联合国 A/HRC/41/45

大会

Distr.: General
14 May 2019
Chinese
Original: English

人权理事会
第四十一届会议
2019年6月24日至7月12日
议程项目3
促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

数据收集和管理作为对基于性取向和性别认同的暴力和歧视建立高度认识的一个手段

防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家的报告*

概要

本报告根据人权理事会第32/2号决议提交理事会。

在本报告中，防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家Victor Madrigal-Borloz集中讨论如何让将数据收集和管理作为一种手段，以便对基于性取向和性别认同的暴力和歧视建立高度认识，指出与数据收集、使用和储存相关联的风险，并强调这方面的关键人权保障。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。

GE.19-07891 (C) 220519 040619
1907891

请回收

目录

		页次
一.	导言……..	3
二.	2018 年 5 月 1 日至 2019 年 4 月 30 日期间开展的活动	3
三.	与性取向和性别认同有关的数据……	5
	A. 数据收集和管理的必要性	5
	B. 与数据收集和管理相关联的风险	7
四.	指导原则和实例概览	10
	A. 旨在对男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人增进了解的当前努力	10
	B. 风险管理的良好做法和最佳做法	14
五.	结论和建议……	21

一. 导言

1. 本报告是防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家 Victor Madrigal-Borloz 自承担任务之下的职能以来提交人权理事会的第二份报告。

2. 在提交人权理事会的 2018 年报告[1] 中，独立专家表示关注污名化和否认的态度对全球、区域和国家证据基础的影响，而为应对暴力和歧视，需要具备这些证据作为制订有效措施的参考。具体而言，他着重指出，在否认的环境下，采集的任何数据都将是不可靠、不系统和有偏向的，而所有应对暴力和歧视的国家措施，无论公共政策、诉诸司法、法律改革或行政，都将因此受阻。[2] 在本报告中，独立专家因而集中讨论数据在对基于性取向和性别认同的暴力和歧视这一祸害建立一种高度认识方面的作用、与数据收集和管理相关联的风险，以及这方面的关键人权保障。

3. 本报告根据人权理事会第 32/2 号决议印发，反映 2018 年 5 月 1 日至 2019 年 4 月 30 日期间开展的工作。

二. 2018 年 5 月 1 日至 2019 年 4 月 30 日期间开展的活动

4. 在第 32/2 号决议中，人权理事会把开展对话列为独立专家任务的指导原则之一。独立专家与诸多方面的对话者进行了积极的互动，包括国家、联合国机构、基金和计(规)划署、区域人权机制、国家人权机构、民间社会组织、学术机构，以及信仰团体领袖和成员。所有对话的出发点都是一个根本性的共同基础：基于性取向和性别认同的暴力和歧视是毫无道理的，必须予以防范和谴责。

5. 独立专家与国家代表、区域集团和联盟以及国际和区域组织代表举行了多次会晤。这些会晤的时间地点是：2018 年 6 月 19 日、2019 年 2 月 13 日和 2019 年 4 月 25 日在日内瓦；2018 年 8 月 5 日至 7 日在加拿大温哥华；2018 年 10 月 22 日至 24 日在纽约；以及 2019 年 3 月 5 提至 8 日在华盛顿特区。

6. 与数十个民间社会组织和专家个人在下列时间地点进行了虚拟和面对面会晤和磋商：2018 年 5 月 31 日至 6 月 3 日在哈博罗内；2018 年 6 月 13 日至 20 日以及 2019 年 2 月 12 日和 13 日在日内瓦；2018 年 10 月 22 日至 24 日在纽约；以及 2019 年 3 月 17 日至 21 日在惠灵顿。会晤集中听取各方从利益攸关方的角度对暴力和歧视问题的看法，特别注重法律性别认定和去病理化、数据与社会文化融合，以及专家任务目标和职能的宣传。

7. 独立专家进行了两次国别访问：一次是访问格鲁吉亚(2018 年 9 月 25 日至 10 月 5 日)，一次是访问莫桑比克(2018 年 12 月 3 日至 10 日)。他谨此表示感谢对他的邀请和访问中的配合。他也感谢冰岛、马耳他、斯里兰卡和乌克兰对他发出邀请。应哥斯达黎加司法部门监狱系统请求，他以数字化商谈方式提供了技术咨询意见。

[1] A/HRC/38/43。

[2] 同上，第 62 段。

8. 2018 年 5 月 24 日，独立专家在身份认同问题会议上作主旨发言。他出席了由泛非 ILGA[国际女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人协会]组织、于 2018 年 5 月 31 日至 6 月 4 日在哈博罗内举行的第四次区域会议并作了主旨发言。2018 年 6 月 18 日，他在日内瓦的一次变性人宣传周活动中做了演讲，这个宣传周的组织单位有：亚洲太平洋变性人网络、变性人争取平等全球行动(GATE)、国际女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人协会(ILGA)、瑞典女同性恋、男同性恋、双性恋和变性人联盟(瑞典 LGBT 权利协会)，以及欧洲变性人协会。2018 年 6 月 29 日，他参加了由与发展中国家合作人文问题研究所(Hivos)组办、在圣保罗举行的男女同性恋、双性恋、变性人和双性人权利背景下的机会和挑战问题高级别会议，并作了主旨发言。2018 年 8 月 7 日，在加拿大国际理事会温哥华分会举办的“不让任何人掉队：加拿大在全球倡导 LGBTQ2 人权中的作用”活动期间，他参加了一场小组讨论会。2018 年 10 月 27 日，他在布鲁塞尔举行的 ILGA──欧洲协会年度会议上作了主旨发言。2019 年 1 月 18 日，他参加了英联邦秘书处在伦敦组织的一次以性取向和性别认同为重点的平等与不歧视问题圆桌讨论会。2019 年 2 月 5 日，他在美利坚合众国马萨诸塞州哈佛法学院作了一次演讲。他作为特邀嘉宾之一参加了 2019 年 2 月 12 日和 13 日在日内瓦举行的 HIV 对策中的人权问题磋商。他作为主旨发言者之一参加了由酷刑治疗方案全国联盟组织、于 2019 年 3 月 4 日在华盛顿特区举行的一次年度研究讨论会。他在由全球平等理事会、人权运动和更美好世界运动联合主办、于 2019 年 3 月 7 日举行的一次活动中作了演讲。他参加了 3 月 17 日至 22 日在新西兰举行的 ILGA──世界大会，包括作了关于歧视同性关系问题的发言。

9. 独立专家将积极外联方针定为其任务的标准之一，遵照这个方针，他接受的深入访谈共计 12 次、联合发表或独自发表的新闻简报共计 8 件，并在全时期保持了社交媒体上的活跃存在。为确保与联合国会员国的持续对话，他参加发送或独自发送了文函共计 23 件，其中有的是提出了与性取向和性别认同相关的侵犯人权情况的指称，有的是他就立法和政策问题提供技术咨询意见。

10. 为编写本报告，独立专家通过多种渠道向多种利益攸关方寻求意见并鼓励它们提供投入。2019 年 2 月 4 日，他吁请各方提供书面材料；他收到约 90 份书面材料，其中约 30 份来自会员国，许多来自民间社会组织、国家人权机构、监察员、学术人士，以及联合国机构、基金和计(规)划署。他于 2019 年 2 月 13 日在日内瓦举行了一次公开磋商，面向会员国、联合国机构、基金和计(规)划署，以及所有其他关心此事的利益攸关方；次日，他与联合国开发计划署(开发署)合作举行了一次专家会议，目标是开创一种跨学科讨论。为确保日内瓦以外的利益攸关方便于参加，本任务负责人按照不同时区于 2019 年 2 月 27 日和 28 日以及 3 月 5 日和 6 日以英语、法语和西班牙语举行了磋商。为编写报告进行的磋商中所收到投入的质量和数量给本任务负责人留下了深刻印象。鉴于整个进程中所收到信息内容十分丰富，将在本任务官方网站上公布这些提交材料，但提交人具体请求保密的材料除外。[3]

