



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
20 August 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 71(б) предварительной повестки дня*

Ликвидация расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости: всеобъемлющее осуществление и последующие меры по выполнению Дурбанской декларации и Программы действий

Борьба против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости: всеобъемлющее осуществление и последующие меры по выполнению Дурбанской декларации и Программы действий

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости Мутумы Рутере, подготовленный во исполнение резолюции 68/151 Генеральной Ассамблеи.

* A/70/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости

Резюме

Дурбанская декларация и Программа действий представляют всеобъемлющую основу для борьбы с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью. Настоящий доклад Специального докладчика посвящен рекомендации государствам-членам относительно сбора дезагрегированных статистических данных в целях эффективной борьбы с этим видом дискриминации. Специальный докладчик напоминает, что государства в соответствии с международно-правовыми нормами в области прав человека несут обязательство по сбору данных с разбивкой по этническому признаку в целях борьбы с дискриминацией. Он выражает обеспокоенность в связи с продолжающимся отсутствием статистических данных с разбивкой по этническому признаку и другим запрещенным основаниям для дискриминации. Специальный докладчик отмечает, что отсутствие дезагрегированных статистических данных о преступлениях на почве расизма, ксенофобии и ненависти также означает, что о них недостаточно сообщают, и это приводит к широкому распространению безнаказанности и ограниченности доступа к средствам правовой защиты для жертв. Специальный докладчик подчеркивает непреложное значение и преимущества сбора таких дезагрегированных данных для эффективной борьбы против дискриминации и осуществления равенства. Он также акцентирует внимание на том, каким образом возможно преодоление трудностей, связанных со сбором таких данных, посредством соблюдения согласованных на международном уровне мер, гарантирующих защиту прав человека.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение.....	4
II. Деятельность Специального докладчика	4
А. Поездки в страны.....	4
В. Другие виды деятельности	5
III. Дезагрегированные данные: нормативная база	5
А. Международная база	5
В. Основы региональной политики	9
IV. Дезагрегирование данных в целях оценки уровня дискриминации и содействия достижению равенства	11
А. Преимущества представления дезагрегированных данных.....	11
В. Вызовы.....	14
С. Гарантии в отношении данных, требующих деликатного подхода	16
V. Осуществление сбора данных по вопросам равенства и их дезагрегирование	20
А. Организационная и политическая структура	20
В. Данные и повестка дня в области развития на период после 2015 года.....	24
VI. Выводы и рекомендации	26

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен во исполнение резолюции 68/151 Генеральной Ассамблеи. Действующий мандатарий, равно как и его предшественники, в своих отчетах о различных тематических поездках и посещениях стран все отмечают необходимость составления дезагрегированных статистических данных для достоверной оценки степени дискриминации и неравенства и достигнутого прогресса и для выработки соответствующей политики, направленной на улучшение положения уязвимых групп населения. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что отсутствие дезагрегированных статистических данных по вопросам равенства и недискриминации порождает серьезный пробел в информации, ограничивающий эффективную разработку политических мер на национальном, региональном и международном уровнях.

2. В настоящем докладе Специальный докладчик хотел бы вновь подчеркнуть необходимость сбора данных с разбивкой по этническому признаку об экономических, социальных, культурных, гражданских и политических показателях, как имеющих важнейшее значение для решения проблем дискриминации и неравенства. Сбор данных по вопросам недискриминации и равенства позволит государствам определить виды нарушений и существующие пробелы с целью учета этой информации в процессе выработки политики, а также оценки воздействия существующих мер. Данные также необходимы для обеспечения эффективной оценки и контроля за соблюдением, защитой и выполнением государствами-членами своих международно-правовых обязательств по борьбе с дискриминацией.

3. Такая тематическая направленность тем более своевременна, поскольку вопросы равенства составляют основу новой повестки дня в области развития в период после 2015 года, в которой также уделяется должное внимание группам населения, подвергающимся дискриминации на основании этнического происхождения, цвета кожи, пола, возраста, языка, вероисповедания, культуры, миграционного статуса, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, экономического положения, рождения, нетрудоспособности или иного обстоятельства. В предложенной Рабочей группой открытого состава по целям в области устойчивого развития повестке дня (A/68/970), цели 17.18 и 17.19, содержится призыв собирать дезагрегированные данные для оценки достигнутого прогресса, не оставляя никого вне поля зрения, иными словами, содействовать соблюдению и усилению принципов недискриминации и равенства, поддерживая при этом всеобщий характер прав человека, и ответственности за их соблюдение.

II. Деятельность Специального докладчика

A. Поездки в страны

4. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить правительство Республики Корея, которую он посетил 29 сентября — 6 октября 2014 года (см. A/HRC/29/46/Add.1) и правительство Греции, куда он совершил поездку 4-8 мая 2015 года.

5. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить правительства Аргентины и Австралии, которые откликнулись на его просьбу о посещении этих стран, поездки в которые он надеется совершить в 2016 году. Он также поблагодарил правительство Марокко за приглашение. Кроме того, он надеется до конца 2015 года получить положительный отклик на его запрос о поездке в Южную Африку.

В. Другие виды деятельности

6. Деятельность Специального докладчика в период с июля 2014 года по март 2015 года отражена в его докладе Совету по правам человека на его двадцать девятой сессии (A/HRC/29/46). В период после марта 2015 года Специальный докладчик провел параллельное мероприятие по вопросу о расовом и этническом профилировании органами правопорядка, которое состоялось 1 июля 2015 года в Женеве.

7. Специальный докладчик был приглашен на совещание экспертов по вопросу о ксенофобии, организованное Центром по миграции Университета Витватерсранда в Йоханнесбурге 24–26 июля 2015 года. Он также выступил в Юридической школе Университета Стратмор, Найроби, на ежегодной конференции по проблемам терроризма и прав человека 4–5 августа 2015 года.

III. Деагрегированные данные: нормативная база

А. Международная база

8. Специальный докладчик хотел бы напомнить, что недискриминация представляет собой общую для всех норму в области прав человека, тесно связанную и взаимозависимую с принципом равенства согласно статьям 1 и 2 Всеобщей декларации прав человека, в которых вновь утверждается, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах, и перечисляются запрещенные основания для дискриминации. Недискриминация заложена во всех основных международных договорах о правах человека, в том числе в Международном билле о правах человека, инструменты которых единодушно и в прямой форме запрещают дискриминацию на основании в том числе расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства¹.

9. Статья 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации содержит конкретное определение расовой дискриминации, в котором указывается какое бы то ни было "различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на

¹ См. Всеобщую декларацию прав человека, статья 2; Международный пакт о гражданских и политических правах, статьи 2 и 26; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 2(2); Устав Организации Объединенных Наций, преамбула, статьи 1 (3) и 55.

равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни".

10. В своем Замечании общего порядка № 20 (2009 год) по вопросу о недискриминация в области экономических, социальных и культурных прав, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам дал аналогичное определение дискриминации, которое включает какое бы то ни было обращение, в том числе связанное с умалением или отрицанием осуществления наравне с другими прав, закрепленных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и подстрекательством к дискриминации и преследованиям. Комплекс договоров по вопросу о правах человека, разработанных в целях защиты прав человека отдельных лиц, особенно в отношении уязвимых групп населения, направлен в первую очередь на защиту этих людей от нарушений их прав в результате дискриминации².

11. Несмотря на то что в основных международно-правовых документах отсутствуют ссылки непосредственно на сбор данных как на способ осуществления прав человека для всех на равных началах, они содержат требование к подписавшим их государствам принимать необходимые меры по обеспечению недискриминации в осуществлении прав человека и по содействию выработке политики и принятию специальных мер в целях выполнения своих обязательств. Помимо этого, государства-участники должны представлять отчеты о принятых мерах по осуществлению таких прав, указывая при этом факторы и трудности, если таковые существуют, которые сказались или сказываются на их реализации³. В этой связи Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем Замечании общего порядка № 1 (1989 год) об отчетности государств-участников заявил, что главным первым шагом в направлении содействия осуществлению экономических, социальных и культурных прав является оценка и уяснение существующей ситуации. Он далее рекомендует государствам-участникам регулярно следить за текущей ситуацией, с тем чтобы знать, в какой мере все граждане, находящиеся под их юрисдикцией, пользуются или не пользуются различными правами.

