



残疾人权利委员会

关于俄罗斯联邦初次报告的结论性意见*

一. 引言

1. 委员会在 2018 年 2 月 27 日和 28 日举行的第 379 次和第 380 次会议(见 CRPD/C/SR.379 和 380)上审议了俄罗斯联邦的初次报告(CRPD/C/RUS/1)，并在 2018 年 3 月 7 日举行的第 391 次会议上通过了本结论性意见。
2. 委员会欢迎俄罗斯联邦提交初次报告，并按委员会报告准则编写报告；委员会感谢缔约国对其拟订的问题清单(CRPD/C/RUS/Q/1)作出书面答复(CRPD/C/RUS/Q/1/Add.1)。
3. 委员会赞赏在审议报告期间与缔约国代表团进行了富有成果的对话，并赞扬缔约国派出阵容强大的代表团，其中包括负责《残疾人权利公约》实施工作的当局的代表。

二. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国为确保执行《公约》中概述的残疾人权利所作的努力，特别是：
 - (a) 缔约国在立法中明令禁止基于残疾的歧视；
 - (b) 通过《2011-2020 年国家无障碍环境计划》；
 - (c) 在最高法院 2013-2017 年司法实践概要中提到了委员会关于个人来文的意见；
 - (d) 全纳教育中残疾学生人数增加；
 - (e) 2018 年 2 月 8 日加入《关于为盲人、视力障碍者或其他印刷品阅读障碍者获得已出版作品提供便利的马拉喀什条约》(《马拉喀什条约》)。

* 委员会第十九届会议(2018 年 2 月 14 日至 3 月 9 日)通过。



三. 关注的主要领域及建议

A. 一般原则和义务(第一至第四条)

5. 委员会注意到，缔约国尚未批准《公约任择议定书》。
6. 委员会建议缔约国及时批准《公约任择议定书》。
7. 委员会注意到，“残疾人”这一术语的正式俄文译法为“invalidi”，这没有反映出人权模式。
8. 委员会建议缔约国修改《公约》的正式译文，使用充分反映人权模式的术语。
9. 委员会注意到，缔约国继续依赖医疗和康复，且侧重点仍在产生专门的服务，这可能导致隔离。委员会注意到 2014 年关于残疾人权利的第 419 号联邦法，但感到关切的是，没有做出足够的努力以使关于残疾人的立法与《公约》相一致，且缺乏执行现行立法的机制。
10. 委员会建议缔约国与残疾人及其代表组织开展充分有效的合作，采取一切必要措施，确保立法充分符合《公约》的一般原则和具体规定，并确保其得到有效执行。委员会特别建议在关于不歧视和全面过渡到对残疾问题采取立足人权的方针上采取措施。委员会还建议缔约国将残疾人权利及其在现有系统内获得服务纳入主流，以使他们融入缔约国所有区域的社区。
11. 委员会关切地注意到，缺乏一个确保在通过、执行和监测有关残疾人权利的立法和政策方面与残疾人代表组织进行充分和有效协商的充分透明和全面的框架。
12. 委员会建议缔约国制定一个透明和全面的框架，以确保在通过、执行和监测有关残疾人权利的立法和政策方面，与残疾人代表组织进行充分和有效的协商，途径包括建立一个供资框架，以确保这些组织的独立性。

B. 具体权利(第五至第三十条)

平等和不歧视(第五条)

13. 委员会关切地注意到，在现行立法下，没有明确承认拒绝给予合理便利在所有领域都是受到禁止的歧视理由。委员会还表示关切的是，《行政犯罪法》第 5.42、5.62、9.13、9.14 和 11.24 条规定的罚款额很低，可能无法保障残疾人权利的得到平等或充分保护。
14. 委员会建议缔约国根据《公约》第五条修正其立法，明确界定拒绝给予合理便利在所有生活领域都是禁止的歧视理由。它进一步建议缔约国修订其《行政犯罪法》，以提高第 5.42、5.62、9.13、9.14 和 11.24 条规定的罚款额。委员会还建议缔约国在实施可持续发展目标的具体目标 10.2 时以《公约》为指导。