11. 独立专家感谢众多实体、组织和个人支持他的工作，感谢他们为他的工作做出了如此重要的贡献。

[3] 见 www.ohchr.org/EN/Issues/SexualOrientationGender/Pages/ReportOnData.aspx。

三. 与性取向和性别认同有关的数据

A. 数据收集和管理的必要性

12. 国家和非国家利益攸关方以及全球、区域和国家各级的人权机制都认识到，收集和正确管理相关的数据对于以适当措施应对暴力和歧视至关重要。然而，由于刑罪化、病理化、妖魔化和污名化的其他体制驱动因素造成的障碍，不存在准确的估计数，无以了解世界上有多少人受基于性取向和/或性别认同的暴力和歧视影响。最近，独立专家震惊地听到，某个有数千万人口的国家一位负责政策制订工作的高级官员竟说，他认为该国男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人的人数“大致不会超过 300 人”，而且类似的错误看法在世界各地都很常见。鉴于这些人群和社区遭受暴力和歧视的证据，本任务负责人认为，如果听任如此高度的无知保持下去，既不设法寻求适当的证据基础，又把这种个人的误解和偏见运用到公共政策之中，就相当于刑事渎职罪。

13. 尽职原则要求各国保护面临暴力和歧视的特定风险的人，并采取措施了解和消除文化污名以及暴力和歧视的其他社会肇因，而尽职原则也是国家在知悉或有合理理由相信侵权正在发生情况下所应承担的责任的基础。因此，为比较人口群体而细分数据就是国家人权义务的一部分，并已成为基于人权的数据方针的一个要素。[4] 这包括下列方面的数据：人口、经济、社会和文化特点、识字率、失业率、选举投票倾向、所报暴力案件数目以及其他指标。国家也需要这种类型的数据用于编写根据义务提交国际人权机构的报告。监测包括观察行政机构收集的数据，以及通过统计调查、人口普查、舆论和民意调查以及专家论著收集的数据。[5]

14. 以下数例显示，数据可以如何揭示基于性取向和性别认同的暴力和歧视的根源：

- 美洲某国 2010 年调查数据表明，答复调查的双性恋妇女，一生中遭受暴力侵害倾向率远高于答复调查的同性恋和异性恋妇女。据报，在答复者中，61.1%的双性恋妇女至少有一次遭受过一个亲密伴侣的强奸、殴打和/或跟踪骚扰侵害，而同性恋妇女的这个比率是 43.8%，异性恋妇女的这个比率是 35%；[6]
- 对多国定量研究的一次系统审查提供了证据，表明“性少数和性别少数，特别是变性人，遭受性取向和性别认同动机身体暴力和性暴力侵害倾向率很高”；[7]

[4] 见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，《基于人权的数据方针》(2018 年)。

[5] 见人权高专办，《人权指标：测定和实施指南》(2012 年)。

[6] 美洲人权委员会，*Violence against Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Persons in the Americas* (2015)。另见 Movement Advancement Project, *Invisible Majority: The Disparities Facing Bisexual People and How to Remedy Them* (2016)。

[7] Karel Blondeel 等，“Violence motivated by perception of sexual orientation and gender identity: a systematic review”, *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 96, No. 1 (January 2018), p. 34. Available at https://doi.org/10.2471/BLT.17.197251.

- 欧洲联盟基本权利增进署在这个领域开展了首次多国调查，结果表明，男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人应答者所报歧视感知率很高，据此认识到需要为欧洲联盟的这些人群制订平等待遇政策；[8]
- 大规模人口调查数据证明，在不佳健康预后与男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人遭受污名化和歧视经历之间存在因果联系。[9] 利用这些数据便于比较这个人群与一般大众的抑郁症、癌症和艾滋病毒/艾滋病患病率。收集这类数据被认为对于更好地了解男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人群体成员的生活经历，从而改善他们的身心健康和福祉极端重要。[10]
- 证明存在相互交织性的数据反映个人生活经历的动态进程；例如，这类数据可以表明，种族因素会成倍加剧变性人和多性别人所受歧视的影响；[11]
- 2012 年的一次调查揭示了男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人群体中的青年无家可归的程度，这项对一个国家的 354 个无家可归者支助机构进行的调查表明，40%的无家可归青年被认定属于这个群体，其中导致无家可归的主要原因是家人排斥；[12]
- 最近对经济合作与发展组织(经合组织)国家数据的一次审查表明，与异性恋者相比，只有半数同性恋者可能被邀参加招聘面谈。[13]

15. 为本任务负责人提供的材料表明，数据对于很多主题都是必不可少或有益的，其中包括：保健途径和结果、暴力形态、校园霸凌与教育结果、家庭暴力、仇恨犯罪、杀害妇女与其他杀害、工作场所歧视、获取住房的途径、公民空间融入和政治领导地位。许多其他领域尽管有紧迫的需要有待解决，但依然缺乏数据并仍未得到探讨，例如，男女同性恋、双性恋、变性人或多性别人群体中老龄人的关切，以及与残疾、种族主义和仇外情绪的交织关系。提交的材料还表明，缺乏对世界各地不同背景中男女同性恋、双性恋、变性人和多性别个人基于信仰的宽容和融合的理解。[14]

---

[8] 见 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-eu-lgbt-survey-main-results_tk3113640enc_1.pdf。

[9] 见 David M. Frost 和 Ilan H. Meyer, “Internalized homophobia and relationship quality among lesbians, gay men, and bisexuals”, *Journal of Counselling Psychology*, vol. 56, No. 1 (2009)；Ilan H. Meyer, “Prejudice, social stress, and mental health in lesbian, gay and bisexual populations: conceptual issues and research evidence”, *Psychological Bulletin*, vol. 129, No. 5 (2003)；J.E. Pachankis, “The psychological implications of concealing a stigma: a cognitive-affective-behavioral model”, *Psychological Bulletin*, vol. 133, No. 2 (2007)。

[10] 美国心理学协会提交的材料。

[11] 见 Jaime M. Grant 等，*Injustice at Every Turn* (National Gay and Lesbian Task Force and the National Center for Transgender Equality, 2011)。可查阅 https://static1.squarespace.com/static/566c7f0c2399a3bdabb57553/t/566cbf2c57eb8de92a5392e6/1449967404768/ntds_full.pdf。

[12] 见 L.E. Durso 和 G.J. Gates, *Serving Our Youth: Findings from a National Survey of Service Providers Working with Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Youth Who are Homeless or at Risk of Becoming Homeless* (Los Angeles, The Williams Institute with True Colors Fund and The Palette Fund, 2012)。可查阅 http://williamsinstitute.law.ucla.edu/wp-content/uploads/Durso-Gates-LGBT-Homeless-Youth-Survey-July-2012.pdf。

[13] 见 Marie-Anne Valfort, “LGBTI in OECD countries: a review”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 198。可查阅 https://doi.org/10.1787/d5d49711-en。

[14] 全球宗教间网络提交的材料。

B. 与数据收集和管理相关联的风险

16. 与性取向和性别相关的称谓或属性可能具有很高的污名特点，触发多种形式的暴力和歧视。[15] 某人身份的信息可被包括国家在内的外界获取的程度，可能归因于应国家收集信息的要求所做的披露。这包括可间接导出这种信息的途径，诸如通过家庭结构、其他称谓或别名的使用，以及病史和关系史方面的信息。

