

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.12:008:34:339.92

DOI <https://doi.org/10.32782/39221422>

Ковний Ю. Є.,

<https://orcid.org/0000-0002-1230-5050>

кандидат економічних наук, доцент, адвокат

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЛЕЖНОЇ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОМІВ: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF PROPER ETHNO-NATIONAL POLICY REGARDING THE ROMA: A COMPARATIVE ANALYSIS

В межах цієї наукової статті проведено аналіз окремих проблем реалізації належної етнонаціональної політики осіб ромської національності. Зосереджено на порушенні трьох вагомих прав: права на охорону здоров'я, права на працю, право на натуралізацію та на правову ідентичність.

Вказано, що інформаційне середовище, пандемічна криза, міграційні процеси, соціально-економічні проблеми країн погіршують становище представників ромської меншини, оскільки значно збільшується розрив між традиційним суспільним укладом цієї національної меншини та сучасним глобалізаційним суспільним устроєм.

Доведено, що у сфері забезпечення права на охорону здоров'я у ромів відсутнє належне гарантування, вказане проілюстрованою статистикою низки країн Європи про те, що орієнтовна тривалість життя ромів вказує на велику розрив між ромами та населенням в цілому і це є ключовий показник здоров'я цієї етнонаціональної групи. Мотивовано активізацію проблеми через стрімке поширення коронавірусної інфекції серед ромів, які мешкають у стихійних поселеннях.

Право на працю забезпечується тільки половини представників ромської меншини, констатовано значний гендерний розрив при реалізації цього права. Європейська практика у трудовій сфері ромів значно удосконалилася останнім часом. Право на працю пов'язане з правом на гідний рівень життя. Для ромів його забезпечити важко, оскільки це найбідніша соціальна група.

На прикладі історичної правової практики Чехії проілюстровано проблеми нормотворення щодо натуралізації ромів. Констатовано сегрегацію ромів і в сучасному суспільстві, особливо коли вони стають мігрантами. Відсутність ідентифікаційних документів і свідочств про реєстрацію актів цивільного стану є однією із ключових проблем, які постають перед ромами в Україні та світі.

Ключові слова: національні меншини, правова політика, реалізація права, порушення прав, право на працю, право на охорону здоров'я, право на натуралізацію.

Within the framework of this scientific article, an analysis of individual problems of implementing a proper ethno-national policy for persons of Roma nationality was carried out. It focuses on the violation of three important rights: the right to health care, the right to work, the right to naturalization, and the right to legal identity.

It is indicated that the information environment, the pandemic crisis, migration processes, socio-economic problems of the countries worsen the situation of the representatives of the Roma minority, as the gap between the traditional social order of this national minority and the modern globalized social order is significantly increasing.

It has been proven that in the field of ensuring the right to healthcare for the Roma, there is no adequate guarantee, indicated by the illustrated statistics that the estimated life expectancy of the Roma indicates a large gap between the Roma and the population as a whole, and this is a key indicator of the health of this ethno-national group. The activation of the problem was motivated by the rapid spread of the coronavirus infection among Roma living in spontaneous settlements.

The right to work is ensured only for half of the representatives of the Roma minority, and a significant gender gap in the realization of this right has been established. European practice in the labor sphere of Roma has improved significantly recently. The right to work is related to the right to a decent standard of living. It is difficult for the Roma to provide it, since they are the poorest social group.

On the example of the historical legal practice of the Czech Republic, the problems of norm-making regarding the naturalization of Roma are illustrated. Segregation of Roma in modern society has been noted, especially when they

become migrants. The lack of identification documents and civil status certificates is one of the key problems faced by Roma in Ukraine and the world.

Key words: national minorities, legal policy, implementation of rights, violation of rights, right to work, right to health care, right to naturalization.

