

Одеська обласна організація ВГО "Комітет виборців України"
Одеський обласний Ромський конгрес
Асоціація циган Татарбунарського району
Міжнародний фонд "Відродження"

Моніторинговий звіт

“Проблеми ромів Одеської області при отриманні ідентифікаційних документів та здійсненні реєстраційних процедур”

Протягом січня — червня 2012 року, за фінансової підтримки МФ "Відродження", Одеська обласна організація ВГО «Комітет виборців України» спільно з Одеським обласним Ромським конгресом, Асоціацією циган Татарбунарського району та за сприяння Головного управління юстиції в Одеській області та його територіальних підрозділів виконала проект "Посилення правових можливостей ромів Бессарабії". Проект був спрямований не лише на надання безоплатної правової "сервісної" допомоги ромському населенню щодо отримання ідентифікаційних документів та здійснення реєстраційних процедур, а й на сприяння системним змінам з розширення доступу ромського населення до правосуддя, адміністративних і соціальних послуг.

Одним із завдань проекту був моніторинг існуючих проблем у ромів Одеської області при отриманні ідентифікаційних документів та здійсненні реєстраційних процедур.

Інформація для моніторингу отримана наступними шляхами:

- аналіз практики та результатів подібного моніторингу (зокрема, використані матеріали експертів Асоціації УМДПЛ);
- інформація від діючих п'яти Центрів права, першочергово - від Центру права в м. Татарбунари під час надання безоплатної правової допомоги ромському населенню в усіх передбачених проектом формах;
- інформація, отримана під час проведення масових заходів з представниками ромського населення (освітні зустрічі-виїзди);
- результати анкетування ромського населення Одеської області (39 анкет);
- аналіз публікацій ЗМІ, в тому числі інтернет ресурсів;
- аналіз скарг та звернень ромського населення, аналіз судової статистики та практики;
- результати експертного опитування формальних та неформальних ромських лідерів (10 осіб);
- аналіз законодавства, відомчої статистики та нормативних актів МВС України та Міністерства юстиції, пов'язаних з отриманням ідентифікаційних документів та реєстраційними процедурами.
- інформація та коментарі фахівців, отримані завдяки громадському обговоренню результатів моніторингу на "круглому

столі”, котрий відбувся у м. Татарбунари Одеської області 22.06.2012 року.

За результатами моніторингу, Одеська обласна організація ВГО «Комітет виборців України», Одеський обласний Ромський конгрес та Асоціація циган Татарбунарського району, КОНСТАТУЮТЬ:

1. Загальні порушення прав ромів. За даними Всеукраїнського перепису населення 2001 р. в Україні проживає 47,6 тис. ромів, або 0,1 відсотка від усього населення країни, в Одеській області проживає 4 тис. ромів. Але, згідно з інформацією ромських НУО, в Україні проживає від 200000 до 400000 ромів, з них значна частина - в Одеській області. Роми України (в тому числі в Одеської області) є вразливою групою населення через порушення своїх фундаментальних прав. Велика кількість ромів стикається з прямою та непрямю дискримінацією фактично у всіх секторах життя, у тому числі з обмеженим доступом до освіти, охорони здоров'я, зайнятості і соціальних послуг, житла та комунальних послуг тощо. Наразі зібрано достатньо свідчень того, що ромам регулярно відмовляють у реалізації їхніх багатьох основних громадянських прав, у т.ч. свободи пересування, права на повагу до приватного і сімейного життя, права голосу і права на отримання (відновлення) ідентифікаційних документів.

2. Проблеми отримання ідентифікаційних документів. Відсутність у ромів ідентифікаційних документів є суттєвою перешкодою у користуванні правами на медичне обслуговування, на освіту, працевлаштування, у користуванні соціальними пільгами, а у багатьох випадках - є причиною конфліктних ситуацій при спілкуванні з міліцією та інших дискримінаційних дій з боку органів та представників державної влади та місцевого самоврядування. За результатами дослідження Інституту соціології НАН України на території України близько 50% ромів не мають паспортів, значна частина не має свідоцтва про народження. Керівники ромських організацій вказують, що найбільше безпаспортних та незареєстрованих - серед тих, що живуть у таборах.

