



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
9 February 2018  
Russian  
Original: English

## Совет по правам человека

### Тридцать седьмая сессия

26 февраля – 23 марта 2018 года

Пункт 9 повестки дня

**Расизм, расовая дискриминация, ксенофобия**

**и связанные с ними формы нетерпимости:**

**последующие меры и осуществление**

**Дурбанской декларации и Программы действий**

## Доклад Специального комитета по разработке дополнительных стандартов о работе его девятой сессии\* \*\*

Председатель-докладчик: Таонга Мушайаванху (Зимбабве)

### *Резюме*

Настоящий доклад представляется во исполнение решения 3/103 и резолюций 6/21 и 10/30 Совета по правам человека. Настоящий доклад представляет собой резюме работы девятой сессии Специального комитета по разработке дополнительных стандартов и предметных дискуссий, состоявшихся в ходе этой сессии.

\* Настоящий доклад был представлен с опозданием, с тем чтобы отразить самые последние изменения.

\*\* Приложения к настоящему докладу распространяются в полученном виде только на том языке, на котором они были представлены.

GE.18-01569 (R) 160518 170518



\* 1 8 0 1 5 6 9 \*

Просьба отправить на вторичную переработку



## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	3
II. Организация работы сессии .....	3
A. Участники .....	3
B. Открытие сессии .....	3
C. Выборы Председателя-докладчика .....	3
D. Утверждение повестки дня .....	4
E. Организация работы .....	5
III. Общие и тематические обсуждения .....	9
A. Выступления и обсуждение всеобъемлющего антидискриминационного законодательства .....	9
B. Выступления и обсуждение по теме защиты мигрантов от расистской, дискриминационной и ксенофобской практики .....	10
C. Выступления и обсуждение по теме защиты беженцев, возвращенцев и внутренне перемещенных лиц от расизма и дискриминационной практики .....	10
D. Общее обсуждение и обмен мнениями, 8-е заседание .....	10
E. Общее обсуждение и обмен мнениями, 9-е заседание .....	10
F. Обсуждение обновленной информации и обмен мнениями, 10, 11 и 12-е заседания .....	11
G. Общее обсуждение и обмен мнениями, 13-е заседание .....	13
H. Общее обсуждение и обмен мнениями, 14-е заседание .....	14
I. Обсуждение резолюции 71/181 Генеральной Ассамблеи .....	15
J. Общее обсуждение и обмен мнениями, 16-е и 17-е заседания .....	18
IV. Утверждение доклада .....	19
Annexes	
I. Summaries of the expert presentations and initial discussions on the agenda topics .....	23
II. Programme of work .....	45
III. List of attendance .....	47

## I. Введение

1. Специальный комитет по разработке дополнительных стандартов представляет настоящий доклад во исполнение решения 3/103 и резолюций 6/21 и 10/30 Совета по правам человека.

## II. Организация работы сессии

2. Специальный комитет провел свою девятую сессию с 24 апреля по 5 мая 2017 года. В ходе этой сессии состоялось 18 заседаний Специального комитета.

### A. Участники

3. В работе сессии участвовали представители государств-членов, государств, не являющихся членами и представленных наблюдателями, а также представители межправительственных организаций и неправительственных организаций (НПО), имеющих консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете (см. приложение III).

### B. Открытие сессии

4. Девятую сессию Специального комитета по разработке дополнительных стандартов открыл секретарь Специального комитета.

### C. Выборы Председателя-докладчика

5. На своем 1-м заседании Специальный комитет путем аккламации избрал своим Председателем-докладчиком Постоянного представителя Зимбабве при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве Таонгу Мушайаванху.

6. Председатель-докладчик поблагодарил членов Специального комитета за его избрание и выразил готовность работать в ходе сессии в тесном сотрудничестве со всеми государствами-членами, региональными группами и другими заинтересованными сторонами.

7. Он сказал, что задача Специального комитета заключается в изучении путей укрепления защиты всех лиц от таких пагубных явлений, как расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и связанная с ними нетерпимость, которые слишком широко распространены по всему миру и обретают разнообразные современные формы. Программа работы сессии содержит ряд новых, имеющих практическую направленность тем, включая всеобъемлющее антидискриминационное законодательство, защиту мигрантов от практики расизма, дискриминации и ксенофобии и защиту беженцев, возвращенцев и внутренне перемещенных лиц от расизма и дискриминационной практики. В свете постоянно ухудшающегося положения этих уязвимых групп Специальный комитет должен безотлагательно вынести конкретные рекомендации относительно того, каким образом международное сообщество могло бы обеспечить большее уважение человеческого достоинства, равенство и справедливость для всех.

8. Он заявил, что, по его мнению, в ходе этой сессии Специальный комитет проведет новые обсуждения, касающиеся ксенофобии, процессуальных пробелов в контексте Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, национальных механизмов и расизма в спорте, уделяя особое внимание определению элементов, которые могли бы привести к принятию международных стандартов. Председатель-докладчик заявил, что в соответствии с призывом, озвученным в ходе восьмой сессии, он распространит на 6-м заседании «Текст Председателя с целью достижения прогресса в работе Специального комитета по разработке дополнительных стандартов к Международной конвенции о ликвидации

всех форм расовой дискриминации» (далее «текст Председателя»), в котором будут содержаться потенциальные отправные точки для проведения переговоров, вытекающие из дискуссий, имевших место в течение предыдущих восьми сессий. Специальный комитет также проведет дискуссии, касающиеся принятой в декабре 2016 года резолюции 71/181 Генеральной Ассамблеи, в пункте 5 которой Генеральная Ассамблея выразила озабоченность отсутствием прогресса в деле разработки дополнительных стандартов к Конвенции в целях устранения существующих пробелов путем выработки новых нормативных стандартов, направленных на борьбу со всеми формами такого современного и возрождающегося зла, как расизм, и в этой связи призывает Председателя-докладчика Специального комитета Совета по правам человека по разработке дополнительных стандартов к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации обеспечить начало обсуждения первого проекта дополнительного протокола к Конвенции, устанавливающего уголовную ответственность за акты расистского и ксенофобского характера.

9. Он добавил, что со своей стороны в своей резолюции 34/36 Совет по правам человека постановил выполнить просьбу Генеральной Ассамблеи, содержащуюся в ее резолюции 71/181, призвав Председателя-докладчика Специального комитета обеспечить начало обсуждения проекта дополнительного протокола к Конвенции, устанавливающего уголовную ответственность за акты расистского и ксенофобского характера, в ходе десятой сессии Специального комитета.

10. Председатель-докладчик отметил, что целью обсуждений в Специальном комитете будет его подготовка к десятой сессии, в частности с помощью выработки согласованных форматов для начала переговоров. Он настоятельно призвал Специальный комитет начать формирование идей относительно этих форматов и элементов, которые могут стать отправной точкой для переговоров в ходе десятой сессии.

## **D. Утверждение повестки дня**

11. На 1-м заседании Специальный комитет также утвердил следующую повестку дня своей девятой сессии:

1. Открытие сессии.
2. Выборы Председателя-докладчика.
3. Утверждение повестки дня и программы работы.
4. Выступления и обсуждение по теме всеобъемлющего антидискриминационного законодательства.
5. Выступления и обсуждение по теме защиты мигрантов от расистской, дискриминационной и ксенофобской практики.
6. Выступления и обсуждение по теме защиты беженцев, возвращенцев и внутренне перемещенных лиц от расизма и дискриминационной практики.
7. Общее обсуждение и обмен мнениями по пункту 4.
8. Общее обсуждение и обмен мнениями по пунктам 5 и 6.
9. Обсуждение обновленной информации по теме ксенофобии.
10. Обсуждение обновленной информации по теме национальных механизмов и процессуальных пробелов в контексте Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.
11. Обсуждение обновленной информации по теме расизма и спорта.
12. Общее обсуждение и обмен мнениями по пунктам 9 и 10.
13. Общее обсуждение и обмен мнениями по пункту 11.

14. Обсуждение резолюции 71/181 Генеральной Ассамблеи.
15. Общее обсуждение и обмен мнениями относительно выводов и рекомендаций.
16. Утверждение доклада.

## **Е. Организация работы**

12. На том же заседании Председатель-докладчик представил проект программы работы сессии, который был утвержден. Программа работы с внесенными в нее изменениями приводится в приложении II. Председатель-докладчик предложил участникам выступить с общими замечаниями.

13. Делегации тепло поздравили Председателя-докладчика с избранием.

14. Представитель Туниса, выступая от имени Группы африканских государств, поздравила Председателя-докладчика с избранием и приветствовала его вступительное заявление.

15. Группа африканских государств убеждена в том, что диалог, который ведется Специальным комитетом с момента его создания, предоставляет широкие возможности для анализа пробелов в Конвенции, которые касаются вопросов существа и процедуры. Различные тематические вопросы, которые Группа африканских государств и Специальный комитет выявили за несколько лет в качестве современных проявлений расизма, включают ксенофобию, исламофобию, антисемитизм, распространение расизма и ксенофобских актов в киберпространстве, расовое профилирование и подстрекательство к расовой, этнической и религиозной ненависти. Она заявила, что жертвы профилирования нуждаются в более надежной защите от таких проявлений. Следует применять максимальные средства правовой защиты и устранять безнаказанность лиц, виновных в совершении актов расизма.

16. Группа африканских государств полностью поддерживает идею о том, чтобы воспользоваться возможностью, предоставляемой резолюцией 71/181 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 34/36 Совета по правам человека, и в качестве первого шага в срочном порядке провести переговоры о подписании дополнительного протокола о борьбе с подстрекательством к ненависти с помощью платформ средств массовой информации, таких как Интернет. Группа африканских государств заявила, что перенос сроков осуществления этого нового проекта на десятую сессию Специального комитета дает достаточные возможности для соответствующей подготовки. По мнению Африканской группы, на девятой сессии должны быть созданы условия для успешного перехода к дальнейшим обсуждениям путем рассмотрения вопросов, касающихся сферы действия Конвенции.

17. Защита жертв вышеупомянутых преступлений требует, чтобы Специальный комитет обсудил вопрос о сфере действия Конвенции, а не вопрос о необходимости дополнительных стандартов. В этой связи Группа африканских государств приветствует принятие программы работы девятой сессии, поскольку она дает Специальному комитету дополнительные возможности для рассмотрения элементов будущих дополнительных стандартов.

18. Группа африканских государств убеждена в том, что Специальный комитет воспользуется этой возможностью, чтобы в полной мере выполнить рекомендацию Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, содержащуюся в пункте 199 Дурбанской программы действий и призывающую подготовить дополнительные международные стандарты. Специальный комитет не может игнорировать свои обязанности, когда речь идет о защите жертв расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Такое поведение было бы равносильно отказу жертвам этих ужасных явлений в серьезном отношении к их судьбе, которого они заслуживают. Группа африканских государств выражает надежду на то, что Специальный комитет воспользуется своей девятой сессией и сделает все возможное для выполнения своего мандата, и рассчитывает на конструктивный обмен мнениями и конструктивные дискуссии по этому весьма важному вопросу.

19. Представитель Европейского союза заявил, что Европейский союз приветствует включение дискуссии по теме всеобъемлющего антидискриминационного законодательства в программу работы сессии. Принятие всеобъемлющего антидискриминационного законодательства имеет исключительно важное значение для борьбы против всех форм дискриминации. Европейский союз решительно поддерживает избрание целостного и комплексного подхода, способного обеспечить эффективную защиту, учитывая при этом случаи множественных и пересекающихся форм дискриминации.

20. Поощрение равенства и недискриминации является одним из стержневых элементов целей, законодательства и институтов Европейского союза с первых дней его существования.

21. Крупным и беспрецедентным достижением является принятие Европейским союзом в 2000 году двух основополагающих директив в области борьбы с дискриминацией. Директива о расовом равенстве и директива о равном обращении в сфере занятости содержат запрет дискриминации по признаку расового или этнического происхождения, религии, убеждений, инвалидности, возраста и сексуальной ориентации, и обеспечивают защиту в ключевых областях жизни, таких как занятость, образование, социальное обеспечение, медицинское обслуживание и доступ к товарам и услугам и обеспечение ими. Оба документа предусматривают обязательство по обеспечению наличия средств судебной защиты для жертв и содержат основы для принятия позитивных мер по поощрению равенства. В 2008 году принятие Советом Европейского союза рамочного решения о борьбе с некоторыми формами и проявлениями расизма и ксенофобии посредством уголовного права установило общие для Европейского союза нормы, обеспечивающие наказание за преступления на почве расизма и ксенофобии во всех государствах-членах в виде минимального уровня эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных санкций. Эти документы, наряду с директивой о правах жертв, директивой об аудиовизуальных медиа-услугах и другим соответствующим законодательством, представляют собой всеобъемлющие и передовые правовые рамки Европейского союза в области борьбы с дискриминацией.

22. Учреждения Европейского союза делают значительный упор на борьбе с дискриминацией, расизмом и ксенофобией. Европейская комиссия, первоочередной задачей которой является обеспечение должного применения правовой интеграции, осуществления и применения существующих законодательных актов, также способствовала обмену передовым опытом между государствами – членами Европейского союза. В этих целях в 2008 и 2009 годах Комиссия учредила группы экспертов соответственно по вопросам борьбы с дискриминацией и по вопросам борьбы с расизмом и ксенофобией. Кроме того, созданное в 2007 году Агентство по основным правам Европейского союза играет решающую роль в сборе, анализе и распространении объективных и сопоставимых данных о расизме, ксенофобии, антисемитизме, исламофобии и других формах нетерпимости, а также в разработке независимых и обоснованных стратегических рекомендаций, касающихся равенства и недискриминации, для учреждений и государств – членов Европейского союза. В частности, Агентство оказало помощь государствам-членам в разработке и осуществлении соответствующих мер по борьбе с преступлениями на почве ненависти в рамках Рабочей группы по преступлениям на почве ненависти, которая была учреждена в 2014 году.

23. Европейский союз полагает, что разработка всеобъемлющего антидискриминационного законодательства является актуальным шагом, и заявил, что он будет и впредь оказывать содействие в деле поощрения равенства и недискриминации.

24. Представитель Пакистана, выступая от имени Организации исламского сотрудничества (ОИС), отметил, что работа Специального комитета в настоящее время является более актуальной, чем она была в момент создания этого органа. Мир сталкивается с многочисленными проблемами, включая экономический кризис, рост ксенофобии и нетерпимости, международные конфликты и ухудшение положения в области прав человека и гуманитарных кризисов. Социально-экономические и

политические причины расовой неприязни стали значительно более сложными, что приводит к возникновению новых, современных форм расовой дискриминации по признаку расы, пола, языка и религии, на которые не распространяется действие существующих документов. Следовательно, в целях восполнения пробелов и обеспечения мер правовой защиты для лиц, пострадавших от несправедливости и дискриминации, существует необходимость в эффективном законодательстве как на национальном, так и на международном уровне.

25. ОИС считает, что история расовой дискриминации и ее продолжающееся негативное воздействие на жизнь народов и государств, особенно в экономической, социальной и культурной областях, не могут быть забыты. Последствия допущенной в прошлом несправедливости по-прежнему затрагивают жизнь многих людей, и поэтому для устранения препятствий на пути улучшения и обеспечения равенства условий жизни необходимо международное сотрудничество.

26. ОИС серьезно обеспокоена опасным распространением крайне правых политических взглядов во многих частях мира и приравниванием национализма к патриотизму. Рост случаев подстрекательства к насилию, ненавистнических высказываний и пропаганды ненависти, ксенофобии, расового и религиозного профилирования, расового различия – особенно в области пограничного контроля – дискриминационной иммиграционной практики, исламофобии, негативных стереотипов и стигматизации вызывает тревогу, имеет негативные социальные последствия и является крайне предосудительным. Коренные народы, трудящиеся-мигранты, беженцы и другие уязвимые группы населения сталкиваются со множеством проблем, связанных с дискриминацией и преследованием. Эти современные проблемы еще больше подчеркивают важность поддержки деятельности Специального комитета.

27. ОИС вновь заявляет о своей готовности к конструктивному участию в дискуссиях Специального комитета и настоятельно призывает все другие страны и региональные группы оставить в стороне политические разногласия и работать над тем, чтобы найти точки соприкосновения в целях выполнения мандата Специального комитета. Работая сообща, они победят подстрекателей и ксенофобствующих демагогов, которые используют человеческие страхи и подстрекают к насилию и ненависти. Действуя вместе, они могут заложить основу для построения лучшего будущего на основе общих принципов терпимости, инклюзивности, недискриминации и межрасовой гармонии.

28. Представитель Боливарианской Республики Венесуэла поздравил Председателя-докладчика с избранием и заверил его в полной поддержке его страны. Его страна привержена делу борьбы против расизма, расовой дискриминации и ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. В этой связи была отмечена необходимость выполнения рекомендации, содержащейся в пункте 199 Дурбанской программы действий, и разработки дополнительных стандартов, укрепляющих и обновляющих существующие правовые рамки в целях преодоления новых проблем и новых форм дискриминации и обеспечения защиты жертв.

29. Он отметил, что он сожалеет по поводу отсутствия широкой поддержки выполнения мандата Специального комитета со стороны некоторых групп стран в последние несколько лет, и призвал страны к эффективному осуществлению Дурбанской декларации и Программы действий. Как и на предыдущих сессиях, Боливарианская Республика Венесуэла готова продолжать изучать новые формы дискриминации и поэтому ценит взаимодействие с экспертами с целью выявления пробелов и соответствующих вопросов, касающихся разработки дополнительных стандартов. Его делегация готова к сотрудничеству и активному участию в работе по выполнению важного мандата Специального комитета.

30. Представитель Южной Африки присоединилась к выступлению Туниса от имени Группы африканских государств. Она заявила, что назначение путем аккламации Председателя-докладчика Специального комитета свидетельствует о доверии делегаций к его руководству и их высокой оценке его предыдущей работы по управлению этим органом. Она поздравила Председателя-докладчика с его

назначением и заявила, что Южная Африка с нетерпением ожидает конструктивного сотрудничества с ним и с другими делегациями и региональными группами в целях продвижения работы Специального комитета.