17. 人权考虑要求审慎管理收集程序的设计和实施，并管理好所有个人信息。在性取向和性别认同领域。某些社会环境中相关联的污名化可能引起黑客攻击或盗窃数据[16] 或其他非法获取数据的动机，从而导致风险加剧。[17] 污名化还会成倍加剧疏忽或差错所致信息泄露的损害。[18] 有关性取向和性别认同的信息可能经由数据共享而泄露，尤其可能是因为机构间在单位日常行政工作中共享行政信息，或者是因为数据收集方法本身不是被用在安全空间内，或使用方式表明数据收集工作专门针对男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人。[19]

18. 在 2019 年 2 月独立专家与开发署合作在日内瓦举行的会议上，以及在 2017 年举行的开发署—世界银行拟议男女同性恋、双性恋、变性人和双性人融入指数的指标问题磋商中，专家们确认，迫切需要讨论网上安全，并开展包括民间社会在内的各利益攸关方的能力建设，以处理和消减网上安全风险。[20]

19. 国家和其他利益攸关方必须在一切有利于人权落实的行动中遵循“不伤害”这个压倒一切的原则。本任务负责人确认，刑罪化、污名化和否认，这三个因素相互影响，造成潜在的基于性取向和性别认同的暴力和歧视的风险。[21] 在考虑数据收集问题时，这三个因素都是相关的。

20. 缺乏关于男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人的数据，导致这个群体得不到决策者和政府责任人的注意，[22] 会强化否认的表现形态，并导致形成不合理的国家政策。在否认的背景下，加害者有动机也有可能压制或惩罚多样性。[23] 否认还会让针对这个群体的暴力和歧视不受质疑，加剧恶性循环，最终人人都不可避免受到影响。即便是在国家收集数据的情况下，否认的态度也会导致数据不可靠、不系统和有偏向；所有应对暴力和歧视的国家措施，不论是公共政策、司法途径还是行政行动，都将因此受阻。[24]

---

15 见 A/HRC/38/43。

16 “我们的权利，就在此时此地”集团、芬威研究所、菲律宾活动人士 AR Arcon 提交的材料。

17 联合国难民事务高级专员公署(难民署)提交的材料。

18 爱尔兰、瑞典和新西兰人权委员会提交的材料。

19 难民署提交的材料。

20 开发署提交的材料。

21 A/HRC/38/43，第 50–65.段。

22 菲律宾人权委员会提交的材料。

23 A/HRC/38/43，第 62 段。

24 同上。

21. 在这些背景和另一些背景下，男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人都因污名化而遭受暴力和歧视。一些利益攸关方在提交的材料中指出，个人性取向和/或性别认同的公开披露可导致社会排斥。[25] 已有几份报告反映这些人士遭受骚扰的情况，所涉国家分别是阿塞拜疆、[26] 俄罗斯联邦[27] 和斯里兰卡。[28]

22. 在国家将某些形式的性取向和性别认同以及表达定为犯罪的情况下，指望国家全力以赴地防止、起诉和惩处基于性取向和性别认同以及表达的暴力和歧视，就其本义而言，是无从谈起的。在这些环境中，充分有效的数据收集，即为应对暴力和歧视而收集数据，也无从谈起。甚至可以说，在这样的情况下，必定可以推定，收集数据的目的违背国际人权法，这个推想得到本任务负责人所收到的多项材料的支持，这些材料谈到这类情况下收集数据变成政府官员监视、骚扰、陷害、逮捕和迫害他人的依据。例如，据报埃及、伊朗伊斯兰共和国和黎巴嫩当局已经在利用某些网上约会应用软件或这些应用软件的带水印照片起诉或讹诈男同性恋人士。[29] 此外，一些利益攸关方表示关注，在刑罪化环境中，或在法律保护不健全的国家，[30] 反宣传法、[31] 网络安全法、[32] 儿童保护法[33] 或海外收入法[34] 可能被用于对某些人士进行基于性取向或性别认同的迫害。一些利益攸关方表示关注，出于恶意公布某人的私人信息或身份信息的做法——人肉搜索，可能被用作国家官员或与国家人员相识的其他人的压制手段。[35] 这种做法可导致骚扰、袭击、暴力威胁、失业或失去兵役资格。

23. 一些利益攸关方同意上述关注，[36] 而一些利益攸关方在表示不同程度关注的同时，指出刑罪化法律的存在造成无法进行任何安全、可信赖的数据收集，[37]

[25] 菲律宾活动人士 AR Arcon 和萨拉热窝开放中心提交的材料。

[26] CCPR/C/AZE/CO/4，第 8 段。

[27] 民间社会组织联合提交隐私权问题特别报告员的材料 (2018 年)；重新提交独立专家。

[28] E/C.12/LKA/CO/5，第 17 段。

[29] 第 19 条组织，“Apps, arrests and abuse in Egypt, Lebanon and Iran”(2018)。可查阅 www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/LGBTQ-Apps-Arrest-and-Abuse-report_22.2.18.pdf。另见 Da se zna!和东欧 LGBT+平等联盟提交的材料；民间社会组织联合提交的关于隐私权的材料(2018 年)。

[30] TODXS Núcleo 提交的材料。

[31] 东欧 LGBT+平等联盟提交的材料。

[32] 哈博罗内磋商过程中的口头评论，特别提及乌干达。

[33] 东盟性取向、性别认同和性别表达核心小组提交的材料。

[34] “我们的权利，就在此时此地”集团提交的材料。关于菲律宾，见 Guidelines for the protection of SEC registered non-profit organizations from money laundering and terrorist financing abuse (“非盈利组织指南”)，可查阅 www.sec.gov.ph/wp-content/uploads/2018/11/2018MCNo15.pdf。

[35] Mujer y Mujer (厄瓜多尔)、东盟性取向、性别认同和性别表达核心小组、青年呼声尊重协会(亚洲——太平洋区域网络)提交的材料。民间社会组织联合提交的关于隐私权的材料。

[36] 德国、新西兰、“我们的权利，就在此时此地”集团、喀麦隆另选路径协会等、肯尼亚国家人权委员会提交的材料。青年组织(要求隐名)联合提交的材料。

[37] 喀麦隆另选路径协会等、肯尼亚国家人权委员会、乌干达青年酷儿联盟、芬威研究所提交的材料。青年组织联合提交的材料。

而另一些利益攸关方则指出，只有在管控好风险的情况下，才可进行数据收集。[38] 数据的不当使用还会危及旨在增进保健服务途径等的方案规划：例如，在印度尼西亚，作为艾滋病防治方案一部分而收集的性取向数据，据报被提供给掌握同性恋刑罪化法律执法权力的政府官员。[39]

24. 民间社会组织往往自己进行监测和报告：[40] 本任务负责人收到大量信息，反映民间社会在多种不同情况下的努力，分别涉及多民族玻利瓦尔共和国、[41] 巴西、[42] 喀麦隆、[43] 洪都拉斯、[44] 印度尼西亚、[45] 北马其顿、[46] 巴基斯坦、[47] 塞尔维亚[48] 和乌克兰，[49] 以及加勒比地区。[50] 根据这些信息和自己的研究，独立专家认为，在多种不同情况下，民间社会组织似正在设法填补国家不作为留下的空白，包括在对于实现可持续发展目标具有根本重要意义的领域。它们的工作已经表现出、并将继续表现出非同寻常的价值。民间社会组织在某些情况下可能更适于收集与性取向和性别认同有关的信息，因为受害者可能感到向国家举报无法保证安全，国家人员可能就是暴力的实施者，也可能法律上要求国家人员起诉这些人，或者国家人员会拒绝采取行动保护他们。

