

Distr.: General
27 September 2022
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الحادية والخمسون

12 أيلول/سبتمبر - 7 تشرين الأول/أكتوبر 2022

البند 9 من جدول الأعمال

العنصرية والتمييز العنصري وكراه الأجانب وما يتصل بذلك

من أشكال التعصب: متابعة وتنفيذ إعلان وبرنامج عمل ديربان

تقرير اللجنة المخصصة المعنية بوضع معايير تكميلية عن أعمال دورتها

الثانية عشرة **

الرئيسة - المقررة: قادرة أحمد حسن (جيبوتي)

موجز

يُقدم هذا التقرير عملاً بمقرر مجلس حقوق الإنسان 103/3 وقراريه 21/6 و30/10. وهو موجز لمداولات الدورة الثانية عشرة للجنة المخصصة المعنية بوضع معايير تكميلية، والمناقشات الموضوعية التي جرت أثناء الدورة.

* تُعمم مرفقات هذا التقرير كما وردت وباللغة التي قدمت بها فقط.

** قُدّم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد النهائي لتضمينه أحدث المعلومات.



الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً - مقدمة

- 1- تقدم اللجنة المخصصة المعنية بوضع معايير تكميلية هذا التقرير عملاً بمقرر مجلس حقوق الإنسان 103/3 وقراريه 21/6 و30/10.

ثانياً - تنظيم الدورة

- 2- عقدت اللجنة المخصصة 18 جلسة أثناء دورتها الثانية عشرة التي أقيمت في قصر الأمم في جنيف في الفترة من 19 إلى 29 تموز/يوليه 2022 في شكل مختلط.

ألف - الحضور

- 3- حضر الدورة ممثلون عن الدول الأعضاء والدول غير الأعضاء الممثلة بمراقبين والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية التي تتمتع بمركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي (انظر المرفق الثالث).

باء - افتتاح الدورة

- 4- افتتحت رئيسة فرع سيادة القانون والمساواة وعدم التمييز في مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان الدورة الثانية عشرة للجنة المخصصة المعنية بوضع معايير تكميلية.

جيم - انتخاب الرئيس - المقرر

- 5- انتخبت اللجنة المخصصة في جلستها الأولى قادرة أحمد حسن، الممثلة الدائمة لجيبوتي لدى مكتب الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى في جنيف، رئيسة - مقررة بالتركية.
- 6- وشكرت الرئيسة - المقررة اللجنة على إعادة انتخابها. وأعربت عن أملها في التعاون والمشاركة البناءة بحيث تعكس جميع الآراء المقدمة من الوفود والمجموعات الإقليمية والمجتمع المدني في سياق عمل اللجنة على تنفيذ ولايتها.
- 7- وذكرت بأن اللجنة كُلفت، عملاً بمقرر مجلس حقوق الإنسان 103/3 وقراريه 21/6 و30/10، بوضع معايير تكميلية، على سبيل الأولوية والضرورة، إما في شكل اتفاقية أو بروتوكول إضافي/بروتوكولات إضافية للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. ومنذ عام 2017، تعمل اللجنة وفق ولاية محدثة، وردت لأول مرة في قرار الجمعية العامة 181/71 وقرار مجلس حقوق الإنسان 36/34، على التوالي، حيث طلبت الجمعية والمجلس إلى الرئيس - المقرر أن يكفل شروع اللجنة في المفاوضات المتعلقة بمشروع البروتوكول الإضافي للاتفاقية الذي يجرم الأفعال ذات الطبيعة العنصرية والتي تتم عن كره الأجانب.

- 8- وأشارت الرئيسة - المقررة إلى أنه على الرغم من أن ذلك العمل قد تأخر إلى حد ما نتيجة مقتضيات جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) والتأجيل الاستثنائي للدورة الحادية عشرة في كانون الأول/ديسمبر 2021 بسبب مسألة شخصية طارئة، فقد آن الأوان للعمل على نحو مطرد وثابت لوضع البروتوكول الإضافي. وأشارت إلى أن آفة العنصرية لا تزال راسخة وهي تتحوّر وتنتشر وتؤثر على حقوق

الإنسان لملايين البشر. ويجب على اللجنة المخصصة، بوصفها آلية متعددة الأطراف، أن تحافظ على أهميتها وأن تتصدى لتلك التحديات، وفقاً لولايتها.

9- وتكررت الرئيسة - المقررة بأن اللجنة عملت في دورتها الحادية عشرة مع خبراء وناقشت المسائل المدرجة في إطار الوحدات الأربعة التي نظر فيها الخبراء القانونيون فيما بين الدورات وهي: (أ) نشر خطاب الكراهية؛ (ب) الجريمة الإلكترونية العنصرية (شبكات وشركات وسائل التواصل الاجتماعي)؛ (ج) جميع الأشكال المعاصرة للتمييز على أساس الدين أو المعتقد؛ (د) التدابير الوقائية لمكافحة التمييز العنصري والذي ينم عن كره الأجانب.

10- وأوضحت أنها، استناداً إلى تقرير مشاوره الخبراء القانونيين فيما بين الدورات⁽¹⁾ والمناقشات التي جرت خلال الدورة الحادية عشرة، أعدت نصاً مشروحاً لمساعدة اللجنة في التفكير والمناقشات ودفع عمل اللجنة قُدماً من أجل اعتماد بعض المقترحات الملموسة.

11- وأشارت الرئيسة - المقررة إلى أن جلسات الدورة الثانية عشرة ستعقد في شكل مختلط، لكنها شجعت الوفود على الحضور في القاعة، والمساهمة بشكل موضوعي، وتجنب الإدلاء ببيانات عامة عن المواقف التي يعرفها المشاركون في اللجنة. ومع التسليم بوجود آراء متباينة بشأن بعض المسائل، أعربت عن أملها في أن تقوم جميع الوفود والمشاركين بإجراء مناقشات وتبادلات مفتوحة في سياق عمل اللجنة نحو التوصل إلى توافق في الآراء.

12- وفي الختام، أعربت الرئيسة - المقررة عن رغبتها في الاستماع باستفاضة للمشاركين من أجل المضي قدماً معاً. وشجعت اللجنة على مواصلة مشاركتها في العملية الهامة الرامية إلى التصدي للعنصرية المعاصرة والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب.

دال - إقرار جدول الأعمال

13- أقرت اللجنة المخصصة في جلستها الأولى جدول الأعمال التالي لدورتها الثانية عشرة:

- 1- افتتاح الدورة.
- 2- انتخاب الرئيس - المقرر.
- 3- إقرار جدول الأعمال وبرنامج العمل.
- 4- عروض ومناقشة بشأن الأثر التاريخي للاستعمار على القانون.
- 5- عروض ومناقشة بشأن جميع أشكال التمييز المعاصرة القائمة على أساس الدين أو المعتقد.
- 6- عروض ومناقشة بشأن مبادئ وعناصر التجريم.
- 7- عرض شرح الرئيسة - المقررة للوثيقة المعنونة "موجز المسائل والعناصر الممكنة المتعلقة بتنفيذ قرار الجمعية العامة 262/73 وقرار مجلس حقوق الإنسان 36/34 بشأن بدء المفاوضات المتعلقة بمشروع البروتوكول الإضافي لاتفاقية الذي يجرّم الأفعال ذات الطابع العنصري والتي تنم عن كره الأجانب".
- 8- استنتاجات وتوصيات الدورة.
- 9- اعتماد استنتاجات وتوصيات الدورة.

(1) <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/ReportInterSessionalLegalExpertConsultation.pdf>

هاء - تنظيم الأعمال

14- قُدِّمت الرئيسة - المقررة في الجلسة الأولى أيضاً مشروع برنامج عمل الدورة الذي تم إقراره. ويرد برنامج العمل، بالصيغة التي نُقح بها لاحقاً، في المرفق الثاني لهذا التقرير. ودعت الرئيسة - المقررة المشاركين إلى الإدلاء ببيانات عامة. وأُعربت الوفود عن تهنيتها للرئيسة - المقررة بمناسبة إعادة انتخابها وأدلت ببيانات افتتاحية.

15- وتحدث ممثل باكستان باسم منظمة التعاون الإسلامي، فأكد للرئيسة - المقررة دعم منظمة المؤتمر الإسلامي في تنفيذ ولاية اللجنة المخصصة. وقال إن الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي تولي أهمية كبيرة لولاية اللجنة وتؤكد من جديد دعمها لمواصلة تعزيز هيكل حقوق الإنسان المخصص لمكافحة العنصرية وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. فالتحديات العالمية المعاصرة تتزايد، مما يفرض على فقدان الأرواح والإصابات والحرمان من حقوق الإنسان، فضلاً عن الإيذاء البدني والعاطفي. وتتضمن تلك الاتجاهات المثيرة للقلق اتخاذ تدابير علاجية فورية. كما أن الحاجة إلى حل فعال أمر يتوافق مع ولاية اللجنة المتمثلة في سد الثغرات القانونية والتنظيمية القائمة في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري من خلال بروتوكول إضافي لتجريم جميع الأفعال ذات الطابع العنصري والتي تتم عن كره الأجانب. ونظراً لكون التقدم نحو تحقيق ولاية اللجنة لا يزال بعيد المنال، فإن منظمة المؤتمر الإسلامي تعتقد أن الوضع الراهن لم يعد يمثل خياراً؛ فإجراءات اللجنة يجب أن تكون متناسبة مع خطورة التحديات المعاصرة. وأعرب عن قلق منظمة المؤتمر الإسلامي العميق إزاء الزيادة المطردة في حوادث التمييز والكراهية والعداء والعنف القائمة على أساس الدين، ولا سيما ضد المسلمين والمجتمعات المسلمة. فقد ظلت الأفعال المعادية للإسلام أو الكراهة للإسلام، التي كثيراً ما تتغاضى عنها بعض الدول أو تأذن بها، متفشية، وغالباً ما يكون ذلك تحت ستار حرية التعبير أو مكافحة الإرهاب أو تدابير الأمن القومي. وصعود السياسة الشعبوية والأيديولوجيات اليمينية المتطرفة في جميع أنحاء العالم يغذي الكراهية الدينية والعنف ضد السكان المسلمين. وأضاف أن منظمة المؤتمر الإسلامي أدانت بشدة الأفعال المعادية للإسلام بجميع أشكالها ومظاهرها، وكررت دعوتها إلى عكس اتجاه تلك القوانين التمييزية وإلغائها، وإلى محاسبة مرتكبيها، وتوفير سبل الانتصاف للضحايا. وأفاد أن اللجنة لديها ولاية واضحة من الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان، وأن منظمة المؤتمر الإسلامي لا يمكنها تأييد أي مناقشة تهدف إلى صرف الانتباه عن جوهر ولاية اللجنة. واستطرد قائلاً إن منظمة المؤتمر الإسلامي تقترح أن تستفيد الرئيسة - المقررة من خبرة الخبراء القانونيين، الذين يمثلون التوازن الجغرافي وتنوع النظم القانونية، في إعداد مشروع أولي للبروتوكول الإضافي. ويمكن عندئذ استخدام ذلك المشروع لإجراء مزيد من المفاوضات الحكومية الدولية. وأكد للرئيسة - المقررة المشاركة البناءة لمنظمة المؤتمر الإسلامي خلال الدورة.

16- وذكر ممثل كوت ديفوار، متحدثاً باسم المجموعة الأفريقية، بأن مجلس حقوق الإنسان كلف اللجنة المخصصة بصياغة معايير تكميلية إما في شكل اتفاقية أو بروتوكول إضافي واحد أو أكثر للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بغية سد الثغرات القائمة ووضع معايير جديدة لمكافحة جميع أشكال العنصرية المعاصرة، بما في ذلك التحريض على الكراهية العنصرية. وأعرب عن الأسف لأن اللجنة لم تتمكن على مدى عدة سنوات من إحراز تقدم يذكر في إنجاز تلك الولاية، ويرجع ذلك أساساً إلى اختلاف آراء الدول الأعضاء بشأن الحاجة إلى وضع معايير تكميلية. وقال إن المجموعة الأفريقية مقتنعة اقتناعاً راسخاً بأن المعايير التكميلية ضرورية لمكافحة الأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. وقد أعربت المجموعة عن اعتقادها بأن هدف اللجنة هو إحراز تقدم في المناقشات التي بدأت في الدورة العاشرة من أجل إعداد

مشروع وثيقة عمل بشأن بروتوكول إضافي. وتكتسي تلك العملية أهمية كبيرة نظراً للواقع الذي يواجهه الناس في جميع أنحاء العالم كضحايا للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. وحث اللجنة على تحمل مسؤولياتها في تعزيز حماية العدد المتزايد من ضحايا تلك الأفعال، بمن فيهم الأشخاص المنتمون إلى مختلف الجماعات العرقية والثقافية والدينية والأشخاص المنتمون إلى الأقليات والمهاجرون واللاجئون وملتمسو اللجوء. واختتم قائلاً إن المجموعة الأفريقية تدعو جميع الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة إلى توحيد جهودهم خلال الدورة.

17- وأكد ممثل كوبا من جديد التزام بلده بولاية اللجنة المخصصة ورغبة كوبا في مواصلة العمل معاً بشكل بناء للمضي قدماً في التوصل إلى اتفاق. وقال إن التحديات العالمية التي لا تزال قائمة فيما يتعلق بتنفيذ إعلان وبرنامج عمل ديربان، بعد مرور أكثر من 20 عاماً على اعتمادهما، تتفاقم من حيث استمرار العنصرية الهيكلية وزيادة خطاب الكراهية والأفعال العنيفة التي تحركها الكراهية ضد المهاجرين واللاجئين والأقليات، وفي بعض الحالات، ضد أمم بأكملها. وقد أدت الأزمة العالمية المتعددة الأبعاد، التي ازدادت حدة بسبب أزمة كوفيد-19، إلى تفاقم تلك الحالة. وأضاف أن دستور كوبا يحمي الحق في المساواة وحظر التمييز، وتؤكد كوبا التزامها بمكافحة التحيزات العنصرية والقبول النمطية في المجتمع. وكرر دعوة الدول إلى إظهار تصميمها السياسي على مكافحة التمييز العنصري وجميع أشكال التعصب في جميع المناطق والبلدان من خلال الحوار البناء والتعاون ضمن إطار الأمم المتحدة وآليات حقوق الإنسان.

18- وأفاد ممثل جمهورية فنزويلا البوليفارية أن اللجنة المخصصة هي آلية هامة مكلفة بولاية واضحة لوضع معايير تكميلية للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وفي منتصف العقد الدولي للمنحدرين من أصل أفريقي، لا تزال تلك المجموعة تواجه تحديات عديدة. وأعرب عن قلق جمهورية فنزويلا البوليفارية إزاء انتشار الأكاذيب وخطاب الكراهية والخطب الرنانة التي تتم عن كره الأجانب والتحريض على الكراهية، فضلاً عن صعود الحركات المتطرفة مما يعرض للخطر الإنجازات التي تحققت في مجال حماية حقوق الإنسان للفئات الضعيفة. وقال إن الحكومة قد اتخذت تدابير متعددة الأبعاد لمكافحة الفقر وعدم المساواة من خلال تمكين أضعف الفئات الاجتماعية. وأعرب عن تقدير جمهورية فنزويلا البوليفارية لعمل اللجنة على صياغة معايير تكميلية للاتفاقية، مما سيساعد على سد الثغرات القائمة ووضع معايير جديدة لتعزيز مكافحة جميع أشكال العنصرية المعاصرة، بما في ذلك التحريض على الكراهية العنصرية.

19- وأكد ممثل العراق أن كراهية الأجانب والتمييز وأشكال السلوك البغيض العديدة تشكل تهديداً حقيقياً لعمل الأمم المتحدة ولحقوق الإنسان بوجه عام، وتتعارض مع حقوق الإنسان والمعايير الدولية. فعلى الرغم من جميع الجهود التي بذلت حتى حينه لضمان تمتع الأفراد بحقوقهم الكاملة، لا يزال العديد من الناس يقعون ضحايا للتمييز العنصري. وقال إن العراق يؤيد وضع إطار قانوني لوضع حد لجميع أشكال التمييز العنصري وهو على استعداد للمساعدة في ذلك. وينبغي أن يتضمن البروتوكول الإضافي للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري العناصر التالية: (أ) تجريم الكراهية وكرهية الإسلام، باعتبار أن ذلك يشكل تمييزاً على أسس دينية؛ (ب) عدم التمييز ضد المجتمعات التي توجد فيها قيم مختلفة؛ (ج) أهمية التصدي للتحديات المعاصرة، عن طريق تجريم جميع السلوكيات العنصرية وخطاب الكراهية والتحريض على الكراهية وأي شكل من أشكال التفوق الذي يعتبر أيضاً من أعمال العنف التي ينبغي المعاقبة عليها؛ (د) دعم التنوع الثقافي.

20- وقالت ممثلة جمهورية إيران الإسلامية إن بلدها يؤيد البيان الذي أدلت به باكستان باسم منظمة المؤتمر الإسلامي. وأعربت عن أسفها لأنه على الرغم من الوثائق العديدة الصادرة والتدابير العديدة المتخذة لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، فإن العالم

يعاني من تجدد أشكال ومظاهر التمييز العنصري، بما في ذلك العنصرية وكراهية الإسلام، التي شهدناها خلال جائحة كوفيد-19. وعلى الرغم من وجود حاجة ملحة لتحديث الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، فإن اللجنة المخصصة لم تحقق بعد تقدماً ملموساً خلال السنوات الخمس عشرة التي انقضت منذ إنشائها. وأعربت عن تأييد جمهورية إيران الإسلامية الكامل لعمل اللجنة وانضمت إلى الدعوة إلى الشروع في صياغة البروتوكول الإضافي للاتفاقية. فالبروتوكول الإضافي سيشكل أداة هامة لمكافحة جميع أشكال العنصرية والتمييز المعاصرين بتوفير الوسائل المناسبة لتجريم الأفعال ذات الطابع العنصري والتي تتم عن كره الأجانب. وأضافت أنه ينبغي للجنة أن تأخذ في الحسبان الدور الرئيسي لإعلان وبرنامج عمل ديربان وتنفيذهما لدى صياغة عناصر المعايير التكميلية بغية التوصل إلى صك ملزم قانوناً في ذلك الخصوص. وحذرت من التوسيع المفاهيمي للاتفاقية، وأشارت إلى أنه ينبغي دراسة المحاولات الرامية إلى توسيع نطاق الاتفاقية من أجل التأكد مما إذا كان ذلك سيضيف قيمة أو سيؤدي إلى تغيير في أهداف الاتفاقية، مما يفضي إلى إضعاف التركيز على هيئة الرصد.