Постановка проблеми. Спільнота ромів в історичній ретроспективі є однією з найбільш дискримінованих. Нині ситуація не надто покращилася не дивлячись на увагу міжнародної спільноти до цього питання. Більше того, інформаційне середовище, пандемічна криза, міграційні процеси, соціально-економічні проблеми країн погіршують становище представників ромської меншини, оскільки значно збільшується розрив між традиційним суспільним укладом цієї національної меншини та сучасним глобалізаційним суспільним устроєм.

«Ромська спільнота традиційно є однією з найбільш дискримінованою в українському суспільстві, становище якої значно погіршилось протягом останніх років. Зумовлено це появою внаслідок військового конфлікту на Сході України ромів–переселенців, що значною мірою поглиблює соціальну маргіналізацію ромської спільноти через неспроможність отримання ними відповідного статусу, соціальної допомоги, тощо. Додатковий тиск на цю спільноту чинить соціально- економічна криза, що призвело до зростання безробіття та зниження рівня добробуту» [1, с. 419].

Проблема належної реалізації прав представників ромської меншини полягає й у тому, що на державному рівні відсутня інформація про яку кількість українців ромської національності у нас йдеться. Згідно вже неодноразово згадуваним єдиним Загальнонаціональним переписом населення ромів є близько 46 тис, але згідно із оціночними даними Ради Європи, кількість ромського населення значно більша – від 120 000 до 400 000 с. [2]. Статистика демонструє системність проблеми, відсутність належної правової основи визначення статусу цих осіб.

Стан дослідження. Правова політика у сфері етнічних та національних меншин держави має значні труднощі в контексті відповідності європейським стандартам, а на сучасному етапі демократичних перетворень вказана проблема особливо актуалізувалася. Питання правового регулювання прав окремих етніч-

них груп, представників національних меншин були предметом розгляду таких науковців: В.О. Бакальчук, Н.П. Бортник, В.Б. Ковальчука, І. Жаровської, Н. Ортинської, Т. Міхаліної, Н. Сердюк та інших. Безумовно ширше це питання досліджували представники іноземних правових шкіл, зокрема R. Zapata-Barrero, Parker B., Walter S., A. Elias, F. Mansouri, S. Hobolt та інші.

Проте потребує додаткового аналізу проблема неналежної реалізації прав представників ромської національної меншини. Однак в межах цієї статті розкрити всі сфери проблемного захисту та забезпечення прав є неможливо, тому зосередимося на деяких основних питаннях.

Метою цієї наукової статті є аналіз окремих проблем реалізації належної етнонаціональної політики осіб ромської національності.

Виклад основних положень. Проблеми проявляються у багатьох сферах, права ромів порушуються на різних рівнях, починаючи від нормотворчості до правореалізаційної практики. Вікові особливості чи приналежність до статі тут мають тільки обтяжуючі дискримінаційні характеристики.

Розглянемо порушення трьох вагомих прав: права на охорону здоров'я, права на працю, право на натуралізацію та на правову ідентичність.

В контексті поширення пандемії, та загального стану екологічної ситуації також досить вагомим питанням є забезпечення ромів права на охорону здоров'я. Індекс інклюзії Ромів вказує на значну проблему, і не тільки в нашій державі. Наприклад Індекс Боснії і Герцеговини доводить, що доступ до медичного страхування ромів значно менша, а дитяча смертність ромів становить у чотири рази вища (троє серед них – жінки) [2, с. 18]. У Болгарії більше половини ромів не мають доступу на медичне страхування, а дитяча смертність серед ромів вдвічі більша, ніж загальна кількість населення. У Північній Македонії приблизно на 10 років нижча очікувана тривалість життя, ніж всього населення, у Сербії – 12, а у Чорногорії взагалі 25 років.

Орієнтовна тривалість життя ромів вказує на велику розрив між ромами та населенням в цілому і це є ключовий показник здоров'я цієї етнонаціональної групи.

