



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
27 September 2022  
Russian  
Original: English

## Совет по правам человека

### Пятьдесят первая сессия

12 сентября — 7 октября 2022 года

Пункт 9 повестки дня

**Расизм, расовая дискриминация, ксенофобия**

**и связанные с ними формы нетерпимости:**

**последующие меры и осуществление**

**Дурбанской декларации и Программы действий**

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

Председатель-докладчик: **Кафра Ахмед Хассан** (Джибути)

### *Резюме*

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

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

\*\* Настоящий доклад был представлен после установленного срока, чтобы включить в него самую последнюю информацию.



## **I. Введение**

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

## **II. Организация сессии**

2. Специальный комитет провел 18 заседаний в ходе своей двенадцатой сессии, которая проходила во Дворце Наций в Женеве с 19 по 29 июля 2022 года в смешанном формате.

### **A. Участники**

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

### **B. Открытие сессии**

4. Двенадцатую сессию Специального комитета по разработке дополнительных стандартов открыл руководитель Сектора по верховенству права, равенству и недискриминации Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ).

### **C. Выборы Председателя-докладчика**

5. На своем первом заседании Специальный комитет путем аккламации избрал своим Председателем-докладчиком Постоянного представителя Джибути при Отделении Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве г-жу Кадру Ахмед Хассан.

6. Председатель-докладчик поблагодарила Комитет за ее переизбрание. Она выразила надежду на сотрудничество и конструктивное взаимодействие, чтобы все мнения делегаций, региональных групп и гражданского общества нашли отражение в работе Комитета над выполнением своего мандата.

7. Она напомнила, что в соответствии с решением 3/103 и резолюциями 6/21 и 10/30 Совета по правам человека Комитет уполномочен разработать в приоритетном порядке и в силу сложившейся необходимости дополнительных стандартов в форме либо конвенции, либо дополнительного(ых) протокола(ов) к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. С 2017 года Комитет работает в соответствии с обновленным мандатом, впервые сформулированным соответственно в резолюции 71/181 Генеральной Ассамблеи и резолюции 34/36 Совета по правам человека, в которых Ассамблея и Совет просили Председателя-докладчика обеспечить начало обсуждения первого проекта дополнительного протокола к Конвенции, устанавливающего уголовную ответственность за акты расистского и ксенофобского характера.

8. Председатель-докладчик отметила, что, несмотря на некоторые задержки в этой работе, которые были вызваны чрезвычайными обстоятельствами, связанными с пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19), и таким исключительным событием, как перерыв в работе одиннадцатой сессии в декабре 2021 года из-за срочного личного дела, пришло время начать стабильную и поступательную работу над дополнительным протоколом. Она напомнила, что феномен расизма никуда не делся, мутируя, разрастаясь и затрагивая права человека миллионов людей. В качестве

многостороннего механизма Специальный комитет должен поддерживать актуальность своей работы и решать эти проблемы в соответствии со своим мандатом.

9. Председатель-докладчик напомнила, что на своей одиннадцатой сессии Комитет взаимодействовал с экспертами и обсудил вопросы в рамках четырех модулей, рассмотренных в ходе межсессионной юридической консультации экспертов: а) распространение чуждого ненавистнических высказываний; б) расовые киберпреступления (социальные сети и медийные компании); с) все современные формы дискриминации по мотивам религии или убеждений; и d) превентивные меры для борьбы с дискриминацией на почве расизма и ксенофобии.

10. Она пояснила, что на основе доклада межсессионной юридической консультации экспертов<sup>1</sup> и обсуждений, состоявшихся в ходе одиннадцатой сессии, она подготовила аннотированный текст, призванный помочь Комитету в его размышлениях и обсуждениях и продвинуть работу Комитета вперед с целью принятия некоторых конкретных предложений.

11. Председатель-докладчик отметила, что, хотя заседания двенадцатой сессии будут проходить в смешанном формате, делегациям рекомендуется участвовать в работе очно, вносить свой вклад по существу и избегать общих заявлений с изложением позиций, о которых участникам Комитета уже известно. Признавая, что по некоторым вопросам существуют различные мнения, она выразила надежду, что все делегации и участники будут вести открытые дискуссии и обмены мнениями в условиях, когда Комитет работает над формированием консенсуса.

12. В заключение Председатель-докладчик выразила желание заслушать участников по существу, чтобы вместе двигаться вперед. Она призвала Комитет продолжать участие в важном процессе, нацеленном на решение проблем современного расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

## **D. Утверждение повестки дня**

13. На первом заседании Специальный комитет утвердил следующую повестку дня своей двенадцатой сессии:

1. Открытие сессии.
2. Выборы Председателя-докладчика.
3. Утверждение повестки дня и программы работы.
4. Выступления и обсуждение по теме исторического влияния колониализма на право.
5. Выступления и обсуждение по теме всех современных форм дискриминации по мотивам религии или убеждений.
6. Выступления и обсуждение по теме принципов и элементов установления уголовной ответственности.
7. Представление аннотации Председатель-докладчик к документу, озаглавленному «Резюме обсуждавшихся вопросов и возможных элементов, имеющих отношение к осуществлению резолюции 73/262 Генеральной Ассамблеи и резолюции 34/36 Совета по правам человека о начале обсуждения проекта дополнительного протокола к Конвенции, устанавливающего уголовную ответственность за акты расистского и ксенофобского характера».
8. Выводы и рекомендации сессии.
9. Утверждение выводов и рекомендаций сессии.

<sup>1</sup> <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/ReportIntersessionalLegalExpertConsultation.pdf>.

## Е. Организация работы

14. Также на первом заседании Председатель-докладчик представила проект программы работы сессии, который был утвержден. Программа работы с внесенными в нее впоследствии изменениями приводится в приложении II к настоящему докладу. Председатель-докладчик предложила участникам выступить с общими заявлениями. Делегации тепло поздравили Председателя-докладчика с избранием и выступили со вступительными заявлениями.

