



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
17 April 2013
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

委员会在其第八十二届会议(2013年2月11日至3月1日) 上通过的关于俄罗斯联邦第二十至二十二次定期报告的 结论性意见

1. 委员会在2013年2月14日和15日举行的第2211次和2212次会议(CERD/C/SR.2211和2212)上审议了俄罗斯联邦以一个文件提交的第二十至二十二次定期报告(CERD/C/RUS/20-22)。在2013年2月26日和27日举行的第2227和2228次会议(CERD/C/SR.2193)上通过了下述结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎按时提交第二十至二十二次合并定期报告，报告符合报告准则。委员会还赞赏将关于为落实委员会以前的每项结论性意见所采取措施的一节列入报告。

3. 委员会还赞赏与缔约国高级代表团进行的开放对话，缔约国按照委员会的后续程序提交了资料(CERD/C/RUS/CO/19/Add.1)，代表团还口头提供了补充情况，尽管委员会提出了不少问题。

B. 积极方面

4. 委员会注意到自2008年8月审议其上次报告以来，缔约国为加强其保护人权的法律框架和执行《公约》的规定所做的努力，如：

(a) 2012年11月12日通过《第182-FZ号联邦法》，其中提出了对《俄罗斯联邦公民身份法》的修正案，目的是简化某些类人员，如前苏联公民，获得公民身份的程序；

(b) 2012年3月1日《联邦警察法》(第3-FZ号法律)生效，这是正在进行的执法制度改革的一部分，除其他外，上述法律特别规定，警察应“不分性别、

种族、族裔、语言和出身，保护每个人和每个公民的权利、自由与合法利益”（第 7 条）。

5. 委员会还欢迎在所审查期间批准或加入了下列国际文书和区域文书：

(a) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》(2008 年 9 月)；

(b) 《欧洲社会宪章》(2009 年 10 月)；

(c) 《保护人权和基本自由公约(欧洲人权公约)第 14 号议定书》(2010 年 2 月)；

(d) 《关于在父母责任和保护儿童措施方面的管辖权、适用法律、承认、执行和合作的海牙公约》(2012 年 8 月)；

(e) 《残疾人权利公约》(2012 年 9 月)。

6. 委员会还注意到缔约国为增进人权和落实《公约》所规定权利采取的其他行动，如：

(a) 2011 年成立民族关系部间工作组，由副总理担任主席，由 15 个联邦机构、联邦委员会和国家杜马的代表组成；

(b) 向人权事务高级专员办事处反对歧视科捐款，支持当代形式的种族主义、种族歧视、仇外主义和相关不容忍问题特别报告员的工作。

C. 关注的问题和建议

缺少关于种族歧视问题的全面法规

7. 委员会注意到《宪法》第 19 条规定，国家得不分性别、种族、族裔背景、语言或出身保证个人权利和自由，但仍要重申其以前关注的一个问题，即：缔约国还需要通过反对歧视的全面法规，其中应有关于种族歧视的明确定义(CERD/C/RUS/CO/19, 第 9 和第 11 段)。另外，委员会还注意到一些联邦和地区法律中规定有平等保障，但仍然关注的是，这类法规只涉及有限的生活领域，而且只适用于公民(第一、二和六条)。

委员会重申其以前的建议(CERD/C/RUS/CO/19, 第 9 和第 11 段)，即建议缔约国通过关于反对歧视的全面法规，其中要有关于种族歧视的明确定义，并按照《公约》第一条第一款，覆盖所有法律和公共生活领域。

分类资料

8. 委员会遗憾的是，缔约国的报告中没有关于少数民族和非公民根据《公约》享有权利的分类资料，尽管以前的结论性意见明确要求提供这种资料(CERD/C/RUS/CO/19, 第 10 段)(第一和第五条)。

委员会重申其以前的建议(CERD/C/RUS/CO/19, 第 10 段), 即建立一个机制, 负责按照自我认同的原则系统地收集资料, 以评估缔约国境内不同族裔群体的社会经济状况, 包括教育、就业和住房等方面的善。对制定和采取特别措施以解决享有权利方面的不平等问题, 以及对按照经修订的报告准则(CERD/C/2007/1, 第 11 段)评估缔约国所采取的各种反歧视措施的效力来说, 这种机制都是必不可少的。考虑到男女平等问题可能与种族歧视问题交集在一起, 它还建议将这些资料按照性别分类(第 25 号一般性建议(2000 年))。