31. Южная Африка также рассчитывает на дискуссии по новым темам и подведение итогов по ранее рассматривавшимся вопросам, в том числе на исполнение призыва Всемирной конференции 2001 года по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека к разработке проекта необходимого дополнительного стандарта.

32. Южная Африка выражает надежду на то, что Специальный комитет воспользуется нынешней сессией, для того чтобы рассмотреть сферу охвата и форматы дополнительных стандартов. Она выразила надежду на то, что нынешняя сессия Специального комитета будет действительно ориентирована на интересы жертв.

33. Представитель Бразилии подтвердила приверженность Бразилии укреплению международно-правовой основы борьбы со всеми формами расизма, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью, в том числе путем принятия дополнительных стандартов к Конвенции. Она заявила, что Бразилия настоятельно призывает все страны включиться в эти усилия в духе компромисса и приверженности делу построения мира, в котором каждый человек в полной мере пользуется свободой от всех форм дискриминации и нетерпимости. Бразилия приветствовала темы, которые будут обсуждаться в ходе девятой сессии. В мире, где все чаще возникают конфликты и звучит направленная на раскол общества политическая риторика, усугубляющая предрассудки и ненависть, обмен мнениями по вопросам всеобъемлющего антидискриминационного законодательства и защиты мигрантов, беженцев и внутренне перемещенных лиц имеет важнейшее значение. Бразилия призывает все страны активизировать свои усилия по реализации стратегий, программ и мероприятий, направленных на борьбу со всеми формами расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

34. Бразилия ценит свое разнообразие и отвергает все формы расизма, ксенофобии и нетерпимости. В последние несколько лет Бразилия открыла двери тысячам мигрантов и беженцев и прилагает все усилия для размещения таких лиц в меру своих возможностей. Бразилия понимает, что мобильность является неотъемлемым элементом жизни людей, однако считает, что каждое государство имеет суверенное право определять национальные нормы, регулирующие въезд в страну, при условии соблюдения международных обязательств. Международное перемещение не должно преследоваться в уголовном порядке. Мигранты и беженцы наделены основными правами человека и должны быть защищены от актов расизма, расовой дискриминации и ксенофобии. Помимо содействия упорядоченной, безопасной, легальной и ответственной миграции и мобильности людей, крайне важно заниматься факторами, подталкивающими к миграции, в том числе путем активизации деятельности в области развития и мер по искоренению нищеты, особенно в рамках технического сотрудничества.

35. Что касается мандата Специального комитета, то Бразилия призвала все делегации и региональные группы вести работу по укреплению взаимного доверия и достижению компромисса и поиску общего подхода по чувствительным и важным вопросам, касающимся разработки дополнительных стандартов к Конвенции. Бразилия надеется получить текст Председателя о возможных областях консенсуса, с тем чтобы делегации могли рассмотреть возможность подготовки не имеющего обязательной силы документа в качестве первого шага в направлении принятия более основательного документа, который будет признан международным сообществом. Бразилия также надеется на конструктивный и открытый обмен мнениями в ходе нынешней сессии.

36. Представитель Нигерии отметил, что его делегация придает большое значение работе Специального комитета и подтверждает свою полную поддержку и приверженность осуществлению Дурбанской декларации и Программы действий, которая должна оставаться «дорожной картой» по искоренению всех форм расизма,



ксенофобии, доктрин расового превосходства и связанной с этим дискриминации. В этом контексте поступают многочисленные сообщения, указывающие на нарастающую волну нападений во всем мире, жертвы которых выбираются по признаку религиозных убеждений и этнического или расового происхождения. Жертвы подвергались профилированию, преследованию, калечению и иногда убийству, несмотря на то, что они работали и вносили огромный вклад в экономический рост и развитие принимающих стран. Его делегация осудила подобные акты насилия и запугивания и считает, что они являются в основном результатом коллективной неспособности обеспечивать эффективное осуществление Дурбанской декларации и Программы действий.

37. Борьба против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости является коллективной обязанностью, которая требует поддержки и вклада всех государств-членов для достижения мирного глобального сосуществования. Будущее за объединением усилий всех сторон на всех уровнях для борьбы с тенденцией роста ксенофобии и расового профилирования. Необходимо удвоить усилия по ограничению получающих все большее распространение современных форм расизма, особенно тех из них, которые, в частности, направлены против лиц африканского происхождения, иммигрантов и беженцев. Страны, где сегодня наблюдается эпидемия расизма, должны серьезно отнестись к Дурбанской декларации и Программе действий и сделать их ориентиром для внутренней политики.

38. Нигерия сохраняет свою приверженность конструктивному участию в дискуссиях в рамках Специального комитета и призывает к подлинному сотрудничеству в целях устранения значительных пробелов, выявленных в существующей нормативной базе, и оговорок в отношении Конвенции, сохраняемых некоторыми государствами-участниками. Государства также могли бы играть существенную роль путем укрепления существующих законов, способствующих социальной гармонии.

39. Представитель Ливии поддержал заявления, сделанные Тунисом от имени Группы африканских государств. Он поблагодарил Председателя-докладчика за его работу и заявил, что благодаря его мудрому и осведомленному руководству Специальный комитет сможет добиться конкретных результатов. Он подчеркнул важность мандата Специального комитета, который заключается в обсуждении дополнительных стандартов и нормативно-правовой базы для борьбы с расизмом и расовой дискриминацией. Ливия привержена делу борьбы с расовой дискриминацией, а также со всеми другими расистскими и дискриминационными действиями в отношении беженцев и мигрантов. Он обратил внимание Председателя-докладчика на важность изучения коренных причин миграции, включая нищету, в Африке и в других регионах мира.

### **III. Общие и тематические обсуждения**

#### **A. Выступления и обсуждение всеобъемлющего антидискриминационного законодательства**

40. На своем 2-м заседании Специальный комитет рассмотрел пункт 4 повестки дня. Председатель-докладчик объяснил, что обеспечить выступление экспертов с докладами по теме комплексного антидискриминационного законодательства не удалось, несмотря на предпринятые в этой связи значительные усилия. Поэтому члены Специального комитета обсудят эту тему без участия экспертов. Он обратился к делегациям с просьбой представить доклады по вопросам всеобъемлющего антидискриминационного законодательства и соответствующей законодательной базы в своих странах и выразил признательность представителю Европейского союза за доклад, послуживший отправной точкой для дискуссий. На 2-м и 3-м заседаниях с докладами по теме всеобъемлющего антидискриминационного законодательства выступили представители Бразилии, Многонационального Государства Боливия, Кубы, Египта, Европейского союза, Мексики, Японии, Ямайки, Пакистана (от имени

ОИС и в своем национальном качестве), Южной Африки (от имени Группы африканских государств и в своем национальном качестве), Испании, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Боливарианской Республики Венесуэла. Резюме выступлений и последовавшего обсуждения приводится в приложении I к настоящему докладу.

## **В. Выступления и обсуждение по теме защиты мигрантов от расистской, дискриминационной и ксенофобской практики**

41. На своих 4-м и 5-м заседаниях Специальный комитет рассмотрел пункт 5 повестки дня. С докладами по теме защиты мигрантов от расистской, дискриминационной и ксенофобской практики выступили Е. Тендай Экьюм, доцент права Факультета права Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе, Соединенные Штаты Америки, и научный сотрудник Африканского центра по вопросам миграции и общества Университета Витватерсранда, Южная Африка, Ибрахима Кейн от организации «Инициатива "Открытое общество" для Восточной Африки», Пегги Хикс, директор Отдела тематической деятельности, специальных процедур и права на развитие Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), и Кристина Тузенис, Международная организация по миграции. Резюме выступлений и последовавшего обсуждения приводится в приложении I к настоящему докладу.

## **С. Выступления и обсуждение по теме защиты беженцев, возвращенцев и внутренне перемещенных лиц от расизма и дискриминационной практики**

42. На своих 6-м и 7-м заседаниях Специальный комитет рассмотрел пункт 6 повестки дня. С докладами по теме защиты беженцев, возвращенцев и внутренне перемещенных лиц от расизма и дискриминационной практики выступили Сесилия Байэ, профессор и директор магистерской программы в области международного публичного права Университета Осло, Норвегия, Мэделин Гарлик, начальник Секции политики в области защиты и юридических консультаций, Департамент международной защиты Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Крассимир Канев, Председатель Хельсинского комитета Болгарии, Е. Тендай Экьюм, доцент права Факультета права Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе, Соединенные Штаты Америки, и научный сотрудник Африканского центра по вопросам миграции и общества Университета Витватерсранда, Южная Африка. Резюме выступлений и последовавшего обсуждения приводится в приложении I к настоящему докладу.

## **Д. Общее обсуждение и обмен мнениями, 8-е заседание**

43. На 8-м заседании Специального комитета Председатель-докладчик предложил начать работу с общего обсуждения и обмена мнениями по пункту 4 повестки дня. Председатель-докладчик предложил участникам выступить с общими замечаниями и спросил, какие выводы можно сделать на основе докладов, представленных делегациями, и соответствующего обсуждения в рамках данного пункта повестки дня. Он объявил короткий перерыв в заседании для проведения неофициальных консультаций по пункту 4 повестки дня и по тексту Председателя, который был распространен в конце 6-го заседания.

## **Е. Общее обсуждение и обмен мнениями, 9-е заседание**

44. На 9-м заседании Специального комитета Председатель-докладчик предложил начать работу с общего обсуждения и обмена мнениями по пунктам 5 и 6 повестки дня. Председатель-докладчик напомнил о необходимости двигаться вперед и согласовать набор выводов и результатов до окончания сессии. Он напомнил о том, что эти выводы и результаты должны основываться на докладах экспертов,

представленных Специальному комитету, и соответствующих обсуждениях, проведенных на предыдущей неделе. Он призвал членов Специального комитета высказать свои точки зрения и аналитические замечания.

45. Отметив, что тексты докладов экспертов имеются в зале заседаний, Председатель-докладчик объявил короткий перерыв в заседании для ознакомления с ними.

46. Представитель Европейского союза предложила Специальному комитету с целью выработки общего набора рекомендаций объединить выводы и рекомендации по пунктам 5 и 6 повестки дня о мигрантах и беженцах, поскольку оба эти пункта повестки дня касаются неграждан.

47. Постоянный представитель Иордании при Отделении Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве, отметила, что ее страна всегда настаивала на том, чтобы проводить различие между мигрантами и беженцами, поскольку правовой режим, применяемый к каждой из этих групп, различен. Представитель Египта заявила, что рекомендации в отношении этих групп не следует объединять в силу того, что мигранты и беженцы имеют разный статус в международном праве, и важно не размывать обязательства государств.

48. Представитель Южной Африки напомнила замечания экспертов о росте расизма и ксенофобии и заявила, что в выводах необходимо затронуть этот аспект.

49. Представитель Египта предложила включить упоминание исламофобии в проекте выводов и рекомендаций, отметив, что для преодоления некоторых из коренных причин миграции необходима политическая воля. Представитель Ливии поддержал предложение представителя Египта.

50. Представитель Европейского союза предложила в качестве отправной точки для обсуждения опираться на рекомендации, содержащиеся в выступлении директора Отдела тематической деятельности, специальных процедур и права на развитие УВКПЧ г-жи Хикс.

51. Специальный комитет начал подготовку сессионного проекта выводов и рекомендаций.

## **Г. Обсуждение обновленной информации и обмен мнениями, 10, 11 и 12-е заседания**

52. На 10-м заседании Специального комитета Председатель-докладчик предложил провести обсуждение обновленной информации по теме ксенофобии, опираясь на текст Председателя. Он напомнил, что в ходе восьмой сессии Специальный комитет обратился к Председателю-докладчику с просьбой подготовить и представить документ, содержащий компиляцию тем и основных вопросов, рассмотренных Специальным комитетом в ходе его семи предыдущих сессий, и высказать свои соображения о возможных областях совпадения мнений в отношении разработки дополнительных стандартов. Он призвал членов Специального комитета рассмотреть предлагаемый текст/документ, который был распространен в зале заседаний по окончании 6-го заседания и по электронной почте среди региональных координаторов в целях вынесения рекомендаций относительно укрепления Конвенции.

53. На своем 11-м заседании Специальный комитет продолжил общее обсуждение и обмен мнениями по пунктам 4, 5 и 6 повестки дня. Председатель-докладчик призвал членов Специального комитета постараться выявить общие позиции и высказать замечания и соображения. Специальный комитет продолжил работу над сессионным проектом выводов и рекомендаций.

54. Специальный комитет также рассмотрел пункт 9 повестки дня о ксенофобии в свете текста Председателя. Председатель-докладчик вновь заявил о том, что этот текст представляет собой его личную оценку ключевых тем и областей, рассмотренных в ходе предыдущих восьми сессий. Текст Председателя содержит материалы, которые могли бы быть использованы Специальным комитетом для выявления общих позиций

и в качестве опорной точки, учитывая принятие резолюции 71/181 Генеральной Ассамблеи. Он добавил, что членам Специального комитета следует проанализировать текст/документ и выработать свою собственную интерпретацию тематических вопросов. Членам Комитета было предложено добавить свои мнения.

55. На 12-м заседании Специального комитета Председатель-докладчик отдельно представил раздел подготовленного им текста, в котором основное внимание было уделено ксенофобии.

56. Председатель-Докладчик вначале напомнил о том, что в Дурбанской декларации и Программе прямо признается, что ксенофобия в ее различных проявлениях представляет собой один из основных современных источников и одну из форм дискриминации и конфликтов и что борьба с ней требует срочного внимания и безотлагательных действий со стороны государств, а также международного сообщества, и о том, что в решении Совета по правам человека 3/103 содержится четкий призыв к принятию новых нормативных стандартов, нацеленных на борьбу со всеми формами современного расизма, включая подстрекательство к расовой и религиозной вражде.

57. Председатель-Докладчик затем определил следующие восемь вопросов, которые, по его мнению, имеют особое значение и обсуждались в ходе предыдущих сессий Специального комитета:

a) отсутствие четкого определения термина «ксенофобия». В этой связи Председатель-докладчик сослался на различные определения этого термина, включая определение, приведенное в словаре, и определение, использованное г-жой Хикс в ее докладе Специальному комитету. Кроме того, он упомянул о принятом в 2008 году Европейским союзом рамочном решении о борьбе с некоторыми формами и проявлениями расизма и ксенофобии посредством уголовного права;

b) тот факт, что, хотя термины «ксенофобия» и «расизм» иногда используются как взаимозаменяемые, они описывают два разных явления;

c) необходимость укрепления полномочий и процедур в области мониторинга Комитета по ликвидации расовой дискриминации;

d) необходимость укрепления национальных механизмов;

e) необходимость образования в области прав человека, профессиональной подготовки и повышения осведомленности в отношении ксенофобии;

f) необходимость поощрения межкультурного диалога и недопущения дискриминации в образовании;

g) необходимость осудить все действия и высказывания ксенофобского характера;

h) необходимость проведения обязательной правозащитной подготовки по вопросам ксенофобии.

58. Представитель Южной Африки заявила, что она приветствует ссылку на Дурбанскую декларацию и Программу действий, содержащуюся в тексте Председателя. Она отметила, что не было выдвинуто убедительных аргументов о необходимости четкого определения термина «ксенофобия»: такое определение должно опираться на правозащитные нормы и юридические формулировки, а не заимствоваться из словаря.

59. Представитель Европейского союза заявила, что она еще не получила замечаний к тексту Председателя от всех членов ее региональной группы. Тем не менее необходимо уточнить некоторые вопросы относительно Рамочного решения Европейского союза о борьбе с некоторыми формами и проявлениями расизма и ксенофобии посредством уголовного права 2008 года. В частности, она отметила, что рамочное решение не содержит определения термина «ксенофобия» как такового, а предусматривает уголовную ответственность за некоторые действия, которые отвечают определенным критериям и, в частности, должны быть наказуемыми по закону. Таким образом, в Рамочном решении предусматривается уголовная

ответственность за ненавистнические высказывания, а не за ксенофобские неприязнь и отношение. Рамочное решение было подготовлено с учетом существующих норм в области прав человека, в частности статьи 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, которые включают проблему расовой дискриминации. Специальный комитет вел работу по проблеме ксенофобии, и каких-либо вопросов с ясностью толкования в связи с отсутствием определения термина «ксенофобия» в его работе не возникало.

60. Председатель-докладчик прервал 12-е заседание для проведения неофициальных обсуждений, после чего это заседание было возобновлено. Затем Специальный комитет обсудил вопрос о том, что расовая дискриминация и ксенофобия были определены в качестве отдельных явлений. Он также обсудил обращение с негражданами по смыслу Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Председатель-докладчик спросил, может ли таблица международных договоров с перекрестными ссылками на международные стандарты быть полезной для работы Специального комитета.

61. Специальный комитет также обсудил вопрос о национальных механизмах, рассмотренный в тексте Председателя. Представитель Южной Африки заявил, что отправной точкой должен стать пункт 199 Дурбанской программы действий относительно вопроса о подготовке дополнительных стандартов. В этой связи укрепление национальных стандартов не будет являться частью международных стандартов.

62. Представитель Европейского союза заявила, что текст Председателя, как представляется, касается или предполагает осуществление существующих международных норм, отметив, что в отношении некоторых из этих вопросов международные нормы уже существуют.

## **G. Общее обсуждение и обмен мнениями, 13-е заседание**

63. На 13-м заседании Председатель-докладчик предложил продолжить обсуждение пунктов 9 и 10 повестки дня на основе текста Председателя.

64. Представитель Европейского союза заявила, что она приветствует текст Председателя, который представляет собой обстоятельное предложение, затрагивающее многочисленные вопросы, в том числе предложения, касающиеся обязательств, которые государства уже имели в соответствии с Конвенцией, стратегические предложения и вопросы, связанные с юридическими концепциями. Она распространила текст Председателя среди государств – членов Европейского союза, однако маловероятно, что все делегации представят отзывы и сформируют общую позицию в течение недели.

