



07.05.2020

Призыв к действию:

борьба с дискриминацией и неравенством в рамках реакции на COVID-19

Жизнь во всём мире изменилась существенным образом за короткий период в начале этой новой декады. COVID-19 распространился уже [более чем на 185 стран](#). Количество зафиксированных случаев превысило 3,5 миллиона. Семьи и друзья во всём мире скорбят о потерях более чем 240 000 людей. Для контроля за распространением вируса и защиты населения, страны вводят беспрецедентные ограничения передвижения как внутри, так и между странами (изоляция), которые имеют серьёзные и широкомасштабные последствия для обществ и экономик.

После вступления в силу таких мер стало понятно, что [в то время, как сам вирус не дискриминационен, последствия от введённых мер таковыми являются](#). В конце апреля в своём докладе Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш заявил, что пандемия – это чрезвычайная ситуация в области здравоохранения, ‘которая очень быстро становится кризисом прав человека’. Как отмечается в этом [докладе ООН](#), появляется всё больше очевидных доказательств того, что государственные ответные меры как в предоставлении медицинской помощи, организации изоляции, так и в рамках принимаемых программ для снижения неблагоприятных экономических последствий имеют непропорциональный и дискриминационный эффект. Этот эффект затронул все группы, подверженные дискриминации, включая пожилых людей, детей, людей с инвалидностью, женщин, этнические и религиозные меньшинства и коренные народы, ЛГБТИ людей, людей, живущих с ВИЧ и СПИД, мигрантов, беженцев, людей без гражданства, и других. Реализация различных прав, включая свободу передвижения, доступ к образованию, доступ к информации, надлежащий уровень жизни, и, конечно, право на жизнь и здоровье, оказалась под угрозой.

Подобные дискриминационные последствия возникают несмотря на тот факт, что [почти каждое государство в мире признаёт международные правовые обязательства по обеспечению равного пользования правами человека без какой-либо дискриминации](#). Как минимум, эти обязательства предусматривают необходимость принятия государством соответствующих законов, политики или формирования практики, не допускающих дискриминации в своих действиях. Они также требуют обеспечить эффективную защиту от всех форм дискриминации, которая возможна в том числе со стороны частных лиц, и предусмотреть разумные приспособления там, где это необходимо. Эти обязанности государства действуют в отношении всех людей, включая граждан и тех, кто таковыми не является, вне зависимости от их идентичности, статуса или убеждений. Они являются ‘прямыми и всеобъемлющими’; применяются в отношении всех гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав. Что особенно важно, в то время как международное право признаёт, что в случае чрезвычайного положения государство может ограничить пользование определёнными правами человека, у государства сохраняются обязательства по недискриминации – чрезвычайные меры не должны быть дискриминационными ни по своей цели, ни в результате своего применения.

По мере того, как разворачивается этот беспрецедентный мировой кризис, стало очевидным, что **государства неспособны выполнять свои обязательства по недискриминации**. Меры

реагирования, которые в основном обусловлены заявленным желанием защитить жизни, имеют широкий перечень дискриминационных последствий. Хотя многие из этих последствий могут быть непреднамеренными, отсутствие намерения не влияет на обязательства государства. Более того, с еженедельным появлением новых доказательств, очевидно, что в настоящее время мы не можем представить полный перечень дискриминационных последствий, которые этот кризис вызовет.

Обязанности государства по оценке влияния на обеспечение равенства и реагированию на это

Мы призываем все государства сделать **оценку влияния на обеспечение равенства (equality impact assessment)** неотъемлемым элементом действующей медицинской, экономической и социальной политики реагирования на кризис. Только через оценку влияния на обеспечение равенства в отношении государственной политики реагирования, страны смогут быть уверенными в соответствии своих действий обязательствам по недискриминации, предусмотренным международным правом. Оценка влияния на обеспечение равенства является единственным вариантом, который поможет государствам предвидеть и избежать дискриминационных последствий от принимаемых ими мер, включая тех, которые не были намеренными или которые нельзя было предвидеть.