有关种族歧视问题的法院判例

9. 委员会注意到缔约国提供的资料说, 未保存涉及种族歧视申诉的民事和行政诉讼数量的统计资料, 因为在俄罗斯联邦这种行为不多见(CERD/C/RUS/CO/19, 第 28 段), 但委员会仍然要重申对没有这方面资料的关切, 这特别是因为它收到了情况相反的报告。委员会还感到遗憾的是, 没有关于司法或行政机构直接或间接适用《公约》处理案件的资料, 也没有关于向种族歧视受害者提供法律补救办法的资料(第二和第六条)。

委员会请缔约国在其下次定期报告中, 也考虑到委员会关于防止行政和刑事司法系统运行过程中的种族歧视的第 31(2005)号决议, 提供关于下述方面的资料:

(a) 为收集关于种族歧视申诉的数量和关于刑事、民事和行政法院诉讼的判决, 包括为种族歧视受害者提供的补救办法的资料采取的措施;

(b) 为确保种族歧视受害者了解可用的法律补救办法和得到法律援助采取的措施, 同时考虑到其这方面以前的建议(CERD/C/RUS/CO/19, 第 28 段);

(c) 为在有关歧视行为的刑事、民事和行政法院诉讼中分担举证责任采取的措施;

(d) 关于刑事、民事和行政法院诉讼中适用《公约》的说明性案例。

人权问题调查专员和地区调查专员在与种族歧视作斗争方面的作用

10. 委员会注意到设置了人权问题调查专员、地区调查专员, 包括土著少数民族群体权利问题地区调查专员。它还注意到缔约国说, 可向人权问题调查专员办公室提出有关公共生活任何领域的歧视的申诉(CERD/C/RUS/20-22, 第 522 段)。然而, 委员会遗憾的是, 没有关于这种案件的资料, 特别是种族歧视案件的资料。在这方面, 委员会还提到联合国当代形式的种族主义、种族歧视、仇外主义和相关不容忍问题特别报告员在他于 2007 年访问俄罗斯联邦之后提出的关于成立一个专门处理种族歧视问题的机构的建议(A/HRC/4/19/Add.3, 第 83 段)(第二和第六条)。

委员会请缔约国在其下次定期报告中提供下列资料：

(a) 人权问题调查专员(人权问题专员)和地区调查专员接收和审查的种族歧视申诉和审查结果，以及为确保人们了解他们在这方面的作用所采取的措施；

(b) 为与种族歧视作斗争，人权问题调查专员和地区调查专员所采取的具体行动。

出于种族主义动机的犯罪

11. 委员会注意到缔约国为与种族歧视作斗争所做的努力并报告说 2011 年极端主义现象有所减少，但仍然深刻关切的是：

(a) 据报告，2012 年，出于种族主义动机的暴力和谋杀事件增加了，特别是在年轻人中，目标是来自中亚、高加索、亚洲和非洲的人，以及罗姆人、穆斯林少数民族和犹太教徒。

(b) 种族主义和仇外行为，煽动街头打架斗殴，除其他外，特别是新纳粹集团和球迷针对少数民族成员的这类行为 2011 年和 2012 年更频繁发生，时常导致少数民族成员的死亡或受伤；

