



*МЕЖДУНАРОДНАЯ
КОНВЕНЦИЯ
О ЛИКВИДАЦИИ
ВСЕХ ФОРМ
РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ*

Distr.
GENERAL

CERD/C/406/Add.1
17 October 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

**РАССМОТРЕНИЕ ДОКЛАДОВ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ГОСУДАРСТВАМИ-
УЧАСТНИКАМИ В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 9 КОНВЕНЦИИ**

**Тринадцатые периодические доклады государств-участников,
подлежащие представлению в 2001 году**

Добавление

Италия*

[26 июля 2000 года]

* В настоящем документе содержатся представленные в виде одного документа двенадцатый и тринадцатый периодические доклады Италии, подлежащие представлению 4 февраля 1999 года и 4 февраля 2001 года.

С приложениями к докладу, представляемому правительством Италии, можно ознакомиться в архивах секретариата.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 4	5
1. Контингент иностранцев в Италии	5 - 54	7
1.1 Процесс интеграции и экстремальные ситуации: две стороны медали	5 - 30	7
a) Этнический состав официальных иммигрантов	9 - 16	8
b) Иммиграционные потоки и иммиграционный "стаж"	17 - 24	10
c) Изменение социально-демографической структуры иностранного населения	25 - 27	12
d) Миграционные модели с учетом признака пола	28 - 30	13
1.2 Иностранцы на национальной территории	31 - 54	14
a) Географическое распределение и динамика	31 - 34	14
b) Геоэтническое распределение иностранцев	35 - 38	15
c) Состав и структура иностранных семей	39 - 40	16
d) Браки и деторождения	41 - 46	17
e) Иностранные семьи в крупных муниципальных округах	47 - 54	19
2. Проблемы, связанные с расовой нетерпимостью в Италии	55 - 67	21
2.1 Применение законодательства в области расовой дискриминации	55 - 58	21
2.2 Иностранцы и преступность	59 - 67	22
3. Расовая дискриминация и сфера труда	68 - 104	24
3.1 Новые положения Закона № 40 от 6 марта 1998 года	68 - 78	24

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
3.2 Служба по делам трудящихся-мигрантов и членов их семей из стран, не входящих в ЕС	79 - 83	27
3.3 Контроль со стороны служб инспекции труда	84 - 94	29
3.4 Некоторые соображения, касающиеся динамики распределения в Италии рабочей силы из числа граждан стран, не входящих в ЕС, и статистических данных	95 - 104	32
4. Вопрос обеспечения жильем	105 - 111	35
5. Право на образование	112 - 128	37
5.1 Контингент несовершеннолетних иностранцев в Италии	112 - 118	37
5.2 Иностранные учащиеся	119 - 123	39
5.3 Учащиеся из числа представителей рома	124 - 128	42
6. Охрана здоровья иностранцев	129 - 140	44
7. Обращение с иностранцами, содержащимися под стражей	141 - 157	48
7.1 Уважение религиозных убеждений задержанных лиц	149 - 150	50
7.2 Пользование консульской защитой	151 - 152	50
7.3 Некоторые административные и экономические проблемы, касающиеся задержанных иностранцев	153 - 157	51
8. Въезд и проживание лиц, не являющихся гражданами стран ЕС	158 - 212	53
8.1 Общие сведения	158 - 169	53
8.2 Процесс интеграции мигрантов	170 - 174	55
8.3 Нелегальная иммиграция	175 - 200	57
8.4 Высылка иностранцев - гарантии	201 - 202	66
8.5 Процедура легализации статуса	203 - 206	67

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
8.6 Приобретение гражданства	207 - 209	68
8.7 Просьбы о предоставлении убежища и беженцы	210 - 212	69
9. Меньшинства	213 - 226	71
a) Словенское меньшинство	223 - 224	75
b) Ладинское меньшинство	225 - 226	76
10. Присутствие народности рома на территории Италии	227 - 263	77
10.1 Общая информация об историческом происхождении рома, находящихся на территории Италии	227 - 231	77
10.2 Рома как меньшинство	232 - 240	79
10.3 Дискриминация и нетерпимость	241 - 243	83
10.4 Прием и обустройство	244 - 246	83
10.5 Жилье	247 - 251	84
10.6 Занятость	252 - 255	86
10.7 Образование	256 - 260	87
10.8 Здравоохранение	261 - 263	89

Введение

1. После рассмотрения 8 и 9 марта 1999 года в Женеве представленных правительством Италии десятого и одиннадцатого периодических докладов* по Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации Специальный комитет в целом позитивно отозвался об осуществлении Конвенции в Италии. Вместе с тем Комитет высказал ряд оговорок, особенно в связи с имеющими место случаями расовой нетерпимости, включая нападения на иностранцев африканского происхождения и на представителей народности рома. Как отмечает Комитет, эти инциденты подчас не признаются властями в качестве нападений по расовым мотивам или остаются безнаказанными. Кроме того, Комитет выразил сожаление по поводу отсутствия информации относительно применения статьи 6 Конвенции, касающейся защиты через суды лиц, пострадавших от расовой дискриминации. Однако основную озабоченность вызывает положение представителей народности рома в Италии. Наконец, было особо отмечено явное отсутствие надлежащей подготовки сотрудников правоохранительных органов и соответствующих должностных лиц, в том что касается положений Конвенции.

2. Заключительные замечания Комитета были доведены до сведения всех соответствующих администраций, а также распространены среди широкой общественности. На основании этих замечаний правительство Италии провело повторное рассмотрение всех вопросов, заслуживающих более пристального внимания, причем как с нормативной точки зрения, так и с точки зрения практического осуществления. К числу принятых мер, которые следует отметить особо, относятся антирасистская пропаганда, особенно во время футбольных матчей; в большей мере ориентированный на обеспечение гражданских свобод и более гибкий подход к скрытой иммиграции, а также к соответствующим процедурам легализации статуса или высылки; создание инфраструктуры и налаживание соответствующих услуг в целях облегчения общей интеграции: от сферы образования до доступа к занятости и жилью. В процессе обсуждения Комитетом предшествующего доклада уже была представлена обстоятельная информация относительно содержания закона от 6 марта 1998 года. Вышеупомянутый закон направлен на всеобъемлющее и систематическое урегулирование различных аспектов явления, проявляющегося в присутствии на итальянской территории большого числа иностранных граждан. Данный закон является краеугольным камнем итальянской судебной системы, в том что касается режима для иностранцев. Поэтому в настоящем докладе содержатся самые разнообразные ссылки на положения этого закона,

* Десятый и одиннадцатый периодические доклады Италии, представленные в виде единого документа, и краткие отчеты о заседаниях, на которых Комитет рассмотрел этот доклад, см. в документах CERD/C/317/Add.1 и CERD/C/SR.1315-1316.

исполнительное распоряжение по введению в действие которого уже принято. Важно подчеркнуть факт окончательного утверждения и вступления в силу долгожданного закона о меньшинствах в Италии. Следуя указаниям Комитета по ликвидации расовой дискриминации, сформулированным в отношении предшествующего доклада Италии, настоящий доклад был подготовлен с таким расчетом, чтобы в нем содержалась более подробная информация, причем не только относительно действующих нормативных положений, но и относительно процедур, которые были разработаны в рамках осуществления этих положений. Кроме того, важный раздел доклада посвящен положению народности рома в Италии, с тем чтобы иметь полную картину проблем, обусловленных их присутствием в стране, как в плане их взаимоотношений с итальянским населением, так и в плане создания необходимых условий, отвечающих их потребностям и учитывающих их культурную самобытность. В ноябре 1999 года департаментом по социальным вопросам при президентском Совете министров (Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri) был опубликован первый доклад об интеграции иммигрантов в Италии. В данном докладе на научной основе систематизируются уже осуществляемые виды деятельности, а также мероприятия, которые надлежит поощрять в целях улучшения условий жизни иностранцев в Италии.

3. Согласно указаниям и рекомендациям Комитета были приняты дальнейшие меры по организации новых курсов профессиональной подготовки для сотрудников всех правоохранительных ведомств, в частности для полиции, карабинеров и работников пенитенциарной системы, за счет стимулирования более активного и глубокого изучения международных принципов по правам человека и различных конвенций. Что касается числа и характера инцидентов между правоохранительными органами и итальянскими и иностранными гражданами, то по просьбе Межминистерского комитета по правам человека как полицией, так и службой карабинеров был разработан формат отчетности на систематической основе по всем случаям предполагаемого жестокого обращения. В частности, как следует из документа, представленного службой карабинеров, 80% сообщенных инцидентов касаются итальянских граждан и лишь 20% - иностранных граждан. Эти неофициальные показатели позволяют сделать первый ориентированный вывод об отсутствии предубежденного отношения по расовым мотивам.

4. Помимо сжатых сроков, вероятно, было бы бессмысленно представлять английский перевод как доклада об интеграции иммигрантов в Италии, так и документа, содержащего подробный анализ жалоб, поданных на службу карабинеров в период 1994-1999 годов. Вместе с тем по соответствующей просьбе Комитета могут быть представлены их копии на итальянском языке для ознакомления с собранными данными. Кроме того, данные и сведения, фигурирующие в вышеупомянутых документах, находят отражение в тексте доклада. Настоящий доклад, как и предшествующие доклады, был подготовлен в рамках институциональной деятельности Межминистерского комитета по правам человека,

действующего при министерстве иностранных дел. Это обеспечивало возможность постоянного и тесного сотрудничества и взаимодействия различных заинтересованных ведомств. Всякий раз проводились также консультации с различными НПО и членами Комитета, среди которых имеются и научные работники.

1. Контингент иностранцев в Италии

1.1 Процесс интеграции и экстремальные ситуации: две стороны медали

5. В Италии иностранная иммиграция представляет собой фактор, в немалой степени определяющий социальные изменения, происшедшие за последнее десятилетие. Если с сугубо демографической точки зрения влияние данного явления представляется все же ограниченным (так, на долю иностранцев приходится 2% от общей численности итальянского населения), то его социальное воздействие, напротив, является довольно значительным, причем на уровне как принимающего общества, так и иностранной части населения. В последние несколько лет наблюдалось увеличение темпов роста численности наиболее крупных из представленных в Италии групп, и, хотя они находятся на различных стадиях миграционного процесса, налицо четкие признаки стабилизации фактора их присутствия. Одной из новых тенденций последнего десятилетия является постепенная феминизация потока иммигрантов: доля женщин возросла с 40% в 1991 году до 46,8% в конце 1998 года.

6. Кроме того, нарастают самостоятельные миграционные течения, связанные с поиском работы и воссоединением семей, и увеличивается число несовершеннолетних иностранцев. Наблюдается тенденция к нормализации демографической структуры: происходит сдвиг с точки зрения состава семьи - от одиноких людей, которые все еще преобладают среди иностранного населения, в сторону смешанных браков и деторождений от родителей-иностранцев. Для различных представленных в стране этнических групп типичны разные миграционные процессы и в плане гендерной специфики: так, марокканскую общину составляют главным образом мужчины, к которым впоследствии присоединяются их жены; в случае же филиппинской или перуанской общин первыми в страну по соображениям трудоустройства прибывают женщины, которые и выступают первым звеном миграционной цепи.

7. С другой стороны, нецелесообразно заострять внимание только на "поверхностных" причинах, указываемых в подаваемых заявлениях о предоставлении вида на жительство. Для многих женщин-мигрантов, прибывших в Италию в целях воссоединения семей, это означает лишь начало процесса выхода на рынок труда, отчасти продиктованного необходимостью внесения своего вклада в бюджет семьи (особенно при наличии детей), а

отчасти являющегося следствием постепенной эмансипации, обусловленной, среди прочего, благотворным соприкосновением с культурой принимающей страны. Однако иммиграция как таковая отчасти планируется именно по соображениям воссоединения семьи, поскольку в случае получения вида на жительство по соображениям трудоустройства женщины неизменно сталкиваются с гораздо большими трудностями. Таким образом, воздействие на итальянское общество становится все более ощутимым: трудоустройство трудящихся-мигрантов превращается в важный фактор, который начинает проявляться на структурном уровне; посещение детьми-иностранцами школ, хотя их доля и невелика, приобретает широкие масштабы, в результате чего в каждой третьей школе системы обязательного образования имеются учащиеся-иностранцы.

8. Вместе с тем наряду с аспектами, свидетельствующими о стабилизации иностранного присутствия, по-прежнему сохраняются экстремальные ситуации, обусловленные наличием весьма значительных перекосов. Увеличение числа выявленных за последние несколько лет незаконных иммигрантов (более чем в 86% случаев по причине отсутствия у них вида на жительство), большое число поступающих заявлений о легализации статуса и явно существующий спрос на нелегальную рабочую силу свидетельствуют о масштабе тех проблем, с которыми сталкивается страна. Поэтому нужно без промедления заняться более тщательным регулированием иностранного присутствия в Италии, причем не только в том что касается контроля за прибывающими потоками, но и в плане уделения более пристального внимания политике, способствующей интеграции иммигрантов, в целях предотвращения трений и конфликтов в обществе, которое ныне является многоэтническим.

а) Этнический состав официальных иммигрантов

9. Италии присуща модель "размытой иммиграции" с характерной для последней неоднородностью иностранного контингента из самых различных частей мира. Аналогичную типологию можно наблюдать и в других европейских странах новой иммиграционной волны, как, например, Испания и Греция. Итальянская модель весьма сильно отличается от модели, сложившейся в странах, исторически притягивающих иммиграционные потоки, где опять же в результате проведения более избирательной политики отмечается повышенная этническая концентрация той части населения, которую составляют иммигранты.

10. Согласно оценкам, по состоянию на 1 января 1999 года число иностранцев, официально проживающих в стране, достигало 1 126 000 человек, что составляет 2% от общей численности населения. В 1998 году было отмечено увеличение притока на 13,6%

по сравнению с предшествующим годом. В частности, из предоставленных в 1998 году новых видов на жительство 60,8%, или 67 473, пришлось на долю женщин и лишь 39,2%, т.е. 43 493, - на долю мужчин.

11. Весьма значительной является та часть иностранного населения, которую составляют граждане наиболее развитых стран и численность которой в 90-е годы достигла примерно 200 000 человек; однако наиболее ощутимые изменения претерпел контингент иностранцев, прибывающих из регионов с высоким показателем эмиграции (Центральная и Восточная Европа, Африка, Центральная и Латинская Америка и Азия, за исключением Японии и Израиля).

12. Увеличение числа граждан из восточноевропейского региона является следствием, с одной стороны, соответствующих потоков из стран бывшей Югославии и, с другой стороны, результатом проведенного в 1995-1996 годах процесса легализации статуса, а также появления контингента нелегальных албанцев и, хотя и не столь многочисленных, контингентов румын и поляков. В настоящее время на долю лиц, прибывающих стран Восточной Европы, приходится примерно одна четверть всех иностранцев, причем 46,7% составляют женщины. Однако эти процентные соотношения являются иными, если учитывать такие страны, как Беларусь, Венгрия, Кыргызстан, Латвия и Эстония, в случае которых доля женщин-иммигрантов превышает 70%.

13. Несмотря на менее значительный прирост числа иммигрантов из стран Северной Африки, доля марокканцев, насчитывающая примерно 122 000 человек, по-прежнему является наиболее значительной, за которыми следуют граждане бывшей Югославии и албанцы.

14. К числу других регионов, иммиграционные потоки из которых достигли значительных уровней, хотя на протяжении 90-х годов они претерпевали различные колебания, относятся Восточная Азия (Филиппины и Китай), Центральная и Южная Азия (Шри-Ланка и Индия) и Центральная и Латинская Америка (Бразилия и Перу).

15. С годами иммигранты, прибывающие из стран вышеупомянутых географических регионов, прочно обосновались в стране. Если по состоянию на 1 января 1992 года они составляли половину иностранного населения (49,7%), то по состоянию на 1 января 1998 года на их долю приходилось уже 57,7%. Таким образом, происходит постепенная концентрация иностранного населения с учетом страны происхождения: наблюдается консолидация - хотя она и идет различными темпами - более крупных групп, и в свою очередь появляется возможность более четко выделить те географические регионы и основные страны, эмигранты из которых стремятся попасть в Италию.

16. Помимо отдельных общин, для которых уже присуще резкое преобладание женского компонента, как, например, филиппинцы или перуанцы, характерной особенностью других общин, в которых женщины играют заметную роль в процессе консолидации, является активное использование механизма воссоединения семей, причем в подавляющем большинстве случаев женщины прибывают в Италию вслед за своими супругами. В целом это также позитивно сказывается на социальной интеграции иммигрантов.

b) Иммиграционные потоки и иммиграционный "стаж"

17. В первой половине 90-х годов иммиграционные потоки в основном являлись стабильными, и ежегодно в страну официально прибывало свыше 100 000 иностранцев; в последние же два года отмечалось увеличение числа прибывающих лиц: в 1997 году было выдано свыше 124 000 новых видов на жительство, а в 1998 года - 153 000. С одной стороны, увеличение объема регулярных потоков свидетельствует о большой миграционной притягательности нашей страны, и, с другой стороны, его необходимо также истолковывать в контексте постепенного структурного и регламентационного упорядочения данного явления, что открывает официальные возможности для прибытия в страну все большего числа лиц. Значительное влияние на объем иммиграционных потоков, если подходить к их оценке с точки зрения выданных за последний год новых разрешений, оказывает механизм легализации статуса, за счет которого удалось выявить незаконных иммигрантов, прибывавших в страну в предшествующие годы (о чем свидетельствует зарегистрированный по состоянию на 1 января 1997 года высокий приток - на 257 000 человек больше, чем за предыдущий год, - обусловленный введенной на основании указа "Дини" процедурой легализации статуса).

18. Если взглянуть с точки зрения гражданской принадлежности, то анализ состава потоков, зарегистрированных в 1998 году, позволяет выявить наличие конкретных миграционных движений: на долю лиц, прибывающих из стран Центральной и Восточной Европы, приходится приблизительно 40% от общего количества, тогда как другие регионы с высоким показателем эмиграции характеризуются более низкими показателями, как правило, до 10%, причем в случае стран Центральной и Латинской Америки число прибывающих лиц несколько выше по сравнению со странами Северной Африки.

19. На основе сопоставления данных о количестве вновь прибывающих лиц и иностранцев, которые уже находятся в стране, можно оценить темпы прироста соответствующих групп и в какой-то степени интенсивность отдельных миграционных

потоков: и здесь Восточная Европа снова стоит на первом месте (примерно 27 прибывающих лиц на 100 уже находящихся в стране), хотя высокие показатели отмечаются также для стран Центральной и Латинской Америки (19 на 100), особенно Кубы и Бразилии; в случае же азиатской и африканской групп наблюдается тенденция к уменьшению.

20. Наконец, необходимо подчеркнуть, что в случае граждан из стран Восточной Европы и Азии значительная доля приходится на лиц, въезжающих в Италию в стремлении получить работу, тогда как африканские граждане прибывают в страну преимущественно по соображениям воссоединения семей; в частности, в 1998 году марокканским гражданам было выдано на этом основании 86,8% новых видов на жительство, а албанцам - 74%. Важное значение приобретают показатели въезда в Италию в туристических целях, которые являются особенно высокими применительно к странам Латинской Америки и Центральной и Восточной Европы, ибо это может служить предлогом для прибытия в Италию лиц, которые, по истечении срока действия их визы, остаются в стране на нелегальной основе.

21. Присущие различным группам иностранцев разные тенденции в плане изменения динамики миграционных потоков находят отражение и в продолжительности срока их пребывания на итальянской территории. Если ориентироваться по дате въезда, указываемой в виде на жительство, то можно выявить разнообразные типы иммигрантов. К числу "старших по возрасту" иммигрантов относятся граждане африканских стран, примерно две трети из которых находятся в Италии свыше пяти лет, а 18% - свыше 10 лет. За ними следуют представители азиатской общины, 54% из которых находятся в стране по меньшей мере пять лет, причем велика доля лиц, проживающих в Италии на протяжении более 10-лет, в немалой степени благодаря первой волне филиппинских иммигрантов, четвертая часть которых находится в стране уже свыше десяти лет. Исключение составляют выходцы из Индии, ибо они начали прибывать сравнительно недавно. Иммиграционная волна из стран Центральной и Латинской Америки относится к более позднему периоду (лишь 42% этих иммигрантов проживают на территории Италии пять или более лет); это в первую очередь касается выходцев из Перу и Доминиканской Республики. Последнюю строчку занимают граждане из стран Восточной Европы, лишь 31% из которых находятся в Италии по крайней мере пять лет; значительное же большинство вышеуказанных лиц воспользовались процедурой легализации статуса, предусмотренной по законодательному декрету № 489/1995 (например, в 1996 году число видов на жительство, выданных албанским гражданам, увеличилось с 30 000 до примерно 66 000). Вместе с тем следует подчеркнуть, что незначительная часть граждан из бывшей Югославии - порядка 10% - находится в Италии на протяжении свыше 10 лет.

22. Общая доля женщин-иммигранток, находящихся на территории Италии свыше 10 лет, составляет 41,9%, однако в случае мусульманских стран это процентное соотношение является меньшим, составляя до 3% для сенегальцев, 5% для алжирцев и бенгальцев, 10% для иммигрантов из Ганы, 12% для албанцев, тунисцев и марокканцев. Применительно же к таким странам, как Доминиканская Республика, Бразилия и Филиппины, процентная доля женщин, находящихся в Италии свыше 5 лет, возросла и составляет соответственно 82%, 73% и 67%.

23. По состоянию на 1 января 1998 года доля иммигрантов из стран с высоким показателем эмиграции, которые находятся на территории страны на протяжении свыше пяти лет, составляла чуть больше половины от общей численности всех иммигрантов (т.е. 417 000 человек, из которых 209 000 являются выходцами из стран Африки). Этот довольно значительный контингент может, при условии удовлетворения установленным по закону требованиям (достаточный уровень дохода и отсутствие серьезных правонарушений), рассчитывать на получение вида на жительство, будь то временного или с открытой датой. Кроме того, возможность приобретения итальянского гражданства путем натурализации зависит от иммиграционного "стажа". В данном случае минимальная продолжительность постоянного пребывания на национальной территории в контексте анаграфического проживания составляет 10 лет для граждан из стран, не входящих в Европейское сообщество.

24. По состоянию на 1 января 1998 года, число иммигрантов из стран с высоким показателем эмиграции, которые прибыли в Италию более десяти лет назад, составляло порядка 122 000 человек, из которых 57 000 являлись гражданами африканских стран.

с) Изменение социально-демографической структуры иностранного населения

25. Наглядным свидетельством достижения относительной устойчивости среди групп, составляющих контингент иммигрантов, является постепенная нормализация их структурного состава, в том что касается пола, гражданского состояния и возраста, ибо изначально его характерной особенностью являлось наличие большого числа одиноких мужчин.

26. Постепенное увеличение в рамках групп иммигрантов женского компонента обусловлено главным образом фактором воссоединения семей, причем в данном случае мужчина редко выступает в качестве воссоединяющегося члена семейной ячейки, ибо именно мужчины, как правило, эмигрировали в Италию первыми. В 1992 году доля женщин составляла 39,9%, однако шестью годами спустя этот показатель возрос до 44,8%; более быстрые темпы его увеличения отмечались в случае стран с высоким

коэффициентом эмиграции (с 32,9% до 40,8%). Вышеуказанное прежде всего относится к женщинам, прибывающим из стран с высоким коэффициентом эмиграции: в 1998 году 36% из них являлись обладательницами вида на жительство, предоставленного по семейным соображениям (в 1992 году данный показатель составлял 21,5%). В случае же мужчин, являющихся выходцами из тех же географических регионов, последний показатель гораздо ниже (6,6% в 1998 году).

27. Одновременно наблюдалось увеличение доли супружеских пар, на которые, по состоянию на 1 января 1998 года, приходилась примерно половина иностранцев, находящихся на национальной территории; более высокой в процентном отношении являлась доля женщин, которые зачастую прибывают в Италию и получают вид на жительство по семейным соображениям в силу их статуса супруги. Кроме того, происходит нормализация структурного состава и с точки зрения среднего возраста в силу постепенного увеличения в процентном отношении контингента лиц сравнительно пожилого возраста и неуклонного роста числа несовершеннолетних иностранцев. Что касается возрастного состава женского компонента из стран с высоким показателем эмиграции, то менее высокие темпы старения связаны с притоком в страну молодых женщин, которые приезжают в целях воссоединения семьи.

d) Миграционные модели с учетом признака пола

28. Как представляется, между миграционными моделями, присущими различным общинам иностранцев, существуют различия, обусловленные гендерным фактором. Типичная модель, предполагающая эмиграцию мужчины с последующим воссоединением семьи, характерна главным образом для лиц, прибывающих из стран Африки. Однако в случае вышеуказанных общин, изначально характеризовавшихся высоким процентом мужчин, было зафиксировано ощутимое увеличение доли женского компонента, возросшей за последние два года с 18,9% до 27%. Такое увеличение в первую очередь касается общин иностранцев, являющихся выходцами из северных регионов (за исключением сенегальской общины, в рамках которой по-прежнему наблюдается отсутствие надлежащего баланса по признаку пола, причем в пользу мужского компонента, на долю которого приходится 94,3%). Эта же модель становится все более характерной для различных общин иностранцев, прибывающих из стран Восточной Европы, в частности для албанской общины.

29. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что по сравнению с числом женщин, въезжающих в страну по соображениям воссоединения семьи, число иностранок, получающих вид на жительство по соображениям трудоустройства, неизменно является более высоким (51,8% - для женщин, прибывающих из стран с высоким коэффициентом

эмиграции). Кроме того, в случае некоторых общин, напротив, именно женщины чаще всего выступают в качестве первого звена миграционной цепи (например, филиппинки и перуанки, которые более чем в 80% случаев въезжают в страну), имея разрешение на работу). Однако в отличие от перуанской общины, которая характеризуется более высоким показателем воссоединения семьи, низкий аналогичный показатель филиппинской общины, по видимости, свидетельствует о том, что принадлежащие к данной этнической группе женщины-иммигрантки в долгосрочной перспективе чаще всего намереваются вернуться в страну происхождения.

30. Кроме того, в случае отдельных групп иностранцев небезынтересно отметить факт наличия довольно крупного специфического контингента лиц, присутствие которых обусловлено соображениями вероисповедания и отправления культов и которые в большинстве случаев являются духовными лицами и верующими. В 1998 году число иностранцев, имеющих разрешение на жительство, выданное по религиозным соображениям, составляло 53 000 человек, из которых 32 000 прибыли из стран с высоким коэффициентом эмиграции. Что касается женщин из этих стран, то в их случае по религиозным соображениям было выдано 6% разрешений на жительство, причем значительная доля приходится на индианок (51%).

1.2 Иностранцы на национальной территории

а) Географическое распределение и динамика

31. Территориальное распределение иммигрантов характеризуется высокой концентрацией в центральной и северо-западной частях Италии. В этих районах сосредоточены 63% иностранцев, имеющих вид на жительство и зарегистрированных в анаграфическом реестре. Однако более привлекательной для них является северо-восточная часть страны: за период с 1993 по 1999 год число проживающих здесь иностранцев более чем удвоилось. В 1998 году крупные общины иммигрантов отмечались, прежде всего, в провинциях Ломбардия (свыше 218 000 человек) и Лацио (свыше 181 000 человек), за которыми следовали Венеция и Эмилия-Романья, в каждой из которых насчитывалось по 81 000 иностранцев, зарегистрированных в анаграфическом реестре.

32. Разные темпы увеличения численности иностранных общин в различных районах страны обусловлены неодинаковой интенсивностью иммиграционных потоков, более широкой деятельностью, осуществляемой в северных провинциях в интересах иностранцев, уже проживающих в стране (в северных провинциях наблюдалось существенное увеличение доли мигрирующего населения), а также, хотя и в меньшей

степени, более высоким коэффициентом рождаемости среди общин иммигрантов, проживающих в северной части страны. Фактом, подтверждающим стабильность иностранного присутствия в северных провинциях, является более высокая процентная доля несовершеннолетних, особенно на северо-востоке страны. Кроме того, следует отметить, что на островной части доля несовершеннолетних составляет 15,4% от общей численности иностранцев, что превышает аналогичный показатель по южной и центральной частям страны.

33. Что касается положения в городах, то наиболее крупные группы иммигрантов, причем как в абсолютном, так и относительном выражении, зарегистрированы в Риме и Милане. По состоянию на начало 1998 года в этих двух городских центрах проживали 280 000 иностранцев, т.е. почти 28% от общенационального показателя, составляя, соответственно, 4,2% и 3,2% всех жителей. Однако при этом не следует делать вывод о том, что наличие иммигрантов является явлением, которое присуще исключительно крупным городам. Напротив, и это характерно в первую очередь для северных областей страны, за последние несколько лет существенно увеличилось число иностранцев в негородских районах: так, за рассматриваемый период наиболее крупный прирост отмечался именно в "мелких" городах (Тревизо - 156%, Брешиа - 128%, Виченца - 120%), причем такими темпами, что число жителей-иностранцев становится ощутимым даже в абсолютном выражении (например, Брешиа, где их насчитывается 28 000 человек, занимает в списке четвертое место).

34. В период 1993-1998 годов доля жителей-иностранцев в городах с населением менее 20 000 жителей увеличилась с 32% до 35,4%; в городах с населением в 20 000 - 100 000 жителей это увеличение было менее значительным (с 20,9% до 21,9%), тогда как в случае городов с населением свыше 100 000 жителей отмечалось заметное уменьшение данного показателя (с 46,3% до 42,7%). Кроме того, такая конкретная динамика территориального расселения иностранных граждан была в целом присуща для всей территории страны, с пиковым показателем в северо-восточной части Италии, где примерно 50% иностранцев проживают в городах, насчитывающих менее 20 000 жителей.

b) Геоэтническое распределение жителей-иностранцев

35. Ныне действующие тенденции территориального распределения иностранцев являются следствием многочисленных и самых разнообразных шаблонов, которых придерживаются группы иностранцев, проживающих в Италии. Решающую роль сыграли факторы, обуславливающие привлекательность или непривлекательность различных районов страны и связанные, главным образом, с эффективными возможностями трудоустройства иммигрантов или отсутствием таковых, и определенные этнические

особенности, как, например, прочность семейных уз, внутренняя сплоченность групп, специализация в занятости, а также такие факторы, как тип "миграционного проекта", особенно что касается временного аспекта и, следовательно, намерения обосноваться в принимающей стране. Уяснить различия в миграционной динамике позволяет анализ шести наиболее крупных групп иностранцев из стран, не входящих в состав Европейского союза.

36. Марокканская и албанская общины характеризуются высокой степенью рассредоточения по территории страны. (Данную модель расселения можно назвать дисперсной: от конкретных пунктов прибытия, которыми, как правило, являются основные города на северо-западе Италии (в случае марокканцев - Турин и Милан, а в случае албанцев - провинция Апулия) эти лица постепенно рассредоточиваются по другим областям страны.)

37. Граждане из бывшей Югославии и тунисцы составляют группы, которые в относительном выражении меньше тяготеют к рассредоточению по территории страны и компактно концентрируются в районах, которые, с точки зрения географического местоположения, приближены к странам их происхождения: северо-восточная часть в случае граждан из бывшей Югославии и Сицилия в случае тунисцев.

38. Наконец, филиппинской и китайской общинам присуща третья типология расселения. Отличительной особенностью этих групп является высокая территориальная концентрация, причем это особенно касается первой группы, сосредоточенной в Риме и Милане. Только на этих два городских центра в настоящее время приходится 62% филиппинской общины, что обусловлено ярко выраженной специализацией в занятости, поскольку большинство ее представителей занимаются надомной работой и трудятся в качестве домашней прислуги. В качестве еще одной причины можно назвать наличие хорошо организованной и четко налаженной миграционной цепи. Хотя китайской общине присущи иные особенности, эта группа также обосновалась главным образом в крупных городах, что объясняется ее активной деятельностью в сфере общественного питания; однако имеется одно исключение: речь идет о районе в зоне Флоренции и Прато, где китайская община играет заметную роль в текстильной промышленности.

с) Состав и структура иностранных семей

39. Помимо значительного увеличения числа случаев воссоединения семей, для углубленного понимания типологий вливания иммигрантов в нашу жизнь с выявлением как действующих в итальянском обществе интеграционных процессов (что отражает показатель количества браков между итальянцами и иностранцами), так и степени

стабилизации иностранного присутствия (которое поддается косвенной оценке путем прослеживания брачных связей между двумя гражданами, оба из которых являются иностранцами), все более важное значение приобретает анализ коэффициента брачности и фертильности иностранцев.

40. Что касается смешанных браков, то здесь по-прежнему преобладают браки между мужчинами-итальянцами и женщинами-иностранками. Случаи заключения брака между женщинами-итальянками и иностранцами составляют менее половины от общего количества. Что касается отдаваемого итальянцами предпочтения, то здесь срабатывают уже установившиеся стереотипы, поскольку мужчины выбирают главным образом женщин из Таиланда, Филиппин или стран Восточной Европы. Женщины отдают предпочтение африканцам, в частности из Сенегала.

d) Браки и деторождения

41. Увеличивается число браков, в которых по крайней мере один из супругов является иностранцем, и в 1995 году на их долю пришлось 4,3% от общего числа браков, зарегистрированных в Италии; преобладают и смешанные браки, заключаемые между итальянцами и иностранцами, доля которых в 1995 году достигала 86,5% от числа всех браков, в которых по крайней мере один из супругов являлся иностранцем. Особо актуальны браки между итальянцами и гражданами из стран с высоким показателем эмиграции, которые характеризуются тенденцией к росту и являются наиболее многочисленными, составляя примерно три четверти от смешанных браков. В большинстве случаев такие браки заключаются между мужчинами-итальянцами и женщинами-иностранками, главным образом, из стран Восточной Европы и Центральной и Латинской Америки. Типичные особенности, присущие супругу-итальянцу, варьируются в зависимости от места происхождения супруги-иностранки.

42. Если брак заключается с женщиной из страны с высоким показателем эмиграции, то мужа отличает менее высокий уровень образования, а его средний возраст составляет примерно 48 лет, и он обычно лет на десять старше супруги. В случае брака с женщиной из развитой страны мужа, как правило, отличает высокий уровень образования и его возраст составляет примерно 34 года.

43. В семейных парах, состоящих из женщины-итальянки и мужчины-иностранца, супруг чаще всего является выходцем из Северной Африки и стран Центральной и Восточной Европы, в 94% случаев он одинок, имеет более высокий уровень образования по сравнению с супругой, и его средний возраст составляет 29 лет, т.е. ему примерно столько же лет, сколько и его супруге, если для обоих это первый брак. Почти две трети

браков между иностранцами заключается между гражданами развитых стран, по большей части нерезидентами, которые вступают в брак в Италии зачастую потому, что один из супругов служит на одной из баз НАТО. В случае же иностранцев, прибывающих из стран с высоким показателем эмиграции, частота вступления между ними в брак является весьма низкой; кроме того, в 77% случаев браки заключаются между гражданами одной страны.

44. Отмечается также устойчивая тенденция к увеличению рождаемости у семей, в которых по крайней мере один из родителей является иностранцем и на долю которых приходится 4% от общего числа деторождений, однако в данном случае родители, как правило, являются представителями одной и той же национальности (85,5%). Почти в 90% случаев такие семейные пары состоят из граждан стран с высоким показателем эмиграции. Наивысший коэффициент рождаемости отмечается среди супружеских пар из Северной Африки (24%), из Центральной и Восточной Европы (21,6%) и Восточной Азии (13,7%). Среди выходцев из Северной Африки преобладают марокканцы, из Восточной Европы - граждане бывшей Югославии, а среди азиатов - филиппинцы.

45. Дети, рожденные от смешанных браков, по большей части имеют мать-иностранку и отца-итальянца. При этом доля детей, рожденных от граждан стран ЕС, по-прежнему остается довольно высокой (30% случаев), однако весьма быстро увеличивается число детей, рожденных от женщин из стран восточной Европы (+63% за период с 1992 по 1995 год); на долю последних, наряду с детьми, рожденными от женщин из стран Латинской Америки, приходится свыше половины от деторождений в смешанных браках. Менее высоким является коэффициент рождаемости у супружеских пар, состоящих из отца-иностранца и матери-итальянки: во многих случаях отцом ребенка является гражданин одной из стран ЕС (24%) или стран Северной Африки (32%), в частности Туниса или Марокко.

46. Процент рождаемости является особенно высоким (28,6%) применительно к следующей типологии: мать-иностранка, являющаяся гражданкой страны с высоким показателем эмиграции, и отец-итальянец, как правило вдовец или разведенный, который значительно старше женщины-иностранки. Наивысший показатель отмечается в том случае, когда мать происходит из какой-либо африканской страны (35,7% в 1995 году); в случае детей, рожденных от матерей-итальянок и отцов-иностранцев он является сравнительно менее высоким (24,6% действительной рождаемости) и минимальным в тех случаях, когда оба родителя являются гражданами иных стран (17,9%). В этом последнем случае менее высокая доля рождений (7,4%) прослеживается у африканских женщин (в частности из стран Северной Африки), партнерами которых по большей части являются выходцы из того же географического региона. За период с 1993 по 1997 год коэффициент

рождаемости среди мигрантов увеличился, особенно в случае обоих родителей-иностранцев и, в частности семейных пар из числа резидентов, зарегистрированных в бюро записи актов гражданского состояния. Общий коэффициент рождаемости среди иностранного населения, хотя бы потому, что по своей возрастной структуре оно является более молодым, выше аналогичного показателя для всего населения страны. Так, в северо-восточной части коэффициент рождаемости среди иностранцев характеризуется двукратным превышением, в то время как на юге этот показатель несколько ниже.

е) Иностранные семьи в крупных муниципальных округах

47. В феврале 1999 года Итальянским статистическим управлением было проведено обследование семей иностранцев, зарегистрированных в бюро записи актов гражданского состояния крупных муниципальных округов и других основных городов. Число проживающих в этих округах семей, в которых по крайней мере один из супругов является иностранцем, составляет порядка 200 000, причем они плотно сосредоточены в крупных центрах: свыше половины из них проживают в Риме или Милане, однако крупные общины имеются также в Турине, Палермо, Неаполе и Генуе.

48. В общем числе семей, в которых по крайней мере один из супругов является иностранцем, наибольшая доля почти повсеместно приходится на чисто иностранные семьи, превышая в более чем половине муниципальных округов, включая Рим, Милан, Турин и Палермо, 80% от общего показателя. В менее крупных городах, таких, как Тренто или Кампобассо, их процентная доля является не настолько значительной, но все же высокой.

49. Чисто иностранные семьи особенно многочисленны среди выходцев из Восточной Европы, африканцев, азиатов и латиноамериканцев, тогда как создание смешанных семей характерно главным образом для групп граждан, тяготеющих к единой культуре, как, например, граждан стран ЕС и североамериканцев. Однако необходимо учитывать, что выявить смешанную пару почти невозможно в том случае, когда супруга-иностранка приобрела итальянское гражданство по вступлении в брак; довольно часто это происходит в случае лиц, прибывающих из стран с высоким показателем эмиграции.

50. Наивысшая доля иностранных семей отмечается среди филиппинской (19 210) и марокканской (12 202) общин, которые являются наиболее многочисленными в крупных городах (Рим, Милан и Турин).

51. Основной особенностью с точки зрения состава семьи иностранных граждан является большое число одиноких (70,3%), что значительно превышает аналогичный показатель для всего населения, проживающего в Италии (33% в крупных городских агломерациях). Основную долю одиноких иностранцев составляют мужчины (61%).

52. Особенно интересно взглянуть на типологическую структуру иностранных семей в разбивке по национальному признаку: наибольшая доля одиноких приходится на тех представителей общин, которые проживают в Италии по соображениям трудоустройства. Среди женщин наивысшими являются показатели для граждан стран ЕС, граждан стран Центральной и Восточной Европы, Азии, Центральной и Латинской Америки; в общем числе одиноких, являющихся выходцами из Центральной и Латинской Америки, преобладают женщины. Женщины, принадлежащие к североафриканской общине, слабо представлены по сравнению с мужчинами, в то время как довольно высока доля женщин из других африканских стран. В целом, одинокие женщины-иностранки гораздо чаще, чем мужчины, являются выходцами из развитых стран (26,7% от общего числа против 17,9%), что обусловлено, в частности, более широким присутствием женщин, являющихся гражданами стран ЕС.

53. Судя по показателям распределения населения по семейному положению, большинство одиноких иностранцев проживают в Италии самостоятельно (64,9% от общего числа), причем доля женщин является чуть выше. Процентное соотношение состоящих в браке лиц значительно различается между двумя полами, причем в пользу мужчин (32,4% против 24,4%). Надлежит принимать во внимание такой фактор, как наличие состоящих в браке иностранцев, которые въезжают в страну без супруги/супруга, поскольку он может служить предпосылкой прибытия остальных членов семейной ячейки, образовавшейся до миграции и временно пребывающей в стране происхождения. В других же случаях наличие состоящих в браке иностранцев, въезжающих в страну в одиночку, может являться показателем миграционного проекта, предусматривающего - после периода временного проживания за границей - последующее возвращение иностранца в свою страну происхождения.

54. Показатели распределения населения по возрасту свидетельствуют о преобладании молодых возрастных групп: 43,8% мужчин и 42,0% женщин являются лицами моложе 35 лет. Наиболее молодые этнические группы составляют выходцы из стран Восточной Европы и Африки, тогда как значительная процентная доля лиц более старшего возраста отмечается среди тех групп иностранцев из стран Западной Европы, в особенности не входящих в ЕС, и Северной Америки.

2. Проблемы, связанные с расовой нетерпимостью в Италии

2.1. Применение законодательства в области расовой дискриминации

55. При рассмотрении вопроса, касающегося совершения действий дискриминационного характера, которые обусловлены расовыми мотивами, особенно полезными представляются данные, собранные за период с 1993 года, в разбивке по годам и окружным апелляционным судам с указанием окончательных судебных решений об осуждении за преступление, предусмотренное статьей 3 Закона № 654 от 13 октября 1993 года, и за иные правонарушения, отягченные проявлением дискриминации.

56. Кроме того, следует подчеркнуть, что ведется активная работа по реализации проекта, предусматривающего внедрение в регистры судебных органов системы аннотаций, которая обеспечит не только возможность проследить весь процесс производства по делу, начиная с момента его регистрации в специальном реестре, но и всю всестороннюю процедуру, позволяющую выводить соотношение между количеством доведенных до сведения судебных органов нарушений такого рода и числом записей в специальных реестрах; соотношение между количеством возбужденных дел и числом вынесенных обвинительных приговоров; и проследить типологию назначенных мер наказания (с уделением особого внимания дополнительным мерам наказания, предусмотренным Указом № 122 от 26 апреля 1993 года).

57. Об эффективности процессуальных действий, проводимых итальянскими судебными органами в отношении актов дискриминации против иностранцев, находящихся в стране на индивидуальной основе или принадлежащих к группам меньшинств, можно судить по числу соответствующих обвинительных заключений. В этой связи следует отметить, что последний свод нормативных положений, а именно Закон 205/1993, уже способствовал обеспечению более эффективной защиты мигрантов от различных дискриминационных действий, акцентируя внимание как на причинах дискриминационного поведения, так и на квалификации иностранца как "жертвы правонарушения".

58. Со ссылкой на этот Закон проводился и анализ проблем преступности, связанных с наличием иностранных мигрантов в Болонье: для уяснения реальных обстоятельств, при которых мигрант становится жертвой преступления, уместно сослаться на некоторые особенно значимые случаи судебной практики. Иностранец квалифицируется как "потерпевшая сторона" по следующим четырем категориям: как жертва нестабильных и ненадлежащих условий труда вследствие нарушения правил безопасности на производстве (решения магистратского суда Болоньи № 58/99, 427/99, 507/99); как жертва насилия, рэкета и угроз со стороны других лиц той же национальности и/или итальянцев

(решения магистратского суда Болоньи № 408/99, 405/99, 11/99, 1984/98); как жертва эксплуатации проституции и насилия (решения магистратского суда Болоньи № 725/98, 604/98, 55/98); и как жертва расизма (решения выездной сессии суда Болоньи № 6/93, 7/95, 3/96, 2/98).

2.2 Иностранцы и преступность

59. За период 1991-1997 годов процентная доля иностранцев, признанных виновными в совершении преступлений, увеличилась с 4,2% до 9,8%. За тот же период в аналогичной пропорции также возросло число осужденных, окончательный приговор в отношении которых был занесен в центральный судебный реестр, и еще больше выросло количество иностранцев, содержащихся в пенитенциарных заведениях (31,6% от общего числа лиц, лишенных свободы).

60. Высокая доля иностранцев в тюрьмах связана с конкретной типологией совершаемых ими преступлений, и чаще всего мерой пресечения является заключение под стражу; в частности, это обусловлено более широким применением к ним предупредительной изоляции в силу ограниченных возможностей использования альтернативных и иных мер пресечения ввиду отсутствия необходимых для этого условий (наличие собственного жилья, постоянной работы, семейных и родительских уз). Более частое применение к иностранцам меры пресечения в виде превентивного заключения обусловлено повышенным риском их возможного уклонения от правосудия.

61. Проследить взаимосвязь между увеличением доли иностранных граждан в стране и увеличением числа иностранцев, привлеченных к ответственности, несмотря на важное значение такой работы, представляется бессмысленным в силу наличия значительной прослойки нелегальных иммигрантов, не поддающейся количественной оценке. Как явствует из результатов обследования, 86,5% из иностранцев, привлеченных к ответственности и находившихся под следствием в 1998 году, не имели вида на жительство.

62. Из числа этих лиц, имевших официальный вид на жительство, 55,7% являлись африканцами, 32,6% - европейцами, 7,7% - азиатами и 3,8% - латиноамериканцами; кроме того, многие из нелегальных иммигрантов, привлеченных к ответственности, являлись выходцами из Албании и стран бывшей Югославии (46,8%) и африканцы (43,5%). Уровень преступности среди законных и незаконных иммигрантов выше на островной части, и этот показатель явно связан с их значительным присутствием в этих регионах. Между тем в центральной Италии и на северо-востоке страны преступления совершаются по большей части нелегальными иммигрантами европейского происхождения (соответственно, 53,6% и 50,5% случаев).

63. За рассматриваемый период (1991-1997 годы) число иностранцев, привлеченных к ответственности, увеличилось на 161%, с 21 307 до 55 502 человек (имеющиеся на настоящий момент сопоставительные данные по состоянию на первый семестр 1997 года и 1998 года свидетельствуют о некоторой понижающей тенденции). С точки зрения территориального распределения эти показатели роста преступности сильно варьируются: максимальный показатель - на северо-востоке (290%) и юге Италии (206%), где за последний год было отмечено наиболее значительное увеличение (53%), и минимальный - на северо-западе Италии (99%) и на островной части (83%). Однако данные, касающиеся роста преступности, не позволяют четко уяснить реальные тенденции в этой области, поскольку первоначальная картина, наблюдавшаяся в 1991 году, являлась несколько иной: 77,3% всей иностранной преступности было сосредоточено на северо-западе страны и в центральной Италии (45,3% и 31,3%, соответственно) против 13,9% - на северо-востоке, 5,8% - на юге и 3,2% - на островной части. С годами географическое распределение мигрантов, привлекавшихся к ответственности на итальянской территории, претерпело изменение, даже хотя в абсолютном выражении они по-прежнему преобладают на северо-западе и в центральной части страны.

64. Другим аспектом, позволяющим глубже понять данное явление, является его преимущественное распространение в городских районах: 73,6% выявленных преступлений, совершенных некоренным населением, происходят в основных городах, по сравнению с 43% преступлений, совершенных итальянцами. Особенно отчетливо данная тенденция проявляется в центральной части (81,8%) и на севере страны и менее ярко - в основных южных городах, где преступления, совершаемые иностранцами, характеризуются сравнительно равномерным распределением по всей территории.

65. Различия в территориальном распределении преступлений, совершаемых мигрантами, проистекают из двух видов причинной обусловленности, связанной с типологией правонарушения: первая касается более высокой частотности совершения отдельных преступлений в городских районах, а вторая - "специализации" иностранцев, привлекаемых к ответственности в связи с некоторыми видами правонарушений. С одной стороны, наиболее типичными в основных городах являются преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, а также пособничество и подстрекательство к проституции и эксплуатация проституции, насилие и ограбления, оказание неповиновения и сопротивления представителям властей. С другой стороны, иностранцами совершаются главным образом те виды правонарушений, которые влекут за собой извлечение дохода: 46,2% выявленных преступлений связанных с проституцией, 26,8% - с незаконным оборотом и торговлей наркотиками, 26% - с кражами и 19,5% - с ограблениями.

66. Данное явление характеризуется резкими территориальными колебаниями. Оно приобретает тревожные масштабы на севере и в центральной части страны, причем на северо-востоке пик преступности приходится на проституцию (66,8% такого рода преступлений совершаются иностранцами) в центральной части - на грабежи и кражи (31,5% и 36,0%, соответственно, а на северо-западе - на преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков (42,1%).

67. Один из элементов, позволяющих глубже уяснить проблему иностранной преступности, и имеющих важное значение для обеспечения эффективности возбуждаемых судебными органами процессуальных действий, можно выявить на основе данных о проведенных в 1997 году судебных разбирательствах в разбивке по национальной принадлежности. О наличии четкого разграничения между итальянской и иностранной преступностью свидетельствует тот факт, что лишь в 0,5% рассмотренных дел в качестве обвиняемых выступали одновременно итальянцы и иностранцы, причем иностранцы различной национальности проходили по одному делу только в 0,3% случаев. Таким образом, как правило, 91,9% иностранцев совершали преступление в одиночку или совместно с лицами той же национальности; 5,4% - в сообщничестве с итальянцами; а 2,7% - совместно с мигрантами иных национальностей.

