

审议缔约国按照《公约》第九条提交的报告

消除种族歧视委员会的结论性意见

俄罗斯联邦

1. 委员会在2008年7月31日和8月4日举行的第1882和1883次会议(CERD/C/SR.1882和1883)上审议了俄罗斯联邦提交的第18次和19次两次合并的定期报告(CERD/C/RUS/19)。委员会在2008年8月13日举行的第1897和1898次会议(CERD/C/SR.1897和1898)上通过了以下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎俄罗斯联邦及时提交的详实的报告和书面答复(CERD/C/RUS/ Q/19/Add.1)。委员会赞赏高级代表团对委员会的问题所作的全面回答和解释以及委员会与代表团之间的建设性对话。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国在经修订的2007年《刑法》中规定某些罪行出于族裔、种族或宗教仇恨或故意的动机,而构成严重情节,包括:杀人(第105条)、人身伤害(第111、112和115条)、谋杀或施加严重人身伤害的威胁(第119条)、诱使未成年人犯罪(第150条)、流氓罪(第213条)、破坏公共设施罪(第213条)以及亵渎遗体或坟墓罪(第244条)。

4. 委员会赞赏地注意到缔约国于2006年通过《联邦广告法》,禁止在商业广告中使用基于种族或族裔非礼和触犯性的图像、比较和表达。

5. 委员会欢迎缔约国于2006年通过《关于俄罗斯联邦外国人和无国籍人移民登记的联邦法》以及修正《关于俄罗斯联邦外国公民法律地位的联邦法》,特别是为最近进入缔约国的非公民简化工作许可和临时居住许可的申请程序。

6. 委员会赞赏地注意到2003年10月6日《关于俄罗斯联邦地方自治组织一般原则的联邦法》为确保民族和文化自主而向地方自治机构授权,包括在学习民族语言方面向教育机构提供支持。

7. 委员会欢迎缔约国为保护少数族裔和土著少数民族而制定机构性框架,特别是:

(a) 2004年设立“区域发展部”,包括在这方面负主要责任的“族裔间关系司”;

(b) 2004年设立“促进民间社会机构和人权发展问题总统理事会”,并为其规定重要的活动范围;

(c) 2006年设立“社会论坛”,其中有“容忍和良知自由问题委员会”,负责积极制止各种形式的民族主义和不容忍现象;

(d) 最近成立“族裔文化自治组织事务顾问理事会”。

8. 委员会赞赏地注意到缔约国为2009年德班审查会议筹备工作而向人权事务高级专员办公室作出大笔自愿捐助。

C. 关切和建议

9. 尽管注意到《联邦法》修正和补充了2003年12月8日《刑法》,对于纯粹根据因个人和公民的种族或族裔背景等而侵犯其权利、自由和合法利益的行为,在《刑法》第136条中加上了应惩处歧视行为的定义,但委员会关切尚缺乏完整的种族歧视定义以涵盖法律和公共生活的所有方面(第一条第一款)。

委员会建议缔约国考虑在立法中根据《公约》第一条第一款规定一个明确和完整的种族歧视定义,其中涉及一切直接和间接的歧视行为,定义应涵盖法律和公共生活的所有领域。

10. 委员会注意到缔约国解释说,它避免收集关于少数族裔享有《公约》所保护的权利的统计比较数据,以预防任何族裔歧视。但委员会关切的是,没有这类数据,就难以评估缔约国不同族裔群体的社会经济地位,难以据之采取特别措施,处理在享有这些权利方面任何不平等现象(第二条)。

委员会请缔约国在下一期定期报告中提供详细资料,以性别、族裔群体和国籍分类,说明少数族裔和非公民享有《公约》所保护权利的情况,包括工作、住房、医疗、社会保障和教育方面的权利,并建议缔约国为此建立一个系统的数据收集机制。

11. 委员会尽管注意到一些部门法律比如《劳工法》含有反歧视条款,但仍关切缔约国尚未通过全面的民法和行政法,以预防和制止所有领域的种族歧视(第二条第一款(卯)项)。

委员会建议缔约国考虑通过全面的、涵盖直接和间接歧视的反歧视法,在民事和行政法院关于种族歧视行为的诉讼

中规定分担举证责任。

12. 委员会注意到《刑法》第286条规定,以官方身份超越官方权力侵犯个人和组织权利和合法利益的行为是罪行。然而委员会关切的是,尽管有这一规定,但是据称车臣及其他高加索或中亚血统的人以及罗姆人和非洲人这类少数族裔依然遭受警察和其他执法官员经常不当的身份检查、逮捕、羁押和骚扰(第二条第一款(子)项)、第五条(丑)项和第五条(卯)项第(1)目)。

