопросам, Министерства внутренних дел, Министерства здравоохране-

ния, Министерства образования, по делам университетов и научных исследований и Министерства юстиции.

6. Тогдашний Министр международного сотрудничества и интеграции пригласил к участию в обсуждении соответствующих вопросов в этом совете представителей региональных и местных органов власти, в том числе мэров крупных городов, а также представителей общин рома, синти и каминанти (сегодня в списке организаций, изъявивших желание участвовать в так называемых региональных круглых столах (после того как они будут созданы), значится 94 НПО, причем представители четырех основных организаций народа рома, действующих в стране, уже участвуют в обсуждениях в рамках национальных рабочих групп, созданных в соответствии с Национальной стратегией).

7. В этой связи следует отметить, что в деятельности по основным направлениям, предусмотренным Стратегией, в той или иной степени участвует большое число государственных органов, выполняющих различные функции и задачи. Все эти органы должны координировать свои действия в целях достижения целей, определенных правительством в контексте соответствующих "Рамочных положений ЕС".

8. Упомянутый выше межведомственный совет будет руководить процессом интеграции, проводя на периодической основе мониторинг и оценку положения дел и достигнутых результатов, а также соответствия национальных подходов и проектов рекомендациям ЕС. Национальным координационным центром, который будет координировать всю соответствующую деятельность, в ноябре 2011 года было назначено Национальное управление по борьбе с расовой дискриминацией (ЮНАР).

9. Что касается вопросов существа, то Стратегия разрабатывалась с учетом соответствующих международных и региональных стандартов (см. ниже). В первой части Стратегии упоминаются все соответствующие международные и региональные стандарты и связанные с ними рекомендации – от рекомендаций Верховного комиссара, адресованных Европейской комиссии, до различных заключительных замечаний соответствующих договорных органов. В Стратегии должное внимание уделяется также гендерной проблематике и правозащитному подходу, причем особый акцент сделан на просветительской деятельности в области прав человека.

10. Все элементы, на которых акцентируется внимание в первой части Стратегии, нашли отражение и в ее заключительной части, посвященной национальным обязательствам. Разрабатывая Стратегию и последующие меры, итальянские власти в полной мере учитывали решение № 6050 Государственного совета от 16 ноября 2011 года, в котором Совет объявил утратившим силу указ Председателя Совета министров от 21 мая 2008 года о введении "чрезвычайного положения в отношении поселений кочевых общин" в областях Кампания, Ломбардия и Лацио. Этот указ предусматривал также назначение уполномоченных представителей. Впоследствии Государственный совет объявил утратившими силу и нормативные акты, принятые в осуществление так называемых чрезвычайных полномочий в отношении гражданской защиты. В конце апреля 2013 года Верховный суд на совместном заседании палат подтвердил вышеупомянутое решение Государственного совета.

11. Что касается хронологии событий, то после одобрения ЕС упомянутой выше Стратегии (30 мая 2012 года) ЮНАР параллельно с выполнением своих обычных задач в оперативном порядке проанализировало соответствующий прошлый опыт и выступило с рядом инициатив, касающихся решения жилищ-

ной проблемы, оказания посреднических услуг культурно-лингвистического характера, сокращения "отсева" в школах и активизации просветительской деятельности в области прав человека.

12. В июне 2012 года ЮНАР приступило к осуществлению (или оказанию поддержки в осуществлении) большинства инициатив и проектов, предусмотренных Стратегией.

13. Что касается имплементационной деятельности, то Стратегия предусматривает довольно сложную систему управления, которая, однако, оказалась вполне эффективной. Она предполагает, в частности:

а) создание четырех рабочих групп – по вопросам жилья (ее в ближайшее время должно создать вновь сформированное правительство), по вопросам образования (приступила к работе в середине февраля 2013 года), по вопросам труда и занятости (приступила к работе 1 февраля 2013 года) и по вопросам здравоохранения (приступила к работе в середине февраля 2013 года);

б) создание дополнительных рабочих групп – для сбора соответствующих данных, необходимых для анализа вариантов политики (создана в июне 2012 года)<sup>1</sup>, и для установления правового статуса не имеющих документов представителей народа рома, прибывших в Италию, в том числе после балканского конфликта (речь о лицах, фактически не имеющих гражданства), и подготовки рекомендаций в отношении возможных законодательных мер со стороны итальянского парламента нового созыва (создана 30 января 2013 года);

в) осуществление постоянного мониторинга использования финансовых ресурсов, выделенных ЕС и правительством страны, в целях обеспечения целевого и бесперебойного характера финансирования как залога достижения поставленных целей.

