



# 消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General  
20 September 2017  
Chinese  
Original: English

## 消除种族歧视委员会

### 关于俄罗斯联邦第二十三次和第二十四次定期报告的结论性 意见\*

1. 委员会在 2017 年 8 月 3 日和 4 日举行的第 2552 次和第 2553 次会议(见 CERD/C/SR.2552 和 2553)上审议了俄罗斯联邦以一份文件提交的第二十三次和第二十四次定期报告(CERD/C/RUS/23-24)，并在 2017 年 8 月 16 日和 17 日举行的第 2570 次和第 2572 次会议上通过了本结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第二十三次和第二十四次定期报告，其中载有对委员会在以前的结论性意见中表示关切的问题的答复。委员会谨此赞扬与缔约国多部门代表团的公开对话。委员会还注意到缔约国在对话后提交的书面补充资料。

#### B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取以下立法、体制和政策措施：

(a) 根据 2015 年 3 月 31 日第 168 号总统令设立联邦民族事务署；

(b) 制订国家民族政策；

(c) 将缔约国《联邦公民身份法》规定的前苏联公民简易入籍程序延长至 2020 年 12 月 31 日；

(d) 政府 2013 年 12 月 16 日第 1156 号决定，批准正式体育赛事的观众行为准则；以及体育部 2013 年 9 月 2 日第 702 号令，批准承认不同运动和体育项目并将其纳入国家体育运动登记册的程序。

4. 委员会还欢迎缔约国于 2013 年 9 月 24 日批准了《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》。

\* 委员会第九十三届会议(2017 年 7 月 31 日至 8 月 25 日)通过。



## C. 关注的问题及建议

### 《公约》的传播

5. 鉴于《公约》可在缔约国的法律秩序中直接适用，委员会遗憾地注意到缺乏资料说明国内法院援引或适用《公约》规定审理案件的情况(第二条)。

6. 委员会建议缔约国采取包括培训在内的适当措施，确保法官、检察官及律师充分了解《公约》规定，以便在相关案件中适用。委员会请缔约国在下次定期报告中列入国内法院适用《公约》的具体实例。

### 分类数据

7. 委员会注意到缔约国提供的关于本报告所述期间开展的研究的资料，包括关于族裔群体的研究，但委员会感到关切的是，所提供的数据未按包括罗姆人和土著人民在内的族裔群体分类，全面评估享有经济和社会权利，如住房、教育、就业和医疗保健的情况(第一条)。

8. 委员会铭记根据《公约》提交报告的准则(见 CERD/C/2007/1, 第 7 段)，并回顾委员会关于《公约》第一条的第 24 号一般性建议(1999 年)，建议缔约国提供按性别分列的统计数据，说明包括罗姆人和土著人民在内的各族裔群体的社会经济状况和在教育、就业、保健、住房及公共和政治生活中的代表性，以便为委员会评估《公约》各项权利的平等享有情况提供实证基础。

### 反歧视立法

9. 委员会感到遗憾的是，尽管委员会以前提出过相关建议，但缔约国的法律秩序中仍然没有全面的反歧视立法。此外，委员会虽注意到包括缔约国《刑法》第 136 条所载法律在内的一些联邦和地区法律中存在平等保障，但感到关切的是，这种立法只涉及有限的生活领域，不符合《公约》第一条的要求(第一和第四条)。

10. 委员会重申以前的建议(CERD/C/RUS/CO/20-22, 第 7 段)，促请缔约国通过全面的反歧视立法，其中应按照《公约》第一条第一款，明确界定覆盖所有法律和公共生活领域的直接和间接种族歧视。委员会还建议缔约国使《刑法》第 136 条所载的歧视定义符合《公约》。

### 关于打击极端主义及关于“外国代理”和“不良组织”的法律

11. 委员会感到关切的是，《关于打击极端主义活动的联邦法》所载的极端主义活动的定义仍然模糊笼统，并因《刑法》中内容相似的新条款而变得更为糟糕，该法也未给出清晰明确的标准说明什么样的材料可被归类为极端主义。委员会特别关切的是，这种笼统的定义可被任意用来压制个人意见，特别是属于易受歧视群体的个人，如少数民族、土著人民或非公民的意见。委员会还对继续把一些非政府组织归为外国代理感到关切，因为这可能会对其业务活动产生负面影响，并已在某些情况下致其关闭。许多非政府组织致力于促进和保护族裔或宗教少数群体及土著人民的权利。委员会还对 2015 年通过的第 129-FZ 号联邦法感到关切，该法授权检察长和副检察长如果确定外国或国际组织对国家安全构成威胁，则可宣布其为“不良”组织(第二和第四条)。