15. Представитель Пакистана, выступая от имени Организации исламского сотрудничества (ОИС), заверил Председателя-докладчика в поддержке со стороны ОИС Специального комитета в выполнении им своего мандата. Государства — члены ОИС придают большое значение мандату Комитета и вновь заявляют о своей поддержке дальнейшего укрепления правозащитной архитектуры в борьбе против расизма, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Современные глобальные проблемы нарастают, приводя к гибели людей, увечьям и лишению прав человека, а также к физическому и эмоциональному насилию. Эти тревожные тенденции требуют немедленных мер по исправлению ситуации. Необходимость нахождения эффективных решений также перекликается с мандатом Комитета по устранению существующих правовых и нормативных пробелов в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации путем разработки дополнительного протокола, предусматривающего уголовную ответственность за все действия расистского и ксенофобского характера. Учитывая, что прогресс в выполнении мандата Комитета остается труднодостижимым, ОИС считает, что сохранение статус-кво больше не является приемлемым вариантом; действия Комитета должны быть соразмерны серьезности современных вызовов. ОИС глубоко обеспокоена постоянным ростом числа случаев дискриминации, ненависти, вражды и насилия на религиозной почве, особенно в отношении мусульманских лиц и общин. По-прежнему широко распространены антиисламские или исламофобские акты, совершаемые при попустительстве или с санкции некоторых государств, нередко под прикрытием свободы выражения мнений, борьбы с терроризмом или обеспечения национальной безопасности. Рост политического популизма и правоэкстремистских идеологий во всем мире разжигает религиозную ненависть и насилие в отношении мусульманского населения. ОИС решительно осуждает исламофобские акты во всех их формах и проявлениях и повторяет свой призыв к отмене и аннулированию таких дискриминационных законов, а также к привлечению виновных к ответственности и предоставлению средств правовой защиты жертвам. Оратор отметил, что Комитет получил четкий мандат от Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека, и что ОИС не может поддерживать дискуссии, призванные отвлечь внимания от сути мандата Комитета. ОИС предлагает Председателю-докладчику использовать опыт экспертов по правовым вопросам, которые представляют географический баланс и разнообразие правовых систем, при подготовке первоначального проекта дополнительного протокола. Затем этот проект может быть использован для дальнейших межправительственных переговоров. Оратор заверил Председателя-докладчика в конструктивном участии ОИС в работе сессии.

16. Представитель Кот-д'Ивуара, выступая от имени Группы африканских государств, напомнил, что Совет по правам человека поручил Специальному комитету разработать проект дополнительных стандартов в форме либо конвенции, либо одного или нескольких дополнительных протоколов к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации с целью восполнения существующих пробелов и разработки новых норм для борьбы со всеми формами современного расизма, включая разжигание расовой ненависти. К сожалению, за несколько лет Комитету не удалось добиться значительного прогресса в выполнении этого мандата, в основном из-за расхождения во мнениях государств-членов относительно необходимости разработки дополнительных стандартов. Группа африканских государств твердо убеждена, что для борьбы с современными формами расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости необходимы дополнительные стандарты. Группа считает, что цель Комитета — добиться прогресса в начавшихся на десятой сессии дискуссиях, касающихся подготовки проекта рабочего

документа по дополнительному протоколу. Этот процесс был весьма актуален, учитывая реальность, с которой сталкиваются люди во всем мире, становясь жертвами расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Он настоятельно призвал Комитет выполнить свои обязанности по усилению защиты растущего числа жертв этих актов, включая лиц, принадлежащих к различным расовым, культурным и религиозным группам и меньшинствам, мигрантов, беженцев и просителей убежища. Группы африканских государств призвала все государства-члены и заинтересованные стороны объединить свои усилия в ходе сессии.

17. Представитель Кубы подтвердил приверженность своей страны мандату Специального комитета и желание Кубы продолжать конструктивное сотрудничество для продвижения вперед в духе согласия. Глобальные проблемы, по-прежнему мешающие реализации Дурбанской декларации и Программы действий спустя более 20 лет после их принятия, усугубляются по причине сохраняющегося структурного расизма и роста ненавистнических высказываний и насильственных действий на почве ненависти в отношении мигрантов и беженцев, меньшинств и, в некоторых случаях, целых государств. Многомерный глобальный кризис, отягченный кризисом COVID-19, усугубил эту ситуацию. Конституция Кубы защищает право на равенство и запрещает дискриминацию, и Куба подтверждает свое обязательство бороться с расовыми предрассудками и стереотипами в обществе. Оратор вновь призвал государства продемонстрировать свою политическую решимость бороться с расовой дискриминацией и всеми формами нетерпимости во всех регионах и странах путем конструктивного диалога и сотрудничества в рамках Организации Объединенных Наций и правозащитных механизмов.

18. Представитель Боливарианской Республики Венесуэла заявил, что Специальный комитет является важным механизмом с четким мандатом на разработку дополнительных стандартов к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. На полпути Международного десятилетия лиц африканского происхождения эта группа продолжает сталкиваться с многочисленными проблемами. Боливарианская Республика Венесуэла обеспокоена распространением лжи и языка ненависти, ксенофобской риторики и призывов, разжигающих ненависть, а также ростом экстремистских движений, которые ставят под угрозу достижения в области защиты прав человека уязвимых групп населения. Правительство приняло меры для борьбы с бедностью и неравенством, уделяя многостороннее внимание расширению прав и возможностей наиболее уязвимых социальных групп. Боливарианская Республика Венесуэла высоко ценит работу Комитета над проектом дополнительных стандартов к Конвенции, которые помогут восполнить существующие пробелы и разработать новые стандарты для усиления борьбы со всеми формами современного расизма, в том числе с разжиганием расовой ненависти.

19. Представитель Ирака подтвердил, что ксенофобия, дискриминация и многие формы предосудительного поведения являются реальной угрозой для работы Организации Объединенных Наций и прав человека в целом, и противоречат международным правозащитным нормам и стандартам. Несмотря на все усилия, которые предпринимались до настоящего времени для обеспечения того, чтобы люди пользовались своими правами в полном объеме, многие люди продолжают становиться жертвами расовой дискриминации. Ирак поддерживает разработку правовой базы, призванной положить конец всем формам расовой дискриминации, и готов содействовать этой работе. Дополнительный протокол к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации должен содержать следующие элементы: а) устанавливать уголовную ответственность за демонстрацию ненависти и исламофобии, которые представляет собой дискриминацию по религиозному признаку; б) запрещать дискриминацию в отношении обществ, в которых существуют различные ценности; с) признавать важность решения современных проблем путем квалификации в качестве уголовно наказуемых любого расистского поведения, языка ненависти и разжигания ненависти, и демонстрации любых форм превосходства, что также является актом насилия, который должен быть наказан; и д) поддерживать культурное разнообразие.