3. Расовая дискриминация и сфера труда

3.1. Новые положения Закона № 40 от 6 марта 1998 года

68. Раздел III Закона № 40 от 6 марта 1998 года касается, в частности, сферы трудовых отношений. Ввиду интереса, проявляемого к закрепленным в вышеупомянутом Законе новым нормативным положениям, направленным на обеспечение более полной защиты интересов иностранцев в Италии, ниже приводится общее описание основных положений указанного Закона, имеющих отношение к сфере труда.

69. Статьей 21 раздела III Закона 1998/40 предусматривается, что въезд в Италию по соображениям трудоустройства - будь то для работы по найму, на сезонную работу или для занятия собственным бизнесом - осуществляется в соответствии с системой въездных квот, устанавливаемых на основе ежегодных указов в порядке регулирования притока рабочей силы. Данные указы, которыми может предусматриваться возможность предоставления преференциальных квот для граждан тех неевропейских государств, с которыми имеются соглашения относительно регулирования притока прибывающих лиц и процедур упрощения повторного въезда, в любом случае опираются на сообщаемые министерством труда показатели, касающиеся возможностей трудоустройства, уровня

безработицы и числа лиц из стран, не входящих в ЕС, которые фигурируют в списках рабочей силы.

70. Соответствующими договоренностями и двусторонними соглашениями, достигнутыми со странами, из которых прибывают мигранты, может предусматриваться введение итальянскими консульскими и дипломатическими представительствами за рубежом так называемых "листов ожидания" на получение въездной визы с разрешением работать по найму. Надлежащим исполнительным распоряжением будет предусматриваться создание в рамках министерства труда ежегодной анаграфической базы данных по предложению и спросу на иностранную рабочую силу.

71. Следует отметить, что, как подчеркивается в пункте 3 статьи 22, в Италии - в порядке осуществления нормативных положений, закрепленных в Конвенции МОТ № 143/75 (ратифицирована в 1981 году на основании Закона № 158), - иностранным трудящимся, официально проживающим на территории страны, и членам их семей гарантируется равное обращение и полное равенство прав с трудящимися-итальянцами. Так, пунктом 3 статьи 22 конкретно предусматривается, что "условия, предлагаемые работодателем иностранцу, не могут быть менее выгодными по сравнению с нормативными условиями, предусмотренными национальными коллективными трудовыми договорами".

72. В общем плане, если работодатель намеревается установить в Италии трудовые отношения с иностранцем, не являющимся резидентом, то, согласно статье 22, он должен направить в компетентное территориальное (провинциальное) бюро труда конкретный именной запрос на получение соответствующего разрешения. В случае увольнения иностранный рабочий, имеющий действующий вид на жительство, может быть занесен в списки ищущих работу лиц на остающийся период действия вышеупомянутого вида на жительство. В случае репатриации рабочему компенсируются выплаты, внесенные им в фонды социального обеспечения и страхования. Рабочие, которые завершили свою трудовую деятельность в Италии и покидают национальную территорию, вправе истребовать причитающиеся им выплаты, перечисленные на указанный момент.

73. Тем рабочим, которые официально проживают на национальной территории, должна гарантироваться защита их права на сохранение или восстановление семейных уз (статьи 28 и 29). Однако эффективное осуществление права на воссоединение семьи оговаривается определенными условиями в отношении как обеспеченности жильем, так и уровня дохода. Размер дохода не должен быть меньше суммы ежегодных денежных пособий, выплачиваемых по линии социального обеспечения.

74. Что касается гражданских прав, то статьей 34 гарантируется равенство в обращении и полное равенство прав и обязанностей иностранных граждан и граждан Италии, в том что касается обязательств в отношении отчислений по линии национальной службы здравоохранения. Помощь по этой линии оказывается бесплатно тем находящимся на иждивении членам семьи, которые относятся к числу официальных резидентов, и несовершеннолетним детям иностранных граждан, причем на тех же условиях, что и итальянцам, находящимся в аналогичной экономической ситуации. Равенство в обращении распространяется также на юридическую защиту законных прав и интересов в контексте отношений с государственными административными органами (что гарантируется возможностью подачи апелляции в региональный административный трибунал) и на доступ к общественным услугам в соответствии с пунктом 5 статьи 22.

75. Что касается дискриминации, под которой согласно статье 43 понимается различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, религиозной принадлежности или убеждений, то пунктом 2 е) в качестве дискриминационных квалифицируются те умышленные действия или поведение работодателей или их служащих, "которые, как определено в статье 15 Закона № 300 от 20 апреля 1970 года с внесенными в него изменениями и включенного в Закон № 903 от 11 декабря 1997 года и в Закон № 108 от 11 апреля 1990 года, прямо или косвенно влекут за собой дискриминационные последствия для трудящихся по признаку их принадлежности к какой-либо расе, этнической или языковой группе, религиозных убеждений или гражданства. Любое предвзятое обхождение, которое ущемляет интересы трудящихся в силу принадлежности последних к определенной расе, этнической или языковой группе, в силу их религиозных убеждений или гражданства и которое не обусловлено основными требованиями, предъявляемыми к их трудовой деятельности, представляет собой косвенную дискриминацию".

76. Решения, касающиеся въезда в страну, проживания на национальной территории и высылки, должны быть надлежащим образом обоснованы, причем соответствующее лицо информируется о них на том языке, который он понимает, с указанием имеющихся в его распоряжении средств оспаривания вынесенного постановления (пункт 7 статьи 13). Административная высылка санкционируется по соображениям поддержания общественного порядка, а также государственной безопасности. Пунктом 5 статьи 11 предусматривается создание в пунктах пересечения национальной границы центров приема для оказания иностранцам, добывающимся получения убежища или въезжающим в Италию на период свыше трех месяцев, помощи и информационной поддержки. Важная роль в деле осуществления инициатив, направленных на интеграцию иммигрантов в общество и их адаптацию, отводится региональным и местным административным

органам (статья 3 и статья 40). Статьей 40 также предусматривается охват услугами центров приема тех иностранцев, которые официально проживают в стране, но не могут самостоятельно подыскать себе жилье и удовлетворить свои основные потребности. Силами вышеупомянутых центров им предоставляется социальная и медико-санитарная помощь, а также оказываются услуги социально-культурного характера в целях повышения степени их независимости. Равенство между иностранными трудящимися и итальянскими гражданами также должно проявляться в форме гарантированного доступа к государственному жилью.

77. Наконец, в соответствии со статьей 42 государство будет поощрять любую возможную форму сотрудничества с местными административными органами, объединениями и прочими компетентными организациями, занимающимися оказанием помощи иммигрантам. Такое сотрудничество призвано обеспечить более широкое распространение информации, способствующей интеграции иностранцев в итальянское общество и касающейся, в частности, их прав и обязанностей; различных возможностей интеграции; безболезненной реинтеграции в страну происхождения; поощрения инициатив, направленных на защиту законного статуса; предотвращение дискриминации и, что самое важное, преодоление возможных ситуаций, связанных с возникновением напряженности.

78. Новый подход к различным аспектам, касающимся труда иммигрантов, тщательно разъясняется. На региональном уровне практически повсеместно введены специальные законы, регламентирующие вопросы трудоустройства, образования и обеспечения жильем трудящихся-иммигрантов. В ряде провинций и муниципальных округов (например, Турине, Модене, Падуге и Болонье) были созданы специальные консультации для иностранных общин (Consulta della Comunità Straniera). При некоторых муниципальных советах была учреждена должность помощника-консультанта (Consigliere Aggiunto), действующего в качестве посредника между администрацией и иммигрантской общиной. Кроме того, были организованы курсы подготовки для посредников по вопросам культуры.

3.2 Служба по делам трудящихся-мигрантов и членов их семей из стран, не входящих в ЕС

79. Службе по делам трудящихся-мигрантов и членов их семей из стран, не входящих в ЕС, которая была создана на основании указа министерства от 26 сентября 1989 года в соответствии со статьей 3 Закона № 943 от 30 декабря 1986 года, вменяется в обязанность добиваться осуществления целей статьи 3, действуя при этом в духе положений законодательного акта 286/98, которым был закреплен свод правовых норм в области

иммиграции. В рамках своих институциональных обязанностей эта Служба занимается сбором и обработкой информации и данных, с тем чтобы глубже уяснить суть миграционных процессов, а также возникающих на местах проблем.

80. Во-первых, эта Служба раз в два месяца публикует внутренний информационный бюллетень в порядке координации и взаимного согласования действующих нормативных и административных положений, касающихся вопросов иммиграции.

81. Кроме того, на двухмесячной и квартальной основе она осуществляет сбор данных относительно разрешений, выданных службами, выведенными из центрального подчинения, в соответствии со статьями 22 и 27 Указа № 286/98. Осуществляется также сбор данных о проверках, проводимых службами инспекции труда (*Servizi Ispezione del Lavoro*) и провинциальными бюро труда (*Direzioni Provinciali del Lavoro*). Особое внимание уделяется трудоустройству граждан из стран, не входящих в ЕС, и проблемам незаконной трудовой деятельности.

82. В порядке подготовки к осуществлению тех положений, которые предусмотрены новым иммиграционным законодательством и касаются создания, в контексте пункта 6 статьи 3 и статьи 42 Указа № 286/98, региональных советов по вопросам иммиграции и территориальных советов, Службой был проведен сбор данных о деятельности ныне существующих региональных советов.

83. Собранные данные касаются аспектов социальной интеграции иммигрантов из стран, не входящих в ЕС, с особым акцентом на основные вопросы жилищного обустройства, профессиональной подготовки, а также трудовой и культурной интеграции. На основании пункта 4 статьи 3 и пункта 4 статьи 21 указа № 286/98 Служба участвует в выработке текста декрета о миграционных потоках, который ежегодно издается председателем совета министров. С этой целью на региональном уровне Служба наладила контроль за потребностями итальянского рынка труда на основе данных, получаемых от региональных бюро труда. В связи с необходимостью заблаговременного установления числа въездных квот на 1999 год были изданы специальные циркуляры (*circolari*). Кроме того, в рамках процесса легализации статуса, предусмотренного указом председателя совета министров от 16 октября 1998 года, Служба ведет работу по проверке заключаемых трудовых договоров, функция контроля за которыми возложена на провинциальные бюро труда. Она также рассматривает ходатайства о предоставлении въездных виз на предмет вынесения по ним консультативных заключений.

3.3 Контроль со стороны служб инспекции труда

84. Данные о нарушениях на предприятиях, нанимающих иностранных трудящихся из стран, не входящих в ЕС, были почерпнуты из ежегодных докладов о результатах проверок, проведенных в 1998 году службами инспекции труда.

85. Проведенное обследование послужило действенным механизмом контроля, позволившим в контексте местных реалий лучше уяснить характер миграционных тенденций и связанных с ними проблем. Оно позволило провести оценку практических последствий принятия нового иммиграционного Закона № 40 от 6 марта 1998 года, закрепленного в своде правовых норм и утвержденного на основании Указа № 286/98, в том что касается влияния положений иммиграционного законодательства на условия пребывания в стране иностранцев.

86. Важнейший вывод, который можно сделать на основании анализа статистических таблиц, прилагаемых к настоящему докладу, заключается в том, что иммиграционные потоки постепенно стабилизируются, что, вероятно, обусловлено политикой, проводимой в последние годы итальянским правительством, принимающим законодательные нормы, направленные на легализацию статуса трудящихся из стран, не входящих в ЕС. Если взять рынок труда, то о стабилизации иммиграционных потоков убедительно свидетельствуют данные о выдаче трудовых книжек лицам из числа официальных резидентов и об их регистрации в списках занятых лиц.

87. Согласно другим данным, полученным по итогам национального сопоставительного анализа, стабилизация иммиграционных потоков наблюдается с 1997 года. Однако следует учитывать, что процесс легализации статуса граждан из стран, не входящих в ЕС, предусмотренный в рамках указа председателя совета министров от 16 октября 1998 года, еще не завершен. Как известно, в 1998 году выведенные из центрального подчинения соответствующие службы были привлечены к проверке заключенных трудовых договоров, результаты которой в значительной степени определили характер гораздо более масштабной инспекционной деятельности. К этой деятельности, которую предполагается провести в самом конце года, необходимо будет привлечь как административный персонал, так и инспекционные подразделения, отвечающие за официальное утверждение таких договоров.

88. Результаты, полученные на основе информации, собранной на региональном уровне, свидетельствуют о том, что официальная иммиграция как явление пошла на спад. Последнее в меньшей мере относится к рабочей силе, которая и являлась предметом обследования. Сопоставительный анализ данных, фигурирующих в прилагаемых

статистических таблицах, свидетельствует о незначительном снижении на национальном уровне за период с 1997 года числа трудящихся из стран, не входящих в ЕС, из которых 30% не имеют действующего вида на жительство. Как следствие, было зарегистрировано незначительное уменьшение по сравнению с предшествующим годом числа выдаваемых трудовых книжек. Такая понижающая тенденция отмечалась прежде всего в провинции Лацио (примерно на 10 000 человек), а также в Тоскане, Кампании и Апулии, где соответствующий показатель уменьшился менее чем на 1 000 человек. В Венеции же было зарегистрировано ощутимое увеличение на 3 700 человек.

89. Эти данные диктуют необходимость взвешенного подхода с учетом доли женщин в составе рабочей силы, на долю которых приходится свыше 30% лиц, имеющих действующий вид на жительство, выданный в целях трудоустройства. В 1997-1998 годах это соотношение не претерпело изменений. Анализ территориального разделения труда свидетельствует о том, что доля женщин превышает долю мужчин только в тех районах, где основным сектором, в котором требуется труд иммигрантов, является работа в качестве домашней прислуги. К числу этих районов относятся: Кампания, Эмилия-Романья, Лацио, Лигурия, Молизе, Апулия, Сардиния и Сицилия. Согласно данным о трудовой деятельности иммигрантов, собранным бюро трудоустройства, в 1998 году лишь 11,5% женщин работали в секторе промышленности, где трудится 41% иммигрантов, составляющих рабочую силу. В сельском хозяйстве эти показатели составляют 13,3% и 25,3%, соответственно. Между тем 33,3% женщин нашли работу в сфере обслуживания, где трудятся остальные 35,5% иммигрантов. Если же взглянуть на эти данные в разбивке по типу предоставляемых услуг, то выясняется, что 58,8% женщин служат в качестве домашней прислуги, причем это не зависит от уровня образования или профессиональной квалификации женщин-иммигранток. В сущности, женщины подвергаются ярко выраженной профессиональной сегрегации. Женщины, прибывающие из неевропейских стран, как представляется, могут рассчитывать лишь на получение работы в качестве домашней прислуги, служанки, либо официантки в барах и ресторанах или горничной в гостиницах.

90. При этом следует учитывать ряд других аспектов, позволяющих говорить о профессиональной сегрегации. Так, некоторые этнические общины в определенной степени монополизируют отдельные виды профессиональной деятельности. Подобным образом обстоит дело в секторе бытового обслуживания, где работают преимущественно представители филиппинской, шри-ланкийской, перуанской, сомалийской и эфиопской общин; в сфере ручного труда, где преобладают выходцы из Польши, Румынии и Албании; а также в некоторых видах лоточной торговли, где также явно ощущается влияние этнического фактора. Весьма симптоматичным является создание эффективно функционирующих сетей, обеспечивающих проникновение соотечественников на рынок

труда, которые зачастую представляют собой поистине заповедную территорию, попасть на которую выходцам из другой страны не представляется никакой возможности. Это еще больше усугубляет положение женщин. Как показывают результаты различных обследований, при найме на работу в качестве домашней прислуги предпочтение отдается женщинам, не имеющим на своем иждивении детей. Иными словами, это означает, что женщины с ребенком сталкиваются с более серьезными трудностями, и им зачастую приходится соглашаться на "почасовую" работу у различных работодателей. Подобная нестабильность может иметь негативные последствия в плане продления вида на жительство и послужить фактором, подталкивающим женщину в сети преступного мира.

91. В процессе инспекционной деятельности было установлено, что в 1998 году число предприятий, где было зарегистрировано примерно 17 000 трудящихся из стран, не входящих в ЕС, несколько уменьшилось по сравнению с 1997 годом. На долю иностранцев приходится 3% от общего числа лиц, трудящихся по найму, и по сравнению с 1997 годом данный показатель не претерпел изменений. Распределение рабочей силы по регионам варьируется в зависимости от потребностей рынка труда: 64% трудящихся из стран, не входящих в ЕС, работают в северной Италии, 17% - в центральной Италии и 19% - в южной Италии и на островной части.

92. К числу уголовно наказуемых и административных правонарушений, совершаемых предприятиями, относятся главным образом незаконный наем работников (при отсутствии разрешения на работу и санкции со стороны компетентных провинциальных органов, вида на жительство и т.д.), оплата труда без платежных ведомостей, отсутствие системы социального обеспечения и страхования. Было наложено 20 721 административное взыскание, и в судебные органы были переданы 1 504 дела на предприятия-нарушители, что несколько меньше по сравнению с показателями за 1997 год (25 066).

93. Доля незаконных трудящихся достигает 30% от общего числа лиц наемного труда из стран, не входящих в ЕС, и это соотношение мало чем отличается от показателя за 1997 год. Что касается различного рода нарушений, то их распределение по национальной территории является весьма неравномерным: 50% приходится на северную Италию, 27% - на центральную Италию и 23% - на южную Италию и островную часть. Наибольшее число нарушений, связанных с выдачей видов на жительство, было зарегистрировано в провинциях Апулия, Пьемонт и Венеция, а секторами, где наиболее часто отмечаются случаи незаконной трудовой деятельности, считаются сельское хозяйство, сфера обслуживания и сектор кустарного производства. В целом множество нарушений было выявлено в секторе сельского хозяйства (Апулия и Молизе), в промышленности (Ломбардия), в сфере общественного обслуживания и секторе кустарного производства (Пьемонт, Ломбардия и Венеция).

94. Согласно обобщенным результатам обследования, на региональном уровне иммиграция пошла на спад, что, вероятно, обусловлено принятыми в последнее время законами по вопросам иммиграции. Несмотря на низкую процентную долю иммигрантов, их присутствие все же сопряжено с серьезными проблемами, приобретающими тревожные масштабы на юго-востоке страны (Апулия) и в южной части Италии (Сицилия). Достаточно упомянуть о тысячах незаконных иммигрантов, выявленных итальянской полицией в 1998 году, следы которых затерялись после того, как им были вручены уведомления о высылке.

3.4 Некоторые соображения, касающиеся динамики распределения в Италии рабочей силы из числа граждан стран, не входящих в ЕС, и статистических данных

95. К числу аспектов, в значительной степени влияющих на явление миграции, относятся возможности трудовой интеграции иммигрантов. Учитывая случаи дискриминации в отношении иностранцев, занимающихся в нашей стране профессиональной деятельностью, они приобретают особую значимость. Италия испытывает постоянный и все возрастающий спрос на ручной труд иммигрантов. Судя по данным, почерпнутым из архивов INPS, на национальной территории работают по найму 315 148 трудящихся из стран, не входящих в ЕС, что на 7% больше по сравнению с 1994 годом. Подавляющее большинство таких трудящихся (почти 9 из 10) работают в северной и центральной Италии, причем их концентрация особенно велика в трех провинциях, на которые в общей сложности приходится почти половина всех трудящихся из стран, не входящих в ЕС: Ломбардия (25%), Лацио (13%) и Венеция (12%).

96. В различных районах страны наблюдаются колебания спроса на ручной труд иммигрантов не только в плане большей или меньшей устойчивости, но и с точки зрения его конкретного характера; от этого, в общем-то, и зависит численность лиц, получающих работу в семьях и компаниях. Такой дифференцированный подход позволяет выделить различные типологии интеграции иммигрантов в сферу трудовой деятельности.

97. Первой является так называемая "традиционная" модель, которая типична для северо-восточной части страны и которая характеризуется явным преобладанием спроса со стороны производственного сектора (88%) и сравнительно вялым спросом со стороны индивидуальных семей. Свыше половины трудящихся из стран, не входящих в ЕС (50 612 человек), работают в секторе промышленности, в том числе одна треть - в машиностроении, 19% - в строительной промышленности, 10% - в кожевенной

промышленности и 8% - в деревообрабатывающей промышленности и на предприятиях по изготовлению мебели.

98. Что касается спроса на сельскохозяйственных рабочих, то свыше 40% проживающих в Италии и работающих в этом секторе (12 778 человек) выходцев из стран, не входящих в ЕС, трудятся на северо-востоке страны, особенно в провинциях Больцано (18%), Тренто (4,1%) и Верона (4,2%). Из них лишь 9% имеют долгосрочные контракты. Таким образом, спрос на сельскохозяйственных рабочих из числа представителей стран, не входящих в ЕС, является, по сути дела, сезонным.

99. Вторая модель, которую можно охарактеризовать как бытовую, типична для центральной и южной частей страны. В центральной части Италии в этом секторе трудятся 39 557 человек, а в южной Италии и на островной части - свыше 19 000, или 67% от востребуемых трудящихся-иммигрантов. Остальная доля приходится на сектор сельского хозяйства, где работают 6 839 человек. Это на 22% покрывает общенациональный спрос. В центральных же районах труд иностранцев пользуется наибольшим спросом в промышленной сфере, где работают 18 365 человек. Наиболее высокая их концентрация отмечается в Тоскане и Марше, а именно 8 638 и 5 319 трудящихся, соответственно, что примерно на 12% покрывает общенациональный спрос.

100. Наконец, существует северо-западная модель, характеризующаяся большей сбалансированностью отличительных особенностей. Основными секторами, где ручной труд иммигрантов пользуется наибольшим спросом, являются промышленность и сфера обслуживания (40% и 23%, соответственно). Остальная треть граждан из стран, не входящих в ЕС, трудится в бытовом секторе. На эту типологию территориального разделения приходится самое большое число трудящихся из стран, не входящих в ЕС, или 108 161 человек, что составляет 34,3% от общенационального показателя. Кроме того, основная доля неграждан стран ЕС, работающих в сфере обслуживания (24 866 из 62 508 человек), трудится на северо-востоке страны: в одном лишь миланском округе работают 20%, или 43 175 трудящихся из стран, не входящих в ЕС, в том числе 31 319 человек - в Ломбардии. Из последних более половины сконцентрированы в трех провинциях: Брешиа (8% от общенационального показателя), Милан (7%) и Бергамо (4,3%).

101. Особое внимание необходимо обратить на интеграцию трудящихся из стран, не входящих в ЕС, в сектор бытового обслуживания по причине как большой численности соответствующего контингента (105 786 человек в 1996 году), так и специфических особенностей территориального распределения. Следует также отметить все

возрастающую роль, которую играют трудящиеся из стран, не входящих в ЕС, в жизнедеятельности семейных ячеек. В последние годы их труд стал пользоваться повышенным спросом со стороны индивидуальных семей, вследствие чего в 1996 году на долю домашней прислуги из числа неграждан стран ЕС приходилось 48% от общего количества, по сравнению с 28% в 1994 году.

102. Наибольшая концентрация лиц, работающих в качестве домашней прислуги, отмечается в крупных городах. Особенно привлекательными для трудящихся из стран, не входящих в ЕС, являются две провинции, Милан и Рим, на которые в общей сложности приходится 45% лиц, составляющих указанную группу. Это - единственный сектор, который традиционно характеризуется явным преобладанием женского компонента (70% в 1996 году). Наиболее заметное исключение здесь составляют шриланкийцы, в случае которых преобладают мужчины. Почти треть иностранцев из стран, не входящих в ЕС, которые работают в качестве домашней прислуги, являются выходцами из Филиппин, 10% - из Перу и 9% - из Шри-Ланки. В прошлом году увеличился контингент европейских иммигрантов из Албании и Польши, доля которых превысила 8% от общего числа неграждан стран ЕС, работающих в секторе бытового обслуживания.

103. Если сопоставить все рассмотренные выше типологии регулярной занятости с количеством видов на жительство, выданных на основании запросов о трудоустройстве, то налицо серьезный разрыв между количеством официально трудоустроенных лиц и числом "потенциальных" работников (выпадающих из группы, которая может рассчитывать на получение вида на жительство). На национальном уровне в 1997 году вспомогательными видами трудовой деятельности регулярно занимались 52% потенциальных работников. На северо-востоке страны соответствующая квота достигает почти 74%. В других районах отмечаются менее высокие показатели: от 55% - на северо-западе до 28% - на юге страны.

104. Несмотря на принятые в 1995-1996 годах меры по легализации статуса, позволившие в последние годы заметно улучшить положение с незаконной трудовой деятельностью иностранцев, показатели, отражающие упорядоченность такой трудовой деятельности, не претерпели заметных изменений (в 1994 году они составляли 49,3%). Необходимо провести оценку имеющихся общих данных в жесткой увязке с принятыми недавно в Италии нормативными положениями, которыми предусматривается также новый органический закон в сфере труда.

4. Вопрос обеспечения жильем

105. В рамках крупномасштабного притока иммигрантов можно выделить один важный фактор: постепенную и явную стабилизацию присутствия иностранных граждан на итальянской территории, обуславливающую необходимость изыскания надлежащих жилищных альтернатив для иммигрантов за счет применения дифференцированного подхода, позволяющего учитывать как исключительные, так и рядовые ситуации.