12. Комитет также подчеркнул, что подготовки совокупной национальной статистики недостаточно, поскольку особое внимание необходимо уделять любым конкретным группам или подгруппам, которые, как представляется, особо уязвимы или находятся в особо неблагоприятном положении, и что для надлежащей оценки существующей ситуации необходимы качественные, равно как и количественные данные. Далее отмечалось, что, хотя контроль направлен на то, чтобы иметь полное представление о существующей ситуации, его главное значение заключается в обеспечении основы для разработки четко провозглашенной и тщательно разработанной политики, включая установление приоритетов в рамках инклюзивного процесса, которому способствует эффективный обмен достоверной и исчерпывающей информацией. Точнее говоря, в своем Замечании общего порядка № 20 Комитет подчеркивал, что для того, чтобы

² См. Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию о правах ребенка, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенцию о статусе беженцев, Конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Конвенцию о правах инвалидов.

³ См. Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 40 (1), и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 16.

государства-участники могли гарантировать осуществление без какой-либо дискриминации прав, закрепленных в Пакте, дискриминацию необходимо ликвидировать как формально, так и по существу, и для этого необходимо уделять достаточное внимание группам лиц, страдающих от исторически сложившихся или сохранившихся предрассудков, а не просто сравнивать порядок формального обращения с лицами, находящимися в аналогичных ситуациях. Комитет рекомендовал использовать в национальных стратегиях, политике и планах надлежащие показатели и ориентиры, дезагрегированные по запрещенным основаниям для дискриминации.

13. Комитет по правам человека в своем Замечании общего порядка № 18 (1989 год) о недискриминации отмечал, что при представлении отчетов об осуществлении статей 2 (1), 3 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах необходимо, чтобы государства также сообщали о том, существуют ли все еще какие-либо проблемы фактической дискриминации со стороны государственных органов, либо сообщества, либо частных лиц или органов. Таким образом, Комитет призывал, чтобы государства-участники представляли информацию о законодательных положениях и административных мерах, направленных на сокращение или ликвидацию такой дискриминации. Из вышесказанного с учетом юриспруденции Комитета по экономическим, социальным и культурным правам вытекает, что сбор дезагрегированных данных по показателям в области прав человека играет чрезвычайно важную роль для ведения мониторинга использования, защиты и продвижения прав человека для всех и отстаивания принципов недискриминации и равенства.

14. Международная нормативная база также содержит более четкие положения о сборе дезагрегированных данных⁴. В своих указаниях относительно отчетов, представляемых государствами-участниками в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (CERD/C/2007/1, пункт 11), Комитет по ликвидации расовой дискриминации заявил, что для осуществления контроля за прогрессом в деле ликвидации дискриминации по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения государства-участниками при представлении отчета в Комитет необходимо указывать определенные сведения о количестве лиц, которые могут подвергаться менее благоприятному обращению в силу этих особенностей. В своем Замечании общего порядка № 34 (2011 год) о расовой дискриминации в отношении лиц африканского происхождения, Комитет, кроме того, просит, чтобы государства-участники проводили периодические обзоры реального положения дел в вопросах дискриминации в отношении лиц африканского происхождения и документально регистрировали данные, в частности о географическом распределении и экономических и социальных условиях жизни этой конкретной группы с учетом гендерного аспекта. Он также подчеркивал необходимость принимать во внимание гендерную переменную, поскольку женщины, принадлежащие к указанным группам, зачастую являются жертвами множественной дискриминации.

15. В Дурбанской декларации и Программе действий государствам предлагалось разработать политику, направленную на борьбу против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, на основе

⁴ Термин, применяемый Европейской комиссией к данным, касающимся вопросов равенства и дискриминации.

надежных статистических данных. Особенно требуется сбор дезагрегированных данных с целью документальной регистрации реальных фактов и обоснования политики. В пункте 104 своего итогового документа (A/CONF.211/8) Конференция по обзору Дурбанского процесса рекомендовала государствам разработать систему сбора данных, включая показатели равных возможностей и недискриминации, а в пункте 103 рекомендуется государствам, которые еще этого не сделали, создать механизмы для сбора, комплектации, анализа, распространения и опубликования надежных и дезагрегированных статистических данных... для регулярной оценки положения всех жертв расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Кроме того, в пункте 59 предлагается правительствам и их правоохранительным органам "собирать достоверную информацию о преступлениях на почве ненависти в целях укрепления их усилий по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости".

16. Ряд мандатариев специальных процедур, которые занимаются в том числе проблемами меньшинств, мигрантов, торговли людьми, продовольствия, здравоохранения и искоренения нищеты, рассматривают необходимость сбора дезагрегированных данных о показателях в области прав человека, имеющих отношение к их тематическим мандатам, в целях определения соотношения между различными формами дискриминации и его воздействия на осуществление прав, а также в целях проведения мероприятий по обзору результатов усилий государств-членов по выполнению своих прямых обязательств в области прав человека.

17. *Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда*, разработанные Организацией Объединенных Наций, предусматривают, что решение о сборе дезагрегированных данных зависит от целого ряда соображений и национальных особенностей, включая, например, потребности страны в таких данных, а также приемлемость и деликатность постановки вопросов, касающихся этнической принадлежности, что в результате остается на усмотрение конкретного государства. Однако, как представляется, общее мнение складывается в пользу разбивки данных в отношении прав человека постольку, поскольку это будет способствовать решению вопросов неравенства и дискриминации.

18. Несмотря на отсутствие четко сформулированных обязательств в области прав человека для разбивки данных в соответствии с критериями этнической принадлежности, данные по этническому признаку могут рассматриваться как один из компонентов права на недискриминацию. Право на свободу от дискриминации включает право доступа к информации, которая может служить доказательством проявления дискриминации; и можно утверждать, что данные, дезагрегированные по этническому признаку, входят в состав такой информации. Государство обязано обеспечить равенство, и это следует понимать в том числе также и как обязанность собирать и анализировать данные с разбивкой по этническому признаку в целях выявления неравенства и мониторинга эффективности мер, осуществляемых с целью устранения дисбалансов⁵.

19. Поскольку недискриминация является общим для всех принципом в отношении прав человека, затрагивающим все аспекты осуществления прав лич-

⁵ См. Kathryn Ramsey, "Disaggregated Data Collection: a Precondition for Effective Protection of Minority Rights in South East Europe", Minority Right Group International, 2006, p. 2-3.

ности, необходимо определить подгруппы населения, подверженные риску обездоленности, изучая при этом демографические тенденции, практику и возможности в области занятости, распределение доходов, образовательный уровень, модели и тенденции миграции, состав и структуру семьи, системы социального обеспечения и условия медицинского обслуживания населения.

В. Основы региональной политики

20. На региональном уровне статья 21 Хартии Европейского союза об основных правах запрещает всякую дискриминацию, в частности по признаку пола, расы, цвета кожи, этнического или социального происхождения, генетических особенностей, языка, религии или убеждений, политических или любых иных взглядов, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения, нетрудоспособности, возраста или сексуальной ориентации, а также по национальному признаку. Директивы Европейского союза о борьбе с дискриминацией запрещают дискриминацию по признаку расового или этнического происхождения (Директива 2000/43/ЕС) и религии или убеждений, нетрудоспособности, возраста или сексуальной ориентации (Директива 2000/78/ЕС). Они запрещают прямую и косвенную дискриминацию, притеснение, указание дискриминировать и преследование; а также требует от государств-членов установления эффективных санкций и средств правовой защиты. Директивы также предусматривают защиту в ряде ключевых областей жизни, включая занятость, образование, социальное обеспечение и здравоохранение, а также доступ к товарам и услугам и поставке товаров и услуг, включая жилье (Директива 2000/43/ЕС).

21. Однако ни один из этих документов не рассматривает сбор и обработку данных в качестве условия мониторинга степени дискриминации и проявлений неравенства. Тем не менее в последнем докладе об осуществлении двух директив от 17 января 2014 года Европейская комиссия подчеркивала, что, несмотря на отсутствие требования к государствам-членам проводить сбор данных по вопросам равенства, сбор и анализ таких данных необходимы для борьбы с дискриминацией и содействия равенству, поскольку они представляют фактические свидетельства существующей дискриминации, обеспечивая прозрачность и количественную оценку. В своем докладе Комиссия далее отмечала, что сбор данных, который является функцией государств-членов, должен позволять проведение оценки воздействия мер, осуществляемых в отношении конкретных групп населения. В нем также высказывается упрек в связи с тем, что наличие таких данных в масштабе региона ограничено.