20. Представитель Исламской Республики Иран заявила, что ее страна присоединяется к заявлению, сделанному Пакистаном от имени ОИС. Она выразила сожаление, что, несмотря на многочисленные документы и меры, изданные и принятые для борьбы с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью, мир страдает от возрождения расовой дискриминации в разных формах и проявлениях, в том числе от расизма и исламофобии, проявившихся во время пандемии COVID-19. Несмотря на острую необходимость обновления Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, за 15 лет с момента своего создания Специальный комитет так и не смог добиться значимого прогресса. Исламская Республика Иран полностью поддерживает работу Комитета и присоединяется к призыву начать разработку дополнительного протокола к Конвенции. Дополнительный протокол станет важным инструментом борьбы со всеми формами современного расизма и дискриминации, предоставляя надлежащие средства для уголовного преследования актов расистского и ксенофобского характера. При разработке элементов дополнительных стандартов Комитет должен принимать во внимание ключевую роль Дурбанской декларации и Программы действий и ее реализации, с тем чтобы выработать юридически обязательный документ в этой области. Оратор предостерегла от концептуального расширения Конвенции и отметила, что попытки расширить сферу действия Конвенции следует анализировать на предмет того, будут ли они иметь дополнительную ценность или приведут ли они к изменению целей Конвенции, тем самым размывая тот акцент, который делается на органе мониторинга.

21. Представитель Российской Федерации подтвердила полную поддержку ее делегацией Специального комитета и обратила внимание на сохранение проблем расизма и распространения идеологий превосходства. Нынешних усилий международного сообщества и существующих инструментов Организации Объединенных Наций в этой области недостаточно. Государства, которые пытаются сдерживать работу Комитета, не решают свои проблемы, касающиеся расизма и идеологии превосходства. Оратор обратила внимание на дискриминацию, с которой сталкиваются в последнее время выходцы из Африки и Азии, пытающиеся спастись от конфликтов. Некоторые государства, утверждавшие, что они исчерпали возможности принимать беженцев из Африки, размещают у себя беженцев в ходе нынешнего конфликта. Она провела параллель между идеей расового превосходства и недавними столкновениями в некоторых странах, где подобная идеология распространена среди представителей национальных вооруженных сил. Необходимы дополнительные стандарты, а что касается межправительственных инструментов по борьбе с расизмом, то чем больше их будет, тем лучше.

22. Представитель Многонационального Государства Боливия выразил полную поддержку Специальному комитету. Он пояснил, что в конце 1990-х годов его страна пережила тяжелый конфликт, что потребовало проведения экспертного расследования имевших место нарушений прав человека. Он обратил внимание на дискриминацию в отношении лиц, исповедующих евангельское христианство, рост человеконенавистнической риторики и подавление культуры коренных народов. Многочисленные инциденты, вызванные ненавистью, привели к тому, что было принято решение превратить страну в многонациональное, инклюзивное государство. Проблемы, с которыми столкнулась его страна во время конфликта, совпадают с теми вопросами, которые сегодня стоят перед Комитетом. Оратор подтвердил, что его страна поддерживает работу Комитета по усилению защиты жертв языка ненависти и других проявлений расовой дискриминации. Он подтвердил, что Многонациональное Государство Боливия поддерживает усилия по борьбе с бедностью, расизмом и всеми формами дискриминации и патриархального угнетения женщин, а также по искоренению дискриминации в отношении этнических меньшинств. Поэтому она поддерживает мандат Комитета.

23. Представитель Намибии заявила, что ее страна присоединяется к заявлению, сделанному от имени Группы африканских стран. Она отметила, что история Намибии была омрачена расовой дискриминацией, сегрегацией и апартеидом, наследие которых продолжает создавать проблемы для реализации народом Намибии своего права на развитие, среди прочих прав. Многие люди во всем мире сталкиваются с теми же

проблемами. Намибия давно признала необходимость разработки дополнительных стандартов к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, поскольку Конвенция писалась в то время, когда многие страны, страдавшие от жестокого расового угнетения и апартеида, все еще были колониями. Широко распространенные реалии расизма заставили государства объединить усилия для принятия всеобъемлющего, ориентированного на практические действия документа — Дурбанской декларации и Программы действий в целях — борьбы с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью. В настоящее время очевидно, что, несмотря на существование Конвенции и Дурбанской декларации и Программы действий, государствам необходимо удвоить свои усилия для борьбы с пагубными и широко распространенными реалиями расизма. Кроме того, следует отметить, что Конвенция была принята в то время, когда преобладало мнение, что международное право, включая международное право прав человека, должно применяться в основном к государствам как носителям обязанностей в противоположность негосударственным субъектам. В современном международном праве признается тот факт, что негосударственные субъекты, включая социальные сети, несут ответственность за соблюдение прав человека. Эволюция международного права потребовала разработки дополнительных стандартов, чтобы, среди прочего, обязать государства принуждать социальные сети удалять расистский контент, как указано в документе с элементами, который Специальный комитет принял на своей десятой сессии. Оратор подчеркнула поддержку Намибией ведущихся в Комитете дискуссий, просив делегации при ведении дискуссий исходить из сложившихся в мире реалий, где цвет кожи все еще служит основанием для дискриминации и пренебрежения человеческим достоинством. Расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и язык вражды влияют на жизнь миллионов людей по всему миру, проявляясь в самых разных формах. Уже одно это четко указывает на существование правовых лакун. В этой связи Намибия призывает делегации и впредь уделять серьезное внимание мандату Комитета и конструктивно участвовать в обсуждениях.