Оценка влияния на обеспечение равенства должна быть нацелена на **выявление и ликвидацию реальных и потенциальных дискриминационных последствий соответствующих мер реагирования разных стран**. Она также должна обеспечить их **соответствие различным нуждам разных групп, надлежащим образом учитывая интерсекциональность**, и убедиться, что они не создают или усугубляют неравенство.

Для того, чтобы обеспечить соответствие государств их международным правовым обязательствам, оценка влияния на обеспечение равенства должна быть **упреждающей**, то есть проводиться перед принятием новых мер реагирования или перед внесением изменений в уже существующие. Там, где такие меры уже были приняты, оценка влияния на обеспечение равенства должна быть проведена в приоритетном, неотложном порядке. В случае обнаружения дискриминационных последствий, меры по ликвидации любой дискриминации или неравенства должны приниматься незамедлительно. При проведении оценки влияния на обеспечение равенства, государства должны **вовлекать и консультироваться со всеми группами, подверженными риску дискриминации или сталкивающимися с неравенством**. Государства должны убедиться, что оценка влияния на обеспечение равенства является **важным элементом их мониторинга и оценки мер реагирования на пандемию**, а также их последствий на местах. И изначальные оценки, и последующий непрерывный мониторинг должны непосредственно включать **полученную информацию об опыте и последствиях для групп, подверженных дискриминации**.

Все меры реагирования на кризис, включая те, которые относятся к управлению здравоохранением и другими ресурсами, ограничению гражданских свобод, закрытию бизнеса и образовательных учреждений, учреждению служб поддержки, экономическим и социальным защитным программам, миграционному и пограничному контролю, и использованию новых информационных технологий, должны быть предметом таких оценок. Более того, оценка реальных или потенциальных последствий для обеспечения равенства должна проводиться в отношении действий как государства, так и частных лиц.

Обновлённое обязательство по созданию равного мира

Кроме того, мы призываем все страны выйти из настоящего кризиса с **обновлённым обязательством по ликвидации всех форм дискриминации и созданию мира, в котором все 'свободны и равны в своём достоинстве и правах'**. Широкий круг непреднамеренных

дискриминационных последствий, возникших в результате ответных мер разных стран на кризис (начиная от повышенной уязвимости к вирусу среди национальных меньшинств и заканчивая всплеском домашнего насилия) только подчёркивает глубокое неравенство внутри наших обществ и неспособность справиться с системной дискриминацией, которая питает его.

Этот кризис пролил неумолимый свет на все случаи существующего неравенства. Мы должны выйти из него готовыми построить мир, в котором все смогут участвовать на равных. Арундати Рой описала эту пандемию, как [портал](#), как 'ворота между одним миром и следующим'. Мы призываем страны обеспечить, чтобы мы прошли через эти ворота, не оставив никого позади, и с общей решимостью создали равный мир.

Equal Rights Trust

Association for Women's Rights in Development

Child Rights International Network

Equality Now

Global Campaign for Equal Nationality Rights

HelpAge International

Institute on Statelessness and Inclusion

International Disability Alliance

International Disability and Development Consortium

International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association

Minority Rights Group

OutRight Action International

Women's Refugee Commission

Международные обязательства государств по обеспечению недискриминации

Право на равенство и недискриминацию – основа международного права прав человека. Статья 1 [Всеобщей декларации прав человека](#) провозглашает, что все люди ‘рождаются свободными и равными в своём достоинстве и правах’, а статья 2 устанавливает, что каждый должен обладать правами и свободами ‘без какого бы то ни было различия’.