106. Так, с утверждением указа № 286/98 было официально закреплено положение о том, что иностранцы, находящиеся на национальной территории, "имеют право на доступ, наравне с итальянскими гражданами, к жилищному фонду и государственному жилью, а также к посредническим услугам региональных и местных государственных организаций в целях облегчения доступа к жилью, равно как и получения кредита для строительства, выкупа, приобретения в собственность и аренды первичного жилья" (пункт 6 статьи 4).

107. Кроме того, обязанность по созданию центров приема, обеспечению временного размещения и поиску долговременного решения жилищного вопроса была возложена на региональные органы, действующие в сотрудничестве с провинциальными ведомствами, муниципалитетами, государственными и частными объединениями, фондами, ассоциациями и добровольными организациями с использованием как их собственных ресурсов, так и специализированного государственного фонда.

108. В настоящее время под предложением жилья понимается первоначальное обустройство, долговременное решение жилищного вопроса, предоставление льгот при строительстве жилья и выделение государственного жилья. Что касается первоначального обустройства, то его следует рассматривать как особый вид услуги, носящей временный характер и призванной удовлетворить неотложную потребность в жилье на некоторое время за счет использования как вышеупомянутого государственного фонда, так и других региональных фондов. Долговременное решение жилищного вопроса (аренда жилья у частных лиц) и предоставление льгот при строительстве жилья не пользуются повышенным спросом. Спрос же на государственное жилье, напротив, достаточно высок. Если говорить о временном жилье, то данный вариант позволяет удовлетворить три различные потребности: обеспечить предварительное размещение (с последующим окончательным жилищным обустройством), предоставить жилье группам, характеризующимся высокой мобильностью (появление такой категории на рынке весьма маловероятно) и обеспечить жильем лиц, сталкивающихся с временными жилищными трудностями. Что касается стандартных/долговременных решений жилищного вопроса, предусматривающих долгосрочную аренду на фиксированный срок на условиях возможного последующего выкупа, то по своему характеру они являются не основными, а

скорее вспомогательными решениями. В указе № 286/98 содержится любопытное положение, касающееся привлечения работодателей к решению проблем жилищного обустройства: пунктом 2 статьи 22 предусматривается, что "в связи с истребованием разрешения на трудоустройство работодатель обязан предъявить документы, подтверждающие обеспеченность жильем иностранных рабочих, которых он желает нанять". Согласно этому положению, работодатель обязан за свой счет обеспечить иммигрантов и членов их семей соответствующим жильем.

109. Наконец, следует упомянуть о многочисленных местных новаторских инициативах, с которыми выступают муниципалитеты, кооперативные объединения и добровольные ассоциации, в особенности на севере и в центре страны. Эти инициативы, которые можно охарактеризовать как "меры социального вспомоществования в деле решения жилищного вопроса", призваны: а) обеспечить более широкий доступ к рынку частного жилья для стимулирования предложения и предоставления посреднических услуг в целях устранения препятствий, с которыми сталкиваются иммигранты; и б) создание и распределение жилья, арендуемого на субсидируемой основе с привлечением как частных, так и государственных средств.

110. Что касается возможного проявления дискриминации по отношению к иностранцам, испытывающим потребность в надлежащем жилье и нуждающимся в средствах к существованию, то статьями 3 и 40 Закона № 1998/40 предусматривается, что региональные органы и местные подразделения должны пресекать такие проявления и реализовывать инициативы, направленные на интеграцию и социальную адаптацию иностранцев. В частности, согласно статье 40, эти власти отвечают за создание центров приема и размещения иностранцев из числа официально проживающих в стране лиц, которые не имеют возможности самостоятельно обеспечить себя средствами к существованию. В функцию таких центров входит предоставление иностранцам социальной и медико-санитарной помощи, а также оказание им услуг социально-культурного характера в порядке повышения степени их независимости.

111. Кроме того, статьей 42 вышеупомянутого Закона гарантируется полное равенство в обращении между иностранными рабочими и итальянскими гражданами в плане доступа к государственному жилищному фонду. В этой связи статья 42 требует от государства поощрять любую возможную форму сотрудничества с местной администрацией, соответствующими ассоциациями и прочими компетентными организациями, занимающимися оказанием помощи иммигрантам. Такое сотрудничество призвано обеспечить более широкое распространение информации, способствующей интеграции иностранцев в итальянское общество и касающейся, в частности, их прав и обязанностей; различных возможностей интеграции; путей безболезненной реинтеграции в страну

происхождения; поощрения инициатив, направленных на защиту законного статуса, предотвращение дискриминации и, что самое важное, на преодоление возможной напряженности.

5. Право на образование

5.1. Контингент несовершеннолетних иностранцев в Италии

112. Прежде чем заострить внимание на проблеме возможной дискриминации в итальянских школах, необходимо вначале дать некоторую общую информацию относительно количества детей и подростков в нашей стране, а также состава и основных особенностей контингента учащихся.

113. Согласно официальным данным, в 1997 году число несовершеннолетних иностранцев, проживающих на территории итальянских муниципальных округов, составляло порядка 47 000 человек. Между тем, судя по имеющимся данным, в 1997/98 году в итальянские школы было зачислено более 70 000 иностранцев, а в 1998/99 году - свыше 85 000, что свидетельствует о позитивных результатах выполнения указаний министерства образования и распоряжений, отданных на основании Закона № 40/98 и направленных на закрепление права на образование за всеми несовершеннолетними, включая даже тех, кто не располагает действующим видом на жительство. Значительное большинство из них (свыше 90%) являются выходцами из стран с высоким показателем миграции.

114. Фактор присутствия иностранных детей в итальянских школах ощущается все больше начиная с первой половины 90-х годов. В 1996-1997 учебном году число таких детей, посещавших дошкольные заведения, составило свыше 11 000 человек, что почти вдвое превышает аналогичный показатель за предшествующие пять лет, а число иностранных учащихся в школах системы обязательного обучения увеличилось до 37 000 человек. В совокупности численность иностранных учащихся не так уж велика, однако они в той или иной мере представлены в 34,4% учебных заведений, что в значительной мере сказывается на организации учебного процесса и на обстановке, в которой происходит становление и развитие итальянских детей.

115. В северных районах страны почти в 50% всех школ, - как начальных, так и средних, - имеются иностранные ученики. В центральных районах этот показатель ниже (44,1%), а на юге он составляет 13,1%, за исключением провинции Апулия, где иностранцы представлены в 30% школ. К числу итальянских провинций, где зарегистрирован наибольший процент иностранных учащихся, относятся Реджо-Эмилия и

Триест, причем характерной особенностью расположенных там городов также является низкий коэффициент фертильности.

116. В итальянских школах обучаются иностранцы из почти 100 стран; три четверти из них составляют дети из 17 стран, на долю каждой из которых приходится свыше 1000 учащихся. К наиболее крупным контингентам относятся следующие: марокканцы (примерно 15 000 учащихся), албанцы (около 13 000), китайцы (порядка 6 000) и сербы (приблизительно 5 500 человек). Довольно значительным является также число боснийских, македонских, румынских, перуанских и филиппинских учащихся (свыше 2 000 представителей от каждой страны). В большинстве случаев (порядка 80%) на одну школу приходится небольшое число иностранных учащихся (от 1 до 5). В 16,5% случаев их насчитывается от 6 до 10; в 365 школах их доля колеблется от 11 до 30%; и лишь в 27 школах иностранцы составляют свыше 30% учащихся, причем почти половина приходится на девочек.

117. Число иностранных учащихся, посещающих средние школы (за период с 1992 по 1998 год оно почти удвоилось с 4 000 до 9 000 человек), все же меньше аналогичного показателя для школ системы обязательного обучения. Это обусловлено молодым возрастным составом иностранных семей. В целом, на долю учащихся средних школ из числа выходцев из стран с высоким коэффициентом миграции приходится чуть больше 65% иностранных учащихся, тогда как применительно к школам системы обязательного обучения данный показатель достигает почти 95%. При этом для всех национальных общин отмечается чуть более высокая доля девочек, за исключением представителей стран Африки и Восточной Европы, в случае которых преобладают мальчики. Среди принадлежащих к этим общинам учащихся-девочек зарегистрирован наиболее высокий процент отсева. После вступления в силу указа № 268/98 для органов местного самоуправления были намечены конкретные направления деятельности по координации усилий различных ведомств и учету аспектов социального характера. Такая деятельность ориентирована на поощрение политики взаимодействия культур иностранных трудящихся и итальянских граждан. При этом особый акцент делается на организацию курсов обучения итальянскому языку, распространение информации о правах и обязанностях, а также на имеющиеся в стране возможности в плане индивидуального роста и повышения авторитета общины, популяризации языка и культуры страны происхождения и соответствующей профессиональной подготовки персонала, работающего преимущественно с иностранцами.

118. Особая роль в деле достижения вышеуказанных целей отводится постоянным территориальным центрам (Centri Territoriali Permanenti, ПТЦ). В функцию ПТЦ, учрежденных на основании распоряжения министерства народного просвещения № 455 от

1997 года, входит обеспечение условий для общеобразовательной подготовки находящихся в Италии совершеннолетних иммигрантов. Судя по данным за двухгодичный период 1998-1999 годов, на национальной территории на более или менее единообразной основе уже действуют 389 ПТЦ (при том, что, согласно оценкам, 35% таких центров все еще находятся на этапе становления). Отмечается их более высокая концентрация на юге страны по сравнению с северной частью. Наиболее активно проекты взаимодействия различных культур реализуются в провинции Фриули-Венеция-Джулия (инициатива "La voce dell' Altro", 1993 год), в городах Кремона (Mondinsieme "Incontri una Persona Conosci un Popolo", курсы для работников социальной сферы, педагогов, иностранных учащихся, детей, исповедующих ислам) и Прато ("Prato Multiethnica", 1992 год). Что касается посещения высших учебных заведений, то здесь положение женщин является менее благоприятным: доля мужчин из числа выходцев из стран, не входящих в ЕС, в среднем на 12% превышает долю женщин. В данном случае наблюдается тенденция, обратная тенденции, присущей итальянскому обществу, когда на многих факультетах число женщин превышает число мужчин. Однако за счет студенток из стран Азии и Африки число женщин почти удвоилось. Такой разрыв расширяется, если говорить о выпускниках вузов. С проблемой приема в университеты сталкиваются как мужчины, так и женщины. Отчасти это объясняется нежеланием признавать свидетельства о прохождении курса обучения, выданные в стране происхождения, равно как и введением "системы ограничений", устанавливающей для иностранных студентов процедуры, которые они - особенно студенты из развивающихся стран - не всегда в состоянии своевременно выполнить.

5.2 Иностранные учащиеся

119. В период 1998-1999 годов создание возможностей для социальной интеграции и ликвидация различных проявлений расизма в сфере образования, как представляется, были напрямую связаны, причем что касается как юридических, так и оперативных аспектов эффективного осуществления процедур, предусмотренных Законом № 40 от 6 марта 1998 года и программным документом, касающимся государственной политики в отношении иностранной иммиграции (декрет от 2 августа 1998 года). Вышеупомянутые процедуры касаются вопросов иммиграции и статуса иностранцев (Указ № 286 от 25 июля 1998 года, глава V) и находят свое отражение в своде правовых норм и в положениях об осуществлении Закона № 40 (DPR № 384 от 31 августа 1999 года). В статье 44 этого Закона устанавливаются четкие критерии приема иностранных учащихся в итальянские школы и порядок проведения конкретных мероприятий в целях облегчения интеграции и налаживания учебного процесса для представителей различных культур. Принятие таких положений было обусловлено трудностями, с которыми сталкивалась итальянская система государственного образования в деле изменения нормативных требований и

адаптации к новым условиям (см. главу 7 предыдущего доклада CERD/C/317/Add.1), чем и объясняется нынешнее регламентирование практически во всех итальянских школах базовых нормативных рамок и существующей практики.

120. Следует особо отметить некоторые новаторские по своему характеру элементы:

a) закрепление права на образование, вне зависимости от иммиграционного статуса и наличия вида на жительство, "на условиях, предусмотренных для итальянских граждан". Тем самым гарантируется полное равенство учащихся в системе обязательного обучения и недискриминация в плане возможности зачисления в школу в любой период года независимо от наличия личных документов или справок о прежнем обучении;

b) закрепление права на посещение класса, соответствующего анаграфическому возрасту учащегося, если только учительский совет не примет решения определить учащегося в другой класс, основываясь на имеющихся документах и руководствуясь иными соображениями, касающимися:

- i) системы образования в стране происхождения ученика, что может послужить основанием для его зачисления в школу на класс старше или младше его анаграфического возраста;
- ii) знаний, способностей и уровня подготовленности учащегося;
- iii) ступени обучения, пройденного учеником/ученицей в стране происхождения;
- iv) показателей успеваемости учащегося;

c) возможность так называемой позитивной интеграции, при которой школы обязаны распределять иностранных учащихся по различным классам и избегать создания классов, укомплектованных преимущественно иностранцами; вносить соответствующие коррективы в методику преподавания за счет организации индивидуальных или коллективных занятий целевого назначения; создавать условия, способствующие ускоренному усвоению итальянского языка, изыскивая для этого внутренние ресурсы, а также организуя дополнительные занятия в порядке обогащения учебной программы; изыскивать подходы к налаживанию взаимодействия между школами и семьями иностранных учащихся, в том числе посредством назначения "компетентных кураторов", и устанавливать соответствующие критерии;

d) выявление конкретных механизмов, структур и подходов, предусматривающих активное вовлечение каждой школы - при деятельном участии со стороны иностранных ассоциаций, дипломатических и консульских представительств стран происхождения, добровольных организаций и т.д. - в адаптационные мероприятия, а также в осуществление общеобразовательных и межкультурных инициатив с особым акцентом на "сохранении культуры и языка страны происхождения и на изучении иностранных языков, являющихся средством международного общения";

e) возложение на учебные заведения обязанности по налаживанию культурных и общеобразовательных интеграционных мероприятий, призванных удовлетворить потребности взрослого контингента, посредством организации при постоянных территориальных центрах обучения и подготовки взрослого населения "курсов грамотности" по программе начальной и средней школы; курсов изучения итальянского языка, курсов, ориентированных на получение аттестата школы системы обязательного обучения; учебных курсов для получения диплома о квалификации или аттестата средней школы и т.д.;

f) систематический учет аспектов обучения в условиях взаимодействия различных культур при усовершенствовании институциональной деятельности, в том что касается инспекции учебных заведений, а также подготовки их административного персонала и преподавательского состава.

121. В этой связи министерство народного просвещения (МНП) занимается, среди прочего, разработкой конкретных педагогических инициатив, ориентированных на преподавание итальянского в качестве иностранного языка. Такие инициативы, которые являлись предметом особого распоряжения министерства (№ 210/99), предусматриваются в рамках национального коллективного трудового договора от 31 августа 1999 года (статья 19) для персонала учебных заведений. МНП были подписаны соглашения ("О координации подготовки штатного преподавательского состава") с 17 итальянскими университетами на предмет повсеместной организации курсов подготовки педагогов со специализацией на таком конкретном виде обучения.

122. Параллельно этому Отдел МНП по координации тематических программ для представителей различных культур в сотрудничестве с RAI (Итальянское радио и телевидение) приступил к реализации общенациональной программы заочного обучения на 1999/2000 учебный год по таким тематическим направлениям, как гражданство, расизм и преодоление нетерпимости, с особым акцентом на изучении языков и посредничестве в вопросах культуры (распоряжение № 17 от 14 января 2000 года).

123. Начиная с 1995 года Главное управление по вопросам межкультурного обмена при МНП участвует в программе целевого финансирования экспериментальных проектов в области европейского образовательного Supertino с особым акцентом на двух основных направлениях: налаживание в итальянских школах процесса обучения среди учащихся, представляющих различные культуры, и содействие обучению детей иммигрантов, цыган и т.д. За двухгодичный период, охватывающий 1997/98 и 1998/99 учебные годы, в 10 итальянских регионах и 12 провинциях было реализовано 36 экспериментальных проектов стоимостью в общей сложности свыше 3,5 млрд. лир; эти проекты ориентированы главным образом на взаимодействие различных культур (особое внимание уделяется перспективам распространения и институционального закрепления опыта), на создание возможностей для культурной интеграции и интеграции в учебный процесс (особый акцент делается на изучении новых языков и обретении навыков общения) и на осуществление конкретных антидискриминационных мероприятий (особое внимание уделяется помощи в деле социальной и культурной интеграции, поощрению прав человека и содействию в получении гражданства).

5.3 Учащиеся из числа представителей рома

124. Как хорошо известно, проблемы официального признания в Италии цыганской общины в качестве этнического и культурного меньшинства, обусловленные неоднородностью культурной и гражданской принадлежности этого народа, весьма затрудняют проведение познавательного анализа и осуществление конкретных мер по интеграции учащихся из числа рома. Данные выборочного обследования нынешнего положения цыганской общины в Италии, проведенного в июне 1998 года итальянской организацией "Опера номади" в пяти городах (Турин, Реджо-Эмилия, Болонья, Рим и Альгеро) с последующей экстраполяцией на всю национальную территорию, позволяют в первом приближении составить общее представление о данной проблеме. По состоянию на указанный период численность цыганского контингента в Италии составляла порядка 92 000 человек, из которых 60 000 являлись итальянскими гражданами. Большинство из них относятся к категории оседлого населения, причем 42 000 из этого числа являются итальянскими гражданами, а 22 000 не имеют итальянского гражданства. Что касается населения, ведущего кочевой образ жизни, то к этой категории принадлежат почти 18 000 итальянских цыган и 6 500 иностранных цыган. В 1998 году итальянскую территорию транзитом пересекли 3 200 иностранных цыган.

125. Одну треть от общего числа цыган на итальянской территории составляют молодые люди школьного возраста (32 000 мальчиков и девочек), из которых 20 000 являются итальянскими гражданами, а 12 000 - иностранцами. Из последних 8 000 свободно говорят по-итальянски. Распределение молодых людей, достигших возраста

обязательного школьного обучения, по соответствующим учебным заведениям является следующим:

начальная школа:	9 000 учащихся, имеющих итальянское гражданство и 1 500 иностранных учащихся;
средняя школа:	400 учащихся, имеющих итальянское гражданство и 100 иностранных учащихся.

Системой обязательного школьного обучения, судя по всему, не охвачены 10 000 цыганских мальчиков и девочек, имеющих итальянское гражданство, и 10 000 иностранных цыган.

126. При этом следует также упомянуть о низком уровне посещаемости школы (35% от зарегистрированных учащихся на протяжении учебного года посещают школу реже 100 раз) и слабую успеваемость учащихся из числа цыган (24% зачисляются в школу с отставанием на один год, 16% - на 2 и 3 года, 8% не переводятся в следующий класс, 7% официально переводятся в другую начальную школу, 23% отсеиваются и не могут быть прослежены. Что касается девочек, то в данном случае причиной зачастую является ранняя беременность, возможное вступление в брак и необходимость обслуживать новую семейную ячейку).

127. Министерством народного просвещения на экспериментальной основе - в дополнение к другим мерам, направленным на поддержание и поощрение права на образование для всех и культурной интеграции, - реализуются конкретные инициативы в интересах цыганской молодежи, достигшей возраста обязательного школьного обучения, ориентированные на оказание помощи по двум различным направлениям:

a) подготовка и использование так называемых посредников по вопросам культуры цыган (осуществление пяти экспериментальных проектов в провинциях Мантуя, Милан, Реджо-ди-Калабрия, Турин и Апулия;

b) использование в экспериментальном порядке новаторских средств оказания помощи в заочном обучении (два экспериментальных проекта в Риме - университет Тор-Вегата и Ното-SR).

128. Наконец, необходимо особо подчеркнуть роль посредников по вопросам культуры в процессе культурной интеграции. В своде правовых норм впервые закрепляется и признается институт посредников по вопросам культуры "с целью укрепления взаимосвязи между административными органами и иностранцами, принадлежащими к

различным этническим, национальным, религиозным и языковым группам" (пункт 1 статьи 42). Первые квалифицированные посредники такого рода появились сравнительно недавно, и их деятельность и подготовка были налажены в период 1990-1998 годов в некоторых крупных итальянских городах (Милан, Турин, Флоренция, Модена, Падуя, Удине и Рим). Однако эта местная инициатива породила вопросы, связанные с трактовкой концепций межкультурного и культурного посредничества. Первая сводилась главным образом к обмену мнениями и налаживанию конструктивного и плодотворного диалога с иностранцами, находящимися на территории нашей страны, а во втором случае особый акцент делался на необходимости надлежащей подготовки кадров в рамках как общего подхода к вопросам взаимодействия и общения представителей различных культур, так и в рамках специализированного интеграционного подхода в контексте различных аспектов интеграции иностранцев (образование и обучение, здравоохранение, безопасность, правосудие, прием и размещение).

6. Охрана здоровья иностранцев

129. В связи с защитой прав иммигрантов на территории нашей страны, а также предупреждением любой формы расовой дискриминации в их отношении особое значение необходимо придавать помощи в сфере охраны здоровья.

130. В этой области компетентными институциональными органами были приняты два принципиально важных документа: национальный план здравоохранения на 1998-2000 годы и Закон № 1998/40, причем в порядке осуществления пункта 1 статьи 47 вышеупомянутого Закона № 40/98 и на основании свода правовых норм был издан Указ № 286/98 о порядке осуществления норм, закрепленных в декрете от 31 августа 1999 года. В рамках национального медико-санитарного плана [здравоохранения] особое внимание обращает на себя прежде всего раздел, озаглавленный "Координация с международным сообществом", где подчеркивается необходимость налаживания эффективного синергического взаимодействия на международном уровне, особенно с европейскими странами в районе Средиземноморья. В данном случае речь идет о вопросах, имеющих отношение к интенсивности миграционных потоков и менее развитым странам, которые выходят за рамки внутренних возможностей и подчеркивают важность солидаризации и комплексного подхода к развитию людских ресурсов. Небезынтересным представляется также содержание главы, касающейся иностранцев и иммигрантов, где особо отмечается необходимость конструктивного и гибкого подхода к охране здоровья иммигрантов с учетом различных специфических факторов (таких, как распространенность эпидемических заболеваний в стране происхождения, культурные и психологические аспекты, дискриминация в плане доступа к соответствующим услугам). Кроме того, одной из основных целей плана здравоохранения является предоставление

всем иммигрантам гарантированного доступа к медико-санитарной помощи на всей национальной территории и охват контингента иммигрантов программой вакцинации, обязательной для итальянского населения. С этой целью надлежит разработать механизмы систематической проверки, контроля и оценки состояния здоровья иммигрантов; поощрять соответствующую деятельность добровольных организаций; осуществлять подготовку медико-санитарного персонала, призванную внедрить межкультурный подход к охране здоровья; и, наконец, предлагать обслуживание, которое стимулирует обращение за помощью и учитывает культурные особенности иммигрантов.

131. Так, в разделе V Закона № 1998/40 закрепляется принципиально новый подход к оказанию медико-санитарной помощи находящимся на национальной территории иностранным гражданам из стран, не входящих в ЕС. Обязательная медицинская помощь или, скорее, обязательный охват национальным медико-санитарным планом [здравоохранения] предусматривается для проживающих в Италии иностранцев, которые официально занимаются самостоятельной деятельностью или работают по найму, либо числятся в списках трудоустроенных лиц, и для иностранцев, имеющих вид на жительство или ходатайствующих о продлении последнего по следующим причинам: для работы по найму или ведения самостоятельной трудовой деятельности, по семейным, политическим или гуманитарным соображениям, для получения убежища, в связи с усыновлением/удочерением или уходом за больными и в целях получения гражданства. Вышеуказанная помощь, дающая право на пользование услугами соответствующей Службы, предоставляется также иждивенцам, официально проживающим на итальянской территории, и гарантируется - с момента рождения - для несовершеннолетних иностранцев, проходящих по реестрам Службы.

132. В статье 32 закрепляется равенство в обращении и полное равенство прав и обязанностей вышеуказанных иностранцев и итальянских граждан, в том что касается предусмотренных НМСС в Италии обязательных выплат и временного покрытия. В частности, для иностранцев, официально проживающих в стране и числящихся в списках трудоустроенных, предусматривается бесплатная постановка на учет, причем на тех же условиях, что и для итальянских граждан; на тех же условиях им оказывается и помощь по реабилитации и протезированию.

133. Что касается равенства в обращении с точки зрения временного покрытия, то в данном случае нет больше необходимости ежегодно перезаключать договор на оказание услуг по линии медико-санитарной службы. Он автоматически прерывается для охватываемого такой помощью лица по истечении срока действия или аннулировании вида на жительство.

134. Необходимо подчеркнуть, что по Закону № 1998/40 оказание медико-санитарной помощи распространяется и на лиц, которые ранее не охватывались системой обязательного страхования. Так, в настоящее время такими льготами пользуются не только безработные иностранцы, впервые подыскивающие работу или уже числившиеся в списках трудоустроенных, но и все лица, занимающиеся в Италии приносящей доход деятельностью. Понятие "самостоятельная деятельность" необходимо трактовать расширительно, в том плане, что в эту категорию могут входить все лица, занимающиеся трудовой деятельностью, причем необязательно по найму.