21- وأعادت ممثلة الاتحاد الروسي تأكيد دعم وفدها الكامل للجنة المخصصة ولاحظت أن مشاكل العنصرية وانتشار الأيديولوجيات الفوقية لا تزال قائمة. وقالت إن الجهود الحالية التي يبذلها المجتمع الدولي وصكوك الأمم المتحدة القائمة في ذلك الميدان غير كافية. والدول التي تحاول كبح عمل اللجنة لم تعالج قضاياها المتعلقة بالعنصرية والأيديولوجيات الفوقية. وسلطت الضوء على التمييز الذي عاشه أشخاص من أفريقيا وآسيا حاولوا الفرار من النزاعات مؤخراً. فبعض الدول التي كانت قد أكدت عدم وجود قدرة إضافية لديها لاستيعاب لاجئين من أفريقيا قد استوعبت اللاجئين من نزاع حالي. وربطت بين فكرة التفوق العنصري والهجمات العنيفة الأخيرة في بعض البلدان، وبعض الأيديولوجيات السائدة في صفوف بعض أفراد القوات العسكرية الوطنية. وقالت إن ثمة حاجة إلى معايير تكميلية، وكلما زاد عدد الصكوك الحكومية الدولية لمكافحة العنصرية كان ذلك أفضل.

22- وأعرب ممثل دولة بوليفيا المتعددة القوميات عن تأييده الكامل للجنة المخصصة. وأوضح أن بلده شهد في نهاية التسعينات صراعاً حاداً، مما تطلب قيام خبراء بالتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان التي وقعت. وأشار إلى وجود التمييز ضد الأشخاص الذين يمارسون الديانة المسيحية الإنجيلية، وإلى تزايد خطاب الكراهية وقمع ثقافة السكان الأصليين. وقد أدت حوادث عديدة جرت بدافع الكراهية إلى اتخاذ القرار بأن يصبح بلده دولة متعددة القوميات وشاملة للجميع. وقال إن المشاكل التي واجهها بلده أثناء النزاع هي نفس المشاكل المعروضة على اللجنة. وكرر دعم بلده لعمل اللجنة الرامي إلى تعزيز حماية ضحايا خطاب الكراهية وغيره من مظاهر التمييز العنصري. وأكد أن دولة بوليفيا المتعددة القوميات تؤيد الجهود الرامية إلى مكافحة الفقر والعنصرية وجميع أشكال التمييز، والنظام الأبوي الذي يضطهد المرأة، والقضاء على التمييز ضد الأقليات الإثنية. ولذلك فهي تؤيد ولاية اللجنة.

23- وقالت ممثلة ناميبيا إن بلدها يؤيد البيان الذي أدلى به باسم المجموعة الأفريقية. وأشارت إلى أن تاريخ ناميبيا مشوب بالتمييز العنصري والعزل العنصري والفصل العنصري، الذي لا تزال تركاته تشكل تحديات بالنسبة للشعب الناميبي فيما يتعلق بحقه في التنمية، ضمن حقوق أخرى. ويواجه العديد من الناس في جميع أنحاء العالم نفس التحديات. وقد اعترفت ناميبيا منذ فترة طويلة بالحاجة إلى معايير تكميلية للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، حيث إن الاتفاقية قد صيغت في وقت كانت لا تزال فيه بلدان كثيرة مستعمرات تعاني من وحشية القمع العنصري والفصل العنصري. وقد جمعت الحقائق الواسعة الانتشار للعنصرية الدول بهدف اعتماد وثيقة شاملة وعملية المنحى في شكل إعلان وبرنامج عمل ديربان من أجل مكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. ومن الواضح في الوقت الراهن أنه على الرغم من وجود الاتفاقية وإعلان وبرنامج عمل ديربان،

لا تزال الدول بحاجة إلى مضاعفة جهودها للتصدي لواقع العنصرية الخبيثة الواسعة الانتشار. وعلاوة على ذلك، لا بد من الإشارة إلى أن الاتفاقية قد اعتمدت في وقت كان فيه الرأي السائد هو أن القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان، ينبغي أن يطبق أساساً على الدول بصفتها الجهات المسؤولة، مع استبعاد الجهات الفاعلة من غير الدول. وفي القانون الدولي الحديث، هناك اعتراف بأن الجهات الفاعلة من غير الدول، بما فيها شركات وسائل التواصل الاجتماعي، تتحمل مسؤولية إزاء احترام حقوق الإنسان. والتسليم بتطور القانون الدولي استلزم وضع معايير تكميلية من أجل جملة أمور، منها إلزام الدول بإجبار شركات وسائل التواصل الاجتماعي على إزالة المحتوى العنصري، على النحو المبين في وثيقة العناصر التي اعتمدها اللجنة المخصصة في دورتها العاشرة. وشددت على دعم ناميبيا للمناقشات داخل اللجنة، وطلبت أن تسترشد الوفود بالواقع السائد في العالم أثناء مشاركتها في المناقشات، حيث لا يزال لون بشرة المرء يستخدم للتمييز ضده ولتجاهله كإنسان. فالعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وخطاب الكراهية تؤثر على حياة الملايين من البشر في جميع أنحاء العالم، وتتجلى في أشكال مختلفة كثيرة. وذلك وحده مؤشر واضح على الثغرات القانونية التي لا تزال قائمة. ولذلك تدعو ناميبيا الوفود إلى مواصلة التركيز على ولاية اللجنة والمشاركة البناءة في المناقشات.

24- وقال ممثل جنوب أفريقيا إن بلده يؤيد البيان الذي أدلت به المجموعة الأفريقية، مشيراً إلى أن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري قد اعتمدت في عام 1965 ولم يتم تحديثها قط، خلافاً لمعظم الاتفاقيات التاريخية الأخرى. وقد كان العالم مختلفاً جداً في عام 1965، ولم تتمكن جميع الدول من المشاركة في وضع الاتفاقية كدول حرة غير مستعمرة. وقد تغير فهم العنصرية وأسبابها وآثارها تغيراً كبيراً منذ ذلك الحين. وفي مؤتمر ديربان لعام 2001، اجتمع العالم مرة أخرى لتحديث الآراء بشأن العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وجميع الدول التي نجت من نير الاستعمار كانت تقريباً حاضرة. وتناول إعلان وبرنامج عمل ديربان بالتفصيل مفهوم ما يشكل العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، فضلاً عن مسائل من قبيل العنصرية النظمية. وبعد مرور أكثر من 20 عاماً على اعتماد إعلان وبرنامج عمل ديربان، لم يُنفذ تنفيذاً كاملاً، نظراً لوجود عدد قليل من الدول الهامة التي لا ترغب في التعامل مع تلك الطريقة الجديدة لفهم العنصرية وكيفية تأثيرها على غالبية الناس في العالم. ومن المهم الاعتراف بأن المجموعات التي لم تكن حاضرة لدى اعتماد الاتفاقية في عام 1965 تعتقد أن هناك ثغرات في الاتفاقية، وفي فهم جملة أمور منها العنصرية النظمية والهيكلية والمؤسسية وكيفية تأثيرها على حياة الناس في جميع أنحاء العالم. وثمة حاجة ماسة إلى التوصل إلى فهم مشترك بشأن تلك المسائل الهامة. ويلزم العمل على وضع معايير تكميلية للاتفاقية من أجل وضع بروتوكول إضافي في وقت قريب حتى يمكن ضمان التوصل إلى فهم مشترك فيما يتعلق بمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. فما كُتب في عام 1965 لا يمكن قبوله، لأن الاستعمار وما صاحبه من عنصرية نظمية وهيكلية كان هو النظام السائد في ذلك الوقت. وأضاف أن الاتفاقية وثيقة مصدق عليها عالمياً تقريباً، بما في ذلك من جانب جنوب أفريقيا، وأن بلده يوليها قيمة كبيرة، ولكن من الصحيح أيضاً أن جميع الوثائق التاريخية جرى تحديثها من خلال مجلس حقوق الإنسان وعلى نطاق منظومة الأمم المتحدة بكاملها، وأن عدداً من البروتوكولات الإضافية قد أضيف إلى معظم الاتفاقيات منذ أن وُضعت. وينبغي ألا يكون هناك استثناء عام إزاء الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وشجع جميع الدول على العمل بذهن منفتح لمحاولة إيجاد فهم مشترك خلال سير المفاوضات.

25- وأشار ممثل الجزائر إلى أن مجلس حقوق الإنسان قد كلف اللجنة بوضع معايير تكميلية بشأن القضاء على التمييز العنصري في جميع أنحاء العالم. وتلك المعايير التكميلية بالغة الأهمية عندما يتعلق الأمر بسد الثغرات التي تقوض الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. فهناك حاجة

إلى اعتماد معايير لمكافحة الأشكال الجديدة للتمييز، ولا سيما التمييز القائم على أساس الدين. وبما أن اللجنة المخصصة لم تحرز تقدماً يُذكر حتى تاريخه، يتحتم بشكل متزايد وضع معايير تكميلية لمكافحة التمييز والعنصرية والتعصب مكافحة حقيقية. واقترح أنه ينبغي لنتائج الدورة أن تمكن اللجنة حقاً من المضي قدماً فيما يتعلق بمكافحة التمييز. ويتعين على اللجنة أن تدرس بدقة عواقب العنصرية من حيث تأثيرها على الضحايا، بغض النظر عن مركزهم القانوني. ومن المهم أيضاً معالجة استمرار بعض العمليات الاستعمارية التي خلفها التاريخ. واختتم قائلاً إنه يتعين على اللجنة أن تشير إلى إعلان وبرنامج عمل ديربان لأن أشكالاً مختلفة من العنصرية والتمييز العنصري، ولا سيما ضد الأفارقة والأشخاص المنحدرين من أصل أفريقي، لا تزال قائمة.

26- ولاحظ ممثل المجلس الدولي لحقوق الإنسان، وهو منظمة غير حكومية، أن مصطلح "العنصرية" كثيراً ما يتم الخلط بينه وبين ظواهر مماثلة، مثل القوالب النمطية، في بعض مناقشات اللجنة المخصصة. وسلط الضوء على الفروق بين العنصرية وغيرها من الظواهر المماثلة من حيث المعنى والدلالة والمظاهر. وقال إنه يجب فهم كل ظاهرة من تلك الظواهر على حدة لتقادي الالتباس.

27- وشدد ممثل الرابطة الدولية لحقوق الإنسان للأقليات الأمريكية، وهي منظمة غير حكومية، على ضرورة التنفيذ الكامل للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، بما في ذلك النطاق الكامل للمادة 15 فيما يتصل بقرار مجلس حقوق الإنسان 7/48 الذي اتخذ مؤخراً بشأن الأثر السلبي لتركات الاستعمار على التمتع بحقوق الإنسان.

28- وذكرت ممثلة الاتحاد الأوروبي أن الاتحاد الأوروبي يرفض ويدين جميع أشكال العنصرية وما يتصل بها من تعصب ولا يزال ملتزماً التزاماً راسخاً بمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، داخل الاتحاد الأوروبي وفي جميع أنحاء العالم. فتلك الظواهر تتعارض مع مبادئ احترام كرامة الإنسان وحريته، والديمقراطية، والمساواة، وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان التي يقوم عليها الاتحاد الأوروبي، وهي قيم مشتركة بين جميع الدول الأعضاء فيه. ويعمل الاتحاد الأوروبي على وضع تلك المبادئ موضع التنفيذ؛ ولديه تشريعات شاملة لمكافحة التمييز وأطر قانونية متينة للتصدي للتمييز والعنصرية. كما أن منع ومكافحة العنصرية وكره الأجانب وغير ذلك من أشكال التعصب قد أدمجا أيضاً في سياسات الاتحاد الأوروبي. وبالإضافة إلى ذلك، توجد آليات داخلية لتبادل أفضل الممارسات، وتخضع جميع التشريعات للاستعراض المستمر من جانب محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي. وعلاوة على ذلك، لدى الاتحاد الأوروبي خطة عمل متعددة السنوات لمكافحة العنصرية تتضمن أهداف عمل محددة. وقد عقد الاتحاد الأوروبي مؤتمري قمة أبرزاً حقيقة أن مكافحة العنصرية تتصدر جدول الأعمال الوزاري، وعينت المفوضية الأوروبية عدة منسقين لمعالجة جوانب محددة من تلك الظاهرة، مثل منسق لمكافحة العنصرية، ومنسقين مخصصين معنيين بكراهية الإسلام ومعاداة السامية. وهناك إطار مستقل للاتحاد الأوروبي لضمان المساواة للروما وإدماجهم. ويضطلع الاتحاد الأوروبي برصد داخلي لما يحدث في الدول الأعضاء من خلال وكالة الحقوق الأساسية التابعة له، ويجمع البيانات ويجري دراسات استقصائية تصب فيما يضعه من سياسات على مستوى الاتحاد. وفي كانون الأول/ديسمبر 2021، أطلقت المفوضية الأوروبية مبادرة لتجريم خطاب الكراهية وجرائم الكراهية على مستوى الاتحاد الأوروبي. وإذا ما اتخذ المجلس قراراً بذلك الشأن، ستمكن المفوضية الأوروبية من اقتراح تشريع ثانوي يسمح للاتحاد الأوروبي بتجريم أشكال خطاب الكراهية وجرائم الكراهية بخلاف تلك التي تنطوي على دوافع عنصرية وكره الأجانب، التي يشملها بالفعل قرار إطاري للاتحاد الأوروبي. وتتخذ المفوضية الأوروبية والاتحاد الأوروبي تلك المبادرات تحت مظلة الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. ويعتبر الاتحاد الأوروبي الاتفاقية وثيقة حية ومعاودة قادرة على التصدي للتحديات الجديدة

والناشئة؛ والإرادة السياسية هي التي أدت إلى تحقيق النتائج داخلياً. وبالإضافة إلى التركيز على الانضمام العالمي إلى الاتفاقية وتشجيع تنفيذها الكامل والفعال - وهما عنصران رئيسيان - يعتقد الاتحاد الأوروبي أيضاً أنه لا ينبغي النظر إلى الاتفاقية بمعزل عن غيرها وينبغي قراءتها بالاقتران مع الصكوك الأخرى القائمة، بما فيها المادتان 19 و20 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ولا يوافق الاتحاد الأوروبي على وجود ثغرات في الاتفاقية لأنه يرى أن الاتفاقية تسمح بالاضطلاع بقائمة لا نهاية لها من الأنشطة. وفي الختام، أعربت عن أسفها فيما يتعلق بمدخلة سابقة، لأن الممثل أدلى ببيان ضمن المحفل تضمن معلومات مضللة عن تصريحات وخطب تحض على الكراهية خلال الأحداث الأخيرة.

29- ورحبت الرئيسة - المقررة بالنهج الجماعي لدراسة العنصرية، وبالأمثلة وأفضل الممارسات المستمدة من السياسات والتدابير وخطط العمل الوطنية التي تم ذكرها. وقالت إنها تود أن تُبقي التركيز أثناء الدورة على عمل اللجنة المخصصة وولايتها، وحثت جميع المشاركين على تجنب المناقشات الثنائية ومواصلة التركيز على برنامج العمل. وفي سياق المضي قدماً في تنفيذ ولاية اللجنة، شجعت على التحلي بروح تركز على تحقيق النتائج خلال الدورة.

ثالثاً - مناقشات عامة وسياقية

ألف - عروض ومناقشة بشأن الأثر التاريخي للاستعمار على القانون

30- نظرت اللجنة المخصصة، في جلستها الثانية المعقودة في 19 تموز/يوليه، في البند 4 من جدول الأعمال، وهو الأثر التاريخي للاستعمار على القانون. وقُدّم عرضان عن الموضوع من قبل أنطوني أنجي، أستاذ القانون في كلية الحقوق بجامعة سنغافورة الوطنية وكلية الحقوق بجامعة يوتا، الولايات المتحدة الأمريكية، وخوسيه مانويل باريتو، أستاذ في كلية الحقوق بالجامعة الكاثوليكية في كولومبيا وزميل في قسم الحقوق بجامعة بيليفيلد بألمانيا. ويرد في المرفق الأول لهذا التقرير موجز للعرضين والمناقشات التي تلت ذلك.

باء - عروض ومناقشة بشأن جميع أشكال التمييز المعاصرة القائمة على أساس الدين أو المعتقد

31- نظرت اللجنة المخصصة، في جلستها الثالثة والرابعة المعقودتين في 20 تموز/يوليه، في البند 5 من جدول الأعمال، وهو جميع أشكال التمييز المعاصرة القائمة على أساس الدين أو المعتقد. وقدمت كل من إيريك هاورد، أستاذة القانون في جامعة ميدلسكس، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، ورايات أكانده، الأستاذة المساعدة في كلية الحقوق أشغود هول بجامعة يورك، بكندا، عرضاً عن الموضوع. ويرد في المرفق الأول لهذا التقرير موجز للعرضين والمناقشات التي تلت ذلك.

جيم - عروض ومناقشة بشأن مبادئ وعناصر التجريم

32- نظرت اللجنة المخصصة، في جلستها الخامسة والثامنة، المعقودتين في 21 و22 تموز/يوليه على التوالي، في البند 6 من جدول الأعمال، وهو مبادئ وعناصر التجريم. وقدم كل من بياتريس بونافي، أستاذة القانون الدولي في جامعة سابيينزا في روما، بإيطاليا، ومارك درامبل، أستاذ القانون ومدير معهد القانون عبر الوطني في كلية الحقوق بجامعة واشنطن ولي بالولايات المتحدة، عرضاً عن الموضوع. ويرد في المرفق الأول لهذا التقرير موجز للعرضين والمناقشات التي تلت ذلك.

دال - مناقشة عامة وتبادل للآراء بشأن البنود 4-6 من جدول الأعمال

33- في الجلسة السادسة، قدمت الرئيسة - المقررة مشروع وثيقة تلخص بعض المواضيع والأفكار العامة الأولية المنبثقة عن عروض الخبراء، من أجل تيسير إجراء مناقشة عامة وتبادل للآراء بشأن تلك القضايا. ووُضعت نسخ في قاعة الاجتماعات وعُرض النص على شاشة يمكن للمشاركين عبر الإنترنت مشاهدتها أيضاً. ودعت الرئيسة - المقررة اللجنة إلى الإدلاء بتعليقات عامة أولية، مؤكدة أن الوثيقة هي موجز وقائعي للعروض والآراء التي قدمها الخبراء الذين تمت دعوتهم إلى مخاطبة اللجنة خلال الدورة. والهدف هو تسليط الضوء بدقة على النقاط الرئيسية لمختلف العروض والمناقشات التفاعلية التي جرت حتى ذلك التاريخ.

34- وأخذت عدة وفود الكلمة للإعراب عن آرائها بشأن مشروع الوثيقة. وأعربت الرئيسة - المقررة عن تقديرها لأعضاء اللجنة الذين أخذوا الكلمة ودعت جميع المشاركين في القاعة وعبر الإنترنت إلى تبادل النصوص المكتوبة مع الأمانة.

35- وقامت الرئيسة - المقررة بتيسير المناقشة العامة وتبادل الآراء بشأن مشروع الوثيقة التي استمرت خلال الجلسات 12 و13 و14 و15 و16. وعُلقَت الجلسات عدة مرات للسماح بإجراء مناقشات غير رسمية. واعتمدت اللجنة في جلستها السادسة عشرة الاستنتاجات العامة للمناقشة (البنود 4-6) بتوافق الآراء.