Оскільки в Одеській області ромських таборів фактично немає, проблема з отриманням ідентифікаційних документів стоїть тут не так гостро. В Одеській області близько 30% ромів не мають ідентифікаційних документів — паспортів, свідоцтв про народження. Подекуди старші роми мають паспорти ще радянського зразка. Є й такі, що загубили паспорт, але не мають коштів, аби отримати новий. Багато таких, хто не має свідоцтва про народження, а відтак - не можуть отримати паспорт та належні документи на власних дітей. Оскільки домоволодіння ромів здебільшого незареєстровані в бюро технічної інвентаризації, вони не в змозі підтвердити місце постійного проживання, що є підставою для відмови у реєстрації в органах МВС, унеможлиблює офіційне працевлаштування, отримання соціальних пільг тощо.

В Одеській області в сфері отримання ідентифікаційних документів додатково є проблема у ромів з сусідньої Молдови, які приїжджають у справах чи до родичів (багато ромів Одещини мають родичів саме в Молдові): роми повідомляють про велику кількість зловживань у сфері ідентифікаційних документів - від відмови в тимчасовій реєстрації, прийнятті документів для отримання посвідки на постійне проживання до

самочинного, тобто незаконного, вилучення представниками місцевої влади посвідки на постійне проживання. Послуга реєстрації і надання дозволу на проживання є безкоштовними, однак часто отримати цю послугу можливо, лише даючи хабарі зацікавленим чиновникам.

3. Типовими та поширеними проблеми у забезпеченні ромського населення ідентифікаційними документами є:

3.1. Незнання про обов'язок отримання ідентифікаційних документів у визначений законодавством термін. В окремих випадках, після народження дитини батьки не реєструють народження взагалі, або звертаються до органів РАЦС чи сільрад через місяці та навіть роки; молоді роми, яким виповнилося 16 років, навіть за наявності свідоцтва про народження, відкладають отримання паспорта «на майбутнє»; юнаки - не стають на облік у військоматі (особливо ті, хто покинув навчання у школі). Під час співбесід з'ясовувались факти, коли цілі родини ромів традиційно не мають ідентифікаційних документів.

3.2. Відсутність можливості отримати кваліфіковану допомогу у питаннях отримання ідентифікаційних документів або їх поновлення. Процедура отримання свідоцтва про народження та паспорта вимагає від особи не тільки елементарної грамотності, а й певних навичок у заповненні бланків, написанні заяв тощо. Ще більш така процедура ускладнюється у випадку несвоєчасного звернення до відповідної державної установи (що є досить поширеним явищем серед ромів), оскільки тоді треба надавати чисельні довідки чи навіть звертатися до суду, наприклад по встановленню особи чи визначення громадянства.

Багато ромів, особливо малограмотних, вказували, що в органах РАЦС, органах МВС, судах часто-густо отримати зрозумілу «простій людині» інформацію про документи, потрібні для отримання інших документів просто неможливо: працівники пояснюють усе на словах, і дуже рідко дають папірець з переліком потрібних документів. Частими є випадки, коли людина приносить одну довідку, а їй кажуть, що потрібна ще якась інша, причому про цю останню раніше не повідомлялось.

І дуже частими є випадки, коли роми, звернувшись до державних органів чи органів місцевого самоврядування по отримання ідентифікаційних документів та отримавши негативну відповідь, за браком відповідних знань не можуть особисто оцінити правомірність прийнятого посадовою особою рішення, справедливості її вимог, надати ті чи інші довідки. Вказані фактори призводять до того, що роми, зіштовхнувшись з бюрократичними ускладненнями та не маючи можливість вирішити їх без кваліфікованої допомоги, взагалі відмовляються від оформлення документів.

Треба окремо зазначити, що навіть ромські лідери, які мають й освіту, й відповідну підготовку та досвід, не завжди спроможні вирішити питання в реєстраційних органах, тому що статус громадського діяча для чиновників, частіше за все, «нічого не значить», а усі розмови про «взаємодію громадянського суспільства з державою» є лише розмовами – такою є думка багатьох лідерів.