Ратифицировав [Международный пакт о гражданских и политических правах](#) (МПГПП) и [Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах](#) (МПЭСКП), государства обязались гарантировать права, предусмотренные этими пактами, без какой-либо дискриминации. В общей сложности, [173 стран являются участниками МПГПП](#), статья 2(1) которого требует от этих стран ‘уважать и гарантировать’ гражданские и политические права, предусмотренные пактом, без какой-либо дискриминации, а статья 26 содержит самостоятельное право на недискриминацию; в свою очередь, [170 стран являются участниками МПЭСКП](#), статья 2(2) которого требует от государств гарантировать, что все экономические, социальные и культурные права, которые предусмотрены пактом, должны реализовываться без какой-либо дискриминации. В дополнение к этому, большое количество стран, включая некоторые из небольшого числа тех, кто не присоединился ни к МПГПП, ни к МПЭСКП, приняли на себя обязательства гарантировать право на равенство и недискриминацию в рамках инструментов, направленных на ликвидацию дискриминации в отношении [женщин](#), дискриминации по признаку [расы](#) и дискриминации в отношении [людей с инвалидностью](#).

Комитет по правам человека ООН [установил](#), что права, предусмотренные МПГПП, ‘применяются ко всем, независимо от взаимности и независимо от его или её национальности или отсутствия гражданства’. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам [разъяснил](#), что перечень оснований для дискриминации, установленный в МПЭСКП (и подразумеваемый в МПЭСКП), является ориентировочным и что независимо от их отсутствия в первоначальном тексте пакта, государства обязаны обеспечить недискриминацию по таким признакам, как возраст, инвалидность, гендерная идентичность и сексуальная ориентация. Комитет [отметил](#), что недискриминация – ‘прямое и всеобъемлющее обязательство’, которое требует от государств обеспечить то, чтобы их ‘конституции, законы и программные документы не дискриминировали’, воздержаться от дискриминационных действий и ‘принимать конкретные, целенаправленные и адресные меры’ по борьбе с дискриминацией, в том числе посредством принятия соответствующего законодательства.

Комитет по правам человека [отметил](#), что одно из условий для ограничения осуществления прав человека в чрезвычайных условиях – то, чтобы принимаемые меры не дискриминировали.

Дискриминационные последствия ответных мер государств на COVID-19 – складывающаяся ситуация¹

Недавний [доклад](#) ООН, описывающий, как права человека должны и могут регулировать ответные меры на COVID-19, подчёркивает, что дискриминация, как прямая, так и косвенная, занимает центральное место в кризисе прав человека, порождённом ответными мерами стран на пандемию. В то время как полный спектр дискриминационных последствий от мер реагирования ещё не в полной мере понятен (и некоторые явные формы дискриминации ещё должны быть проверены), уже есть **убедительные доказательства** дискриминации, затрагивающей пользование правами человека разными группами. Эти формы распространяются на все защищаемые характеристики и, конечно же, на пересечение этих характеристик.

¹ Информация, содержащаяся в этом разделе, была собрана и проверена Equal Rights Trust, который несёт всю ответственность за её точность. Несмотря на то, что работа индивидуальных подписантов этого заявления процитирована в нём, они не несут ответственности за содержание этого раздела.

Изоляция и другие стратегии, принятые многими странами для сдерживания вируса, не применяются одинаково во всех обстоятельствах, что приводит к дискриминации в сфере **права на здоровье**. Например, [независимый эксперт ООН по вопросу осуществления пожилыми людьми всех прав человека](#) обратил внимание на последствия для пожилых людей, находящихся в домах престарелых, указав: '[с]ообщения о брошенных пожилых людях в домах престарелых или о телах, найденных в приютах, вызывают тревогу'. Серьёзные опасения возникли и в результате возросшего риска здоровью, с которым столкнулись [беженцы, внутренне перемещённые лица и мигранты](#), живущие в условиях перенаселённости с ограниченным доступом к медицинской помощи. В свою очередь, [специальный докладчик ООН по правам лиц с инвалидностью](#) отметил, что 'сдерживающие меры, такие как социальное дистанцирование и самоизоляция, могут быть невозможными для тех, кто нуждается в поддержке других, чтобы есть, одеваться или мыться'.