25. 民间社会决心为增进人权保护而填补空白，但这并不意味着国家没有责任取得关于其管辖下的人民、人口和社区的准确信息，并创造有利于取得和适当管理这种信息的环境。此外，本任务负责人深感关注：国家在依赖民间社会的同时并

[38] Kaos GL(土耳其)、性别与多样性委员会(阿根廷)、亚洲——太平洋妇女资源和研究中心等提交的材料。青年组织联合提交的材料。

[39] 2019 年 2 月 13 日三位特别程序任务负责人的联合信函(OL IDN 2/2019)。可查阅 https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublic CommunicationFile?gId=24329。

[40] 例如，见乌干达《宪法》第四章组织，My Child is Different。可查阅 http://chapterfouruganda.com/sites/default/files/downloads/My-Child-Is-Different.pdf。另见亚洲——太平洋妇女资源和研究中心等、青年呼声尊重协会(亚洲——太平洋区域网络)提交的材料。

[41] Organización IGUAL 提交的材料。

[42] TODXS Núcleo 提交的材料。

[43] 在缺乏政府数据的情况下，非国家行为方的监测表明，侵害男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人的暴力和人权侵犯行为很多，2018 年举报案件达 1,134 起(喀麦隆另选路径协会和其他组织提交的材料)。

[44] 洪都拉斯一位个人提交的材料。

[45] 亚洲——太平洋妇女资源和研究中心等提交的材料。

[46] LGBTI 支助中心提交的材料。

[47] 亚洲——太平洋妇女资源和研究中心等、青年呼声尊重协会(亚洲——太平洋区域网络)提交的材料。

[48] Da se zna!提交的材料。

[49] Nash Mir 中心 2018 年记录了 358 起针对男女同性恋、双性恋、变性人和跨性别人的暴力行为、歧视和仇恨及其他侵权(*Overcoming Obstacles: LGBT situation in Ukraine in 2018*，可查阅 https://gay.org.ua/en/blog/2019/02/05/overcoming-obstacles-lgbt-situation-in-ukraine-in-2018/)。国家警察 2018 年仅记录两起基于性取向的仇恨罪案(乌克兰提交的材料)。

[50] “我们的权利，就在此时此地”集团提交的材料。

不为它的工作确立恰当的条件，而民间社会组织在法律登记方面会遇到障碍，[51] 或者缺乏适当的资助让民间社会能确保其努力的可持续。

26. 必须确定并处理正确的数据收集所面临的挑战。例如，没有普遍公认的标准可据以确定性取向和性别认同的分类。在许多情况下，性取向的表现形式本身不一定与“女同性恋”、“男同性恋”或“双性恋”等词语完全对应，性别多样性也远非可以清楚地区分“顺性别”与“变性”。认同、行为、欲望和表达，以及用以表述的词语，因文化而异，其基础在语言、历史、宗教、经济阶层、年龄、族裔和其他文化影响。族群、人口和民族以适合自己文化和包容性的概念和术语以独特的方式自我界定，[52] 不考虑这些方式，不仅不能充分反映特定人群，降低数据对各方而言的质量，而且其本义就是侵犯这些人的自决权。还有另外一些挑战，包括报告不足的可能性，其原因在于调查所用问题的文字表述中的语言和文字差异、调查应答者的社会期许偏差体验，以及家庭调查中的选择偏差。[53] 应答者指出，有多种多样源自社会科学实践的方法，可用以应对这些挑战。[54]

四. 指导原则和实例概览

A. 旨在对男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人增进了解的当前努力

1. 全球

27. 开发署和世界银行正在开展一系列旨在加强包容性方针的活动，包括制订拟议的男女同性恋、双性恋、变性人和双性人包容性指数，[55] 用以追踪教育、安全、健康、经济复制以及政治和公民参与等领域的成果。

28. 联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)支助收集艾滋病毒/艾滋病相关数据，特别是关于男性之间性关系的数据和关于变性人的数据，该署认为这些是关键人群。例如，该署已拟订了据以评估对男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人的暴力和歧视的区域指标。

29. 开发署区域方案“LGBTI 在……(地区)”和“性取向和性别认同与权利”正在非洲、亚洲和太平洋、东欧、中亚、拉丁美洲和加勒比 53 个国家和地区逐步推出，争取填补污名化、歧视和暴力问题上的当前研究空白。[56]

[51] 同上。

[52] 亚洲——太平洋妇女资源和研究中心等提交的材料。

[53] 智利提交的材料

[54] 例如，见 Mujer y Mujer 提交的材料。

[55] 见 http://documents.worldbank.org/curated/en/608921536847788293/A-Set-of-Proposed-Indicators-for-the-LGBTI-Inclusion-Index。

[56] 开发署提交的材料。

30. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)支助国际 LGBTQI 青年和学生组织研订一项全纳教育指数，用以衡量 47 个欧洲国家在执行旨在确保 LGBTQI 学习者享有安全和全纳学习环境的部长级承诺方面所取得的进展。[57] 教科文组织正在拟订一项技术要务表，通过国家和国际调查，帮助监测和评估基于性取向、性别认同和性别表达的校园暴力情况。

2. 区域

31. 2008 年以来，欧洲联盟基本权利增进署在欧盟全境开展了调查，一些选定参加国提供了有关男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人境况的宝贵信息。以往的注重点是歧视、骚扰和暴力，而这些调查则扩大到包括就业、教育和保健等领域的数据。[58] 调查采用了欧洲议会和欧盟理事会关于一般数据保护的第 2016/679(EU)号条例的标准。[59] 欧洲安全与合作组织民主体制和人权事务办公室的年度报告包括关于人身侵害和谋杀的仇恨罪报告。该办公室认定，变性人面临的风险特别严重，严重人身侵害是针对男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人的罪案的共同特征。[60]

32. 美洲人权委员会通过其男女同性恋、双性恋、变性人和双性人权利问题报告员保持着一个 2013 年 1 月 1 日至 2014 年 3 月 31 日的暴力情况登记册。在该时期，委员会记录了受害者实际是或被认为是男女同性恋、双性恋、变性人或双性人的 594 起杀人案件。该委员会还确定，被杀害的变性妇女 80%在 35 岁以下。[61]

33. 就非洲而言，在 2014 年通过非洲人民和人民权利委员会第 275 号决议之后，非洲国家人权机构网络启动了一个项目，以加强自身对于各种性取向和性别认同者所面临暴力和歧视的应对能力。[62]

3. 国家

34. 国家人口普查和国家人口调查是收集有关男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人及其群体的数据的主要工具，本任务负责人收到了关于这方面国家措施的大量信息：

- 一些国家为了解性取向、性别认同、性别表达或性行为的情况开展了调查：哥斯达黎加、[63] 爱尔兰(性行为)、[64] 肯尼亚(仅涉及双性人)，[65] 以及大不列颠和北爱尔兰联合王国。[66]

[57] 见 https://en.unesco.org/sites/default/files/call_for_action_2016_05_18-en.pdf。

[58] 见 https://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results。

[59] 见 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679。

[60] 见 http://hatecrime.osce.org/taxonomy/term/235?year=2015。

[61] 见 www.oas.org/en/iachr/multimedia/2015/lgbti-violence/lgbt-violence-registry.html。

[62] 见 www.nanhri.org/our-work/thematic-areas/sogie-project/。

[63] 哥斯达黎加、中美洲人权研究和促进中心(哥斯达黎加)提交的材料。

[64] 爱尔兰提交的材料。

[65] 肯尼亚国家人权委员会提交的材料。

[66] 见联合王国国家统计局，“Sexual orientation, UK: 2017”，可查阅 www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/culturalidentity/sexuality/bulletins/sexualidentityuk/2017。