Бюрократична тяганина, на думку ромських лідерів, пов'язана не тільки з бездушністю чиновників чи їхньою непрофесійністю, але й з бажанням «підштовхнути» заявника до пропозиції «додаткової оплати за прискорення процесу».

3.3. Відсутність коштів, необхідних для отримання ідентифікаційних документів. Незважаючи на те, що вартість оформлення ідентифікаційних документів є порівняно невеликою (йдеться про випадки, коли за законом треба сплачувати мито чи оплачувати якісь адмінпослуги), чимало ромів не мають навіть цих коштів. Особливо ситуація ускладнюється, коли через якісь причини документи не були оформлені вчасно та виникає потреба сплати штрафів, надання нотаріально завірених документів, отримання додаткових довідок. Додамо сюди й транспортні витрати. Варто додати й те, що хоча стаття 197 Кодексу України про адміністративні правопорушення (проживання без паспорта) передбачає також і попередження, на ромів міліція частіше за все накладає штраф у максимальному розмірі. Отже, в окремих випадках саме відсутність необхідних коштів для сплати штрафу і покриття інших витрат є причиною, яка унеможливорює отримання ромами ідентифікаційних документів.

3.4. Недовіра до органів внутрішніх справ та влади в цілому. Своєчасно не отримавши паспорт, роми вимушені звертатись з клопотанням про його оформлення вже не до сілрад або житлово-комунальних господарств, а безпосередньо до райвідділу міліції за місцем проживання. Враховуючи суцільно негативне ставлення працівників МВС до ромів, роми, не безпідставно, бояться бути затриманим за проживання без документів.

Роми часто ставляться з недовірою до державних інституцій в цілому, у першу чергу міліції, і висловлюються категорично проти складання списків ромів для створення бази даних осіб, які не мають ідентифікаційних документів, оскільки вважають, що така база даних у подальшому може бути використана правоохоронними органами для їх утисків і переслідування.

Рівень недовіри ромів до органів влади досить наглядно показали результати проведеного анкетування. Варіант вирішення проблем з отриманням ідентифікаційних документів через звернення за допомогою до авторитетного члена громади чи громадської організації понад в 2 рази переважає звернення до державних органів. Близько 33% ромів вирішували свої проблеми з ідентифікаційними документами за допомогою авторитетних членів ромської громади, 25% - зверталися за допомогою до громадської організації. Тут треба зазначити, що звернення до авторитетного члена громади та звернення до громадської організації у абсолютній більшості випадків означає одне й те саме, оскільки авторитетні члени громади як правило є або керівниками, або членами правління, або просто членами громадської організації. 23% ромів вирішували свої проблеми з отриманням ідентифікаційних документів через звернення зі скаргами, заявами до державних органів, близько 13% зверталися до суду. Щоправда, така статистика звернень до органів влади пояснюється тим, що такі заяви чи скарги готують саме представники громадських організацій. Кількість звернень до юриста чи адвоката (18%) також пояснюється тим, що вже з-посеред самих ромів є юристи (адвокат в Одеській області лише один), котрі, як правило, також є членами ромських НУО.

3.5. Порушення права на отримання документів. Таким порушенням є насамперед відсутність бланків паспортів, особливо це стосується бланків закордонних паспортів. Громадянин, який сплатив усі передбачені мита та послуги, не може вчасно отримати документ через недбалість державних органів, і парадокс нашого законодавства полягає у тому, що НИХТО не має за це відповідальності: ніхто не повертає кошти, не

компенсує додаткові витрати на поїздки до міліції чи держміграції. Цивільне законодавство передбачає відповідальність за невиконання умов договору, передбачає штрафні санкції, неустойки, але у випадку з паспортами відповідних норм немає. Такими порушеннями роми та експерти вважають і часте перенаправлення заявника з одної служби до іншої, і високий рівень корупції.

4. Порушення прав ромів працівниками міліції. Результати експертного опитування формальних та неформальних лідерів ромських громад, спілкування з ромами під час освітніх зустрічей, статистика звернень за правовою допомогою (близько 60%) підкреслили ще одну проблему - не менш важливу, ніж отримання ідентифікаційних документів — порушення прав ромів працівниками міліції.