65. Представитель Южной Африки заявила, что она приветствует предложенный текст Председателя-докладчика, отметив, что он касается различных пунктов повестки дня. Она высказала мнение о том, что Специальному комитету не следует рассматривать темы, касающиеся национальных механизмов, напомнив, что в ходе предыдущего заседания было высказано предложение о том, чтобы эта тема была передана на рассмотрение Межправительственной рабочей группы по эффективному осуществлению Дурбанской декларации и Программы действий.

66. Председатель-докладчик предложил делегациям Южной Африки и Европейского союза разработать формулировки выводов обсуждений Специального комитета соответственно по пункту 10 повестки дня, касающемуся национальных механизмов, и по пункту 9 повестки дня, касающемуся ксенофобии.

67. Представитель Индейского совета Южной Америки, выступая от имени Индейского совета Южной Америки и Коалиции коренных народов и наций, затронул вопрос, который эти две организации считают примером нерешенной проблемы институциональной расовой дискриминации, сохраняющейся в национальном

законодательстве вследствие нежелания управляющих держав выполнять свои обязательства и недостатков в деле искоренения расовой дискриминацией в контексте осуществления положений статьи 73 Устава Организации Объединенных Наций, касающейся самоуправляющихся территорий, в свете статьи 15 Конвенции. В этой связи обе организации предложили Специальному комитету просить Комитет по ликвидации расовой дискриминации либо рассмотреть вопрос о совместном ходатайстве Совета, Коалиции и Фонда Коани; передать это дело на рассмотрение Специального комитета по вопросу о ходе осуществления Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам; при необходимости передать это дело для рассмотрения и инструкций Комитету по ликвидации расовой дискриминации; либо обратиться к Комитету по ликвидации расовой дискриминации с просьбой принять резолюцию с целью устранения недостатков, связанных с осуществлением статьи 15 Конвенции.

68. На 13-м заседании был объявлен перерыв для проведения неофициальных консультаций по вопросу о разработке формулировок, касающихся пунктов 9 и 10 повестки дня.

69. Когда заседание возобновилось, Председатель-докладчик приступил к обсуждению текста Председателя и запросил замечания государств-членов по содержащемуся в нем разделу о национальных механизмах.

70. Представитель Европейского союза заявила, что, по мнению ее делегации, национальные механизмы имеют весьма важное значение, и поблагодарила Председателя-докладчика за то, что он включил этот вопрос в свой текст. Она напомнила, что государства – члены Европейского союза уже имеют такие механизмы, и добавила, что статья 6 Конвенции предусматривает создание национальных механизмов и что, следовательно, ее делегация считает, что никаких пробелов для рассмотрения в этой связи не существует.

71. Затем Специальный комитет обсудил вопрос о процедурных пробелах в связи с Конвенцией, который также освещался в тексте Председателя.

72. Представитель Южной Африки указала, что, по ее мнению, на нынешнем этапе нет необходимости в дальнейшем обсуждении вопроса о процедурных пробелах.

73. Председатель-докладчик спросил делегации, следует ли Специальному комитету воспроизвести в итоговом документе девятой сессии рекомендации в отношении процессуальных пробелов, которые были сделаны в ходе предыдущей сессии.

74. Представитель Европейского союза отметила, что в резолюции 34/36 Совет по правам человека не принял во внимание рекомендацию Специального комитета относительно процессуальных пробелов. В связи с этим она предложила не включать эту рекомендацию повторно. Кроме того, она предложила вынести одну общую рекомендацию в отношении текста Председателя, признавая, что каких-либо новых элементов для обсуждения после предыдущей сессии Специального комитета не возникало.

75. Председатель-докладчик заявил, что в тексте Председателя содержится краткий обзор и учитываются темы, обсуждавшиеся в ходе предыдущих сессий, с тем чтобы Специальный комитет мог продвинуться вперед в обсуждении этих вопросов.

## **Н. Общее обсуждение и обмен мнениями, 14-е заседание**

76. На своем 14-м заседании Специальный комитет вновь обсудил текст Председателя, уделив основное внимание теме расизма и спорта. Председатель-докладчик открыл дискуссию, заявив, что дискриминация в спорте растет. Он обратил особое внимание на ряд недавно зарегистрированных случаев этого явления. Он пояснил, что текст Председателя содержит резюме предыдущих обсуждений, состоявшихся в Специальном комитете, и не включает в себя новую информацию. Он напомнил, что дискриминация в спорте отражает уровень дискриминации в любой

другой сфере жизни. Он пояснил, что Специальный комитет решил рассмотреть этот вопрос более подробно, в основном из-за значительного числа сообщений о случаях проявления расизма в спорте.

77. Представитель Российской Федерации заявил, что Российская Федерация серьезно обеспокоена продолжающимся ростом неонацизма и расизма на Украине. В этой связи он упомянул расистское поведение сторонников футбольного клуба «Динамо Киев» 27 апреля 2017 года во время матча против донецкого «Шахтера» – клуба, несколько игроков которого имеют африканское происхождение. Российской Федерации не известно о какой-либо реакции со стороны правоохранительных органов Украины или о каком-либо официальном осуждении такого поведения. Он заявил, что ранее уже поступали сообщения о расистском поведении сторонников «Динамо Киев» в 2013 и 2015 годах. Он надеется, что Специальный комитет обратит особое внимание на инцидент 2017 года, а также на рост расизма и что он предпримет соответствующие действия в соответствии со своим мандатом. Российская Федерация готова поделиться с заинтересованными делегациями видеозаписями этого инцидента и сообщениями о нем.

78. Председатель-докладчик поблагодарил представителя Российской Федерации за его заявление и просил делегации представить свои замечания. Представитель Южной Африки предложила Специальному комитету признать прогресс, достигнутый УВКПЧ по проблеме расизма в спорте, и призвать Управление продолжить работу в этом направлении. С учетом предыдущего предложения представителя Европейского союза сформулировать один общий вывод по тексту Председателя, Председатель-докладчик объявил перерыв в заседании для проведения неофициальных дискуссий с целью выработки формулировок по выводам и рекомендациям в отношении текста Председателя.

79. Заседание было затем возобновлено. Тем не менее Специальный комитет постановил, что было бы невозможно продолжать обсуждение проекта выводов по пунктам повестки дня 4, 5 и 6 при отсутствии делегаций, которые выразили озабоченность и разногласия в ходе предыдущих совещаний, в частности в том, что касается взаимосвязи между международно-правовыми документами по проблемам беженцев и мигрантов и международным правом прав человека. Председатель-докладчик обратился к делегациям с просьбой тщательно изучить резолюцию 71/181 Генеральной Ассамблеи в рамках подготовки к проведению углубленного обсуждения этого вопроса на следующем заседании.

## **I. Обсуждение резолюции 71/181 Генеральной Ассамблеи**

80. На своем 15-м заседании, состоявшемся 3 мая, Специальный комитет рассмотрел пункт 14 повестки дня, резолюцию 71/181 Генеральной Ассамблеи и соответствующую резолюцию 34/36 Совета по правам человека.

81. Председатель-докладчик предложил начать с обсуждения процедурных вопросов, связанных с резолюцией 71/181 Генеральной Ассамблеи и соответствующей резолюцией 34/36 Совета по правам человека, с целью подготовки к десятой сессии Специального комитета. Он предложил, в частности, сосредоточить внимание на трех моментах:

- a) межсессионная подготовительная работа в преддверии десятой сессии:
  - i) неофициальные межсессионные консультации между членами;
  - ii) межсессионное совещание экспертов;
  - iii) сроки;
- b) доклад Председателя-докладчика Генеральной Ассамблеи:
  - вопросы, подлежащие включению в доклад Председателя-докладчика Генеральной Ассамблеи;
- c) текущее направление работы Специального комитета и остальные темы.

82. Представитель Бразилии заявила, что ее делегация хотела бы поблагодарить Председателя-докладчика за его руководство работой Специального комитета. Она особенно оценила предложенный им текст/документ, содержащий богатый, хотя и не до конца проработанный материал, который будет способствовать достижению задач Специального комитета. Бразилия поддерживает резолюцию 71/181 Генеральной Ассамблеи и резолюцию 34/36 Совета по правам человека. Бразилия выступает за поэтапный подход путем проведения переговоров по не имеющему обязательной силы документу в качестве первого шага в направлении разработки более полного документа, который будет поддержан международным сообществом. Бразилия по-прежнему рассматривает документ Председателя-докладчика и согласна, что в его отношении необходимо будет провести значительную межсессионную подготовительную работу.

83. Бразилия полагает, что Специальный комитет может обсудить вопрос о введении уголовной ответственности за акты расистского и ксенофобного характера в спорте, который представляется в качестве одной из тех областей, в которых существует консенсус в рамках Специального комитета и в которой могли бы быть достигнуты значимые результаты. Как указано в тексте Председателя, спорт мог бы послужить в качестве механизма в поддержку мира, взаимопонимания между людьми и развития. К сожалению, во всем мире продолжают поступать сообщения об актах расизма, ксенофобии и религиозной нетерпимости на футбольных стадионах и других спортивных аренах. Ненавистнические высказывания и проявления расизма и ксенофобии в спорте могут подчас иметь трагические последствия, приводящие к гибели спортивных болельщиков и других ни в чем не повинных людей. Спортивные праздники посылают общественности важный сигнал. Безнаказанности не может быть позволено процветать в любой области, и особенно в областях, которые в потенциале могут усугублять противоправное поведение. Борьба с расизмом в спорте посылает важный сигнал в борьбе с безнаказанностью и может служить примером для более широких слоев общества. Бразилия по-прежнему открыта для работы Специального комитета и принимает в нем участие.

84. Представитель Европейского союза заявила, что Европейский союз по-прежнему полностью привержен задаче полной ликвидации расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, включая их современные формы, а также задаче поощрения и защиты прав человека для всех без какой-либо дискриминации по любому признаку. Европейский союз принял правовые и практические меры по борьбе с расизмом и ксенофобией, включая принятие прочной законодательной основы и рамочного решения 2008 года, обязывающего государства-члены Европейского союза подвергать уголовному преследованию некоторые формы и проявления расизма и ксенофобии.

85. По мнению Европейского союза, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, к которой присоединились все государства – члены Европейского союза, является и должна оставаться основой всех усилий по предотвращению, пресечению и искоренению расизма. Она отметила, что, как свидетельствует устойчивое распространение расизма и расовой дискриминации во всем мире, усилия по осуществлению Конвенции являются недостаточными. Поэтому Европейский союз считает, что Специальному комитету следует и далее заострять внимание на полном и эффективном осуществлении Конвенции для достижения цели полной ликвидации порока расизма во всех его формах.

86. Ее делегация не усматривает единства мнений или свидетельства того, что Конвенция имеет пробелы или не может быть применена для борьбы с современными формами расизма. В этой связи Европейский союз не поддержал резолюцию 71/181 Генеральной Ассамблеи, резолюцию 34/36 Совета по правам человека и начало переговоров по дополнительному протоколу к Конвенции, устанавливающему уголовную ответственность за акты расистского и ксенофобского характера.

87. Обсуждения в Специальном комитете по вопросу о необходимости возможных дополнительных норм в связи с Конвенцией еще не завершены. Прочие альтернативы, такие как не имеющие обязательной юридической силы документы, все еще находятся в стадии рассмотрения и могли бы быть изучены на основе консенсуса. Глобальная



борьба против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости касается всех во всех регионах мира и является проблемой, для решения которой международное сообщество должно объединить усилия. В этом духе Европейский союз открыт и будет продолжать оставаться открытым для работы в рамках конструктивного диалога по данному вопросу со всеми заинтересованными сторонами.

88. Представитель Боливарианской Республики Венесуэла указал, что многие делегации не смогли принять участие в заседаниях в ходе нынешней сессии Специального комитета из-за других запланированных мероприятий, в частности в связи с двадцать седьмой сессией Рабочей группы по универсальному периодическому обзору. Этот вопрос следует учитывать при планировании будущих сессий.

89. Его страна по-прежнему решительно поддерживает работу Специального комитета, который, по его мнению, представляет собой важный инструмент для разработки дополнительных стандартов. Имеются сообщения о новых видах дискриминации, и его делегация считает, что их необходимо рассмотреть. Он поблагодарил Председателя-докладчика за текст Председателя и подтвердил поддержку Боливарианской Республики Венесуэла резолюции 71/181 Генеральной Ассамблеи и соответствующей резолюции 34/36 Совета по правам человека. Он подчеркнул, что дополнительные стандарты должны быть приняты, приветствовал текст Председателя и выразил ему свою поддержку. Он высказал несогласие с теми делегациями, которые возражали против разработки дополнительных стандартов, отметив, что принятие дополнительных стандартов является особенно своевременным, учитывая обострения расизма и дискриминации и роста миграции. Он поддержал предложение, сделанное представителем Бразилии, относительно рассмотрения проблемы расизма в спорте.

90. Представитель Японии поддержал заявление представителя Европейского союза относительно того, что нет необходимости в разработке дополнительных стандартов. Он признал наличие существенных недостатков в связи с осуществлением Конвенции, и согласился с необходимостью их преодоления. Однако, по мнению его делегации, принятие дополнительных стандартов не является наиболее эффективным способом обеспечения осуществления Конвенции: предпочтительнее было бы продолжить ведущиеся обсуждения.

91. Представитель Южной Африки предложила, чтобы Специальный комитет продолжил свою работу по рассматриваемой им в настоящее время тематике, в добавление к новым темам, упоминаемым в резолюции 71/181 Генеральной Ассамблеи и соответствующей резолюции Совета по правам человека 34/36. Доклад Председателя-докладчика о ходе работы для семьдесят второй сессии Генеральной Ассамблеи должен отражать его собственное мнение о деятельности Специального комитета, подчеркивая достигнутые успехи и имеющиеся проблемы.

92. Представитель Пакистана поблагодарил Председателя-докладчика за его руководство работой Специального комитета. Он поддержал заявление, сделанное представителем Боливарианской Республики Венесуэла относительно трудностей, создаваемых одновременным проведением заседаний, и необходимости в будущем избегать накладок в графике проведения сессий Специального комитета и других совещаний. Он принял к сведению предложение представителя Европейского союза продолжить дискуссию по вопросам расизма и ксенофобии, а также предложение представителя Бразилии рассмотреть проблему расизма в спорте. Он также приветствовал доклады экспертов по этим темам, которые значительно обогатили обсуждение, и заявил, что мнения Председателя-докладчика по этим темам должны быть отражены в настоящем докладе.

93. Представитель Пакистана, выступая от имени ОИС, подчеркнул, что необходимо провести дискуссию по проблеме исламофобии. Делегация его страны готова принять участие в обсуждениях по вопросам дискриминации по признаку не только ислама, но и любой религии. Тем не менее исламофобия в настоящее время представляет собой наиболее распространенную форму дискриминации по признаку религии или убеждений.

94. Представитель Бразилии поддержала предложение представителя Южной Африки о том, что Специальному комитету следует рассмотреть другие вопросы, помимо тех, которые упоминаются в резолюции 71/181 Генеральной Ассамблеи и соответствующей резолюции 34/36 Совета по правам человека, и что доклад о ходе работы, испрошенный Генеральной Ассамблеей, должен отражать мнения Председателя-докладчика о работе Специального комитета.

95. Председатель-докладчик обобщил мнения относительно дальнейшей деятельности, включая предложение о том, что Специальному комитету следует продолжить обсуждение текущих вопросов параллельно с его работой по выполнению просьбы, содержащейся в резолюции 71/181 Генеральной Ассамблеи и упомянутой в соответствующей резолюции 34/36 Совета по правам человека. Он добавил, что Специальный комитет должен действовать так же, как и в прошлом в отношении неофициальных межсессионных совещаний, и что на десятую сессию Комитета должны быть приглашены для выступления эксперты. Он принял к сведению, что, помимо отражения фактов работы девятой сессии Специального комитета, доклад для семьдесят второй сессии Генеральной Ассамблеи должен отражать собственные мнения Председателя-докладчика о достигнутом прогрессе и трудностях, присущих деятельности Специального комитета в целом.

96. Председатель-докладчик обратился к членам Специального комитета с просьбой представить замечания в отношении содержания просьбы, озвученной в резолюции 71/181 Генеральной Ассамблеи и упомянутой в соответствующей резолюции 34/36 Совета по правам человека, в частности в отношении тем для рассмотрения на десятой сессии.

97. Представитель Европейского союза вновь заявила о необходимости дополнительного времени для изучения этих резолюций, в том числе процедурных аспектов. Она предложила Специальному комитету обсудить перечень тем для следующей сессии в межсессионный период между девятой и десятой сессиями.

98. Представитель Южной Африки, выступая от имени Группы африканских стран, поддержала предложение представителя Пакистана, выступавшего от имени ОИС, относительно проведения дискуссии по проблеме исламофобии на следующей сессии.

99. Представитель Мексики отметила разнообразные мнения, высказанные различными делегациями в отношении мандата Специального комитета. Она обратила особое внимание на важность ведения работы на основе консенсуса. В связи с этим она поддержала предложение представителя Европейского союза относительно обсуждения в межсессионный период перечня тем с целью достижения консенсуса.

## **Ж. Общее обсуждение и обмен мнениями, 16-е и 17-е заседания**

100. На своем 16-м заседании Специальный комитет возобновил подготовку проекта сессионного текста по выводам и рекомендациям.

101. Что касается перечня тем, которые будут обсуждаться на десятой сессии, то Председатель-докладчик напомнил о рабочем документе Специального комитета, озаглавленном «Перечень тем, обсуждавшихся на второй сессии», в котором содержится несколько тем, связанных с исламофобией, включая тему № 1 о пропаганде и разжигании расовой, этнической, национальной и религиозной ненависти; тему № 3 о дискриминации на основе религии или убеждений; тему № 10 о межкультурном и межрелигиозном диалоге; и тему № 17 о расовом, этническом и религиозном профилировании и мерах по борьбе с терроризмом. Председатель-докладчик предложил использовать эти формулировки и список тем при составлении перечня тем для десятой сессии.