135. Для обязательного зачисления в реестр НМСС требуется предъявить в соответствующем отделе регистрации вид на жительство или надлежащую справку (при подаче документов на продление вида на жительство). Размер ежегодного взноса рассчитывается в виде процента от уровня доходов, полученных в Италии и за рубежом за предшествующий год.

136. Возможность добровольного заключения договора на оказание услуг по линии Национальной медико-санитарной службы предоставляется также иностранцам, имеющим действующий вид на жительство, выданный в связи с прохождением курса обучения, и супругам иностранцев (применительно к двум последним категориям иностранцев взносом не охватываются иждивенцы).

137. Иностранцам из числа резидентов, которые не относятся к категории лиц, подлежащих обязательному охвату по линии НМСС, предлагается самостоятельно страховаться на случай болезни, несчастных случаев и беременности и родов посредством заключения соответствующего договора страхования или путем добровольного зачисления в реестр НМСС, причем в этом случае охвату подлежат и иждивенцы. Возможность добровольного заключения договора на оказание услуг по линии НМСС предоставляется только иностранцам, имеющим вид на жительство, выданный на период свыше трех месяцев, за исключением учащихся и супругов, которые могут ходатайствовать о зачислении их в реестр на более короткий срок.

138. Иностранцам, находящимся на национальной территории с нарушением режима въезда и пребывания, гарантируется оказание неотложной или основной амбулаторной и больничной медицинской помощи, а также возможность прохождения продолжительного курса лечения в случае болезни и несчастных случаев, они также имеют право на охват по линии программ профилактических мероприятий и индивидуальной и коллективной медико-санитарной помощи. Необходимо подчеркнуть, что получение вышеупомянутыми лицами доступа к системе здравоохранения не ставится в зависимость от решения полицейских органов, за исключением случаев, когда на основе действующего

законодательства требуется составление медицинского заключения (аналогичное требование предъявляется и к итальянским гражданам). В рамках вышеуказанной профилактической помощи гарантируется, в частности, следующее: предоставление женщинам из числа как официальных, так и незаконных иммигрантов, причем без уведомления в случае последних судебных органов, такого же дородового и послеродового обслуживания, что и итальянкам; оказание медико-санитарной помощи несовершеннолетним; вакцинация в соответствии с действующим законодательством и в рамках коллективных профилактических мероприятий, а также соответствующих международных инициатив; профилактика, диагностика и лечение инфекционных заболеваний. Если то или иное лицо не располагает надлежащими финансовыми средствами, вышеуказанные услуги предоставляются бесплатно, причем единственное исключение по сравнению с итальянскими гражданами заключается во взимании своего рода вступительного взноса. Министерство внутренних дел берет на себя финансирование услуг по оказанию экстренной или основной превентивной медицинской помощи, тогда как региональные органы будут выделять средства на проведение профилактических медицинских мероприятий и связанное с ними обслуживание.

139. Можно утверждать, что после вступления в силу вышеупомянутого закона на местном уровне в этой области были достигнуты значительные результаты (Рим: Società Italiana di medicina delle migrazioni, Gruppo di Collegamento regionale immigrazione e salute, Poliambulatorio della Caritas, Ospedale S. Gallicano, ASL Roma E - Servizio di Medicina delle migrazioni e del turismo; Милан: Naga, ASL; Турин: ASL 1 Centro Fanon; Болонья: ASL; Флоренция: ASL 10), причем за счет привлечения не только институциональных органов, но и добровольных организаций.

140. Многие женщины-иммигрантки по-прежнему сталкиваются с проблемами в плане общения с врачами и вспомогательным медицинским персоналом медико-санитарных учреждений, а также с проблемой надлежащего обслуживания и ухода, особенно в том, что касается репродуктивного здоровья, беременности и родов всякий раз, когда речь идет о пациентках, подвергшихся любого рода калечению женских половых органов. С этой целью при департаменте равных возможностей была создана специальная межминистерская комиссия, деятельность которой ориентирована на осуществление контроля за данным явлением в Италии и выработку надлежащих подходов к охране здоровья с привлечением высшего института здравоохранения, специалистов-гинекологов из числа иммигрантов и посредников по вопросам культуры, а также ИСТАТ.

7. Обращение с иностранцами, содержащимися в заключении

141. Необходимо подчеркнуть, что после издания указа № 230 от 22 июня 1999 года "О перестройке системы медицинского обслуживания в пенитенциарных учреждениях" (распоряжение № 132/L во исполнение постановления № 165 от 16 июля 1999 года) защита и поощрение права заключенных и интернированных лиц, в том числе иностранных граждан, на здоровье относится к компетенции НМСС. Этим указом не только закрепляется равенство в обращении и полное равенство прав между содержащимися в заключении лицами и свободными гражданами, но и предусматривается обязательный охват всех иностранных граждан вне зависимости от наличия у них действующего вида на жительство услугами по линии НМСС. Сюда же относятся и лица, которые пользуются ограниченной свободой или которым назначено альтернативное наказание.

142. В частности, НМСС обеспечивает профилактическое обслуживание, лечение и проведение комплекса терапевтических мероприятий для лиц, сталкивающихся с проблемами социального порядка и страдающих психическими расстройствами, оказывает специальную помощь по беременности и родам, педиатрическую помощь, а также обеспечивает уход за грудными детьми женщин из числа заключенных или интернированных лиц, которые в раннем возрасте находятся вместе с матерями в центрах содержания под стражей. Услуги по линии НМСС предоставляются содержащимся под стражей и интернированным лицам бесплатно.

143. Статьей 8 вышеупомянутого указа № 230/99 предусматривается следующее:

- начиная с 1 января 2000 года НМСС передаются только те функции по охране здоровья, которые связаны с профилактическим лечением и оказанием помощи содержащимся под стражей и интернированным лицам, употребляющим наркотики;
- остальные функции будут передаваться по мере постепенной передачи в экспериментальном порядке аналогичных медико-санитарных функций на основе указов, предусмотренных в пункте 2 статьи 5 Закона № 419 от 30 ноября 1990 года.

144. Увеличение числа иностранных заключенных в итальянских пенитенциарных учреждениях происходит по-разному в различных итальянских регионах: от небольшого увеличения в центральной части Италии до огромных масштабов на севере страны. Поэтому в северных районах в сотрудничестве с местными организациями и/или

ассоциациями реализуются иные инициативы, ориентированные в первую очередь на создание соответствующих информационных центров с более широким привлечением так называемых посредников по вопросам культуры.

145. Администрацией пенитенциарных учреждений был принят целый ряд различных мер: во-первых, были изданы распоряжения, направленные на устранение препятствий в плане доступа иностранцев к медицинскому обслуживанию и обеспечение возможностей в области трудоустройства, на создание условий для отправления религиозных обрядов и на поощрение взаимодействия с консульскими учреждениями страны происхождения.

146. В программу централизованной подготовки работников пенитенциарных учреждений была добавлена тема "Знание конституционных прав и международная защита прав содержащихся под стражей лиц". Кроме того, в 1998 году был реализован целый ряд проектов по подготовке кадров, которыми были охвачены все штатные работники административного звена, включая проект под названием: "Достоинство человеческой личности как оплот законности", который осуществлялся в три этапа: вводный семинар для работников центрального аппарата, инициативы на местном уровне и заключительный семинар с участием государственных, частных и добровольных организаций; "Права человека содержащихся под стражей лиц" - совместная инициатива Il Centro Studi e Iniziative per la Riforma dello Stato, пенитенциарного полицейского управления, дирекции пенитенциарных учреждений, учебных заведений и службы социального вспомоществования; корпусом карабинеров (Arma dei Carabinieri) были реализованы следующие инициативы в области подготовки кадров: в школе военных офицеров в сотрудничестве с Научно-исследовательским центром по проблемам прав человека LUISS была создана кафедра "Нормы права в условиях вооруженного конфликта"; в военной школе проведен курс по теме "Военные юрисконсульты по вопросам гуманитарного права в применении к вооруженным конфликтам"; Международный институт гуманитарного права организовал курс по теме "Гуманитарное право".

147. Если говорить о государственной полиции, то необходимо, в частности, подчеркнуть, что для штатных сотрудников были организованы экспериментальные курсы по "подготовке сотрудников полиции к работе в обществе с многоукладной культурой", организованные в рамках транснационального проекта Европейской комиссии "NAPAP - Неправительственные организации и органы полиции против предвзятости", одним из участников которого являлось управление государственной безопасности.

148. На местном уровне активно поощряются многочисленные инициативы, реализуемые в контексте комплексных территориальных программ подготовки кадров. Наглядным свидетельством такого подхода являются проекты, разработанные и осуществляемые региональным инспекторатом полиции (Provveditori Regionali). Последний занимается вопросами профессиональной интеграции, налаживания конструктивного сотрудничества между представителями профессии, создания разветвленной территориальной сети с целью расширения возможностей в плане комплексного подхода к обращению с лицами, содержащимися под стражей, а также вопросами более четкой координации межведомственной работы, имеющей важнейшее значение для осуществления мероприятий в интересах всего контингента содержащихся под стражей лиц, а, следовательно, и иностранцев (УГБ является одним из организаторов проведенного в мае прошлого года в провинции и муниципальном округе Флоренция, область Тоскана, семинара по проблеме содержания под стражей лиц из числа иностранцев).

7.1 Уважение религиозных убеждений задержанных лиц

149. Принцип непредвзятости в обращении и недискриминации, в том что касается происхождения, национальной принадлежности, расы, экономического и социального положения, политических и религиозных убеждений (пункт 2 статьи 1 закона № 354 от 26 июля 1975 года), а также положения, закрепленные в циркулярном письме министерства юстиции от 13 марта 1989 года, являются факторами, приобретающими огромную значимость, когда речь идет о содержащихся под стражей лицах, исповедующих религию, требующую соблюдения определенных обрядов.

150. В качестве примера можно привести ислам. Руководители пенитенциарных заведений обязаны удовлетворять просьбы заключенных, исповедующих ислам, особенно в период рамадана. Мусульманам предписывается поститься от рассвета до заката, еженедельно совершать полуденную молитву по пятницам, производить омовения и ежедневно читать Коран. Поэтому персонал пенитенциарных учреждений должен надлежащим образом обеспечивать приготовление и распределение пищи, облегчать доступ в камеры аккредитованным церковным служителям и создавать условия для совершения основных религиозных обрядов в период рамадана.

7.2 Пользование консульской защитой

151. Недавно министр юстиции напомнил всем выведенным из центрального подчинения службам о том, что в соответствии со статьей 36 Венской конвенции, ратифицированной Законом № 804/1967, консульские органы должны немедленно информироваться об аресте и/или задержании иностранных граждан с той целью, чтобы их представители

могли посетить задержанных сограждан. Такие посещения должны осуществляться по просьбе и с согласия заинтересованного лица. Министерство юстиции напомнило вышеупомянутым службам о недопустимости задержек с направлением таких сообщений.

152. Когда выдача разрешений на консульские посещения относится к компетенции судебного органа, он должен немедленно информироваться о ходатайствах задержанных, при этом надзор за делами следует вести с максимальной оперативностью, постоянно и своевременно информируя консульские органы как о выдаче разрешений на посещения, так и о различных стадиях судебной процедуры.

7.3 Некоторые административные и экономические проблемы, касающиеся задержанных иностранцев

153. В связи с административным и экономическим аспектами положения заключенных из числа иностранцев упоминания заслуживают недавние инициативы, реализованные заинтересованными министерствами (министерством юстиции и министерством финансов) в тесном сотрудничестве и непосредственном контакте с заинтересованными пенитенциарными учреждениями.

154. Что касается административного аспекта, то руководство пенитенциарных учреждений выразило беспокойство по поводу ограниченных возможностей обеспечения трудовой деятельности заключенных из числа иностранцев из стран, не входящих в Европейский союз. Этот шаг был обусловлен тем, что отделы прямых налогов, выведенные из центрального подчинения, отказываются присваивать налоговый код тем, кто не имеет действующего удостоверения личности и официально оформленного разрешения на проживание. Для преодоления этого препятствия и создания внутри пенитенциарных учреждений благоприятных условий для заключенных из числа иммигрантов компетентные органы потребовали, чтобы присвоение налоговых кодов не увязывалось с наличием вышеупомянутых документов. Результатом этого вмешательства стало заявление министерства финансов о возможности присвоения налогового кода интернированным и заключенным лицам, не являющимся гражданами стран ЕС и не имеющим вида на жительство, так как статус заключенного сам по себе обуславливает факт принудительного проживания. Руководитель учреждения или уполномоченное им лицо могут решить проблему отсутствия действующего удостоверения личности, обратившись от имени заключенного с ходатайством о присвоении налогового кода. К такому ходатайству должен прилагаться выдаваемый дирекцией тюрьмы сертификат с личными данными заключенного, в котором указывается, что ввиду его нахождения в заключении после надлежащего судебного разбирательства установление его личности было произведено судебными органами.

155. Кроме того, следует обратить внимание на то, что министерство финансов изменило свою позицию и присоединилось к ранее высказанному министерствами труда и внутренних дел мнению по аналогичной проблеме заключенных-иностранцев, к которым могут быть применены меры, альтернативные заключению, но которые не имеют действующего разрешения на проживание. В циркулярном письме № 691858 от 23.03.1993 уточняется, что интернированным и заключенным лицам, не являющимся гражданами стран ЕС, которые в качестве альтернативной меры получили разрешение на работу за пределами территории тюрьмы, необязательно иметь вид на жительство. Компетентные территориальные службы по вопросам труда будут выдавать специальные разрешения на прохождение профессионального обучения, действующие лишь в период занятия этой деятельностью.

156. Что же касается экономического аспекта, то в случае заключенных-иностранцев возникла проблема ликвидности активов. Когда после освобождения эти лица возвращались в свою страну происхождения или переезжали в третью страну, они сталкивались с трудностями при получении заработанных ими денег, так как в момент освобождения из соответствующего учреждения последнее не имело ликвидных средств или не могло перевести их в ликвидную форму.

157. В этой связи был разработан ряд руководящих принципов. Во-первых, перед освобождением из заключения иностранца, которому в момент выхода должна, но в силу некоторых причин не может быть выплачена определенная сумма денег (отсутствие ликвидных средств на выплату заработной платы, размещение на депозитах сумм, подлежащих корректировке с учетом интересов других лиц), могут попросить сообщить свой домашний адрес за границей для отправления международного денежного перевода на причитающуюся ему сумму; в ином случае такому лицу может быть предложено указать в качестве адресата консула своей страны в консульском округе по месту нахождения пенитенциарного учреждения. При отсутствии возражений после определения подлежащей переводу суммы дирекция учреждения перечисляет ее заключенному за вычетом издержек в связи с международным денежным переводом. Если заключенный отказывается от такого предложения, ему сообщают о возможном возникновении трудностей, а также о том, что адвокаты, назначенные для защиты его интересов, не обязаны принимать платеж от имени и в пользу заключенного. Наконец, вся процедура должна быть официально оформлена путем заблаговременного заполнения типового заявления на нескольких языках, которое должно быть подписано заключенным при освобождении.

8. Въезд и проживание лиц, не являющихся гражданами стран ЕС

8.1 Общие сведения

158. Для процедур, регламентирующих порядок въезда в Италию и проживания на ее территории иностранных граждан, большое значение имеют основные положения Закона № 1998/40. В пункте 4 статьи 13 этого Закона предусмотрено, что все меры, связанные с въездом, проживанием или высылкой лица, не являющегося гражданином ЕС, должны быть мотивированы и доведены до сведения заинтересованного лица на известном ему языке вместе с информацией о средствах оспаривания. Основанием для распоряжения об административной высылке служат интересы поддержания общественного порядка и государственной безопасности. Кроме того, статья 11.5 предусматривает создание на пограничных постах приемных пунктов для предоставления помощи и информации иностранцам, желающим подать ходатайство о предоставлении им убежища или получить разрешение на въезд в Италию на срок более трех месяцев.

159. Вопросов въезда и проживания иностранцев непосредственно касается принятый 25 июля 1999 года Закон-декрет № 286 "Testo Unico", в котором органично сведены воедино все иммиграционные меры и нормы, регламентирующие порядок въезда иностранцев, в том числе положения Закона № 40 от 6 марта 1998 года.

160. Первоочередная и основополагающая цель рассматриваемого свода правил заключается в обеспечении регулирования сложного явления иммиграции и создание благоприятных условий для формирования на территории страны единой общности людей на основе принципа единства их прав и обязанностей. Эти правила, в частности, регламентируют въезд и проживание иммигрантов на территории Италии на основании требований законности, хотя и в рамках политики сокращения миграционных потоков.

161. Среди наиболее актуальных нововведений в этих правилах нужно выделить положения, кодифицированные в разделе IV Закона о признании права на воссоединение семьи, при реализации которого особое внимание уделяется защите несовершеннолетних детей. В соответствии с международными конвенциями соответствующим лицам гарантируется право на проживание исходя из соображений гуманности или социальной защиты.

162. Предусмотрены и конкретные меры защиты некоторых слабо защищенных категорий лиц, например жертв преступных группировок или вставших на путь исправления подростков из центров содержания под стражей, в целях поощрения их сотрудничества с органами полиции в их борьбе с преступностью.

163. Другой первоочередной целью нормативных положений является обеспечение контроля за въездом иностранцев путем четкого регулирования миграционных потоков.

164. Наконец, что касается применения упоминавшегося выше Закона № 1998/40, то в этой связи необходимо обратить внимание на положения статей 41 и 42. Они носят новаторский характер, предусматривая конкретные меры для предупреждения дискриминации по расовому, этническому, национальному и религиозному признакам. В первом из этих положений дается четкое и полное определение акта дискриминации, порождающего отчуждение, проведение различий, ограничение или предпочтение при осуществлении прав человека и основных свобод индивидуума во всех сферах социальной, общественной и частной жизни; кроме того, там перечисляются признаки дискриминации. В случае подтверждения факта нарушения судебному органу, получившему жалобу в отношении дискриминации от потерпевшей стороны, предоставляются широкие полномочия, имеющие целью не только незамедлительное прекращение предосудительного поведения, но и устранение последствий дискриминационных действий. С этой целью предусмотрены чрезвычайные процедуры и сжатые сроки для вынесения судебных решений по таким делам. Кроме того, в целях усиления защиты потерпевших несоблюдение решений судебного органа влечет за собой наказание в виде тюремного заключения на срок до трех лет (статья 388 Уголовного кодекса).

165. Некоторые конкретные положения, направленные на предотвращение актов дискриминации в сфере труда, также предусматривают санкции экономического характера против руководителей сельхозпредприятий, включая отмену экономических льгот, предоставляемых государством, или временное исключение сельхозпредприятий из числа участников тендеров на заключение контрактов. Для повышения эффективности борьбы с этим явлением и урегулирования экономических разногласий работодателей и наемных работников местные представители большинства крупных профсоюзов национального уровня имеют право выступать против коллективного дискриминационного поведения работодателей даже в тех случаях, когда такое поведение не наносит непосредственного и прямого ущерба правам наемного работника.

166. Для предотвращения роста числа случаев дискриминационного поведения по отношению к иностранцам районными органами в сотрудничестве с другими местными структурами предусматривается создание наблюдательных, информационных и консультативных центров. Гарантией равных возможностей иностранцев на въезд в страну служит система пунктов приема лиц, временно не имеющих жилья. Кроме того, обеспечивается доступ к социальным льготам и включение соответствующих лиц в

список кандидатов на получение государственного жилья. Наряду с этим государственные и частные учреждения могут переоборудовать неиспользуемые помещения для проживания иностранцев в течение непродолжительного времени или на основе договора об аренде.

167. Что касается проблемы расовой нетерпимости, то в 1998 году число зарегистрированных случаев расизма, ксенофобии и антисемитизма уменьшилось. В этой связи следует особо упомянуть о ряде событий, происшедших в течение года. 29 ноября 1999 года в связи с проведением футбольного матча между клубами "Лацио" и "Рома" на стадионе "Олимпико" ряд болельщиков одной из команд подняли несколько флагов, имевших оскорбительный характер для еврейской общины; они были немедленно изъяты быстро вмешавшимися сотрудниками полиции.

168. Снизилось не только число зарегистрированных преступлений на расистской почве, но и степень их серьезности. В большинстве случаев речь шла о причинении вреда в ходе ссор. В случаях, квалифицируемых как нападение, его объектами было лишь имущество, а не конкретные лица; горючие вещества практически не использовались, и ущерб от их применения был невелик; лишь в одном случае была использована военная осветительная ракета, модифицированная кустарным образом.

169. В связи с актами политической или расистской нетерпимости было в общей сложности произведено 29 арестов и 22 обыска и предъявлено 128 обвинений. Столь положительная ситуация в этой области является следствием усилий органов полиции и результатом эффективности законодательства по предупреждению всех форм расовой дискриминации (Закон № 205 от 25 июня 1993 года). Это законодательство, в частности, предусматривает судебное преследование в связи с распространением идей, основанных на расовой или этнической ненависти, и в связи с подстрекательством к совершению актов дискриминации. Кроме того, Закон № 205 создает условия для своевременного вмешательства во всех случаях предполагаемого создания расистских организаций, в том числе правозкстремистских группировок, в целях недопущения использования пропагандистских материалов, которые имеют прямое или косвенное отношение к вопросам, связанным с расизмом.

8.2 Процесс интеграции мигрантов

170. Важное значение имеют положения раздела V Закона № 1998/40 о процессах социальной интеграции иностранных граждан, на законных основаниях проживающих в Италии, например положение о праве на получение доступа к санитарно-гигиеническим

услугам и медицинской помощи, праве на жилье и пользование другими социальными услугами.

171. Говоря о социальной интеграции, следует обратить внимание на такие меры, как организация языковых и профессиональных учебных курсов, учреждение совета по делам иностранцев и создание специальной национальной координационной группы, а также меры по обеспечению для иностранцев равных с гражданами страны условий проживания.

172. Что касается национальных, областных и местных советов, то Закон № 1998/40, не выходя за рамки основных принципов постепенной интеграции иммигрантов, исходит из содержания предыдущего Закона № 1986/943. В текстах обоих законодательных актов подчеркивается необходимость содействия привлечению неграждан к участию в представительных органах, например в культурных и профсоюзных ассоциациях, имеющих смешанный состав или состоящих из одних иностранцев, которые стремятся поддерживать не только процесс интеграции на его начальных этапах, но и организационную работу в связи с культурными, образовательными и социальными инициативами. В этой связи следует отметить, что положения Закона предусматривают создание префектурами и местными автономиями территориальных советов по вопросам иммиграции с собственными правилами и представителями в координации с муниципальными советами для планирования политики интеграции, поддержки действий, предпринимаемых в области санитарии и образования, создания благоприятных условий для позитивных действий и их мониторинга, распространения информации о социальном положении иммигрантов и трудностях, с которыми они сталкиваются в процессе интеграции.

173. Что касается упоминавшегося выше Национального координационного органа по вопросам политики социальной интеграции иностранных граждан на местном уровне, то в этой связи необходимо уточнить, что он начал функционировать при Национальном комитете по экономике и труду 10 декабря 1998 года. На него возложены задачи по осуществлению контроля и разработки процедур приема иностранцев и их интеграции на местах, обеспечение их представительства и их участия в общественной жизни; оказание содействия процессу сотрудничества между институциональными структурами и социальными организациями на местном уровне, а также с ведущими местными организациями других европейских стран в деле последовательной социализации опыта с целью определения эффективных направлений и моделей действий. Он имеет двухуровневую структуру с институциональными (на уровне области, провинции и муниципалитетов, социальных служб, провинциальных отделов образования, труда и занятости, НИСС, МОЗ) и социальными компонентами (включая профсоюзы трудящихся, работодателей, добровольные службы и ассоциации представителей неграждан).

В первые месяцы 1999 года были сформированы группы для участия в семинарах по вопросам сотрудничества на местном и национальном уровнях и проведена углубленная проработка единого направления действий.

174. Процесс интеграции иммигрантов также облегчают предусмотренные в Законе № 1998/40 упрощенные административные процедуры (постоянный вид на жительство и разрешение на проживание, воссоединение семей, признание документов об образовании, постановка на учет в регистрационной службе, НИСС и Национальной службе здравоохранения (НСЗ)), а также создание так называемых "объединенных пунктов" (sportello unico); интересные результаты были достигнуты на местном уровне в таких городах, как Падуя, Брешиа (создание муниципальной службы для иностранцев), Флоренция, Рим (создание в муниципалитете "Комитета по возможностям" - службы советника по социальным делам), Латина (проекта "Пункт обслуживания при органах государственного управления").

8.3 Нелегальная иммиграция

175. Миграционные потоки из бывших социалистических государств и с африканского континента в Италию и через Италию в другие европейские государства обусловлены двумя причинами: геополитическими изменениями в Восточной Европе и местонахождением Апеннинского полуострова в Средиземноморье.