Кризис также обнажил пример, в котором уже существующее неравенство между этническими группами может повлечь дискриминацию в области здравоохранения. Например, в Англии [анализ, проведённый The Guardian](#), показал, что 12 593 умерших в больницах к 19 апреля – это темнокожие, азиаты и этнические меньшинства, хотя эти группы составляют только около 15% от всего населения. [Профессор Васим Ханиф](#) Университетского госпиталя Бирмингема указал, что во время пандемии 'существующее неравенство в сфере здравоохранения (...) вышло наружу'. Анализ ранних данных со всей территории США, проведённый [Washington Post](#), обнаружил, что, по всей видимости, заражаются COVID-19 и умирают от него непропорционально больше чернокожих людей. И хотя пока невозможно исключить генетическую предрасположенность, [высказаны](#) обоснованные опасения, что такая диспропорция может быть результатом отсутствия у них доступа к здравоохранению, а повышенная уязвимость - результат их чрезмерной представленности на передовой 'основных' работ и других факторов, связанных с прошлыми и настоящими формами дискриминации.

В результате этого кризиса многие группы риска дискриминации подвергаются возросшему **дискриминационному насилию и языку вражды**. Имеются сведения о [расистских и ксенофобных речах ненависти и преступлениях ненависти](#), совершенных в отношении лиц, воспринимающихся как азиатские, а также других этнических и религиозных групп. В Индии [некоторые комментаторы публично заявили](#), что мусульмане ответственны за распространение COVID-19, несмотря на очевидные доказательства, что это не так. [ООН отметила](#), что 'ЛГБТИ люди уже ранее обвинялись в различных катастрофах человеческого и природного происхождения, по разного рода данным сейчас это стало повторяться в контексте пандемии COVID-19'. Эйджизм в отношении людей пожилого возраста [набирает обороты в медиа](#), где ценность спасения их жизни поставлена [под вопрос](#); в одном случае британский журналист [предложил](#), что 'выбраковка' пожилых людей могла бы иметь положительный экономический эффект. Также в ряде стран появляются новые доказательства увеличения случаев [домашнего насилия](#) в отношении женщин во время изоляции.

Кроме того, были [отмечены](#) случаи **дискриминации в сфере свободы выражения мнений, собраний и ассоциаций**. В Киргизии, например, после принятия решения о [запрете массовых митингов](#) со ссылкой на COVID-19 [был разогнан](#) марш в честь Международного женского дня, в то же время большой группе мужчин разрешили [участвовать в традиционной церемонии, чтобы отогнать коронавирус](#). [Из Уганды поступили сообщения](#) о том, что полиция преследует ЛГБТИ организации под предлогом исполнения президентских указаний по борьбе с распространением COVID-19.

Также существуют ограничения в **доступе к информации** в форматах, учитывающих культурные особенности меньшинств и коренных народов, когда большинство государственных заявлений и информации доступно на основном языке и распространяется только ведущими медиа. Это представляет [особенно серьёзную угрозу для людей с инвалидностью внутри уязвимых сообществ во всем мире](#), включая этнические и

лингвистические меньшинства, беженцев и внутренне перемещённых людей, а также коренных народностей.

Более того, имеются заслуживающие доверия **предупреждения о возникающих и потенциальных дискриминационных последствиях** государственных мер реагирования на вирус. Ведущие неправительственные организации высказали опасения, что подобные меры подпитывают и укрепляют историческую и структурную дискриминацию в отношении [людей с инвалидностью](#), усугубляют неравенство для [женщин и девочек](#), подвергают [коренные народы](#) Амазонии смертельной угрозе, создают барьеры, которые препятствуют [трансгендерным и интерсексуальным людям](#) получать основную медицинскую помощь, и неспособны учитывать [отсутствие гражданства](#) при принятии решения.