102. Представитель Европейского союза вновь заявила, что обсуждение перечня вопросов должно быть перенесено на межсессионный период.

103. Председатель-докладчик напомнил о том, что Специальному комитету необходимо иметь четкие сроки для разработки программы работы десятой сессии.

104. На своем 17-м заседании Специальный комитет продолжил обсуждение проекта сессионного документа по выводам и рекомендациям, обменявшись мнениями по этим вопросам. В работе заседания был объявлен перерыв для проведения дополнительных консультаций с целью достижения договоренности.

#### IV. Утверждение доклада

105. На 18-м заседании Специальный комитет возобновил обсуждение проекта сессионного документа по выводам и рекомендациям, с тем чтобы принять согласованные формулировки.

106. Председатель-докладчик проанализировал ситуацию в связи с переговорами, которые были проведены в ходе предыдущих заседаний текущей сессии Специального комитета, а также в ходе его неофициальных заседаний, указав, что Специальный комитет не пришел к договоренности относительно того, следует ли включить проблему исламофобских актов в выводы и рекомендации или исключить ее из них. С учетом того, что вопрос о включении формулировок, касающихся исламофобии и исламофобских актов, был затронут во вводных пунктах проекта текста и пунктах, касающихся мигрантов и беженцев, он предложил исключить эти пункты из выводов и рекомендаций и принять только те пункты, в которых указывается направление, в котором должна вестись работа на следующей сессии, и содержатся рекомендации относительно ведения работы в этой связи. Председатель-докладчик предложил Специальному комитету принять следующий текст:

«Комитет принял к сведению текст Председателя с целью обеспечения прогресса в работе Специального комитета по разработке дополнительных стандартов к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и постановил продолжить его рассмотрение.

Комитет обсудил резолюцию 71/181 Генеральной Ассамблеи и постановил продолжать консультации в течение межсессионного периода».

107. Представитель Египта выразила признательность Председателю-докладчику за его усилия по оказанию поддержки Специальному комитету в достижении консенсуса относительно формулировок выводов и рекомендаций по итогам нынешней сессии. Она высказала возражение против предложения Председателя-докладчика исключить упоминание исламофобии и пункты, касающиеся мигрантов и беженцев, из выводов и рекомендаций Специального комитета, указав, что эти вопросы имеют крайне важное значение для ее делегации. Помимо того, что это современная проблема, термин «исламофобии» уже является плодом консенсуса в контексте Дурбанской декларации и Программы действий, и поэтому этот вопрос относится к мандату Специального комитета. Она заявила, что сожалеет о том, что Специальному комитету не удалось достичь консенсуса по вопросу об исламофобских действиях и о том, что выводы и рекомендации не будут в полной мере отражать обсуждения, проведенные в ходе девятой сессии Специального комитета.

108. Постоянный представитель Иордании при Отделении Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве согласилась с предложением Председателя-докладчика исключить пункты, касающиеся мигрантов и беженцев. В то же время она поддержала предложение представителя Египта о включении проблемы исламофобии в выводы и рекомендации по итогам девятой сессии. Представитель Бангладеш поддержал заявления представителя Египта и Постоянного представителя Иордании при Отделении Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве.

109. Председатель-докладчик разъяснил свое предложение, заявив, что он предлагал исключить пункты о мигрантах и беженцах, поскольку Специальный комитет не смог договориться о том, должна ли проблема исламофобии быть отражена в этих пунктах. Таким образом, представляется крайне маловероятным, что Специальный комитет примет решение включить ссылки на исламофобию, исключив пункты, касающиеся мигрантов и беженцев. Вместе с тем он вновь подчеркнул необходимость принятия Специальным комитетом выводов, которые послужат руководством для будущей работы этого Комитета.

110. Представитель Малайзии взял слово, чтобы поддержать заявления, сделанные представителями Египта, Бангладеш и Иордании, касающиеся важности включения ссылок на исламофобию в выводы и рекомендации по итогам девятой сессии. С учетом того, что исламофобия представляет собой глобальное явление, Специальный комитет должен рассмотреть этот вопрос, в частности, упомянув его в своих выводах и рекомендациях.

111. Представитель Европейского союза заявила, что в ходе всего процесса переговоров так и не было достигнуто согласия о включении ссылок на исламофобию в выводы Специального комитета, и, следовательно, такие ссылки не могут быть включены в проект документа девятой сессии. Она напомнила о том, что она предлагала компромиссное решение, заключавшееся в использовании согласованной формулировки из Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, в которой содержится призыв ко всем сторонам уважать права человека мигрантов и беженцев. Вызывает глубокое сожаление тот факт, что Специальный комитет не смог достичь консенсуса по этому вопросу и что он, возможно, не утвердит выводы и рекомендации по итогам девятой сессии.

112. Представитель Пакистана, выступая от имени ОИС, отметил, что Специальный комитет проделал прекрасную работу по подготовке проекта выводов и рекомендаций в ходе текущей сессии и что было бы огромной ошибкой не принять их. Как уже отмечали представители Бангладеш, Египта и Малайзии, а также Постоянный представитель Иордании при Отделении Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве, исламофобия всегда была одной из важных проблем для ОИС, однако она становится все более актуальной, поскольку исламофобские действия во все мире встречаются все чаще. ОИС принимает участие в работе Специального комитета в конструктивном и позитивном ключе с момента его создания, поддерживает мандат Специального комитета и ведет конструктивную работу по выявлению и анализу пробелов в Конвенции. Проблема исламофобии обсуждалась в ходе девятой сессии. В докладах экспертов были выявлены пробелы в отношении ксенофобии, расизма и спорта и исламофобии. Специальный комитет выработал согласованные выводы в отношении первых двух из этих вопросов на предыдущих сессиях, однако не смог сделать это в отношении третьего вопроса. И наконец, он подчеркнул, что исламофобия охватывается Дурбанской декларацией. ОИС готова рассмотреть любую формулировку, включая ссылки на другие религии и формулировку из Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, при условии включения формулировки с прямым упоминанием исламофобии и исламофобских действий.

113. Председатель-докладчик обратился к членам Специального комитета с просьбой сосредоточиться на тех пунктах, которые уже получили консенсус, с тем чтобы Специальный комитет мог приступить к принятию выводов и рекомендаций по итогам сессии.

114. Представитель Египта вновь заявила, что ее делегация не согласна с исключением пунктов, касающихся мигрантов и беженцев. Отсутствие консенсуса касалось исключительно включения ссылок на исламофобию и, следовательно, было бы неразумно исключать пункты о мигрантах и беженцах из выводов.

115. Представитель Азербайджана взял слово, чтобы поддержать заявления, сделанные представителями Египта, Бангладеш, Малайзии и Пакистана и Постоянным представителем Иордании при Отделении Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве от имени ОИС по вопросу о важности включения проблемы исламофобии в выводы и рекомендации Специального комитета.

116. Председатель-докладчик и представитель Южной Африки выразили озабоченность по поводу невозможности достичь согласия в ходе девятой сессии, принимая во внимание, что все аргументы и предлагаемые формулировки уже были подробно обсуждены в ходе предыдущих совещаний и неофициальных заседаний, и согласия достичь не удалось.

117. Представитель Пакистана обратился с просьбой сделать краткий перерыв в заседании, с тем чтобы провести дополнительные консультации, после чего заседание было возобновлено.

118. Представитель Пакистана, выступая от имени ОИС, предложил сохранить пункты, касающиеся текста Председателя и резолюции 71/181 Генеральной Ассамблеи, представляющие собой те два пункта, которые были ранее предложены Председателем-докладчиком в качестве выводов Специального комитета, и отразить их в докладе как выводы и рекомендации Председателя-докладчика.

119. Председатель-докладчик отметил, что для включения в доклад этих двух пунктов в качестве части выводов и рекомендаций необходимо внести некоторые изменения в формулировки, и обратился к делегатам с просьбой предложить согласованные формулировки.

120. Представитель Египта взяла слово, чтобы разъяснить предложение ОИС, указав, что цель заключается лишь в том, чтобы обеспечить руководящие указания в отношении будущей сессии Специального комитета; Специальному комитету не нужно согласовывать формулировки выводов и рекомендаций Председателя-докладчика. Аналогичным образом представитель Южной Африки предложила, чтобы Специальный комитет не вступал в переговоры на данном этапе.

121. Комитет постановил не утверждать каких-либо выводов и рекомендаций по итогам девятой сессии.

122. Председатель-Докладчик предложил участникам выступить с заключительными общими заявлениями.

123. Представитель Индейского совета Южной Америки взял слово для того, чтобы зачитать вывод и рекомендацию, которые он подготовил для Специального комитета, предложив, чтобы Специальный комитет сделал вывод о том, что исторические корни доктрин превосходства и расовой дискриминации решений верховных судов сохраняются в законодательных нормах, законопроектах и политике из-за отказа отменить дискриминационные законы и меры политики в области управления и осуществления Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам. Процедурные пробелы не позволяют Комитету по ликвидации расовой дискриминации рассматривать дискриминационные ситуации и выносить рекомендации для соответствующих органов Организации Объединенных Наций в соответствии со статьей 15 и международными стандартами, относящимися к периоду до принятия резолюции 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи. Кроме того, он предложил, чтобы Специальный комитет рекомендовал провести обзор процедур Комитета по ликвидации расовой дискриминации, с тем чтобы выявить пробелы и позволить Комитету по ликвидации расовой дискриминации применить свои собственные процедуры, касающиеся передачи петиций для рассмотрения в соответствующий орган Организации Объединенных Наций, в соответствии со статьей 15 Конвенции. Он добавил, что он представляет эту рекомендацию, с тем чтобы подчеркнуть наличие процедурных пробелов в Конвенции.

124. Представитель Южной Африки, выступая от имени Группы африканских государств, выразила признательность Председателю-докладчику и всем членам Специального комитета и вновь озвучила мнение Группы африканских государств о том, что Специальному комитету важно начать размышления над вопросами антисемитизма, ксенофобии, исламофобии и расистских нападениях в киберпространстве и вести работу по устранению пробелов в Конвенции, связанных с этими вопросами.

125. Представитель Европейского союза выразила признательность всем сторонам, отметив важность дискуссий по вопросам миграции и беженцев и обмена мнениями между делегациями, особенно в том, что касается национальных механизмов.

126. Представитель Пакистана, выступая от имени ОИС, выразил искреннюю признательность и поблагодарил другие делегации и экспертов за высокое качество дискуссий, проведенных в ходе нынешней сессии. Он заявил, что ОИС будет и впредь участвовать в работе Специального комитета в позитивном и конструктивном духе.

127. Представитель Египта присоединилась к другим делегациям, выразив признательность всем сторонам. Она отметила, что эти дискуссии были очень важными, и выразила сожаление в связи с тем, что Специальный комитет не смог принять выводы и рекомендации на текущей сессии.

128. Председатель-докладчик в своем заключительном слове поблагодарил членов Специального комитета за сотрудничество и вклад в обсуждения на сессии и объявил заседание закрытым.

129. Доклад о работе девятой сессии был утвержден *ad referendum* при том понимании, что к 19 мая 2017 года делегации направят в секретариат в письменном виде все технические исправления, касающиеся их выступлений.

## Annex I

### Summaries of the expert presentations and initial discussions on the agenda topics

#### Comprehensive anti-discrimination legislation

At the second meeting on 24 April, the Ad Hoc Committee considered agenda item 4. The Chair-Rapporteur explained that while many experts on this topic had been approached, it had not been possible to secure experts to make presentations on the topic of comprehensive anti-discrimination legislation. As such, the Ad Hoc Committee members would discuss the topic without the input of experts. He asked delegations to volunteer to make presentations on comprehensive anti-discrimination legislation and relevant legislative frameworks in their respective countries, and thanked the European Union for initiating the discussions with its presentation. During the second and third meetings, the representatives of Brazil, the Plurinational State of Bolivia, Cuba, Egypt, the European Union, Jamaica, Japan, Mexico, Pakistan (speaking on behalf of the Organization of Islamic Cooperation and in a national capacity), South Africa (speaking on behalf of the African Group and in a national capacity), Spain, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Bolivarian Republic of Venezuela made presentations on the topic of comprehensive anti-discrimination legislation. A summary of these presentations and the discussion with the participants that followed is provided in annex I to the present report.

The representative of the European Union welcomed the inclusion of a discussion on comprehensive anti-discrimination legislation in the programme of work. The European Union firmly believed that the adoption of a comprehensive anti-discrimination legislation was crucial to fight discrimination in all forms and strongly supported the adoption of a holistic and integrated approach, capable of providing effective protection, also bearing in mind cases of multiple and intersecting forms of discrimination.

As enshrined in its treaties, the European Union is founded on the values of equality, non-discrimination and tolerance and, in implementing its policies and activities, the European Union aimed to fight discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation. The European Union's commitment to the principle of non-discrimination is further reiterated in Article 21 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which has acquired the same legal values of the Treaties since the entry into force of the Lisbon Treaty in 2009. Moreover, the prohibition of discrimination is strengthened by Article 14 of the European Convention on Human Rights.

The representative stated that the promotion of equality and non-discrimination had been a core element of the European Union's goals, legislation and institutions from its early days. The Treaties of Rome signed in 1957, provided the competence to develop the first Equality Directives: the Equal Pay Directive of 1975 and the Equal Treatment Directive of 1976, which prohibited discrimination on grounds of gender in access to employment, vocational training and promotion, and working conditions.

The Treaty of Amsterdam of 1997, which introduced a specific European Union competence to combat discrimination on a wide range of grounds, gave new impetus to the development of an EU anti-discrimination legislative framework.

The adoption of two fundamental European Union Directives in the fight against discrimination: the Racial Equality and the Employment Equality Directives, both adopted in 2000, were major achievements. The two ground-breaking Directives prohibit discrimination on grounds of racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age and sexual orientation, and provide protection in key areas of life, such as employment, education, social security, healthcare, access to and supply of goods and services. Both instruments provide for the obligation to ensure the availability of judicial remedies to victims and also provide grounds for taking positive actions to promote equality.

In 2008, the adoption of the Framework Decision on combating racism and xenophobia by means of criminal law set common European Union standards to ensure that racist and xenophobic offences are sanctioned in all Member States by a minimum level of effective, proportionate and dissuasive criminal penalties. These instruments, together with the Victim's Rights Directive, the Audiovisual Media Services Directive and other relevant legislation, establish a comprehensive and advanced European Union anti-discrimination legal framework.

The European Union institutions are strongly focused on the fight against discrimination, racism and xenophobia. The European Commission, which is primarily tasked with the mandate of ensuring the correct legal transposition, implementation and enforcement of the existing legislative instruments, also encourages the exchange of good practices between the European Union Member States. To this end, the Commission established an Expert Group on non-discrimination in 2008 and an Expert Group on racism and xenophobia in 2009. In addition, the European Union Fundamental Rights Agency, established in 2007, plays a crucial role in collecting, analysing and disseminating objective and comparable data on racism, xenophobia, anti-Semitism, Islamophobia and other forms of intolerance and in providing independent and evidence-based policy guidance on equality and non-discrimination to the European Union institutions and the Member States. The Agency assists the Member States in designing and implementing relevant measures to combat hate crime in the framework of the Working Party on Hate Crime, set up in 2014.

The European Union's commitment to the fight against discrimination and inequality is further strengthened by its continuous engagement with the Council of Europe. The representative said that the European Union actively participates in the European Commission against Racism and Intolerance as an observer, and cooperates with the Council of Europe through numerous Joint Programmes addressing different aspects of discrimination. The European Union firmly believed in the relevance of developing comprehensive anti-discrimination legislation and would continue to engage in the promotion of equality and non-discrimination.

The representative of Spain shared the main elements of the legal framework established by Spain to combat all forms of discrimination, including racial discrimination. Spain was committed to combating racism, racial discrimination, xenophobia and all related intolerance and considered that the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, has great potential to face these challenges of the international community and must be fully implemented.

The representative described the Spanish framework, explaining that it offered comprehensive protection against any kind of discrimination (and this notwithstanding the legal framework of the European Union which has already been described by the Delegation of the European Union and which is fully applied in Spain).

Spain is a party to the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ratifying it in 1969, when it entered into force in the country. Its provisions have since become part of the Spanish legal system. Several articles of the Spanish Constitution are relevant; in addition to articles 9.2 and 10, which make direct constitutional reference to international human rights standards, article 14 states that "Spaniards are equal before the law without any discrimination whatsoever prevailing. Race, sex, religion, opinion or any other personal or social condition or circumstance" (Article 14). Although this provision refers to the Spaniards, the previous article (13.1) states that "foreigners shall enjoy in Spain the public liberties guaranteed by this title in the terms established by treaties and the law".

The Law on the Rights and Freedoms of Foreigners in Spain and its Social Integration (LO 4/2000, of 11 January), with its successive reforms, developed the constitutional mandate established in Article 13.1 of the Constitution and combined it with the international commitments undertaken by Spain, especially as a member country of the European Union. This law established in its art. 3.2 that the norms concerning the fundamental rights of foreigners will be interpreted in accordance with the Universal Declaration of Human Rights and with the international treaties and agreements on the same matters in force in Spain, without the possibility of claiming the profession of religious beliefs or ideological



convictions or cultural diversity to justify the performance of acts or conduct contrary to them. Article 23 includes in its first paragraph the definition of discrimination: “any act that directly or indirectly leads to a distinction, exclusion, restriction or preference against an alien based on race, colour, descent or national or ethnic origin, religious beliefs and practices, and which has the purpose or effect of destroying or limiting the recognition or exercise, on an equal basis, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social or cultural field”. Section 2 specifies various categories of acts that are considered to be discriminatory. Article 24 guarantees judicial protection against any discriminatory practice and also establishes in this Act sanctioning provisions.