- 在美国，自 2000 年国家人口普查开始收集关于同居同性伴侣的数据，[67] 对同性伴侣生活和状况的了解大为增进。阿根廷自 2010 年以来[68] 以及委内瑞拉玻利瓦尔共和国自 2011 年以来[69] 进行了类似的普查。
- 印度和尼泊尔 2011 年人口普查是世界上首创在其中纳入第三性别选项的普查。
- 在孟加拉国，自 2013 年一项裁决承认变性人和“希吉拉”[70] 为第三性别以来，进行了人口普查；最近，选举人表格中增加了第三性别选项。[71]
- 在巴基斯坦，2017 年全国人口普查增加了变性人和“希吉拉”。[72]
- 在新西兰[73] 和美国，[74] 研究人员正在采取措施实现围绕性取向和性别认同的术语用法的标准化，以确保一致性。在哥伦比亚，波哥大多种目的调查包含关于自定性取向和性别认同的问题。[75]
- 阿根廷表示，2020 年全国人口、家庭和住房普查将增加一个性别认同类别；[76] 澳大利亚和爱尔兰正在考虑在 2021 年全国人口普查中增加关于性属性和性别的问题；[77] 联合王国国家统计局建议在英格兰和威尔士 2021 年人口普查中增加关于性别认同和性取向的问题；[78] 新西兰 2023 年将增加关于性取向和性别认同的问题，并为性别问题增设第三项答复。[79]

[67] 美国心理学协会提交的材料。

[68] 阿根廷、监察员办公室(阿根廷)、性别和多样性问题委员会(阿根廷)提交的材料。

[69] 委内瑞拉玻利瓦尔共和国监察员办公室提交的材料。

[70] 一个用语，涉及在服饰和角色等方面表现某种女性性别属性的人，其中包含变性人和睾丸切除者。

[71] 亚洲—太平洋妇女资源和研究中心等、建设融合孟加拉国协会、青年呼声尊重协会(亚洲—太平洋区域网络)提交的材料。

[72] 亚洲——太平洋妇女资源和研究中心等、建设融合孟加拉国协会、青年呼声尊重协会(亚洲—太平洋区域网络)提交的材料。

[73] 新西兰提交的材料。

[74] 见芬威研究所，*Gathering Sexual Orientation Data on Statewide Behavioral Risk Factor Surveillance Surveys*。可查阅 https://fenwayhealth.org/documents/the-fenway-institute/policy-briefs/COM484_BRFSS_Brief.pdf。

[75] 哥伦比亚提交的材料。

[76] 阿根廷、监察员办公室(阿根廷)、性别和多样性问题委员会(阿根廷)提交的材料。

[77] 澳大利亚和爱尔兰提交的材料。

[78] 联合王国提交的材料。

[79] 新西兰人权委员会提交的材料。

4. 对暴力和歧视的评估

35. 提交的材料突出提到一些国家机构已经或设想开展研究和调查，以期了解对男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人的态度、他们的境况，以及针对他们的暴力程度和形式，例如同性伴侣的暴力。[80] 此外，国家人权机构和平等权利机构收集数据的作用也具有明显和极大的价值；许多提交材料突出了这些机构在数据收集和分析以及侵权申诉报告方面开展的工作的信息。[81] 一些利益攸关方指出，关于仇恨动机犯罪的警方记录有助于更好地暴力侵害男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人的性质和程度。[82] 例如，在美国，2014 年基于性取向和性别认同的仇恨犯罪占全部所报仇恨犯罪的五分之一以上；司法统计局所报各州监狱针对男同性恋和双性恋以及变性妇女的性袭击比率高得异常。[83]

36. 肯尼亚国家人权委员会报告说，已在申诉管理系统和申诉收集表中增加了关于性取向的非二元标识和关于性特征的标识，记录信息需经申诉人同意。加纳国家人权机构表示，在同性关系或性别多样性尚属刑事犯罪的情况中，该机构可以记录男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人群体的秘密申诉，确保信息的安全储存。在这类情况中，申诉的受理应伴随一项保护隐私的政策。

37. 一项提交材料着重反映联合王国 2018 年首次公布有关基于性取向的庇护申请的统计数据。[84] 另一项材料突出表明缺乏关于暴力侵害男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人性工作者的数据，尽管研究表明世界各地被杀害的变形妇女有 65%是性工作者。[85]

5. 了解男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人的生活和境况

38. 一些利益攸关方指出，调查和研究有助于评估男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人在各种生活领域的境况，包括安全、福祉、健康、教育和就业方面的境况。[86] 一些利益攸关方报告说，有些国家收集关于这些人士政治参与的数据[87]和关于他们社会保障条件的数据。[88]

---

[80] 比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、丹麦、葡萄牙、佛兰德地区政府、国家人权协商委员会(法国)、联邦区人权委员会(墨西哥)提交的材料。

[81] 阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、挪威、塞尔维亚、瑞典、Unia (比利时)、Da se zna! (塞尔维亚)、“我们的权利，就在此时此地”集团、新西兰人权委员会、委内瑞拉玻利瓦尔共和国监察员办公室提交的材料。

[82] 阿根廷、比利时、德国(仅涉及性取向)、爱尔兰、挪威、塞尔维亚、瑞典、乌克兰、佛兰德地区政府、妇女倡议支持小组(格鲁吉亚)、洪都拉斯一位个人、芬威研究所、瑞典男女同性恋、双性恋和变性人联盟 (RFSL)、危地马拉监察员提交的材料。

[83] 芬威研究所提交的材料。

[84] 难民署提交的材料。

[85] 性工作者工会(法国)提交的材料。

[86] 比利时、加拿大、智利、哥斯达黎加、厄瓜多尔、法国、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、西班牙、联合王国提交的材料。

[87] 洪都拉斯一位个人提交的材料。

[88] 国家人权协商委员会(法国)、墨西哥国家人权委员会提交的材料。

39. 在教育与霸凌方面，一些国家和非国家行为方报告说，已采取措施评估针对男女同性恋、双性恋、变性人和多性别学生的校园暴力情况。[89] 荷兰报告说，政府委托一个半年期校园安全“监测员”，提供关于男女同性恋、双性恋、变性人和多性别学者和学生感知安全度和实际安全度的信息。塞尔维亚表示，该国进行了一次调查，内容包括暴力侵害男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人问题。葡萄牙表示，基于性取向的校园暴力行为被记录在一个电子平台上。在塞浦路斯，反种族主义行为守则也涵盖基于性取向和性别认同的霸凌。[90] 国际 LGBTQI 青年和学生组织提供关于欧洲联盟成员国教育领域全纳法律、政策和实践的信息，并已拟订了全纳教育指数(见以上第 30 段)，可据以评估各国执行程度、区域趋势和空白。[91]

40. 丹麦和爱尔兰表示有意向分别在 2020 年和 2019 年收集关于就业领域歧视的数据。

41. 提交的材料显示，已收集保健条件数据的国家认识到，性少数和性别少数群体在获取保健方面的障碍很大，某些疾病的发病率高于一般。[92] 例如，在美国，许多公共卫生调查中都包含关于性取向和/或性别认同的问题，另一些调查则收集与健康的社会决定因素相关的关于性取向和性别认同的数据。[93]