14. Кроме того, стремясь обеспечить надлежащее осуществление Стратегии на местном уровне, ЮНАР поддержало создание Национального совета итальянских регионов (5 декабря 2013 года). Созванная в этой связи конференция с участием представителей центрального правительства и регионов (которая будет координировать деятельность Совета) обратилась ко всем итальянским регионам с просьбой делегировать в Совет своего представителя (предполагается, что это будет специалист по вопросам социальной политики), в задачи которого будет входить оказание содействия созданию аналогичного органа в своем регионе для подготовки местного плана социальной интеграции в русле Национальной стратегии.

15. Муниципалитет Милана, принявший такой план еще в начале декабря 2012 года, недавно обратился к ЮНАР с просьбой оказать ему помощь в определении соответствующих мер политики. Первыми о своей готовности приступить к работе в данной области заявили Тоскана и Эмилия-Романья. О своем положительном отношении к указанной инициативе сообщили также следующие регионы: Марке, Кампания, Сицилия и Лигурия (следует упомянуть также о двусторонних инициативах и контактах со всеми другими региональными и соответствующими муниципальными органами, и особенно органами, которых

---

<sup>1</sup> Целевая группа по вопросам статистики будет заниматься разработкой контрольных показателей для облегчения задачи поиска данных (предпочтение должно отдаваться источникам, уже существующим на местном уровне), особенно данных, касающихся четырех основных направлений деятельности в рамках Национальной стратегии (занятость, образование, здравоохранение и обеспечение жильем).

коснулся указ об объявлении чрезвычайного положения в районах проживания кочевых общин).

16. Что касается соответствующих дополнительных инициатив, в том числе со стороны ЮНАР, то примерами таких инициатив могут служить:

а) соответствующие действия ЮНАР, подпадающие главным образом под пункт 6 раздела D национальной программы PON-GAS 2007–2013 и направленные на поощрение принятия управленческих мер и мер политики по борьбе с дискриминацией общин рома, синти и каминанти (сюда же следует добавить и другие меры, принимаемые в оперативном порядке в рамках разделов А и В);

б) целью деятельности, предусмотренной пунктом 6, является поощрение моделей и инструментов управления, необходимых для оказания правовой, административной и управленческой поддержки регионам в устранении местных препятствий на пути интеграции общин рома, синти и каминанти;

в) среди соответствующих мероприятий ЮНАР следует упомянуть публикацию (в рамках специальных проектов) соответствующей документации, в том числе фактологических бюллетеней по истории народа рома; содействие усилиям в области культурно-лингвистического посредничества и разработки коммуникационных моделей и создание реестра лингвистических посредников из числа представителей рома и синти; содействие расширению сотрудничества между местными органами власти, в том числе региональными управлениями образования и префектурами, с одной стороны, и общинами рома, синти и каминанти – с другой, особенно в регионах, где их интересы совпадают; создание сетей и проведение информационно-просветительских кампаний. В такую деятельность ЮНАР вовлекает исследовательские учреждения и другие заинтересованные стороны;

г) что касается мер, относящихся к разделам А и В, то они касаются главным образом борьбы с социальной маргинализацией и безработицей путем поощрения социального предпринимательства, особенно среди женщин рома, синти и каминанти, обеспечения безопасных условий труда и занятости, особенно в регионах, где интересы регионов и общин совпадают;