In addition, the Law against Violence, Racism, Xenophobia and Intolerance in Sport, 19/2007, of July 11, contemplates a set of measures aimed at the eradication of these practices, establishing a sanctioning regime as well as a regime discipline against such manifestations.

The Spanish Criminal Code contemplates a wide catalogue of prohibited behaviours intended to eradicate racism and xenophobia. The current Penal Code increased the scope of punishment for actions relating to racial discrimination.

Finally, in Spain there is a particular emphasis on the adoption of operational measures to make legal equality a reality. The National and Integral Strategy to combat racism and xenophobia, is the main instrument of action in this area, as well as the Strategic Plan for Citizenship and Integration or the National Strategy for Inclusion Social Situation of the Roma Population 2012–2020. The Council for the Elimination of Racial or Ethnic Discrimination has been created and the elaboration of a mapping of discrimination in Spain to ascertain perceptions of society and the potential victims of discrimination, as well as discriminatory practices and the main empirical data of discrimination in Spain to improve the development of anti-discrimination policies is taking place. There are also measures for the improvement of systems of analysis, information and criminal legal action on qualitative and quantitative data on racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, aimed at a better understanding of these phenomena.

Training courses of security forces and bodies in the identification and registration of racist or xenophobic incidents, and the publication of an annual report on hate crimes in Spain, intended to improve monitoring have been undertaken. The creation of the post of Deputy Prosecutor of the Attorney General of the State for Criminal Protection of Equality and against Discrimination, as well as specialized prosecutors in all the autonomous communities is another development. The Penal Code was reformed in 2015 to review and improve the regulation of hate speech and violence against groups or minorities. Penalties had been increased and new cases of hate crimes were being catalogued. The preventive role played by the Network of Offices for the Care of Victims of Discrimination of the Council for the Elimination of Racial or Ethnic Discrimination was also highlighted.

The representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland also made an intervention. He stated that the United Kingdom is a multi-ethnic and multi-faith country, and has long been a country of inward and outward migration. It is now a very diverse society. Notwithstanding this progress by communities of ethnic minorities in business, sport, arts, Government and Parliament, there is further to go. The Government of the United Kingdom wants to create a genuine opportunity country, where ethnic origin and background are not allowed to become a barrier to advancement.

He noted that 2015 marked not only the fiftieth anniversary of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination but also the fiftieth anniversary of the first piece of domestic legislation against racial discrimination, the Race Relations Act 1965. This historic legislation opened the way to all subsequent equalities legislation, which protects all individuals from direct and indirect discrimination, victimisation and harassment in employment, in the provision of goods and services, and in public functions. Domestic equalities legislation is now contained within a single equality act, which covers nine protected grounds, including race. The Equality Act also places a positive duty on public bodies to give due regard to the need to eliminate discrimination and promote equality of opportunity and good relations in their public functions.

He stated that while the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland is proud of its equalities legislation, legislation alone is not enough. The Government has set out a series of goals to improve opportunities for black and minority ethnic people.

A review of the criminal justice system in England and Wales is taking place to investigate bias against black defendants and other ethnic minorities, reporting later 2017. With significant overrepresentation of black, Asian and minority ethnic individuals in the criminal justice system, the review will consider their treatment and outcomes to identify and help tackle potential bias and prejudice. Universities are being required to publish admissions and retention data by gender, ethnic background and socioeconomic class. The intention is to enshrine the duty in legislation. Under the proposal, universities will have a new 'transparency duty', part of a drive to highlight those institutions failing to improve access.

The representative stated that the Government is clear that hate crime of any kind, directed against community, race or religion, has no place in British society. In 2016, the Government published a new hate Crime Action Plan, which set out how the Government will tackle this divisive crime. Together, three government ministries, the Home office, the Ministry of Justice, and the Department for Communities and Local Government, are working together to prevent hate crime, support victims and prosecute the perpetrators.

He noted that it has been an important objective of Government policy for several years to raise awareness of hate crime and to encourage reporting. It is possible that the increase in reporting is a result of greater knowledge about hate crime overall, increased reporting of the topic in the media, and greater confidence in the value of reporting it. Recent reports of hate crime have been taken very seriously, by Government and all parts of civil society.

The Chair-Rapporteur thanked the three delegations for their presentations under item 4, and invited the Committee for additional interventions and comments on the topic.

The representative of Pakistan, speaking on behalf of the Organization of Islamic Cooperation (OIC) noted steps had been taken by OIC countries to address the contemporary manifestations of racism, racial discrimination, xenophobia and religious intolerance. He stated that OIC countries were multicultural and multi-ethnic. It was leading on the Human Rights Council resolution 16/18 on "Combating intolerance, negative stereotyping, stigmatization, discrimination, incitement to violence and violence against persons, based on religion or belief" and its implementation through the Istanbul process as a way and means to address issues of religious intolerance around the world. Pakistan made additional remarks in its national capacity stating that the Constitution of Pakistan and various specific legislation provided protection in respect of discrimination and religious belief, and that Pakistan had a National Action Plan as well. The representative inquired about how to proceed with the topic of comprehensive anti-discrimination legislation, and how it was related to the Ad Hoc Committee's work and mandate.

The representative of South Africa inquired about the agenda item on comprehensive anti-discrimination legislation, noting that while its delegation would be pleased to hear about national legislation; however, inquiring how it assisted the work of the Ad Hoc Committee. The representative asked whether elements from the European Union Framework decision of 2008 would be helpful to the work of the Ad Hoc Committee.

The Chair-Rapporteur raised the question of the legal status of the European Union Framework decision 2008, to which the representative of the European Union explained that the Framework must be transformed into the domestic framework to ensure uniformity in all twenty-eight Member States. She added that there was no explicit definition of racism or xenophobia in those decisions, and that rather the link should be made between the mandate of the Ad Hoc Committee and the ICERD and the general recommendations of the CERD Committee. With regard to hate speech, motivation based on hatred could be an aggravating element in jurisdictions.

The representative of South Africa stated that it was not advisable for the Committee to delay progress in its work by legal definitions, noting that racism was not defined in the ICERD either, and yet its meaning was understood. Committee discussions on the possible threshold for standards of conduct (for example, "grave" or "aggravated") would be of greater benefit.

The representative of Spain stated that the present tools and instruments were sufficient and that national level laws and actions should be directed to provide protection to victims. He noted that the current criminal law regime already provides a proportional and appropriate response to these phenomena.

The representative of Pakistan, speaking on behalf of OIC noted current legislation being enacted around the world relating to hate speech and border management, with implications for racial and religious profiling. He questioned whether there was legislation in place in various jurisdictions against racial and religious profiling, and stated that it would be interesting to hear and share comparative legislative experiences in this area, particularly relating to Islamophobia, negative stereotyping, and border management issues.

At its 3rd meeting on 25 April, the Ad Hoc Committee continued its consideration of anti-discrimination legislation under item 4.

The representative of South Africa delivered a statement on behalf of the African Group. She stated that the struggle for the decolonisation of Africa and the right to self-determination and independence, starting from the founding of the Organisation of African Unity (OAU) in 1963 of the African Union, has been preoccupied with human rights. The fight for the liberation and independence from colonialism and apartheid was an anti-racial discrimination struggle. When the continent of Africa waged the struggle against colonialism and apartheid, it waged war against racism, which is deeply embedded within the universal human experience and the contemporary global village in which all people lived. The anti-discrimination discourse could not be divorced from the continent's historical context, particularly when it is understood that the struggle for human rights and the establishment of a human rights system are products of a concrete social struggle.

It was for this reason that the Constitutive Act of the AU — including, amongst others, (a) the Charter on Human and People's Rights; (b) the Protocol on the Peace and Security Council; (c) Protocol on the Rights of Women; and (d) African Youth Charter — has further made non-discrimination an explicit part of its mandate, and mainstreamed human rights in all its activities and programmes.

The representative stated that when the United Nations member states gathered in Durban in 2001, it was because the international community came to a realization that despite the end of colonialism and apartheid, racism and sexism have not been quietened and it did indeed exist. There was also further realization that contemporary manifestation/s of racism, including xenophobia, anti-Semitism, Islamophobia and expressions of racism through cyber space. Race and gender continued to define the actual living spaces that billions of human beings occupy. They dictated the boundaries that frustrate the translation into reality of the noble concepts that people are born equal. Paragraph 199 of the Durban Programme of Action was indication that Member States of the United Nations agree and uphold the view that racism must be defeated. In this context, the African Group recommended that the draft protocol on xenophobia should recognise that racism and xenophobia constitute a threat against persons, and groups of persons, which are a target of such behaviour. The protocol should therefore be aimed at criminalising grave violations and abuses. The Committee needed to recognise that combating racism and xenophobia required various kinds of measures in a comprehensive framework.

The representative of India stated that his delegation firmly believed that the racism and racial discrimination are the most pervasive acts often leading to serious violation of human rights.

He shared some of the existing anti-discriminatory laws and policy in India. The representative cited the legal provisions and mechanism enshrined in our Constitution that provide an overall framework to achieve equality of opportunity to all its citizens and persons alike. Articles 14, 15, 16 and 18 of the Constitution of India are some of the key provisions that assure non-discrimination. Article 14 of Constitution of India states: "The State shall not deny to any person equality before the law and equal protection of laws within the territory of India." Article 15 (1) says, "The State shall not discriminate against any citizen on grounds of religion, race, sex, place of birth or any of them". Again Article 16 (1) says, "There shall be equality of opportunity of all citizens in matters relating to employment of appointment to any office under the State".

India had in the context of private sector employment, a comprehensive action plan that would address discrimination and harassment at the work place. The Indian judiciary over the years, had taken a pro-active approach to protect employees in the instances of discrimination and harassment by any employer. At workplaces, most employers comprehensively cover all general discrimination and harassment issues as part of their internal policies. To name specific legislation in this regard is: Sexual Harassment of Women at Workplace Act, 2013 (SHWW Act) which is a notable statute that would ensure non-discrimination and protect women from being harassed at workplace. Many private workplaces had already ensured as a matter of their internal policy, a free and fair access to their employees having disabilities. In a recent decision of the Indian judiciary, it has been noted that a company has duty to treat all persons with disabilities with dignity and respect, and any discrimination against or harassment of such persons with disabilities shall result in a fine imposed on or other action being taken against the company.

India was one of the earliest countries to sign and ratify the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. The representative stated that India practices dualism, and with extensive constitutional provisions and other legislation in place, India can fully ensure and guarantee the effective implementation of our international obligations under ICERD.

Like many other countries, India also recognized the significance of the Durban Declaration and Programme of Action (DDPA). A notable achievement by the international community aimed at developing international standards to strengthen and update international instruments against racism, racial discrimination and xenophobia in all its aspects. In fact, the Durban Declaration explicitly calls upon States to design, implement and enforce effective measures to eliminate this phenomenon. As mentioned earlier by other representatives, paragraph 199 of the Durban Programme of Action mandates us to elaborate some complementary standards that would address the concerns of racism, racial discrimination and xenophobia.

He commented that neither the Indian constitution nor any specific legislation defines the meaning and scope of xenophobia, and that India was keen to listen to others where some of these complex terms have been defined in their respective national legislation.

The representative of Egypt shared the country's experience in the field of combatting discrimination. In 2014, a new constitution had been enacted that prohibited all forms of discrimination. Discrimination was consequently a crime that was punished by law. Egypt had established an independent commission that dealt with discrimination and several laws new laws had been enacted in order to address these phenomena. The representative also stated that Egypt had also launched several programmes against discrimination, often in cooperation with national human rights institution and civil society. These programmes covered for example, the housing sector. The national human rights institution was also in charge of studying complaints received from victims of discrimination. In addition, all ministries had installed focal points for women and people with disabilities. At the international level, Egypt noted that it was concerned about the rise of racism and discrimination, and expressed its hope that a draft protocol would address those matters.

The representative of Cuba gave a presentation on existing anti-discrimination legislation in the country, noting that current legislation that prohibited discrimination. The representative cited articles of the Constitution prohibiting discrimination, in particular Chapter VI, Article 14 which provides that all citizens had the same rights and responsibilities and Article 42 that specifically prohibited racial and other forms of discrimination. Based on Article 42 of the Constitution, the criminal code had (among others) the objective to protect society, the social, political, economic and state order. The labour code (Law 116) in its article 2 the fundamental labour rights principles, which expressly prohibit discrimination in the work place based on skin colour, gender, religious beliefs, sexual orientation, territorial origin, disability, etc. Cuba was now engaged in drafting a multi-sectorial policy, in order to eliminate the vestiges of racial discrimination. He also noted national reform efforts aimed at reviewing policies and existing laws. Changes would, in particular, be introduced in the educational system and a programme on African origins might be introduced. Further efforts would focus on special education programmes directed at education and law enforcement on discriminatory practices, and diversifying the public debate. The delegate then referred to

additional legislation prohibiting and preventing racial discrimination in Cuba, including national legislation that prohibits the promotion of ideas or theories of superiority of one race or group of persons of one colour or ethnic origin, which attempt to justify or promote racial hatred and discrimination.

The representative of Mexico gave a summary of its national-level experiences, noting that Mexico rejected any form of discrimination and legislation prohibited all forms of discrimination, and that xenophobia was criminalized under that legislation. Mexico's federal act contained measures prohibiting discrimination and listed the grounds of discrimination. Mexico had also established a national council tasked with the prevention of discrimination. That body was also responsible for measures of affirmative action and for monitoring the implementation of such measures. In addition, it was called upon to mediate in racial discrimination cases. The representative recalled that those amendments to the criminal code being planned in her country, had been shared with the Committee during its seventh session.

The representative of the Bolivarian Republic of Venezuela noted that the Venezuelan constitution incorporated the principle of non-discrimination. In addition, the country had enacted a number of laws, including the law against racism that was implemented in 2011, dealing with discrimination on a wide range of grounds. Article 10 of the law contained a definition of xenophobia, as well as definitions of racial discrimination, ethnic origin, national origin, vulnerable groups, cultural diversity, racism and "endo-racism." In compliance with the law, the Bolivarian Republic of Venezuela created the National Institute against Racial Discrimination, following the guidance provided in the Durban Declaration and Programme of Action. The focus of Venezuelan legislation was to provide protection to social groups that were considered vulnerable, including people of African descent. Specific measures were contained in the 2013–2019 "Plan de la Patria" and the "Plan de Derechos Humanos" that were being implemented in the period 2015–2019. A number of laws were sector specific, focusing for example on the work force and corporate social responsibility law that providing penalties for television and radio broadcasters for any emission that incites hatred and intolerance for religious, political, gender, racist or xenophobic reasons, as well as any other form of discrimination. The law contemplates administrative sanctions for television broadcasters, radio stations and electronic media that commit these offences. The representative reaffirmed his country's support for the need to draft complementary standards to ICERD.

The representative of Japan stated that the constitution of the country stipulated that all people were equal under the law and there should be no discrimination based on political, economic or social status or family origin. Based on the constitution and relevant laws, Japan had been fighting various forms of discrimination and had been striving to realize a society without any form of racial or ethnic discrimination. Japan had hoped that the Committee would have future oriented discussions in order to come up with practical and effective measures against racism. According to Japan, official statistics reflected that the 2,282,822 foreigners from 190 countries living in Japan at the end of 2016, were being protected by anti-racism legislation.

Speaking in her national capacity, the representative of South Africa stated that the ICERD and the DDPA affirmed the necessity of eliminating racial discrimination throughout the world in all its forms and manifestations. The ultimate intention of all these efforts was to ensure the respect and dignity of the human person and to promote the observance of human rights for all persons regardless of race, sex, language or religion. Efforts towards the total elimination of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance had a special significance for South Africa, given the country's tragic history of injustice, dispossession and inequality. The representative further explained that apartheid affected each and every part of a person's life — where they were allowed to live, whom they could marry, who they could associate with, which government services, if any, they could access. Dismantling the edifice of apartheid involved much more than the repeal of apartheid legislation and its replacement with legislation based on equality and the rule of law. The achievement of substantive equality required a much more determined effort. It required not only political will, but also dedicated resources. It required building new institutions to support constitutional democracy. It required the progressive realization of socioeconomic rights for all our people. Policy formulation in this environment required the careful balancing of interests — with the goal of enhancing the dignity of all of our people whose everyday lived experiences still, in many ways, reflect the legacy of apartheid.

The work of the Government of South Africa was directed towards redressing the inequalities of the past, the representative said. The Constitution of South Africa formed the basis of the country's social compact. Through the constitution, the country sought to heal the divisions of the past and establish a society based on democratic values, social justice and fundamental human rights.

The majority of South African women, who were black, were the most oppressed section of the country's people, suffering under a triple yoke of race, gender and class oppression. The liberation of women was, and still remained, central to the struggle for freedom. South African women had come a long way in the struggle for recognition, promotion, protection and realisation of their rights. This struggle was part of the larger struggle against apartheid, the consequences of which are still felt today. Thus, the empowerment of women and the achievement of gender equality in South Africa also involved dealing with the legacy of apartheid and the transformation of society, particularly the transformation of power relations between women, men institutions and laws. It was about addressing gender oppression, patriarchy, sexism, ageism and structural oppression and the creation of an environment that is conducive to women taking control of their lives.

South Africa, the representative noted, had passed a number of laws to give effect to its constitutional goals of achieving equality, human dignity and the advancement of human rights and freedoms. During the last 23 years of democracy more than 1200 laws and amendments aimed at dismantling apartheid and eradicating all forms of discrimination were passed. South Africa was currently in the process of finalising the National Action Plan, in accordance with the Durban Declaration and Programme of Action. The NAP provided the basis for the development of a comprehensive policy framework against the scourges of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. Importantly, the development and actual implementation of programmes, measures and activities in respect of the NAP lied with all government departments, institutions supporting constitutional democracy, civil society as well as business, labour, the media and other sectors. The NAP would also provide South Africa with a comprehensive policy framework to address racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance at both a private and public level. It was not intended to replace existing laws and policies — rather it was complementary to existing Government legislation, policies and programmes which address equality, equity and discrimination. The overall goal of the NAP was to build a non-racial, non-sexist society based on the values of human dignity, equality and the advancement of human rights and freedom. The government had recently published the Prevention and Combating of Hate Crimes and Hate Speech Bill. Once it became law, it would criminalise several forms of discrimination including on the basis of race, gender, sexual orientation, religion and nationality. This Bill was an illustration of the seriousness with which South Africa viewed hate crimes.