24. Представитель Южной Африки заявил, что его страна присоединяется к заявлению, сделанному Группой африканских стран, отметив, что Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации была принята в 1965 году и никогда не обновлялась, в отличие от большинства других исторических конвенций. В 1965 году мир был совсем другим, и не все государства могли принять участие в разработке Конвенции в качестве свободных государств, не являющихся колониями. Понимание расизма, его причин и последствий с тех пор значительно изменилось. На Дурбанской конференции 2001 года мир вновь собрался вместе, чтобы обновить взгляды на проблемы расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, и почти все государства, освободившиеся от ига колониализма, приняли в ней участие. Дурбанская декларация и Программа действий углубляют понимание того, что представляет собой расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и связанная с ними нетерпимость, а также таких вопросов, как системный расизм. Спустя более чем 20 лет после их принятия Дурбанская декларация и Программа действий остаются невыполненными в полном объеме, поскольку существует небольшое число важных государств, которые не желают разделять этот новый взгляд на расизм и на то, как он влияет на большинство людей в мире. Важно признать, что группы, не присутствовавшие при принятии Конвенции в 1965 году, считают, что в Конвенции и в понимании, в частности, системного, структурного и институционального расизма и того, как они влияют на жизнь людей во всем мире, имеются пробелы. Необходимо срочно выработать общий взгляд на эти важные вопросы. Работа над дополнительными стандартами к Конвенции необходима для скорейшей разработки дополнительного протокола, чтобы добиться общего взгляда на борьбу с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью. С написанным в 1965 году невозможно согласиться, поскольку колониализм и сопутствовавший ему системный и структурный расизм были в то время в порядке вещей. Конвенция ратифицирована почти всеми, в том числе Южной Африкой, и его страна придает ей большое значение, хотя верно и то, что все исторические документы обновляются через Совет по правам человека и в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, и что к большинству конвенций спустя

некоторое время был добавлен ряд дополнительных протоколов. Из Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации не должно быть никаких «глобальных» исключений. Оратор призвал все государства непредвзято работать над тем, чтобы попытаться найти взаимопонимание на этом пути.

25. Представитель Алжира отметил, что Совет по правам человека поручил Комитету разработать дополнительные стандарты по ликвидации расовой дискриминации во всем мире. Эти дополнительные стандарты были чрезвычайно важны, когда речь идет о восполнении пробелов, снижающих действенность Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Необходимо принять стандарты для борьбы с новыми формами дискриминации, особенно дискриминации на почве религии. Поскольку Специальный комитет до сих пор не добился значительного прогресса, все более настоятельной становится задача разработки дополнительных стандартов для реальной борьбы с дискриминацией, расизмом и нетерпимостью. По мнению оратора, итоги сессии должны дать Комитету реальную возможность продвинуться вперед в борьбе с дискриминацией. Комитет обязан тщательно изучить последствия расизма, поскольку он затрагивает жертв независимо от их статуса. Важно также решить проблему продолжении некоторых процессов колонизации, доставшихся от истории. Комитет должен обратиться к Дурбанской декларации и Программе действий, поскольку различные формы расизма и расовой дискриминации, особенно в отношении африканцев и лиц африканского происхождения, продолжают иметь место.

26. Представитель НПО «Международный совет по правам человека» отметил, что в иногда во время дискуссий в Специальном комитете термин «расизм» путают с аналогичными явлениями, такими как стереотипы. Он подчеркнул различия между расизмом и другими подобными явлениями с точки зрения смысла, значения и проявлений. Во избежание путаницы каждое из этих явлений следует рассматривать отдельно.

27. Представитель НПО «Международная правозащитная ассоциация американских меньшинств» подчеркнул необходимость полного выполнения Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, включая статью 15 в полном объеме в связи с недавно принятой резолюцией 48/7 Совета по правам человека о негативном воздействии наследия колониализма на осуществление прав человека.

28. Представитель Европейского союза заявила, что Европейский союз отвергает и осуждает все формы расизма и связанной с ним нетерпимости и по-прежнему твердо привержен борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью внутри Европейского союза и во всем мире. Эти явления противоречат принципам уважения человеческого достоинства и свободы, демократии, равенства, верховенства закона и уважения прав человека, которые лежат в основе Европейского союза и являются общими ценностями для всех его государств-членов. Европейский союз работает над тем, чтобы реализовать эти принципы на практике; в нем существует всеобъемлющее антидискриминационное законодательство и прочная правовая база для борьбы с дискриминацией и расизмом. Предупреждение расизма, ксенофобии и других форм нетерпимости и борьба с ними также включены в политику Европейского союза. Кроме того, существуют внутренние механизмы обмена передовым опытом, а все законодательство находится под постоянным контролем Суда Европейского союза. Помимо этого, существует многолетний план действий Европейского союза по борьбе с расизмом, который содержит конкретные практические цели. Европейский союз провел два саммита, на которых подчеркивалось, что борьба с расизмом стоит на первом месте в министерской повестке, а Европейская комиссия назначила несколько координаторов для борьбы с конкретными аспектами этого явления, например координатора по борьбе с расизмом и специальных координаторов по борьбе с проявлениями ненависти по отношению к мусульманам и антисемитизмом. В Европейском союзе существует отдельный рамочный механизм для обеспечения равенства и вовлечения рома. Европейский союз осуществляет внутренний мониторинг происходящего в государствах-членах через свое Агентство по основным правам, собирает данные и



проводит опросы, которые используются при разработке внутренней политики. В декабре 2021 года Европейская комиссия выдвинула инициативу, цель которой заключается в том, чтобы признать уголовно наказуемыми язык ненависти и преступления на почве ненависти на уровне Европейского союза. Если Совет примет соответствующее решение, Европейская комиссия сможет предложить вторичное законодательство, позволяющее Европейскому союзу признать уголовно наказуемыми те проявления языка ненависти и те преступления на почве ненависти, которые не имеют под собой расистских и ксенофобских мотивов, уже охватываемых рамочным решением Европейского союза. Европейская комиссия и Европейский союз выступают с этими инициативами под эгидой Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Европейский союз считает Конвенцию живым документом и договором, способным решать новые и возникающие проблемы; достижение результатов внутри союза зависит от политической воли. Делая акцент на всеобщее присоединение к Конвенции и поощряя ее полное и эффективное осуществление, что является двумя ключевыми элементами, Европейский союз также считает, что Конвенцию следует рассматривать не изолированно, а в сочетании с другими существующими инструментами, в том числе со статьями 19 и 20 Международного пакта о гражданских и политических правах. Европейский союз не согласен с тем, что в Конвенции есть пробелы, поскольку, по его мнению, Конвенция допускает бесконечный перечень различных видов деятельности. Наконец, касаясь одного из предыдущих выступлений, оратор выразила сожаление, что представитель сделал на этом форуме подобное заявление, в котором содержалась ложная информация о риторике и разжигании ненависти во время недавних событий.