هـ - عرض ومناقشة النص المشروع للرئيسة - المقررة

36- بدأت اللجنة المخصصة، في جلستها السابعة، النظر في البند 7، وهو عرض شرح الرئيسة - المقررة للوثيقة المعنونة "موجز للمسائل والعناصر الممكنة المتعلقة بتنفيذ قرار الجمعية العامة 262/73 وقرار مجلس حقوق الإنسان 36/34 بشأن بدء المفاوضات المتعلقة بمشروع البروتوكول الإضافي للاتفاقية الذي يجرّم الأفعال ذات الطابع العنصري والتي تتم عن كره الأجانب".

37- وعرضت الرئيسة - المقررة وثيقة العمل التي كانت قد أعدتها للدورة الثانية عشرة للجنة المخصصة. وأشارت إلى أن الوثيقة قُدمت إلى جميع المشاركين قبل انعقاد الدورة. وتم عرض النص على شاشة للعرض في كل من القاعة وعبر الإنترنت خلال الجلسات اللاحقة. والقصد من النص المشروع هو مساعدة اللجنة في سياق تفكيرها ومناقشتها وفي المضي قدماً في عملها لاعتماد مقترحات ملموسة. وذكرت بأنها مستعدة من وثيقة عناصر الدورة العاشرة، وتقرير مشاوره الخبراء القانونيين فيما بين الدورات، والنقاط والمسائل التي أثّرت في قاعة الاجتماعات خلال الدورة الحادية عشرة. وتقدم الوثيقة موجزاً وشروحاً لقائمة غير حصرية بالمصطلحات الموضوعية (انظر الفقرة 41 أدناه)، التي اقترح الخبراء، في مشاوره الخبراء القانونيين المعقودة فيما بين الدورات، أنه ينبغي تعريفها بقدر أكبر من الدقة. وفتحت الرئيسة - المقررة الباب للإدلاء ببيانات وتعليقات عامة.

38- وأدلى ممثل كوت ديفوار ببيان عام باسم المجموعة الأفريقية، شكر فيه الرئيسة - المقررة على النص وأشار إلى أهمية وضع إطار تعريفي بالنظر إلى أن البروتوكول الإضافي سيشكل في نهاية المطاف اتفاقاً بين الدول. وينبغي أن يكون البروتوكول الإضافي على نفس مستوى الوثائق الأخرى الرامية إلى القضاء على التمييز العنصري وكره الأجانب. ويتمثل موقف المجموعة الأفريقية في أن إعلان وبرنامج عمل ديربان يتضمنان تعاريف، مثل التمييز العنصري، سبق للدول أن اتفقت عليها. واقترح أن يستند تعريف العنصرية إلى المادة 4 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، التي توضح معنى المصطلح وتساعد على مكافحة التفوق العنصري. كما اقترح إضافة عناصر من

المادة 2 من إعلان منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) بشأن العنصرية والتحيز العنصري لعام 1978، التي تتناول العنصرية الهيكلية والتمييز بين الجماعات. واقترح النظر في مصطلح "وسائط الإعلام" استناداً إلى القوانين الوطنية. واقترح أيضاً أن تكون الدول قادرة على إدراج عقوبات غير جنائية لمكافحة التمييز العنصري وكره الأجانب. واختتم قائلاً إن المجموعة الأفريقية تظل مستعدة للاستماع إلى آراء الوفود الأخرى.

39- وأعرب ممثل باكستان، متحدثاً باسم منظمة المؤتمر الإسلامي، عن تقديره للنص المشروح الذي قدمته الرئيسة - المقررة. وأشار إلى تصاعد الأيديولوجيات الشعبوية والمتطرفة الذي تشهده عدة بلدان. فاللاجئون والمهاجرون وطالبو اللجوء يتعرضون للعنصرية الهيكلية والتمييز النظمي. وقال إنه يوافق على أن نص الرئيسة - المقررة يعكس على نحو ملائم المصطلحات التي تتطلب البحث، وأن الوثيقة ستساعد على تعميق فهم اللجنة وعلى الوفاء بولايتها. وكرر اقتراح منظمة المؤتمر الإسلامي بأن تلتزم الرئيسة - المقررة المساعدة من الخبراء القانونيين الآتين من مختلف مناطق العالم، لتعزيز فهم اللجنة للمصطلحات والسياقات المختلفة، مشيراً إلى وجود ثغرات قانونية واضحة في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، التي تلتزم منظمة المؤتمر الإسلامي بسدها.

40- وشاطر ممثل كوبا تعليقات المجموعة الأفريقية ومنظمة المؤتمر الإسلامي وقال إن كوبا تعتقد أن وثيقة الرئيسة - المقررة ستشكل أساساً محدداً ومفيداً لعمل اللجنة، وتعتبر خطوة إلى الأمام على طريق الوفاء بولايتها. وكوبا على استعداد للمشاركة بنشاط وبصورة بناءة وتأمل أن تحذو الوفود الأخرى حذوها.

41- ووجهت الرئيسة - المقررة للجنة في سياق نظرها في النص المشروح في الجلسات 9 و10 و11 و12، التي أُنِحت خلالها الوثيقة لجميع المشاركين وعرضت على شاشة للاطلاع عليها في القاعة وعبر الإنترنت. وقدم المشاركون تعليقات وتوجيهات وآراء ومجالات تركيز واقتراحات وثائق أو صكوك أخرى ذات صلة فيما يتعلق بتعاريف المصطلحات التالية: "العنصرية/العنصري؛ والتمييز العنصري؛ وكره الأجانب؛ والمحتوى العنصري والمتسم بكره الأجانب/الأفعال ذات الطبيعة العنصرية والتي تتم عن كره الأجانب؛ وخطاب الكراهية؛ وجرائم الكراهية؛ والتعصب؛ وجميع أشكال التمييز المعاصرة القائمة على أساس الدين أو المعتقد؛ والقوالب النمطية المهينة؛ وأشخاص محددون ومجموعات محددة؛ ووسائط الإعلام".

42- وفي نهاية الجلسة الحادية عشرة، أُعطيت الكلمة لسفير بربادوس وممثلها الدائم لدى مكتب الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى في جنيف للإدلاء ببيان. فقال إنه لا ينبغي تجاهل جميع أشكال التمييز، العنصري أو غير العنصري، أو التسامح معها، ليس فقط فيما يتعلق بالقانون الدولي، بل أيضاً لكونها تتعارض مع الإنسانية. وتابع قائلاً إن بربادوس كانت ذات يوم المقر العالمي لتجارة الرقيق؛ وبلده يدرك تماماً أثر ذلك على الناس حتى بعد إلغاء الرق بزمان طويل. والقوالب النمطية تتخذ أشكالاً مختلفة: مؤسسية وقطرية ومجتمعية. وبمعزل عن الشكل، لا تزال القوالب النمطية موجودة في الوقت الراهن، مما يتطلب القيام، حيثما أمكن، بتعزيز كل آلية قانونية ضمن الإطار الدولي، وإنشاء ما لا يوجد منها بعد لضمان وجود أدوات في المستقبل تحت تصرف المجتمع الدولي. والقوالب النمطية لا توجد في المؤسسات فحسب، بل توجد أيضاً بشكل ضمني وعلني في وسائط الإعلام في جميع أنحاء المجتمع الدولي وفي التحيزات الصحفية الواضحة في بعض الأحيان التي يلزم القضاء عليها. وكرر تأييد بربادوس للرئيسة - المقررة ولعمل اللجنة المخصصة.

واو - مناقشة عامة وتبادل للآراء بشأن استنتاجات وتوصيات الدورة

- 43- في الجلسة السادسة عشرة، المعقودة في 28 تموز/يوليه، أجرت اللجنة المخصصة مناقشة عامة وتبادلاً للآراء بغية اعتماد استنتاجات وتوصيات الدورة.
- 44- واقترح ممثل باكستان، متحدثاً باسم منظمة المؤتمر الإسلامي، أن يتم في المستقبل إشراك فريق من الخبراء القانونيين الذين يمثلون مختلف المناطق والنظم القانونية وتكليفه بتزويد الرئيسة - المقررة بإرشادات ومدخلات دقيقة في سياق إعداد وثيقة الرئيسة - المقررة. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يُطلب إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان الاستعانة بخبراء قانونيين وتيسير مشاركتهم في الدورة الثالثة عشرة للجنة المخصصة.
- 45- وذكر ممثل الاتحاد الأوروبي أن الأمر يقتضي مواصلة النظر في المسألة وأن أي اقتراح في ذلك الصدد لن يكون جاهزاً للانتقال إلى المرحلة التالية. وقال إن جميع الخبراء ذكروا أنه لا يزال هناك نقص في المعلومات الهامة والفهم العملي والتقني للقضايا.
- 46- وذكرت الرئيسة - المقررة أنه تمت الإحاطة علماً بالأفكار والمقترحات التي طرحتها اللجنة المخصصة أثناء الدورة، وخصوصاً فيما يتعلق بالنص المشروع. وسيكون من المفيد جداً للجنة أن يكون لديها خبراء يدعمون ولايتها. وترى أن إطالة أمد المناقشة بشأن تلك المسألة أمر غير فعال ومن شأنه أن يهدر موارد المنظمة. وأضافت أن الإرادة السياسية والتعاون أمران هامان للوفاء بالولاية الصادرة عن مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة. وأعربت عن تقديرها لجميع المداخلات التي أجرتها الوفود بشأن البند 8 من جدول الأعمال فيما يتعلق بالاستنتاجات والتوصيات المحتملة للدورة وشجعتها على تقديم بيانات خطية.
- 47- ولاحظ ممثل مجموعة السيخ لحقوق الإنسان، وهي منظمة غير حكومية، أن هناك آراء متباينة بشأن المصطلحات وتساءل عما يشكل العنصرية وكره الأجانب، وأين ينتهي الاعتزاز بمجتمع المرء ويبدأ التفوق، وعند أي نقطة يصبح الالتزام تجاه أمة المرء كراهية للأجانب. وتلك أسئلة صعبة ولن تحظى بنفس الإجابات في جميع أنحاء العالم، وقد تكون تلك هي المشكلة.
- 48- واقترح ممثل الرابطة الدولية لحقوق الإنسان للأقليات الأمريكية، وهي منظمة غير حكومية، أن يُدعى أيضاً في المستقبل خبراء من الشعوب الأصلية للمشاركة في أعمال اللجنة المخصصة بشأن وضع بروتوكول إضافي، نظراً للافتقار إلى تغطية الشعوب الأصلية في القانون الدولي. واقترح أيضاً أن تنظر اللجنة في اقتراح منظمته الذي يدعو لجنة القضاء على التمييز العنصري إلى قبول الالتماسات واستعراضها وفقاً لإجراءاتها عملاً بالمادة 15 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.
- 49- وفي الجلسة السابعة عشرة للجنة المخصصة، المعقودة في 29 تموز/يوليه، عرضت الرئيسة - المقررة مشروع وثيقة تتضمن تجميعاً للأفكار والاقتراحات التي قدمت أثناء الدورة بشأن استنتاجات وتوصيات الدورة الثانية عشرة، والتي كانت قد وزعت في اليوم السابق. ودعت المشاركين إلى الإدلاء ببيانات عامة بشأن مشروع النص الذي عرض على الشاشة لمشاهدته في القاعة وعبر الإنترنت.
- 50- وأشار ممثل الاتحاد الأوروبي إلى أن المشاركين لم يُمنحوا سوى وقت قصير لاستعراض مشروع الاستنتاجات والتوصيات الواردة في الوثيقة والحصول على المصادقة السياسية عليها. ولم يتم التوصل إلى اتفاق بشأن عدة نقاط مدرجة في مشروع الوثيقة. وأضاف أن الاتحاد الأوروبي يرى أنه لا توجد ثغرات موضوعية أو إجرائية في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، لأنها صك حي.

51- وطلب ممثل باكستان، متحدثاً باسم منظمة المؤتمر الإسلامي، مزيداً من الوقت لاستعراض مشروع النص. ومع ذلك، أشار إلى أن الممارسة المعتادة في المحافل الحكومية الدولية الأخرى هي تلقي نص مشروع النتائج في اليوم قبل الأخير من الدورة. وأضاف قائلاً إنه لا ينبغي أن يكون هناك نقاش بشأن ولاية اللجنة المخصصة، لأن الولاية المسندة إلى اللجنة في قرار مجلس حقوق الإنسان 30/10 واضحة. وقد ذكر الخبراء الذين شاركوا في الدورة بوضوح أن هناك ثغرات قانونية في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وفي حين أن منظمة المؤتمر الإسلامي مستعدة للقبول بإيراد تباينات وجهات النظر في نتائج الدورة، فإنها غير مستعدة لتقديم تنازلات بشأن ولاية اللجنة.

52- ولاحظ ممثل مصر أن استمرار ترسخ العنصرية والتمييز العنصري في المجتمعات يبرز الحاجة إلى وضع معايير إضافية للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وأعرب عن استعداد مصر للتعاون مع جميع أصحاب المصلحة للتصدي للعنصرية من جذورها. وقال إن مصر قد أحاطت علماً بمشروع الوثيقة التي تتضمن نتائج الدورة وتحث اللجنة على المضي قدماً في وضع مشروع البروتوكول الإضافي.

53- وأعرب ممثل بربادوس عن تقديره لمشروع الوثيقة التي تتضمن استنتاجات وتوصيات الدورة، مشيراً إلى أن ولاية اللجنة المخصصة قد أنشئت وأن آراء مختلف الوفود معروفة. وقال إن الوقت قد آن للمضي قدماً في تنفيذ ولاية اللجنة.

54- وذكر ممثل الجزائر أن الوقت قد حان لكي تمضي اللجنة المخصصة قدماً وتحرز تقدماً في عملها المتعلق بوضع بروتوكول إضافي للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

55- ووافق ممثل جمهورية إيران الإسلامية على أهمية احترام وتنفيذ الولاية الواضحة المسندة إلى اللجنة المخصصة.

56- وشكرت الرئيسة - المقررة جميع الوفود على مداخلاتها؛ فجميع الوفود لها الحق في إبداء آرائها. ومع ذلك، فإن دور الرئيس - المقرر هو ضمان الوفاء بالولاية، التي هي نتيجة نص شمل الجميع وتم التفاوض عليه في مجلس حقوق الإنسان وفي الجمعية العامة. ولاحظت أنه يبدو وجود انطباع بأن الاختلاف في الآراء بشأن عمل اللجنة المخصصة يعني ضمناً أن عملها لا يحظى بالتأييد. ولكن الأمر ليس كذلك، لأن المجلس والجمعية العامة جددا مراراً ولاية اللجنة. وأكدت من جديد على الولاية الأصلية الواردة في مقرر المجلس 103/3، التي أشار إليها المجلس فيما بعد في قراره 21/6 و30/10 وفي عدة قرارات للجمعية العامة. وطلبت الرئيسة - المقررة عرض نص مقرر المجلس 103/3 على الشاشة لمشاهدته في القاعة وعبر الإنترنت. وبما أن الولاية تمنح أعضاء اللجنة المرونة فيما يتعلق بسياق وشكل البروتوكول الإضافي، ينبغي للجنة أن تركز على ذلك، وليس على التشكيك في الولاية. وكما هو الحال بالنسبة لجميع القرارات، فإنه عندما تقرر الأغلبية ولاية تشريعية، يتعين تنفيذ تلك الولاية. وحثت اللجنة على المضي قدماً في تنفيذ ولايتها، مشيرة إلى أن الإرادة السياسية ستحدد سياق وشكل البروتوكول الإضافي. وقالت إنه لا ينبغي للرئيس - المقرر ولا للجنة أن يشككا في الولاية. وأكدت أن جميع الوفود في اللجنة متكافئة، وأن آراءها ومواقفها في كثير من الحالات معروفة منذ أكثر من 15 عاماً. وفيما يتعلق بمضمون مشروع الاستنتاجات والتوصيات، قالت إنه يجب تكليف الخبراء بمهمة محددة؛ فمن غير المجدي الاستعانة بخبراء للتعبير عن نفس الأفكار والمشورة مراراً وتكراراً. وفي معرض استهلال اللجنة لمناقشة هيكل ونص مشروع الوثيقة التي تتضمن الاستنتاجات والتوصيات، لاحظت الرئيسة - المقررة أن من المهم أن تعكس الاستنتاجات والتوصيات الحاجة إلى تكليف خبراء بإجراء دراسات محددة وإبداء المشورة، تمشياً مع ولاية اللجنة المخصصة.

57- ولاحظ مندوب جنوب أفريقيا، متحدثاً باسم المجموعة الأفريقية، ما يلي: (أ) وجود توافق عام في الآراء على أن يضطلع الخبراء بوضع التعاريف لنقادي الغموض؛ (ب) ضرورة وجود إطار تعريفي، وبعد التوصل إلى اتفاق، سيتعين على الدول تنفيذ الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري؛ (ج) ينبغي أن تستند التعاريف المقترحة إلى المادة 4 من الاتفاقية، التي تشمل إدانة أفكار التفوق العنصري؛ (د) ينبغي لكل دولة أن تعرّف مصطلح "وسائط الإعلام" في سياق قوانينها الوطنية، وينبغي إدراج عقوبات غير جنائية في ذلك السياق؛ (هـ) في سياق مكافحة خطاب الكراهية وجرائم الكراهية، ينبغي أيضاً التركيز على الوقاية. وفيما يتعلق بالاستنتاجات والتوصيات، قال إنه في حين أن من المهم تكليف الخبراء بمهام محددة، فإنهم بحاجة إلى المشورة والتوجيه من قبل اللجنة.

58- وطلبت الوفود رفع الجلسة لإجراء مشاورات غير رسمية بشأن مشروع الوثيقة.

رابعاً - اعتماد استنتاجات وتوصيات الدورة الثانية عشرة

59- في بداية الجلسة الثامنة عشرة، أطلع أعضاء اللجنة الرئيسة - المقررة على التقدم المحرز في مشاوراتهم غير الرسمية وطلبوا مزيداً من الوقت للعمل على مشروع استنتاجات وتوصيات الدورة الثانية عشرة. وبعد إجراء مزيد من المناقشات غير الرسمية، طُلب وقت إضافي مرة أخرى لاستكمال المفاوضات.

60- وخلال الجلسة، ذكر ممثل المنظمة غير الحكومية Ascendances Afro Océan-Indien أن عمل اللجنة ينبغي أن يمضي قدماً وأن تكليف الخبراء أمر بالغ الأهمية. وقال إنه لا يوجد أي لبس بشأن ولاية اللجنة فيما يتعلق بوضع معايير تكميلية وسد الثغرات القائمة، نظراً للواقع اليومي الذي يعيشه من يواجهون التمييز العنصري في القرن الحادي والعشرين. وفي حين ذكر بعض المشاركين أنه لا ينبغي تغيير أي شيء فيما يتعلق بالاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، فإن الواقع بالنسبة للكثيرين في جميع أنحاء العالم يوحي بخلاف ذلك. ومشيراً إلى أن يوم 18 تموز/يوليه يوافق اليوم الدولي لنيلسون مانديلا، ذُكر بأن نيلسون مانديلا قد سُجن لمدة 27 عاماً، ولم تحم الاتفاقية ولم تحم أمثاله. وأضاف أن المنظمات غير الحكومية تتساءل عن سبب وجود محاولات لرفض الولاية التي أسندتها مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة إلى اللجنة المخصصة. فالمؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، الذي عقد في ديربان في عام 2001، قد أرسى أسساً جديدة للقضاء على التمييز العنصري وأكد نهجاً جديداً وإرادة سياسية جديدة لمكافحة العنصرية. وينبغي للجنة أن تحسّن نص الاتفاقية، لأن الواقع في عام 2022 مختلف تماماً عن الواقع في عام 1965. ففي الوقت الراهن، تنتشر مشاكل التمييز العنصري في جميع أنحاء العالم كالنار في الهشيم، مما يؤكد الحاجة الماسة إلى اضطلاع اللجنة بمسؤولياتها والقضاء على العنصرية والكراهية.