22. В своей первой общей политической рекомендации по вопросам борьбы против расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости (1996 год) Европейская комиссия по борьбе против расизма и нетерпимости Совета Европы подчеркивала, что трудно вырабатывать и эффективно осуществлять политику борьбы с дискриминацией без достоверных данных, сбор которых должен вестись в соответствии с европейскими законами о защите данных и неприкосновенности частной жизни, поскольку такая информация необходима для оценки положения групп, наиболее уязвимых для расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости.

23. Американская конвенция 1969 года о правах человека и Дополнительный протокол 1988 года к ней в области экономических, социальных и культурных прав запрещают дискриминацию по перечисленным выше признакам. Статья 12 Межамериканской конвенции 2013 года о борьбе против расизма, расовой дискриминации и связанных с ними форм нетерпимости предусматривает, что "государства-участники должны проводить исследования характера, причин и проявлений расизма, расовой дискриминации и связанных с ними форм нетерпимости в своих соответствующих странах, а также осуществлять сбор, комплектование и распространение данных о положении групп или отдельных лиц, которые являются жертвами расизма, расовой дискриминации и связанных с ними форм нетерпимости". Статья 15 iv) учреждает Межамериканский комитет по предупреждению и ликвидации расизма, расовой дискриминации и всех форм дискриминации и нетерпимости в целях контроля за осуществлением и соблюдением государствами своих обязательств. В этой связи государства-участники должны представлять в Комитет отчеты, содержащие дезагрегированные данные и статистику по группам населения, находящимся в уязвимом положении. Специальный докладчик приветствует разработку Конвенции и убедительно рекомендует государствам – членам Организации американских государств ратифицировать ее.

24. Межамериканская комиссия по правам человека полагает, что вопрос о цифрах имеет существенное значение, поскольку "без достоверных данных, без индикаторов и периодических измерений нельзя принимать политические решения, рассчитанные на решение проблемы дискриминации. Цифры также содержат безошибочный политический элемент, поскольку для тех, кого эта проблема затрагивает, это означает прекращение их незаметности и признание их наряду со всеми остальными"⁶.

25. Статья 2 Африканской хартии прав человека и народов предусматривает, что "каждая личность имеет право пользоваться правами и свободами... без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, этнической принадлежности, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных взглядов, национального и социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства". Сбор данных в рамках периодической отчетности государств включен в ряд руководящих принципов, в том числе руководящих указаний относительно отчетности государств по вопросу об экономических, социальных и культурных правах в Африканской хартии прав человека и народов (Тунисские руководящие принципы по отчетности), содержащие требование к государствам-членам предоставлять дезагрегированные статистические данные об использовании каждого права, в особенности в отношении групп, определенных как уязвимые или маргинализованные, на основе сопоставления ежегодных данных за пятилетний период. От государств также требуется представление в отчетах дезагрегированных статистических данных о воздействии реализованных политических мер.

26. В Африканской хартии статистики, главная цель которой предоставить руководящие указания по разработке согласованной статистики в области развития на уровне континента, несмотря на подтверждение осведомленности государств о необходимости сбора данных в целях обеспечения обоснованно-

⁶ См. Inter-American Commission on Human Rights "The situation of people of African descent in the Americas" (2011).

сти и оценки политических мер, вообще не упоминаются данные по вопросам равенства. В этой связи Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть необходимость тщательной разработки региональной системы, включая подход на основе прав человека к сбору статистических данных и показателей в области развития, который должен систематически ставить целью точное измерение степени дискриминации, чтобы обеспечить возможность оценки воздействия социальной и экономической политики.

27. В свете вышеизложенных положений ясно, что сбор дезагрегированных статистических данных о дискриминации является обязанностью государств-членов в порядке подотчетности как уполномоченных субъектов в отношении всеобщего осуществления прав человека для всех, кто находится под их юрисдикцией. В следующих разделах доклада подробно рассматривается осуществление или отсутствие осуществления сбора данных по вопросу равенства, а также дезагрегирования, добросовестной практики и указания относительно необходимых мер предосторожности при сборе таких данных.

IV. Дезагрегирование данных в целях оценки уровня дискриминации и содействия достижению равенства

A. Преимущества представления дезагрегированных данных

28. Как подчеркивалось в предыдущем разделе, в международной нормативной системе в области прав человека существует строгое требование о формировании статистической информации, выходящей за рамки традиционных совокупных данных национального уровня и выявляющей наиболее обездоленные или уязвимые группы населения при оценке степени неравенства и дискриминации. Таким образом, разбивка данных имеет целью решение проблемы, которая состоит в том, что, если статистика не дается в разбивке на уровне, требуемом для анализа дискриминации и равенства, – такие оценки не будут надлежащим образом отражать использование или нарушение прав человека по всем соответствующим группам населения и в силу этого не будут служить достоверными показателями оценки соблюдения прав человека⁷.

29. Дезагрегирование статистических данных просто означает, что данные должны быть разбиты на определенные небольшие подгруппы по идентифицируемым критериям, таким как, например, этническая принадлежность, национальное происхождение, религия или пол. Таким образом, данные в разбивке по этническим группам выявят проявления неравенства в осуществлении прав в различных этнических группах и между этническими группами, или покажут, затрагивают ли, к примеру, лишения одни маргинализованные группы общества больше, чем другие.

30. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что в силу неоднородности меньшинств данные, раскрывающие этническую принадлежность, должны быть далее разбиты по другим запрещенным для дискриминации основаниям. Например, как отмечалось предыдущим мандатарием после его посещения в

⁷ См. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. *Показатели в области прав человека*: руководство по измерению и выполнению. (2012 год).

2008 году Соединенных Штатов Америки, данные в разбивке по расовой и этнической принадлежности, представленные в парном тесте (что позволяет сопоставлять характер обращения с белыми и цветными, имеющими аналогичные характеристики), выявили малозаметные формы прямой дискриминации в отношении жилищных условий (см. A/HRC/11/36/Add.3).

31. Специальный докладчик придерживается точки зрения, что распространенность дискриминации во всем мире отчасти может объясняться невыполнением международно-правовых нормативных положений на национальном уровне. Он хотел бы напомнить, что сбор данных и показателей в разбивке по этническому признаку является одним из основополагающих необходимых условий и существенным инструментом для выявления лиц и групп, подвергаемых дискриминации, поскольку делает их более заметными и помогает лучше понять характер и степень проявлений неравенства, с которыми они сталкиваются. В некоторых случаях дезагрегированные данные позволяют признание определенных групп внутри страны, которые в противном случае лишены статуса. В некоторых случаях отсутствие сбора таких дезагрегированных статистических данных может быть равносильно отказу от признания определенных меньшинств в стране и уязвимо положения, в котором эти группы находятся. Он также облегчает доступ к органам правосудия для жертв дискриминации, которую зачастую бывает трудно доказать.

32. Более того, такая статистика позволяет разрабатывать специальные меры на основе фактических данных, а не допущений, избегая уравнилельной ловушки, и таким образом оптимизировать вероятность эффективности разрабатываемых политических мер, которые окажут реальное воздействие на благополучие маргинализированных групп. Согласно Докладу 2015 года об осуществлении Целей развития тысячелетия значительный прогресс был достигнут, например, в обеспечении наличия подробных данных по коренным народам в Латинской Америке благодаря включению вопросов о коренных народах в 17 из 29 стран при проведении переписи населения в 2010 году. Сбор подробных данных о таких выявленных группах населения показал, помимо прочего, что доля родов, принятых медицинскими работниками, среди женщин, принадлежащих к коренным народам, на 38 процентных пунктов ниже, чем у не принадлежащих к ним, в Мексике и на 45 процентных пунктов ниже в Перу. Такие дезагрегированные статистические данные стали доступны в результате осуществления более действенных мер по сокращению неравенства. К 2012 году в обеих странах более 80 процентов родов у женщин, принадлежащих к коренным народам, принимали медицинские работники.

33. Сбор данных также позволяет компетентным органам принимать решения относительно необходимости политики гарантирования квот для устранения проявлений неравенства между различными группами в обществе. Данные переписи населения также все шире используются в качестве инструментов отчетности в целях оценки эффективности избранных демократическим путем правительств в повышении благополучия их граждан.