The representative of the Plurinational State of Bolivia stated that the knowledge of history helped to prevent future intolerance. Racism, discrimination, xenophobia and Afrophobia are interconnected forms of intolerance and have its origin in the accumulated combination of process that have not yet subsided. The Plurinational State of Bolivia rejected any form of discrimination and the Bolivian Constitution, in particular in Article 14, prohibited all forms of discrimination based on sex, colour, origin, gender, sexual orientation, language, religion, ideology, political reasons, civil status, economic or social status, educational level, occupation etc. Bolivian anti-racism law defines xenophobia as “hate or rejection of a foreigner, reaching from manifestations of rejection to different manifestations of aggression or even violence.” The law was implemented by a Directorate for Anti-Racism, a public institution that had taken up its functions this year. The representative confirmed his country's commitment to the work of the Committee.

The representative of Brazil noted that racism was a crime according to the Brazilian Constitution. As in most countries, Brazil also had specific laws and provisions on crimes of racism and xenophobia, which punished those crimes. Brazil understood that combating racism and racial discrimination also required the direct action of the Brazilian State, in order to ensure equality. In 2010, Brazil adopted a Racial Equality Statute to ensure equal opportunities to the Afro-Brazilian population. The Statute provides that: “Besides the constitutional norms, related to the fundamental principles, to the fundamental rights and

guarantees and social, economic and cultural rights, the Racial Equality Statute adopts as a political and legal guideline the inclusion of victims from ethnic-racial inequality, the appreciation of ethnic equality and strengthening of the Brazilian national identity. The participation of the afro Brazilian population in equal conditions of opportunity in the economic, social, political and cultural life of the country shall be promoted primarily through: I — inclusion in public policies of economic and social development; II — adoption of measures, programs and policies of affirmative action; III — changing of the institutional structures of the State for the adequate coping and overcoming of ethnic inequalities stemming from ethnic prejudice and discrimination; IV — promoting normative adjustments to improve the struggle against ethnic discrimination and ethnic inequality in all its individual, institutional and structural manifestations; V — removing historical, sociocultural and institutional barriers that obstruct the representation of ethnic diversity in public and private spheres; VI — encouraging, supporting and strengthening initiatives from civil society aiming to promote equal opportunities and fighting ethnic inequalities, including through the implementation of incentives and criteria for conditioning and priority in the access to public resources; VII — implementation of affirmative action programs aiming to cope with ethnic inequalities in terms of education, culture, sport and leisure, health, safety, work, housing, means of mass communication, public funding, access to land, justice, and others.”

The representative of Jamaica stated that the country was a post-slavery society, and noted that a majority of the population was of mixed origin. As such, the Jamaican Constitution was naturally defined by a strong focus on anti-discrimination. Chapter 13 of the Constitution, spoke to the rights of all persons. She outlined from a national perspective what was required to address racial discrimination and underlined that investment in education was key to combatting discrimination. She also noted that there were many avenues for victims to redress discrimination, but very often, victims were not aware of their options. Education was therefore needed to supplement the laws; and that it was essential to focus on the implementation of the existing legal framework. The representative expressed that Jamaica had to further focus on the implementation of anti-discrimination legislation rather than embarking on creating new and costly laws.

A representative of the non-governmental organization Indian Council of South America noted his organization’s struggle to support a “decolonization” of Alaska. The representative mentioned de-colonialization, and asked about a United Nations body that would consider this cause. He mentioned this as proof of a gap in the current international legal framework that was linked to racism, as he believed that the colonialization of Alaska was based on racist beliefs.

Before the end of the meeting the Chair-Rapporteur reiterated the reasons for the existence of the Committee, referred to the genesis of the body and spoke about its mandate. He noted that the General Assembly had now issued new instructions to the Committee in resolution A/RES/71/181 that requested the Committee to commence negotiations on the draft additional protocol “criminalizing acts of a racist and xenophobic nature.”

### **Protection of migrants against racist, discriminatory and xenophobic practices**

At the 4th meeting on 25 April, the Ad Hoc Committee considered agenda item 5. E. Tendayi Achiume from the School of Law of the University of California, Los Angeles, United States of America, and Research Associate at the African Centre for Migration and Society, University of Witwatersrand, South Africa, and Ibrahima Kane from the Open Society Initiative for Eastern Africa, presented on this topic.

Ms. Achiume gave a presentation entitled “Protection of Migrants against Racist, Discriminatory and Xenophobia Practices — An International Human Rights Approach: Limitations and Possibilities”. She distinguished between the concerns and vulnerabilities of voluntary migrants and involuntary migrants, as well as migrants and refugees, and protection regimes for these groups. She cautioned against too siloed an approach in the protection of these groups, as perpetrators of xenophobic discrimination and violence did not distinguish between refugees and other migrants. Ms. Achiume described the phenomenon of xenophobia as “illegitimate anti-foreigner acts or attitudes”, and further elaborated that xenophobia was compounded by foreignness (on account of their nationality or national

origin) and other intersectional social categories including race, ethnicity, religion, class and gender. She added that racism and xenophobia were overlapping when race is often an explicit or implicit basis for xenophobic discrimination and anxiety. At the same time, she stated that there existed a distinction between the two when race is not always salient in the construction of foreignness where migrants are concerned, including when non-citizenship can amplify the negative impact of racism, and addressing racism alone may not appropriately address the circumstances of non-citizens experiencing racial discrimination.

Ms. Achiume stated that there was an absence of a clear answer in international human rights law as to when anti-foreigner attitudes and actions become xenophobic. She pointed out that while ICERD provided an important framework for addressing xenophobic discrimination, it has a number of significant shortcomings that limit its capacity fully to protect migrants (especially involuntary migrants) from xenophobic harm. She pointed out the ambiguity in Article 1 of ICERD about the extent and scope of its prohibition of xenophobic discrimination, the contested legal status of CERD General Recommendations, and the gap in terms of the status of religious discrimination against migrants. She provided a number of examples aimed at criminalizing acts of a racist and xenophobic nature such as the Additional Protocol to the Convention on Cybercrime Concerning the Criminalization of Acts of a Racist and Xenophobic Nature Committed Through Computer Systems. Ms. Achiume recommended for the elaboration of global anti-xenophobia norms by clarifying the bounds of prohibited manifestations of xenophobia, and to account for non-criminal intervention; pursue a human rights-based approach that views social cohesion and integration as vital for combatting xenophobia, and to pursue a coordinated approach that situates ICERD elaboration within broader reform efforts tied to the international regulation of migration, such as the Global Compacts on Migrants and Refugees.

Mr. Kane from the Open Society Initiative for Eastern Africa, presented an analysis of the migration and refugee situation in Africa, with a focus on Southern Africa. He pointed out that intraregional emigration in Sub-Saharan Africa is the largest south-south movement of people in the world. Southern Africa has a long history of intra-regional migration even before the drawing of colonial boundaries, with male labour migration to the mines and commercial farms and plantations. Mr. Kane highlighted a number of factors attributing to migration in the Southern region, including governance deficit, growing inequality and poverty; the historical legacy and consequences in the nature of state-formation and social pluralism, including Apartheid, and conflicts in the region; gender inequality exacerbated by gender based violence, and the inadequacy and poorly funded institutional mechanisms and capacity for conflict resolution and management at the regional level. He emphasized that there was a pressing need to implement the migration policy at the AU level, including through the adoption of the proposed AU Protocol on the free movement of persons in Africa and Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the right to a nationality in Africa along with regional dialogue on the issue of migration, and the need to harmonize labour migration policy and data collection.

During the interactive discussion, the representative of the European Union shared its measures to combat racism and xenophobia, including its action plan on building inclusive societies, and legislation to criminalize hate speech. The representative of Mexico shared its concerns about the vulnerability faced by migrants and stated that education initiatives were important to combat xenophobia, as undertaken by its National Council to Combat Discrimination, through specific campaigns to promote and protect rights of migrants. The representative of the Plurinational State of Bolivia asked about the extent of conceptual and legal understanding in terms of setting up systems to eradicate xenophobic acts in international transit. The representative of South Africa highlighted its own history of South Africans having been refugees in their own region and the historical movement of its people, and asked a question whether the tendency to invoke sovereignty when it comes to managing migrants was specific to Southern Africa as a region or if there were differences in policies among the different countries in the region.

The representative of Pakistan asked the panellists on its opinion regarding preferred processes to deal with xenophobia and the rights of migrants and whether the ICERD through its General Recommendations and the ongoing work of the Committee (through the development of an Optional Protocol) or the Global Compact process provided better ways



to address the problem. The representative of Jamaica asked the panellists for their view on the issue of consular assistance and the Vienna Convention on consular relations pertaining to addressing situation when people come into conflict with the law in foreign countries, and the possibility to address the real or perceived xenophobia faced by migrants in such situations. The Chair-Rapporteur asked the panellists if there was any justification for the non-ratification of the Migrant Workers Convention in Southern Africa, and asked Ms. Achiume, whether the non-reference of racism in ICERD could be seen as a gap.

Mr. Kane in response said that Southern Africa had a significant experience on migration due to the historical legacy of apartheid. In his opinion, South Africa should play a leading role in promoting the implementation of the SADC protocol on the movement of persons. Ms. Achiume responded that on the issue of transit countries and borders, extra-territorialization of borders resulted on gross human rights violations. She added that borders allow for the exercise of heightened discretion on the admission of non-nationals. As such, she suggested that it was essential in such situations additional clarity in the extent exercise of discretion was required in treating incoming migrants. With regards to racial discrimination, while ICERD was a touchstone to address racial discrimination worldwide, the Convention is focused on biological determinants of race and as such there are gaps in it to address racism as an evolving social construct and cultural markers, including gaps in addressing xenophobic discrimination. She added that it was essential that there was more clarity required within ICERD framework to address xenophobia and cannot therefore be outsourced to the Global Compacts on migrants and refugees. Moves to criminalize a xenophobic act should necessitate a comprehensive understanding on ICERD, she added. Ms. Achiume further emphasized the importance of national action plans to combat racism and criminalization of xenophobia for a comprehensive and harmonized human rights response.

On 26 April, at its 5th meeting, the Ad Hoc Committee continued its consideration of agenda item 5. Peggy Hicks, Director of the Thematic Engagement, Special Procedures and Right to Development Division, OHCHR, and Kristina Touzenis from the International Organization for Migration, gave presentations on this topic.

Ms. Hicks noted that migration is a universal phenomenon — migrants can be found in practically all countries. Migration can be a positive and empowering experience for many migrants. Yet, too often migrant women, men, boys and girls find themselves in a precarious situation. She noted that, increasingly, restrictive measures are being taken across the world that prevent migrants from accessing their rights. Migration is further the subject of intense debate in the media, in political circles and in public discussions. The public narrative on migration is deeply polarised as a result of the many myths, misunderstandings and even falsehoods that have taken the place of facts and evidence in the debate.

Ms. Hicks noted that three issues are of particular significance:

The language that is used and how the narrative on migration and migrants is framed: Terminology plays an important role in shaping the migration narrative and inciting hatred against migrants. Terminology has long been used to distance migrants and their communities from the mainstream, to marginalize and stigmatize them as the unknown ‘Other’, or even to dehumanise migrants. She notably mentioned terms such as ‘illegal’, ‘economic migrant’, or ‘bogus asylum seekers’ to be particularly harmful. She noted that OHCHR’s challenge is how to frame narratives on migrants and migration that are based on evidence and principles, but resonate with a broader public.

Lack of data and evidence: In the migration context, data gaps are more glaring than in other areas as migrants and, in particular irregular migrants, often are not reached by data collection methods. Yet, that glaring absence of data characterises much of the debate and indeed policy-making on migration. A critical lack of data collection on the rights of migrants often conceals exclusion and makes it difficult to dismantle patterns of discrimination.

Criminalization of migrants and discriminatory practices: Public policies that criminalize irregular migration and those who provide services to migrants stigmatize, marginalize and exclude migrants and their communities and put them at further risk of abuse and exploitation by leaving them without protection, support and assistance.

Ms. Hicks addressed the issue of international law and the protection of migrants. She noted that migrants are protected by all United Nations human rights treaties, including the ICERD, and that States are required to respect, protect and fulfil the human rights of all migrants, regardless of their status and without discrimination. In September 2016, Member States reaffirmed and committed to fully protect the human rights of all migrants, regardless of their migratory status (New York Declaration, Annex II, 8i). They further condemned acts and manifestations of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance against migrants, and the stereotypes often applied to them (New York Declaration, para. 14).

Migrants are protected by human rights norms and standards from discrimination or racism. However, the international community continues to struggle with inadequate implementation of these legal norms. States are therefore called upon to implement measures that range from strengthening law enforcement and criminal justice responses, putting in place accessible complaints mechanisms in order to ensure access to justice for victims, collecting better data on racist crimes, and developing awareness raising initiatives which focus on inclusiveness, diversity and human rights. Concretely, States are called upon to promulgate robust anti-discrimination and equality legislation that protect migrants from all forms of discrimination including on grounds of nationality or migrant status, establish national specialized bodies in this respect, and develop benchmarks for the elimination of xenophobia against migrants. They should provide accessible legal, medical, psychological and social assistance to migrants affected by racism, xenophobia and discrimination. Integration and anti-discrimination policies should be developed through the participation of migrants and other relevant stakeholders.

States should develop and implement clear and binding procedures and standards on the establishment of “firewalls” between immigration enforcement and public services at all levels, in the fields of access to justice, housing, health care, education, social protection and social and labour services for migrants. In the context of racism and xenophobia, this means that migrants, independently of their status need to have access to mechanisms to challenge racist and discriminatory acts and bring perpetrators to justice.

Partnerships should be established with political leaders and parties, media, private sector, local communities, trade unions and other public actors, to promote tolerance, and respect for all migrants, regardless of their status. Other responses could include public education measures, child rights education programs and education curricula, and conduct targeted awareness campaigns in order to combat prejudice against and the social stigmatization of migrants. OHCHR has developed a number of tools, which contain the aforementioned practical guidance to States and other stakeholders.

Under the Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration, States have acknowledged a shared responsibility to govern large-scale movements in a humane, sensitive, compassionate and people-centred manner, recalling their obligations to fully protect the human rights of all refugees and migrants as rights-holders, regardless of their status. The main challenge was to translate the aspirational words of the Summit and the New York Declaration into a concrete plan of action. The proposed global compact on safe migration could provide that concrete plan.

In conclusion, Ms. Hicks state that OHCHR has taken note of the recent General Assembly resolution 71/181 and Human Rights Council resolution 34/36 that called upon the Committee to “ensure the commencement of the negotiations on the draft additional protocol to the Convention criminalizing acts of a racist and xenophobic nature during [its] tenth session”. She added that OHCHR looks forward to more pragmatic progress during the current session, so as to provide guidance on ways to address racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance more effectively.

Ms. Touzenis, International Organization for Migration, presented on migrants’ rights and on policy efforts to address migration. She started by emphasizing that migrants have the same rights as nationals. Rights are in no way reserved exclusively for nationals. Though this important fact may be obvious for people dealing with human rights, there are countries where part of the population would distinguish between nationals who have rights and migrants who do not deserve any rights. It is essential to communicate with those populations, governments as well as politicians (as they often use migrants as scapegoats), in order to inform them that the targeting of groups is unlawful.

She emphasized that communication is indeed a key factor in framing policies on migration. She noted that the discourse that focuses on discrimination of the ‘Other’ needs to be turned into a more positive discourse. One could achieve that goal by combining a number of approaches, one of them being the adoption of new law. Such new law is, however, hard to obtain. The international legal human rights framework already covers the subject of racism and xenophobia, but guiding principles to facilitate the implementation of these international laws in the context of migration could be useful. Guidelines could notably spell out how migrants’ human rights should be implemented.

She noted that the issue of hate speech has often been topical, but that focusing on hate speech could be slightly misleading as discrimination is often more subtle. As an example, she referred to the term “illegal migrant” and noted that a person could never be illegal. Such commonly used terminology would not fall under hate speech but is still based on the assumption that migrants might not enjoy the same amount of rights as a national of a country. That wrong assumption, which seems to prevail in the area of migration, is never used when describing other groups, such as women.

In order to rectify the situation, the expert recommended implementation of the existing legal framework as a key priority. Implementation should not only concern the national level, but also encompass the local level. Municipalities are a key player as they are often responsible for integrating migrants. They should therefore be consulted when framing a policy response to migration. Municipalities often have experiences that constitute good practices and that could serve as models for counteracting hateful acts. Other important stakeholders that could participate in the framing of a policy response and in implementing existing laws include the judiciary, which needs to be empowered to this purpose, and civil society, which is an important partner when it comes to raising awareness through campaigns.

The expert also pointed out that good migration policies would support the rights of the individual and would establish long term migration goals. The current international legal framework is a good basis for improving or redrafting such policies. The existing legal framework also provides for addressing hate speech and xenophobia. The issue of implementation, however, would need further concerted efforts. The expert mentioned that IOM is already putting considerable efforts behind this goal and aims at facilitating implementation of sound migration policies by including a human rights based approach in all of its policies.

The Chair-Rapporteur underlined some of the points made by the presenters including the importance of seriously addressing hate speech; the fact that denying human rights to some human beings — be they migrants — actually impacts on the human rights of all; the importance of terminologies and of referring to migrants in non-pejorative terms; as well as the importance of legal channels for migration. He also noted that an international legal framework on migration and the need for guidance on how to implement international human rights law are important. He opened the floor to discussions and comments.