У 2021 році оцінка основних даних про життя ромів у Європі свідчать про те, що ромські жінки живуть в середньому на 11,0 років менше, ніж у жінок загалом, а чоловіків-ромів на 9,1 року менше, ніж чоловіків у загальній популяції. Проте знову ж таки слід констатувати певний прогрес, троє з чотирьох опитаних ромів у 2021 році (72%) повідомили, що мали медичне обслуговування шляхом використання системи медичного страхування.

Пандемія дійсно посилила проблему. Результати моніторингових візитів працівників Секретаріату Уповноваженого з прав людини України засвідчили, що «найбільш незахищеними перед загрозою стрімкого поширення коронавірусної інфекції виявилися роми, які мешкають у стихійних поселеннях. Такі поселення, як правило, не мають жодної соціальної чи комунальної інфраструктури, централізованого енерго-, тепло-, водопостачання та каналізаційного відведення. Уповноважений констатує, що ситуація ускладнюється тим, що переважна більшість ромських родин через тотальну бідність не в змозі забезпечити себе необхідними індивідуальними засобами захисту і гігієни, продуктами харчування, ліками. Уповноважений стурбована тим, що відсутність статистичних даних і брак розуміння місцевою владою потреб ромської громади не сприяє ефективній роботі державних органів та органів місцевого самоврядування в умовах подолання негативних наслідків пандемії COVID-19, а також може ускладнити стримування спалахів захворювання як у середовищі ромів, так і загалом у об'єднаних територіальних громадах» [3, с. 24].

Ще одною проблемою правореалізації є неможливість використати одне з основних прав – **право на працю**. Потреба в робочій силі країн ЄС, напевно, змусила особливо активізувати політику в цьому напрямку. Більшість країн повідомляють про повільне покращення ситуації у трудовій сфері ромської національності. Зокрема Болгарія констатує зменшення розриву між працюючими та непрацюючими ромами, проте він все ж

вражаючий більш ніж 40% ромів є безробітними, включаючи багатьох безробітних протягом тривалого часу. Угорщина вказує, що роми на 1,4 місяці довше шукають роботу ніж інші громадяни. Чорногорія, Іспанія, Сербія констатує значну невирішену проблему безробіття ромських жінок та молоді. Загалом слід вказати про покращення значне в єдиній сфері – працевлаштування. У деяких країнах перспективи працевлаштування покращилися і більше 60% ромів зараз працюють. Лише двоє з п'яти ромів віком 20–64 роки (43%) входять оплачувана робота – тобто на повний робочий день, на неповний робочий день, виконання тимчасової роботи, самозайнятості або час від часу працювати – або працювали протягом останніх чотирьох тижнів.

Право на працю пов'язане з правом на гідний рівень життя. Для ромів його забезпечити важко, оскільки це найбідніша соціальна група. Відповідно індексу Інклюзії ромів у Албанії становище ромів порівняно із загальним населенням покращилося в області бідності, хоча роми все ще стикаються з серйозними труднощами, живучи на 40% меншим доходом ніж інші, Болгарія: дохід менше на 74% від загальної кількості населення, Македонії – на 58% [2, с. 19].

За результатами опитування 10 країн Європи у 2021 ситуація не змінилося щодо бідності та держав-членів далекі від досягнення цілей, встановлених для частки тих, хто перебуває під загрозою бідності до 2030 року. Четверо з п'яти ромів (80%) живуть на межі бідності. Проживають у домогосподарствах еквівалентний дохід після соціальних трансфертів, тобто менше 60% середнього доходу в їхній країні. Приблизно 83% ромських дітей віком до 18 років під загрозою бідності [2, с. 14]. В Україні ромські жінки знаходять роботу значно рідше, ніж чоловіки. У 2021 році лише 28% ромських жінок віком 20–64 роки були зайняті, у порівнянні з 58% чоловіків-ромів в тій же віковій категорії [3, с. 17].

Однією з найважливіших проблема **натуралізації та наявності документів**.