残疾妇女(第六条)

15. 委员会关切地注意到,没有一个法律框架来打击残疾妇女和女孩面临的多重和交叉歧视。委员会还感到关切的是,旨在确保残疾妇女和女童的发展、进步和赋权的公共政策,包括诉诸法律和申诉机制的机会都没有得到充分执行。

16. 委员会根据其关于残疾妇女和女孩的第 3 号一般性意见(2016 年),并考虑到可持续发展目标的具体目标 5.1、5.2 和 5.5,建议缔约国与残疾妇女和女童的代表组织密切合作,制定一个法律框架,以打击对残疾妇女和女童的多重和交叉歧视。

残疾儿童(第七条)

17. 委员会深切关注在对委员会编写的问题清单的书面答复第 65 段中提到有大量残疾男孩和女孩生活在机构中。

18. 委员会建议缔约国在既定的时间框架内,为残疾男孩和女孩通过一项去机构化战略。委员会还建议缔约国划拨资源,以根据其关于独立生活和融入社区的第 5 号一般性意见(2017 年),在当地社区发展支助服务网络,提高残疾儿童家庭的能力并关注他们的进一步需要。

无障碍(第九条)

19. 委员会关切地注意到,尽管通过了《2011-2020 年国家无障碍环境方案》,根据缔约国对问题清单的书面答复第 25 段,在包括边远和农村地区在内的缔约国所有地区创造无障碍环境,“按照合理便利原则,受到在这种条件与社会的经济可能性之间达成平衡的限制”。委员会还感到关切的是,该方案没有为所有类型的残疾提供无障碍。

20. 委员会建议缔约国加紧努力,全面实施《2011-2020 年国家无障碍环境方案》,并按照委员会关于无障碍问题的第 2 号一般性意见(2014),努力在包括边远和农村地区在内的所有地区创造无障碍环境。它还建议缔约国确保该方案得到有效执行,并确保它为所有类型的残疾提供无障碍。

21. 委员会关切地注意到,在包括边远和农村地区在内的缔约国所有地区,聋人在获得紧急热线 112 的服务方面都面临挑战。

22. 委员会建议缔约国确保在包括偏远和农村地区在内的所有地区提供紧急热线 112,特别是为聋人提供服务。

23. 委员会关切地注意到,一些主要城市的残疾人在获得免费停车位方面遇到挑战。

24. 委员会建议缔约国采取适当措施,确保残疾人获得免费停车位。

25. 委员会还建议缔约国在实施可持续发展目标的具体目标 11.2 和 11.7 方面时以《公约》第九条和委员会第 2 号一般性意见为指导。

在法律面前获得平等承认(第十二条)

26. 委员会关切地注意到,缔约国的立法,特别是《民法》和《民事诉讼法》坚持替代决定的概念,没有规定为残疾人提供协助决定机制。

27. 委员会建议缔约国修改其立法，特别是《民法》和《民事诉讼法》，如委员会关于在法律面前获得平等承认的第 1 号一般性意见(2014 年)所澄清的那样，引入协助决定的概念，使其立法与《公约》第十二条的规定完全相符，并承认各种类型残疾人的完全法律行为能力。

获得司法保护(第十三条)

28. 委员会关切地注意到，在司法和行政诉讼中缺乏训练有素的聋人手语翻译，以及在各种诉讼程序中缺乏给为盲人和智力和/或社会心理障碍人士提供的无障碍格式文件。

29. 委员会建议缔约国确保在所有司法和行政程序中，向所有残疾人提供足够数量的手语翻译和无障碍格式文件，包括易读的、盲文和其他无障碍格式、模式和手段。

30. 委员会感到关切的是，缔约国尚未制定政策以增强残疾人作为直接或间接参与者，例如作为律师、法院官员或执法官员参与司法系统的能力。

31. 委员会建议缔约国加大力度，增强残疾人作为直接或间接参与者，例如作为律师、法院官员或执法官员参与司法系统的能力。

自由和人身安全(第十四条)