29. Председатель-докладчик приветствовала коллективный подход к рассмотрению проблемы расизма, а также приведенные примеры и передовой опыт политики, мер и планов действий на национальном уровне. Она выразила пожелание в ходе сессии основное внимание уделять работе и мандату Специального комитета, и призвала всех участников избегать двусторонних дискуссий и продолжать концентрироваться на программе работы. В ходе сессии, продвигаясь вперед в выполнении мандата Комитета, она призвала демонстрировать стремление к конкретным результатам.

### **III. Общие и контекстуальные обсуждения**

#### **A. Выступления и обсуждение по теме исторического влияния колониализма на право**

30. На своем 2-м заседании, состоявшемся 19 июля, Специальный комитет рассмотрел пункт 4 повестки дня — историческое влияние колониализма на право. Энтони Энги, профессор права юридического факультета Национального университета Сингапура и юридического колледжа Университета Юты, США, и Хосе Мануэль Баррето, профессор юридического факультета Католического университета Колумбии и научный сотрудник юридического факультета Университета Билефельда, Германия, выступили с докладами по данной теме. Резюме выступлений и последовавшего обсуждения приводится в приложении I к настоящему докладу.

#### **B. Выступления и обсуждение по теме всех современных форм дискриминации по мотивам религии или убеждений**

31. На своих 3-м и 4-м заседаниях, состоявшихся 20 июля, Специальный комитет рассмотрел пункт 5 повестки дня — все современные формы дискриминации по мотивам религии или убеждений. Эрика Ховард, профессор права Мидлсекского университета, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, и Рабиат Аканде, доцент юридической школы Осгуд-холла Йоркского университета, Канада, выступили с докладами на эту тему. Резюме выступлений и последовавшего обсуждения приводится в приложении I к настоящему докладу.

### **С. Выступления и обсуждение по теме принципов и элементов установления уголовной ответственности**

32. На своих 5-м и 8-м заседаниях, состоявшихся 21 и 22 июля соответственно, Специальный комитет рассмотрел пункт 6 повестки дня — принципы и элементы установления уголовной ответственности. Беатрис Бонафэ, профессор международного права Римского университета Сапиенца, Италия, и Марк Драмбл, профессор права и директор Института транснационального права юридического факультета Университета Вашингтона и Ли, США, выступили с докладами по данной теме. Резюме выступлений и последовавшего обсуждения приводится в приложении I к настоящему докладу.

### **Д. Общее обсуждение и обмен мнениями по пунктам 4–6 повестки дня**

33. На 6-м заседании Председатель-докладчик представила проект документа, резюмирующего некоторые предварительные общие темы и идеи, вытекающие из сообщений экспертов, с целью содействовать общему обсуждению и обмену мнениями по этим вопросам. Копии раздавались в зале заседаний, а текст проецировался на экран, который могли видеть и те, кто участвовал в работе онлайн. Председатель-докладчик предложила Комитету сделать первые общие замечания, подчеркнув, что документ представляет собой фактическое резюме сообщений и мнений экспертов, приглашенных выступить перед Комитетом в ходе сессии. Цель заключается в том, чтобы точно осветить ключевые моменты различных выступлений и интерактивных дискуссий, которые состоялись на сегодняшний день.

34. Несколько делегаций взяли слово, чтобы высказать свое мнение по проекту документа. Председатель-докладчик выразила признательность выступившим членам Комитета и предложила всем тем, кто участвует в сессии очно и онлайн, представить секретариату письменные тексты.

35. Председатель-докладчик способствовала общему обсуждению и обмену мнениями по проекту документа, которые продолжались на 12, 13, 14, 15 и 16-м заседаниях. Заседания несколько раз прерывались для проведения неформальных дискуссий. Общие выводы по итогам обсуждения (пункты 4–6) были приняты Комитетом на 16-м заседании консенсусом.

### **Е. Представление и обсуждение аннотированного текста Председателя-докладчика**

36. На своем 7-м заседании Специальный комитет начал рассмотрение пункта 7, аннотации Председателя-докладчика к документу, озаглавленному «Резюме обсуждавшихся вопросов и возможных элементов, имеющих отношение к осуществлению резолюции 73/262 Генеральной Ассамблеи и резолюции 34/36 Совета по правам человека о начале обсуждения проекта дополнительного протокола к Конвенции, устанавливающего уголовную ответственность за акты расистского и ксенофобского характера».

37. Председатель-докладчик представила рабочий документ, подготовленный ею для двенадцатой сессии Специального комитета. Она напомнила, что этот документ был предоставлен всем участникам до начала сессии. Текст проецировался на экран для просмотра как в зале, так и в режиме онлайн во время последующих заседаний. Аннотированный текст призван помочь Комитету в его размышлениях и обсуждениях и продвинуть его работу по принятию конкретных предложений. Она напомнила, что он был подготовлен на основе документа с элементами, представленного на десятой сессии, отчета о межсессионной юридической консультации экспертов, а также высказанных замечаний и вопросов, поднятых в зале заседаний в ходе одиннадцатой сессии. В документе содержится набросок неисчерпывающего перечня терминологии по вопросам существа (см. пункт 41 ниже), которая, по мнению экспертов, принимавших участие в межсессионной консультации экспертов по правовым

вопросам, требует гораздо более четкого определения, а также аннотация к нему. Председатель-докладчик предоставил слово для общих заявлений и замечаний.