12. 委员会重申以前的建议(CERD/C/RUS/CO/20-22, 第 13 段), 即缔约国应按照《公约》第四条, 修改《打击极端主义法》中“极端主义”的定义, 确保该定义清晰明确。还请缔约国废除极端主义材料联邦清单。委员会还建议审查关于非商业组织和“不良组织”的联邦法, 确保非政府组织, 包括从事少数民族、土著人民、非公民和其他受歧视弱势群体工作的非政府组织能有效开展工作, 促进和保护《公约》所载权利, 而不受任何不当干涉。

### 种族歧视申诉

13. 委员会感到关切的是, 缔约国提供的关于执行反歧视规定的数字未明确说明与仅以种族或族裔为由的歧视案件相关的事件数量或范围、所提出的申诉、启动的调查、进行的当然起诉、定罪、行政制裁或纪律措施等情况。委员会还对俄罗斯联邦人权专员提交的种族歧视申诉数量有限感到关切(第二和第六条)。

14. 委员会回顾其关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第 31 号一般性建议(2005 年):

(a) 要求提供更新的分类统计数字和详细资料, 说明向刑事、民事和行政机构及警察局提出的种族歧视申诉的数量和种类及其结果, 包括作出的定罪或纪律处罚措施以及对受害者的赔偿;

(b) 建议缔约国采取措施, 确保向俄罗斯联邦人权专员提交的种族歧视案件得到有效调查, 并在下次关于专员工作的定期报告中提供最新的详细资料, 包括审议种族歧视申诉的情况;

(c) 呼吁缔约国开展公共教育运动, 宣传《公约》规定的权利和行使这些权利可以依据的国内立法, 以及专员的工作和提出种族歧视申诉的方法。

### 仇恨犯罪和种族主义仇恨言论

15. 委员会注意到暴力种族主义袭击事件近年来有所减少, 但表示关切的是:

(a) 新纳粹集团和哥萨克巡逻队等团体特别针对中亚和高加索地区人民以及包括移民、罗姆人和非洲人后裔在内的少数民族发起的暴力种族主义袭击仍然是缔约国的一个紧迫问题;

(b) 缔约国仍然存在警察事实上的种族定性, 尤其是针对移民、中亚和高加索地区人民以及罗姆人的种族定性, 这特别表现在警察任意检查身份和实施不必要逮捕的做法中;

(c) 官员和政治人士仍然使用种族主义仇恨言论, 尤其是在竞选期间, 并且仍然不受惩罚;

(d) 一些媒体继续散播对包括罗姆人在内的少数民族群体的消极定型观念和偏见(第二、第四和第六条)。

16. 委员会回顾其关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年), 建议缔约国:

(a) 集中力量认真对待极端民族主义和新纳粹集团及哥萨克巡逻队发动的种族主义袭击, 并确保对袭击者予以起诉, 一旦定罪, 则予以应有的处罚;

(b) 与警察、检察官和法官等执法人员制定种族歧视培训方案，包括种族定性及确定、登记、调查和起诉种族主义事件、仇恨犯罪和仇恨言论的适当方法；

(c) 终止警察的种族定性做法，对所有关于种族定性的指控进行迅速、彻底和公正的调查，追究责任人的责任，并提供有效的补救办法，包括赔偿和保证不再发生；

(d) 有效调查并酌情起诉和惩处仇恨言论行为，包括政治人士在政治运动中的这类行为；

(e) 确保媒体监管机构调查和遏制种族主义、仇外心理和不容忍现象的各种表现形式，对犯罪者予以应有的纪律处分和惩罚，并采取有效措施，确保媒体执行媒体投诉公共委员会的决定；

(f) 加强努力，提高公众、公务员和执法人员对文化多样性和种族间相互理解之重要性的认识，以消除对移民、特别是来自中亚和高加索地区的移民、罗姆人、土著人民、穆斯林和非洲人后裔的陈规定型观念、偏见和歧视。