委员会建议缔约国采取适当行动,处分或刑事诉讼追究那些纯粹根据少数族裔成员外貌而有选择地实行种族主义性质的逮捕、搜查或其他不合理行动的公共官员,为警察和其他执法官员提供持续的义务性人权培训,以预防这类歧视行为,并因此修改警察的业绩标准。委员会就此提醒缔约国注意委员会2005年关于在刑事司法制度的司法和运作中预防种族歧视问题第三十一号一般性建议。

13. 委员会结合与俄罗斯代表团举行的对话,关切地注意到有报告说:在2006年,格鲁吉亚商人遭到搜查、警察要求提供格鲁吉亚学生名单、针对格鲁吉亚国民和格鲁吉亚族人实施的身份检查、销毁身份证件、以不人道的条件关押、以简化程序驱逐和其他压制性措施(第二条第一款(子)项)、第五条(丑)项和第五条(卯)项第(1)目)。

委员会建议缔约国委派独立机构彻底调查关于警方在2006年针对格鲁吉亚国民和格鲁吉亚族人实施非法行为的一切指控,并采取措施预防这类行为在将来再次发生。

14. 委员会关切到,缔约国没有制订联邦政府方案来处理罗姆人在社会和经济上受排斥的问题(第二条和第五条(辰)项)。

委员会建议缔约国根据委员会2000年关于歧视罗姆人问题第二十七号一般性建议,制订一个国家行动计划,其中包括关于促进罗姆人享有就业、个人证件、居住登记、租期有法律保障的适足住房、教育和其他经济、社会和文化权利的特别措施,并为有效执行该计划而划拨充分资源。

15. 委员会尽管注意到缔约国提供资料指出,已划拨了大量的联邦基金用于关于2011年以前土著少数民族经济和社会发展的联邦目标方案,但委员会关切该方案据称没有得到有效落实而且没有得到关于其具体结果的资料(第二条)。

委员会建议缔约国进一步加强努力,有效执行关于土著少数民族经济和社会发展的联邦目标方案,将其扩大到所有自称“土著”的人民,并在下次报告中提供资料说明该方案所取得的具体成果。

16. 委员会尽管注意到缔约国努力在媒体以及相对有限地在政治言论中打击那些煽动种族、族裔和宗教仇恨的行为,但关切地注意到媒体中针对车臣人和其他高加索或中亚血统的人、罗姆人、非洲人以及穆斯林或犹太少数族裔的种族主义和仇外言论数量增加,这种言论出现在主流媒体和主要出版社的出版物、互联网、以及公共官员和政党的言论中(第四条(子)项和(寅)项)。

委员会建议缔约国加大力度打击媒体、互联网和政治言论中的族裔仇恨言论,公开谴责这类讲话,对公开发表种族主义演说者加以适当惩处,充分利用《联邦大众媒体手段法》第4条或第16条规定的正式警告措施,并且酌情查封任何煽动种族仇恨的媒体机构。委员会建议缔约国与设有俄语互联网站的第三国有效合作,并且培训法官、检察官、警察和执法官员适用《刑法》第282条和其他有关刑法条款。

17. 委员会关切有报告说,《打击极端活动法》范围过广,导致被武断援引,并且未能针对缔约国的极端民族主义分子、光头党和新纳粹团体而系统适用该法,而这些团体常骚扰和攻击少数族裔(第四条(丑)项、第五条(卯)项第(7)目和第六条)。

委员会建议缔约国在适用《打击极端活动法》和《刑法》第282条时首先考虑打击那些参与种族、族裔或宗教仇恨或故意活动的极端组织及其成员。

18. 委员会尽管赞赏地注意到俄罗斯代表团团长对俄罗斯社会部分群体中种族主义和仇外态度的根源所作的解释,但严重关切种族暴力行为事件和严重性的增加,特别是极端团体年轻成员以及某些情况下哥萨克组织极端分子针对车臣人和其他高加索或中亚血统的人、罗姆人、梅赫赫土耳其人、穆斯林、非洲人和其他少数族裔者从事的种族主义暴力行为(第五条(丑)项)。

委员会建议缔约国加紧努力,打击种族主义暴力行为,包括确保法官、检察官和警方在任何根据上述第3段所述刑法条款进行的诉讼中考虑族裔、种族或宗教仇恨或敌意的动机,并提供最新的统计数据,以受害者年龄、性别和民族或族裔血统分类,说明仇恨犯罪报案的数量和性质以及对犯罪者的起诉、定罪和判刑情况。