42. 在艾滋病全球对策方面，已收集了关于关键人群的数据，这些人群包括与同性男子和变性人发生性关系的男子。这个做法增加了所具备的数据，但仅涉及(“顺性别”)男子和变性妇女，而这种数据不提供关于性取向或性别认同的准确信息。[94] 提交的材料表明，在同性性关系尚属刑事犯罪的国家，往往只是在艾滋病防治方案的背景下收集关于性少数和性别少数群体的健康数据，例如喀麦隆、[95] 印度、[96] 肯尼亚[97] 和巴基斯坦。[98]

B. 风险管理的良好做法和最佳做法

1. 全球和区域标准

43. 关于研究工作中的人权方面的全球公认标准是任何数据收集和管理活动的最重要框架：

[89] 例如，见国际 LGBTQI 青年和学生组织 (IGLYO)和阿尔巴尼亚粉色使节协会提交的材料。

[90] 国际 LGBTQI 青年和学生组织，*LGBTQI Inclusive Education Report* (2018)。

[91] 同上。

[92] 丹麦、瑞典、联合王国、国家人权协商委员会(法国)、新西兰人权委员会、洪都拉斯一位个人提交的材料。

[93] 美国心理学协会和芬威研究所提交的材料。

[94] 开发署提交的材料。

[95] 喀麦隆等提交的材料。

[96] 开发署、青年呼声尊重协会(亚洲—太平洋区域网络)提交的材料。

[97] 肯尼亚国家人权委员会提交的材料和青年组织提交的材料。

[98] 亚洲——太平洋妇女资源和研究中心等以及巴基斯坦一位个人提交的材料。

- 《纽伦堡守则》，是研究工作的道德操守进一步发展的基础
- 世界医学协会通过的《赫尔辛基宣言》——关于人体医学研究的伦理准则
- 国际医学组织理事会和世界卫生组织合作发布的《涉及人体生物医学研究的国际伦理指南》
- 世界医学协会通过的《关于健康数据库和生物资料库的伦理考量的台北宣言》，涉及保持个人信息的数据库方面日益常见的做法
- 《世界生物伦理与人权宣言》，教科文组织通过
- 统计委员会通过并经大会核可的《官方统计基本原则》，以及统计委员会发表的一套详细的执行准则，[99] 其中确定了保障提供数据的个人人权的最低限度法律框架，以及与统计机构的体制责任相关的标准
- 联合国人权事务高级专员发布的题为“《一种基于人权的数据方法》”的准则，其中将性取向和性别认同明确纳入细分、自认、透明、隐私、问责和参与标准。

44. 具体而言，联合国机构和其他全球实体正在大力制订指南。例如，2018 年 10 月管理问题高级别委员会通过的《个人数据保护原则》，确立了联合国组织或以其名义处理个人数据的框架。这些原则着眼于协调联合国系统的个人数据保护标准，促进数据处理的问责制，并确保尊重个人的人权和基本自由，特别是隐私权。艾滋病规划署推动制订了关于可能曝露艾滋病毒感染者或艾滋病毒感染风险最大的关键群体数据的收集指南。秘书长的倡议，“全球脉动”，着眼于确保安全和负责任地利用大数据，具体侧重数字数据。劳工组织制订了一项行为守则，题为“保护工人的个人数据”。红十字国际委员会编制了《人道主义行动中的数据保护手册》。

45. 在区域一级，欧洲联盟正在规范欧洲联盟和欧洲经济区所有个人的数据保护和隐私。第 2016/679(EU)号条例载有关于收集性取向数据的法律标准。条例第 9 条规定，透露性取向等信息的数据处理，除符合具体条件者外，一律禁止。根据从欧洲联盟或欧洲经济区成员国收到的各项提交材料，[100] 独立专家注意到，该条例已经或正在纳入一些国家的本国立法。

2. 数据收集和管理中的人权原则的出现

46. 所收到的提交材料包含一些示例，反映与性取向和性别认同有关的数据收集、适用和储存方面所采用的标准，以及为尽量减少相关的风险而采取的措施。独立专家认为，性取向和性别认同的特定要素应加以明确，在相关和必要时应纳入数据收集和管理工作的设计。此项任务与开发署的意见相同，后者认为，相关的标准应首先定为自愿实行的标准，以后再定为强制性的国际标准。[101]

[99] 见 https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/impguide.aspx。

[100] 比利时、丹麦、法国、德国、爱尔兰、荷兰、挪威、葡萄牙、塞尔维亚、西班牙、瑞典。另见希腊国家人权委员会提交的材料。

[101] 开发署提交的材料。

(a) 不伤害

47. “不伤害”原则应始终得到遵循。是否开始以及是否继续进行数据相关活动，特别是在否认、污名化和敌意的法律框架背景下，这种决定的做出应当以对活动所涉者和广义男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人群体安全、资源和权利的威胁和风险的评估为基础。这种评估应有受影响群体、人民或人口从参与。

48. 数据收集和管理系统的设计，包括——最重要的——有关对同意的评价的考量，必须接受伦理审查[102] 和某个独立机构的审查，以确保遵循人权标准。[103] 这方面的做法各异。有些机构可能会在公共行政构架中设立这种审查机构，一种确保问责的常见做法是经由研究伦理委员会，有时也被称为机构审查委员会。例如，《世界生物伦理与人权宣言》写明，各国应设立伦理委员会，以确保对所有涉及人权的研究的相关伦理、法律和社会问题进行评估。

(b) 自决

49. 自决身份的能力，包括自己决定性取向和性别认同的能力，是世界和区域人权文书所确立的法律面前得到平等承认的权利的核心。[104] 联合国人权事务高级专员办事处指出，设定指标分类(或不分类)并非与规范或价值观无涉的一项工作。[105] 人权高专办还指出，个人身份特征，尤其是可能具有敏感性的特征，诸如宗教、性取向、性别认同或族裔，应当经由自认确定，而不应是为之划定归属或指代词语。[106] 此外，世界各地性取向和性别认同概念的差异很大，而且由于历史悠久的文化和传统，所有区域存在着许多不同的性取向、性别认同和性别表达方式。其中有些特点和另外一些特点超越西方的性别认同、性别表达或性取向概念，而且取决于语言差异，“性”、“性别”、“性别认同”和/或“性认同”等术语并不一律都在使用，或一律都有区分。[107]

50. 在这个背景下，国家有义务承认和尊重自决，并确保属性类别取自当地居民成员自定的类别。

(c) 隐私和保密

51. 隐私权是国际人权文书之下承认的基本权利之一，[108] 隐私权确立的是一种个人领域，个人可在这个领域中确定是否以及如何透露个人信息。个人要保持对其个人信息的控制，手段之一就是同意程序，这个程序使个人能够将个人数据的使用限定为合法目的或最初披露个人生活要素或生活侧面时所同意的目的，[109]

---

[102] 2019 年 2 月 14 日独立专家和开发署联合组办的专家会议上的讨论。

[103] 《关于健康数据库和生物资料库的伦理考量的台北宣言》，第 19 段。

[104] A/73/152，第 20 段。

[105] 《一种基于人权的数据方法》，第 2 页。

[106] 同上，第 12 页。

[107] A/73/152，第 3 段；另见第 4 段。

[108] 《世界人权宣言》第十二条；《公民权利和政治权利国际公约》第十七条。

[109] 人权事务委员会，关于私隐权的第 16 号一般性意见(1988 年)，第 10 段。

而这些要素或侧面就包括他们的性取向和性别认同。[110] 信息权意味着在数据收集时数据主体被告知的权利。例如，格鲁吉亚通过的个人数据保护法规定，数据主体具有“控制过程”的某些权利，因为他们有权提出疑问，涉及所处理的数据种类、数据处理的目的、数据处理的法律依据、数据收集的方式、数据的提交对象，以及提交数据的理由和目的。[111]