32. 委员会关切地注意到，根据《刑法》和《刑事诉讼法》的规定，残疾人，特别是有社会心理残疾的人士，仍可因其残疾而在精神病院或其他机构里被剥夺自由。

33. 委员会敦促缔约国修订其《刑法》和《刑事诉讼法》，并使其规定与《公约》第十四条和委员会关于《公约》第十四条的准则完全相符(A/72/55, 附件)。

免于酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚(第十五条)

34. 委员会关切地注意到，据报告残疾人在机构内受到虐待，这可能构成酷刑或残忍和有辱人格的待遇。委员会还关注使用药物“控制残疾人的性行为”，特别是那些有智力或社会心理残疾的人。

35. 委员会建议缔约国确保遭受虐待的人可以诉诸申诉机制，且酷刑和虐待的受害者有权获得并被提供补偿和充分的赔偿，包括康复。委员会还建议缔约国审查其关于在机构中强制施用药物的立法。

免于剥削、暴力和凌虐(第十六条)

36. 委员会关注所报告的针对残疾人的身心暴力，特别是针对有智力和/或社会心理残疾的人，包括自闭症患者和儿童的身心暴力，以及在机构中对这些人使用物理和化学限制手段。

37. 委员会建议缔约国收集关于残疾人，特别是妇女和儿童的数据，包括那些被置于机构中、有可能遭受暴力的人的数据。委员会呼吁缔约国加紧努力，保护所有残疾人免遭剥削、暴力和虐待。委员会还建议缔约国调查虐待残疾人的报告，特别是在机构中虐待儿童的报告，并将应对此负责的人绳之以法。

保护人身完整性(第十七条)

38. 委员会感到关切的是，有报告称残疾人，特别是有智力或社会心理残疾的妇女和女孩以及自闭症患者被强迫绝育，包括被绝育者的监护人给予同意的情况。

39. 委员会建议缔约国采取适当措施，防止在未经本人自由和知情同意的情况下，对任何残疾人，包括有智力或心理残疾的妇女和女童进行强迫绝育，并为有关人员提供有效的保障。

独立生活和融入社区(第十九条)

40. 委员会深切关注大量残疾人生活在机构中，残疾人，特别是那些有智力和/或社会心理残疾的人获得服务和参与当地社区的机会有限。委员会还关切地注意到，没有一项去机构化战略，而且并不是所有的残疾人都了解他们可以得到的支助服务，或他们可以在当地社区要求得到援助的方式。

41. 委员会根据其第 5 号一般性意见，建议缔约国通过一项战略，以便：

- (a) 促进残疾人独立生活并融入社区的权利；
- (b) 为所有年龄段的各种残疾人提供无障碍的当地社区支持服务；
- (c) 系统地向残疾人及其家属提供信息，说明他们如何申请支助服务和协助，以便他们能够根据自己的选择，独立生活并成为社区的一部分。

个人行动能力(第二十条)

42. 委员会感到关切的是，基于康复的技术手段系统，生活在不同地区的残疾人不能平等地获得技术或其他服务，或获得个性化康复过程所需的高质量设备。

43. 委员会敦促缔约国修订现行立法和做法，以在公共和区域基金提供的服务和优质产品的基础上，提供平等获得康复的机会。

表达意见的自由和获得信息的机会(第二十一条)

44. 委员会欢迎最近手语翻译小时数增加。然而，委员会感到关切的是，手语翻译人数不足，对其服务质量的监测不透明，特别是对公共服务提供者而言。委员会还感到关切的是，缺乏以“易读”格式提供的公众信息，以及缺乏关于最近批准的《马拉喀什条约》执行情况的信息。