д) что касается информационного и коммуникационного секторов, то следует упомянуть кампанию "Dosta!" ("Хватит!"), первоначально проводившуюся Советом Европы в восточноевропейских странах в целях борьбы с предрассудками и стереотипами в отношении рома, синти и каминанти. ЮНАР развернуло эту кампанию в 30 итальянских городах. В 2010–2011 годах осуществлялись различного рода мероприятия, проекты и культурные инициативы, проводились информационно-просветительские кампании, организовывались учебные курсы для журналистов, готовились комплекты учебных пособий для школ и размещались рекламные материалы в метро и автобусах. Уже утверждена программа информационно-просветительской деятельности ЮНАР на 2013 год. В качестве национального координационного центра ЮНАР намерено приступить в 2013 году к осуществлению общенациональной специальной инициативы в память о геноциде цыган (в контексте проводимого ежегодного Дня памяти жертв Холокоста). И наконец, в рамках "Недели действий против расизма", проводимой с 2005 года в связи с Международным днем ликвидации всех форм расовой дискриминации (21 марта), ЮНАР планирует конкретные мероприятия по борьбе с "антицыганизмом";

е) нельзя не упомянуть также о трех других направлениях деятельности, за два из которых отвечают Министерство внутренних дел и Департамент

равных возможностей (в соответствии с разделами "Безопасность" и "Государственное управление" Национального плана развития на 2007–2013 годы), а за третий – Министерство юстиции (Департамент ювенальной юстиции) и которые финансируются за счет Европейского фонда интеграции граждан третьих стран. Департамент равных возможностей, отвечающий за деятельность в рамках подраздела 6 раздела "Государственное управление" Национального плана развития, с учетом опыта подготовки культурно-лингвистических посредников из числа представителей рома и синти в рамках проекта "Romed" Совета Европы, уже официально приступил к осуществлению соответствующего пилотного проекта, рассчитанного на период 2012–2013 годов и призванного способствовать созданию сети таких посредников. Что касается создания системы культурного посредничества, то Генеральный директорат Департамента ювенальной юстиции, отвечающий за выполнение судебных приказов, представил на рассмотрение шесть проектов, предусматривающих использование услуг культурных, социальных и лингвистических посредников ювенальными службами Венето, Рима, Флоренции, Палермо, Неаполя и Катании. Эти проекты будут финансироваться за счет средств Социального фонда интеграции граждан третьих стран, действующего при Министерстве внутренних дел, и рассчитаны на период 2012–2013 годов;

g) и наконец, ЮНАР подписало с Национальным советом судебной медицины меморандум о договоренности, предусматривающий организацию на периодической основе учебных курсов и курсов повышения квалификации для преподавателей юридической профессии, программа которых будет включать также вопросы борьбы с дискриминацией. В дальнейшем аудиторию таких курсов предполагается расширить за счет сотрудников Департамента исполнения наказаний, в том числе сотрудников 18 изоляторов временного содержания и тюрем для несовершеннолетних, в которых чаще всего содержатся правонарушители из числа представителей народа рома.

17. Что касается вопросов обеспечения жильем и случаев насильственного выселения, то после принятия упомянутого выше решения Государственного совета (ноябрь 2011 года), неизрасходованный остаток средств (17 млн. евро), выделенных из Фонда безопасности муниципальных образований в связи с объявлением чрезвычайного положения в районах проживания рома, синти и каминанти, был возвращен через соответствующие префектуры Министерству внутренних дел, которое в свою очередь вернуло их Министерству экономики и финансов. Недавно эти средства были вновь переданы Министерству внутренних дел, которое сейчас занимается их распределением среди муниципалитетов, на территории которых было объявлено чрезвычайное положение.

18. Все эти средства относятся к категории обычного финансирования, связанного с обычной деятельностью данного сектора, и не имеют никакого отношения к чрезвычайным ситуациям. В частности, 2 500 000 евро выделены муниципалитету Ламеция-Терме для решения жилищных проблем.

19. В целом же проблемы бездомности и отсутствия надлежащих жилищных условий являются, пожалуй, самыми вопиющими проявлениями нищеты и социальной изоляции в обществе. Хотя право на доступное жилье является одним из основополагающих прав человека, обеспечить гарантии осуществления этого права, особенно в периоды экономических трудностей, по-прежнему весьма непросто. В этой связи поиск надлежащих, комплексных мер, которые помогли бы решить проблему хронической нехватки доступного жилья, имеет, как подчеркивается в Национальной стратегии, исключительно важное значение для обеспечения интересов лиц, находящихся в наиболее неблагоприятном положе-

нии, в том числе представителей народа рома. Опыт последних десятилетий показывает, что "референсная" модель жилищной политики в отношении рома, синти и каминанти, предполагающая обустройство для них "мест стоянки", не соответствует потребностям соответствующих общин, поскольку большинство представителей рома, синти и каминанти ведут оседлый образ жизни. Лишь 3% семей рома продолжают кочевать, причем это вряд ли их добровольный выбор.