52. 已将第 2016/679(EU)号条例纳入本国立法的国家就有了强有力的隐私法规，因为该条例要求数据收集和汇编后需对数据作匿名化处理。该条例还要求经过会定的时间段之后须删除姓名和地址等数据。[112]

53. 若干提交材料提到隐私和保密方面的法律保障和良好做法。[113] 具体而言：

- 墨西哥有关联邦、州和市政当局以及其他实体保护个人数据的法律通则和该国的透明度法律，将有关性取向、性别认同和性别表达的问题视为须保密的个人数据，规定了对这类数据的具体保护。[114]
- 新西兰 1993 年《隐私法》含有 12 项信息-隐私原则，用以指导政府机构和工商企业经手个人数据的方式，包括关于个人信息的收集、储存、准确性、保留和披露以及这些信息的接触权。[115]
- 在北马其顿，《个人数据保护法》界定了被授权处理个人数据的人的责任，并且规定了在被授权人行为违反法定许可和向未经授权的第三方透露任何此种数据情形的处罚。[116]
- 在联合王国，持有或已申请性别承认证书的人的隐私受法律保护，透露以官方身份获取的“受保护信息”属犯罪行为。[117]
- 在智利国家社会经济调查方面，为保障所收集信息的机密性和防止第三方接触便于认出所调查家庭的信息，社会发展部不提取或储存可据以在低于社区的总括层次上认出每个家庭的个别成员和/或确定其住址的信息。[118]
- 在肯尼亚，2016 年《信息接触权法》限定可能危及任何个人安全、健康或生命或涉及不当侵入个人隐私等情形的信息的接触权。在同性性行为和体验尚属刑事犯罪的背景下，对性取向和性别认同的机密性和匿名性均予以保持。此外，已收集的数据均作加密保护处理。[119]

[110] 2019 年 2 月 14 日独立专家和开发署联合组办的专家会议上的讨论。

[111] 妇女倡议支持小组(格鲁吉亚)提交的材料。

[112] 另见爱尔兰和西班牙等国提交的材料。

[113] 爱尔兰、葡萄牙、塞尔维亚、西班牙、瑞典、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、芬威研究所、墨西哥国家人权委员会、委内瑞拉玻利瓦尔共和国监察员提交的材料。

[114] 见墨西哥人权委员会、法庭之友(墨西哥)提交的材料。

[115] 新西兰人权委员会提交的材料。

[116] LGBTI 支助中心提交的材料。

[117] 联合王国提交的材料。

[118] 智利提交的材料。

[119] 肯尼亚国家人权委员会提交的材料。

54. 从历史上看，健康相关信息特别重要。提交的材料着重提到一些示例，反映一些立法规定为保护文件秘密限制公众接触信息的途径，并规定了保密责任，[120] 或是通过政策和程序保护和保守个人健康信息的机密性，同时允许提供高质量保健所必要的重要健康信息的流通。[121]

(d) 合法使用

55. 合法使用原则限定数据用于包括国际人权法在内的法律规定的目的，并将数据接触权限定在从事实现这些目的所必要事务的个人。在为行政工作、送达服务、执法和评价方案收集数据时，这个原则特别重要。在这些情况中，个人可能不会直接被告知数据的使用和保管方式，并且可能没有机会对此种使用表示同意。

56. 反之，如果是为了就同性性关系或基于性取向和性别认同提起刑事诉讼而收集和保持数据，这在本义上就是违反合法使用原则。本任务负责人已得出结论认为，将同性性关系和特定性别认同定为犯罪的立法、公共政策和判例，本身有悖国际人权法，[122] 因此，使之得以执行的任何措施，包括数据收集和保管，也同样有悖国际人权法。

57. 一些提交材料提到安保、信息技术安全和人身安全方面的国家保障措施和相关标准。[123] 例如，在葡萄牙，统计保密的宗旨是保障公民的隐私权和确保国家统计系统的保密，除专属统计目的以外，不得为其他目的将收集的个人数据给予他人、加以披露或使用。

(e) 参与

58. 参与是给予人权的数据方针的核心。参与公共事务的权利，包括少数群体参与影响他们的治理问题的权利，在人权条约中得到明确承认。[124] 确保参与是良好做法，特别是就最大限度发挥所收集数据的作用而言；社区可能更擅长于找出据以评估他们生活质量的指标，[125] 因为他们的意见体现生活经历的视角。[126]

59. 在设计相关措施时，必须注意所涉社区全面多样的代表性，包括年龄、种族、宗教、族裔、移民身份、受教育水平和所有其他相互交叉的属性。[127] 有意义的参与被界定为与他人同等参与的权利，包括参与数据收集活动的所有阶段，诸如研究方法的设计、数据的收集和分析、研究报告的编制、结果的传播和建议

[120] 瑞典提交的材料。

[121] 芬威研究所提交的材料。

[122] A/HRC/38/43，第 20 (b)段。

[123] 例如，见澳大利亚 1988 年《隐私法》。

[124] 《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条；《经济、社会及文化权利国际公约》第十三条第(一)款和第十五条第(一)款；《消除对妇女一切形式歧视公约》第七条；《儿童权利公约》第 12 条；《残疾人权利公约》第 29 条。

[125] 性工作者工会(法国)、开发署提交的材料。

[126] 比利时、佛兰德地区政府、美国心理学协会、青年呼声尊重协会(亚洲——太平洋区域网络)、Humraz 男性健康学会、荷兰同性恋者融入社会联合会提交的材料。

[127] 青年组织联合提交的材料。

的执行；[128] 与此同时，必须保守数据的机密性和研究参加者的隐私。[129] 在公共环境中，有意义的参与要求进行额外的监测。[130]

60. 本任务负责人在征求意见过程中了解到的一致情况是，男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人参与本群体数据的收集，有助于在考虑是否收集数据时权衡各种风险。独立专家收到的多项材料着重指出，让民间社会参与数据收集的设计过程是一种积极的方针。[131] 例如，一个青年咨询团体的设立就是为了帮助设计爱尔兰《2018-2020 年 LGBTI+国家青年战略》和设计磋商程序。[132]

61. 在一些国家，征求意见的义务甚至会被给定在法律中。例如，在墨西哥，法律规定国家统计和地理研究所负有义务就统计和地理学方面的活动征求意见的义务。[133] 2010 年《肯尼亚宪法》要求所有政府机构便利公众参与政策制订和政策执行，政府目前正在制订一项全国公众参与计划。[134] 德国联邦反歧视局建议，除提供法律数据保护外，政府也应遵循民间社会超出法律要求的准则。[135]

62. 从历史上看，有关基于性取向和性别认同的暴力和歧视的科学知识的发展，受仇视同性恋和仇视变性的臆断的影响很大。这些臆断对造成此类暴力和歧视的作用很大。具有多种不同性取向或性别认同的科学人员、研究人员和其他专业人员人数的增多，有助于揭露这些偏见，鼓励无偏见的研究，并支持社区参与公共政策讨论的能力。

(f) 透明和问责

63. 透明原则源自若干权利，包括信息权，而这是表达自由的基本要素之一。《公民权利和政治权利国际公约》第十九条规定了寻求、接受和提供信息的自由。透明是实现参与权的必要条件。统计工作原则和生物伦理原则也承认透明在数据收集和研究中的必要性。

64. 透明原则必须运用于两大人群。首先，必须在收集之时作为获取同意程序的一部分，向数据主体提供有关数据收集、处理和使用的最低限度信息。一些利益攸关方强调知情同意和透明的重要性，并指出，人民有权充分了解任何数据收集活动的目的、数据如何被使用，以及数据由谁使用或谁可接触数据。[136]