(c) 当局没有对这种种族主义和仇外行为给予足够谴责；

(d) 法院往往货币于对这种出于种族主义动机的犯罪处以缓刑，尽管 2007 年为确保将族裔、种族、宗教仇恨动机作为加重情节对《刑法》作了修改；

(e) 被禁止的极端主义材料和极端主义组织联邦清单，尽管最近作了修改，但仍然含有不一致和过时的资料(第四条)。

委员会建议缔约国：

(a) 系统、坚决和明确地谴责一切不容忍、种族主义和仇外主义行为；

(b) 在适用《打击极端主义活动法》和《刑法》第 282 条时，进一步努力优先考虑打击参与种族歧视行为的极端主义组织及其成员；

(c) 确保警察、检察官和司法机关及时采取行动，调查和以适当刑罚惩罚出于种族主义动机的犯罪，同时对这些机构的人员加强培训和宣传；

(d) 收集和颂关于缔约国境内仇恨犯罪事件的统计资料，资料要按类型、地点和受害者人数分类。这种统计资料依据应当是法院判决结果，同时考虑到开释案和判决案。

种族仇恨言论

12. 委员会严重关切的是：

(a) 据报告，主张种族排他和优越性的极端主义团体，如新纳粹团体，在公共生活中变得越来越活跃和明显，他们公开表示种族主义和仇外主义观点；

(b) 官员并不总是公开谴责种族主义和仇外主义言论；

(c) 政客越来越多地使用仇外和种族主义措辞，特别是在选举的背景下，经常把罗姆人与贩毒和犯罪联系起来，也把移民和来自高加索的人与犯罪联系起来。

(d) 媒体不断散布对包括罗姆人和车臣人在内的少数群体的消极成见和偏见；

(e) 这些思想通过互联网传播的越来越多(第四条)。

委员会建议缔约国：

(a) 系统、坚决和明确谴责传播基于种族优越或仇恨的思想、煽动种族歧视、煽动对另一肤色的任何种族或群体或个人的暴力行动的一切行为；

(b) 按照《公约》第四条(寅)款，确保对刺激不容忍或煽动仇恨的政客给予适当制裁。在这方面，委员会欢迎缔约国在与委员会对话时所作的承诺，即：对诉索契市长 Pakhomov 一案的撤销采取行动，Pakhomov 于 2009 年 10 月公开说，应当将所有罗姆人和无家可归者驱逐出索契，将他们送到该城郊外的工地从事非自愿劳动；

(c) 鼓励媒体专业人员宣传容忍和尊重民族与文化多样性，包括加强对他们的培训和提高他们对自己道德义务的认识，更有效落实现行的媒体自我约束机制；

(d) 建立有效机制与互联网上的散布的仇恨言论作斗争，同时要有适当保障防止对言论自由权利的不适当干涉。

关于打击极端主义和“外国代理人”的法律

13. 尽管缔约国提供的资料说，它将采取措施给“极端主义”下一个更确切的定义(CERD/C/RUS/20-22, 第 107-113 段)，但委员会仍然要重申它的关切，那就是，在关于打击极端主义的 2002 年 7 月公布的《第 114 号联邦法》以及《刑法》第 280 条和第 282 条中，“极端主义活动”的定义过于笼统、含糊，因而会适用具有任意性(CERD/C/RUS/CO/19, 第 17 段)。另外，委员会还感到关切的是，通过了关于“充当外国代理的非商业组织活动的管理”的联邦法律，该法于 2012 年 11 月生效，它可能影响从事提倡和保护民族或宗教少数、土著人民和其他弱势群体权利工作的非政府组织继续进行合法活动的的能力(第二和第四条)。

委员会建议缔约国修改《打击极端主义法》和《刑法》第 280 条和第 282 条中“极端主义”的定义，确保按照《公约》第四条，给它以明显和精确措辞，只包括暴力行为、煽动这种行为和参加提倡和煽动种族歧视的组织。

委员会还建议审查《联邦非商业组织法》，确保与少数民族、土著人民、非公民和受歧视的其他弱势群体共事的非政府组织能有效开展它们的工作，增进和保护《公约》所载权利，不受任何不应有的干扰或不承担繁重义务。

执法人员和“哥萨克巡警”对少数民族的歧视性待遇

14. 委员会重申关切的是，少数民族，如车臣人和来自高加索、中亚或非洲的其他人以及罗姆人，因为其外表，继续过多地受到警察和其他人员的身份检查、任意逮捕、拘留和骚扰(CERD/C/RUS/CO/19, 第 12 段)。另外，它还关切的是，据报告，在进行这种检查时，他们时常被索贿、没收证件、遭受暴力和种族污辱，而对执法人员的这些恶行、欺压和歧视少数民族的行为没有切实的调查、起诉和惩罚。而且，委员会还关切的是，有消息说，2012 年各地区开始出现志愿“哥萨克巡警”，他们和警察一起履行执法职能，已经发生了一些他们对少数民族或宗教少数使用暴力的事件(第二和第五条)。