Звернемося до дискутованого історичного досвіду Чехії. Суттєве питання, яке привернуло найбільшу увагу міжнародної спільноти, це суперечливий закон про громадянство країни,

який набув чинності після розколу Чехословаччини в січні 1993 року. Більшість ромів Чеської Республіки походять зі Словаччини, і, згідно із законом, були зобов'язані подати заяву на отримання чеського громадянства шляхом натуралізації, навіть якщо вони народилися на території Чехії та прожили там усе своє життя. Хоча закон конкретно не стосується ромів, його вимоги щодо місця проживання, походження та злочинності мали явно непропорційний вплив на ромів і, як такі, є дискримінаційними. Крім того, багатьом ромам, які відповідали всім вимогам закону, місцеві чиновники свавільно відмовили у наданні громадянства.

Як наслідок, нині багато ромів, які проживають у Чехії, не мають чеського громадянства, навіть якщо вони проживають у республіці протягом тривалого або довічного періоду. Ті, кому відмовлено в громадянстві, не можуть голосувати, балотуватися, брати участь у процесі приватизації або вимагати відшкодування кошти, котра вчинені щодо них під час комуністичного режиму. Деякі негромадяни відчувають труднощі з отриманням право на місце проживання, необхідного для отримання соціальних виплат від держави. Невизначену кількість людей було депортовано до Словаччини, а інші взагалі не мають громадянства.

Парламент прийняв поправку до закону у квітні 1996 року після суттєвої критики з боку Ради Європи, Агентство ООН у справах біженців (УВКБ ООН), Гельсінської комісії США та неурядових організацій. Відповідно до поправки, Міністерство внутрішніх справ тепер може скасувати вимогу п'ятирічної несудимості, яка є статтею, яка перешкождала багатьом ромам отримати громадянство. Навіть зі змінами закон залишається несумісним з міжнародними зобов'язаннями Чеської Республіки.

Існує й більш новіша проблема. Ситуація, що сталася після 24 лютого 2022 року призвела до великої кількості мігрантів, особливо з територій де велися бойові дії, серед них і роми з родинами. Переміщені роми з родинами потрапили в Чехії під «інституційний расизм та сегрегацію» [5], їх отримували в ізольованих місцях, подалі від інших українців, зазвичай в ізоляторах переобладнаних на швид-

коруч, або на вокзалах. Слід звернути увагу, що органи публічної влади уникали вирішення цієї проблеми, тільки участь журналістів змусила їх активізувати вирішення дискримінаційної ситуації [6]. Отож загальна тенденція ізоляції ромів в Європі все ж доволі висока.

В Україні первинна проблема полягає у відсутності належних процесуальних та адміністративних документів у представників ромів. У Стратегії зазначено, що «відсутність у деяких представників ромської національної меншини документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи. Частка таких осіб за різними оцінками становить від 4 до 8 відсотків загальної чисельності ромської національної меншини. Значно більша кількість осіб, які належать до ромської національної меншини, не має документів, які підтверджують інші юридичні факти (реєстрацію акта цивільного стану, права власності, реєстрацію місця проживання, працевлаштування та, як наслідок, соціального страхування тощо), що призводить до соціальної незахищеності представників ромської національної меншини та ускладнює надання їм адміністративних послуг, забезпечення соціальних гарантій і отримання пільг» [4].

Після початку кризи в Україні та навколо неї на початку 2014 року, був опублікований «Звіт про оцінку становища ромів в Україні та впливу поточної кризи», підготований Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини. У цьому звіті зазначено, що відсутність ідентифікаційних документів і свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану (на кшталт свідоцтв про народження та паспортів) є однією із ключових проблем, які постають перед ромами в Україні. У той же час БДПЛ зазначило, що немає загальних та точних даних щодо кількості ромів в Україні та їх соціально-економічної ситуації. Крім того, повідомляється про наявність прогалин у відомостях про причини та перешкоди, які не дозволяють ромським чоловікам і жінкам отримувати ідентифікаційні документи та встановлювати їх правосуб'єктність, що є передумовою для доступу до основних прав та послуг [7].