61- وجرى تعليق آخر للجلسة للسماح بإجراء مفاوضات غير رسمية نهائية بشأن مشروع استنتاجات وتوصيات الدورة.

62- وأطلعت الوفود للجنة المخصصة على نتائج المفاوضات غير الرسمية، ووُزع أحدث مشروع على المشاركين في الجلسة إلكترونياً وفي القاعة وعُرض على الشاشة. ونظرت اللجنة في النص المتفاوض عليه قبل اعتماده بتوافق الآراء. وناقشت اللجنة أيضاً الأطر الزمنية للعمل الذي سيُكلّف به الخبراء وأهمية الطلبات المقدمة من الخبراء والواردة في الفقرتين 8 و9 من النص المعتمد، مع مراعاة ضرورة تبرير الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية على الموارد اللازمة للاضطلاع بتلك المهام.

63- واستجابة للدعوة التي وجهتها الرئيسة - المقررة إلى المشاركين للإدلاء ببيانات عامة ختامية، أشار ممثل بربادوس إلى دعم بلده لعمل اللجنة المخصصة وأقر بالمساهمات التي قدمها جميع المشاركين

وبالدور القيادي للرئيسة - المقررة. وشكر الزملاء الذين شاركوا طوال المناقشات، حتى في المناقشات غير الرسمية الصعبة، وأعرب عن التزام بربادوس بعمل اللجنة وأهدافها.

64- وشكرت ممثلة الاتحاد الأوروبي الرئيسة - المقررة على قيادتها وعلى تهيئة بيئة داخل اللجنة المخصصة أمكن فيها للمشاركين الانخراط والعمل بشكل بناء. وعلى الرغم من أن المشاركين واجهوا بعض الصعوبات، فإن العمل المنجز خلال الأيام القليلة الماضية أظهر أن اللجنة لا تزال قادرة على تحقيق نتائج. كما شكرت الزملاء الذين بذلوا الجهد للتواجد في القاعة.

65- وشكر ممثل باكستان، متحدثاً باسم منظمة المؤتمر الإسلامي، الرئيسة - المقررة على قيادتها للجنة المخصصة. وأشار إلى المداولات التي جرت خلال الدورة الثانية عشرة وإلى أن الخبراء قد أبرزوا الحاجة إلى زيادة الجهود الرامية إلى تعزيز الإطار الدولي لحقوق الإنسان لمكافحة العنصرية. وبالنظر إلى الاتجاه العالمي المعاصر المثير للجزع فيما يتعلق بالعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، فإن الجمود في عمل اللجنة ليس خياراً. وقال إن منظمة المؤتمر الإسلامي تدين وترفض العنف والتمييز ضد الأفراد على أساس عرقهم ولونهم ودينهم ولغتهم. وكثيراً ما يقع المهاجرون واللاجئون وطالبو اللجوء ضحايا لأشكال متعددة ومركبة من التمييز. ولا يزال الهدف النهائي لمنظمة المؤتمر الإسلامي هو سد الثغرات القانونية في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري وإظهار التزامها بمكافحة العنصرية بجميع أشكالها ومظاهرها. وكرر دعوة منظمة المؤتمر الإسلامي إلى الشروع في وقت مبكر في المفاوضات بشأن نص البروتوكول الإضافي للاتفاقية لتجريم جميع الأفعال ذات الطابع العنصري والتي تتم عن كره الأجانب. ولتحقيق ولاية اللجنة، ينبغي للمفوضية السامية أن تستعين بخبراء بغية ضمان التوازن الجغرافي وتمثيل مختلف النظم القانونية لدعم عمل الرئيسة - المقررة للجنة في إعداد المشروع الأولي للبروتوكول الإضافي للاتفاقية، مع مراعاة الآراء التي أعرب عنها مختلف أصحاب المصلحة في الدورات السابقة للجنة.

66- وشكرت الرئيسة - المقررة، في ملاحظاتها الختامية، المشاركين في اللجنة المخصصة على تعاونهم ومساهماتهم، وعلى ما أبدوه خلال الدورة الثانية عشرة من نهج بناء واستعداد للتوصل إلى حل وسط. وأعربت عن امتنانها الخاص للمندوبين الذين أجروا مناقشات غير رسمية من أجل العمل على التقيحات النصية بهدف التوصل إلى نتيجة توافقية للدورة. ولاحظت أنه على الرغم من بعض الاختلافات داخل اللجنة، كانت هناك قناعة مشتركة بضرورة مكافحة العنصرية. وتعمل اللجنة جاهدة للتوصل إلى توافق في الآراء، مما سيسمح لها في نهاية المطاف بالوفاء بولايتها. وهي ترى أنه ينبغي مواصلة الجهود على نفس المنوال لبدء المفاوضات بشأن مشروع البروتوكول الإضافي للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الذي يجرم الأفعال ذات الطابع العنصري والتي تتم عن كره الأجانب. والعمل الذي ينتظر اللجنة مهم، على الرغم مما ينطوي عليه من تعقيد. وأعربت عن أملها في أن تواصل اللجنة إظهار الإرادة السياسية للمضي قدماً والوفاء بولاية اللجنة. واختتمت الرئيسة - المقررة الدورة الثانية عشرة للجنة المخصصة.

خامساً- الاستنتاجات العامة المستخلصة من المناقشات السياقية (البند 4-6 من جدول الأعمال)

ألف- الأثر التاريخي للاستعمار على القانون

67- هناك سياق تاريخي للاستعمار والعنصرية والتمييز العنصري. والعلاقة بين الاستعمار والعنصرية والتمييز العنصري علاقة معقدة. إنها طريق ذو اتجاهين؛ وهذه الظواهر يعزز بعضها بعضاً.

ومع ذلك، فإن العنصرية ليست فقط من صنع الاستعمار. فهي موجودة أيضاً في العديد من البلدان والمناطق التي ليس لها تاريخ استعماري.

68- وقد أثّرت العناصر التالية أثناء المناقشة:

- (أ) قيام القوى الاستعمارية بتطوير مبادئ القانون الدولي لتبرير التمييز العنصري؛
- (ب) أشكال الاستعمار الجديد، بما في ذلك في سياق نظامي التجارة والاستثمار؛
- (ج) العنصرية والتمييز العنصري الموجهان ضد اللاجئين والمهاجرين وطالبي اللجوء؛
- (د) انخراط الجهات الفاعلة الخاصة غير الحكومية، مثل الشركات عبر الوطنية وشركات وسائل التواصل الاجتماعي.

69- واقترح المتكلمون ما يلي:

- (أ) يتيح البروتوكول الإضافي للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري فرصة لمعالجة بعض قضايا حقوق الإنسان الناشئة عن الاستعمار لضمان المساواة العرقية؛
- (ب) ينبغي لوكالات الأمم المتحدة، بما فيها اليونسكو، أن تضع سياسات تنقيفية للدول بشأن ظواهر العنصرية والتمييز العنصري والاستعمار؛
- (ج) ينبغي للدول أن تعترف بالجذور التاريخية للعنصرية والتمييز العنصري، فضلاً عن الترتكات السلبية للاستعمار والإمبريالية؛
- (د) ينبغي للقوى الاستعمارية السابقة أن تعترف بمشاركتها في الاستعمار وأن تدّينه باعتباره غير أخلاقي وغير عادل، كوسيلة للسيطرة على زمام الماضي ومواجهته؛
- (هـ) ينبغي لبلدان الجنوب أن تدرس الموضوع على الصعيد الداخلي وأن تتخذ أيضاً إجراءات لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري.

باء - جميع الأشكال المعاصرة للتمييز على أساس الدين أو المعتقد

70- أثار المتكلمون النقاط التالية أثناء المناقشة:

- (أ) إن تعريف الدين أو المعتقد أمر صعب لأن التعريفات يمكن أن تكون غير شاملة أو مفرطة في الشمولية وتتسبب أحكاماً تقديرية غير مناسبة. وقد يكون من المستصوب عدم تعريف هذين المصطلحين؛
- (ب) الحماية من التمييز على أساس الدين أو المعتقد أضعف من الحماية من التمييز العنصري نظراً لأن إعلان القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد ليس اتفاقية. وتعريف التمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد متماثل إلى حد كبير مع تعريف التمييز العنصري الوارد في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. ولذلك، فإن التمييز على أساس الدين أو المعتقد يمكن أن يتناسب مع أحكام تلك الاتفاقية أو مع تحديث أحكامها؛
- (ج) غالباً ما يكون التمييز العنصري متعدد الجوانب. ويشير إعلان وبرنامج عمل ديربان إلى أن الضحايا يمكن أن يعانون من أشكال متعددة أو متقاربة من التمييز القائم على أساس العرق وعلى

أسس أخرى ذات صلة، مثل الدين. ويمكن تعزيز الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بإضافة صيغة بشأن أشكال التمييز المتعددة الجوانب والمقاطعة؛

(د) كثيراً ما يرتبط التمييز العنصري بكون الضحايا يعيشون في ظل أوضاع هشة، كما هو الحال في كثير من الأحيان بالنسبة للاجئين والمهاجرين وملتزمي اللجوء، وكذلك الأشخاص المنتمين إلى الطوائف الدينية، والشعوب الأصلية، والسكان المنحدرين من أصل أفريقي، والمنحدرين من أصل آسيوي، ومجتمعات الروما؛

(هـ) يمكن أن يحدث التمييز العنصري في نفس الوقت الذي يحدث فيه التمييز على أساس الدين أو المعتقد. غير أن التمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد لا يتسم دائماً بالعنصرية؛

(و) قد يتعرض الناس للتمييز لمجرد كونهم مختلفين في الشكل. وقد يكون من غير الواضح ما إذا كان التمييز يحدث بسبب العرق أو بسبب الدين أو المعتقد. وهذا يخلق ثغرة في الحماية في إطار القانون الدولي فيما يتعلق بمكافحة التمييز على أساس الدين أو المعتقد، فضلاً عن عدم توفير الحماية للضحايا، وثغرة بالنسبة للجناة الذين يخفون دوافع عنصرية ويدعون أن التمييز أو العنف كان قائماً على أساس الدين أو المعتقد، وهو ما لا ينص عليه القانون دائماً؛

(ز) من الممكن أن يكون رسم الخط الفاصل بين الحق في حرية التعبير والرأي وخطاب الكراهية صعباً. ومع ذلك، لا يوجد حق في عدم التعرض للإهانة. وفي المجتمع المفتوح، يجب أن يكون هناك مجال للنقد. فحقوق الإنسان لا تحمي الأديان. إن حقوق الإنسان تحمي الناس؛

(ح) ينبغي للدول أن تتصرف بحذر عند تجريم خطاب الكراهية، لأن ذلك يمكن أن يكون له أثر خافق. فالتجريم جزء من العملية، لكنه ليس سوى طريقة ضمن طرق أخرى للتعامل مع الموقف. كما ينبغي النظر في تدابير تصحيحية أخرى، مثل تعزيز الحوار، والاستثمار في التعليم، وتعزيز الاحترام والتسامح، ومعالجة المشاكل في مجال إنفاذ القانون. وتضطلع سلطات إنفاذ القانون بدور هام في مكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب؛

(ط) يمكن تفسير مصطلح "التعصب" على أنه يشمل التمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد. والتعصب غير معرّف في أي صك قانوني وهو مفهوم غامض للغاية بحيث لا يمكن تجريمه.

جيم - مبادئ وعناصر التجريم

71- تنص الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري على نظم مختلفة:

(أ) تنص المادة 2 على التزامات الدول على الصعيد الدولي وتكفل المادة 5 الحقوق الأساسية. وهما تشكّلان المنطق الذي تستند إليه مسؤولية الدول بموجب القانون الدولي؛

(ب) تتضمن المادة 4 التزامات بالتجريم وتنشئ مسؤولية جنائية فردية بموجب القانون الوطني. وهو المنطق الذي تستند إليه المسؤولية الجنائية؛

(ج) تنص المادة 6 على سبل انتصاف فعالة، مثل حصول الضحايا على التعويض والترضية بموجب القانون الوطني. وهو المنطق الذي تستند إليه المسؤولية المدنية؛

(د) تنص المادة 7 على تدابير إدارية وتنفيذية؛

(هـ) يتعلق كل نظام بجهات مختلفة، في ظل ظروف مختلفة، مع عواقب قانونية مختلفة. وينبغي النظر في هذه الخيارات عند صياغة البروتوكول الإضافي. وتشمل الخيارات التي يتعين النظر

فيها في البروتوكول الإضافي التجريم والمسؤولية الدولية وسبل الانتصاف المدنية بموجب القانون الوطني. وكل من هذه الخيارات مختلف عن الآخر ويتعلق بجهات مختلفة، في ظل ظروف مختلفة، مع عواقب قانونية مختلفة. وهناك أنواع مختلفة من الجرائم: ينبغي للجنة المخصصة أن تتطرق بتعمق أكبر في عناصر الجريمة؛

(و) في القانون الجنائي، ينبغي أن يكون عنوان الصك متسقاً مع محتوى الصك. وينبغي أن يتضمن مشروع وثيقة العناصر عنواناً وعناوين فرعية تعكس مضمون الوثيقة؛

(ز) يمكن أن يؤدي الافتقار إلى تعريف قانوني دقيق لمصطلحي "العنصرية" و"كره الأجانب" في القانون الدولي إلى التشرذم والارتباك. والتعاريف شرط أساسي لصياغة بروتوكول إضافي يتعلق بالقانون الجنائي؛

(ح) يقتضي التجريم عناصر أساسية تشمل على الأقل تعريفاً دقيقاً للفعل الجرمي يتماشى مع المبدأ الأساسي للشرعية؛ والنوايا الجرمية؛ وأنماط المسؤولية القانونية؛ والدفع، والظروف المشددة والمخففة للعقوبة؛

(ط) لا بد من توضيح العتبات أو أنواع الأفعال التي ينبغي المعاقبة عليها أو تجريمها. والأفعال من قبيل استخدام الكلام ووضع السياسات وإرساء الممارسات التي تؤدي إلى عنف بدني محقق أو الموت، هي أكثر الجرائم المرجح إدراجها في بروتوكول إضافي؛

(ي) في حين يُفترض بالتعاريف الواردة في القانون الدولي أن تكون عالمية، فإن أفعال العنصرية والتمييز العنصري وآثارهما ومظاهريهما محلية وكثيراً ما تكون مستمدة من الاستعمار والتاريخ المحلي. فالسياق يتسم بأهمية حاسمة؛

(ك) للقانون الجنائي حدود، فليس من السهل تجريم العنصرية في القانون الجنائي والقانون الدولي. ومن المهم وضع مزيج من أحكام القانون الجنائي والقانون المدني. وينبغي أن تترك العقوبة لتقدير النظم الوطنية؛

(ل) قد تُرسخ عقوبات القانون الجنائي المواقف والدوافع العنصرية. وبالإضافة إلى العقاب، فإن إعادة التأهيل وإعادة البرمجة يعتبران أمران بالغ الأهمية لاستعادة مرتكبي الجرائم العنصرية لإنسانيتهم. والإصلاح وإعادة التأهيل الاجتماعي والعودة إلى حياة اجتماعية صحية أمور بالغة الأهمية؛

(م) توجد نقاط تقاطع بين الشباب والعنصرية، مما يفضي إلى تجنيد الأطفال والعصابات الإجرامية والتلقين العقائدي للشباب وعسكرتهم. وسيكون من المهم وضع إجراءات للتصدي لأفعال العنصرية وكره الأجانب بحيث ينظر إلى ذلك على أنه عامل مشدد في الحالات التي يكون فيها الشاب متورطاً في أفعال عنصرية ويكون قد خضع لتلقين عقائدي. وينبغي أن يكون هناك اختلاف في طريقة التعامل مع ضحايا التلقين العقائدي العنصري، وينبغي أن يكون هناك تركيز قوي على التدابير الوقائية.

سادساً – الاستنتاجات والتوصيات الصادرة عن الدورة الثانية عشرة

72- تسلم اللجنة المخصصة بوجود سياق تاريخي للاستعمار والعنصرية والتمييز العنصري. والعلاقة بين الاستعمار والعنصرية والتمييز العنصري معقدة. إنها طريق ذو اتجاهين؛ وهذه الظواهر يعزز بعضها بعضاً. ومع ذلك، فإن العنصرية ليست فقط من صنع الاستعمار. فهي موجودة أيضاً في العديد من البلدان والمناطق التي ليس لها تاريخ استعماري.

73- وشددت اللجنة المخصصة على أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تتخذ تدابير، بما في ذلك في ميادين التعليم والثقافة ووسائل الإعلام، لمكافحة القوالب النمطية السلبية التي تؤدي إلى التمييز العنصري، وأنه ينبغي لوكالات الأمم المتحدة، بما فيها اليونسكو، أن تضع سياسات تثقيفية للدول بشأن ظواهر العنصرية والاستعمار والإمبريالية، كما فعلت بشأن ظواهر أخرى.

74- وأبرز بعض الخبراء والدول الأعضاء أن الحماية من التمييز على أساس الدين أو المعتقد هشة، وأكدوا أنه ينبغي، عند وضع بروتوكول إضافي، النظر في إدراج مكافحة التمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد. ولم توافق دول أخرى على ذلك الموقف وذكرت أن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ليست الصك المناسب للتصدي للتمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد.

75- وفي سياق تجريم الأفعال ذات الطابع العنصري والتي تنم عن كره الأجانب، ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر في الحالات التي كثيراً ما يكون فيها التمييز العنصري متعدد الجوانب. ويمكن أن يصبح الخط الفاصل بين التمييز العنصري والتمييز القائم على أسس أخرى، بما في ذلك الدين والمعتقد، غير واضح بطريقة تشكل تمييزاً متعدد الجوانب.

76- وينبغي أن يعكس عنوان البروتوكول الإضافي للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري مضمون الصك بدقة. وينبغي النظر إما في تغيير محتوى وثيقة مشروع العناصر لتعكس عبارة "تجريم الأفعال ذات الطابع العنصري والتي تنم عن كره الأجانب" أو توسيع العنوان بطريقة تمكن من إدراج التدابير الوقائية والمسؤولية الدولية وسبل الانتصاف المدنية، بالإضافة إلى التجريم.