委员会呼吁缔约国：

(a) 确保切实执行《警察法》，对执法人员基于种族歧视理由的非法行为采取适当法律措施；

(b) 对警察和其他执法人员进行有意义的强制性人权培训，包括初步培训和全职业培训，以防止种族貌相；以此为目的，按照关于防止政府和司法系统中的种族歧视的第 31

(c) (2005)号一般性建议修改警察业绩目标；

(d) 确保维持法律和秩序的职务只由受过专业培训的执法人员担任，对哥萨克组织对个人权利的任何干涉均应给予适当惩罚；

(e) 在其下次定期报告中提供有关取消这种做法及其影响的资料。

罗姆人的权利

15. 委员会赞赏缔约国代表团在与委员会对话过程中提供关于为改善罗姆社群的社会经济状况于 2013 年通过一个行动计划的情况，但关注的是，还没有确定具体目标、战略、时间范围、执行和评估机制，该计划也尚未公布(第二和第五条)。

委员会促请缔约国确保：

(a) 在为解决罗姆人享有其权利的困难制订和执行国家行动计划时，进行公开和参与性协商，包括让罗姆人社区、民间社会代表和这一问题的专家参加，并公布这一计划；

(b) 如委员会以前所建议，按照关于歧视罗姆人问题的第 27(2000)号建议，使行动计划包括便利他们进行居住登记、获得公民身份、教育、具有使用权法律保障的适当住房、就业和其他经济、社会和文化权利的特别措施(CERD/C/RUS/

CO/19, 第 14 段); 按照关于种族歧视与性别有关的方面的第 25(2000)号一般性建议, 使行动计划中有一个特别重点是罗姆妇女的权利;

(c) 为行动计划提供充足的资金, 以保证其切实发挥作用。

16. 委员会仍然深感不安的是, 如缔约国所承认, 对罗姆人的强迫搬迁和捣毁罗姆人住区的事件仍有发生(CERD/C/RUS/20-22, 第 500 段)。它还关切的是有报告说, 这类行动经常是以暴力方式采取的, 罗姆人很少得到替代住房或适当补偿, 因而使他们的生活甚至更不稳定(第二和第五条)。

委员会建议缔约国制止长久存在的这种强迫搬迁和捣毁罗姆人住区而不给予替代住房或适当补偿的做法。它还重申其以前关于尽量使现有住区合法化的建议(CERD/C/RUS/CO/19, 第 26 段)。

17. 委员会注意到缔约国说, 一些地区将罗姆儿童安排在特殊班级中的做法不是强制隔离措施(CERD/C/RUS/20-22, 第 507 段), 尽管如此, 委员会仍然关切的是有报告说, 被安排在这种班级中的罗姆儿童通常是与其他学生脱离的, 不得进入公用的走廊或浴室, 为罗姆儿童指定的学校的条件往往比主流学校差很多(第三和第五条)。

委员会建议缔约国采取有效措施:

(a) 停止一切事实上隔离罗姆儿童的做法, 确保他们能使用学校中的所有设施;

(b) 认真审查据以决定将罗姆儿童分配到特别补习班的标准;

(c) 确保罗姆儿童与变通教育系统全面融合, 按比例地加入系统各级。

与登记有关的问题

18. 委员会注意到缔约国为简化获得临时居住和工作许可的程序所做的努力, 但仍然关切的是有报告说, 在某些地区, 为拖延, 有时甚至是阻止属于少数群体的个人, 包括车臣人和来自高加索的其他人以及移民和罗姆人的登记, 警察设置了各种障碍。另外, 委员会还注意到, 根据关于迁徙和居住地选择自由权利的 1993 年第 5242-1 号联邦法, 享有《宪法》规定的权利无需进行居住登记, 但仍关切的是, 实际上, 许多权利和福利, 如获得住房、社会服务和医疗保健, 有些情况下, 还有教育的享有, 都取决于居住登记(第二和第五条)。

委员会建议缔约国:

(a) 确保以透明、无偏向、保证寻求登记者权利, 包括可获得资料翻译的方式实行居住登记制度;

(b) 采取必要的行政措施, 确保所有弱势社群成员, 包括流离失所者和罗姆人, 都能进行登记;