Уразливе становище дітей ромів підтвердив і ЄСПЛ: Через таку уразливість держави мають застосовувати до них диференційова-

не ставлення, приділяти особливу увагу їхнім потребам, а відповідні державні органи мають сприяти вступу до школи дітей ромського походження навіть у випадках, коли відсутні необхідні адміністративні документи» (“Sampanis and others v. Greece”, § 86) [8].

Про існуючу проблему вказувала Уповноважена з прав людини у своєму звіті за 2021 рік: «Результати моніторингових візитів засвідчили низку системних порушень прав представників ромської національної меншини. Неможливість реалізувати свої права та свободи передусім пов'язано з відсутністю документів, що посвідчують особу, у значній кількості ромів. Непоодинокими є випадки упередженого ставлення представників органів влади під час оформлення документів для ромів, зокрема паспортів. Як наслідок, це призводить до порушення їх основоположних прав на соціальний захист, охорону здоров'я, освіту, працю та належні умови життя» [4].

Відсутність офіційних даних, а отже, відсутність детальних відомостей, разом з тим, що немає чіткої оцінки становища ромів без ідентифікаційних документів, є серйозною перешкодою для вироблення більш системного підходу до вирішення цієї проблеми. Така ситуація також перешкоджає владі подола-

ти першопричини соціального відторгнення ромів в Україні.

Висновки. У сфері забезпечення права на охорону здоров'я у ромів відсутнє належне гарантування, оскільки орієнтовна тривалість життя ромів вказує на велику розрив між ромами та населенням в цілому. Нині відбувається активізація проблеми через стрімке поширення коронавірусної інфекції серед ромів, які мешкають у стихійних поселеннях.

Право на працю забезпечується тільки половиною представників ромської меншини, констатовано значний гендерний розрив при реалізації цього права. Європейська практика у трудовій сфері ромів значно удосконалилася останнім часом. Право на працю пов'язане з правом на гідний рівень життя. Для ромів його забезпечити важко, оскільки це найбільш соціальна група.

Слід констатувати значні історичні правові проблеми нормотворення щодо натуралізації ромів в окремих країнах Європи. Повномасштабне вторгнення країни-агресорки посилило сегрегацію ромів і в сучасному суспільстві, особливо коли вони стають мігрантами. Відсутність ідентифікаційних документів і свідочтв про реєстрацію актів цивільного стану є однією із ключових проблем, які постають перед ромами в Україні та світі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бакальчук В. О. Подолання маргіналізації в етнонаціональній структурі українського суспільства (на прикладі ромської проблематики) *Гілея: науковий вісник*. 2016. Вип. 115. С. 418–422.
2. EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020. European Commission: Brussels, 2011. URL: http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf
3. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Вплив пандемії COVID-19 на ромську громаду в Україні» URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%D0%92%D0%9F%D0%9B%D0%98%D0%92%20%D0%9F%D0%90%D0%9D%D0%94%D0%95%D0%9C%D0%86%D0%87%20COVID-11.01.2021.pdf>
4. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2021 рік. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2021.pdf>
5. Our priority is to provide field, outpatient, and residential services to a wide range of people in difficult life or social situations. The Centre for Social Services Prague. 2022. URL: <https://www.csspraha.cz/eng>
6. Ryšavý Z. CNN: Czech Republic has discriminated against Romani refugees from Ukraine, updated data refute the myth that they all hold dual citizenship Romea.cz. 08 August 2022 URL: <https://romea.cz/en/news/world/cnn-czech-republic-has-discriminated-against-romani-refugees-from-ukraine-updated-data-refute-the-myth-that-they-all-hold>
7. Контактний пункт із питань ромів і сінті Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (ОБСЄ/БДПІЛ). Доступ до ідентифікаційних документів для ромів в Україні: Слід докласти більше зусиль. Варшава, Польща. 2018 р. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/4/387185.pdf>
8. Sampanis and others v. Greece: Рішення ЄСПЛ від 5 вересня 2008 р. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-86798%22%5D%7D>.