[128] 同上。

[129] 颠覆旧观念阵线(北马其顿)提交的材料。

[130] 妇女倡议支持小组(格鲁吉亚)提交的材料。

[131] 加拿大、哥斯达黎加、爱尔兰、挪威、乌拉圭提交的材料。

[132] 爱尔兰提交的材料。

[133] 墨西哥提交的材料。

[134] 肯尼亚国家人员委员会提交的材料。

[135] 德国提交的材料。

[136] 例如，见亚洲—太平洋妇女资源和研究中心等提交的材料。

65. 其次，数据相关活动的信息必须提供给公众，包括数据主体、数据使用者和公共数据生成组织的客户。任何参与数据具有相关性的公共政策讨论的人都应当能够了解数据及其对讨论的重要意义。应当提供信息以说明一些情况，包括所有为统计或行政目的收集数据的工作的存在、这些数据的用途、如何保管数据，以及公众是否可以接触这些数据和如何接触数据等。用于生成官方统计的来源、方法和程序实现透明，可以帮助使用者判断数据用途的合适与否。现有研究数据资源和未来数据收集的公开性缺乏，是数据接触途径的障碍。[137]

66. 透明通过各种措施得以实现。最低限度而言，国家必须创建适用于公共机构数据相关活动的法律框架，[138] 包括违反这种框架的行为的行政后果，以及指导信息接触途径的规则。

67. 一些国家采取了与透明有关的立法措施。例如，在墨西哥，关于透明度和公众信息接触权的法律通则确立了所有受规范实体的共同透明度义务。[139] 为了确保更大的透明度，特别是在如何利用数据制订政策和提供服务方面联合王国通过了《信息自由法》，赋予个人查阅包括国家统计局在内的公共部门组织保持的记录数据的权利。[140] 在阿根廷，按照个人数据保护法(第 25.326 号法)，公民可以行使权利纠正国家和私营实体所掌握的与他们有关的信息。因此，数据库所存的与某人有关的数据，其处理方式必须使该人能够充分接触此种数据。[141] 在多米尼加共和国，任何人都可以请求主管司法部门更新、纠正或销毁非法影响他们权利的信息，或反对处理此种数据。[142]

(g) 公正

68. 数据机构的公正是官方数据信誉和保持对这些机构工作的信任的关键。统计机构必须不受间接或直接的外部影响，必须具备必要的资源和具有合适技能的员工，工作必须注意排除利益冲突并符合其职能和责任。

69. 统计机构保持公正的途径之一是准确界定如何使用数据。正如《官方统计基本原则》(原则 6)所定，统计机构为统计汇编收集个人数据必须严格保密，只能用于统计目的。

---

[137] 经合组织《关于公共资助研究数据使用的原则和准则》(2007 年)。

[138] 《官方统计基本原则》的执行准则为必要的法律框架类型提供了指导。

[139] 墨西哥国家人权委员会提交的材料。

[140] 见 www.gov.uk/make-a-freedom-of-information-request/organisations-you-can-ask-for-information；联合王国提交的材料。

[141] 监察员办公室(阿根廷)提交的材料。

[142] 多米尼加共和国提交的材料。

五. 结论和建议

70. 按照尽职考量，并鉴于全球各地都有具有不同性取向和性别认同的人，国家负责理解这些个人属性特点如何影响他们遭受暴力和歧视的可能性或脆弱性，是防止、起诉和惩处侵犯人权行为的国家义务的关键要素之一。

71. 然而，关于世界各地男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人生活现实的信息，充其量只是不完整和零散的，有些领域甚至没有这种信息。本任务负责人强调这个研究结果的严重性：这意味着多数情况下决策者是在黑暗中做出决定，仅凭个人成见或偏见，或是周围人的偏见。

72. 因此，为比较人口群体而细分数据就是国家人权义务的一部分。人口、经济、社会和文化特点、识字率、失业率、选举投票倾向、所报暴力案件数目以及其他指标的数据，对于国家履行义务的努力、对于评价可持续发展目标等重要发展目标所取得进展的努力至关重要。

73. 独立专家提出下列建议，希望各国、民间社会和其他利益攸关方做出建设性的响应。

74. 在采取措施收集和管理有关性取向和性别认同的数据时，国家必须牢记，几乎在所有背景下，都存在着一些会触发多种形式暴力和歧视的高度污名化特点。具体而言，国家应当铭记国际人权框架，为此要联系一些背景，有的国家在这些背景中目前正在实行或历史上一直在实行否认男女同性恋、双性恋和变性人或其他多性别人存在的政策。

75. 同样，在设计和采用数据收集和管理方法时，基本考量必须是社区、人口和群体自认身份的方式，包括他们在 LGBT 等缩略语之下的认同或不认同。

76. 将性取向和/或性别认同定为犯罪的国家，应当作为遵守国际人权法框架的基础的一部分，考虑到这些形式的刑罪化本身违反国际人权法，因此，为便利执行这种刑罪化而采取的措施──诸如为根据性取向起诉的目的收集数据──其本义就是侵权。独立专家建议各国废止这些法律，包括将自愿同性性关系或性取向或表达定为犯罪的法律。

77. 独立专家谨此赞许和表扬民间社会在收集和管理有关基于性取向和性别认同的暴力和歧视的数据方面所发挥的作用。他确信，在某些情况下，这种工作保护了一些人免于遭受暴力和歧视。国家必须承认这种工作，承认民间社会拥有的专门知识，并支持和保护这些努力的可持续性。

78. 独立专家建议各国制订和执行全面的数据收集程序，以便能够统一和准确地评估针对男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人的暴力和歧视类型、发生率、趋向和形态。既应当按照社区细分数据，也应当按照其他因素细分数据，诸如种族、族裔、宗教或信仰、健康状况、年龄、阶层、设籍阶级以及移民身份或经济地位。

79. 数据应当为国家的政策和立法措施提供参考，以期不仅防止进一步的暴力和歧视行为，而且填补调查、起诉和所提供补救以及社会文化和经济融合方面的欠缺。

80. 为了防止滥用所收集的数据，国家应当遵循一种基于人权的方针。应当始终尊重“不伤害”这个压倒一切的原则；所有活动都必须考虑到本报告和其他相关人权来源所表述的自决、隐私和保密、合法使用、参与、信息权、透明、问责和公正等原则。

81. 为了克服和解决数据中的欠报和代表性不足的结构性根源，独立专家建议各国创建有效的制度，以便记录和报告基于性取向和性别认同的仇恨犯罪。此外，各国应当颁布反歧视立法，将性取向和性别认同列入被禁止的歧视理由，并制订旨在制止歧视、边缘化和排斥循环的具体方案和政策，因为歧视、边缘化和排斥有害于男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人的权利，包括他们的健康权、受教育权、工作权和适足生活水准权，和他们诉诸司法的权利。

82. 鉴于民间社会和人权维护者可以发挥作用，为公共政策提供证据基础和在为收集和管理数据创造能力和正当性，各国必须培育让民间社会组织能够开展工作安全空间，并且必须在数据收集和使用方面支持民间社会和人权维护者的工作。在这个背景下，独立专家促请各国采取措施，保护男女同性恋、双性恋、变性人和多性别人权利的维护者和支持者，使之免遭袭击、恫吓和其他虐待。国家人权机构可在促进安全空间方面发挥关键作用。

83. 独立专家进一步建议各国，立即取消任何法律障碍，以利有关组织运作，让它们能够开展工作争取保护和促进多种不同性取向和性别认同者的权利，包括取消意在将它们的工作定为犯罪的规定、为这种意图而使用或设计的规定。