- (c) 酌情起诉和惩罚参与这类活动的官员的歧视性或任意行为；
- (d) 确保申请人能就被认为具有歧视性的决定提起上诉；
- (e) 保证俄罗斯联邦境内的所有人对权利的享有不取决于居住登记。

移民和少数民族工人的权利

19. 委员会注意到缔约国提供的资料说，“俄罗斯法规中含有禁止歧视的所有必要条款，允许恢复被侵犯的权利”（CERD/C/RUS/20-22, 第 499 段），但仍然关切的是有报告说，主要是来自中亚和高加索的移民和少数民族工人，包括妇女和女孩，仍然必须忍受剥削性工作条件，并且在招聘时遭受歧视。委员会还注意到，由于反移民情绪、现行法规执行不力、限制工作许可发放数量的配额制度，以及依赖非法工人的非正式经济的兴旺，移民合法化仍然很困难。另外，委员会还关切的是，2006 年修改《劳动法》之后，认为自己在劳动领域受到歧视的人不再能向劳工机关申诉(第五和第六条)。

委员会建议缔约国，不论其法律地位如何，确保移徙工人得到保护，不受剥削性工作条件影响，在招聘方面不受歧视，包括为他们得到有效补救提供便利。委员会还建议在这方面为保护移徙妇女和女孩采取特别措施。委员会还请缔约国提供关于提交法院处理的就业歧视案件的数目及其审理结果的数据。

土著人民的权利

20. 委员会欢迎 2009 年通过关于土著人民可持续发展的《概念文件》，其中阐述了 2009 年至 2025 年的联邦政策，但仍然关切的是：

(a) 《概念文件》中所列目标的落实仍然缓慢；另外，据报告，最近有关土地、森林和水体的联邦法规的变化，如《联邦渔业和水生物资源保护法》第 39(2)条的撤销、《动物世界法》第 48 条的修改和《土地和森林法》的修正，削减了土著人民对土地、野生动物和其他自然资源的优先、自由和无竞争使用权，因为向私营企业发放了使用这些资源的许可；

(b) 《联邦北方、西伯利亚和远东人数较少土著民族传统自然领地使用法》预言可能会划定受联邦保护的领地以保证土著民族对土地的自由使用，但自 2001 年通过之后，至今未划定这种领地；

(c) 缔约国报告(CERD/C/RUS/20-22, 第 277 段)中提到有关传统自然领地使用的一个新的联邦法草案可能减损受保护领地的地位，因为，据报告，草案中不再提及土著民族对领地的无偿和专门使用，因此，将允许领地被征用，被包括采掘业在内的第三方使用；

(d) 1999 年的《领地法》所规定的在签定有关土著民族土地的工业开发的协议之前与土著民族自由选出的代表进行协商的义务，各地区的履行程度不同，而且往往被忽视；

(e) 尽管有消息说，地区发展部核准了私营公司对土著民族传统生境损害程度计算方法，但支付赔偿却是根据自愿(CERD/C/RUS/20-22, 第 286 段)，因而，土著社区很少因其生境和自然资源被私营公司(包括缔约国最大的工业联合企业之一 Norilsk Nickel)破坏得到赔偿；

(f) 据称，土著社群很难从事其“传统活动”以外的经济活动；

(g) 土著民族在国家杜马和其他联邦和地区政府机构中的代表人数仍然低于应有的比例(第二和第五条)。

委员会建议缔约国：

(a) 按照委员会以前提出的要求(CERD/C/RUS/CO/19, para. 15)，在其下次定期报告中提供关于 2009 年关于土著民族可持续发展的《概念文件》执行情况及其影响的具体资料；

(b) 确保按照《联合国土著人民权利宣言》的规定，任何法律变化均加强而不是削减土著民族的权利；

(c) 采取一切必要措施批准和划定传统自然使用的领地，以确保对这种领地的保护，使之不受第三方活动的影响；

(d) 按照委员会关于土著人民权利的第 23(1997)号一般性建议，在实际中确保作出可能影响土著民族的任何决定之前与他们自由选出的代表进行有效和有意义的协商，受私营公司活动不利影响的社区得到充分赔偿；