20. Переосмысление понятия табора как крупного, неоднородного и находящегося в постоянном движении поселения, как правило, на окраине какого-нибудь городского центра, является одним из ключевых вопросов, затрагиваемых в Национальной стратегии. В Италии в таборах, расположенных главным образом в муниципальных округах Турина, Генуи, Милана, Брешии, Павии, Падуи, Болоньи, Реджо-Эмилии, Рима, Неаполя, Бари и Фоджи, проживает, по оценкам, около 40 000 человек. Следует отметить, что в последние годы многими местными органами власти выработаны и применяются практические подходы, свидетельствующие о важной роли местной инициативы, придающей процессу интеграции конкретный характер. Решить жилищную проблему невозможно без решения других социальных проблем. Переселение из табора в обычное жилье (в общинах или так называемых "микрорайонах") должно быть частью комплексной программы работы и не должно сводиться лишь к строительству и распределению жилья.

21. Важное значение в контексте усилий по обеспечению добровольного переселения обитателей таборов имеют просветительская деятельность, оказание медицинских услуг и налаживание отношений с местными жителями. Важно также, чтобы меры, принимаемые на местах, дополняли друг друга, поскольку, не добившись успеха в одном деле, нельзя добиться успеха и в другом. Так, например, на результаты деятельности в сфере образования влияют меры по просвещению и вовлечению родителей, а реализация последних в свою очередь зависит от их административной поддержки. Из всего этого следует, что необходим некий "добродетельный" цикл социальной интеграции на местном уровне.

22. На протяжении многих лет в различных районах страны предпринимались активные усилия по борьбе с таборным образом жизни. В их основе лежали накопленный опыт и предложения, направленные на решение проблемы жилья в соответствии с потребностями бенефициаров, включая потребности культурного характера, а также с учетом возможностей территорий и других факторов.

23. Национальный координационный центр считает, что индивидуальные предпочтения следует учитывать в той степени, в какой они не противоречат принципам справедливого распределения и недопустимости территориальной сегрегации, а также общим планам социального развития городов.

24. Успехами в осуществлении Национальной стратегии могут похвастаться муниципальные органы Болоньи, Падуи, Турина, Мессины, Генуи и Флоренции. Важным общим слагаемым таких успехов является поддержка со стороны ЕС и центрального правительства через национальные или европейские фонды. Без надлежащего финансирования предпринимаемые усилия были бы обречены на провал.

25. Необходимо в полной мере использовать имеющиеся и новые возможности, которые могут открыться в ближайшие годы, в том числе в контексте Национальной стратегии. Среди рассматриваемых в настоящее время предложений, которые еще не нашли отражения в законодательстве, следует упомянуть предложения о создании на муниципальном уровне агентств для аренды земли

под жилищное строительство. Такие агентства могли бы предоставлять специальные гарантии владельцам жилья, сдающим его в аренду соответствующим лицам.

26. В связи с осуществлением Национальной стратегии необходимо пересмотреть Закон № 431/1998, которым были внесены изменения в систему контроля за арендной платой (Закон № 392/78). Парламентская деятельность в области жилищной политики активизировалась в период работы парламента шестнадцатого созыва, которым были приняты законодательные акты, направленные на улучшение ситуации с обеспечением жильем неимущих (см. статью 11 Закона-декрета № 112/2008 "План действий в жилищной сфере"). В 2009 году итальянское правительство приняло Национальный план действий в жилищной сфере, направленный на обеспечение соблюдения минимальных стандартов в жилищном секторе. В этой связи Национальная стратегия предусматривает ряд возможных способов решения жилищной проблемы на муниципальном уровне, включая строительство социального жилья; оказание помощи в приобретении обычного частного жилья; субсидирование платы за аренду обычного частного жилья; сдачу в аренду домов/ферм, находящихся в государственной собственности; выделение мест для проживания лиц, ведущих кочевой образ жизни; и легализацию принадлежащих рома, синти и каменанти "домов на колесах" в сельских районах.