34. Дезагрегирование статистических данных также служит средством для выявления косвенной дискриминации, касающейся законов, политики или практики, которые внешне выглядят нейтральными, а *de facto* менее благоприятны для определенных групп населения без видимых оснований. Например, Соединенные Штаты в последнем отчете в рамках универсального периодиче-

ского обзора в 2015 году сообщали, что решением проблемы "несоразмерно большой доли меньшинств, особенно афроамериканцев, привлекаемых к уголовной ответственности, стало принятие в 2010 году "Закона о назначении справедливого наказания", что позволило сократить диспропорции между относительно мягкими приговорами за преступления, связанные с кокаином в порошке, и более строгими приговорами за преступления, связанные с курительным кокаином (в последних чаще обвиняют представителей расовых меньшинств). Согласно данным Комиссии по наказаниям Соединенных Штатов, в июне 2014 года благодаря ретроактивному применению этой новой нормы были снижены наказания 7706 правонарушителям, осужденным федеральными судами за употребление курительного кокаина; согласно оценкам, из числа таких правонарушителей 90 процентов составляют афроамериканцы (A/HRC/WG.6/22/USA/1). Вынесение более строгих приговоров по делам, связанным с курительным кокаином, создавало косвенную дискриминацию в отправлении правосудия.

35. Помимо выполнения функции инструмента, позволяющего проводить оценку общей ситуации в отношении дискриминации, информированного обоснования политики и мониторинга воздействия принимаемых мер, сбор данных также необходим для осуществления права на информацию, в особенности для традиционно неблагополучных групп населения, что предусматривается в статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. Фактически доступ к данным демографического характера и раскрывающим этническое происхождение, может способствовать расширению прав и возможностей традиционно маргинализованных групп населения, содействуя их более широкому и активному участию в процессах принятия решений и тем самым оказывая положительное воздействие на осуществление других прав. Доступ к такой информации сделал эти группы населения более заметными для других слоев общества, тем самым повысив их осведомленность о существовании маргинализованных групп и их вкладе в жизнь своего государства.

36. Специальный докладчик хотел бы вновь отметить, что, выполняя свой мандат, он часто сталкивается с отсутствием данных, дезагрегированных по запрещенным основаниям для дискриминации, в особенности этнической принадлежности. В некоторых случаях такая ситуация объясняется несоблюдением действующих национальных положений, связанным с ограниченностью потенциала и ресурсов. В этой связи он признает, что дезагрегирование данных, возможно, связано с рядом вызовов, таких как проблемы осуществимости и практической, так как это требует больших затрат, значительных ресурсов и мощностей, что подчеркивается в руководстве по измерению показателей в области прав человека, опубликованном Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ)⁷.

37. Однако в некоторых странах сбор данных по вопросам "деликатного характера" запрещен законом, и многие государства решительно сопротивляются сбору таких сведений, иногда на основании правомерной заботы о соблюдении прав человека. В докладе "*Ethnic statistics and data protection in the Council of Europe countries*" в 2007 году Европейская комиссия против расизма и нетерпимости признала, что наблюдается нежелание проводить сбор данных деликатного характера отчасти в результате неверного толкования законов об охране информации, которые указываются как непреодолимое препятствие, хо-

тя в действительности были также введены положения, допускающие сбор таких деликатных данных.

38. Несмотря на то что дезагрегирование данных может противоречить праву на неприкосновенность частной жизни или – в случае сбора данных по этническому происхождению — приводить к возобновлению напряженности в условиях конкретной политической ситуации или неправомерному использованию, порождая дальнейшую дискриминацию и ущемление прав человека, по мнению Специального докладчика, эти проблемы и препятствия преодолимы, если государства и механизмы, обеспечивающие сбор таких данных, будут соблюдать определенные строгие нормы в области прав человека.

В. Вызовы

39. Специальный докладчик отмечает высказанную в различных формах обеспокоенность государств в отношении сбора данных этнического происхождения, нередко на том основании, что это несовместимо с правом на неприкосновенность частной жизни. Это касается нескольких европейских государств, которые приводят в обоснование своих аргументов положения Конвенции 1981 года Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных и Директивы 95/46/ЕС Европейского союза о защите прав частных лиц в отношении обработки персональных данных и о свободном движении таких данных. Оба документа запрещают сбор данных, раскрывающих этническое происхождение; однако оба документа также содержат положения об исключениях, допускающие сбор таких данных при условии, что национальная законодательная база содержит строгие меры защиты, включая получение осознанного согласия обследуемого населения и гарантию неприкосновенности частной жизни и защиты данных, а также весомые обоснования необходимости сбора таких данных. Сбор личных данных, которые имеют решающее значение в борьбе с дискриминацией и содействию равенству, отвечает критериям "особого государственного интереса", что также является одним из обязательных условий в соответствии с европейским режимом защиты данных⁸.

40. Государства, возможно, также опасаются того, что сбор данных выявит неэффективность принимаемых мер и/или неизбежно потребует выделения дополнительных средств на осуществление мер по борьбе с дискриминацией. Однако Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что это всего лишь вопрос подотчетности и что одна из целей сбора данных состоит в ее обеспечении.

41. Специальный докладчик признает, что в высшей степени поляризованных обществах цифры, свидетельствующие о проявлениях неравенства, могут привести к возобновлению столкновений между группами, конкурирующими за получение ресурсов. Результаты переписи населения в некоторых странах мало публикуются, поскольку они могут создать опасность бурных реакций в очень неоднородных обществах, где люди объединяются по этническому признаку. Однако Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что сбор данных не вызывает, а выявляет ситуации, способствующие ожесточенным столкновениям.

⁸ См. статья 8 (4) Директивы 95/46 ЕС.

ям между группами населения, у которых, возможно, накопились обиды, вызванные систематическими проявлениями неравенства и дискриминацией. Таким образом, эти опасения следует связывать скорее с неспособностью или нежеланием государств решать проблемы неравенства и дискриминации, чем приписывать сбору данных как таковому. Сопротивление государств сбору данных в некоторых случаях равносильно воспрепятствованию реализации права на информацию в силу лежащего в его основе намеренного сопротивления документальной регистрации положения уязвимых или маргинализованных групп и в том числе этнических меньшинств.

42. Традиционно подвергающиеся дискриминации группы населения могут также возражать против сбора такого рода данных, опасаясь обратного эффекта и усиления их уязвимости в отношении злоупотреблений. Специальный докладчик признает, что определенные исторически сложившиеся условия препятствуют сбору "деликатных данных" и сбору официальных данных и статистики, касающихся этнической принадлежности. Нельзя забывать о трагедии этнических чисток во время нацистской оккупации в период Второй мировой войны. Факты свидетельствуют, что система сбора данных о населении во многом способствовала выявлению меньшинств и уязвимых групп, которые были впоследствии подвергнуты крупномасштабным нарушениям, что произошло, например, с гражданами из числа евреев и цыган, в том числе в период нацистской оккупации в Нидерландах, Бельгии и Франции. Согласно документальным свидетельствам самая высокая смертность среди еврейского населения (73 процента от общей численности голландских евреев) была зафиксирована в Нидерландах, где до нацистской оккупации была создана всеохватывающая система регистрации, в рамках которой граждане были зарегистрированы с указанием их принадлежности к определенной этнической группе согласно их удостоверениям личности⁹. Используя ее при пособничестве голландских органов регистрации населения, нацистская администрация проводила массовые аресты и депортацию евреев и цыган в лагеря смерти. В новейшей истории геноцид в Руанде был отчасти организован на основе существующей системы регистрации населения, унаследованной от колониальных времен, которая была создана бельгийской колониальной администрацией с целью разделения населения на две категории: хуту и тутси. Указание этнической принадлежности в удостоверениях личности содействовало уничтожению более 800 тысяч тутси за четыре месяца.

43. Такие тяжкие нарушения прав человека ясно свидетельствуют, что данные о населении могут использоваться для злоупотреблений и превращаться в опасное орудие. В некоторых случаях ложные данные составляют в политических целях, например для сохранения доминирующего положения правящих групп из числа меньшинств в отношении большинства населения или в связи с проведением выборов. При несоблюдении этических норм и гарантий прав человека разбивка данных по признаку религиозной или этнической принадлежности легко может стать средством достижения определенных целей. Злоупотребление данными объясняется рядом факторов, включающих идеологию, расизм, национализм и беспринципность управления либо чрезмерное рвение национальных статистических бюро или органов регистрации населения в со-

⁹ William Seltzer and Margo. Anderson, "The dark side of numbers: the role of population data systems in human rights abuses", *Social Research*, vol. 68, No. 2 (summer 2001).