19. 委员会注意到缔约国主管当局没有关于庇护申请和难民身份申请数量以及这类申请批准数量的统计数据(第五条(丑)项)。

委员会请缔约国在下次定期报告中包括最新统计数据,以申请者的民族或族裔血统分类,说明每年收到的避难和难民申请数量与批准这类申请的数量。

20. 委员会关切地注意到,联邦议会国家杜马中没有缔约国土著少数民族的代表;而根据政府间组织提供的资料,2004年废除了《保障土著少数民族权利法》中规定缔约国领土上各立法机构中土著人民名额的条款(第五条(寅)项)。

委员会建议缔约国考虑采用有保障的席位或强制规定的名额,确保在区域和联邦一级立法机构以及行政当局和公共服务部门中有北部、西伯利亚和俄罗斯远东地区的土著少数民族代表,并确保他们实际参与所有影响其权利和合法利益的决策程序。

21. 委员会尽管注意到, 俄罗斯代表团提供资料说相当多的国内流离失所者已经返回车臣共和国并说为便利他们还乡而划拨了大量的资金, 然而委员会关切已有报告说, 来自车臣的国内流离失所者有时被迫还乡和从印古什和格罗兹尼临时安置中心重新迁移, 另外车臣内的国内流离失所者没有资格获得被迫移民身份, 而车臣之外的国内流离失所者有时被剥夺被迫移民身份(第五条(卯)项第(1)目和第五条(辰)项第(3)目)。

委员会建议缔约国确保来自车臣的国内流离失所者如果他们担心个人安全, 不会被迫返回他们的冲突前居住地; 向印古什和格罗兹尼临时安置中心重新迁移的还乡者提供适足的替代住房; 并且赋予所有国内流离失所者被迫移民身份和相关的福利。

22. 委员会尽管注意到1993年涉及俄罗斯公民在俄罗斯联邦迁徙、选择住址和居住地自由权的《第5242-1号联邦法》规定, 户籍登记不得成为行使公民权的前提条件, 但委员会关切有报告说, 实际中, 享受许多权利和福利取决于户口, 而警方经常不愿意向车臣人和其他高加索血统人、罗姆人、梅斯赫特土耳其人、雅兹迪人、克拉斯诺达尔边疆区的库尔德人和赫姆希尔斯人、塔吉克人、来自非洲和亚洲的非公民以及避难申请者和难民授予户口(第五条(卯)项第(1)目)。

委员会建议缔约国认真监督其户口制度的执行情况、惩处那些由于族裔歧视而拒发户口的官员, 并为受害者提供有效补救措施, 以消除户口制度对少数族裔的任何歧视性影响。

23. 委员会关切有报告说, 自2002年11月1日《关于外国公民法律地位的联邦法》生效以来, 20世纪90年代初没有获得俄罗斯公民身份的前苏联公民(包括许多梅斯赫特土耳其人、雅兹迪人、克拉斯诺达尔边疆区的库尔德人和赫姆希尔斯人、阿富汗人、以及1998和1992年从阿塞拜疆逃到莫斯科市、莫斯科州、克拉斯诺达尔边疆区、斯塔夫罗波尔边疆区和罗斯托夫州的亚美尼亚人和俄罗斯人)如果没有户口证明, 则不得根据2002年《关于俄罗斯联邦公民身份的联邦法》第14条享有申请俄罗斯公民资格的简化程序, 而必须与任何外国公民或无国籍人一样经过繁复和据称是武断的临时居住许可证申请程序, 并受地区名额限制。(第五条(卯)项第(1)目和(3)目)。

委员会建议缔约国无论申请者族裔为何, 便利所有前苏联公民, 根据简化程序申请户口和俄罗斯公民资格。

24. 委员会关切地注意到, 关于土地、森林和水源使用的联邦立法的最近修正, 特别是经修正的2001年《土地法》和2006年《森林法》与新的《水法》, 剥夺了土著人民优惠、自由和非竞争地享有其传统经济活动所依赖的土地、动物和生物及水资源, 并且许可私营公司伐木、开采地下资源和建筑输油管道或水电堤坝的作业导致了土著人民传统居住领地的私有化和生态耗竭(第五条(卯)项第(5)目)。

委员会建议缔约国采取立法和其他有效措施, 执行2001年《关于传统自然资源领土的联邦法》; 在经修订的《土地法》和《传统自然资源领土法》中重新纳入土著人民无偿使用土地的概念以及在《森林法》和《水法》中重新纳入土著人民优惠和非竞争地享有自然资源的概念; 在向私营公司发放在这些社区传统居住和使用的领土上从事经济活动的许可证时, 事先征求土著社区的自由知情同意并首先考虑他们的特别需求; 确保许可协议为受影响社区提供充分赔偿; 不再支持埃文基大坝和其他威胁土著人民传统生活方式的大规模项目。