45. 委员会敦促缔约国为公共服务制定明确和有约束力的义务和标准，以确保在与残疾人代表组织协商后，为各类残疾人提供便利的信息和通信方法，并有相关和有效的保障。关于对问题清单的书面答复第 141 段，委员会建议缔约国设立一个国家登记册，以透明的方式监测对残疾人特别重要的设施。委员会还建议缔约国在下次定期报告中，根据明确的路线图，提供关于逐步执行《马拉喀什条约》的信息。

尊重家居和家庭(第二十三条)

46. 委员会对 2013 年 2 月 14 日第 117 号政府决定和俄罗斯联邦《家庭法》的规定表示关切，它们不允许有某些种类的智力或心理残疾的人结婚和领养子女，不论有关儿童可能的最佳利益。

47. 委员会敦促缔约国审查现行立法和现有保障措施，并提供奖励措施，确保残疾人有权享有与其他人平等的结婚和拥有家庭的权利。

教育(第二十四条)

48. 委员会感到关切的是，尽管主流教育中的残疾儿童人数增加，但根据全纳教育的概念，隔离教育仍在实行之中。委员会还感到关切的是，缺乏透明的财政资源分配，以及保联邦法律所保障的那样，确保有各种残疾的所有人在普通教育中享有同等条件和支助的机制。委员会还对区域差异感到担忧，因为不同地区的条件和财政资源的可得性各不相同。

49. 委员会敦促缔约国根据其关于全纳教育权的第 4 号一般性意见(2016 年)，进一步宣传和接受优质全纳教育的概念。委员会特别建议缔约国通过一项长期路线图和一项行动计划，以实现全纳教育，并规定时限、指标和适当透明的预算，以确保有各种类型残疾的所有人都能获得优质的全纳教育。

50. 委员会还建议缔约国在实施可持续发展目标的具体目标 4.5 和 4.a 时以《公约》和委员会第 4 号一般性意见为指导。

健康(第二十五条)和适应训练和康复(第二十六条)

51. 委员会感到关切的是，缔约国所有地区获得优质保健和康复服务的机会不足和不平等，并注意到经济、社会和文化权利委员会为俄罗斯联邦提出的建议(见 E/C.12/RUS/CO/6, 第 50-51 段)。委员会还感到关切的是，没有提供关于建立康复技术手段系统的立法的信息。

52. 委员会建议缔约国采取措施，确保所有地区的残疾人都能获得优质的保健和康复服务。委员会还建议缔约国考虑到经济、社会和文化权利委员会为俄罗斯联邦提出的建议，修订其关于毒品政策和预防措施的现行立法和做法(见 E/C.12/RUS/CO/6, 特别是第 50-51 段)。委员会还建议缔约国制定关于恢复技术手段系统的立法，以便就有关保障措施提供透明的决策程序。

工作和就业(第二十七条)

53. 委员会感到关切的是，拒绝为残疾人提供合理便利在现行立法下还没有被定义为歧视的理由。委员会还感到关切的是，关于“特别职位”和残疾人劳动力市场方案的信息不足，特别是对于有智力或社会心理残疾的人，在工作场所为残疾人提供合理便利方面，缺乏透明和正式的培训和援助。

54. 委员会建议缔约国按照《公约》的规定，在立法中将拒绝为残疾人提供合理便利作为歧视的理由，并将举证的责任反过来由雇主承担。委员会还建议缔约国改善和规范对在工作场所提供合理便利的支助。

55. 委员会还建议缔约国在执行可持续发展目标的具体目标 8.5 时以《公约》为指导。

适足的生活水平和社会保护(第二十八条)

56. 委员会感到关切的是，对工伤和与工作有关的残疾的每月财务支助的计算有所变化，据报道，根据最高法院的裁决是有所减少。

57. 委员会建议缔约国按照《公约》，审查其目前关于工伤和与工作有关的残疾的财政支助管理做法和立法，并修订相关规则，以便提高透明度，实行更有效的保障措施。

参与政治和公共生活(第二十九条)

58. 委员会感到关切的是，缔约国没有全面和有约束力的立法来保证残疾人可以行使其选举权。此外，委员会注意到，联邦中央选举委员会 2017 年 8 月 9 日第 96/832-7 号有关决定仅载有“建议”。