77- وفي سياق تجريم الأفعال ذات الطابع العنصري والتي تنم عن كره الأجانب، تعتبر التعاريف القانونية الدقيقة للعنصرية وكره الأجانب، فضلاً عن أنواع الأفعال (الاعتبات) التي يعاقب عليها أو تُجرّم، شرطاً مسبقاً لضمان تفسير موحد.

78- ولاحظت أغلبية الدول أن أهمية وضع إطار تعريفي تنبع من أن بروتوكولاً إضافياً من هذا النوع يمكن اعتباره لاحقاً اتفاقاً بين الدول، وأن ذلك سيؤثر بالتالي على تفسير الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري وتوسيع نطاق تنفيذها.

79- وتوصي اللجنة المخصصة، في إطار مواصلة اضطلاعها بولايتها، بأن يكلف، وفقاً لولايتها، فريق من الخبراء القانونيين الذين يمثلون مختلف المناطق والنظم القانونية بتزويد الرئيسة - المقررة بتوجيهات ومداخلات دقيقة بشأن المسائل التالية لإتاحة إعداد وثيقة الرئيسة - المقررة:

(أ) ما هي العناصر التي تحتاج إلى تعريف قانوني لتجريم الأفعال ذات الطابع العنصري والتي تنم عن كره الأجانب، سواء على الصعيد الوطني أو الإقليمي أو الدولي؟

(ب) ما هو الهيكل الذي يمكن أن تتخذه وثيقة قانونية تهدف إلى تجريم الأفعال ذات الطابع العنصري والذي ينم عن كره الأجانب؟

(ج) ماذا يجب أن يكون نطاق هذه الوثيقة؟

(د) ما هي المصطلحات التي يجب تعريفها كحد أدنى؟

80- وينبغي للخبراء أن يقوموا بما يلي:

(أ) مراعاة أن المناقشات التي دارت داخل اللجنة المخصصة بشأن مسألة وضع بروتوكول إضافي للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، خلال الدورة الثانية

عشرة، لا تزال صعبة، حيث أبرز عدد كبير من المشاركين الحاجة إلى بروتوكول إضافي لسد الثغرات القانونية القائمة، بينما تمسك آخرون بموقف مفاده أن الاتفاقية لا توجد بها ثغرات موضوعية أو إجرائية؛

(ب) ضمان اتساق عملهم مع الصكوك الدولية الملزمة القائمة؛

(ج) الاستلزام من جميع المصادر ذات الصلة، على النحو المبين في النص المشروع للرئيسة - المقررة الذي يقدم قائمة غير حصرية بالصكوك والوثائق، بما في ذلك الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري وإعلان وبرنامج عمل ديربان؛

(د) دراسة أثر العنصرية الهيكلية والنظمية، ومظاهر من قبيل التنميط العنصري والتمييز على أساس الدين أو المعتقد، فضلاً عن حالة المهاجرين واللجئين وملتمسي اللجوء؛

(هـ) مراعاة أن هناك حدوداً للقانون الجنائي وأن التجريم ليس سوى واحد من عدة تدابير يمكن إدراجها في البروتوكول الإضافي. وينبغي لهم بوجه خاص أن يأخذوا في الاعتبار أهمية التعليم والتدريب وغير ذلك من التدابير الوقائية؛

(و) النظر في اتخاذ تدابير بموجب القانون الجنائي والقانون المدني وخارج نطاق القانون؛

(ز) النظر فيما إذا كان ينبغي أن يتخذ التجريم شكل أحكام قانونية مستقلة أو ما إذا كان ينبغي اعتباره عاملاً مشدداً للأفعال الإجرامية القائمة؛

(ح) التنبيه إلى أن السياق يتسم بأهمية حاسمة وهو أساسي لدى تحديد أي ضرر قد يسببه فعل إجرامي منصوص عليه في البروتوكول الإضافي؛

(ط) التركيز، في جملة أمور، على المادة 4 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري والمادتين 19 و20 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي ينبغي قراءتها بالاقتران مع بعضها البعض؛

(ي) استكشاف إمكانية أن يشمل استخدام مصطلح "كراهية الأجانب" التمييز القائم على الدين أو المعتقد؛

(ك) استكشاف ما إذا كان ينبغي التوسع في تعريف مصطلح "ما يتصل بذلك من تعصب"؛

(ل) إسداء المشورة بشأن كيفية توسيع نطاق تعريف مصطلح "جرائم الكراهية"، مع مراعاة الإشارات ذات الصلة في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وقرارات الأمم المتحدة، والصكوك الإقليمية، والتشريعات الوطنية المحددة، والنظر بوجه خاص في العتبة الفاصلة بين خطاب الكراهية وجرائم الكراهية، والسياق أو الظروف التي ينبغي أخذها في الاعتبار؛

(م) وضع قائمة بمختلف السبل المتاحة للتصدي لجرائم الكراهية في القانون الجنائي والقانون المدني وخارج إطار القانون، وتحديد الظروف التي يكون فيها كل سبيل مستصوباً؛

(ن) النظر في أشكال التمييز المتعددة على أساس سببين أو أكثر، والتي كثيراً ما تكون مرتبطة ارتباطاً لا ينفصم؛

(س) تطبيق نهج يراعي الفوارق بين الجنسين وبحث الأشكال المتقاطعة للتمييز العنصري التي تواجهها النساء والفتيات؛

(ع) مراعاة الظروف الخاصة للأطفال والشباب عند مناقشة التدابير الواجب إدراجها في البروتوكول الإضافي.

81- وينبغي أن يُطلب إلى المفوضية السامية الاستعانة بخبراء قانونيين وتيسير مشاركتهم في الدورة الثالثة عشرة للجنة المخصصة لكي يقدموا المشورة بغية الإسهام في المناقشات المتعلقة بوضع مشروع بروتوكول إضافي يجرم الأفعال ذات الطابع العنصري والتي تنم عن كره الأجانب، من أجل تنفيذ ولاية اللجنة.

Annex I

Summaries of the context discussions and initial discussions on the agenda topics

Context discussion 1: Historical impact of colonialism on the law

1. At its 2nd meeting on 19 July 2022, the Ad Hoc Committee commenced its first context discussion of the 12th session on the historical impact of colonialism on the law under item. The Committee heard presentations from Mr. Antony Anghie, Professor of Law at the National University of Singapore and the College of Law at the University of Utah, and Mr. José Manuel Barreto, Professor in the Faculty of Law, Catholic University of Colombia and Fellow at the Department of Law at Universität Bielefeld.

2. In his presentation, Professor Anghie informed the Committee that, in order to understand the colonial dimensions of international law, attention should be shifted from solely European perspectives in order to see international law as a framework that justified imperial expansion. Mr. Anghie traced the roots of modern international law back to early 16th century trade and imperialism and the work of Francisco de Vitoria in Spain. Vitoria, Professor Anghie explained, was deeply troubled by Spanish expansion into Latin America, but attempted to find a legal justification for it. To do so, Vitoria stated that “The Spaniards have a right to travel to the lands of the Indians and to sojourn there, so long as they do no harm, and they cannot be prevented by the Indians.” In this statement, Professor Anghie explained certain fundamental ideas appear: the first is that Vitoria considers it completely legal for the Spaniards to enter the lands of the “Indians,” and that the Indigenous peoples on those lands have no legal right to prevent them. From this, Mr. Anghie continued, Vitoria drew the conclusion that “...to keep certain people out of the city or province as being enemies, or to expel them when already there, are acts of war”: in other words, if Indigenous occupants of territories resisted Spanish entry, that denial could amount to an act of war, justifying the Spanish mounting a defense. Here, Professor Anghie said, the early relationship between doctrines of trade and doctrines of war could be noted.

3. Professor Anghie then discussed Hugo Grotius, a lawyer for the Dutch East India Company in the early 17th century who is considered the founder of modern international law. Grotius wrote “On the Law of War and Peace” and “The Free Seas.” In his work for the Dutch East India Company, he was asked to justify the capture of a Portuguese territory off the Coast of Singapore. Professor Anghie explained that Grotius stated that “Access to all nations is open to all, not merely by the permission but by the command of the law of nations,” and that any impediment to Dutch trade in the east is an act of war. Grotius’ work, Anghie said highlighted issues about trade, sovereignty, and property.

4. Moving to the 19th century, Mr. Anghie noted that European thinkers on international law drew clear distinctions between “civilized” nations and “uncivilized” nations. He explained that “civilized” nations were considered sovereign, whereas “uncivilized” nations were not seen as sovereign and lacked legal standing. He noted they were prevented by these principles from acting in the international realm, as they were not considered to possess any rights.

5. Professor Anghie stated that he hoped to suggest and outline why race became so integral to international law. He provided a quote from John Westlake, a 19th century Whewell Professor of International Law at Cambridge University, stating “the inflow of the white race cannot be stopped where there is land to cultivate, ore to be mined, commerce to be developed, sport to enjoy, curiosity to be satisfied. If any fanatical admirer of savage life argued that the whites should be kept out, he would only be driven to the same conclusion by another route, for a government on the spot would be necessary to keep them out.” Professor Anghie explained that, in this statement, Westlake essentially argued that, in the end, it is the “white race” that possesses power, and the “white race” cannot be kept out of other (non-white) territories.

6. Providing another example from Westlake – “When the people of European race come into contact with American or African tribes, the prime necessity is a government under the protection of which the former may carry on the complex life to which they have become accustomed in their homes, which may prevent that life from being disturbed by contests between different European powers for supremacy on the same soil, and which may protect the natives in the enjoyment of a security and well-being at least not less than they had enjoyed before the arrival of the strangers. Can the natives furnish such a government, or can it be looked for from Europeans alone? In the answer to that question lies, for international law, the difference between civilization and the want of it” – Mr. Anghie noted that the fundamental structure is a distinction between civilized and uncivilized, which could be simplified by the concept of race. He told the Committee that the principle embedded in this is that, when people from Europe would travel to other lands, they required a government that provided a standard of life they were accustomed to for the territory to be considered “civilized”, and therefore sovereign.

7. Professor Anghie noted that the primacy of certain “races” over others continued throughout the development of international law and legal authorities. He explained that, at the League of Nations in the early 20th century, some states argued strongly for a racial equality clause in the Covenant, but that this was not permitted by European and other Western nations. Professor Anghie stated that, throughout the 20th century, race became the major battleground for the whole campaign of equality and recognition. He noted the importance of recognizing that the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD) proceeded the ICCPR and ICESCR, and that, in many ways, it created the structure that found its way into the ICCPR. He noted that, even in article 1 of the United Nations Charter, equality is described first of all as without distinction as to race.

8. Professor Anghie stressed that issues regarding racial discrimination and racism were not solely rooted in colonialism. He drew the Committee’s attention to the 1955 Bandung Conference, which was the first major conference of non-European peoples. At this conference, the aim was to conceive of a different vision of international law, but the focus was also on race. Professor Anghie referred to text from the Conference itself stating that “in particular, the Conference condemned racialism as a means of cultural suppression,” “the Asian-African Conference deplored the policies and practices of racial segregation and discrimination which form the basis of government and human relations in large regions of Africa and in other parts of the world. Such conduct is not only a gross violation of human rights, but also a denial of the dignity of man,” and the Conference “reaffirmed the determination of Asian-African peoples to eradicate every trace of racialism that might exist in their own countries; and pledged to use its full moral influence to guard against the danger of falling victims to the same evil in their struggle to eradicate it.”

9. Discussing whether this past matters, Professor Anghie noted that some will argue that decolonization has taken place and colonialism is in the past. But, he argued, generally colonialism has been replaced by neo-colonialism, where international legal regimes still reflect imperialism and continue it in new and complex ways. He stated that the issue of race has not gone away at all, and that some current practices can be traced back to colonial times. He concluded by suggesting that the crucial question is whether human rights have a role to play in addressing this.

10. Responding to Professor Anghie, the representative of South Africa asked whether he believed that the systemic and structural racism witnessed in countries are still leftovers or vestiges of policies put in place by colonial powers.

11. The representative of the non-governmental organization IHRAAM stated that there are attempts by colonial states to claim that colonialism has been eradicated and that, due to the passage of time, they were no longer obligations to address it.

12. The delegate for Pakistan in reference to Professor Anghie’s point about neo-colonialization and trade regimes, asked if Mr. Anghie could indicate some elements that could be reflected in the Committee’s work.

13. The representative of the European Union noted that the EU’s 27 member states did not share the same views among themselves on issues concerning colonialism making it

difficult represent the EU on this issue, but informed that the EU is steadfast in addressing it. She indicated that it was useful to have these elements for the Committee's conversation, but questioned whether the issue would be solved by the drafting of an additional protocol, or if it was more so a question of about political will.

14. Replying to the interventions, Professor Anghie noted they were powerful questions, for which he did not have easy answers. Responding to the representative of South Africa he stated that it is very commendable that many countries like South Africa and Australia have focused on attempts at reconciliation. Regarding structural racism, he said that, even though racism is not often as explicit as in the past, scholars now focus on the idea that race has been so internalized that it becomes the way the world is seen, with people of colour seen as dangerous or backward. He noted that changing the biases in people's thinking required a lot of education.

15. Responding to the representative of Pakistan, Mr. Anghie noted that the UN Secretary-General had noted in a 2020 speech how power continues to be exercised in the institution such as the International Monetary Fund (IMF) and how the states which hold power are Western nations. Professor Anghie stated he was not sure how to bring this element into an additional protocol, but that it is important to note that the people most affected by these policies do not have representation in the institutions that control their lives.

16. To the delegate from the EU, Professor Anghie replied that it is heartening to learn of the initiatives being taken by the EU. He suggested looking also to the different circumstances of racism: in the 1950s and 1960s, he said, the focus was around racism was colonialism, but the question remained: What is racism today? He said that it is a different international community today, and racism is often focused on migrants and refugees. Professor Anghie said that the work of Vitoria stated that anyone has the right to go anywhere, yet asylum seekers are not being given equal opportunities everywhere. Professor Anghie provided the example of refugees from an ongoing conflict, where these refugees are accepted, but people of colour may not be as easily accepted. He raised the question of whether those seeking refuge have rights, and said that in the context of 1965, the issue was the racism of settler colonies against indigenous populations, but that is not necessarily the circumstances today. Professor Anghie also noted that the definition of refugees in 1955 was based on the European experience of refugees after the Second World War, but this may not address the universal experience of all refugees, as it may be claimed.

17. Regarding the need to revise and add to international legal standards to the ICERD, Professor Anghie noted that contexts change, and gave the example of needing to account for cyber attacks in the context of laws relating to the use of force. He noted that these were not envisioned at the time the law was written, so the law had to be revised to account for them. He stated that the options would be a new protocol, or development of jurisprudence, but cautioned that not every State would accept jurisprudence as binding.

18. In conclusion, Professor Anghie reminded the Committee that racism is not only a construct of colonialism, it also went beyond that. He recalled that racism and conflict existed in many non-European countries as well and that this also needed to be taken into account. While acknowledging that colonial legacies is important, he stressed that it would not be a good thing if colonialism alone becomes the only driver, as it must be acknowledged that racism exists in other countries outside of the colonial context.

19. Also at the 2nd meeting, the Ad Hoc Committee also heard the presentation of Professor José Manuel Barreto, Professor in the Faculty of Law, Catholic University of Colombia and Fellow at the Department of Law at Universität Bielefeld.

20. He began his by reminding the Committee that there were two main reasons for the adoption of the ICERD: first, it was a response to the wave of anti-Semitism that swept through Europe in 1959-60, and second as in its preamble, the Convention condemned colonialism and asserted the need to eliminate the accompanying racial discrimination. He said that the topic of colonial racial discrimination was present in the preparatory debates, and it is also likely that this reference to colonialism was also a response to another aspect of the current historic context. He said that between many other events and historic phenomena relating to neo-colonial racial discrimination during the 1960s, the apartheid system held sway in South Africa and Namibia. He noted that it came into being in 1948 and only

disappeared in the 1990s, and it was on 21 March 1960 when the Sharpeville massacre occurred, whereby 69 people were killed, today commemorated on the International Day for the Elimination of Racial Discrimination. Professor Barreto also explained that the 1950s and early 1960s bore witness to the greatest achievements of the civil rights movement in the United States, despite the assassination of prominent civil rights leaders.

21. Mr. Barreto stated that the adoption of an additional protocol to the Convention is precisely an opportunity to develop some of the specific normative consequences of the Convention deriving from colonialism. He explained that there is a complex relationship between colonialism and racial discrimination. He said that historically the colonialism developed in Africa and Asia from the beginning of the Portuguese Empire in the 15th century and in America from the beginnings of the Spanish Empire, and it was always accompanied by discrimination and racism. He said that in this scenario the relationship between colonialism and racism was a two-way street, because they gave birth to each other and were mutually strengthening. Professor Barreto explained that, ever since the first contacts, the exercise of violence against the indigenous peoples by the empires and colonial companies, simultaneously entailed the materialization of a series of discriminatory and racist practices. He noted that the treaties discriminated against the indigenous peoples simply because they were members of indigenous communities, and this was very clearly different from the treatment of the Europeans. He told the Committee that prejudices and racist culture helped to legitimize, strengthen and maintain the colonial system for hundreds of years.

22. Professor Barreto said that there could not be any modern colonialism without racism. He stated that the structural interrelationship between the phenomenon of colonialism and racial discrimination enables a discussion about the complex phenomenon of inherently racist colonialism and racial discrimination of colonial origin, or colonial racism. Moreover, he continued, the discriminatory practices and racist culture stemming from colonialism survived this same colonialism, and continues to spread all over the world in current times in the post-colonial era. He explained that it is possible to define modern-day culture and political systems as neo-colonial insofar as they have received the racist heritage of colonialism and, thus, racism and racial discrimination are today one of its main characteristics.

23. Professor Barreto indicated that his main point was that it is precisely against this colonial or neo-colonial racism that the Convention could help us make some progress today and display greater determination with regard to the additional protocol.

24. Professor Barreto suggested that racism and racial discrimination is firstly about a restriction on the exercise of human rights on grounds of race, colour, descent, or ethnic or national origin; second, he noted that racial discrimination and racism also take into consideration any other type of consequences of any type of colonial practices stemming from racism, including ill-treatment, forced labour, slavery, sexual violation, torture, mutilation, and killing which in many cases turned into genocide. He reminded the Committee that it is not only a consideration of racial discrimination, but also the horror of colonial violence and such serious crimes as genocide.

25. Colonial genocide occurred at different points in time throughout the geography of global colonialism and on all continents and its victims were indigenous and tribal communities of the various colonies or colonized peoples. He stated that today racist violence targeting migrants and refugees fleeing violence, poverty, and hunger to the territory of the former empires is witnessed. He stressed that the consequences for human rights are not limited to racial discrimination, because in many cases racism has led to genocide, and this reflects the gravity of racism and racial discrimination. Professor Barreto said that, just as those who drafted the Convention back in the 1960s were alarmed by the expressions of anti-Semitism at the time, today societies are alarmed by other expressions of racial discrimination and neo-colonial racism that have been visible for several decades, such as violence targeting migrants and refugees who arrive in countries of the global north.