(e) 按照委员会以前提出的建议(CERD/C/RUS/CO/19, 第 20 段)，确保土著民族在各级政府和行政机构中有适当人数的代表；

(f) 落实土著人民权利问题特别报告员于 2009 年 10 月访问俄罗斯联邦之后提出的其他建议(A/HRC/15/37/Add.5)。

为与偏见作斗争采取的教育和文化行动

21. 委员会注意到缔约国为提倡容忍和与偏见作斗争采取了一系列教育和宣传行动(CERD/C/RUS/20-22, 第 311-401 段)，但也注意到没有说明这些活动的具体影响，目标社群参与各种计划和方案的制订和执行的程度，以及评估这些活动的有效性的现有程序(第七条)。

委员会建议缔约国：

(a) 确保按照明确标准分配为支持少数群体社区的文化活动提供的资金，所有有关少数群体社区都能提到，资金分配程序透明；

(b) 确保在认真进行需要评估和确定目标之后开展活动和采取行动，并评估其影响和效用。

D. 其他建议

批准其他条约

22. 考虑到所有人权都是不可分的，委员会鼓励缔约国考虑批准尚未批准的国际人权条约，特别是那些其规定与种族歧视问题有直接关系的条约，如《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(1990年)、1954年《关于无国籍人地位的公约》、1961年《减少无国籍状态公约》、国际劳工组织《关于独立国家土著和部落民族的第169(1989)号公约》和《关于家庭佣工体面工作的第189(2011)号公约》。

《德班宣言和行动纲领》后续行动

23. 根据其关于德班审查会议后续行动的第33(2009)号一般性建议，委员会建议缔约国在其国内法律秩序中落实《公约》时，执行反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议于2001年9月通过的《德班宣言和行动纲领》，同时考虑到2009年4月在日内瓦举行的德班审查会议的结果文件。委员会请缔约国在其下次定期报告中提供关于为在国家一级落实《德班宣言和行动纲领》执行行动计划和采取其他措施的资料。

与民间社会组织协商

24. 委员会建议缔约国在保护人权，特别是与种族歧视作斗争方面，结合下次定期报告的编写和这些结论性意见的后续行动，继续民间社会组织协商并扩大对话范围。

《公约》第八条修正案

25. 委员会建议缔约国批准1992年1月15日以第十四次《公约》缔约国会议上通过、经大会在其第47/111号决议中核准的《公约》第八条第六款的修正案。在这方面，委员会援引大会第61/148、63/243和65/200号决议，其中，大会促请各缔约国加速其与《公约》关于委员会经费的修正案有关的国内批准程序，尽快以书面形式通知秘书长它们同意修正案。

宣传

26. 委员会建议缔约国在提交报告时也将其向公众开放，供随时索取和查阅，并以官方语文，且酌情以其他共同语文，公布委员会对这些报告的意见。

共同核心文件

27. 委员会注意到缔约国1995年提交了共同核心文件(HRI/CORE/1/Add.52/Rev.1)，但也鼓励缔约国提按2006年6月举行的人权条约机构第五次委员会间

会议通过的国际人权条约报告编写统一准则，特别是共同核心文件编写准则 (HRI/GEN.2/Rev.6, 第一章)提交一个更新的核心文件。

落实结论性意见的行动

28. 根据《公约》第九条第一款和委员会经修订的议事规则第 65 条，委员会请缔约国在本结论性意见通过后一年之内提供资料说明，为落实上文第 12(b)、13、15(b)和 20(b)和(c)段所载建议采取的行动。

特别重要的段落

29. 委员会还想提请缔约国注意上面第 8、9、10 和 14 段中所载建议的特别重要性，并请缔约国在下次定期报告中提供关于为落实这些建议所采取具体措施的详细资料。

准备下次定期报告

30. 委员会建议缔约国在 2016 年 3 月 6 日之前以单一文件形式提交其第二十三和二十四次定期报告，报告要按照委员会在其第七十一届会议上通过的专要报告编写准则(CERD/C/2007/1)编写，并涉及本结论性意见中提出的所有要点。委员会还促请缔约国遵守条约专要报告 40 页、共同核心文件 60-80 页的页数限制 (HRI/GEN.2/Rev.6, 第一章, 第 19 段)。