176. Источниками основных нелегальных иммиграционных потоков в Италии являются три различных географических региона, и для въезда в нее используются самые разные каналы. Один поток миграции идет главным образом из Юго-Восточной Азии, откуда прибывают филиппинцы, китайцы, шри-ланкийцы, индийцы и - в меньшей мере - иранцы, и в нем отмечается значительный рост числа мигрантов из стран Ближнего Востока, особенно лиц курдского происхождения. Вторым источником миграционных потоков является Африка, особенно из стран Магриба (Алжир, Марокко и Тунис), экваториальная зона (Нигерия, Сенегал) и район Африканского Рога (Сомали, Эритрея и Эфиопия). Третья группа нелегальных иммигрантов - это выходцы из стран Восточной Европы, которые перебираются на Запад в надежде на улучшение условий жизни и труда. Нелегальные иммигранты прибывают и из Южной Америки, особенно из Бразилии, Перу и Уругвая, хотя их сравнительно немного.

177. Из-за положения в бывшей Югославии и Албании маршруты, выбираемые нелегальными мигрантами, изменились. Традиционно иммигранты из стран Востока, а нередко и из стран Азии попадали в страну через провинции Триест и Удине. Сейчас нелегальные иммигранты из Китая, Албании и вообще из стран юго-восточной части

Европы попадают в страну через береговые районы Апулии (имеется в виду участок побережья от Отранто до Сан-Катальдо), а нелегальные иммигранты из Африки - через береговые районы Калабрии (особенно через участок побережья от Кротоне до С.-Грегорио-ди-Реджо, Калабрия) и Сицилии (Лампедуза и Пантеллерия). Апулийские берега стали наиболее частым местом высадки нелегальных иммигрантов разной национальности, направляющихся сюда с побережья Албании. Они сосредотачиваются в районе Валоны (Албания), откуда на мощных и вместительных моторных лодках преступные группировки доставляют их до апулийского побережья, высаживая главным образом на береговом участке между С.-Катальдо-ди-Лечче и Отранто. Посредники из вышеупомянутых группировок довозят иммигрантов на автомобилях до железнодорожных вокзалов Бари, Таранто и Лечче для последующей отправки в другие районы Италии или в центральноевропейские страны. Согласование деталей операций участвующие стороны нередко проводят при посредничестве албанцев, проживающих в Италии, и лиц, принадлежащих к преступным кругам Апулии.

178. Отмечаются многочисленные случаи незаконного проникновения на территорию страны через сухопутную границу, нередко через труднодоступные районы, а также через морскую и воздушную границу с использованием поддельных документов. Известно и о том, что для групп нелегальных иммигрантов разной национальности организуются фиктивные туристические поездки.

179. В июле 1998 года в ходе одного из расследований был выявлен весьма ухищренный способ проникновения нелегальных иммигрантов на территорию Италии. Эта деятельность осуществлялась с помощью торгового судна под флагом Сент-Винсента, которое использовалось для законных торговых операций и, как следствие, заходило в различные средиземноморские порты; во время некоторых стоянок состав команды менялся, что в отдельных случаях объяснялось обычной текучестью кадров. В результате замены команды, - а в каждом случае речь шла о пяти-шести ее членах - на борт судна попадали лица, не являющиеся гражданами ЕС (все они были шри-ланкийцами), которых впоследствии незаконно ссаживали в итальянских портах. Первые результаты расследования свидетельствуют о возможной причастности к нелегальной перевозке иммигрантов владельца судна, являющегося гражданином Греции.

180. С течением времени резко изменился характер нелегальной иммиграции албанцев: если весной и летом 1991 года это было массовое перемещение, то сейчас этот процесс принимает более сложные формы. В целях нелегальной иммиграции они нередко прибегают к помощи организаций, специализирующихся в этой области и активно действующих на территории Албании. Результаты расследования указывают на возможность существования связей между упоминавшимися выше албанскими

криминальными структурами и членами преступных организаций Италии, особенно из районов Бриндизи и Саленто. В ходе недавних расследований (операции "Анде" и "Санта-Клаус") было впервые высказано предположение о причастности к незаконной перевозке нелегальных иммигрантов организации "Нова сакра корона унита". Прямым следствием иммиграции стало значительное увеличение незаконной торговли производимой в Албании марихуаной, оружием и женщинами, занимающимися проституцией. В этой связи необходимо упомянуть о расследовании, завершеном 28 ноября 1998 года после целого года интенсивной следственной работы, которое позволило установить наличие тесных связей между организованными преступными группировками Италии и Албании во многих сферах незаконной деятельности, включая, в частности, торговлю наркотиками (особенно марихуаной) и оружием, подпольную торговлю и отмывание денежных средств, полученных в результате этой незаконной деятельности. Благодаря полицейской операции "Тулипано", проведенной группой карabinеров "РОС", была ликвидирована преступная организация, созданная группировкой "Сакра корона унита". Эта организация перевозила в Амстердам марихуану, доставляемую членами албанской мафии на итальянском побережье в район Саленто: в Италии, Нидерландах и Германии было арестовано в общей сложности 20 человек и изъяты сотни килограммов наркотиков.

181. Результативной была и проведенная государственной полицией операция "Амарильдо", в результате которой в ноябре 1997 года, апреле и июне 1998 года было выдано три "серии" ордеров на арест итальянских и албанских граждан, которым вменялось в вину участие в преступном сговоре, незаконная торговля наркотиками, контрабанда, похищение людей с целью выкупа, эксплуатация проституции и другая преступная деятельность.

182. Среди расследований, проведенных государственной полицией в отношении итальянских/албанских преступных группировок, занимающихся незаконной иммиграцией и другой деятельностью, упоминания заслуживают операции "Сандер рейс" (Лечче, 12 июня 1998 года) и "Ками" (Анкона, 1 декабря 1998 года), в ходе которых, как и в случае многих других расследований, проводившихся на всей территории страны, основное внимание было уделено такому аспекту, как географическая распространенность преступности, до сих пор наблюдаемой во многих районах, особенно на севере и в центральной части страны.

183. Что касается нелегального ввоза китайской рабочей силы в Италию, то в этом случае чаще всего используется "албанский маршрут" с высадкой в Апулии, откуда иммигранты переправляются в центральную и северную часть Италии или другие государства ЕС.

184. В связи с незаконной торговлей людьми были предприняты различные законодательные и иные инициативы. На законодательном уровне активная работа правительства Италии способствовала включению в разработанный в июле 1998 года на Римской конференции Статут Международного уголовного суда торговли людьми в качестве особой разновидности преступления. Этот факт побудил правительство Италии одобрить 9 марта 1999 года проект закона о мерах по борьбе с торговлей людьми, который в настоящее время находится на рассмотрении палаты депутатов и предусматривает включение в Уголовный кодекс нового преступления - торговли людьми - как современной формы рабства, наказуемой тюремным заключением на срок от 5 до 15 лет. Определение незаконной торговли людьми охватывает как торговлю с целью сексуальной эксплуатации (проституция и домашнее сексуальное рабство), так и принудительный труд, подневольное состояние и другие формы рабства.

185. Подход к этому вопросу не может быть только репрессивным, поскольку речь идет прежде всего о признании и защите прав человека затрагиваемых женщин, об их спасении от незаконных торговцев. По этой причине Департамент по проблемам равноправия добился включения в Закон об иммиграции № 40/98 нормы, предусматривающей защиту жертв незаконной торговли. Статья 18 этого Закона позволяет выдавать 6-месячные разрешения на проживание, которые могут быть продлены в целях обеспечения социальной защиты тем лицам, которые желают уйти из-под контроля незаконных торговцев. Такие разрешения могут выдаваться не только женщинам, разоблачающим факт преступления или выступающим в качестве свидетелей, но и всем женщинам, оказывающимся в опасности вследствие попыток освободиться из-под влияния преступной группировки и участия в возглавляемых НПО или местными структурами программах помощи и социальной интеграции. Такому лицу может быть предоставлена работа и возможность легализовать свое положение, при наличии решения остаться в Италии. Результат оказался положительным благодаря созданию межминистерской комиссии под председательством министра по проблемам равноправия и министра по проблемам социальной солидарности в составе представителей министерств внутренних дел, юстиции, иностранных дел, генерального прокурора по борьбе с мафией, представителей католических и нерелигиозных ассоциаций, обладающих признанным опытом в этой области.

186. Признаки, свидетельствующие об организованном характере незаконной торговли, можно увидеть при анализе встающих перед иммигрантами трудностей (технических, материальных и административных), которые невозможно преодолеть, не прибегая к помощи "специализированных" ассоциаций.

187. Результаты некоторых полицейских операций, призванных высветить характер этого явления, показывают, что незаконно находящихся в стране лиц нередко используют для выполнения нелегальной работы или передают их преступным группировкам, которые занимаются их устройством в нелегальных секторах (незаконная торговля и сбыт наркотиков, проституция, преступления против собственности) или же содержат их в почти рабских условиях, заставляя работать в подпольных лабораториях, где не соблюдаются никакие нормы безопасности.

188. В этой связи любопытными представляются результаты операции "Гладиоли росси", проведенной государственной полицией в мае 1998 года и позволившей раскрыть крупную организацию, связанную с китайской мафией, которая активно действовала в Тоскане и занималась поддержкой нелегальной иммиграции, вымогательством, грабежами и другой преступной деятельностью.

189. Среди других иностранных преступных группировок, занимающихся нелегальной иммиграцией, следует выделить нигерийские и румынские группировки, особенно активно действующие в этой области с целью расширения рынка проституции, из которого они извлекают огромные прибыли, а также турецкие формирования, организующие нелегальные поездки в страну через подставных лиц.

190. Следует отметить, что сами по себе условия, препятствующие попаданию незаконных иммигрантов на легальный рынок труда, способствуют увеличению числа маргинальных групп общества, питающих рынок нелегальной неквалифицированной рабочей силы, и расширению добровольных контактов с организованными криминальными структурами.

191. Показателем участия лиц, не являющихся гражданами ЕС, в теневой экономике могут служить оперативные данные Департамента государственной безопасности, которые, в частности, содержат информацию об обвинительных приговорах, предусматривающих лишения свободы, и об арестах.

192. Начиная с 1990 года отмечается неуклонный рост преступности среди лиц, не являющихся гражданами стран ЕС, хотя в 1997 году произошли положительные изменения, а тенденция к росту приостановилась благодаря сокращению общего числа обвинительных приговоров и арестов на 19,75% (117 471 против 146 380 в 1996 году), однако в 1998 году их число опять возросло (167 232 сообщения, т.е. на 42,36% больше, чем в 1997 году). В то же время сопоставление данных за 1998 и 1996 годы показывает, что за два года это число выросло в меньшей степени (+14,25%). Обозначившуюся тенденцию подтверждает сопоставление данных за первое полугодие 1998 и 1999 годов.

193. Среди вышеуказанных лиц преобладают марокканцы (в первом полугодии 1999 года они составляли 20,18% от общего числа неграждан ЕС), албанцы (14,63%), румыны (9,63%), тунисцы (7,38%), югославы (7,13%), алжирцы (5,78%), нигерийцы (3,91%) и сенегальцы (3,38%).

194. Внимательное изучение отчетов ЭЦД по наиболее серьезным обвинительным приговорам, не предусматривающим лишения свободы, и арестам неграждан ЕС за 1998 год и первое полугодие 1999 года свидетельствует о преобладании случаев нарушения законов об иностранцах (31 112 зарегистрированных ЭЦД случаев в 1998 году и 14 641 случай в первом полугодии 1999 года), кражи (25 324 и 13 113) и преступлений, связанных с оборотом наркотиков (16 085 и 8 214). В первом полугодии 1999 года существенно возросло число случаев мошенничества (+65,18%) и перепродажи краденых товаров.

195. Сопоставление данных за 1997 и 1998 годы свидетельствует о существенном росте числа нарушений законов об иностранцах (+1 131,18%) вследствие введения в действие нового законодательства и в результате активной деятельности правоохранительных органов в этой сфере. Сопоставление данных за полугодовой период 1999 года с данными за аналогичный период 1998 года свидетельствует о значительном ослаблении вышеупомянутой тенденции и об активной причастности неграждан ЕС к случаям мошенничества при иммиграции (+81,57%) и мошенничества вообще (+65,18%), а также к зарегистрированным случаям обмана (+40,84%), частично связанным с попытками мошеннического использования новых правил легализации неграждан; кроме того, зарегистрирован значительный рост числа случаев убийств (+20,7%). В первом полугодии 1999 года общее число преступлений, совершенных лицами, не являющимися гражданами стран ЕС, было наиболее значительным в следующих областях: Ломбардия - 15 989 предъявленных обвинений и 4 611 случаев ареста, Пьемонт - 9 918 и 2 869, Эмилия-Романья - 6 794 и 1 690, Лацио - 4 816 и 3 360, Венеция - 5 638 и 1 278, Тоскана - 5 108 и 1 601 и Лигурия - 4 598 и 950.

196. Доля неграждан ЕС среди заключенных постоянно увеличивается: если в 1995 году она составляла 17,63%, то в 1998 году она достигла уже 23,52%. По состоянию на 5 июля 1999 года число содержащихся в тюрьмах неграждан ЕС составляло 13 779 человек, или 24,90% от общей численности заключенных, при этом среди них преобладали марокканцы (3 178), тунисцы (2 177), албанцы (1 905), югославы (1 384), алжирцы (1 164), румыны (492), колумбийцы (420) и нигерийцы (339). Наибольшее число неграждан ЕС содержится в тюрьмах следующих провинций: Рим (1 591), Милан (1 318), Флоренция (704), Турин (606) и Генуя (512). Сопоставление данных о негражданах ЕС, обвиненных в совершении

преступлений и арестованных в первом полугодии 1999 года, с данными об официальных разрешениях на проживание, характеризующих положение на 31 января 1999 года, показало, что обвинения были предъявлены 42 969 негражданам ЕС, а аресту подвергся 13 421 человек, при этом 36 503 человека (или 84,95%) и 11 914 человек (или 88,77%) находились на территории страны незаконно. В любом случае эти данные являются весьма приблизительными, поскольку они были получены в результате сопоставления периодически регистрируемых данных (касающихся всего полугодия) с данными наблюдения за всей совокупностью лиц. Более важное значение имеет сопоставление данных о негражданах ЕС, содержащихся в тюрьмах, и разрешениях на проживание: обе эти категории характеризуют всю совокупность лиц, хотя и относятся к разным датам. Такое сопоставление показало, что по состоянию на 5 июля 1999 года в заключении находились 13 779 неграждан ЕС и что 12 499 из них по состоянию на 30 июня 1999 года не имели действующего разрешения на проживание; при этом доля находившихся в заключении лиц, которые прибыли в страну незаконно, составляла 91,71% от общей численности содержащихся в тюрьмах неграждан ЕС. В 1998 году было издано 43 843 распоряжения о высылке, а 10 275 неграждан ЕС были фактически высланы из страны. В период с января по июнь 1999 года было оформлено 15 591 предписание покинуть страну и зарегистрировано 3 797 случаев высылки.

197. Следует отметить, что вышеупомянутые тенденции могут переполнить чашу терпения итальянских граждан и серьезно повлиять на мирные отношения с иммигрантами, особенно в тех районах, где отмечается высокая доля таких лиц, не имеющих разрешения на законное проживание.

198. Кроме того, нужно помнить, что, хотя нелегальные иммигранты сами зачастую совершают противоправные действия, большинство из них одновременно являются жертвами условий маргинализации, в которых им приходится жить. Как уже отмечалось, после приезда в Италию они попадают в сильную зависимость от тех, кто содействовал их прибытию. Поэтому нередко случается, что их сограждане, в зависимости от этнического происхождения, ориентируют их на четко определенные сектора, где сложилась ситуация, близкая к "монопольной". В частности, выяснилось, что нелегальные иммигранты из Китая должны платить китайским преступным организациям за доставку в страну около 30 млн. лир. Нередко эта сумма выдается в качестве аванса вышеуказанными организациями и возмещается за счет подпольного труда в условиях жесткой эксплуатации в ресторанах, кустарных лабораториях и пошивочных мастерских (где продолжительность рабочей смены может достигать 12 часов непрерывной работы в нечеловеческих условиях) срок возмещения может доходить до трех лет, и все это время нелегальные иммигранты не имеют паспорта и лишены личной свободы. Что касается нелегальных иммигрантов из Африки (особенно сенегальцев и марокканцев), то те из них,

кто не занимается розничной торговлей товарами сомнительного происхождения, продолжают страдать от незаконных посредников и получать смехотворно малую зарплату. Это явление, наблюдаемое главным образом в центральных и южных районах Италии, особенно распространено в сельскохозяйственном секторе и приобретает широкие масштабы весной и летом в период сбора урожая.

199. Особенно неприемлемой практикой, в том числе с точки зрения своих социальных последствий, является эксплуатация проституции, являющаяся главной специализацией организаций, вербующих иностранных женщин из центральноафриканских и балканских стран под предлогом предоставления им регулярно оплачиваемой работы. Преступным группам пока удается за соответствующую компенсацию ввозить их на территорию страны, где они принуждают их заниматься проституцией, предварительно забрав у них паспорта и те сбережения, которые позволили бы им обрести самостоятельность. Этап покорения жертвы, иногда сопоставимый с обращением в рабство, может протекать по-разному, в зависимости от гражданства жертвы (так, например, если для запугивания нигерийских женщин используются шаманские обряды, то женщин из Восточной Европы, которых нередко передают лицам, ведущим кочевой образ жизни, многократно насилуют и принуждают к занятию проституцией). В этой связи следует обратить особое внимание на растущую опасность албанских преступных группировок, которые специализируются на рэке проституток и используют насильственные и жестокие "методы подавления". Ввиду жесткого контроля со стороны эксплуататоров и принудительного характера применяемых ими методов, характеризующихся крайней степенью насилия, женщинам сложно избежать занятия проституцией.

200. Ниже описан ряд наиболее показательных случаев (звездочкой отмечены те случаи, когда в отношении исполнителей преступлений или в отношении некоторых из них было возбуждено судебное преследование).

- Венеция - 15.02.98. После ссоры, возникшей по пустяковой причине, итальянский гражданин оскорбил гражданина Марокко. Карабинеры арестовали виновного за оскорбительные выражения расистского характера и за оказание сопротивления официальному представителю власти.
- Милан - 01.03.98. Неизвестные лица подожгли стоявший на отшибе автоприцеп, который использовался в качестве жилья семьей, ведущей кочевой образ жизни. Никто из его обитателей не пострадал. Следователи не исключают возможности совершения этого акта из побуждений, связанных с расовой дискриминацией, принимая во внимание тот факт, что 20 февраля возле кочевого лагеря, находящегося недалеко от места поджога, была найдена

расистская листовка, подстрекающая к совершению преступлений против лиц, ведущих кочевой образ жизни.

- Рим - 25.05.98. В результате сложной следственной операции "Тор" против одной из расистских и антисемитских организаций Италии, связанной с аналогичными европейскими организациями, органы полиции по распоряжению римского суда арестовали восемь из девяти человек, трое из которых были жителями Рима, один - Милана, двое - Латины и двое - Тиволи и в силу различных причин подозревались в причастности к актам насилия и расовой нетерпимости. Девятый подозреваемый, найти которого не удалось, оказался экономистом и финансистом итальянских расистских групп; в ходе этой операции, проводившейся во многих городах Италии, были предъявлены обвинения 171 человеку и произведен обыск примерно 90 жилых помещений.
- Барлетта - 13.10.98. Карабинеры арестовали двух итальянских граждан, подозревавшихся в причастности к попытке совершения при отягчающих обстоятельствах в виде расовой дискриминации убийства гражданина Марокко, которого в результате нанесенных ему побоев пришлось госпитализировать.
- Турин - 21.10.98. Группа молодых итальянцев, оскорбив гражданина Марокко выражениями расистского содержания, нанесла ему побои палкой и бросила в него три бутылки с зажигательной смесью. Пострадавшему была оказана помощь, и через 30 дней он выздоровел. Немедленно проведенное государственной полицией расследование позволило арестовать трех молодых итальянцев, подозревавшихся в совершении этого нападения.
- Болонья - 10.03.99. Выполняя распоряжение судебных органов, государственная полиция произвела серию обысков жилых и нежилых помещений у 18 членов известной правоэкстремистской ассоциации "Сезьоне Бонакорси", причем некоторые из этих обысков проводились уже в ходе производства по веронскому уголовному делу, связанному с группой "Венето фронт скинхедз". В результате обысков были изъяты многочисленные предметы и оружие, документы и символика нацистского характера. 18 человек, а все они были итальянскими гражданами, были осуждены. Кроме того, был осужден еще один гражданин Италии, в отношении которого были представлены неопровержимые доказательства виновности в совершении нападения на пострадавших лиц 19 марта 1999 года. Кроме того, был

произведен обыск объекта "Корова Милк", где были обнаружены и изъяты материалы и документы, имеющие отношение к данному делу.

8.4 Высылка иностранцев - гарантии

201. Что касается высылки иностранных граждан, находящихся на территории Италии, то с учетом важности этого вопроса следует упомянуть о недавнем судебном решении Верховного кассационного суда от 23 июня 1999 года, который установил следующий правовой принцип: "В соответствии с пунктом 2 статьи 11 Закона № 40 1998 года при несвоевременном направлении ходатайства о продлении вида на жительство высылка лица, не являющегося гражданином страны, не является автоматической, а производится лишь после рассмотрения вопроса об окончательном отказе в удовлетворении ходатайства согласно статье 5.5 вышеупомянутого Закона при возникновении предусмотренной в нем ситуации, когда необходимые основания для последующего проживания уже не существуют, возможным свидетельством чего и является задержка с направлением ходатайства (на этом этапе могут также оцениваться положительные обстоятельства, связанные, например, с прежним поведением подателя ходатайства, степенью его интеграции, наличием, как в данном случае, права на приобретение гражданства)". Это судебное решение свидетельствует о том, что при осуществлении высылки уделяется особое внимание соблюдению требования о защите иностранных граждан, находящихся на территории страны, и вопросам их социальной интеграции. Примечательно, что хотя данные уголовно-правовой статистики не позволяют определить точное число случаев вынесения наказаний за вышеупомянутые правонарушения, в сфере гражданского права, а именно в тех случаях, когда речь идет о предоставлении защиты, в рамках механизма борьбы с дискриминационным поведением, не дающим достаточных оснований для возбуждения дела, судебные органы вмешивались во многих случаях, когда выносились судебные решения.

202. С другой стороны, следует упомянуть о еще одном приговоре Верховного суда (7.01.94 № 4339) о признании преступным подстрекательством к совершению преступления поведения издателя или автора комикса для футбольных болельщиков, который побуждает их наносить побои болельщикам других команд, использовать бранные выражения расистского содержания или применять силу и оружие с целью спровоцировать уголовно противоправные действия. В этой связи следует отметить, что в настоящее время в парламенте рассматривается законопроект, нацеленный на борьбу с проявлениями насилия во время спортивных мероприятий.

8.5 Процедура легализации статуса

203. После завершения сбора данных о поданных в 1995-1998 годах ходатайствах о легализации статуса (96% из них, т.е. около 246 000, были удовлетворены) сказать, статус скольких лиц будет узаконен пока еще невозможно, так как в 1998 году было подано 312 000 ходатайств, а процесс рассмотрения пока еще продолжается.

204. Касаясь вопроса о проведении кампании по легализации статуса на территориальном уровне, можно сказать, что по своему характеру последняя такая кампания во многом отличается от предыдущей, поскольку в Ломбардии число ходатайств увеличилось на 66,4%, в Венеции - на 46%, а в некоторых южных районах, особенно в Сицилии (-40%) и Калабрии (-61%), оно снизилось. В связи с этим можно сделать предположение о территориальном перераспределении районов незаконного пребывания при незначительном изменении территориального распределения законно проживающих резидентов.

205. Среди южных областей наибольшая доля незаконных иммигрантов, рассчитываемая на основании числа поданных заявлений в соотношении с количеством законно проживающих иностранцев, зафиксирована в Кампании, хотя сейчас она оказалась явно ниже по сравнению с данными, полученными в ходе предыдущей кампании по легализации статуса. Эта доля снижается и сейчас уже достигла более низкого уровня, чем в среднем по стране, и в других южных районах (за исключением Пуглии и Кампании). Доля незаконных иммигрантов высока и в Ломбардии, Тоскане и Пьемонте. В 1998 году половина ходатайств о легализации статуса пришлось на шесть провинций: Милан и Рим, где было подано примерно по 60 000 заявлений, Турин, Неаполь, Брешиа и Флоренция, где их число было меньше. В 1995 году второе место по числу поданных заявлений занял административный центр Ломбардии, значительно отставший в этом отношении от столицы страны. Пятое место по этому показателю занимает Брешиа, где число ходатайств о легализации статуса возросло с 5 000 до примерно 14 000.