26. Moving to the topic of the subjects or actors of racial discrimination and colonial racism, Professor Barreto noted that in the present Westphalian configuration of international human rights law, only States are subjects with obligations and responsibilities; however,

empires and colonial companies were also main agents of modern global colonialism from the 15th and 16th centuries and instruments of the conception and spread of colonial racism.

27. Professor Barreto explained that today there are no empires or colonial companies in international human rights law, however there are States which were empires and benefitted from the trade and political operation of the colonial companies. He suggested that today these same States must recognize their colonial past and recognize themselves as former empires. He said that States that were empires are called upon to make reparations for the racist global culture and racial discrimination that they helped to create, strengthen, and extend over the entire planet over a period of several centuries.

28. Professor Barreto recalled article 7 of the ICERD requiring all States parties to adopt measures in the field of education, culture, and mass media, with a view to combating the prejudices which lead to racial discrimination. He suggested that in this field of cultural models, the additional protocol to the Convention could introduce obligations that would apply to all States, but in particular to those States which were empires. He noted that this would apply when it comes to combating racial discrimination, and more particularly in the construction of national cultures and a global culture that is free of colonial racism. Professor Barreto explained that this emphasis on the responsibilities of some States is not foreign to international law, as it is similar to the system that establishes international treaties such as those relating to climate change, and with such treaties various States take on different agreements in accordance with their historic participation in the production of greenhouse gases. He also suggested that any international standard of a penal nature could also include preventive measures that seek to deactivate the cultural causes that lead to the commission of the crimes.

29. Professor Barreto suggested that, if the additional protocol manages to include such specific obligations related to the elimination of the cultural models linked to colonial racial discrimination, the former colonial empires could learn from the educational cultural process in Germany called 'Mastering the Past' regarding the Holocaust and anti-Semitism. He proposed that States that were empires could initiate a process of narrating their colonial history, and could recognize their participation in racist practices and in the dissemination of ideologies based on racial superiority. He stated that such an educational process should condemn such practices as immoral and unjust. He suggested there also be an emphasis on the validity of the international constitutional and legal principle of equal human dignity and non-discrimination. Additionally, he suggested there could be emotional education enabling us to recognize people of all races as people like us or people as human as us.

30. Professor Barreto proposed that the UN specialized agencies also contribute to this effort with a view to eliminating neo-colonial racist prejudices. He noted that UNESCO has created guidelines so that States can adopt national educational policies on the Holocaust, and could also create guidelines on education on the history of colonial genocide and cultural models associated with them.

31. To conclude, Professor Barreto noted that in December 1965 during the final session of the preparatory work for the ICERD, the representative of one of the former empires lamented the fact that the topic of colonialism had been repeatedly introduced in the discussion, and delegations agreed not to mention in the Convention specific forms of discrimination. They opted to speak of 'racial discrimination' in general as a compromise, with a view to ensuring the greatest possible consensus around the final text. He stated that perhaps the distance from the decolonization process and the passage of over 55 years would enable the former empires today not to object to a reference to colonial racial discrimination, and perhaps such a distance could also enable them to recognize their own contribution to this process, to accept obligations in this respect, and to undertake to reduce or dismantle the global culture of racial discrimination that they themselves helped to create. He hoped that States today would rediscover the urgency with which in 1965 states undertook in the Convention to "rapidly eliminate racial discrimination throughout the world."

32. The representative of Cote d'Ivoire on behalf of the African Group highlighted the importance of a broader recognition of the systemic nature of racism, which has affected Africans and persons of African descent, as well as the need to face the past in order to guarantee a future that would preserve human dignity and human rights. He said that the

DDPA remains a major achievement which allowed the recognition of the abuses of the past related to colonialism and slavery, given that they focus on the structural forms of racism and racial discrimination. He stated that UN Member States need to maintain the momentum that was initiated in Durban. He noted that the official abolition of slavery and colonialism has not ended structural racism, which is still perpetuated in certain practices. He stated that there are a number of contemporary forms of racism which need to be considered as an extension of past racial inequalities for which there has been no specific remedy. The African Group believes, as a result, colonialism, as well as the Trans-Atlantic slave trade are the deep root causes of a number of elements of racial discrimination, even today, which was also clearly highlighted in the DDPA. Given this, the African Group calls for recognition of the colonial pasts of countries which have led to modern forms of racial discrimination, and would call on all States to recognize the need to eliminate persistent structures of racial discrimination, including legal ones, which came about during the past, and which deprive Africans and persons of African descent of their human rights.

33. The representative of the European Union wished to focus on some of the elements that Professor Barreto raised concerning education and training. She stated that criminalizing acts is one approach, but that the EU believes that ultimately the objective is a change in mindset. She insisted that the visible discrimination must be combated but also structural, systemic, and unconscious bias and intersectional discrimination must be fought. She stated that the approach also needs to include education, as mentioned by Professor Barreto as there is a wider holistic approach to consider.

34. Professor Barreto responded noticing a common characteristic in the comments, which is the question of the incapacity to address some of the urgent problems that exist today in the human rights arena on the part of certain powerful States, which he referred to as former (or even current) empires. He stated that some willingness to act in this direction could be found from the time of the Durban world conference, therefore in every single approach to the topic of racial discrimination, which is perhaps decisive is the question of the political will to address it. He suggested that that political will should come mainly from the former empires and from the states that created this widespread global culture of racism, but it should be borne in mind that the Bandung Conference made a point for the countries of the Third World to also address racial discrimination issues inside their own countries. He suggested similar political will as has been present in Germany in relation to the Holocaust and anti-Semitism, was required. He said that the call is for the States to have the political will to address this problem.

Context discussion 2: All contemporary forms of discrimination based on religion or belief

35. At its 3rd meeting on 20 July 2022, the Ad Hoc Committee considered the issue of all contemporary forms of religion or belief and heard a presentation from Ms. Erica Howard, Professor of Law, Middlesex University, United Kingdom.

36. During the first portion of her presentation, Professor Howard stated that the ICERD is a very important Convention and it is ratified widely, but that the Ad Hoc Committee is a timely reminder that things have changed since it was adopted. She believes that discrimination based on religion or belief and hate speech occur with even greater frequency now than it did at the time the ICERD was adopted, and noted that this kind of discrimination is closely linked to discrimination on the basis of race and ethnicity.

37. Professor Howard reminded the Committee that equality and non-discrimination are fundamental human rights, grounded in the Universal Declaration of Human Rights (articles 1, 2, and 7), the International Covenant on Civil and Political Rights (articles 2 and 26), the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (article 2), and various regional instruments. She noted that equality is the basis for all human rights, and that equality and non-discrimination are fundamental rights of all human beings.

38. Regarding contemporary forms of discrimination based on religion or belief, Ms. Howard suggested the Committee review Human Rights Council resolution 16/18,

particularly paragraphs 3, 5, and 6.² She highlighted the following forms of discrimination: advocacy to religious hatred (through any means); incitement to imminent violence based on religion or belief; discrimination on the basis of religion or belief; use of religious profiling and the invidious use of religion as a criterion in conducting questionings, searches, and other law enforcement investigative procedures; and denigration or derogatory religious stereotyping.

39. Although she noted there is no explicit definition of religion or belief, Professor Howard drew Committee's attention to the Declaration on the Elimination of all Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief, particularly article 1, which notes that freedom of thought, conscience and religion also includes the right to manifest religion. She explained that the right to manifest religion can be subject to restrictions if prescribed by law and necessary to protect public safety, order, health or morals, or the fundamental rights and freedoms of others. Ms. Howard also pointed to Human Rights Committee General Comment 22,³ which states that restrictions must be interpreted strictly, and that article 18 protects theistic, non-theistic and atheistic beliefs, as well as the right not to profess any religion or belief; ...it is not limited to traditional religions and beliefs with institutional characteristics or practices analogous to those of traditional religions.

40. Professor Howard questioned whether it is truly desirable to define religion or belief, as a definition can be difficult to achieve. She noted that definitions could easily be over or under inclusive, or could be an inappropriate societal value judgement. She suggested it may be better not to define religion or belief, but rather follow the guidance of General Comment 22.

41. Easier to define, according to Professor Howard would be discrimination based on religion or belief. He noted that the Religion and Belief Declaration offers a definition of such discrimination in article 1(2), where it states: "For the purposes of the present Declaration, the expression 'intolerance and discrimination based on religion or belief' means any distinction, exclusion, restriction or preference based on religion or belief and having as its purpose or as its effect nullification or impairment of the recognition, enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms on an equal basis." She noted that this provision bears a striking similarity to article 1 of the ICERD, which declares: "In this Convention, the term 'racial discrimination' shall mean any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life." Professor Howard suggested that discrimination based on religion or belief could be fit into the ICERD definition, and noted further that religion is listed in article 5 of the ICERD, and that previous experts have suggested based on this, that the ICERD could be read to include religion. She noted that the aim of both the ICERD and the Declaration on Religion and Belief is to eliminate discrimination, and combat intolerance and prejudice.

42. Professor Howard stated that there is a gap in the protection against discrimination based on religion or belief at an international level because the declaration is not legally binding. She also identified many links and overlap between racial discrimination and discrimination based on religion or belief. She noted that, for both, discrimination is often linked to being a member of a vulnerable group. She also explained that the line between race and religion is often blurred. Ms. Howard highlighted the phrasing in the Durban Declaration and Plan of Action of linking together "racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance", and stated her belief that xenophobia and related intolerance can be inclusive of discrimination based on religion or belief, as the term "related intolerance" indicates that anything connected to race could be included and considered.

43. Professor Howard noted that the word "intolerance" is not defined in any international instrument, and that it should not be criminalized because to do so would be to criminalize a feeling or opinion, which is not possible under criminal law principles. She suggested that if

² [A/HRC/RES/16/18](#).

³ [CCPR/C/21/Rev.1/Add.4](#).

these feelings or opinions led to an act, that act could be criminalized. She also explained that people who discriminate typically do not distinguish between a victim's race, colour, descent, national or ethnic origin, culture or religion; they discriminate because someone is different, and the grounds are often multiple and confused.

44. Professor Howard stated that the term xenophobia could be seen as the fear of anything different or alien, which could lead to discrimination. She believes this is a broad enough term to include religion or belief. She provided an example of how, after 9/11 Sikh men wearing turbans were harassed because they were seen as terrorists, and though they were of a different religion, but they were mistakenly perceived to be of a certain religion.

45. Ms. Howard discussed prejudice and stereotypes, and how they could be conscious or unconscious. Stereotyping, she stated, is the application of a generalized standard to all members of a group, even though this could never be the characteristics of every person in that group. She argued that this stereotyping and prejudice could become a violation of international human rights law when it is used to act violently against a person or people.

46. Professor Howard cautioned the Committee that the lack of protection in international law for victims of discrimination based on religion or belief creates loopholes for perpetrators, as it enables them to claim that they were not discriminating based on race – which is punishable – but rather based on religion, which is not punishable under current international law.

47. Ms. Howard also discussed the difference between religion or belief and race or ethnic origin as grounds of discrimination. She noted that some people believe race is immutable but religion is a choice, but she refuted this belief, stating that many people do not see their religion as a matter of choice and that the discrimination they face is the same in effect because it strikes at the core of their identity, and the victim suffers just the same. Similarly, she pointed to the importance of freedom to change religion or belief. She also noted the necessity in any democratic society to have room to criticize religions and beliefs and religious leaders. She explained that freedom of religion and belief protects human beings, not actual religions and beliefs as such, and there is no right not to be offended in human rights law (nor, in her opinion, should there be).

48. Professor Howard identified some international instruments the Committee could consult as it considers the issue of all contemporary forms of discrimination based on religion or belief. She highlighted ICCPR, articles 20(2) and 27; Convention on the Rights of the Child, article 30; and the United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. She stated that these instruments show that race and discrimination based on religion or belief are often linked and overlap.

49. Lastly, Professor Howard discussed the issue of multiple discrimination. She noted that multiple discrimination is widely acknowledged, including in the Durban Declaration and Programme of Action. She described multiple discrimination as discrimination on more than one ground that takes different forms where one ground can aggravate one or more other grounds of discrimination. Professor Howard also described intersectional discrimination, which she said is discrimination because of a combination of two or more grounds that are inextricably linked. She stated that multiple and intersectional discrimination is often linked to belonging to a vulnerable group, and that women and girls are more often subject to multiple discrimination. She urged the Committee to recognize and take account for multiple and intersectional discrimination.

50. The representative of Pakistan on behalf of the OIC thanked Professor Howard for her presentation. He also registered concern about people targeted on the basis of religion or belief. He noted that and shared Professor Howard's view that the international human rights standards can be read to prohibit religious discrimination. Nevertheless, he stated that reinforced standards were necessary to prevent religious discrimination, either through a separate legal instrument or by filling gaps in the ICERD. He asked Professor Howard if she could comment on these options, and also sought her advice on what elements could be added to the currently negotiated elements document, as international efforts to elaborate a separate legal instrument on religion or belief have been stalled for decades.

51. The representative of Cuba expressed Cuba's respect for religious plurality, including the rights of individuals not to practice religion, and stated that internationally, there are countries which proclaim to be guarantors of religious liberty or leverage religious identity for geopolitical ends. The representative of South Africa noted the extensive discussion of religion and belief in the DDPA and that South African law protected freedom of religion and the right not to believe or practice religion, but at the same time no country, person or religion should be above the law, therefore it is necessary to strike a balance taking into account the ICERD and the ICCPR.

52. The delegate for the EU expressed support for Professor Howard's suggestion that it might not be desirable to include a definition of religion. She stated that CERD General Comment 22 does give a good overview of the criteria that could be taken into account when trying to frame the right, and noted that the term xenophobia, as applied in the EU, also applies explicitly to religion. She stated that the difficulty was defining where one right stops and the other begins between protection from discrimination based on religion or belief and freedom of expression and opinion.

53. The Chair-Rapporteur asked Professor Howard if she could suggest actionable provisions or language to the Committee it could use to elaborate on this topic in an additional protocol, and also asked whether she considered the term 'xenophobia' broad enough to capture discrimination based on religion or belief.

54. Responding to Pakistan on behalf of the OIC, Professor Howard agreed that the only feasible way to explicitly address religious discrimination is through an additional protocol to the ICERD. She stated her belief that there is room to do it in the ICERD and room to recognize that racial discrimination is linked to religion and belief.

55. Regarding hate speech, as raised by South Africa and the EU, Ms. Howard agreed that it is difficult to define its boundaries and that it is challenging to criminalize hate speech because it required criminalizing speech predicted to result in a certain action: it requires some prediction of what will happen in the future, which is difficult. She noted that if the speech directly calls for violence, that is clearer, but this is already included in many criminal codes. She stated her belief that criminalization of hate speech poses the risk of stifling freedom of expression.

56. Addressing the Chair-Rapporteur's questions, Professor Howard suggested using the definition that is in the Declaration on Discrimination based on Religion or Belief, as it is already close to the definition of discrimination used in the ICERD. Another suggestion is to use the language in the DDPA, which includes "xenophobia and related intolerance," which, in her opinion, is broad enough to capture religious discrimination.

57. At its 4th meeting on 20 July, the Ad Hoc Committee continued its context discussion on all contemporary forms of discrimination based on religion or belief and heard a presentation from Ms. Rabiya Akande, Assistant Professor at Osgoode Hall Law School, York University, Canada.

58. Professor Akande began her presentation by noting that the ICERD is not only one of the most foundational, but also one of the earliest international human rights instruments predating even the International Covenant on Political and Civil Rights. She stated that the ICERD was birthed by a world awash with racial prejudice and ingrained discrimination that had produced the shocking atrocities of the Holocaust in Europe and that had led to the dehumanization, decimation and dispossession of countless peoples in overseas European colonies.

59. Professor Akande explained that constructions of racial difference were foundational to European colonization of its overseas territories. She told the Committee that the subjugation of foreign peoples was justified on the basis of a civilizational difference – one between a civilized Europe and the other – non-civilized peoples. This rhetoric, she noted, is apparent not only in the addresses by war generals but also in the writings of European legal scholars who have come to be regarded as the earliest thinkers of international law. She referenced the work of Francisco de Vitoria, a prominent sixteenth century Spanish Christian theologian and legal scholar who is widely regarded by modern scholars of international law as an intellectual forefather of discipline. She explained that, justifying the rights of Spaniards

to conquer territories occupied by Indigenous peoples in the western hemisphere, Vitoria described indigenous peoples as “unintelligent,” and “unfit to found or administer a lawful state up to the standard required by human or civil claims.” She noted that, having then proclaimed the indigenous person’s lack of civilization and the subordinate status of their governance institutions, it took little to justify the legitimacy of intervention in and ultimately conquest of indigenous lands. She explained that the idea that non-European peoples were fundamentally different – and therefore inferior – came to infuse international legal scholarship, and was advanced to justify European colonization.

60. Professor Akande recalled that the so-called civilization difference that furthered the ends of empire relied on supposedly innate characteristics of foreign peoples, but underlined that racial difference, however, went beyond phenotypical characteristics to include narratives of other forms of foreignness including religion. She explained that Vitoria also connected the racial superiority of the Spaniards with their religious superiority, and inversely the racial and civilization inferiority of Indigenous peoples with their religious inferiority. Professor Akande explained that the examples she referenced were intended to clarify that racial and religious subordination were intersectional. She told the Committee that it was on that racialized religious hierarchy that modern international law was founded. She cited international legal jurist Lassa Francis Lawrence Oppenheim, who noted that international law “in its origin essentially a product of a Christian civilization.” Professor Akande also asked the Committee to consider also the writings and statements of Frederick Lugard, the first Colonial Governor of Northern Nigeria and a key figure in the British conquest of the territory, who said that “Islam is incapable of the highest development” in comparison to Christianity. She explained that Lugard pointed out that despite Islam’s inferiority, it was ideally suited to Africans because, in his and other colonial officials’ estimations, Africans were, by their innate nature, incapable of being civilized.

61. In providing this historical context, Professor Akande also highlighted that European and American Protestant missionaries, who went to the colonies specifically to convert Africans, appearing to contradict the position that they were incapable of being civilized and proceeded from a notion of racial and religious hierarchy and racial and religious subordination. She noted that the notion of inferiority also undergirded missionary efforts – the call for conversion was predicated on the conviction that Africans required a form of civilization that only the missionary enterprise could provide. In both views, she suggested, race and religion were interdependent albeit in different ways, and racial and religious subordination intersectional.

62. Professor Akande argued that it was the Protestant missionary desire to convert the faithful of non-Christian religions, and the tensions of that view with other understandings of the colonial project, that provided a impetus for the drafting and eventually the adoption of Article 18 of the Universal Declaration of Human Rights – the Universal declaration’s provision on religious liberty. Notably, that provision provided for the right to convert from one religion to another. She explained that protection of religious conversion is neutral on its face; however, its historical context was one in which Protestant missionaries sought to protect their prerogative to proselytize to what missionaries described as the “non-Christian world.” She noted that in the historical records, ecumenical actors were highly influential in the drafting of the provision particularly through the Commission of the Churches on International Affairs, a Protestant ecumenical organization, which was newly established at the time.