трудничестве с силовыми структурами, такими как органы безопасности или вооруженные силы⁹. В этой связи Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть значение создания независимых структур по сбору данных, обладающих мандатом, прочно базирующимся на международно-правовых положениях и нормах, регулирующих такую деятельность.

44. Кроме того, статистика по этническому происхождению в некоторых случаях использовалась в качестве обоюдоострого средства для осуждения определенных социальных групп. Это особенно справедливо в отношении статистики преступности. Например, в Европе нередко чрезвычайно велика численность представителей цыганских общин среди заключенных, отбывающих наказание за уголовные преступления¹⁰, как и афроамериканцев в Соединенных Штатах. Эти статистические данные используются для порождения стереотипов и представлений о том, что для этих групп населения характерна склонность к противоправным действиям в силу их культурных или определенных врожденных особенностей.

45. Поэтому разбивка данных имеет существенное значение для оценки и решения проблем дискриминации; обязательным условием для сбора таких данных служит установление и осуществление гарантий соблюдения прав человека.

С. Гарантии в отношении данных, требующих деликатного подхода

46. Международно-правовая база в области прав человека четко предусматривает, что в целях сбора и обработки персональных данных должно уделять внимание следует уделять праву на неприкосновенность частной жизни и защите данных. Более того, этот процесс должен проходить при широком участии заинтересованных сторон и на основе осознанного согласия и самоидентификации.

1. Право на неприкосновенность частной жизни и защиту данных

47. В своем Замечании общего порядка № 16 (1988 год) о праве на личную жизнь Комитет по правам человека предусматривал, в том числе, что "законом должны регулироваться сбор и хранение информации личного характера государственными властями или частными лицами или органами в компьютерах, банках данных или как-либо иначе и государства должны принимать эффективные меры к тому, чтобы информация, касающаяся личной жизни какого-либо лица, не попадала в руки лиц, которые не имеют разрешения на ее получение, обработку и использование, и к тому же, чтобы такая информация никогда не использовалась в целях, не совместимых с целями Пакта. Для обеспечения гарантии защиты частной жизни каждый должен иметь право удостовериться, содержится ли в автоматизированных файлах данных информация личного характера, и если содержится, то какая и с какой целью. Каждый должен также иметь возможность удостовериться, кто контролирует или может контролировать его файлы, и если в таких файлах содержится неправильная ин-

¹⁰ См., например, European Commission against Racism and Intolerance, "Ethnic' statistics and data protection in the Council of Europe countries" (2007).

формация личного характера или если она собиралась в нарушение положений закона, любое лицо должно иметь право потребовать исправления или изъятия этой информации".

48. Согласно *Принципам и рекомендациям в отношении переписей населения и жилого фонда*, важнейшую роль в успешном проведении переписи играет обеспечение конфиденциальности. Следует абсолютно четко заявлять, что единственной причиной сбора персональных данных является подготовка статистических данных, и не будет никакого распространения персональных данных или использования для любых других государственных баз данных в соответствии с принципом 6 *Основных принципов официальной статистики*¹¹. Специальный докладчик полагает, что, хотя сбор и распространение данных служат осуществлению права на информацию, они в первую очередь должны осуществлять защиту права человека на неприкосновенность частной жизни и конфиденциальность. Дурбанская декларация и Программа действий, призывающие государства проводить сбор данных в разбивке по этническому признаку, также требуют, чтобы государства устанавливали необходимые правовые гарантии в отношении сбора таких данных, который должен подлежать действию строгих положений о защите данных и гарантий неприкосновенности частной жизни.

49. Как указывалось выше, на европейском уровне разработаны весьма строгие положения, направленные на обеспечение гарантий защиты персональных данных. Помимо вышеупомянутых двух документов, статья 8 Договора о функционировании Европейского союза предусматривает, что каждый имеет право на защиту своих персональных данных и что такие данные должны обрабатываться добросовестно, в конкретных целях и на основе согласия данного лица. Сбор персональных данных должен быть легитимирован законодательными нормами и обоснован как представляющий существенный общественный интерес. Данные должны оставаться доступными для лиц, которым они принадлежат, и они должны иметь право на внесение исправлений в свои персональные данные по своему желанию.

50. Таким образом, каждый человек в абсолютном порядке должен распоряжаться своими персональными данными.

51. Принцип 5 Африканской хартии статистики, предусматривающий защиту персональных данных, источников информации и респондентов, требует, чтобы государства гарантировали защиту частной жизни источника данных и чтобы лица, отвечающие на вопросы в ходе статистических опросов, были проинформированы о целях таких опросов и осведомлены о мерах защиты данных. Такие данные ни при каких обстоятельствах не должны использоваться в судебном производстве, мерах наказания или в целях принятия административных решений против физических или юридических лиц, статистические опросы должны проводиться официальными органами, только если соответствующие сведения недоступны в административных документах или качество такой информации не отвечает требованиям статистической информации. Специальному докладчику хотелось бы подчеркнуть, что персональные данные действительно ни в коем случае не должны использоваться для принятия решений в отношении лиц, от которых эти данные были получены.

¹¹ См. резолюцию 68/261 Генеральной Ассамблеи.

52. Государствам настоятельно рекомендуется быстро переводить персональные сведения в статистические данные, чтобы исключить возможность соотнесения данных с конкретными лицами. В случае переписей населения ответственным за их проведение рекомендуется хранение данных в независимом учреждении и в месте, расположенном за пределами юрисдикции судов, особенно в странах, где соответствующие учреждения слишком слабы, чтобы гарантировать неприкосновенность частной жизни и защиту данных. Разработан и предложен ряд методологических, правовых и этических гарантий защиты с целью снижения риска злоупотребления персональными данными в будущем. Например, рекомендуется по возможности использовать вместо полных переписей выборочные обследования и удалять идентификаторы конкретных лиц¹².

53. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, где давно существует устоявшаяся, тщательно проработанная основа для сбора данных, касающихся этнической принадлежности, нормы и правила национальной статистической службы, установленные Законом о переписи населения, предусматривают, что национальная статистическая служба должна использоваться только для целей статистики при обеспечении безопасного хранения данных. Доступ к таким данным должен гарантироваться Комиссаром по информации – независимой инстанцией, ответственной за контроль над применением Закона о защите данных, – который обязан обеспечить использование данных исключительно для проведения обоснованно необходимых исследований. В случае если сведения, идентифицирующие частных лиц, должны быть преданы огласке по закону, это осуществляется по прямому указанию и под личную ответственность руководителя статистической службы¹³.

54. Что касается неприкосновенности частной жизни, Специальный докладчик подчеркивает, что данные в разбивке по этническому признаку всегда должны собираться с явно выраженного согласия соответствующих лиц при условии наличия надежных норм по обеспечению защиты данных и гарантий неприкосновенности частной жизни в национальной нормативно-законодательной базе. Право на неприкосновенность частной жизни, из которого выводится принцип автономии личности, тесно связано также с правом людей на самоидентификацию, которая служит еще одним обязательным условием для сбора данных.

2. Самоидентификация

55. В своей Общей рекомендации № 8 (1990 год) относительно толкования и применения пунктов 1 и 4 статьи 1 Конвенции Комитет по ликвидации расовой дискриминации вновь подтвердил, что самоидентификация служит одной из основ для сбора данных в разбивке по этническому признаку. Самоидентификация заложена в праве личности декларировать свою собственную идентификацию. Фактически, если разбивка по таким критериям, как пол, возраст, доход, социально-экономическое положение, может устанавливаться более или менее легко, разбивка по этническому признаку затруднительна, поскольку

¹² См. УВКПЧ. *Показатели в области прав человека: Руководство по измерению и выполнению; Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда*. Второе пересмотренное издание (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.07.XVII.8); и *Основополагающие принципы официальной статистики*.

¹³ См. University of Essex Human Rights Center Clinic, *Disaggregated Data and Human Rights: Law, Policy and Practice* (2013).

идентификация этнических групп связана как с объективными (например, язык), так и субъективными (например, чувство причастности) критериями, которые непрерывно эволюционируют¹⁴.