Із опитаних ромів майже 70 %, вказали, що працівники міліції так чи інакше порушували їхні права, домінуючим порушенням було вимагання грошей - 74%. Основних пояснень цьому «феномену», на думку, ромських експертів, є два і вони лежать на поверхні:

- працівники міліції, які працюють «на землі», мають дивовижно низьку зарплату;

- від міліціонерів нижчої ланки, а саме з такими, насамперед, стикаються роми, їхні керівники вимагають здавати певну суму до «чорної каси» чи такі міліціонери-підлеглі просто стають жертвами вимагання з боку вищого керівництва.

Наступне за “рейтингом” порушення - застосування насильства, побиття, погрози (67%). Цей показник уповні корелює з попередньою категорією та показує, що насильство чи погрози є основним засобом для отримання грошей. Більше 30% ромів скаржилися на безпідставне проведення обшуку житла та автотранспорту, 28% - на безпідставне затримання, 23% - на безпідставне вилучення особистих речей, товару, транспортних засобів.

Таким чином, спираючись на результати моніторингу, Одеська обласна організація ВГО «Комітет виборців України», Одеський обласний Ромський конгрес та Асоціація циган Татарбунарського району підкреслюють:

1. Роми усвідомлюють потребу мати ідентифікаційні документи, оскільки наявність документів вирішує багато адміністративних, побутових, підприємницьких тощо питань.

2. Проблеми ромів в отриманні ідентифікаційних документів вказують на системні порушення прав людини і потребують вирішення на державному рівні, а розв'язання цієї проблеми неможливе без розуміння своєї відповідальності працівниками органів місцевого самоврядування, працівниками міліції, міграційної служби. Враховуючи специфіку даної цільової групи, одним із головних напрямків має стати запровадження позитивної дискримінації, тобто полегшення процедури отримання ідентифікаційних документів представникам ромського населення. Разом з цим, проблему із соціалізацією ромів адміністративними заходами не вирішиш - у ромів не повинне сформуватися уявлення, що це має робити хтось за них.

В зв'язку з чим, рекомендуємо наступне:

Територіальним підрозділам Державної міграційної служби України, Міністерства юстиції України, органам державної влади та місцевого самоврядування:

- створити в областях міжвідомчі робочі групи з представників обласних управлінь Держміграції, обласних управлінь юстиції, обласних управлінь МВС, обласних держадміністрацій та ромських громадських діячів для швидкого та неконфліктного вирішення проблем персонального документування ромів;
- надавати детальні консультації щодо отримання ромами паспортів та свідоцтв про народження у нестандартних ситуаціях, розробляти та поширювати відповідну просвітницьку продукцію.
- терміново направляти необхідні запити до підрозділів ДМС, РАЦС, ГІРФО та в органи влади інших областей та країн, оскільки роми через відсутність паспортів та необхідних коштів іноді не можуть виїхати до іншої місцевості;
- надавати допомогу ромам в належному заповненні та оформленні документів, необхідних для отримання свідоцтва про народження та паспорта;
- брати участь у громадських обговореннях проблем ромської спільноти, спільно розробляти та впроваджувати прогресивні форми та процедури роботи.

Ромським громадським діячам:

- вести постійну роз'яснювальну роботу серед членів громад про обов'язок отримання ідентифікаційних документів;
- вести постійну роботу щодо підвищення правової культури та правової грамотності ромського населення, підготовки юристів і правозахисників безпосередньо з ромського середовища.
- лобювати створення в областях міжвідомчих робочих груп для швидкого та неконфліктного вирішення проблем персонального документування ромів;
- негайно повідомляти керівництво підрозділів УМВСУ в областях, громадські ради при управлінні УМВСУ в областях, відділи у справах національностей облдержадміністрацій, відділи внутрішньої політики райдержадміністрацій, інші профільні органи державної влади та органи місцевого самоврядування про порушення прав ромів в отриманні ідентифікаційних документів.