38. Представитель Кот-д'Ивуара выступил с общим заявлением от имени Группы африканских стран, поблагодарив Председателя-докладчика за текст и отметив важность определений, учитывая, что дополнительный протокол в конечном итоге станет соглашением государств. Дополнительный протокол должен встать вровень с другими документами, направленными на ликвидацию расовой дискриминации и ксенофобии. Позиция Группы африканских стран заключается в том, что Дурбанская декларация и Программа действий содержат определения, например, расового профилирования, которые были согласованы государствами. Оратор предложил взять за основу определения расизма статью 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая уточняет значение этого термина и помогает бороться с расовым превосходством. Он также предложил добавить элементы из статьи 2 Декларации о расе и расовых предрассудках Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) 1978 года, в которой рассматривается структурный расизм и дифференциация между группами. Он предложил рассмотреть термин «СМИ» на основе национальных законов. По мнению оратора, государства должны иметь возможность использовать неуголовные наказания для борьбы с расовой дискриминацией и ксенофобией. Группа африканских стран всегда готова выслушать мнения других делегаций.

39. Представитель Пакистана, выступая от имени ОИС, выразил признательность за аннотированный текст Председателя-докладчика. Он отметил всплеск популистских и экстремистских идеологий в ряде стран. Беженцы, мигранты и просители убежища, подвергаются структурному расизму и системной дискриминации. Оратор выразил согласие с тем, что в тексте Председателя-докладчика точно отражены термины, требующие проработки, и что этот документ поможет улучшить понимание ситуации Комитетом и помочь ему в выполнении его мандата. Он повторил предложение ОИС Председателю-докладчику обратиться за помощью к экспертам в области права, в том числе из разных регионов мира, с тем чтобы Комитет мог лучше понять различные термины и контексты, отметив, что в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации существуют явные правовые пробелы, которые ОИС стремится восполнить.

40. Представитель Кубы присоединился к замечаниям Группы африканских стран и ОИС и заявил, что, по мнению Кубы, документ Председателя-докладчика станет конкретной и полезной основой для работы Комитета, продвинув его на шаг вперед к выполнению его мандата. Куба готова принимать активное и конструктивное участие в работе и надеется, что другие делегации поступят аналогичным образом.

41. Председатель-докладчик руководила рассмотрением аннотированного текста на 9, 10, 11 и 12-м заседаниях Комитета, в ходе которых документ был доступен всем участникам и проецировался на экран для просмотра как в зале, так и в режиме онлайн. Участники изложили свои замечания, ориентиры, мнения и акценты, а также предложили другие соответствующие документы или инструменты в связи с определениями следующих терминов: «расизм/расист; расовое профилирование; ксенофобия; расистское и ксенофобное содержание/действия расистского и ксенофобного характера; язык ненависти; преступления на почве ненависти; нетерпимость; все современные формы дискриминации по мотивам религии или убеждений; уничижительные стереотипы; конкретные лица и конкретные группы; и СМИ».

42. В конце 11-го заседания слово для выступления было предоставлено послу и постоянному представителю Барбадоса при Отделении Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве. Он заявил о недопустимости попустительского или терпимого отношения к дискриминации, расовой или иной, не только с точки зрения международного права, но и потому, что они противоречат гуманистическим принципам. Когда-то Барбадос был главным мировым центром работорговли; его страна прекрасно понимает, с какими последствиями продолжают сталкиваться люди спустя много лет после отмены рабства. Стереотипы проявляются в различных формах: институциональной, на уровне стран и в общинах. В тех или

иных формах стереотипы продолжают существовать и сегодня, что требует, по возможности, укрепления всех правовых механизмов в рамках международной системы и создания тех, которые пока отсутствуют, чтобы в будущем в распоряжении международного сообщества появились необходимые инструменты. Стереотипы используются не только учреждениями, но, подсознательно и открыто, также СМИ в масштабах всего международного сообщества, а также проявляются в журналистских предубеждениях, которые иногда очевидны и требуют устранения. Оратор вновь заявил о поддержке Барбадосом Председателя-докладчика и работы Специального комитета.

## **Г. Общее обсуждение и обмен мнениями относительно выводов и рекомендаций сессии**

43. На своем 16-м заседании, состоявшемся 28 июля, Специальный комитет провел общую дискуссию и обмен мнениями с целью принятия выводов и рекомендаций сессии.

44. Представитель Пакистана, выступая от имени ОИС, предложил в будущем привлекать к работе группу экспертов по правовым вопросам, представляющих различные регионы и правовые системы, и поручить ей предоставить Председателю-докладчику точные ориентиры и материалы для подготовки документа Председателя-докладчика. Кроме того, следует обратиться к Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по правам человека с просьбой привлекать к работе экспертов по правовым вопросам и содействовать их участию в тринадцатой сессии Специального комитета.

45. Представитель Европейского союза заявила, что этот вопрос нуждается в дальнейшем рассмотрении и что предложение по нему не готово к передаче на следующий уровень. Все эксперты заявили о сохраняющемся недостатке важной информации и практического и технического понимания вопросов.

46. Председатель-докладчик отметила, что идеи и предложения, выдвинутые Специальным комитетом в ходе сессии, особенно в отношении аннотированного текста, были приняты к сведению. Комитету было бы очень полезно иметь в своем распоряжении экспертов, поддерживающих его мандат. Затягивание обсуждения этого вопроса неэффективно и приведет к пустой трате ресурсов Организации. Для выполнения мандата, сформулированного Советом по правам человека и Генеральной Ассамблеей, важны политическая воля и сотрудничество. Она выразила признательность делегациям за все выступления по пункту 8 повестки дня, касающемуся возможных выводов и рекомендаций сессии, и призвала их представить письменные материалы.

47. Представитель НПО «Сикхская группа по правам человека» отметил, что существуют различные взгляды на номенклатуру, и задался вопросом, что представляет из себя расизм и ксенофобия, где заканчивается гордость за свою общину и начинается превосходство, и в какой момент приверженность своей нации перерастает в ксенофобию. Это трудные вопросы, и ответы на них в разных районах мира будут разными, что, возможно, является проблемой.