56. В широком смысле в основе этнической принадлежности лежит общность толкования истории и территории происхождения (региональной и национальной) этнической группы или сообщества и особые культурные характеристики, такие как язык и/или религия. Представления или взгляды относительно этнической принадлежности, осведомленность о происхождении семьи, количество поколений, проживавших в данной стране и продолжительность периода иммиграции – все эти факторы могут сказаться на указании этнической принадлежности при переписи населения. Этническая принадлежность имеет многоплановый характер и представляет собой скорее процесс, чем статическое понятие; поэтому этническая классификация требует гибкого подхода, допускающего подвижность границ¹⁵. Таким образом, принцип самоидентификации касается связанной с ней проблемы определения этнических категорий и основы для классификации граждан.

57. По мнению Специального докладчика, автоматическое определение категории лица исходя из предположений или представлений переписчика будет носить случайный характер и, возможно, будет равносильно стигматизации и предубеждению; информацию об этнической принадлежности следует всегда извлекать из собственного заявления респондента, у которого должна быть возможность указать множественную этническую принадлежность или не указывать никакой этнической принадлежности без каких-либо отрицательных последствий. Некоторые из выявленных недостатков самоидентификации включают расхождение между самовосприятием и восприятием другими людьми, поскольку оно может не отражать тот факт, что часто в основе расизма и дискриминации внешний облик человека, а не его идентичность¹⁴. Отмечено, что, несмотря на вывод ряда исследований о том, что результаты классификации третьими сторонами и самоклассификация относительно аналогичны, результатом недоверия может стать сокрытие информации членами определенных сообществ, которые предпочитают не быть отнесенными к группам, вызывающим дискриминационное отношение. Специальный докладчик полагает, что, несмотря на эти недостатки, самоидентификация должна оставаться нормой, поскольку она базируется на важном представлении о недопустимости навязывания человеку идентичности государством.

58. Специальный докладчик подчеркнул, что необходимы меры по укреплению доверия, чтобы убедить представителей меньшинств, что им не стоит опасаться самоидентификации с какой-то группой. Это важно для успешного проведения сбора персональных данных как с точки зрения количества, так и достоверности собранной информации.

¹⁴ См. Olivier De Schutter and Julie Ringelheim, *"Ethnic Monitoring. The processing of racial and ethnic data in anti-discrimination policies : reconciling the promotion of equality with privacy rights"* (Brussels, Bruylant, 2010).

¹⁵ *Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда*. Второе пересмотренное издание.

3. Участие

59. Самоидентификация также подразумевает участие обследуемых групп населения в процессе сбора данных. Предусмотренный правами человека принцип участия содействует активному участию в процессе принятия решений, связанных со сбором данных, всех слоев населения, включая уязвимые и маргинализованные группы и учреждения по правам человека и другие соответствующие структуры.

60. Специальный докладчик полагает, что показатели должны быть актуальными для обследуемых сообществ и что эта актуальность обеспечивается активным участием обследуемых групп. Проведение консультаций со всеми заинтересованными сторонами на всех этапах мероприятия поможет в укреплении доверия между органами власти и соответствующими группами населения, а также будет способствовать улучшению плана обследования, в том числе выбора надлежащих индикаторов. Более того, участие следует также рассматривать как обеспечение права членов уязвимых групп на информированность о результатах сбора данных и эффективности действующего законодательства, политики и программ по борьбе с дискриминацией.

V. Осуществление сбора данных по вопросам равенства и их дезагрегирование

A. Организационная и политическая структура

61. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть значение создания надлежащих механизмов и организационной структуры для сбора персональных данных в строгом соответствии с необходимыми гарантиями соблюдения прав человека. Различные заинтересованные стороны, в том числе национальные статистические органы, соответствующие государственные учреждения, национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, и организации гражданского общества должны объединиться для измерения степени дискриминации, а также в целях отслеживания и оценки воздействия политики корректирования.

62. Согласно *Принципам и рекомендациям в отношении переписей населения и жилого фонда* переписи населения служат главным способом сбора основных статистических данных по народонаселению, поскольку они обеспечивают всеобъемлющий источник статистической информации для планирования экономического и социального развития, а также для оценки условий в населенных пунктах. Для обеспечения репрезентативности переписей рекомендуется, чтобы проводящие перепись учреждения в ряде стран не упускали из виду возможность влияния стереотипов и предубеждений на данные о группах населения, которые принадлежат к меньшинствам. Представители таких меньшинств зачастую могут предоставить тем, кто планирует перепись, важную информацию и сведения, относящиеся к содержанию переписи и операциям по ее проведению; при планировании переписи следует проводить с ними консультации. Следует отметить, что в контексте переписи населения, наряду с определением соответствующих показателей, необходимо проводить подготовку сотрудников, проводящих перепись, во избежание предубеждений, способных оказать воздействие на надлежащий сбор достоверных данных.

63. Социально-экономические показатели нередко используются в качестве вторичного показателя для измерения уровня равенства и дискриминации, для оценки степени учета общих для всех норм равенства и недискриминации в реализации различных прав человека. Однако, согласно руководству УВКПЧ, для измерения показателей соблюдения прав человека классические количественные измерения могут оказаться недостаточными для объяснения существующих различий в обращении или результатов в отношении лиц, принадлежащих к разным этническим группам. Поэтому предполагается, что для более точного измерения степени дискриминации, кроме сбора количественных данных, может потребоваться их качественный анализ. Он также необходим, постольку-поскольку жертвы иногда не способны идентифицировать дискриминацию, которой они подвергаются. Таким образом, в мониторинге дискриминации и оценке распространенности дискриминационной практики следует также применять сбор информации, основанной на фактах и прямые обследования. Определенный полезный статистический инструментарий, описанный в руководстве УВКПЧ, включает социально-экономическую статистику в разбивке по запрещенным основаниям для дискриминации, позволяющей фиксировать расхождения и дифференцированные результаты, нередко вызываемые множественными и кумулятивными формами дискриминации; обследования населения с измерением опыта, представлений и установок в отношении дискриминации; обследования в отношении дискриминации или на основе ситуационного тестирования с целью непосредственного измерения степени дискриминации в конкретных областях, таких как доступ к работе, жилью, медицинскому обслуживанию или иным предоставляемым государством услугам.

64. Специальный докладчик хотел бы также подчеркнуть возможность возникновения внутреннего конфликта интересов между функцией сбора данных, как правило осуществляемой поставщиками услуг, и функцией анализа, которую должна выполнять независимая структура, занимающаяся анализом и интерпретацией собранной информации, с точки зрения соблюдения прав человека. Например, в Европе эта задача могла бы быть поручена структурам, занимающимся вопросами равенства, которые являются независимыми организациями по оказанию помощи жертвам дискриминации, контролю и отчетности по вопросам дискриминации и содействия равенству.

65. Сбор и анализ данных являются взаимодополняющими видами деятельности и в них должны участвовать все заинтересованные стороны, в том числе министерства и ведомства, представляющие статистические данные в области государственного управления; национальные статистические органы, представляющие данные на основе обследований; национальные правозащитные учреждения и организации гражданского общества в целях сбора данных, основанных на фактах. Хотя интерпретация данных должна проводиться беспристрастной независимой структурой, Специальный докладчик призывает соответствующие учреждения в полной мере использовать результаты оценки в целях осуществления необходимых коррективных мер, включая программы позитивных действий.

66. Кроме этого, следует уделять должное внимание принципу 2 в основополагающих принципах официальной статистики, который гласит, что для сохранения доверия к официальной статистике статистическим учреждениям необходимо, руководствуясь сугубо профессиональными соображениями, в том числе научными принципами и нормами профессиональной этики, принять

решение о методах и процедурах сбора, обработки, хранения и представления статистических данных. В интересах содействия правильной интерпретации данных статистические учреждения должны представлять информацию в соответствии с научными стандартами в отношении источников, статистических методов и процедур (принцип 3). Наконец, в целях содействия прозрачности законы, положения и меры, в соответствии с которыми функционируют статистические системы, должны предаваться гласности (принцип 7).

67. По мнению Специального докладчика, данные по вопросам равенства могут также собираться и анализироваться независимыми исследовательскими учреждениями даже в тех странах, где действуют законодательные запреты на сбор таких данных. В своем отчете о посещении Испании он подчеркнул, что при отсутствии на тот момент официальной статистики по этнической принадлежности власти широко использовали данные и сведения, собранные НПО и другими соответствующими субъектами (см. A/HRC/23/56/Add.2). Специальный докладчик рекомендует государствам в такой ситуации предоставлять ресурсы независимым структурам (например, университетам), которые позволят им собирать необходимые данные.