Организации [людей с инвалидностью](#) высказали серьёзные опасения о том, что дискриминационные последствия использования фильтрационных протоколов с критериями, которые могут привести к отказу в уходе или отмене ухода в отношении лиц с инвалидностью, ведут к дискриминационному отказу в **праве на здоровье и жизнь**. Подобные веские опасения возникли также в отношении того, что решения о распределении '[скудных медицинских ресурсов, таких как аппараты ИВЛ в интенсивной терапии, могут основываться исключительно на возрасте](#)'.

В то время как доступ к образованию для миллионов обучающихся был нарушен в результате закрытия школ, [Инициатива 'Право на образование'](#), среди прочего, подчеркнула потенциальные дискриминационные последствия в сфере **права на образование** для обучающихся, кто не может себе позволить необходимое оборудование для перехода на онлайн образование и домашнее обучение. В Ливане возникли опасения, что [обучающиеся с проблемами зрения](#) не смогут использовать большинство доступных онлайн курсов. Также серьёзные переживания в связи с дискриминационными последствиями закрытия школ возникли в отношении детей в уязвимых положениях, включая, например, [девочек, подверженных риску сексуального насилия](#).

Дискриминационное влияние изоляции и закрытия бизнесов на **право на труд** становится всё очевиднее с каждой неделей. Как подчеркнула [Международная Организация труда](#), 'рынок труда серьёзно затронут глобальной пандемией коронавируса'. До настоящего кризиса рынки рабочей силы во многих странах были разделены по признаку расы, пола и других характеристик – например, женщины были чрезмерно представлены в сфере социальной защиты, а этнические меньшинства в сфере обслуживания. В этом контексте имеют серьёзные потенциальные дискриминационные последствия решения стран по следующим вопросам: необходимость закрытия определённых секторов экономики и способы реализации, определение важнейших должностей, обеспечение выполнения требований, предъявляемых к работе на дому, оказание финансовой поддержки тем работникам, кто не может работать. По мере того, как мы движемся вперёд, возникнут новые сложности, когда ограничения, которые ранее носили общий характер, будут отменяться для отдельных секторов экономики, общественных услуг или групп людей.

Закрытие границ и другие меры по ограничению миграции, включая меры, которые ООН [назвала](#) незаконным приостановлением реализации **права на убежище**, могут иметь дискриминационные последствия в отношении лиц, не являющихся гражданами той или иной страны, включая беженцев. Существуют свидетельства того, что такая политика, помимо прочего, [усугубляет последствия законов о гражданстве, являющихся дискриминационными по признаку гендера](#), когда семьи сталкиваются с разлукой или невозможностью вернуться на родину. Хотя многие страны готовы оказывать медицинскую помощь пострадавшим от вируса людям вне зависимости от их статуса, фонды экономической помощи, распределяемые семьям во многих странах, включая Иорданию и Малайзию, недоступны для людей, не являющихся их

гражданами, включая детей и супругов граждан-женщин, которые не могут получить гражданство из-за дискриминационных законов.

Использование новых информационных технологий в ответных мерах государств на пандемию **угрожает праву на неприкосновенность частной жизни и защиту данных** и несёт риск долгосрочных дискриминационных последствий. В России **система распознавания лиц была использована** для того, чтобы убедиться в соблюдении людьми требований оставаться дома на время карантина. В то время как Китай призывает людей возвращаться к работе, он также требует от своих граждан использовать программное обеспечение на своих смартфонах, которое прогнозирует состояние их здоровья, отслеживает их местоположение и определяет, посещали ли они публичные места. Согласно новому анализу *New York Times*, 'представляется, что программное обеспечение предоставляет информацию полиции, устанавливая формат для новых форм автоматического социального контроля, который может сохраниться в течение длительного времени после окончания эпидемии'. Дискриминационный потенциал новых информационных технологий **ещё предстоит понять**; существует реальная и актуальная угроза того, что массовый сбор данных в сочетании с ограниченной прозрачностью того, как такие данные хранятся и повторно используются, будет использован некоторыми странами для таргетирования определённых групп.