63. Ms. Akande stated that other forms of imperial interests ensured the making of an international legal provision that excluded racialized religious communities from meaningful recourse under international law. Specifically, she noted, efforts to ensure that the Universal Declaration embodied rights protections not merely for individuals as individuals, but also that communal protections conferred upon minority groups were frustrated by the resistance of some States.

64. Professor Akande argued that the omission of minority group protection has proven fatal for religious persons who belong to a racialized religious group that is also a religious minority. She told the Committee that members of such minority groups suffer discrimination not merely as individual persons but rather as members of a group subordinated for its real or presumed religious identity, and that the religious identity of such groups typically become

essentialized and tied to racial markers regardless of heterogenous phenotypical characteristics. She told the Committee that the unique impact of racial constructions on the enjoyment of and deprivation of religious liberty is deserving of a race-based group protection for racialized religious groups, and that to treat all religions under the individual rights framework as the current international legal regime does not capture the fact that not all religions, and not all religious persons are treated equally under current international law.

65. Professor Akande argued that international law's construction of religious liberty as entailing a distinction between the internal forum of belief and conscience and the external forum of manifestation is particularly pertinent to the Committee's work. She noted that, whereas the former is absolutely protected under international law, the latter can be derogated from based on public order, public safety among others. She stated that those restrictions appear neutral; however, the dichotomy between absolute protection for the conscience and regulated manifestation of religion evinces a notion of religion as inherent in the conscience, which favours liberal notions of faith that place emphasis on the conscience. She stated that, on the other hand, religious faiths for whom the distinction between faith and practice is tenuous have been subjected to governmental regulation especially when that religion is disfavoured. She gave the example of covered Muslim women, and the decisions handed down upholding state restrictions and even proscriptions on the hijab – the Muslim headscarf or veil – as being a proportional and reasonable restriction of manifestation of religion.

66. Ms. Akande argued that a survey of current international law and human rights jurisprudence leads to the conclusion that not all religions are treated equally under international law. She noted the scapegoating of certain types of religions, and the ensuing disfavour of those religious minorities, has produced the racialization of those religious groups, and that the historical racialization of certain religious groups, has produced a fertile ground for contemporary socio-political hierarchies that could subordinate those groups, including through the law.

67. Professor Akande explained that the history of colonialism created a fertile ground for this form of racialization as a prelude to colonial expropriation, and that history lives on in the current moment with the example of the racialization of Muslims in the aftermath of 9/11 and the global war on terror that ensued. Under those circumstances, the phenotypical diversity of Muslims has not mattered: Islamophobia conceives of Muslim stereotypes (non-white and threatening) and at the same time a racial and a religious other.

68. She stated that Muslim minorities find their position uniquely precarious today, experiencing the effect of Islamophobia and yet unable to access meaningful legal remedy under the law. Professor Akande noted that here are other religious communities inhabiting the race-religion nexus in a way that heightens their subordination, giving examples of anti-Semitism, and the experience of Sikhs. She added that the continued intertwining of religious and racial discrimination also caused certain Christian communities to be minorities, besieged in ways that simultaneously raise fundamental questions both of racial and religious discrimination. Under these circumstances, Professor Akande argued, religious discrimination becomes not only a question of religious liberty, it also becomes a challenge to be tackled by instituting an effective international legal regime of racial non-subordination.

69. Professor Akande told the Committee that no better opportunity exists to design such a legal regime than in the additional protocol to the ICERD. She noted that there has been some international recognition that the international legal regime on the prohibition ought to include protections for racialized religious minorities, most notably from CERD General Recommendation 32, which stipulates that the protections of the ICERD extend to persons belonging to racialized religious communities such as Muslims subjected to Islamophobia. She noted that the Durban Declaration similarly embodies an intersectional approach to racialized forms of religious discrimination. However, she stated, these pronouncements only constitute soft law and call for, rather than obviate the need for, a binding international legal instrument like an additional protocol.

70. Ms. Akande suggested that the language of the additional protocol be precise and reflect the intersectionality of racial and religious discrimination. She suggested substantial revision to the draft element produced at the Committee's tenth session, which refers to "All contemporary forms of discrimination based on religion or belief," as it appears to construe

all forms of contemporary religious discrimination as racial discrimination – a presumption that did not stand up to scrutiny both in the historical and contemporary experiences of religious discrimination. She stated that the clause does not account for the intersection of race and religion and, as a result, fails to acknowledge the everyday struggle of persons who suffer intersectional discrimination along the axis of race and religion. The result, she cautioned, is that the elements document would not offer the legal remedy needed by those whose experience of religious and racial marginalization is compounded by the intersection of those two forms of discrimination.

71. In conclusion, Professor Akande reminded the Committee that religious discrimination against minorities is often racialized, though it is not always so. She stated that fashioning an appropriate legal response to intersectional discrimination requires grasping the historical processes that consigns certain religious groups to a disfavored status: at the same time a racialized, and a religious minority. She recalled that the story of colonization was of the assertion of power and domination based on a narrative of a civilizational difference that at once evoked the racial and religious subordination of colonized populations, and argued that global context lives on in the marginalization of racialized religious groups. She stressed that this marginalization is not only denied recognition and remedy under international law, but is in many ways even compounded by the current international legal regime. She urged the Committee, as it confronts Islamophobia sometimes manifest as national and international security policy, and the persistent denigration of the religions of indigenous peoples globally, to seize this opportunity to take action by offering robust legal protections for communities at the margins.

72. At the 4th meeting, the Ambassador and Permanent Representative of Pakistan requested the floor to make a statement on behalf of the OIC. He reiterated serious concerns over systematic targeting of individuals and communities on the basis of their religious beliefs. He continued that the OIC unequivocally condemns the practice of insulting Islam, Christianity, Judaism and any other religion. He noted that international human rights law is explicit in its call on States to uphold their human rights obligations without discrimination based on race, colour, sex, language and religion, and that this principle is codified in the Universal Declaration of Human Rights, all core human rights covenants, and the Durban Declaration and Programme of Action.

73. He stated that the existence of gaps in international standards have allowed the emergence of new forms of religious discrimination, violence and incitement, and that these developments remain a major concern for the OIC. Therefore, he underscored the need for a legal instrument to counter these contemporary forms of discrimination, including Islamophobia. He acknowledged the diversity of views on the means to address the issue of religious discrimination either through a separate legal instrument or an additional protocol to the ICERD, and asserted that the OIC believes that addressing the challenge of contemporary forms of discrimination from the perspective of its multiple, compounding and aggravated manifestations remains paramount. He stated that CERD Committee has, and continues to, raise concerns about growing incidents of discrimination based on religion, including Islamophobia, and recalled General Recommendation 32, where CERD recognized the intersectionality of racial and religious discrimination rooted also in individuals' national and ethnic origins.

74. He suggested that to avoid a protection gap, reinforcing ICERD through an additional protocol is therefore timely and vital to combat contemporary forms of discrimination. He affirmed that the OIC is ready to begin negotiations on a new legal instrument while building on this Committee's work to strengthen the ICERD through an additional protocol, and expressed trust in other stakeholders to engage constructively in negotiations.

75. Responding to Professor Akande's presentation, the representative of the European Union noted the importance of both racial and religious discrimination, as both are high on the EU's agenda. She questioned whether it is wise to integrate the two issues into one, and noted that there are UN processes ongoing related to the Rabat Plan of Action and the Istanbul Process where religious discrimination is already being discussed. She stated that there are issues of religious discrimination that do not include an intersectional aspect with racial discrimination, and that those are important too. She felt that the EU did not consider it is

wise to incorporate prohibition of religious discrimination in an additional protocol to the ICERD.

76. The representative of Pakistan on behalf of the OIC agreed about how racial and religious discrimination intersected, and reiterated the position stated in CERD's General Comment 32 about a growing trend of intersectional racial and religious discrimination, particularly concerning Islamophobia. He stated that the Committee must move forward on this issue, because a gap exists. The representative stated that the Human Rights Council and General Assembly resolutions mandating the Committee confirmed States' beliefs that there is a gap, so further debate on this issue is not worthwhile. Addressing the EU's concerns, he stated that addressing intersectional discrimination in the Committee did not preclude pushing forward with separate prohibitions using the Rabat and Istanbul processes. He asked Professor Akande about her views on the possibility of a separate convention at a later stage focused expressly on religious intolerance, as no binding instrument currently exists.

77. Professor Akande responded that the essential question from both representatives is the question of why consider religious discrimination in a convention that is about racial discrimination. She stated that the Committee should take this approach because those two identities were intersectional from the beginning of international law and race today is determined by more than phenotypical characteristics. She emphasized that racialization of persons should be thought of beyond phenotypical definitions, and that interdependence of racial and religious subordination is not new and has been present for a long time. She suggested that the Committee take the question of racialization of religious persons seriously, and think of it as intrinsic to how we think about racialization. She indicated that this does not mean the Committee must think about all forms of religious discrimination that are not also racial. These issues, she suggested, could be dealt with in subsequent processes.

78. Professor Akande also raised some concerns regarding criminalization as it has the tendency to shift from structural and group-based injustices to naming and punishing individual perpetrators. She suggested that criminalization should be an essential and part of this process, but that it would be important not to shift focus away from the structural, group-based injustices, which may be better served through remedies such as reparations and education. She also noted that criminalization relies on law enforcement, and could overlook the historical role that law enforcement had played in upholding the oppression of racialized groups.

79. The representative of the EU commented regarding criminalization, that it is one of the tools in the toolbox, and something the EU itself is exploring. She asked whether the focus should be on implementation of what is already agreed to in the ICERD, or whether it should be on new standards. She added that in the EU's opinion, article 5 of the ICERD is sufficient for recognizing intersectional racial and religious discrimination.

80. The representative of Azerbaijan stressed the necessity of bridging legal gaps related to religious discrimination and asked Professor Akande if she could elaborate on what types of elements or points could be considered as constitutive elements of discrimination based on religion or belief in the additional protocol, given history and contemporary changes. The Chair-Rapporteur also asked Professor Akande whether the term "xenophobia" is broad enough to capture discrimination based on religion or belief, or whether the Committee needed to go further in its definitions.

81. Speaking to constitutive elements on a draft protocol, Professor Akande responded that the provision had to start by acknowledging the intersection of racial discrimination and certain forms of religious discrimination. She suggested that some sort of preambular reference would be useful to give the historical and structural context, and that the draft should include protections not only for individuals, but also for groups. She clarified that criminalization should only be one of many elements in the additional protocol. Regarding the question from the Chair-Rapporteur, she responded that the term xenophobia could be sufficient to capture discrimination based on religion or belief, but that the additional protocol should avoid grouping different forms of racial discrimination together, and that there should be actual naming of human rights and forms of discrimination being addressed. She suggested the terms "racialized religious discrimination" and "racialized religious minorities" could be considered in the additional protocol.

Context discussion 3: Principles and elements of criminalization

82. At its 5th meeting on 21 July, the Committee considered item 6 – context discussion on the principles and elements of criminalization. The Committee heard a presentation from Ms. Beatrice Bonafe, Professor of International Law at Sapienza University, Rome on this topic.

83. Professor Bonafe began by stating that her presentation would focus on principles governing criminalization in the context of racial discrimination, and that she would present the basic principles, but also underline differences between criminalization and other options.

84. She explained that the ICERD provides for different regimes or logics, and that the only one which provides for criminalization is article 4. She explained that article 2 can be seen as the logic of state responsibility (international law), and outlines state obligations at the international level (actions that may have to be taken at both international and national levels), and it guarantees the fundamental rights in article 5. Article 4, she noted, expresses the logic of criminal responsibility, where the Convention outlines criminalization obligations and creates individual criminal liability under national law. Article 6, she stated, reflects the logic of civil responsibility and it addresses effective remedies, and victims' access to reparation or satisfaction under national law. Article 7, she explained lays out administrative or implementation measures.

85. Professor Bonafe suggested that the same logic can apply to the development of an additional protocol. She stated that the protocol could use the logic of state responsibility (international law) for legal relations between states; the logic of criminal responsibility (international law) for legal relations between the international community and individuals; the logic of criminal responsibility (national law) for legal relations between the national community and individuals; and the logic of civil responsibility (national law) for legal relations between the perpetrator and victims.

86. Professor Bonafe explained how the additional protocol might be structured. She suggested the Committee consider a preamble stating the additional protocol's purpose, listing inspiring general principles, and situating its relationship with existing legal documents. The articles of the protocol, she indicated, would be the substantive provisions – including, but not limited to, definitions, obligations, beneficiaries, and implementation – using language such as “States undertake to legislate; not to commit; to prevent...”, and procedural provisions – including, but not limited to, jurisdiction, legal standing, and institutions empowered – using language such as “to that end; States undertake to ensure; to have recourse to...”.

87. Turning to the Summary of issues and potential elements document adopted by the Committee at its 10th session, Professor Bonafe examined paragraph 108, noting that it expresses the logic of criminal responsibility under national law and the legal relation between a national community and individuals. She explained that the first part deals with criminalization, but that it is very general. She suggested that this first part (chapeau) of paragraph 108 be transformed into a number of preambular elements. She noted that subparagraphs (e) and (f) raise special issues about the logic of state responsibility (international law) and State preventive, administrative and implementation measures. These subparagraphs also fall under the logic of criminal responsibility (national law) and the logic of civil responsibility (national law), she said. She noted that paragraph 108 (g) contains State preventive, administrative, and implementation measures.

88. Ms. Bonafe discussed the Committee's options, noting that each has different subjects, conditions, and legal consequences. She said each requires the additional protocol to list the conditions and procedures specific to the chosen option, and that they can be combined in the text of the additional protocol.

89. The first option Professor Bonafe discussed was criminalization. She explained that there are different types of crimes: domestic offences, where there is a duty to prohibit and establish penalties at the national level; transnational crimes, where the definition of the offence has a transnational element, modes of liability, penalties to be applied nationally, and cooperation; and international crimes, which involve prohibition and repression at the

international level. The legal implications, she said, are different subjects, different procedures, and attention must be paid to the definition of jurisdiction. She also noted that the power to prosecute must be accounted for in the document.

90. In discussing the elements of the crime, Professor Bonafe explained to the Committee that it must outline the *actus reus* (the material content) – for example, incitement, denial, or public encouragement), and that this must define in a very specific manner what the prohibited conduct is. She explained that under the legality principle no one can be punished for something that is not specifically defined as a crime under the law, so this definition must be precise. She then drew the Committee's attention to the *mens rea* requirement – the principle of personal responsibility and discriminatory intent. She noted that criminal sanctions could only be attached to conduct that is intended and that corresponds to the will of the actor. She explained that vicarious liability is excluded.

91. Professor Bonafe also addressed the collective dimension of international crimes, where the conduct has a group as its target. She noted that racism is generally based on some elements that would deal with membership in a group. The Committee must also consider modes of liability, for example direct perpetration, order planning, and aiding and abetting. These are the ways in which prohibited conduct can be carried out. She noted that different contributions can be regarded as criminal offences, not only direct incitement, for example, planning a racist campaign, or contributing to or encouraging the crime. She also encouraged the Committee to consider defences, excluding either *mens rea* or the lawfulness of the *actus reus*. These, she stated, may be things like extreme circumstances that warrant self-defence. Finally, she stated that the Committee should consider aggravating and mitigating circumstances where the intention to discriminate could be considered as an aggravated circumstance of an existing crime leading to a stricter sentence, instead of the *mens rea* of a new crime.

92. For examples on the substance of criminalization, Professor Bonafe directed the Committee to the Apartheid Convention, national legislation implementing article 4 of the ICERD, and the European Union legal framework. For examples on procedure, she drew the Committee's attention to the core crimes conventions, or customary law – such as the Genocide Convention, Geneva Conventions and Protocols (war crimes) the ICC Statute (for the crime of aggression) and the draft convention on crimes against humanity – and transnational crimes or domestic offences – such as transnational criminal law conventions, terrorism conventions, human rights conventions, and environment conventions.

93. In her discussion of social media networks as duty bearers, Professor Bonafe raised two potential options. The first is to take the path of criminalization using language such as “to hold accountable companies, etc...”. She noted that the criminalization of companies as legal persons would be very innovative, and that it is hardly accepted as a general notion under the law. The second path, she stated, is the more common one where there is civil liability under national law. She highlighted that a potential difficulty with this would be indirect responsibility where something that is prohibited is published or not removed or intervened quickly enough. She suggested that there could be cooperation between national authorities and social media networks to adopt a code of conduct and accept a review of their implementation that is scrutinized by national authorities.

94. Ms. Bonafe then discussed international responsibility, which she described as the inter-state relationship under international law. She noted that this includes obligations to legislate, investigate, prosecute, cooperate, prevent, prepare, etc. She explained that the implementation of international responsibility at the international level includes a wrongful act, reparation, and implementation. Under national law she explained that there can be either a vertical relationship (State-private actor), where the State has to protect fundamental rights and provide remedies in case of breach; or a horizontal relationship (private-private) under national law, where the State has to provide for civil liability (between the author and the victim). She explained that international law sets the obligations incumbent upon State, and that national law implements those obligations by adopting legislative, preventative, administrative and/or implementation measures.

95. Professor Bonafe concluded by discussing civil liability. At the national level, she noted that it applies to both natural persons and legal persons, could be based on international

obligations, and depended on the national rights of actions (such as jurisdiction, legal standing, and type of consequences). At the international level, she explained that there is increasing attention on reparations before international courts, such as commissions of inquiry, claims commissions, and direct negotiations between parties on issues such as cessation, non-repetition, restitution, compensation (for material damage), and satisfaction (for moral damage).

96. The representative for South Africa noted the difficult task before the Committee, given differing views on the necessity of criminalization. He spoke about the difficulties in the process for developing a similar law in South Africa, and the importance of balancing various inalienable rights. He noted that hate speech required clear intention for harm, especially under criminal law where the level of proof is much higher. He suggested that the Committee also consider restorative justice measures including education and civil work. He noted the need for political will to move forward, and asked Professor Bonafe if she could provide definitions that could help the Committee move forward.

97. The representative of the EU stated that criminalization should be the last resort, used only for the most serious of cases. She agreed that definitions should be clear and specific, but stated that the Committee was still at the level of discussing definitions. She suggested that Professor Bonafe's presentation indicated that there was still great work ahead for the Committee. She explained that the EU framework requires member states to consider racist and xenophobic motivation as an aggravating circumstance in national level actions. She said that the EU assists members with implementing the framework at the national level, but as it was very complicated and detailed endeavour, she questioned the feasibility of reaching a definition at the international level due to the balance which must be struck. She asked about Professor Bonafe's views on this point.

98. The representative of the International Human Rights Association of American Minorities (IHRAAM) stated that enforcing criminalization was not possible since States had yet to make declarations and refused to accept the jurisdiction of the CERD. He asked Professor Bonafe how these States could be held accountable.