206. Заявления о легализации статуса подают главным образом албанцы и румыны: в настоящий период число подаваемых румынскими гражданами заявлений увеличилось вдвое по сравнению с 1995 годом, и на их долю приходится более 10% всех заявлений, в то время как ходатайства граждан Албании составляют 18% от общего числа (в 1995 году - 13%). Среди географических районов первое место по числу подаваемых заявлений о легализации статуса занимают граждане Восточной Европы. По сравнению с 1995 годом уменьшилось число ходатайств, подаваемых гражданами стран Северной Африки, хотя доля марокканцев по-прежнему остается значительной и превышает 10%, а доля граждан Нигерии, Сенегала, Ганы и Западной Африки постепенно возрастает. Растет

и число ходатайств о легализации статуса, подаваемых гражданами азиатских стран, исключение составляют граждане Шри-Ланки и Филиппин, доля которых снизилась с 7,6% (в 1995 году от граждан этих азиатских стран поступило самое большое число ходатайств о легализации статуса) до 0,9% (показатель 1998 года). Довольно редко с просьбами о легализации статуса обращаются иммигранты из Центральной и Латинской Америки, в связи с чем внимание следует обратить на резкое сокращение числа заявлений от граждан Перу, входившей в число стран, граждане которых в 1995 году чаще остальных прибегали к процедуре легализации статуса.

8.6 Приобретение гражданства

207. Согласно итальянскому законодательству, существуют три формы приобретения итальянского гражданства. Первая - это автоматическое предоставление гражданства, не требующее от заинтересованных лиц подачи специального ходатайства. В двух других случаях иностранные граждане обязаны подать заявление, четко заявив о своем желании. При этом существуют ситуации, когда приобретение гражданства обусловлено лишь проверкой соблюдения некоторых объективных требований, и более сложные ситуации, когда решение зависит от некоторых лиц, обладающих дискреционными полномочиями, и гражданство предоставляется компетентным органом (в зависимости от ситуации в этом качестве могут выступать министр внутренних дел или президент Республики). Гражданство предоставляется автоматически следующим лицам: несовершеннолетнему иностранцу, усыновленному итальянским гражданином; несовершеннолетнему иностранцу, которого гражданин Италии признает своим ребенком; несовершеннолетнему ребенку, родителем которого является приобретающий итальянское гражданство иностранец. При признании итальянского гражданства по ходатайству процесс сводится к простой проверке необходимых данных в случае потомка гражданина, пожелавшего жить в Италии, а также в случае родившегося и живущего на территории страны несовершеннолетнего иностранца, который подает заявление о приобретении гражданства в 18-летнем возрасте. Рассмотрение же ходатайства лиц органами, обладающими определенными дискреционными полномочиями, имеет место в случае заключения брака с итальянским гражданином и в случае "обычной натурализации", т.е. после продолжительного проживания иммигранта в Италии (для неграждан ЕС этот срок составляет как минимум 10 лет). Однако, если в первом случае проверяется лишь то, совершало ли данное лицо в прошлом правонарушения, во втором случае тщательно оценивается степень интеграции негражданина, учитываются его доходы и то, как он выполнял соответствующие налоговые обязанности.

208. Если принять в расчет лишь две последние категории случаев, то за период с 1991 по 1998 год итальянское гражданство было предоставлено 53 227 иностранцам, при этом почти 90% из них приобрели его после заключения брака с гражданином Италии (47 651) и незначительное число - в порядке натурализации (5 576). В рассматриваемый период число случаев предоставления гражданства существенно возросло - с 4 158 в 1991 году до 9 021 в 1998 году. В 1998 году наибольшую долю среди лиц, приобретших гражданство, составляли выходцы из стран Восточной Европы и Центральной и Латинской Америки - соответственно 33% и 23%. Доля выходцев из стран ЕС сократилась, причем по сравнению с 1991 годом - значительно (-46%). В целом, среди новых итальянских граждан почти 70% составляют женщины, но при этом характер гендерного распределения меняется в зависимости от страны происхождения: среди выходцев из Восточной Европы и Латинской Америки во многом преобладают женщины, а среди североафриканцев большинство составляют мужчины.

209. Несмотря на зарегистрированный в 90-е годы рост, можно утверждать, что приобретение гражданства иностранцами по-прежнему остается ограниченным явлением, причем с точки зрения как относительных, так и абсолютных показателей. Кроме того, в Италии - и это характерно для нее в большей мере, чем для других стран - наиболее эффективным средством приобретения гражданства является брак с гражданином Италии, а процедура натурализации пока еще используется мало по той причине, что иммиграция как явление возникло недавно и требованию о продолжительном проживании удовлетворяют немногие; кроме того, в планы иммигрантов не всегда входит окончательное обустройство на территории страны, и, наконец, довольно высокой является доля отклоняемых ходатайств о натурализации (как правило, за год отклоняется более 40% рассматриваемых ходатайств). В Италии приобретение гражданства в какой то мере является своеобразным признанием того, что процесс интеграции иностранного гражданина благодаря заключению брака с гражданином Италии или после длительного и активного проживания на территории страны практически завершен, в то время как в других странах признание гражданином считается средством содействия интеграции.

8.7 Просьбы о предоставлении убежища и беженцы

210. Явление беженства пока еще носит довольно ограниченный характер, хотя и сильно эволюционирует. Тому, что страна играет маргинальную роль в системе приема ищущих убежище лиц, способствуют многочисленные факторы, и прежде всего социально-экономические условия в Италии, не являвшиеся до конца 1970 годов привлекательными для мигрантов. Наряду с этим следует отметить факт отсутствия конкретных исторических, географических, этнических и культурных связей с населением стран, которые со временем стали источниками значительных исходящих потоков ищущих

убежище мигрантов. Если взять в расчет 37-летний период с 1952 по 1989 год, то число подаваемых в Италии ходатайств о предоставлении убежища никогда не достигало высокого уровня (за этот период было подано лишь 122 000 заявлений, что составляет менее половины числа заявлений, поданных в Германии в 1991 году). Особое влияние на исключительно разнообразные потоки оказывает периодическая нестабильность политических условий в районах происхождения потоков беженцев. Если в 1991 году было подано 24 441 ходатайство, главным образом гражданами Албании, то в последующие годы их число резко сократилось и составило в 1993 году около 2 000, а в 1996 году - менее 1 000. Их число вновь увеличилось в 1998 году, когда из-за прибытия в страну перемещенных лиц из числа курдов и косовцев было подано гораздо большее число ходатайств о предоставлении убежища - 11 075, в том числе 4 068 курдами, прибывшими главным образом из Ирака и Турции, и 3 879 - гражданами Косово.

211. Удовлетворяются далеко не все просьбы о предоставлении убежища: как правило, каждое конкретное государство принимает у себя весьма ограниченное число лиц после представления ими такого ходатайства; кроме того, в разных странах соотношение между числом беженцев и лиц, подавших заявление о предоставлении убежища, является различным. В Италии доля лиц, подающих заявления о предоставлении убежища, в настоящее время достигла 5-7%. Вместе с тем следует подчеркнуть, что за последние несколько лет доля принятых перемещенных лиц в общем числе подателей таких заявлений увеличилась (с 16,2% в 1995 году до 21,8% в 1998 году). В 1998 году почти все просьбы о предоставлении убежища были приняты в районах Пуглии, Кампании и Сицилии. При этом наибольшее число искателей убежища было зарегистрировано в провинциях Лечче (2 970), Бриндизи (1 419) и Бари (1 284).

212. В особом положении находятся выходцы из Косово, относящиеся к народности рома. Представители этой группы начали прибывать на территорию страны в июне прошлого года, и с 5 августа 1999 года они уже не пользуются правом на временную защиту, но зато им оказывается помощь в течение периода, строго необходимого для установления их личности и высылки, или, когда позволяют условия, вплоть до момента возможной выдачи разрешения на проживание для целей подачи заявления о предоставлении убежища с выплатой ежедневного специального пособия в размере 34 000 итальянских лир в течение установленного срока (45 дней). Это является прямым следствием прекращения войны, которая была предварительным условием для предоставления временной защиты в соответствии с указом председателя Совета министров от 12 мая 1999 года. Что касается репатриации в Косово, то до сих пор она производилась исключительно на добровольной основе, и в настоящий момент не предусматривается никаких форм ее стимулирования.

9. Меньшинства

213. В Италии вопросам защиты представителей меньшинств от всех форм дискриминации уделяется особое внимание. Эта тенденция наглядно подтверждается принятием Закона № 482 от 15 декабря 1999 года "Нормы защиты языковых и исторических меньшинств". Данный Закон является еще одним средством защиты языковых меньшинств, проживающих на территории страны, и представляет собой новый шаг в направлении осуществления статьи 6 Конституции Италии и использования в этой области международно-правовых средств. Вышеупомянутый Закон нацелен на защиту языка и культуры албанского, каталонского, германского, греческого, словенского и хорватского населения, а также групп населения, говорящих на французском, франко-провансальском, фриульском, ладинском, окситанском и сардинском языках. Эти защитные положения касаются различных аспектов гражданской жизни и предусматривают, что основополагающую роль в их осуществлении наряду с государством должны играть области, провинции и муниципалитеты. В технических аспектах важность закона определяется его функцией "рамочного закона". Это его свойство позволяет областям, которые, кстати, уже начали решать проблему меньшинств нормативно-регламентационными средствами, принимать законодательные акты по этому вопросу, используя четкие правовые ориентиры. В частности, статья 13 требует от областей с обычным статусом обеспечивать в сфере своей компетенции соответствие их законодательства установленным в законе принципам, за исключением тех случаев, когда положения действующего областного законодательства обеспечивают языковым меньшинствам более благоприятные условия. Что касается областей с особым статусом, то там процедура должна начинаться с получения согласия населения, относящегося к категории резидентов, путем проведения соответствующих консультаций.

214. Языковые меньшинства, разрозненно проживающие на территории различных областей или провинций, вправе создавать консультативные и координационные органы, которые могут быть признаны местными органами власти. Кроме того, в законе содержится ряд конкретных положений, касающихся культуры и обучения. В частности, важное значение придается публичному обучению на разных ступенях школьного образования языкам, получившим статус защищаемых, а также соответствующим традиционным культурам. Закон также предусматривает возможность выдвижения университетами любых инициатив, в том числе по организации курсов для изучения языков и культур, в целях содействия научным исследованиям и культурно-образовательной деятельности в поддержку целей самого закона. В частности, в муниципальных детских садах в соответствии со статьей 3 предусмотрено использование языков меньшинства, наряду с итальянским языком, для проведения воспитательной работы, а в начальной школе и на первой ступени обучения в средних школах

предусмотрено их использование в качестве средства обучения. Чтобы обеспечить изучение языка меньшинств, начальным школам и средним школам первой ступени предоставлено право устанавливать порядок преподавания языка и традиционной культуры местной группы населения, в том числе с учетом просьб родителей учащихся, которые в момент их приема в учебное заведение изъявили желание воспользоваться предоставляемой возможностью обучить детей языку меньшинства.

215. Кроме того, закон предусматривает возможность самостоятельной или совместной организации вышеупомянутыми учебными заведениями расширенных образовательных курсов для взрослых. Наряду с этим образовательные учреждения имеют возможность выдвигать инициативы по изучению языка и культуры языкового меньшинства путем проведения самостоятельной научно-исследовательской, экспериментальной и опытной работы, в том числе осуществлять деятельность по повышению уровня квалификации и подготовки преподавателей, на которых возложены эти задачи. Областям и провинциям также предоставлена возможность создавать соответствующие учреждения для охраны языковых и культурных традиций защищаемых законом меньшинств или содействовать созданию самостоятельных групп в уже существующих местных культурных учреждениях. Такие инициативы должны учитываться областями и провинциями при определении своих бюджетных возможностей.

216. Кроме того, защищаемый язык может использоваться в деятельности коллективных органов и в муниципалитетах, территориально охваченных действием этого закона. Такая возможность предусмотрена и для членов советов горных общин, провинций и областей, на территории которых находятся муниципальные образования, где признается защищаемый язык и где проживает в общей сложности как минимум 15% соответствующего населения.

217. Во всех случаях, когда один или несколько членов вышеупомянутых коллективных органов заявляют о незнании защищаемого языка, обеспечивается синхронный перевод на итальянский язык, при этом также предусмотрено, что при опубликовании документов для публичного использования на двух языках юридическую силу имеют лишь документы и материалы, изданные на итальянском языке. Следует также обратить внимание на положение статьи 9, предусматривающее для соответствующих муниципальных образований возможность использования защищаемого языка в его устной и письменной формах в органах государственного управления. В соответствии с вышеупомянутым положением органы государственного управления обязаны гарантировать, в том числе путем заключения соглашений с другими организациями, присутствие персонала, способного отвечать на запросы населения на языке меньшинства, с тем чтобы сделать реальной возможность использования данного языка.

218. Следующие положения, касающиеся вопросов топонимии и ономастики, в частности, дают возможность по согласованию с муниципальным советом использовать наряду с официальными названиями топонимы, соответствующие местным обычаям и традициям. Что касается вопроса ономастики, то за гражданами, чьи имена и фамилии были изменены до вступления в силу закона, и гражданами, не имевшими возможности носить имя, данное им при крещении на языке меньшинства, признается право добиваться на основе соответствующей документации восстановления своего имени и фамилии в их первоначальной форме; при этом решение о восстановлении имени и фамилии имеет силу и для его несовершеннолетних или взрослых потомков, хотя в случае последних требуется согласие соответствующего лица. Вышеуказанное право предоставляется гражданам, которые не только являются членами признанного законом меньшинства, но и проживают на территории муниципальных образований, территориально входящих в сферу действия закона. Защитные меры также предусмотрены в области средств массовой информации и в информационной сфере. В частности, предусмотрено, что соглашение между министерством связи и компанией, обладающей лицензией на публичное радио- и телевидение, должно обеспечивать условия, гарантирующие защиту языковых меньшинств в районах их исконного проживания. Кроме того, в указанных соглашениях, помимо конкретных договоренностей с местными теле- радиовещательными корпорациями, должна предусматриваться возможность включения в областные программы радио- и телевидения журналистских и иных передач на языках, которые пользуются защитой закона.

219. Кроме того, тем областям и провинциям, на территории которых проживает одна из охраняемых законом языковых групп, а также муниципальным образованиям на территории этих провинций гарантируется возможность принимать те или иные меры в интересах издательских и полиграфических предприятий и частных радио- и телевидательных организаций, использующих один из защищаемых языков. Аналогичные меры могут вводиться и в интересах признанных и хорошо зарекомендовавших себя ассоциаций, которые действуют на соответствующей территории и ставят перед собой цель защитить языковые меньшинства.

220. На основе соответствующих соглашений и на условиях взаимности с зарубежными странами предполагается содействовать развитию пользующихся защитой языков и культур, которые широко распространены за рубежом, если граждане, относящиеся к соответствующим общинам, сохранили и развили свое исконное социально-культурное и языковое своеобразие. Кроме того, через министерство иностранных дел предполагается оказывать содействие в осуществлении соответствующих соглашений с другими государствами в целях обеспечения благоприятных условий для проживающих на их

территории италияязычных общин и распространения за границей итальянского языка и культуры путем благоприятствования трансграничному и межрегиональному сотрудничеству, в том числе в рамках программ Европейского союза.

221. Защите языковых меньшинств посвящено и много актов областного законодательства. Твердая приверженность делу защиты меньшинств автономных районов и провинций, а также областей с обычным статусом находит конкретное выражение в уважении культурного и языкового наследия проживающих на их территории меньшинств, а иногда - в его закреплении в рамках официальных законоположений. Ниже приводятся областные законы, которые были введены в действие в период 1997-1999 годов и касаются защиты языковых меньшинств и традиционных поселений на территории различных областей. Они дополняют другие многочисленные законодательные акты, изданные в предшествующие годы:

Legge della Regione Valle d'Aosta 19 Agosto 1998, n. 47: "Salvaguardia delle caratteristiche e tradizioni linguistiche e culturali delle popolazioni Walser della Valle del Lys" ("Гарантии сохранения языковых и культурных особенностей и традиций народа вальсер в Валле-дель-Лис");

Legge della Regione Valle d'Aosta 7 Dicembre 1998, n. 54: "Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta" ("Система автономии в Валле д'Аоста");

Legge della Regione Piemonte 14 Maggio 1997, n. 37: "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 Aprile 1990, n. 26" (Поправки и дополнительные положения, включаемые в областной закон № 26 от 10 апреля 1990 года). Этот закон направлен на предохранение, пропаганду и использование знаний, представляющих собой языковое наследие области Пьемонт;

Legge della Regione Molise 14 Maggio 1997, n. 15: "Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale delle minoranze linguistiche del Molise" ("Защита и использование культурного наследия языковых меньшинств области Молизе");

Legge della Regione Basilicata 3 Novembre 1998, n. 40: "Norme per la promozione e tutela della comunità Arbereshe in Basilicata" ("Нормы поддержки и защиты общины абреше в области Базиликата");

Legge della Regione Sicilia 8 Ottobre 1998, n. 26: "Provvedimenti per la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio storico, culturale e linguistico delle comunità siciliane di origine albanese o delle altre minoranze linguistiche" ("Меры по защите и

использованию исторического, культурного и языкового наследия сицилийских общин албанского происхождения и других языковых меньшинств");
Legge della Regione Sardegna 15 Ottobre 1997, n. 26: "Promozione e valorizzazione della cultura e della lingua della Sardegna" ("Пропаганда и использование культуры и языка области Сардиния").

222. Следует также обратить внимание на ратификацию Законом № 129 от 23 апреля 1998 года Договора между Италией и Хорватией о меньшинствах, который был подписан в Загребе 5 ноября 1996 года. В преамбуле этого соглашения содержатся прямые ссылки на Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств и на многие другие договоры о защите прав человека и меньшинств. Кроме того, в статье 8 этого договора предусмотрены нормы защиты хорватоязычного меньшинства, которое в древние времена обосновалось в области Молизе.

a) Словенское меньшинство

223. В процессе реализации закона, предусматривающего всестороннюю защиту словенского меньшинства, был сделан еще один шаг вперед благодаря подготовке сводного документа (Testo Unificato), в который были включены предложенные законопроекты по этому вопросу. Сводный документ, с инициативой о подготовке которого выступил депутат Кавери и другие лица, называется "Об обеспечении защиты словенского языкового меньшинства в области Фриули-Венеция-Джулия" (A.C. 229 e abb.) ("*Norme a tutela della minoranza linguistica slovena della Regione Friuli-Venezia Giulia*").

224. Вышеупомянутый документ, в настоящее время находящийся на рассмотрении Первой комиссии по конституционным вопросам Палаты депутатов, призван содействовать обеспечению всесторонней защиты словенского меньшинства путем принятия положений об использовании языка этого меньшинства при обращении в органы государственного управления и в деятельности выборных органов, а также посредством урегулирования аспектов, связанных с его преподаванием и изучением в системе школьного образования. В этом нормативном документе также содержатся положения, касающиеся ономастики, топонимики и других вопросов, которые связаны с защитой культурного и художественного наследия этого меньшинства и его социально-экономических интересов.

b) *Ладинское меньшинство*

225. Как пояснялось в предыдущем дополнении к докладу, в Палату депутатов представлен сводный законопроект из четырех предложений по совершенствованию конституционного законодательства в целях обеспечения защиты ладинского меньшинства. Этот документ был одобрен Палатой депутатов 28 мая 1998 года и сейчас рассматривается в сенате (A.S.3308). Он направлен на обеспечение гарантированного доступа представителей ладинского языкового меньшинства к областным и провинциальным советам Больцано и предусматривает их включение в состав областного правления. Кроме того, проект вышеупомянутого конституционного закона предполагает введение конкретных норм для защиты представителей ладинской языковой группы, проживающих в провинции Тренто. Эти нормы предусматривают иной уровень защищенности по сравнению с положениями, применяемыми в отношении тех представителей этой группы, которые проживают в провинции Больцано.

226. Тем временем в целях защиты ладинского языкового меньшинства были введены в действие следующие подзаконные акты:

- Законодательный декрет № 321 от 2 сентября 1997 года (*"Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige recante modifiche ed integrazioni al Decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, in materia di tutela delle minoranze linguistiche in provincia di Trento"* ("Положение о применении Специального статута области Трентино-Альто-Адидже, вносящее изменения и дополнения в Законодательный декрет № 592 от 16 декабря 1993 года о защите языковых меньшинств в провинции Тренто").
- Законодательный декрет № 487 от 15 декабря 1998 года *"Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 2 novembre 1973, n. 691, in materia di iniziative per la ricezione di programmi radio-televisivi in lingua ladina e di altre aree culturali europee"* ("Положение о применении Специального статута области Трентино-Альто-Адидже, вносящее изменения в Указ президента Республики № 691 от 2 ноября 1973 года в отношении инициатив по приему радио- и телевизионных программ на ладинском и других языках, используемых в центрах европейской культуры").
- Законодательный декрет № 344 от 8 сентября 1999 года *"Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige recanti modifiche al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, concernenti le scuole situate in località ladine"*

("Нормативное положение о применении Специального статуса области Трентино-Альто-Адидже, вносящее изменения в законодательный декрет № 592 от 16 декабря 1993 года о школах, расположенных на территории проживания ладинского населения"). Вышеупомянутые нормы предусматривают использование ладинского языка, наряду с итальянским, в качестве языка преподавания в начальных школах на территории проживания ладинского населения. Кроме того, положениями этого нормативного акта для вышеназванных школ устанавливается принцип признания абсолютного приоритета преподавательского персонала, способного доказать факт знания ладинской культуры и ладинского языка, при найме, в процессе работы и переводе в другую школу.

10. Присутствие народности рома на территории Италии

10.1 Общая информация об историческом происхождении рома, находящихся на территории Италии

227. Для адекватного понимания проблемы уважения принципа недискриминации и защиты цыганского населения, прибывшего в страну в последнее время, необходимо прежде всего попытаться в исторической перспективе реконструировать самоявление иммиграции, в котором этой группе принадлежит главенствующая роль и которое характеризуется неоднородностью своих географических, социальных и культурных элементов.

228. Факт использования этой группой цыганского языка, который произошел от санскрита, явно свидетельствует о ее индийском происхождении, а ориентация первых потоков мигрантов в средние века на территорию Ирана и Византийской империи и направленность второй волны миграции на европейский и американский континенты позволяют провести четкое различие между двумя основными группами цыган - рома и синти.

229. Впервые на территории Италии эти две группы появились еще в конце XIV века: они пришли в районы центрального и южного побережья Адриатического моря вместе с перемещенными хорватами, косовскими беженцами, албанцами и греками после победы оттоманской армии в Косовской битве (1392 год). Дискриминационное отношение к цыганам со стороны государственных органов некоторых европейских стран, в том числе Италии, начало проявляться лишь в начале следующего столетия.

230. Согласно оценкам, количество цыган, находящихся в настоящее время на территории Италии, достигает приблизительно 120 000 человек, 80 000 из которых являются гражданами Италии, а остальные 40 000 прибыли сюда главным образом с территории бывшей Югославии (Косово, Македония, Черногория, Сербия), а также из стран Европейского сообщества, главным образом из Франции и Испании. В настоящее время кочевой образ жизни ведет лишь около 30% всего цыганского населения, а остальные 70% - уже несколько десятилетий назад перешли на оседлый образ жизни или переходят на него.

231. Неоднородность и сложный состав цыганских общин позволяют понять процесс интеграции этой группы с учетом факта ее принадлежности к специфической этнической группе, охарактеризовать период, на который пришелся процесс иммиграции, а также осознать причины выбора окончательного места поселения. Такой подход позволяет выделить в этой категории населения, проживающей в настоящее время на территории Италии, следующие группы:

a) синти-джостраи - эту первую группу иммигрантов называют по-разному, в зависимости от района поселения (синти марке, синти эмилии, венецианские синти, ломбардские синти, пьемонтские синти, синти гакне или германские синти), хотя их культура, строго говоря, сродни группам, ведущим полуоседлый образ жизни;

b) рома из центральной и южной части Италии, которые прибыли в страну во второй половине XV века и могут быть разделены по территориальному признаку (они ведут оседлый образ жизни), на следующие подгруппы: рома Абруцци, рома Молизе (представители этой группы проживают также и в северной части областей Апулия Кампания, а также в Лацио, Умбрии, Тоскане, Эмилии, Венеции, Альто-Адидже и Ломбардии), неаполитанские рома (их также называют "напильнегре"; будучи хорошо интегрированными, они живут группами в Партенопейском районе и в других провинциях области Кампания), рома Чиленто (провинция Салерно), рома Кампании (Ирпиния и провинции Беневенто), рома Лукании (область Базиликата), апулийские рома, калабрийские рома и сицилийские камминанты (которые ведут полуоседлый образ жизни и которых можно встретить также и в Милане, Риме и Неаполе);

c) хорватские рома, которые эмигрировали из северной части Югославии в результате двух мировых войн;

d) валашские рома - в этой группе можно провести различие между рома-кальдераш (их в 40-х годах подвергали преследованиям усташи), рома-ловари (которые являются главным образом гражданами Испании и Португалии и долгое время в силу

экономических и религиозных причин транзитом мигрируют через территорию Италии) и рома-чурара (выходцы из разных районов Молдавии и Валахии); причем все эти группы, попавшие в Италию в начале XX века, достигли ее территории в несколько этапов и после многочисленных странствий;

е) рома, прибывшие в более позднее время, то есть после середины 60-х годов из разных районов Восточной Европы и традиционно ведущие оседлый образ жизни - хорахане-шифтариджа (мусульмане из Косово, Македонии и Черногории), хорахане-крнагора (мусульмане из Черногории), хорахане-чергариджа (мусульмане из города Сараево, осевшие главным образом в Риме), канджарджа (православные христиане из Сербии и Македонии), рудары (православные христиане из города Белграда).