### 体育中的种族主义

17. 委员会欢迎缔约国为防止体育中的种族歧视而采取的措施，包括执行与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)之间关于打击体育中种族歧视的合作安排，编制防止体育中歧视的专门手册，以及采取步骤，对体育赛事中的种族主义言论发布者和种族主义行为实施者予以处分。不过，委员会还考虑到即将举行的2018年世界杯，对足球迷中特别是针对少数民族和非洲人后裔的仍然根深蒂固的种族主义表现表示关切(第二和第四条)。

18. 委员会建议缔约国加紧采取措施，大力打击体育运动特别是足球运动中的种族主义行为，并确保体育监管机构调查种族主义、仇外心理和不容忍现象的各种表现形式，包括处以威慑性罚款和其他行政处罚。委员会鼓励缔约国实现其如下打算：在俄罗斯足球联盟下建立和实施视察员制度，并制定办法消除2018年世界杯期间任何可能的种族主义活动。

### 克里米亚居民的《公约》权利

19. 委员会注意到，缔约国在定期报告中报告了克里米亚的情况。在不影响克里米亚依国际法拥有的法律地位并强调联合国所有会员国的领土完整原则所具有的根本重要性的情况下，委员会注意到，克里米亚受到俄罗斯联邦的实际控制。委员会赞赏代表团的声明，即缔约国认为，国际法院2017年4月19日在“适用《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》(乌克兰诉俄罗斯联邦)”案中下达的命令是强制性的。在该命令中，法院指出了“关于克里米亚局势”的临时措施，大致是俄罗斯联邦“不得限制克里米亚鞑靼人保持其代表机构，包括人民议会(Mejlis)的能力”，同时要“确保可用乌克兰语进行教学”。关于克里米亚局势，委员会还特别关切的是，对克里米亚鞑靼人代表机构的行动予以禁止和严格限制，例如取缔人民议会和关闭一些媒体，并存在侵犯克里米亚鞑靼人人权的行为，如关于失踪、刑事和行政起诉、大规模袭击和讯问等的指控。委员会还关切自2014年爆发冲突以来对使用和学习乌克兰语的限制(第二、第五和第六条)。

20. 委员会建议缔约国允许人权高专办充分进入克里米亚，以评估人权状况。委员会促请缔约国废除自其开始对克里米亚实行实际控制以来采取的任何旨在以《公约》所禁止的理由歧视任何族裔群体或土著人民或产生这种结果的行政或立法措施，包括在国籍和公民权利、宗教团体注册和克里米亚鞑靼代表机构的运作等方面。还建议缔约国有效调查关于侵犯克里米亚鞑靼人人权的指控，特别是绑架、强迫失踪、任意拘留和虐待指控，并将犯罪人绳之以法，为受害者或其家属提供有效的补救。此外，委员会建议缔约国采取有效措施，确保在不受干涉的情况下使用和学习乌克兰语。

### 罗姆人

21. 委员会注意到关于 2013-2014 年期间实施一项关于罗姆人社会、经济、种族和文化发展计划的资料，但仍对罗姆人继续受到歧视表示高度关切。委员会特别关切的是：

(a) 仍然缺乏一项克服对罗姆人结构性歧视的总体政策；

(b) 罗姆儿童面临的事实上的教育隔离持续存在，教育成果和毕业率非常低，特别是在中学阶段；

(c) 缺乏处理罗姆人住房不足问题的真正解决办法，因为他们仍然集中在缺乏基本服务的非正规住区，并因缺乏土地保障权而有被迁移的危险；

(d) 持续强行驱逐罗姆人和拆迁其房屋，而不向受影响的罗姆人个人和家庭提供替代住房或补偿，使许多人成为无家可归者(第二、第三和第五条)。

22. 委员会回顾其关于对罗姆人的歧视的第 27 号一般性建议(2000 年)，促请缔约国立即通过和实施一项全面政策，解决罗姆人面临的结构性歧视，确保该政策根据委员会关于种族歧视与性别有关的方面的第 25 号一般性建议(2000 年)，特别关注罗姆妇女的权利，并辅之以有效和资源充足的、包含时间表和具体目标的行动计划。在这方面，委员会建议缔约国让罗姆人社区和代表参与政策和行动计划的设计、实施和评估，并与民间社会组织，特别是致力于促进和尊重罗姆人权利的组织协商。委员会还建议缔约国：