25. 委员会关切有报告说, 非公民和少数族裔工人经常遭遇剥削性的工作条件以及招工方面的歧视(第五条(辰)项第(1)目)。

委员会建议缔约国加大力度保护非公民和少数族裔工人避免剥削性的工作条件和招工方面的歧视, 比如为受害者提供有效补救措施以及培训法官和劳工巡视员适用《劳工法》第2条和第3条。

26. 委员会关切通常根据法庭命令在缔约国许多城市和地区拆除非法建造住房而对罗姆人居住区的破坏、以及这类拆房和强迫搬迁对罗姆人家庭可能产生的不当后果(第五条(辰)项第(3)目)。

委员会建议缔约国审查其在拆毁罗姆人居住区已经长期存在的非法住房的政策, 在尽可能的情况下使现有居住区合法化, 并且在罗姆人实行强迫驱逐时提供适足的替代住房。

27. 委员会关切地注意到有报告说, 少数族裔儿童特别是罗姆儿童在特别补习班内受到隔离, 另外地方学校当局不顾联邦教育部相反的指令而拒绝其父母没有户口的少数族裔儿童入学(第五条(辰)项第(5)目)。

委员会建议缔约国认真审查特别补习班内分配儿童的标准, 并采取有效措施确保包括罗姆人在内的少数族裔儿童充分融入一般教育体系。委员会还建议缔约国确保地方学校当局不分儿童父母的族裔和户口情况而录取所有儿童。

28. 委员会注重到, 缔约国没有提供信息说明民事或行政诉讼中关于种族歧视行为的申诉或法庭判决(第六条)。

委员会请缔约国在下次定期报告中提供最新资料, 说明民事和行政法庭诉讼中, 关于种族歧视行为的申诉数量及所作裁决。委员会提醒缔约国, 没有种族歧视受害者提出申诉和采取法律行动, 可能仅表示受害者不了解法律补救措施的存在或者主管当局没有充分意愿提供这类补救措施。委员会就此呼吁缔约国确保种族歧视受害者获得有效的法律补救措施, 使他们能够寻求补救, 并呼吁缔约国将这类补救措施通知公众。

29. 委员会关切尤其是俄罗斯年轻一代中种族主义和仇外态度的增长(第七条)。

委员会建议缔约国进一步加紧努力和宣传活动, 制止对少数族裔的偏见, 并特别在俄罗斯青年一代中促进族裔间的对话和社会的容忍。

30. 委员会鼓励缔约国考虑批准1990年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》与国际劳工组织1989年《关于独立国家境内土著和部落民族的第169号公约》。

31. 委员会建议缔约国参照2001年9月反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界大会所通过的《德班宣言和行动纲领》内有关内容(A/CONF.189/12, 第一章), 在国内法律体系中执行《公约》, 特别是《公约》第二条

至第七条。委员会还敦促缔约国在下次定期报告中纳入具体资料，说明在国家一级为落实《德班宣言和行动纲领》所采取的行动计划和其他措施。

32. 委员会建议缔约国批准在1992年1月15日第十四届《公约》缔约国会议上通过、并经大会第47/111号决议核准的《公约》第八条第六款的修订案。委员会就此援引大会第61/148号决议。该决议强烈敦促各缔约国加速国内批准该修订的程序，并尽快书面通知秘书长这些国家同意修订案。

33. 委员会建议缔约国将报告在提交时起就提供给公众，并以正式和民族语言同样公开委员会就这些报告所提出的意见。

34. 委员会建议缔约国就编写下一次定期报告，特别是在打击种族歧视方面，与人权保护领域的民间社会组织广泛磋商。

35. 委员会请缔约国根据2006年6月各人权条约机构第5次委员会间会议上通过的关于向各国际人权条约提交报告的编写统一准则(HRI/GEN/2/Rev.4)，特别是关于共同核心文件的准则，提交其共同核心文件。

36. 委员会根据《公约》第九条第一款及其经修订的议事规则第65条，请缔约国最迟在2009年8月15日前提供资料，说明其在本结论性意见通过后一年之内为落实上述第16、18、23和26段所载建议而采取的措施。

37. 委员会建议缔约国参照委员会在第七十一届会议上通过的《消除种族歧视公约》具体文件的准则(CERD/C/2007/1)，于2012年3月6日之前以单一文件形式提交第20次至22次定期报告的合并报告；该报告应当是一项新的文件，应答复本结论性意见所提出的全部问题。

-- -- -- -- --