The representative of South Africa noted that the two presenters had focused their presentations on the receiving states, rather than on the sending states. She asked if the economic, political and social state of the sending state should also be considered in order to frame policy recommendations.

Ms. Touzenis responded that it is indeed very important to also analyse the drivers of migration in the countries of origin. The reasons for migration are diverse, combining a variety of economic, social and political factors. She stressed that, in her view, the terminology ‘economic migrant’ is harmful because it suggests that migrants come to ‘steal our jobs’ and undermines the fact that migration also has a positive impact for receiving economies. Addressing those factors in sending countries is a complex issue because it concerns different policy fields and social problems, such as development, corruption, the political situation, as well as other issues, in the country. Countries of origin are of importance because of the necessity to inform migrants about their rights prior to embarking on their journey. She notably referred to the work done by IOM in providing pre-departure information and training to potential migrants. She also added that, in terms of numbers, the flows of migrants and refugees are not so big.

Ms. Hicks agreed that it is important to analyse the various factors that encourage migration; as racism could be such a factor, as well as the economic situation. She stressed that it is important to base policy efforts on a holistic picture that is also informed by the right to development.

The representative of the European Union underlined the importance of taking into account the risk of ‘history repeating itself’ raised by one of the presenters. She noted that, despite its strong anti-discrimination legal and policy framework, the European Union was yet to find a response to the issues raised by the construction of this idea of the ‘other’. She noted that there is a strong international framework that covers migration. ILO conventions on migrant workers cover, for example, the issue of migration and workers’ rights. She further voiced her agreement that implementation of human rights law is essential. She asked if the Global Compact would be the venue to develop policy guidelines for migrants.

Ms. Touzenis responded and noted that the negotiation of the Global Compact on Migration could be the venue to discuss migrants’ rights. Even though it is momentarily unclear what shape the document would eventually take, the goal of integrating a human rights approach into the document is already a clear goal that one could follow up on. Ms. Hicks agreed that the legal framework on migration has gaps, for instance concerning the detention of children, while the human rights framework is already providing sufficient clarity but lacks — in many cases — implementation. Ms. Hicks mentioned that the Global Compact on Migration is one of the avenues where some of these gaps could be addressed.

The representative of Pakistan, speaking on behalf of OIC, highlighted the importance of narrative building with regards to racial discrimination against migrants and refugees in receiving societies and, thus, the importance for the Ad Hoc Committee to address the issue of hate speech, which could also take the form of xenophobic and Islamophobic speech. In this respect, he noted that States need to find a balance between preserving the freedom of speech and limitations on hate speech.

Ms. Touzenis noted that the tension between freedom of expression and hate speech is an important issue and courts have already expressed their opinions on that issue. Those judicial statements provide guidance on how to approach the subject. The expert notably referred to the European Court of Human Rights, which had heard interesting cases on the limitations of freedom of expression. She noted that freedom of expression is indeed a fundamental human right but could be limited when it impinges on other fundamental human rights. Ms. Hicks stressed the need to prevent hate speech and, at the same time, to not infringe on freedom of expression, and outlined some recent progress made on this issue.

The expert, Ibrahima Kane, Open Society Institute for Eastern Africa, noted that legal proceedings might not be an ideal way to implement migrants’ rights. An alternative approach that he supports would be to use statistical data to point to the positive effects of migration. He noted that, for example, a South African initiative is using data that show that migration has a positive economic effect. Such data has the potential to change the perception of migrants. Ms. Hicks and Ms. Touzenis agreed that the use of data to provide a different narrative about the positive effects of migration is a very useful approach. However, it should be complementary, and not replace, legal proceedings, including the criminalization of certain acts, in order to prevent impunity for such acts.

The representative of the Plurinational State of Bolivia referred to seasonal migratory patterns of indigenous people in his country and raised concerns on the compatibility of complementary standards with national legal frameworks.

The representative of Brazil asked Ms. Touzenis to develop her point on the fact that not criminalizing certain acts, especially of racism and xenophobia, grants impunity for these acts, and to link it to the mandate of the Ad Hoc Committee, notably in light of the latest Human Rights Council resolution 34/36.

Ms. Touzenis responded that, though she may not be in the position to reflect on the mandate of the Committee, she considers that not taking acts that are motivated by racism or xenophobia sufficiently seriously from a legal perspective would send the signal that such criminal acts are not so serious. In many national legal systems, the certain motivations to commit criminal acts, notably xenophobic and racism motivations are considered aggravated circumstances.

The representative of Tunisia outlined her country's approach to the implementation of the right to development and the positive impacts it can have on both countries of origin and receiving countries. She stressed that migrants are people who have something to bring to the host country and can contribute positively to their economic prosperity. She noted that, though the right to development is implemented in developed countries, this is not the case in under-developed and developing countries. In this light, she asked whether preventing migrants from the opportunity to move would not exclude them from the right to development.

Ms. Hicks welcomed the comment by the representative of Tunisia, stressing that the advancement of the right to development, as well as social and economic rights are part of OHCHR's work and would certainly help addressing migration in a more successful way, which includes developing legal channels for migration and dealing with illegal migration in a more humane manner.

### **Protection of refugees, returnees and internally displaced persons against racism and anti-discriminatory practices**

On 26 April, at its 6th meeting, the Ad Hoc Committee considered agenda item 6 on "Protection of refugees, returnees and internally displaced persons against racism and discriminatory practices". Ms. Cecilia Bailliet, Professor and Director of the Masters Programme in public international Law at the University of Oslo and Ms. Madeline Garlick, Chief of the Protection Policy and Legal Advice Section, Division of the International Protection at the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), gave presentations on this topic.

Cecilia Bailliet, Professor and Director of the Masters Programme in public international Law at the University of Oslo stated that the issue of protection of refugees, returnees, and internally displaced persons against racism and discriminatory practices is one of the most compelling challenges of contemporary times. Many persons are fleeing state failure, armed conflict, terrorism, insecurity, natural disasters, famine, and other situations which do not fit neatly into the 1951 Convention on the Status of Refugees, and hence complicate recognition of the legitimacy of their protection claims and related rights, although they may be covered by regional refugee and IDP instruments, such as the OAU Convention on Refugees and the Kampala Convention on IDPs.

In spite of the fact that the majority of displaced persons remain in the South, there has been a significant increase in discriminatory attitudes across the world against those forced to flee. There is a correlation between fear of terrorism and crime and discriminatory attitudes including religious stereotyping, racial discrimination, fear of non-assimilation (different values), concern about competition for scarce jobs and social benefits, etc. This context may be juxtaposed against the statistic that only 1% of refugees are resettled from the South to the North.

In addition, States are currently strengthening mechanisms to prevent the physical entry of asylum seekers, ranging from construction of fences and walls, to legal requirements based on nationality, such as visas, and other tactics to deny legal presence or stay. Asylum seekers are regularly treated as irregular migrants and denied protection when undergoing processing. The trend is to support containment or speedy deportation, at times in the form of disguised collective expulsion.

In comparison, she quoted that "in most of Africa these days, refugees are not welcomed with the exuberant sense of solidarity that surrounded the promulgation of the OAU Convention. Instead, African states are increasingly following the lead of other regions by closing their borders and threatening to forcibly return those who have made it into their territories. Even in those countries where refugees are readily admitted and positive policies towards them are in force, their treatment is not always in keeping with the Convention. Previously such treatment was by states alone but today it is also the treatment by the general public that is the concern as hosting communities have become increasingly hostile to the refugees."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> J O Moses Okello.

Ms. Bailliet presented a brief overview of the three scenarios faced by refugees and IDPs (namely protracted camps, urbanization, and detention) outlining the range of human rights violations and accountability gaps, arguing that these are examples of structural racism. She discussed normative gaps within international law, the role of compliance mechanisms, and the risk of inaction in the face of discrimination against refugees, using the case study of Norway, and discussed the way forward in the form of a new Protocol to the CERD.

First, she explained that the warehousing of refugees and IDPs in camps which commenced in the 1980's had now resulted in protracted containment in camps located in Kenya, Jordan, South Sudan, the United Republic of Tanzania, Ethiopia, Pakistan or off-shore locations such as Nauru. Refugees and IDPs are isolated from host communities and sentenced to a "forever temporary" existence, describing themselves as "children of UNHCR" and thus effectively stateless.

Refugees and IDPs were subject to many violations, including lack of access to food or clean water, denial of the right to work or study, exposure to diseases, sexual violence, etc. Collaboration between UN system agencies and NGOs as implementing partners or operational partners to run hospitals schools, provide water, sanitation, etc. can result in accountability gaps which prompt impunity in cases of corruption, negligence, denial of food, sexual exploitation, and physical violence. The camps are parallel states within states, where neither national law nor international law prevails. There are accusations of a lack of investigation, prosecution, or punishment for state and non-state actors responsible for violations. Refugees and IDPs lack mechanisms for redress and accountability, and there is no transparency in the processing of their cases or of their enjoyment of rights, thereby indicating grounds for structural racism. There is a need to articulate the legal obligations of the host state, International Organizations, and NGOs, as well as create a compliance mechanism to conduct visits and write reports.

Second, many refugees and IDPs were not in camps, but instead rendered invisible within large cities, where they work in the informal market and have little follow up by the State or UNHCR, although there are some programs available, they are limited. Urbanized refugees lack documentation and therefore may be excluded from education or suffer exploitation at work or in access to housing. They are often discriminated against and suffer fear of deportation.

Third, Refugees in Western countries are often placed in detention or reception centres which may be very isolated from host societies. There is often little transparency regarding the conditions in the centres or the processing of cases. Asylum seekers may be denied legal aid (often legal information is given instead), they may be subject to accelerated procedures, non-suspension of deportation, age testing — including bone tests, dental examination, language testing, restrictions on family reunification, isolation, and excessive delays, this results in depression, humiliation, self-harm, suicide, etc. There is use of corporate actors to run detention centre creating clear accountability concerns. One of the problems regarding enjoyment of rights, she argued, is the lack of clarity regarding the normative regime which applies.

She addressed the issue of normative gaps within international law, stating that the 1951 Convention on the Status of Refugees provides a hierarchical framework for the enjoyment of rights which divides along the categories of jurisdictional control, physical presence, lawful presence, lawful stay, and habitual residence. Rights are granted in reference to three different groups — aliens in the same circumstances, most-favoured foreigners, and citizens. She explained that this framework is itself discriminatory and may further inequality in contradiction of Article 26 of the ICCPR.<sup>2</sup> Further, many asylum seekers are denied recognition as refugees, and instead given humanitarian protection which results in reduced enjoyment of rights.

Discrimination against refugees prevails in part because of the structures within national immigration systems, normative and institutional, as well as regional initiatives (such as the European Union Turkey Agreement, or even the Dublin Regime). She added that regarding IDPs, the UN Guiding Principles is soft law and lacks centralized compliance mechanism.

<sup>2</sup> Marina Sharpe.

She addressed the role of the Treaty Bodies, ECTHR, UNHCR, IACTHR IACCommHR, African Commission, and Constitutional Courts regarding Follow up of Refugees and IDPs. The Treaty Bodies have issued General Comments confirming the rights of refugees to enjoy protection of the treaties. The Treaty bodies set forth that distinctions must be based on a “reasonable and objective” standard — consistent application, not arbitrary, in pursuit of legitimate aim. This is similar to the European Union Test for Distinction which assesses whether distinction pursues an objective and reasonable justification, furthers a legitimate objective, regard for principles of a democratic society, and use of reasonable and proportionate means to the end sought.

However, the European Court of Human Rights accepts protection of country’s economic system as a legitimate aim for treating aliens differently from nationals and the need to reverse illegal immigration as a legitimate aim for distinguishing between nationals and aliens in public benefits.

Treaty Bodies identify many of the most pressing human rights violations affecting refugees and IDPs, however, quite often the State is advised to consult with UNHCR, which can be problematic for a number of reasons including financial, legal and operational. There is a need for an independent actor to review compliance of States with human rights obligations pertaining to refugees and IDPs.

She emphasized the importance of taking concrete action to address discrimination against refugees, citing the concluding observations of CERD to Norway in 2011 which identified the risk of hostile acts linked to racism prevalent in the media and among political actors. On 22 July 2011, the mass killings occurred in Oslo and on the island of Utøya. In response, Norwegians gathered for a rose ceremony in the capitol where they claimed allegiance to the values of democracy, openness, and humanity. However, by 2015, CERD had once again to express continued concern about hate speech. Norway had also undertaken a series of legislative reforms which had negatively impacted refugees including the removal of independence of the Immigration Appeals Board, now subject to instruction by the Ministry of Justice; a significant increase of hiring of immigration police to facilitate deportation, a marked decrease in asylum appeals, in part based on substantial increase in deportations — 3,400 less appeals, the hiring of extra case workers to process an expected influx of asylum seekers which never arrived resulted in reassignment of caseworkers to screen persons granted citizenship for grounds for cancellation going back 20 years in order to withdraw citizenship, restrictions on family reunification, ongoing discrimination regarding access to housing, education, workplace, etc., weakening of the ombudsman addressing discrimination cases, and continued use of detention, including children, solitary confinement. These developments, in the expert view, underscored the urgency to take action to ensure that equality and non-discrimination are lifted so that States can correct policies and legislation which run contrary to these principles.

Ms. Bailliet stated that there is arguably a need for a new protocol to CERD addressing discrimination against refugees and IDPs. She suggested that this instrument would receive political attention and should be promoted at the highest level by the UN Secretary General. It should include a compliance mechanism, either following the Optional Protocol to the CAT which set forth a Sub-Committee and national mechanism or the Disabilities Convention, which relies on national monitoring, or the European Union Rapporteur on Racism, which conducts visits and writes reports. She added that although creating a CERD General Recommendation or a UNHCR Guidance Note might be considered; it may prove a helpful source for legal cases, but would be unlikely to prompt a political response.

She added that there is a need to review the recent reforms in legislation, regulations, and directives addressing terrorism, immigration, deportation, and citizenship, as the changes may have discriminatory impact on refugees, returnees, and IDPs.

Further, it would be beneficial to publish best practices reports to review positive jurisprudence from national courts, including constitutional courts, to map case law addressing discrimination against refugees, returnees, and IDPs. This would also help to identify and articulate adequate and effective remedies to address structural discrimination affecting refugees. She added that lawyers needed to be engaged to address procedural and substantive violations in refugee cases, and that outreach to national ombudsperson offices,

law associations, pro bono firms, law schools, etc. to bring cases addressing discrimination against refugees, returnees, and IDPs should be pursued. There was also a need to strengthen the demand upon to States to make legal aid to made available (not just legal information) to refugees.

Ms. Bailliet emphasized the importance of outlining the procedural rights of asylum seekers and refugees, as this is the primary vehicle for excluding them from enjoyment of equality and non-discrimination. These rights must be made secure in a normative instrument. The core aim should be centred upon CERD's statement on the Occasion of the UN Summit on Refugees and Migrants in August 2016.

In response to Ms. Bailliet's presentation, the representative of the European Union requested clarification on whether the mechanism suggested would be similar to the Optional Protocol to the Convention against Torture, and inquired about the role of special procedures. Ms. Bailliet explained that the mechanism she suggested would be similar to the OPCAT model, combining international level and national level ombudspersons, and contemplated the national roles and national-level involvement. She suggested the creation of a best practice map to determine the coverage in terms of case law and standards. A compliance review of national laws that are being adopted in the current environment, including good examples, should take place.

Ms. Madeline Garlick, Chief of the Protection Policy and Legal Advice Section, Division of the International Protection at the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), recalled that, as of mid-2016, an estimated 61.5 million persons were forcibly displaced around the world, including approximately 21 million refugees and 37 million internally displaced people, as well as asylum seekers, returnees and others falling under UNHCR's mandate. These numbers are among the highest in recent years in some regions and countries. Asylum and migratory pressures that some States were facing were having a significant impact upon the public discourse as well as political debate and actions. This is noteworthy in several European countries, although the numbers of forcibly displaced people in Europe, in absolute and relative terms, are a fraction of those hosted by other less well-resourced regions of the world. Close to 90% of the global refugee population is hosted in middle and low-income countries.

Increasing concerns in some countries about security and integration capacity can exacerbate racism and xenophobia, thus worsening the already precarious situations of those forced to flee. The proliferation of xenophobic narratives, hate speech and inflammatory statements directed against refugees and migrants has been reported lately. Not only has this threatened to undermine the institution of asylum, but also at times has even led to violence against refugees and migrants.

She stressed that UNHCR has a special interest in and commitment to reducing racism and xenophobia, stemming from the fact that racism, related intolerance and xenophobia are common causes of forced displacement, but can also compromise the protection afforded to asylum seekers and refugees at different stages of the displacement cycle. For instance, they can be manifested through official restrictions on access to asylum or inadequate standards of treatment afforded to those seeking asylum or recognised as refugees. Asylum seekers and refugees may be denied the full enjoyment of human rights in the host country, such as equal access to public services. This can hamper the achievement of durable solutions, by hindering integration in the receiving societies. Furthermore, voluntary return by refugees to their countries of origin is a less viable and sustainable option if it takes place in conditions where peace is fragile and ethnic, religious or other forms of discrimination persist.

She recalled that discrimination on the basis of race, colour, descent, or national or ethnic origin, among others grounds, is also a reason for the denial or deprivation of nationality, and is therefore a cause of statelessness in many cases. The majority of the world's estimated 10 million stateless people belong to minority groups. At least 20 countries maintain laws which deny or permit the withdrawal of nationality on the grounds of ethnicity, race, or origin. As the organization mandated by the UN General Assembly, together with States, to identify and protect the rights of stateless people, and prevent and reduce statelessness around the world, UNHCR saw a pressing need for greater acknowledgement and action to address discrimination where it leads to the injustice and hardship of statelessness.