99. Professor Bonafe responded that the purpose of her presentation was to provide options, rather than definitions. She noted that there are different degrees of seriousness and responsibility, the most serious being international crimes, where the conduct is prohibited no matter the author or perpetrator. She noted that this carries with it a number of consequences. She explained that her presentation presented a number of levels for the Committee to choose from in carrying out its work – for example, transnational crime. One suggestion, she said, could be to limit the object of criminalization to activities such as spreading, broadcasting, encouraging, and inciting others, that have a social impact or harm. She also suggested considering consequences, noting that if a crime is transnational because of the impact (for example, it occurs online), jurisdiction is not necessarily universal. She said that universal jurisdiction as such no longer exists, and suggested that the Committee could broaden it to personal jurisdiction of where the harm occurs.

100. Ms. Bonafe also stressed that in the future the ultimate content of the additional protocol should be reflected in the title of the protocol. In reading the current title, one could assume that criminalization is the main object and purpose, but that upon reading the document that is not necessarily the case.

101. Professor Bonafe suggested that the Committee also consider the jurisprudence of the media trials at the International Criminal Tribunal for Rwanda on the role of radio broadcasts as a way to connect racial discrimination and incitement to discrimination. The representative of the EU responded that the problem was that there is no common understanding of hate speech, and that by focusing on criminalization of hate speech, there could be significant negative impacts on freedom of opinion and expression. She noted that this was central to the EU's reluctance, and questioned whether international criminalization of hate speech this is the way forward.

102. Professor Bonafe indicated that her role as a legal expert was not to comment on the decisions and diplomatic work of the Committee. She did offer to clarify that the level of proof between civil and criminal proceedings is different, as it is higher in criminal cases and lower for civil responsibility. She explained that it is more difficult to prove that a crime has

been committed, and that legal order requires ensuring that the prohibited conduct has taken place.

103. The Chair-Rapporteur thanked the expert for her presentation and her suggestions. She added that the work of the Committee would not be prevented from moving forward owing to the difficulties which might be foreseen. She underlined the importance of continued legal expert advice and study to help guide the work of the Committee, from their various legal positions and that it was welcome to bring these views and discussions into the Ad Hoc Committee. As Chair-Rapporteur she intended to contribute to the fulfilment of the Committee's mandate, noting that there were enough elements from the body of the work of the Committee over the years to task experts and include national and regional expertise in this collective work.

104. At its 8th meeting on 22 July, the Committee continued its context discussion on the principles and elements of criminalization under item 6. Mr. Mark A. Drumbl, Professor of Law and Director of the Transnational Law Institute at the School of Law, Washington and Lee University in the United States of America gave a presentation on the topic.

105. In his presentation, Mr. Drumbl commended the Ad Hoc Committee for thinking about how the ICERD and related mechanisms could be enhanced through elaboration and implementation, and offered some "big picture" considerations for the Committee to consider as it moves forward with its mandate.

106. Mr. Drumbl highlighted six themes related to the principles and elements of criminalization: 1) definitions; 2) thresholds; 3) limits of criminal law; 4) the place of civil law; 5) punishment and remedy; and 6) the intersectionality between racism and xenophobia, and children, youth, and young people.

107. On the issue of definitions, Professor Drumbl noted there is no existing definition of "racism" or "xenophobia" in international law, but that terms like these are frequently used in political and social discourse. He stated that, while there might be a consideration of knowledge about what these terms mean, legal definitions require a different level of precision than common understanding, and this precision is necessary for any legal protocol. He noted that words and phrases can have multiple meanings – that the legal definition need not be the only definition – but that without such a clear definition there can be no criminal law protocol. He recalled the debate over the definition of terrorism, which led to decades where there was not a singular definition of that term and caused legal fragmentation and opened the potential for abuse of legislation, and cautioned the Committee to think clearly in advance about defining these terms to avoid that kind of fragmentation. He stated that this alone is a central issue justifying the elaboration of an additional protocol. He drew the Committee's attention to the crime of apartheid as a useful example of how a clear definition could be attained under a legal framework.

108. Professor Drumbl indicated that it is important to be very clear about what kinds of acts the Committee would decide to criminalize. In considering this issue – that is, the thresholds for criminalization – he identified a number of questions for the Ad Hoc Committee to consider: What has to happen before something that is "racist" or "xenophobic" becomes a crime? Is this based on feelings or thoughts? Would that be overbroad? Is this addressing governmental policies or practices? While this would narrow matters, he noted that governmental policies are not routinely criminalized. He asked if it would be words, policies and practices that lead to violence and death that are criminalized, and stated that this would be the most obvious candidate to include in a criminal law framework. In this regard, he drew the Committee's attention to the criminal law concept of incitement and the work and rich jurisprudence of the International Criminal Tribunal for Rwanda, which prosecuted and punished media leaders, musicians, and singers for hate speech that incited genocide. He emphasized the importance of clarity on what *actus reus*, or acts, the Committee intended to prosecute and punish, and noted with respect that the documents drafted by the Ad Hoc Committee to date were unclear on this front.

109. Professor Drumbl discussed the limits of criminal law, and explained that criminal law typically addresses explicit violence that leads to physical harm, and that it blames the individual for structural harms (for example, holds a small number of people responsible for genocide). He clarified that criminal law deals with physical injury rather than moral injury;

and that it cannot address the phenomenon of “weathering,” which is the day-to-day exhaustion caused by the trauma that comes from the type of marginalization that arises from constantly having to justify oneself and one’s existence to others. He noted that criminal law does not address structural responsibility – where corporations, institutions, and states are key actors – and that, generally, criminal law attaches very poorly to organizations and states.

110. He also explained that definitions at international law are universal, but that racism and its effects can be very local, noting that an utterance of hatred in one place may lead to no violence, whereas in another location it could lead to intense violence. He urged the Ad Hoc Committee to take into account local contexts, as it could be central to the harm that any policy, statement, or act could engender. He stated that international law is always about the universal and the particular, and implored the Committee not to lose sight of the particulars of local context.

111. Mr. Drumbl suggested that, instead of seeing them in opposition, the Ad Hoc Committee adopt an approach that considers both criminal law and civil law, stating that the goals of retribution and deterrence are best addressed by synergizing criminal law and civil law. He noted, specifically, that criminal law places the blame solely on individuals, and enables states to escape scrutiny.

112. In his discussion of punishment and remedy, Professor Drumbl urged a focus on rehabilitation and reprogramming over imprisonment. He explained that criminal law generally punishes by imprisoning people, but that imprisoning a racist or xenophobic actor can often entrench those attitudes rather than freeing the person from them. He suggested that remedies focus on re-humanizing the perpetrator and encouraged the Committee to consider psychological and sociological work that de-programmes hate and thinks of resocialization, remediation, and the return of the wrongdoer to healthy societal life. He noted explicitly that to leave the idea of punishment only to national legal systems and traditional law is insufficient.

113. Professor Drumbl concluded his presentation by suggesting that the Ad Hoc Committee also consider the intersectionality between children, youth, young people and racism. He noted that young people need special attention under international law, and explained that frequently children are socialized into ethnic or racial hatred and that, especially during the COVID-19 pandemic when schools were closed, children have been at greater risk of exposure to and interaction with online hate groups. He suggested that an additional protocol consider the right of the child to be free from brain washing, manipulation, recruitment and the mental pollution of racism and xenophobia, and that it be considered a particularly pernicious act to recruit young people into hate groups. He encouraged the Committee to consider it an aggravating factor should an individual be involved in racist indoctrination of young people, and noted that the intergenerational effects of racism and xenophobia are profound, and particularly repulsive when adults manipulate young minds in these spaces.

114. During the interactive discussion, the representative of South Africa sought insight regarding clear definitions and requested Mr. Drumbl assist the Committee with clearer definitions on some of the terminology he mentioned.

115. The representative of the Sikh Human Rights Group NGO delivered a statement supporting making hate speech a criminal offence, and expressing a lack of understanding of the reservation by some countries, particularly as some speech is already treated as a penal offence in the same countries. He expressed the NGO’s view that hate speech is an offensive manner of expression suggesting a lack of either intellectual dexterity to communicate without offense or a lack of linguistic tools to communicate without offense. Thus, to align the right to criticize with the right to offend in keeping with long established civilisations and to develop civil approaches, his organization supported that hate speech be criminalised. He stated that freedom of expression should not be confused with the right to offend and cited the ancient Indian text of *Natyashastra* written more than 2000 years ago, which explains how language and arts can be very effective in expressing criticism without offending.

116. The representative of the NGO *Ascendance Africaine Ocean Indien* asked Professor Drumbl to provide the Committee with some information about the work he has done with children to assist the Committee in understanding how to approach children. The

representative of the NGO IHRAAM asked how acts of state-sponsored aggression or legislative, organizational, or structurally racist policies could be taken into account, and also asked if Mr. Drumbl could speak to continuing corporate-based oppression.

117. The representative of Sudan asked Professor Drumbl about what the most effective tool is to find a solution: a focus on criminalization or other policies, remedies, cultural aspects, or transitional justice.

118. Mr. Drumbl responded that provision of a definition was not an easy task and he stated that the most important element that differentiating pride from hate is subordination and that subordination should be a central term to any definition of racism. He explained that this subordination includes the idea that race and diversity comes with ordinality, hierarchy, or superiority and that subordination is a very important term when a racially motivated act is informed by the idea that difference equals hierarchy. He suggested that it is important to determine what defines a race, and for this he encouraged the Committee to look to the work the International Criminal Tribunal for Rwanda on defining issues of race and ethnicity.

119. On the issue of remedy, Mr. Drumbl noted that restorative justice measures could be useful, but cautioned that not all afflicted communities would welcome a perpetrator in their spaces to make amends and that to force this would put the burden of restoration on the victims, which should not be the case.

120. Professor Drumbl noted that xenophobia is a different kind of conduct than racism, though it can occur within a racial group or community. He noted that it is the fear of the foreign, and that it has an important link with migrants. He explained that there is far less policy that addresses the criminalization of xenophobia than racism, and advised the Committee to focus on racism initially because xenophobia could be very complicated and could include nationality.

121. Speaking to his work with children and youth, Professor Drumbl stated that, when re-socializing a young person who has been socialized into racism or xenophobia, it is important to remember that they often see themselves fighting in self-defence against an enemy of some kind. He said that a child needs to be taught how to hate and the best way to teach this is to emphasize that the other is a danger or a threat and that the best resocialization does not only reprogramme the mind, but also offers social, economic, and educational support and stability. He explained that young people socialized into hate require different forms of rehabilitation and the most important being made to feel confident enough that they have a place in society that is not under threat or assault. He stated that this suggests that one of the most important anti-racism strategies is the sense that there is enough for all and that everyone has a place in the future.

122. Mr. Drumbl suggested that an unspoken problem with transitional justice and post-conflict reconstruction is that international policy makers, funders, and donors see any proper form of transitional justice as one that embraces liberal market capitalism. He cited Francis Fukuyama's work, noting that central to transitional justice is the idea of free market capitalism, which is accompanied by the limited liability of companies. He stated that there can never be accountability for corporate acts in the current economic system, and noted that the most important reforms would be at the domestic level, so as to place responsibility on the State to address the protected status of corporations. He suggested one remedy may be to limit the ability of corporations to do business if patterns of institutional racism can be demonstrated. He noted this is one of the limitations of focusing on criminal law as it looks only at the most spectacularly ugly or violent conduct. This is why criminal law should be positioned as complementary to other methods of justice. He highlighted the importance of focusing on the day to day harms, and that lessons could be drawn from consumer activism.

123. Regarding acts of aggression, Professor Drumbl suggested the Committee consider the idea of timing. He explained that criminal law could only criminalize conduct that occurs after the definition and crystallization of the criminal law: for example, the Holocaust could not be prosecuted as genocide because the crime of genocide did not exist when it occurred. He stated that historical injustice is critically important, but that criminalizing can never reach back in time to deal with historical injustices, which is why he urged the Committee to explore other remedies not limited by retroactivity.

124. The Chair-Rapporteur asked that Professor Drumbl elaborate upon his statement that while international law is important because of its universality, racism is local and that the additional protocol should contemplate local contexts. Mr. Drumbl explained that the same statement, policy, or pronouncement made in one place could have no effect (people consider it “crazy talk”), but in another place it could be as incendiary as a match on a pile of wood. In the elaboration of a definition of racism, he encouraged the Committee to focus on the potentiality of harm. He provided an example of how, in a few countries redistribution policies have been put in place to remedy historical injustice and promote equity, but in certain political constituencies they are denounced as racist because they operate on identity paradigms of racial difference. This, he stated, is why language of subordination is key, as is recognizing that certain kinds of differences can make an action far more serious and dangerous in one place compared to another. As for how this could be achieved in a definition, Professor Drumbl suggested that part of a definition of racism should gesture towards the reality of how life is lived historically in a jurisdiction. As the Committee deals with the cyber elements, he suggested it think very actively about locating jurisdiction in the place where the harm is felt. He believes these balances the freedom of expression issue, as in some places saying one thing could be protected by freedom of expression because it does not cause any harm, but it could cause great harm in another place. He noted once more that it would be useful to review jurisprudence of the International Criminal Tribunal for Rwanda on this issue.

Annex II

Programme of work – Resumed 11th and 12th sessions, Ad Hoc Committee on the Elaboration of Complementary Standards, 18–29 July 2022

(as adopted 19.07.22)

<i>1st week</i>					
	Monday 18.07	Tuesday 19.07	Wednesday 20.07	Thursday 21.07	Friday 22.07
10:00–12:00	<u>Resumed 11th session</u> <u>Item 9</u> Brief Updates by the Chairperson General discussion and exchange of views <u>Item 10</u> Conclusions and recommendations of the session	<u>12th session</u> <u>Item 1</u> Opening of the Session Yury BOYCHENKO, OHCHR <u>Item 2</u> Election of the Chairperson <u>Item 3</u> Adoption of the Agenda and Programme of Work -- General statements	<u>Item 5</u> Context discussion 2: All contemporary forms of discrimination based on religion or belief Erica HOWARD, Professor of Law, Middlesex University United Kingdom Discussion	<u>Item 6</u> Context discussion 3: Principles and elements of criminalization Beatrice BONAFE, Professor of International Law, Sapienza University, Rome Discussion	<u>Item 7</u> Introduction of the Chairperson's Annotation of the "Summary of issues and possible elements discussed pertaining to the implementation of General Assembly resolution 73/262 and Human Rights Council resolution 34/36 on the commencement of the negotiations on the draft additional protocol to the Convention 'criminalizing acts of a racist and xenophobic nature'" General statements
15:00–17:00	<u>Item 8</u> Preventive measures to combat racist and xenophobic discrimination Anna SPAIN BRADLEY, Vice Chancellor for Equity, Diversity and Inclusion, University of California Los Angeles, former Professor of Law, University of Colorado, USA Discussion <u>Item 10 continued</u> Adoption of the conclusions and recommendations of the 11th session	<u>Item 4</u> Context discussion 1: Historical impact of colonialism on the law Antony ANGHIE Professor, College of Law University of Utah José Manuel BARRETO Fellow, Department of Law Universitat Bielefeld Professor, Faculty of Law Catholic University of Colombia Discussion	<u>Item 5 continued</u> Context discussion 2: All contemporary forms of discrimination based on religion or belief Rabiat AKANDE Assistant Professor Osgoode Hall Law School, York University, Canada Discussion	General conclusions of the context discussions	<u>Item 6 continued</u> Context discussion 3: Principles and elements of criminalization Mark A. DRUMBL Professor, Director of the Transnational Law Institute School of Law, Washington and Lee University, United States of America Discussion

2nd
week

	Monday 25.07	Tuesday 26.07	Wednesday 27.07	Thursday 28.07	Friday 29.07
10:00–12:00	<u>Item 7 continued</u> Chairperson’s Annotation of the “Summary of issues and possible elements discussed pertaining to the implementation of General Assembly resolution 73/262 and Human Rights Council resolution 34/36 on the commencement of the negotiations on the draft additional protocol to the Convention ‘criminalizing acts of a racist and xenophobic nature’” Discussion	<u>Item 7 continued</u> Chairperson’s Annotation of the “Summary of issues and possible elements discussed pertaining to the implementation of General Assembly resolution 73/262 and Human Rights Council resolution 34/36 on the commencement of the negotiations on the draft additional protocol to the Convention ‘criminalizing acts of a racist and xenophobic nature’ Discussion	<u>Item 7 continued</u> Chairperson’s Annotation of the “Summary of issues and possible elements discussed pertaining to the implementation of General Assembly resolution 73/262 and Human Rights Council resolution 34/36 on the commencement of the negotiations on the draft additional protocol to the Convention ‘criminalizing acts of a racist and xenophobic nature’ Discussion	<u>Item 7 continued</u> Chairperson’s Annotation of the “Summary of issues and possible elements discussed pertaining to the implementation of General Assembly resolution 73/262 and Human Rights Council resolution 34/36 on the commencement of the negotiations on the draft additional protocol to the Convention ‘criminalizing acts of a racist and xenophobic nature’ Discussion	<u>Item 8 continued</u> Conclusions and recommendations of the session
15:00–17:00	<u>Item 7 continued</u> Discussion	<u>Item 7 continued</u> Discussion	<u>Item 7 continued</u> Discussion	<u>Item 8</u> Conclusions and recommendations of the session	<u>Item 11</u> Adoption of the conclusions and recommendations of the 12th session

Annex III

List of attendance

Member States

Algeria, Angola, Azerbaijan, Barbados, Bolivia (Plurinational State of), Botswana, Brazil, Burkina Faso, Cameroon, China, Colombia, Côte d'Ivoire, Cuba, Czechia, Djibouti, Egypt, Eswatini, Finland, Gambia, Guatemala, India, Iran (Islamic Republic of), Iraq, Ireland, Italy, Japan, Lao People's Democratic Republic, Lesotho, Libya, Malawi, Mauritania, Mexico, Morocco, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Netherlands, Nigeria, Pakistan, Panama, Portugal, Qatar, Russian Federation, Rwanda, Senegal, South Africa, South Sudan, Sudan, Switzerland, Tunisia, Uganda, United Republic of Tanzania, Uzbekistan, Venezuela (Bolivarian Republic of), Zambia, Zimbabwe.

Non-Member States represented by observers

Holy See, State of Palestine

Intergovernmental organizations

European Union, Organization of Islamic Cooperation

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

Africa Culture Internationale, African Center for Democracy and Human Rights Students, Athletes United for Peace, Forum Azzahrae pour la Femme Marocaine, Indian Council of South America and the Indigenous Peoples and Nations Coalition, Institute of Noahide Code, International Human Rights Association of American Minorities (IHRAAM), International Human Rights Council, International Youth and Student Movement for the United Nations (ISMUN), Sikh Human Rights Group, United Nations of Youth Network-Nigeria, World Jewish Congress

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

Action Citoyenne pour l'information et l'éducation au développement durable (ACIEDD), Africa Alliance for Health Research and Economic Development (AAHRED), African Commission of Health Promoters and Human Rights, All Rights for All (ARFA-Pakistan), Confederacion regional Indigena Puno Conreinpu, International Organizations of Parliamentarians, Iran National Team for Inventions and Innovations/Sustainable Development Program Human Rights Society and Social Research Office, Maat for Peace, Development and Human Rights, ONG Ascendances Afro Ocean Indien, Peck and Peck, Women20, World Against Racism Network