48. Представитель НПО «Международная правозащитная ассоциация американских меньшинств» предложил в будущем привлекать к работе Специального комитета над дополнительным протоколом экспертов из числа коренных народов, учитывая, что работа над международным правом для коренных народов не ведется. Он также предлагает Комитету рассмотреть предложение его организации, призывающей Комитет по ликвидации расовой дискриминации принимать и рассматривать петиции в соответствии с его процедурами, предусмотренными статьей 15 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

49. На 17-м заседании Специального комитета, состоявшемся 29 июля, Председатель-докладчик представила проект документа, содержащего компиляцию

идей и предложений, высказанных в ходе сессии, для учета в выводах и рекомендациях двенадцатой сессии, которые были распространены накануне. Она предложила участникам выступить с общими заявлениями по проекту текста, который был спроецирован на экран для просмотра как в зале, так и онлайн.

50. Представитель Европейского союза отметила, что участникам было предоставлено мало времени для рассмотрения и получения политического одобрения проекта выводов и рекомендаций, содержащихся в документе. По ряду пунктов, включенных в проект документа, не было достигнуто согласия. Европейский союз утверждает, что в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации нет ни материальных, ни процедурных пробелов и что он является живым инструментом.

51. Представитель Пакистана, выступая от имени ОИС, попросил дополнительное время для рассмотрения проекта текста. При этом он отметил, что на других межправительственных форумах получение текста проектов итоговых документов в предпоследний день сессии является обычной практикой. Не должно быть никаких дебатов о мандате Специального комитета, поскольку мандат Комитета, сформулированный в резолюции 10/30 Совета по правам человека, хорошо понятен. Эксперты, принимавшие участие в сессии, четко заявили, что в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации существуют правовые пробелы. Хотя ОИС готова отразить разнообразие мнений в итоговых документах сессии, она не готова идти на компромисс в отношении мандата Комитета.

52. Представитель Египта отметил, что тот факт, что расизм и расовая дискриминация продолжают существовать в обществах, подчеркивает необходимость дополнительных стандартов к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Египет готов сотрудничать со всеми заинтересованными сторонами для борьбы с истоками расизма. Египет принял к сведению проект документа, содержащий итоги сессии, и призвал Комитет приступить к разработке проекта дополнительного протокола.

53. Представитель Барбадоса высоко оценил проект документа, содержащего выводы и рекомендации сессии, заявив, что мандат Специального комитета определен и мнения разных делегаций известны. Настало время приступить к выполнению мандата Комитета.

54. Представитель Алжира заявил, что Специальному комитету давно пора двигаться вперед и добиваться прогресса в работе над дополнительным протоколом к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

55. Представитель Исламской Республики Иран согласился с тем, что важно соблюдать и выполнять четкий мандат, которым был наделен Специальный комитет.

56. Председатель-докладчик поблагодарила все делегации за их выступления; все они имеют право на свое мнение. Тем не менее роль Председателя-докладчика заключается в том, чтобы обеспечить выполнение мандата — инклюзивного текста, согласованного в Совете по правам человека и Генеральной Ассамблее. По ее словам, может сложиться впечатление, что различия во взглядах на работу Специального комитета означают, что его работа не пользуется поддержкой. Это впечатление ошибочно, поскольку и Совет, и Ассамблея неоднократно продлевали мандат Комитета. Оратор подтвердила первоначальный мандат, содержащийся в решении 3/103 Совета, который впоследствии был подтвержден Советом в его резолюциях 6/21 и 10/30 и в нескольких резолюциях Генеральной Ассамблеи. Председатель-докладчик попросила вывести текст решения 3/103 на экран для просмотра как в зале, так и онлайн. Поскольку мандат предоставляет членам Комитета гибкость в отношении контекста и формы дополнительного протокола, Комитету следует сосредоточиться на нем, а не ставить под сомнение мандат. Как и в случае со всеми другими резолюциями, как только большинство утверждает директивный мандат, этот мандат должен быть реализован. Оратор призвала Комитет двигаться вперед в выполнении своего мандата, отметив, что контекст и форму дополнительного протокола определит политическая воля. По ее мнению, ни Председатель-докладчик, ни Комитет не должны ставить под сомнение мандат. Она подчеркнула, что все

делегации в Комитете находятся в равных условиях, и во многих случаях их взгляды и позиции известны уже более 15 лет. Что касается содержания проекта выводов и рекомендаций, она заявила, что экспертами должно быть дано задание; бессмысленно привлекать экспертов, чтобы они постоянно высказывали одни и те же идеи и советы. Начиная в Комитете обсуждение структуры и текста проекта документа, содержащего выводы и рекомендации, Председатель-докладчик отметила важность того, чтобы выводы и рекомендации отражали необходимость поручить экспертам провести конкретные исследования и представить рекомендации в соответствии с мандатом Специального комитета.

57. Делегат Южной Африки, выступая от имени Группы африканских стран, отметил, что: а) существует общий консенсус в отношении того, что экспертам следует работать над определениями, с тем чтобы избежать двусмысленности; б) необходимо разработать рамочные определения, и после достижения соглашения государства должны будут выполнять Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации; с) предложенные определения должны основываться на статье 4 Конвенции, которая, в том числе, осуждает идеи расового превосходства; d) каждое государство должно определить термин «СМИ» в контексте своего соответствующего национального законодательства, и в этот контекст должны быть вписаны наказания неуголовного характера; и е) в борьбе с языком ненависти и преступлениями на почве ненависти необходимо также уделять внимание профилактике. Что касается выводов и рекомендаций, то, несмотря на важность постановки перед экспертами конкретных задач, им необходимы указания и ориентиры от Комитета.

58. Делегации попросили прервать заседание для проведения неофициальных консультаций по проекту документа.

#### **IV. Утверждение выводов и рекомендаций двенадцатой сессии**

59. В начале 18-го заседания члены Комитета доложили Председателю-докладчику о ходе неофициальных консультаций и попросили дополнительное время для работы над проектом выводов и рекомендаций двенадцатой сессии. После дальнейших неофициальных обсуждений было вновь запрошено дополнительное время для завершения переговоров.