10.2 Рома как меньшинство

232. Необходимость надлежащего содействия процессу полноценной интеграции цыганских общин на территории Италии, о которой многократно говорили представители правительства, в последнее время отождествляется с уже возникшей на международном уровне проблемой точного определения явления меньшинств. В частности, вопрос о признании статуса меньшинства за группами рома и синти широко обсуждался в Европейском сообществе и Совете Европы, однако некоторые сомнения так устранить и не удалось, особенно в отношении самой типологии статуса меньшинства, приобретаемого представителями цыганских общин, и индивидуализации бенефициаров конкретных прав, которым ввиду их принадлежности к данной группе должна в полной мере гарантироваться всесторонняя и полноценная защита.

233. Применительно к этой группе населения в одних случаях удалось определить ряд элементов, позволяющих применять некоторые средства защиты типичных прав национальных меньшинств, а в других - найти вариант с предоставлением статуса международного меньшинства благодаря наличию у них такой особенности, как отсутствие связи с государством. В Италии подобные сомнения тоже существовали. Здесь был выбран двухуровневый подход к решению проблемы с ориентацией на центральный и местный уровни, что согласовывается с фактом ратификации правительством страны Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, которая была принята Комитетом министров Совета Европы 10 ноября 1994 года (в Италии она вступила в силу 1 марта 1998 года) и в поддержку которой в последнее время проводилась работа по разработке стратегии действий с уделением особого внимания возможности придания цыганскому населению статуса историко-языкового меньшинства. Именно такие элементы, как этническая специфичность и культурное многообразие способствовали распространению законодательных средств, необходимых

для процесса определения характерных особенностей цыганского меньшинства и имеющих крайне важное значение для обеспечения гарантий эффективной защиты.

234. На центральном уровне было признано нецелесообразным включать цыганское меньшинство в закон о защите языковых и исторических меньшинств. Однако на заседании, состоявшемся 17 июня 1998 года, Палата депутатов, хотя и исключила из предлагавшегося закона части, касавшиеся рома и синти, однозначно решила вновь представить их на рассмотрение первой комиссии в целях работы на их основе другого отдельного нормативного акта, получившего название "Нормы защиты цыганского меньшинства" ("Norme in materia di tutela della minoranza zingara").

235. Внимание, уделяемое различными сторонам жизни меньшинств рома и синти, нашло конкретное выражение и в сенате. При рассмотрении вопроса об окончательном одобрении вышеупомянутого закона Совместные комиссии I и VII утвердили 2 июня 1999 меморандум с поручением в адрес правительства подписать Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств, исходя из целого ряда соображений, в том числе из факта существования "достойного защиты типичного языкового и культурного наследия неоседлых народов, каковым являются языки народностей рома и синти".

236. Положение, в котором в настоящее время находятся цыганские общины, объясняется главным образом трудностями соблюдения норм, касающихся гражданства и одновременным наличием у них возможности доказать факт более или менее оседлого проживания, чего, однако, недостаточно для предоставления отдельным лицам статуса члена признанных и подлежащих защите меньшинств согласно статье 6 Конституции Италии.

237. С другой стороны, гораздо больший интерес с точки зрения перспективы четкого признания статуса меньшинства за данной группой могут представлять действия компетентных органов по поощрению и обеспечению уважения культуры и языка цыганского населения на местах (особенно на областном уровне). Такой подход начал применяться в 80-е годы в области Венеция, а затем энергичные меры по нормативному регулированию на областном уровне были приняты в Лацио, автономной провинции Тренто, областях Сардиния, Фриули-Венеция-Джиулия, Эмилия-Романья и Тоскана.

238. Областных законов с конкретными положениями, касающимися данной группы населения, существует много. Ниже приводится их перечень:

- Закон области Эмилия-Романья № 47 от 23 октября 1988 года "Norme per le minoranze nomadi in Emilia Romagna" (*"Нормы, касающиеся ведущих кочевой образ жизни меньшинств в области Эмилия-Романья"*);
- Закон области Эмилия-Романья № 34 от 6 сентября 1993 года о внесении изменений в областной Закон от 23 ноября 1988 года "Norme per le minoranze nomadi in Emilia Romagna" (*"Нормы, касающиеся ведущих кочевой образ жизни меньшинств в области Эмилия-Романья"*) и Закона № 2 от 12 января 1985 года "Riordino e programmazione delle funzioni di assistenza sociale" (*"Упорядочение и планирование социальной помощи"*);
- Закон области Фриули-Венеция-Джулия № 11 от 14 марта 1988 года "Norme a tutela della cultura rom nell'ambito del territorio della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia" (*"Нормы о защите культуры народа рома на территории автономной области Фриули-Венеция-Джулия"*);
- Закон области Фриули-Венеция-Джулия № 54 от 20 июня 1988 года и Закон № 25 от 24 июня 1991 года "Modifiche della Legge regionale 11/1988" (*"Поправки к областному закону, принятому в ноябре 1988 года"*).
- Закон области Лацио № 82 от 24 мая 1985 года "Norme a favore dei Rom" (*"Нормы в поддержку народности рома"*);
- Закон области Лацио № 29 от 30 марта 1992 года "Norme per l'attuazione del diritto allo studio" (*"Положения, касающиеся осуществления права на образование"*);
- Закон области Ломбардия № 77 от 22 декабря 1989 года "Azione regionale per la tutela delle popolazioni appartenenti alle etnie tradizionalmente nomadi e seminomadi" (*"Действия на уровне области в защиту населения, относящегося к этническим группам, традиционно ведущим кочевой или полукочевой образ жизни"*);
- Закон области Марке № 3 от 5 января 1994 года "Interventi a favore degli emigrati, degli immigrati, dei rifugiati, degli apolidi, dei nomadi e delle loro famiglie" (*"Меры поддержки эмигрантов, иммигрантов, беженцев, апатридов, кочевников и их семей"*);

- Закон области Пьемонт № 26 от 10 июня 1993 года "Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi" (*"Защита этнических особенностей и культуры населения, ведущего кочевой образ жизни"*);
- Закон области Сардиния № 26 от 9 марта 1988 года "Interventi a favore della popolazione zingara" (*"Меры в поддержку цыганского населения"*);
- Закон области Тоскана № 17 от 12 марта 1988 года "Interventi per la tutela dell'etnia rom" (*"Меры по защите этнической группы рома"*);
- Закон автономной области Тренто № 15 от 2 сентября 1985 года "Norme a tutela degli zingari" (*"Нормы, касающиеся защиты цыган"*);
- Закон области Умбрия № 32 от 27 апреля 1990 года "Misure per favorire l'inserimento dei nomadi nelle società e tutela della loro identità e del loro patrimonio culturale" (*"Меры содействия социальной интеграции лиц, ведущих кочевой образ жизни, и защиты их самобытности и культурного наследия"*);
- Закон области Венеция № 54 от 22 декабря 1989 года "Interventi a tutela della cultura Rom e dei Sinti" (*"Меры по защите культуры рома и синти"*).

239. Кроме того, в настоящее время сенат Республики рассматривает законопроект (A.S. n. 3069) "Tutela del diritto al nomadismo e riconoscimento delle popolazioni zingare quale minoranza linguistica" (*"Защита права на кочевой образ жизни и признание цыганского населения языковым меньшинством"*). Более того, данный законопроект разрешает цыганам, не являющимся гражданами Сообщества, выбирать статус апатридов в соответствии с Нью-Йоркской конвенцией от 28 сентября 1954 года и предусматривает создание оборудованных транзитных лагерей с местами для отдыха. Наконец, в этом законопроекте особое внимание уделяется проблеме школьного образования детей, и с этой целью в тексте документа предусмотрена организация учебных курсов с учетом потребностей этой группы населения.

240. Обнадеживающие результаты в этой области могут дать законодательные меры на местном уровне, особенно касающиеся организации транзитных лагерей и управления ими. В этой связи можно упомянуть о принятом в июне 1999 года постановлении, касающемся перемещения цыганской общины из римского лагеря для кочевого населения "Казилино-700", в котором размещались более 1 000 представителей различных этнических групп (румыны, боснийцы, магрибинцы, граждане бывшей Югославии и т.д.). Заинтересованные учреждения (областные, провинциальные и сам муниципалитет)

предпринимали колоссальные усилия для того, чтобы найти адекватно оборудованные альтернативные площадки, готовые к приему цыганской общины, и вывезти людей из лагеря, где они жили в нечеловеческих условиях.

10.3 Дискриминация и нетерпимость

241. Уже упоминавшаяся высокая степень неоднородности и сложность организации самой структуры цыганских общин, имеющих разное этническое происхождение, культуру и язык, без всякого сомнения, являются исключительно важным фактором в процессе выработки и эффективного осуществления адекватной политики приема и интеграции этой группы населения на территории Италии. Неоднократно предпринимавшиеся центральными органами усилия по приведению в действие надлежащей процедуры для придания этой группе (особенно общине рома) особого юридического статуса в целях принятия конкретных мер по защите ее прав не нашли отклика на местном уровне.

242. Требуется изучения такое явление, как заметная напряженность в отношениях между местным населением и цыганами, случаи проявления которой участились во время проведения некоторых областных, провинциальных и муниципальных форумов. Необходимость его изучения обусловлена, как представляется, враждебным отношением к самим цыганским общинам. В последнее время такое отношение к ним стало заметнее из-за значительной миграции рома, не имеющих надежных гарантий безопасности на территории Косово, в южную часть Италии. По оценкам властей, только в июле 1999 года на Апулийском побережье высадилось 1 943 косовца, 1 562 из которых (мужчины, женщины и дети) были этническими рома.

243. Нужно срочно приступить к подготовке адекватной инфраструктуры для обеспечения приема и поддержки этой группы населения и организовать действия по защите цыганских общин, создав обстановку взаимной терпимости на местном уровне, что особенно важно в вышеуказанных чрезвычайных обстоятельствах. Правительство Италии уже частично приняло меры для обеспечения защиты прав цыганских общин на территории страны на основе эффективного принципа недискриминации.

10.4 Прием и обустройство

244. Высказываемые в настоящее время государственными органами соображения по поводу процедуры приема и постепенного обустройства цыганских общин на территории Италии позволили обратить внимание общественного мнения на проблему, имеющую основополагающее значение, а именно на неотложную необходимость обеспечения

нормативной поддержки, которая позволила бы компетентным органам предпринимать адекватные действия для конкретной защиты прав членов цыганских общин.

245. С начала 70-х годов министром внутренних дел было выпущено несколько циркуляров для мэров городов Италии (11 октября 1973 года и 5 июля 1985 года), которые были призваны содействовать осуществлению процедур, облегчающих процесс обустройства цыганских общин в стране. Однако из-за отсутствия удостоверений личности, выданных в стране происхождения или принимающей стране, - а это особенно касается представителей народности рома, - проживание на территории Италии в течение более двух десятилетий не дало соответствующим группам населения права на получение разрешения на жительство или на легализацию своего присутствия. Это обстоятельство оказало непосредственное влияние на характер обустройства цыганских общин в заранее организованных транзитных лагерях, - сложного процесса с множеством противоречий и контрастов, особенно в части их сосуществования с основными слоями населения районов, на территории которых расположены эти транзитные лагеря.

246. С учетом этого были определены основные модели обустройства, структуре которых компетентные местные органы уделили особое внимание, с целью выработки надлежащих процедур приема и интеграции цыганского населения на территории страны. В этой связи следует упомянуть о ситуации, сложившейся в общине рома в округе Скампия Неаполя, где отсутствуют представители силовых структур и где нередки случаи проявления расизма, насилия и причинения ущерба, а также о положении в транзитном лагере Палермо "Кампо делла Фаворита", где представителям общины рома не выплачивают пособий и никто не занимается их образованием, профессиональным обучением и трудоустройством, несмотря на то, что основную часть этой общины составляют лица, признанные итальянскими гражданами и имеющие разрешение на проживание.

10.5 Жилье

247. Последовательная работа по охвату цыганского населения различными социальными структурами, обусловленная новыми потребностями рынка труда, дала толчок процессу постепенного перехода представителей первого и второго поколений этой группы населения на оседлый образ жизни. Тем не менее из-за отсутствия прочных связей с территорией принимающей страны и недостаточного уровня профессиональной подготовки перед представителями этих общин возникли серьезные препятствия на пути к получению доступа на рынок труда и к жилью.

248. Для решения вышеупомянутых проблем Италия начала использовать временный по своему характеру, но исключительно полезный в чрезвычайных ситуациях метод - создание поселений из жилых автоприцепов, имеющих в распоряжении этих групп. Однако элемент оседлого присутствия и необходимость учета обычаев и традиций различных цыганских групп, проживающих на территории Италии, высветили потребность в применении иных по своему характеру средств, нежели заранее подготовленные временные лагеря. Применительно к первому и второму поколениям рома был сделан выбор в пользу сооружения в населенных пунктах однокомнатных жилищ в полном соответствии с культурными и профессиональными потребностями цыганских общин. Такой подход, в частности, применялся в Косенце (Калабрия), где в городской зоне было построено, в том числе и благодаря финансовой поддержке Европейского сообщества, три жилых корпуса на 68 семей; в муниципалитете Карманьола (Турин - Пьемонт), где местные власти выделили строительные материалы, а расходы на строительство взяли на себя частично община рома, а частично - администрация; в Спиначето (Абруцци), где членам цыганской общины предоставлено право на получение общественного жилья; в Фоджа (Апулия), где были построены жилища для примерно 100 семей; в Генуе (Лигурия), где муниципальная администрация построила 25 жилищ с автономными санузлами, медпунктами и конференц-залом; в муниципалитете Кампи Бисенцио (Флоренция - Тоскана) и провинции Латина, где аналогичные проекты пока еще находятся на стадии реализации.

249. Когда за основу берется такой подход, особое внимание уделяется пилотным проектам, предусматривающим экспериментальное проектирование жилых объектов для самостоятельной застройки, и при осуществлении таких проектов цыганское население широко привлекается к участию в процессе принятия решений по планам возведения и строительства жилых объектов с целью удовлетворения в полной мере конкретных потребностей членов этой общины. В качестве примера применения можно привести города Брешиа и Колленьо (Турин - Пьемонт), где общинам рома была предоставлена возможность участвовать в проектировании предназначенных для них зданий с тем, чтобы посредством разделения финансовых издержек обеспечивать создание настоящих жилых комплексов.

250. Еще один альтернативный подход, применяемый на постоянной основе, предполагает учет полукочевого передвижения регионального или межрегионального характера в связи со спросом на сезонную рабочую силу, принадлежность к которой является типичной чертой некоторых цыганских общин (например, рома-кальдераш, синти-джостраи и сицилийские камминанти). Решая эту проблему, Италия была вынуждена сосредоточить внимание как на коллективных потребностях различных цыганских общин, так и на специфических индивидуальных потребностях отдельных

семей, и, исходя из этой посылки, местные органы власти в обязательном порядке проводили дифференциацию между жилыми микрорайонами (т.е. жилищами) и транзитными лагерями

251. Возможность создания в каждом из крупных городов специальных транзитных площадок для общин, ведущих полукочевой образ жизни, пока еще анализируется: в таких электрифицированных лагерях со всеми удобствами можно разместить не более 10-12 семей, каждая из которых может пользоваться основными индивидуальными удобствами. Одним из заслуживающих внимания элементов структурной организации лагерей является ее ориентированность на уважение обычаев их обитателей: например, для каждой семьи важно предусмотреть возможность размещения, пусть даже на короткое время, посещающих ее родственников или друзей; часть территории лагеря следует отвести для хранения рабочих инструментов, не используемых в зимнее время (например, в случае синти - приспособлений для организации культурно-зрелищных мероприятий); кроме того, следует знать некоторые основополагающие принципы социальной организации цыган, например иметь понятие о концепции расширенной семьи (имеется в виду тот факт, что дети мужского пола после вступления в брак обычно остаются жить вместе со своими родителями) и о том, что круговое расположение жилых автоприцепов является признаком уважения к другим семьям и имеет целью создать обширное общее пространство для всех членов общины и общей деятельности (это особенность типична для рома-кальдераш).

10.6 Занятость

252. Что касается основных особенностей трудовой деятельности цыганских общин, то следует отметить наличие традиционных занятий, которые передаются из поколения в поколение. Организация зрелищных мероприятий, занятие коневодством, жестяным и кузнечным делом, изготовление медных и серебряных изделий и чеканки сегодня уже не обеспечивает членам цыганской общины занятости на рынке труда и не дает им необходимого для выживания дохода. Возможность выхода из этого положения может и должна реализовываться посредством просвещения и профессионального обучения прежде всего для того, чтобы эти лица могли вести достойный образ жизни, не будучи вынужденными делать выбор между передвижной торговлей, попрошайничеством и воровством.

253. С этой целью государственные органы уже выдвинули конкретные предложения по поводу путей и возможностей трудоустройства представителей цыганских общин. Что касается передвижной торговли и организации зрелищных мероприятий, то уже сформулировано предложение об ограничении числа ныне существующих препятствий к

занятию такими видами деятельности (достаточно упомянуть о таком компоненте налоговой нагрузки, как налог со зрелищ) и содействии применению в полном объеме Закона № 337/68, предусматривающего создание в каждом муниципальном центре зон, предназначенных для проведения культурно-зрелищных мероприятий.

254. Была предпринята попытка стимулировать создание кооперативов типа "Б" (см. Закон № 381/91) в самых разных сферах деятельности - от раздельного сбора отходов и изготовления изделий (например, в провинции Феррара области Эмилия-Романья, где налажена переработка древесины и кожи, в провинции Лечче области Пулия, где осуществляется производство кухонной посуды) до строительства (Мантова, Ломбардия) и организации бригад для работы по найму.

255. Наконец, особого внимания заслуживает коневодство, поскольку осевшие в центральных и южных районах Италии рома отличаются высокой компетентностью в этой области. С этой целью предусмотрены проекты поддержки, предусматривающие переход от традиционного коневодства к конному туризму или открытие пунктов заготовки конины.

10.7 Образование

256. Существенно важным условием обеспечения гарантий реального участия цыганского населения в основных этапах просветительской и профессионально-образовательной деятельности в рамках действующей в стране системы школьного образования является достижение межкультурности как отдельной категории при полном соблюдении принципов, определяющих ее социальную и культурную самобытность.

257. В Италии работа по охвату рома школьным образованием впервые начала проводиться в 60-е годы, когда был организован прием детей этой этнической группы в специальные школы, именовавшиеся "Лацио дром". Однако процесс упразднения этих школ, приведший к усилению реальной интеграции несовершеннолетних рома в школьную систему Италии, был постепенным. Компетентные государственные органы до сих пор предпринимают действия для обеспечения того, чтобы цыганские дети надлежащим образом интегрировались в систему общеобразовательных школ.

258. Подход к этому вопросу обусловлен наличием проблемы двоякого характера. С одной стороны, существуют трудности нормативного характера. Дело в том, что применительно к образованию необходимо, во-первых, уважать культурную самобытность соответствующих лиц и, во-вторых, заранее формировать эффективную общую структуру для удовлетворения реальных потребностей цыганских детей и

подростков, вливающих в систему образования (С.М. 207/1986). С другой стороны, существует учебно-дидактическая проблема заблаговременного предоставления гарантий межкультурного обмена за счет разработки соответствующих дидактических материалов, применения адекватных методов обучения и четкого признания иной культурной самобытности.

259. Применительно к детям рома наиболее сложной проблемой на сегодняшний день, без всякого сомнения, остается проблема их все еще слабого охвата системой школьного образования и низкой школьной посещаемости. Следует надеяться на то, что будут предприняты активные действия, направленные на создание структур для налаживания контактов с подростками, вспомогательных служб для школьной системы, курсов профессионального обучения, механизмов субсидирования обучаемых и просветительских курсов для взрослых при поддержке посредника по вопросам культуры.

260. Присутствие такого посредника крайне важно. В рамках проводимой в Италии рациональной интеграционной политики, предусматривающей уважение как различий, так и многообразия, которые признаются факторами культурного обогащения и устранения бытующих предрассудков, путем обмена культурными ценностями, посреднику по вопросам культуры отведена роль компетентного органа по функциональным и культурным вопросам. Задачи посредника по вопросам культуры можно разбить на две группы - на коммуникативные и психо-социальные. Его функции могут осуществляться в самых разнообразных областях деятельности: в национальной системе здравоохранения и сфере школьного образования, в пенитенциарной и судебной системах, сфере местного управления и т.д. В качестве примера можно привести важную задачу, выполняемую посредником по вопросам культуры в области здравоохранения. Здесь его действия направлены на получение информации об основных принципах, регулирующих функционирование системы медицинского обслуживания, а также о том, какими средствами гарантируется оказание первичной помощи цыганским общинам (врачами и педиатрами) с целью удовлетворения первоочередных потребностей членов этой общины в охране здоровья. Интерес может представлять и факт присутствия посредника по вопросам культуры на судебных заседаниях. Здесь он может служить своего рода связующим звеном между обвиняемым или задержанным и судебным органом, в том числе в целях смягчения страданий, вызываемых тюремным заключением или нахождением вне своей общины. Наконец, присутствие посредника желательно обеспечить и в службах, занимающихся делами иностранцев, и в полицейских управлениях; при этом степень полезности такой практики, уже применяемой в Риме, Флоренции и Неаполе, - правда, в отношении других групп иностранцев, - несомненно повысилась бы, если бы в отношении цыганских общин, находящихся на территории Италии, применялись надлежащие процедуры легализации статуса.

10.8 Здравоохранение

261. Средний возраст лиц, проживающих в транзитных лагерях, составляет около 50 лет (при средней продолжительности жизни в стране 80 лет), показатели же младенческой смертности гораздо более красноречивы и вызывают тревогу.

262. К числу важных приоритетов при анализе условий жизни и здоровья цыганского населения, недавно перешедшего на оседлый или ведущего полуседлый образ жизни, относится вопрос о необходимости осуществления государственными органами серьезной социальной политики. Председатель Совета министров и министр здравоохранения неоднократно говорили о необходимости активного участия компетентных местных и центральных органов, организаций и добровольных ассоциаций в общих усилиях по обеспечению соблюдения элементарных норм, определяющих уровень жизни граждан (электричество, питьевая вода, канализационные системы, сбор отходов) в жилых микрорайонах и транзитных лагерях. Кроме того, нужно также попытаться более детально отрегулировать такие вопросы, как доступ к услугам и пользование ими, информация о патологиях, подготовка и переподготовка медицинского персонала и организация практических занятий по личной гигиене.

263. Содержание Закона 40/98 и Национального плана действий в области здравоохранения на 1998-2000 годы свидетельствуют о наличии у правительства конкретной заинтересованности в приоритетном обеспечении охраны здоровья цыганского населения, поскольку его стратегические цели, в частности, предусматривают принятие мер по обеспечению "усиления защиты лиц со слабым здоровьем с уделением особого внимания матерям, младенцам и иммигрантам".

ПРИЛОЖЕНИЯ

1. Non-EU citizens resident in Italy according to the country of origin as of 24 September 1999.
2. EU-citizens resident in Italy as of 24 September 1999.
3. Non-EU citizens indicated as applicant for residence-permit in Italy as of 24 September 1999.
4. Resumptive data on foreigners resident in Italy as of 11 July 1999 and their conditions.
5. Centers of Temporary Stay - Situation as of 18 July 1999.
6. Incoming migratory flow, for geographical area, according to the reasons of stay-Year 1998.
7. Residence permits per main areas and countries of nationality as of January 1992-1997-1998.
8. Non-nationals resident in Italy as of 1 January 1993-1998-1999.
9. Non-national minors resident in Italy as of 1 January 1997-1998-1999.
10. Cases of intolerance and racial discrimination - 1998/1st Semester 1999.
11. Offences increased by racial discrimination:
 - a) Distribution per year and type of crime 1993-1999;
 - b) Distribution per district of the Court of Appeal and per year of the sentence 1993-1999.
12. Offences ascribed to non-national prisoners - Situation as of 31 May 1999:
 - a) Comparison 1st Semester 1998/1st Semester 1999;
 - b) Comparison years 1996-1997-1998.

13. Crimes committed by Italian or non-nationals for type of crime and geographical partition - Year 1997.
14. Non-national prisoners per juridical position as of 31st May 1999.
15. Non-national prisoners per geographical area as of 31st May 1999.
16. Non-national prisoners per nationality as of 31st May 1999.
17. Non-EU workers - Activity of supervision 1998.
18. Non-EU workers - ascertainment for sectors of activity 1998.
19. Non-national pupils - Historical series
 - Distribution of non-national pupils for school grade - 1998/9.
20. Incidence of non-national pupils of the population of each school - Distribution of schools per grade - 1998/99
 - Non-national pupils per area of origin - Year of school 1997/98 and 1998/99;
 - Schools with non-national pupils - % over the totality of schools.
21. Main nationalities of non Italian pupils (non EU) - 1998/99.
22. Beneficiaries of the articles on education and intercultural issues of the Unified Test (Testo Unico).
23. Minorities present in Italy 1999.