27. Конкретными целями, достижению которых призвана способствовать Национальная стратегия, являются: поощрение выработки комплексной политики для межучрежденческого сотрудничества в области обеспечения жильем представителей рома, синти и каменанти; пропаганда способов решения жилищных проблем, учитывающих пожелания и особые потребности семей рома, синти и каменанти; и повышение осведомленности об экономических ресурсах и административных механизмах, предназначенных для решения задач жилищной политики, и возможностях в части обеспечения семей рома, синти и каменанти недвижимым имуществом.

28. Что касается случаев принудительного выселения, то следует иметь в виду, что в соответствии с Основным законом<sup>2</sup>, центральные органы власти наделены исключительными законодательными полномочиями в таких вопросах, как статус беженца и правовое положение лиц, не являющихся гражданами стран ЕС; иммиграция; общественный порядок и безопасность (вне сферы полномочий местных/муниципальных органов полиции); определение минимальных стандартов и услуг, которые должны быть обеспечены в контексте соблюдения гражданских и социальных прав, и т.д. С другой стороны, местным органам власти предоставлено право принимать решения о принудительном выселении незаконных поселенцев.

29. В соответствии с пунктом 4 статьи 54 Единого положения о местных органах власти (Законодательный декрет № 267/2000 с поправками, внесенными в него в соответствии со статьей 6 Закона-декрета № 92/2008, впоследствии ставшего Законом № 125/2008) "мэр как представитель государства может, при условии соблюдения действующего законодательства, принимать меры, в том числе неотложные для недопущения или устранения серьезных рисков, ставящих под угрозу общественную безопасность". В этой связи можно упомянуть принятое в конце сентября 2012 года решение Административного трибунала

<sup>2</sup> См. Конституционный закон № 3/2001.

города Лацио, в котором Трибунал отклонил жалобу нескольких семей рома, требовавших остановить выселение последних обитателей табора Тор-де-Ченчи. Трибунал мотивировал это тем, что муниципальный орган, отдавший приказ о выселении по причине ненадлежащего санитарно-гигиенического состояния табора, "действовал в интересах охраны здоровья населения".

30. Нет надобности говорить о том, что, никоим образом не посягая на прерогативы и полномочия профильных структур, ЮНАР отслеживает все соответствующие случаи, в том числе пользуясь услугами недавно созданного специального юридического бэк-офиса, действующего при одной из адвокатских коллегий ("Коллегия адвокатов в защиту прав человека") и оказывающего, в частности, консультативные услуги и правовую помощь жертвам дискриминации. Кроме того, с учетом настоятельной необходимости нахождения компромисса между сторонами при безоговорочном соблюдении международных стандартов на местном уровне и в целях повышения информированности местных органов власти, ЮНАР опубликовало недавно (январь 2013 года) краткий обзор (с соответствующей пояснительной запиской) международных стандартов, которыми следует руководствоваться до, в процессе и после выселения или перемещения людей, включая принятые в 2007 году Организацией Объединенных Наций Основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития.

31. Что касается возможных нестыковок между национальной политикой и политикой на местном уровне, то следует иметь в виду, что Национальная стратегия – это совсем еще свежий документ и что ее реализация началась незадолго до истечения срока полномочий парламента предыдущего созыва, когда, согласно Конституции, нельзя было принимать никаких жизненно важных решений. С избранием парламента нового созыва, который приступил к работе в середине марта 2013 года, и формированием нового правительства во главе с Энрико Леттой (конец апреля 2013 года) появилась возможность продолжить начатую работу. С другой стороны, нельзя забывать о том, что с внесением изменений в главу V Конституции Италии, посвященной местным органам власти, внутреннее правовое устройство коренным образом изменилось. Поэтому для достижения любого долгосрочного решения необходимы инклюзивный подход, постоянный диалог и взаимные усилия по укреплению доверия.