68. Согласно выводам доклада Европейской комиссии против расизма и нетерпимости, в котором исследуется положение в отношении сбора данных среди 42 государств-членов, лишь в половине из них проводился сбор данных об этнической принадлежности и/или вероисповедании¹⁰. Исследование показало, что методы проведения сбора данных об этнической принадлежности широко варьируются и в большинстве случаев в качестве обоснования таких мероприятий указывался общественный интерес, а не юридические обязательства как компонент мер по борьбе с дискриминацией.

69. Соединенное Королевство представляет собой исключение среди европейских стран, поскольку Закон о расовых отношениях (1976 год) и Закон о защите данных (1998 год) содержат конкретное требование о сборе данных об этнической принадлежности, признанных необходимыми для отслеживания существования или отсутствия равенства возможностей и обращения между лицами различного этнического происхождения. Закон о расовых отношениях прямо устанавливает, что сбор статистической информации является юридическим обязательством, которое распространяется на государственные органы местного и национального уровней и фирмы с численностью персонала от 150 человек. Комиссар по информации обладает широкими полномочиями по санкционированию сбора данных по вопросам "деликатного характера". Начиная с 1991 года в переписи населения в стране включается вопрос о принадлежности к этническим группам. Действующие категории определены в результате обширных консультаций между заинтересованными сторонами и органами по проведению переписей.

70. В рамках принятого добровольного обязательства по реализации национальной системы показателей в области прав человека в Бразилии образован Комитет по социальной статистике – ведущий координирующий орган, ответственный за обеспечение учета аспекта прав человека в различных социальных показателях. Комитет учрежден при Бразильском институте географии и статистики. В результате в ходе переписи населения 2010 года задавались уточняющие вопросы для получения данных в разбивке по таким признакам, как инвалидность, язык коренных народов и раса или цвет кожи. Бразилия стремится

наладить международное сотрудничество по разработке компонентов национальной системы показателей в области прав человека, в котором участвуют УВКПЧ и учреждения системы Организации Объединенных Наций (см. A/HRC/WG.6/13/BRA/1). Компоненты прав человека включены в базу данных, отражающую показатели, служащие подспорьем при выработке политики: в нее входят DATASUS, департамент компьютерных систем единой системы здравоохранения, который собирает информацию относительно единой системы здравоохранения, регистр семейных субсидий и перепись учащихся школ.

71. Специальный докладчик хотел бы выразить серьезную обеспокоенность в связи с отсутствием статистики о преступлениях на почве ненависти, что объясняется, в частности, недостаточной информированностью органов власти, которые не выполняют своей обязанности по защите жертв и обеспечении их эффективными средствами правовой защиты. Недостаточное освещение преступлений на почве расизма усиливает широко распространенную безнаказанность и лишает жертвы доступа к эффективным средствам правовой защиты.

72. В своей Общей рекомендации № 31 (2005 год) о предупреждении расовой дискриминации в процессе отправления и функционирования системы уголовного правосудия Комитет по ликвидации расовой дискриминации рекомендовал государствам уделять внимание показателям по дискриминации, таким как цифры правонарушений на расовой почве, в особенности совершенных сотрудниками полиции или иными государственными должностными лицами. Отсутствие или низкий уровень жалоб, судебных преследований и обвинительных приговоров, связанных с актами расовой дискриминации объясняется тем, что жертвы, возможно, не осведомлены о своих правах, опасаются общественного осуждения или репрессий, возможно, недостаточно доверяют полиции или судебным органам либо их удерживает воображаемая или реальная сложность и стоимость судебного процесса.

73. В целях оценки степени дискриминации со стороны правоохранительных органов Комитет также рекомендовал уделять внимание вопросу о том, является ли уровень преступности, соотносимой с лицами, принадлежащими к уязвимым группам, пропорционально более высоким, особенно относительно мелких преступлений и правонарушений, связанных с наркотиками или проституцией, а также оценке назначения строгих или несоразмерных наказаний и процента лиц из маргинализированных групп в общей численности заключенных. Специальный докладчик полагает, что сбор таких данных также позволит выявлять случаи расового профилирования и повышать прозрачность, как отмечалось в его докладе Комитету по правам человека в июне 2015 года (A/HRC/29/46).

74. В своей Общей рекомендации № 31 Комитет также рекомендовал государствам собирать на регулярной основе и в соответствии с гарантиями соблюдения прав человека в полиции, судебных органах, администрациях тюрем и миграционных службах данные о жалобах, судебном преследовании и обвинительных приговорах в отношении актов расизма и ксенофобии, а также о возмещении, присужденном жертвам подобных актов. Органы безопасности и судебной системы должны, таким образом, играть важную роль в сборе данных по вопросам равенства с целью оценки того, насколько они свободны от дискриминационной практики в осуществлении своей соответственной деятельности. Сбор данных о такой деятельности должен координироваться во взаи-

модействии со специализированными учреждениями по сбору данных и в строгом соответствии с законодательством, регулирующим сбор персональных данных.

75. В Соединенном Королевстве добросовестная практика установилась путем систематического сбора данных о правоохранительной деятельности в разбивке по этническому признаку. Закон о равенстве 2010 года обеспечивает правовую базу, применимую ко всем государственным структурам, включая полицию, таможенную и акцизную службы, налоговые органы и торговые инспекции, медицинских работников и сотрудников по вопросам техники безопасности, лицензирующие органы, иммиграционные службы, а также администрации пенитенциарных учреждений и пробации. Закон предписывает обнародование целей и информации по вопросам равенства, а также осуществление контроля за ходом достижения этих целей. Кроме этого, Закон о полиции и средствах доказывания в уголовном праве (1984 год), который наделяет полицию полномочиями по задержанию и осмотру, а также предписывает регистрацию таких задержаний и осмотров с целью, помимо прочего, обеспечения наличия данных, на основании которых надзорные органы, полиция и местные сообщества могут выявлять ненадлежащее использование полномочий полицейскими, в том числе расовое профилирование¹⁶.

76. В Болгарии, Венгрии и Испании в рамках финансируемого Европейским союзом пилотного проекта под названием "Стратегии эффективного задержания и осмотра на улице" введены формы задержания, предусматривающие регистрацию национальности и/или этнической принадлежности задержанных. В процессе осуществления проекта были получены свидетельства того, что представление таких данных может способствовать сокращению этнического профилирования при одновременном повышении эффективности¹⁶.

77. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что с целью дополнения данных, полученных с помощью протоколов задержания, следует использовать другие источники, в том числе информацию, собранную представителями гражданского общества в рамках обследований, основанных на фактах документально фиксирующих случаи расового профилирования и преступлений на расовой почве.

В. Данные и повестка дня в области развития на период после 2015 года

78. По мере того как мир готовится принять новую повестку дня в области развития вопрос о том, как он справился с осуществлением мер по обеспечению недискриминации и равенства в рамках Целей развития тысячелетия вновь подчеркивает необходимость разработки адекватных показателей для оценки осуществления цели "никого не забыть".

79. Показатели развития, такие как индекс развития человеческого потенциала, свидетельствуют, что в сущности концентрация внимания на совокупных национальных показателях не позволяет фиксировать проявления неравенства и способствует тому, что наиболее ущемленные слои общества еще больше

¹⁶ См. Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: a Handbook of Good Practices* (New York, 2012).

выпадают из поля зрения. Проведенное Всемирным банком исследование показывает, что около половины из 155 обследованных развивающихся стран не имеют надлежащих данных для контроля за уровнем бедности и в результате беднейшие слои населения в этих странах зачастую остаются необнаруженными в имеющихся данных¹⁷. То же самое справедливо и на международном уровне, поскольку показатели эффективности, разработанные для оценки результатов политики в области развития, не достигают цели надлежащей оценки аспекта прав человека в отношении развития. Однако Специальный докладчик готов признать произошедший в 2006 году сдвиг к внедрению правозащитного подхода при составлении программ Программы развития Организации Объединенных Наций. Этот подход направлен на интегрирование общих для всех норм в области прав человека, в том числе недискриминации и равенства, в проведение контроля и оценки результатов политики в области развития и осуществления программ развития.

80. В докладе 2015 года об осуществлении Целей развития тысячелетия отмечается, что значительный прогресс был достигнут в сокращении наполовину уровня крайней нищеты, также подчеркивается неравномерность этого прогресса. Миллионы человек остались без внимания, особенно самые бедные и обездоленные, по причине пола, возраста, состояния здоровья, этнической принадлежности или географического местоположения. В докладе в качестве одной из главных проблем указывается отсутствие своевременных данных и недоступность дезагрегированных данных, что зачастую приводило к неэффективности принятия решений и планирования, поскольку они основаны на устаревших и неточных данных.