59. 委员会促请缔约国根据本结论性意见第 26 段，通过全面的立法或修改现行的选举法，以确保所有残疾人都是可以参加选举和获得投票所需的相关信息。

参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动(第三十条)

60. 委员会感到关切的是，对问题清单的书面答复第 191 段提到的法律，特别是关于帮助残疾人行使其文化权利的程序的执行情况缺乏透明信息，且没有信息说明关于强制性音频说明和电影字幕的第 34 号联邦法的实施情况。委员会还感到关切的是，尽管包括住宿设施在内的旅游服务已经改善了对身体残疾者提供的无障碍，但似乎没有为有感官残疾的人或其他类型的残疾人做出这种提供。委员会还关切地注意到，旅游服务没有强制性的无障碍标准。

61. 委员会建议缔约国根据其第 2 号一般性意见，为俄罗斯联邦的旅游服务和文化基础设施制定透明的程序、评估机制和具有约束力的标准，从而改善所有残疾人，包括有感官残疾的人获得文化生活的机会。

C. 具体义务(第三十一至第三十三条)

统计和数据收集(第三十一条)

62. 委员会感到关切的是，在设立联邦残疾人登记处后，缺乏信息说明向各种类型的残疾人提供服务的质量和无障碍性。委员会还关切缺乏关于分类数据收集的全面和透明战略的信息。

63. 鉴于可持续发展目标的具体目标 17.18，委员会建议缔约国根据《公约》，改善残疾人登记处，途径为尊重隐私权，收集、分析和传播有关该国残疾人特征的分类数据，包括性别、年龄、种族、残疾类型、社会经济地位、就业、居住地点以及残疾人在社会中面临的障碍。委员会还建议缔约国依靠残疾统计华盛顿小组的方法。

国际合作(第三十二条)

64. 委员会感到关切的是，据报告俄罗斯残疾人代表组织在国际合作领域的参与不足。

65. 委员会呼吁缔约国让俄罗斯残疾人代表组织参与国际合作，并确保根据《公约》的规定，将残疾人权利的视角列入旨在实现可持续发展目标的所有努力中。

国家实施和监测(第三十三条)

66. 委员会对缺乏《公约》第三十三条第一款所述的明确查明的协调机制感到关切。委员会还关切地注意到，残疾人代表组织没有充分参与监测《公约》的执行情况。委员会还注意到在缔约国区域一级的监测不充足和效力低下。

67. 考虑到关于独立监测框架及其参与委员会工作的指南(2016年)，委员会建议缔约国：

(a) 任命协调中心以使《公约》在缔约国得到更协调的执行，特别就区域一级的主管部门而言；

(b) 通过提供必要的资金等方式，确保残疾人通过其代表组织，充分有效地参与监测过程。

四. 后续行动

传播相关信息

68. 委员会请缔约国落实本结论性意见所载各项建议。

69. 委员会建议缔约国利用现代社交传播手段，向政府和议会成员、有关部委工作人员、司法部门、教育、医学和法律等专业团体成员以及地方当局、私营部门和媒体转发本结论性意见，供其考虑并采取行动。

70. 委员会大力鼓励缔约国请民间社会组织，特别是残疾人组织参与编写定期报告。

71. 委员会请缔约国以本国官方语言和少数群体语言，包括手语，并以包括易读格式在内的无障碍形式，广泛传播本结论性意见，包括向非政府组织和残疾人组织以及残疾人本人及其家庭成员传播本结论性意见，并在政府的人权网站上发布本结论性意见。

下次定期报告

72. 委员会请缔约国在2022年10月25日前提交第二和第三次合并定期报告，并在报告中说明本结论性意见所提建议的落实情况。委员会还请缔约国考虑按委员会简化报告程序提交上述报告，即由委员会在缔约国提交报告规定日期前至少一年拟订一份问题清单。对问题清单的答复便构成缔约国的报告。