She stated that UNHCR welcomed the opportunity to take part in the session, and to speak with the members of the Ad Hoc Committee about the legal and practical tools at our disposal to address the manifold challenges associated with racism and xenophobia in many contexts today. The principle of non-discrimination is articulated in the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, which in its Article 3 binds States Parties to apply its provisions without discrimination as to race, religion or country of origin. Subsequent multilateral instruments — including notably the International Convention on the Elimination of Racial Discrimination (ICERD) — elaborated and developed further in crucial ways the content of this principle and the specific obligations of states to refrain from and prevent discrimination, including where it affects asylum seekers, refugees, stateless persons and others under UNHCR's mandate.

In UNHCR's view, the standards which exist in international law at present provide a solid framework for protection against discrimination in its many forms today. The challenge, in UNHCR's view, is to ensure more effective observance of these standards in practice. This can be done, among other ways through training and ensuring accountability of state officials and organs; through processes for enforcing anti-discrimination rules; and through initiatives to foster tolerance and inclusiveness, as well as countering racist and discriminatory attitudes, rhetoric and actions. She elaborated on a number of tools and elements that can contribute to these goals in the following points of her presentation.

She addressed the question of how to tackle the particular vulnerability of refugees and asylum seekers to racist and xenophobic attitudes. She noted that many manifestations of racism and xenophobia are not directed against asylum seekers or refugees per se, but against non-nationals more broadly. However, refugees, asylum seekers and members of minorities may be particularly vulnerable to the effects of discrimination due to a less secure legal status or the absence of a supportive network in society. Some extremist political parties, movements and groups may also explicitly incite discrimination against new arrivals, by unjustifiably blaming them for wider social problems.

Refugees, asylum seekers, stateless and internally displaced persons, due to their specific protection needs and vulnerabilities, can suffer multiple form of discrimination, and may become victims of rejection, stigmatization, exclusion, or even violent attacks. Many children report little positive contact with host communities in their countries of asylum, but rather negative experience of xenophobia, racism and discrimination. There is evidence that such experience, coupled with other hardships of forced displacement, can increase young refugees' vulnerability to recruitment by or victimization at the hand of gangs, other criminal groups and radical extremists.

She explained that, institutionally, the protective role of the ICERD is more critical than ever in addressing elimination of racial discrimination, promoting understanding, outlawing hate speech, and criminalizing membership in racist organizations. Parties to the ICERD are obliged to review and amend their laws and policies to ensure that they do not discriminate on the basis of race, and to guarantee the right of everyone to equality before the law regardless of race, colour, or national or ethnic origin. Additionally, the Committee's General Recommendation No. 30 provides guidance to States where it elaborates in particular on the relevance of the ICERD for non-citizens.

She noted that States can nevertheless do more to act in the spirit of the ICERD and the Durban Declaration. Global refugee numbers, and the higher number of arrivals in numerous individual countries worldwide, have underscored the need for States to develop efficient and effective, longer-term multi-stakeholder strategies and programmes which truly facilitate refugees' inclusion and self-sustainability. The Durban Declaration and Programme of Action and the Outcome Document urge States to develop national action plans, to monitor their implementation in consultation with relevant stakeholders and to establish national programmes that facilitate the access of all, without discrimination, to basic social services. The Outcome Document also recommends that States establish mechanisms to collect, analyse and disseminate reliable and disaggregated statistical data and that they set up independent bodies to receive complaints from victims.

She argued that more can be done effectively and comprehensively to train law enforcement, immigration, and border officials. Such training should aim to sensitize them to racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, but also make clear their legal obligations to take or refrain from taking certain actions, as agents of the State. Greater concerted action is needed to counter xenophobic attitudes and negative stereotypes directed against non-citizens by politicians, law enforcement, immigration officials, and the media, and grant refugees non-discriminatory access to services.

She informed that in March 2016, together with the OECD, UNHCR organised a high-level meeting on integration, in order to counter myths and use research evidence to demonstrate how refugees can benefit economies, as well as to make the case for early investment in refugees' integration and social inclusion.

Greater efforts are required from all concerned parties — States, the UN and other international and regional organization, as well as NGOs and community groups — to address these challenges. The success of any such effort will directly proportional to the political will of States to put in place systems for the protection of basic rights and mechanisms for ensuring their effective implementation. This needs to be complemented by activities aimed at preventing racist and intolerant attitudes from developing, such as human rights education and public information campaigns to promote respect and tolerance.

UNHCR can provide support to partners in initiating public awareness campaigns in host communities in order to promote tolerance, and combat racism and xenophobia. Information strategies targeted at sensitizing host communities may include projects to better inform communities about the root causes of mixed movements and the human suffering involved. She also noted that UNHCR launched awareness-raising campaigns to “roll back xenophobia; “the Diversity initiative” in Ukraine; as well as Joint IPU-UNHCR handbooks for parliamentarians on “Human Rights” (2016); “Migration, human rights and governance” (2015), “Nationality and Statelessness” (2014) and “Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law” (2001) — soon to be issued in an updated edition — as well as the IPU Resolution on “Migrant Workers, People Trafficking, Xenophobia and Human Rights” (2008). UN has also launched the “TOGETHER” global initiative, that promotes respect, safety and dignity for everyone forced to flee their homes in search of a better life.

She emphasized that real partnership with persons of concern to UNHCR and their communities is essential in addressing racism, xenophobia and intolerance. This, after all, is about their experiences and their lives, and that they needed to be engaged in all stages, from development of any strategic approach for a particular national or local context, through its implementation. The most effective way to eradicate fear of ‘the other’ is typically through personal encounters and interaction.

The unanimous adoption of the New York Declaration for Refugees and Migrants by UN members States last September was a clear acknowledgement of this imperative. The Global Compact on Refugees envisaged in the Declaration aimed to ensure equitable and predictable responsibility-sharing arrangements to address both large-scale movements of refugees and protracted refugee situations. The principle of international cooperation, which is key to ensure global stability, building public confidence in our institutions, and bolstering refugee protection, will lie at its core.

In reaction to Ms. Garlick’s presentation, the Chair-Rapporteur asked about the refugee status situation in Zimbabwe and the onward movement of refugees to other countries in the SADC region, to which Ms. Garlick explained that the fact that refugees moved on again to other countries did not necessarily mean that they were not in fact, refugees. She reiterated the need for regional solidarity and burden-sharing in this regard, and agreed with Ms. Bailliet on the need for effective procedural rights for refugees.

The representative of the European Union expressed agreement with Ms. Garlick on the sufficiency of the current legal framework for refugees. She asked the expert to elaborate on its work with parliamentarians, especially with regard to the role of political narratives.

The representative of South Africa stated that South Africa recognized the dignity of migrants and refugees and appreciated the benefits they brought to societies. Through annual consultations with UNHCR, it was working on improving the domestic refugee situation in

respect of access to education, health, water and sanitation. While there was still room for improving the societal attitudes and educating the public, the xenophobic waves which had taken place had further spurred the Government to address the situation. She stated that the issues in South Africa were happening elsewhere in the world which suggested a global approach, and in this regard, a binding international law was needed and collective work on a protocol would be beneficial.

Ms. Garlick acknowledged the efforts undertaken by South Africa to deal with the refugee situation the country. She responded also to the query about the role of parliamentarians, explaining that UNHCR shared knowledge, tools and facts to national and regional parliaments and recommended an upcoming new guide to refugee law addressed to parliamentarians. She stated that refugees were referred to in many national contexts as being “illegally present” and she noted that no person could be illegal. She referred to the 1951 Refugee Convention which in article 31, provided for non-penalization for illegal entry and stay, adding that in some cases refugees did not have the access to the means to enter legally.

Ms. Bailliet also commented on the important role of parliamentarians, and also to the need to educate society, noting that many lawyers were unaware that national constitutional protections applied to refugees.

At its 7th meeting on 27 April, the Ad Hoc Committee continued its consideration of agenda item 6 on “Protection of refugees, returnees and internally displaced persons against racism and discriminatory practices”, during which Krassimir Kanev, Chairperson of the Bulgarian Helsinki Committee and E. Tendayi Achiume from the School of Law of the University of California, Los Angeles, United States of America, and Research Associate at the African Centre for Migration and Society, University of Witwatersrand, South Africa, presented on this topic.

Mr. Kanev, Chairperson of the Bulgarian Helsinki Committee, gave a presentation entitled “Approaches to combating racial discrimination in Bulgaria”. He highlighted the wide-ranging discrimination faced by Roma and other ethnic minorities in Bulgaria, in the areas of employment, housing, including forced evictions, segregation in education and health care, selective targeting by the criminal justice system, exclusion from political decision-making and public incitement to hatred and violence. He also pointed out the prevalence of Islamophobia including attacks on mosques, negative media coverage of Islam and Muslims in general and public incitement to hatred, discrimination and violence through marches and rallies in front of mosques. Migrants in particular were also subjected to public incitement to hatred, discrimination and violence, including through a number of demonstrations against migrants, physical violence through “migrant hunters” and refusals to register and expulsion of migrants from different towns in the country.

Mr. Kanev also provided several examples of incitement to hatred against migrants and hate speech in the media as well as statements made by political party activists. Despite such prevalence, there had been no prosecution even in the most flagrant of cases, owing to racist bias among the police and the prosecution, as well as political influences and corruption. He added that the Protection against Discrimination Commission (PADC), heard complaints by victims and there were some successful proceedings against private individuals, businesses and media, but it had a mixed record when the perpetrators were politicians. Mr. Kanev also provided examples of a number of cases of discrimination that were brought before the European Court, and had ruled in favour of victims of discrimination. He therefore recommended that collective litigation by NGOs on behalf or in support of victims, collective complaints before international bodies had a better chance of addressing human rights violations and discrimination faced by migrants and ethnic minorities in Bulgaria. He further recommended the establishment of a system of specialized independent adjudicative and preventive mechanisms at the domestic level.

Ms. Tendayi Achiume gave a presentation entitled “Structural Xenophobic Discrimination against Refugees.” She pointed out that refugees and involuntary migrants share the same chaotic, dangerous migratory routes and that many perpetrators of xenophobic discrimination and violence do not distinguish between refugees and other migrants. She then provided a review of demographics of refugees, emphasizing that displacement was rooted in structures or conflicts involving foreign sovereigns, including foreign military intervention. She added that the exclusion of refugees or discrimination against refugees is overwhelmingly exclusion or discrimination along racialized lines. Ms. Achiume then

provided a number of different scenarios in which refugees faced structural xenophobic discrimination with a disproportionate and harmful impact of laws, policies, and practices, on refugees on account of their status as foreigners, even in the absence of explicit anti-foreigner prejudice. She took the example of a banking policy that prohibits refugees and asylum seekers from opening bank accounts as a measure for protecting against untraceable money laundering, and described the multifarious implications of such a policy to refugees. She outlined limitations faced by refugees and asylum seekers in the employment and housing sectors, as well as in access to social services, leading to overall structural inequality.

Ms. Achiume delved into the point that on one hand, the “purpose or effect clause” of Article 1 of ICERD clearly requires the regulation of policies whose effect is to nullify or impair the equal exercise of human rights on account of differentiation on account of race, colour, descent or national or ethnic origin. On the other hand, criminalization of acts of a xenophobic or racist nature would almost certainly not include this type of approach because criminal convictions typically require intent, at least in common law jurisdictions. She thus reiterated that Article 1 of ICERD remained ambiguous about the extent and scope of its prohibition of xenophobic discrimination. She concluded that while the CERD’s General Recommendation 30 was important because it stated that differential treatment based on citizenship or immigration status constitutes discrimination, Ms. Achiume argued whether ICERD member states uniformly defer to CERD’s interpretive guidance, and whether the General Recommendation 30 is viewed as authoritative enough, giving each state to engage in its own legitimacy/ proportionality analysis. She argued that this had implications for determining the global baseline for when structural exclusion of refugees that violates their human rights is prohibited xenophobic discrimination. This may merit some clarity by a possible international guidance or baseline.

During the interactive discussions, the representative of the Bolivarian Republic of Venezuela asked Ms. Achiume about policies, practices and laws which would allow access to health care and education for refugees and asylum seekers who would otherwise not be able to access such services due to the lack of documents or knowledge about the processes. The representative of the European Union sought clarification from Mr. Kanev on the efficacy of criminal procedures and asked Ms. Achiume for her views as to how the new mandate of the Committee could contribute to clarifying tensions between Articles 1.1 and 1.2 of ICERD and how could the idea of additional protocol overcome those challenges. The representative of Pakistan behalf of OIC, asked for more information from the panellists on the issue of criminalisation of xenophobia and on the proportionality issue stipulated in the ICERD General Recommendation 30. The representative of Pakistan also highlighted the comments of the Secretary General of OIC that Islamophobia is a contemporary manifestation of racism and combating Islamophobia as well as vilification of all religions and denigration of symbols and personalities sacred to all religions is a matter of priority.

In response, Mr. Kanev pointed out that criminalization has not worked in Bulgaria, given the few prosecutions, except in cases when private individuals are involved in severe forms of racial discrimination when there may be criminal prosecution. Ms. Achiume emphasized on the importance of temporary documents, along with education and awareness-raising about the legitimacy of such documents among all stakeholders to facilitate access to services by refugees and asylum seekers. She also suggested a comprehensive approach including through the framework of national action plans to better understand how the barriers operate and how to address them. She added that on the issue of criminalisation, a comprehensive approach was necessary whereby criminalisation should not be the final destination. Aside from punitive measures, Ms. Achiume said while criminalisation is important, that the expressive function of criminal law is also important, as there would not be a dramatic shift in the circumstances of an average refugee, migrant or an asylum seeker by merely through a criminal prohibition of a xenophobic act. On the tension between Article 1(1) and 1(2), Ms. Achiume said that there needed to be further clarity to tackle the constraints in ICERD as legitimacy and proportionality are left to the discretion of states meaning wide discretion where citizenship-based discrimination is at play, even where citizenship-based discrimination results in the human rights violations against non-nationals. The problem lies in the lack of clarity as to what extent non-citizens are entitled to equal enjoyment of human rights and ICERD does not do enough to clarify this, and therefore the need for a standard at the global level, clarifying that citizenship discrimination that results in human rights violations is not explicit to states.

## Annex II

## Programme of Work — 9th Ad Hoc Committee on the Elaboration of Complementary Standards (as adopted 24.04.2017)

1st week					
	Monday 24.04	Tuesday 25.04	Wednesday 26.04	Thursday 27.04	Friday 28.04
10:00–13:00	<u>Item 1</u> Opening of the Session <u>Item 2</u> Election of the Chair <u>Item 3</u> Adoption of the Agenda and Programme of Work — General statements	<u>Item 4 continued</u> Comprehensive anti-discrimination legislation	<u>Item 5 continued</u> Protection of migrants against racist, discriminatory and xenophobic practices Peggy Hicks, Director, Thematic Engagement, Special Procedures and Right to Development Division, Office of the High Commissioner for Human Rights; Kristina Touzenis, International Organization for Migration, Geneva	<u>Item 6 continued</u> Protection of refugees, returnees and internally displaced persons against racism and discriminatory practices Krassimir Kanev, Chairperson, Bulgarian Helsinki Committee; E. Tendayi Achiume, Assistant Professor of Law, University of California — Los Angeles School of Law	<u>Item 8</u> General discussion and exchange of views on items 5 and 6
15:00–18:00	<u>Item 4</u> Comprehensive anti-discrimination legislation	<u>Item 5</u> Protection of migrants against racist, discriminatory and xenophobic practices E. Tendayi Achiume, Assistant Professor of Law, University of California — Los Angeles School of Law;	<u>Item 6</u> Protection of refugees, returnees and internally displaced persons against racism and discriminatory practices Cecilia Bailliet, Professor & Director of the Masters Programme in Public International Law, University of Norway;	<u>Item 7</u> General discussion and exchange of views on item 4	<u>Item 9</u> Update discussion on Xenophobia

Ibrahima Kane, Open  
Society Initiative for  
Eastern Africa

Madeline Garlick, Chief of the  
Protection Policy and Legal  
Advice Section, Division of  
International Protection,  
United Nations High  
Commissioner for Refugees

<i>2nd week</i>				
<i>Monday 1.05</i>	<i>Tuesday 2.05</i>	<i>Wednesday 3.05</i>	<i>Thursday 4.05</i>	<i>Friday 5.05</i>
10:00–13:00 <u>Item 10</u> Update discussion on Procedural gaps with regard to the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination — Update discussion on National Mechanisms	<u>Item 12</u> General discussion and exchange of views on items 9 and 10	<u>Item 14</u> Discussion on General Assembly resolution 71/181	<u>Item 15</u> General discussion and exchange of views — Conclusions and Recommendations	Conclusions and Recommendations — General discussion and exchange of views
15:00–18:00 <u>Item 11</u> Update discussion on racism in sport	<u>Item 13</u> General discussion and exchange of views on item 11	<u>Item</u>	Compilation of the Report	<u>Item 16</u> Adoption of the report of the ninth session

## **Annex III**

### **List of attendance**

#### **Member States**

Algeria, Azerbaijan, Bangladesh, Belgium, Bolivia (Plurinational State of), Brazil, Burundi, Canada, China, Colombia, Congo, Cote d'Ivoire, Cuba, Czechia, Djibouti, Egypt, Estonia, Greece, Guatemala, Haiti, India, Italy, Japan, Jamaica, Jordan, Kuwait, Libyan Arab Jamahiriya, Luxembourg, Malaysia, Malta, Mexico, Morocco, Nigeria, Pakistan, Qatar, Russian Federation, Singapore, Slovakia, South Africa, Spain, Sudan, Switzerland, Tunisia, Ukraine, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Venezuela (Bolivarian Republic of), Zambia, Zimbabwe.

#### **Non-Member States represented by observers**

Holy See.

#### **Intergovernmental Organizations**

African Union, Organization of Islamic Cooperation, European Union.

#### **Non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council**

African Commission of Health and Human Rights Promoters, Indian Council of South America and the Indigenous Peoples and Nations Coalition, International Youth and Student Movement for the United Nations (ISMUN).

#### **Non-governmental organizations not in consultative status with the Economic and Social Council**

Culture of Afro-Indigenous Solidarity, World against Racism Network (WARN).

---