81. Искоренение нищеты и голода остается центральным вопросом в повестке дня в области развития на период после 2015 года и, поскольку доступ к основным видам услуг, таким как образование, здравоохранение или питьевая вода, во многих случаях обусловлен социально-экономическим положением, полом, этнической принадлежностью или географическим местом проживания, звучит настоятельный призыв, в том числе со стороны гражданского общества, о разработке показателей, которые позволят расширить сбор дезагрегированных статистических данных. Они будут фиксировать положение наиболее уязвимых и маргинализированных групп населения и совершенствовать измерение степени дискриминации и неравенства, как внутри стран, так и в сопоставлении между ними.

82. В повестке дня в области развития на период после 2015 года акцентируется необходимость дальнейшей приверженности борьбе против дискриминации и неравенства. Цель 10.3 в предлагаемых целях в области устойчивого развития направлена на снижение уровня неравенства внутри стран и между странами посредством отмены дискриминационных законов, политики и практики, тогда как цель 17.18 отражает потребность в данных, дезагрегированных по доходам, признаку пола, возрасту, расе, этнической принадлежности, миграционному статусу, инвалидности, географическому месту проживания и другим параметрам, актуальным в национальных условиях для укрепления средств осуществления сбора данных, в том числе увеличения их количества.

¹⁷ См. Umar Serajuddin and others, "Data deprivation: another deprivation to end", Policy Research Working Paper No. 7252 (Washington, D.C., World Bank, 2015).

83. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что сбор данных в разбивке по запрещенным основаниям для дискриминации должен проводиться систематически во всех странах при соблюдении необходимых гарантий соблюдения прав человека. Как неоднократно подчеркивалось в настоящем докладе, дезагрегированные данные имеют существенное значение для оценки степени дискриминации и неравенства и для обеспечения учета каждого человека в любом достижении в области развития.

VI. Выводы и рекомендации

84. Специальный докладчик приветствует усилия, предпринимаемые на международном, региональном и национальном уровнях по разработке нормативной базы в отношении сбора и защиты персональных данных. Он также отмечает прогресс, достигнутый в плане включения вопросов об этнической принадлежности в переписи населения во всем мире. Однако систематический сбор данных в разбивке по этническому признаку остается скорее исключением, чем правилом, и нередко представляется как дискриминационная мера. Специальный докладчик призывает государства создать правовую и институциональную базу для периодического сбора данных в разбивке по признаку этнической принадлежности с целью выявления существования и степени дискриминации при соблюдении своих международно-правовых обязательств. Данные, дезагрегированные по этническому признаку, являются необходимым инструментом для сбора фактических свидетельств о случаях проявления расовой дискриминации; оценки положения групп, подвергающихся дискриминации; оценки эффективности принимаемых мер; мониторинга достигнутого прогресса; принятия решений о специальных мерах по исправлению ситуации. Дезагрегированные данные необходимы для целенаправленного предупреждения и осуществления борьбы против дискриминации, а также имеют ключевое значение для установления целевых показателей на основе фактических данных и эффективности законодательства, политики и программ, направленных на борьбу против дискриминации.

85. Хотя Специальный докладчик решительно выступает за введение государствами специального мандата на сбор персональных данных в целях оценки степени дискриминации и осуществления соответствующих мер, он также подчеркивает необходимость строгих предписаний закона о защите и конфиденциальности данных, обеспечивающих необходимые гарантии соблюдения права на частную жизнь и защиты частных лиц. Более того, следует вводить и осуществлять гарантии этического характера, такие как основополагающие принципы официальной статистики и Декларация о профессиональной этике Международного статистического института, с целью создания национальной институциональной базы, которая будет препятствовать злоупотреблению данными.

86. Специальный докладчик напоминает о значении сбора данных с участием заинтересованных сторон. При планировании и осуществлении деятельности по сбору данных необходимо проводить подробные консультации с национальными учреждениями по правам человека и с представителями гражданского общества, поскольку они будут способствовать повышению эффективности систем сбора данных и обеспечивать получение

более точной информации, одновременно укрепляя доверие среди уязвимых сообществ. Аналогичным образом государствам следует обеспечивать независимость официальной статистики. Помимо этого, интерпретация собранных данных и их мониторинг должны быть поручены независимым учреждениям, таким как европейские органы по вопросам равенства, в целях гарантирования подотчетности государственных поставщиков услуг. Результаты мероприятий по сбору данных должны быть обнародованы в соответствии с нормами безопасности и защиты данных для информирования населения, и в особенности соответствующих групп, в целях расширения их прав и возможностей в достижении равного обращения.

87. Специальный докладчик осведомлен о проблемах, связанных с практическим осуществлением и финансовыми последствиями широкомасштабного сбора данных, и призывает государства-члены обращаться за предоставлением необходимой технической и финансовой помощи или предоставлять ее самим на региональном и международном уровнях. В этой связи Специальный докладчик приветствует обязательство, в рамках цели 17.18 предлагаемых целей в области устойчивого развития, по помощи наращиванию статистического потенциала в развивающихся странах. Специальный докладчик, кроме того, призывает государства обращаться за помощью по наращиванию потенциала со стороны УВКПЧ для внедрения подхода, учитывающего соблюдение прав человека, в проведение сбора персональных данных, ссылаясь на методологию, разработанную в руководстве УВКПЧ "Показатели в области прав человека: измерение и выполнение".

88. Серьезную обеспокоенность Специального докладчика по-прежнему вызывает низкий уровень регистрации преступлений на почве расизма и данных о дискриминации при отправлении правосудия. Он призывает государства предпринять все необходимые усилия по сбору данных, которые способствовали бы выявлению случаев совершения преступлений на почве ненависти, оценке доступа жертв к органам правосудия и обнаружения проявлений дискриминации при отправлении правосудия, включая расовое профилирование, которые он рассматривал в своем последнем докладе Совету по правам человека (A/HRC/29/46). В этой связи Специальный докладчик рекомендует государствам осуществлять рекомендации, представленные Комитетом по ликвидации расовой дискриминации в своей Общей рекомендации № 31 (2005 год) о предупреждении расовой дискриминации в отправлении правосудия и в функционировании системы уголовного судопроизводства.

89. Специальный докладчик поддерживает рекомендацию, вытекающую из доклада 2015 года об осуществлении Целей развития тысячелетия, которая гласит, что "только подсчитав неподсчитанное, мы сможем достичь недостигнутое" и что высококачественные данные в разбивке по запрещенным основаниям для дискриминации, в том числе по признаку пола, принадлежности к коренным народам, этнической принадлежности, нетрудоспособности и миграционному статусу, играют ключевую роль в принятии адекватных решений и мониторинге прогресса на пути к достижению всеобщего устойчивого развития.

90. Специальный докладчик призывает Статистическую комиссию, которая обеспечивает техническую платформу для разработки и осуществления показателей и системы контроля и механизмов отчетности о целях и целевых показателях повестки дня в области развития на период после 2015 года, в целях обеспечения разработки надлежащих показателей для измерения воздействия новой политики в области развития на соблюдение прав человека и введения специальных мер для фиксации общего для всех принципа в области прав человека — принципа недискриминации и равенства. Он далее предлагает гражданскому обществу принимать активное участие в определении надлежащих показателей для контроля за тем, насколько политика в области развития содействует равным возможностям, и прилагать усилия по смягчению проявлений неравенства в ее результатах.

91. Специальный докладчик одобряет целевой показатель увеличения сбора дезагрегированных данных по запрещенным основаниям для дискриминации в рамках цели 17.18 предлагаемых целей в области устойчивого развития. Он хотел бы подчеркнуть, что данные должны быть дезагрегированы по согласованным запрещенным основаниям для дискриминации, а не по произвольным критериям, исходя из конкретных условий. Он предлагает государствам включить сбор данных в разбивке по этническому признаку в свое обязательство по борьбе с дискриминацией.

92. В заключение Специальный докладчик напоминает государствам о предыдущих рекомендациях в рамках мандата и других механизмов в области прав человека о необходимости сбора дезагрегированных данных в целях соблюдения общего для всех принципа в области прав человека — принципа недискриминации.