(a) 结束事实上的教育隔离，确保包括罗姆人在内的所有儿童享有获得包容性优质教育的权利；

(b) 根据委员会关于《公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议(2009 年)采取有效措施，包括特别措施，提高罗姆儿童出勤率和毕业率，并提高教育成果。为此，缔约国还应加紧努力，提高罗姆儿童的入学率；

(c) 为罗姆人的住房问题提供真正的解决办法，同时让罗姆人参与这项工作。在这方面，请缔约国立即停止任何强行驱逐罗姆人和拆迁房屋的做法。缔约国应优先考虑所有罗姆人社区的土地保障权，并考虑将非规定居点合法化，确保这种定居点能够获得基本服务，且免受当局的惩罚措施，如切断燃气供应和警察突击搜查。此外，当绝对需要重新安置时，缔约国应向受影响的罗姆人个人和家庭提供适当的替代住房和补偿。

## 土著人民

23. 委员会感到关切的是：

(a) 缔约国对土著人民的法律定义规定了五万人的上限，超过这一数字，自我认定的土著群体可能不被视为土著人，因此无法享有对其土地、资源和生计的法律保护；

(b) 自 2001 年通过《关于北方、西伯利亚和远东地区人数较少土著民族以传统自然方式使用土地的联邦法》以来，缔约国没有根据该法确立任何受联邦保护的土著土地。此外，委员会感到关切的是，新的立法，即 2014 年第 171-FZ 号和第 499-FZ 号联邦法，进一步削弱了土著人民的土地权利；

(c) 采掘和开发项目对土著人民使用和享有其传统上拥有的土地和自然资源的权利造成不可弥补的损害，缔约国往往不遵守土著人民的自由、事先和知情同意原则；

(d) 土著渔业在获得捕鱼权方面遇到各种官僚主义障碍，并受到关于如何捕鱼的不必要限制，如禁止用网捕鱼，而商业或娱乐性捕鱼却不受这种限制(第二、第五和第六)。

24. 委员会根据其关于土著人民权利的第 23 号一般性建议(1997 年)，紧急呼吁缔约国：

(a) 进行必要的法律修订，确保土著人民，不管有多少人，均得到承认，并享有对其文化、土地和政治权利的法律和宪法保护；

(b) 立即采取措施，根据 2001 年《关于北方、西伯利亚和远东地区人数较少土著民族以传统自然方式使用土地的联邦法》确立受联邦保护的土著土地，并废除削弱该法实施工作的最近立法；

(c) 采取适当步骤，确保为了获得相关土著人民自由、事先和知情的同意，本着诚意以及及时的方式与他们进行系统的协商，并向其提供适当的资料；

(d) 确保所有开发或利用自然资源的项目以及所有可能影响土著人民的立法或行政措施均进行事先协商，以确保获得他们的自由、事先和知情的同意；

(e) 取消除对土著鱼业的任何歧视性限制；

(f) 考虑批准国际劳工组织 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)，并正式核准《联合国土著人民权利宣言》。

25. 委员会感到关切的是，尽管代表团提供了资料，但卡扎斯村绍尔人 2013 年被破坏的权利尚未得到恢复，重新安置计划也未通过。此外，委员会感到关切的是，由于武装检查站的原因，绍尔人被阻止前往其原来的村庄，包括其墓地。最后，委员会感到震惊的是，绍尔人的圣所被搬到另一个村庄，据称缔约国没有征得相关人民的自由、事先和知情的同意(第二、第五和第六条)。

26. 委员会建议缔约国与绍尔人代表和机构密切协商，采取有效措施，充分恢复绍尔人的权利。为此，委员会建议缔约国：(a) 向绍尔人提供土地和房屋损失赔偿，包括土地替换形式的赔偿；(b) 确保绍尔人能够进入其祖传土地和公墓；(c) 保证在所有影响绍尔人的决定中遵守自由、事先知情同意的原则。

## 移民工人

27. 委员会感到关切的是，有报道称移民工人受到劳动剥削，他们大多来自中亚国家和高加索地区，集中在非正规经济部门，其工作条件具有工资低、工时长和无社会保障的特点。委员会还关切，在查明违反劳动法规行为的劳动监察的覆盖面和效力以及将剥削者绳之以法并向受害者提供赔偿方面，所提供的资料有限(第二和第五条)。

28. 委员会重申其建议(CERD/C/RUS/CO/20-22, 第 19 段)，即缔约国应确保移民工人，无论其法律地位如何，均得到有效保护，使之免受工作中的剥削性条件和招聘方面的歧视，包括为他们得到有效补救提供便利。委员会还建议缔约国采取有效措施，确保在所有行业，特别是移民工人占多数的行业实行劳动监察和其他行政或法律程序，以查明侵犯劳工权利的行为，将这类行为的实施者绳之于法，并为受害者提供赔偿。委员会请缔约国在下次定期报告中提供关于劳动监察和其他行政或法律程序覆盖面的全面数据，包括关于报告所述期间的监察巡视、所查明的侵权行为、给予的制裁或处罚以及向受害者提供的赔偿的统计数据，这些数据应按侵权类型、行业或职业、受害者的年龄、性别和族裔出身等进行分类。

## 未登记的人员

29. 委员会注意到为简化居留登记手续采取了一些措施，但仍感关切的是，缔约国未登记的人数众多，包括无国籍人、难民、获临时庇护者和属于某些少数群体的个人，包括移民和罗姆人，这使他们在获得教育、保健、就业和住房等社会服务方面受到阻碍(第二、第五和第六条)。

30. 委员会根据其关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年)，建议缔约国采取紧急措施，以透明的方式加速对所有申请登记的人进行登记。委员会还建议缔约国采取措施，终止参与登记活动的官员的任何歧视或任意行为。此外，还请缔约国保证俄罗斯联邦所有个人在享有权利方面不取决于居留登记。最后，鼓励缔约国加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》。

## 基于多民族的教育

31. 委员会赞赏地注意到代表团提供的关于教育，特别是受教育机会和为学生提供的各学科教学的资料，以及为确保识字和语言能力及尊重不同文化和母语而采取的措施。但委员会对缺乏以何种方式进行历史教育的信息表示关切(第二、第五和第七条)。

32. 鉴于缔约国的人口具有多民族、多文化和宗教多样性的特点，并有不同的历史经历，委员会建议在历史教育中防止主导性历史描述和民族分级做法。

## D. 其他建议

### 批准其他文书

33. 委员会鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权文书，尤其是内在条款与可能遭受种族歧视的族群直接相关的条约，包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

#### 后续落实《德班宣言和行动纲领》

34. 委员会参照关于德班审查会议后续行动的第 33 号一般性建议(2009 年), 建议缔约国落实反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》, 同时考虑 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议成果文件。

#### 非洲人后裔国际十年

35. 委员会参照大会第 68/237 号决议, 请缔约国根据委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 号一般性建议(2011 年), 在下次报告中确切说明在“非洲人后裔国际十年”框架内采取的具体措施。

#### 与民间社会协商

36. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和后续落实本结论性意见时, 继续与人权保护领域的民间社会组织, 特别是反种族歧视组织进行协商并加强对话。

#### 《公约》第八条修正案

37. 委员会建议缔约国批准《公约》缔约国第十四次会议 1992 年 1 月 15 日通过并经大会第 47/111 号决议核准的《公约》第八条第六款修正案。

#### 后续落实本结论性意见

38. 委员会根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第 65 条, 请缔约国在本结论性意见通过后一年内说明上文第 20 和第 26 段所载建议的落实情况。

#### 特别重要的段落

39. 委员会谨请缔约国注意, 上文第 12、第 16、第 22 和第 28 段所载建议特别重要; 委员会并请缔约国在下次定期报告中详细说明为落实这些建议而采取的具体措施。

#### 传播相关信息

40. 委员会建议缔约国在提交报告时方便公众索取和查阅, 并建议缔约国酌情以官方语言和其他通用语言公布委员会关于缔约国报告的结论性意见。

#### 编写下次定期报告

41. 委员会建议缔约国在 2020 年 3 月 6 日前以一份文件提交第二十五和第二十六次合并定期报告, 报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则(CERD/C/2007/1), 回应本结论性意见提到的所有问题。委员会参照大会第 68/268 号决议, 促请缔约国遵守定期报告不超过 21,200 字的字数限制。