60. В ходе заседания представитель НПО «Африканские корни в Индийском океане» заявил, что работа Комитета должна продвигаться вперед и что постановка задач экспертам очень важна. Нет никаких сомнений в наличии у Комитета мандата разработать дополнительные стандарты и восполнить существующие пробелы, учитывая повседневные реалии людей, сталкивающихся с расовой дискриминацией в XXI веке. Хотя некоторые участники заявили, что в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации менять ничего не следует, реальность для многих в мире говорит об обратном. Отметив, что 18 июля отмечается Международный день памяти Нельсона Манделы, он напомнил, что Нельсон Мандела находился в заключении 27 лет, в течение которых Конвенция не защищала ни его, ни таких людей, как он. НПО задаются вопросом, почему предпринимаются попытки поставить под сомнение мандат, которым Совет по правам человека и Генеральная Ассамблея наделили Специальный комитет. Всемирная конференция против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, состоявшаяся в Дурбане в 2001 году, заложила новые основы для искоренения расовой дискриминации и подтвердила новый подход к борьбе с расизмом и наличие необходимой для этого политической воли. Комитет должен улучшить текст Конвенции, поскольку реалии в 2022 году сильно отличаются от реалий 1965 года. Сегодня проблемы расовой дискриминации распространяются по всему миру, как лесной пожар, что подчеркивает острую необходимость выполнения Комитетом своих обязанностей и искоренения расизма и ненависти.

61. Еще один перерыв в заседании был сделан для того, чтобы провести заключительные неофициальные переговоры по проекту выводов и рекомендаций сессии.

62. Делегации отчитались перед Специальным комитетом о результатах неофициальных переговоров, а самый последний проект был распространен среди участников заседания в режиме онлайн и в зале и спроецирован на экран. Комитет рассмотрел согласованный текст и принял его консенсусом. Комитет также обсудил сроки выполнения работы, которая будет поручена экспертам, и важность просьб экспертов, содержащихся в пунктах 8 и 9 принятого текста, памятуя о том, что необходимо будет обосновать последствия выделения ресурсов, необходимых для выполнения задач, для бюджета по программам.

63. В ответ на предложение Председателя-докладчика участникам выступить с заключительными заявлениями общего характера представитель Барбадоса заявил о поддержке его страной работы Специального комитета и высоко оценил вклад всех участников и руководство Председателя-докладчика. Он поблагодарил коллег, которые принимали участие во всех, даже сложных неофициальных обсуждениях, и выразил приверженность Барбадоса работе и целям Комитета.

64. Представитель Европейского союза поблагодарил Председателя-докладчика за ее руководство и за создание в Специальном комитете обстановки, в которой участники могут взаимодействовать и конструктивно работать. Несмотря на то что участники столкнулись с некоторыми трудностями, работа, проделанная за последние несколько дней, показала, что Комитет по-прежнему способен добиваться результатов. Она также поблагодарила коллег, которые приложили усилия, чтобы присутствовать в зале.

65. Представитель Пакистана, выступая от имени ОИС, поблагодарил Председателя-докладчика за руководство работой Специального комитета. Он отметил дискуссии, состоявшиеся в ходе двенадцатой сессии, и тот факт, что эксперты подчеркивали необходимость активизации усилий по укреплению международной правозащитной структуры против расизма. Ввиду вызывающей тревогу нынешней глобальной тенденции распространения расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости с тупиковой ситуацией в Комитете мириться нельзя. ОИС осуждает и отвергает насилие и дискриминацию в отношении людей по признаку их расы, цвета кожи, религии и языка. Мигранты, беженцы и просители убежища часто становятся жертвами многочисленных и отягощенных форм дискриминации. Устранение правовых лакун в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и демонстрация своей приверженности борьбе с расизмом во всех его формах и проявлениях остаются конечной целью ОИС. Оратор повторил призыв ОИС как можно скорее начать переговоры по дополнительному протоколу к Конвенции, который устанавливал бы уголовную ответственность за акты расистского и ксенофобского характера. Для выполнения мандата Комитета Верховному комиссару следует привлекать экспертов с целью обеспечения географического баланса и представительства различных правовых систем для поддержки работы Председателя-докладчика Комитета по подготовке первоначального проекта дополнительного протокола к Конвенции с учетом мнений, высказанных различными заинтересованными сторонами на предыдущих сессиях Комитета.

66. В своих заключительных замечаниях Председатель-докладчик поблагодарила участников Специального комитета за их сотрудничество и вклад, а также за конструктивный подход и готовность к компромиссу, которые они продемонстрировали в ходе двенадцатой сессии. Она выразила особую благодарность тем делегатам, которые провели неофициальные обсуждения для проработки поправок к тексту, с тем чтобы прийти к консенсусу по итогам сессии. Она отметила, что, несмотря на некоторые разногласия внутри Комитета, существует общая вера в борьбу с расизмом. Комитет прилагает все усилия для достижения консенсуса, что, в конечном итоге, позволит ему выполнить свой мандат. По ее мнению, следует продолжать усилия в том же ключе, чтобы начать переговоры по проекту дополнительного протокола к Международной конвенции о ликвидации всех форм

расовой дискриминации, устанавливающего уголовную ответственность за действия расистского и ксенофобского характера. Предстоящая работа имеет большое значение, несмотря на всю ее сложность. Она выразила надежду на то, что Комитет продолжит демонстрировать политическую волю к продвижению вперед и выполнению мандата Комитета. Председатель-докладчик объявила двенадцатую сессию Специального комитета закрытой.

## **V. Общие выводы из контекстуальных обсуждений (пункты 4–6 повестки дня)**

### **A. Историческое влияние колониализма на право**

67. Существует исторический контекст колониализма, расизма и расовой дискриминации. Связь между колониализмом, расизмом и расовой дискриминацией является сложной. Это улица с двусторонним движением; все эти явления взаимно усиливают друг друга. Однако расизм — это не только следствие колониализма. Он также существует во многих странах и регионах, не имеющих колониального прошлого.

68. В ходе обсуждения были подняты следующие вопросы:

- a) разработка колониальными державами принципов международного права для оправдания расовой дискриминации;
- b) формы неоколониализма, в том числе в контексте торговых и инвестиционных режимов;
- c) расизм и расовая дискриминация, направленные против беженцев, мигрантов и просителей убежища;
- d) участие негосударственных частных субъектов, таких как транснациональный бизнес и социальные сети.

69. Выступающие внесли следующие предложения:

- a) дополнительный протокол к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации — это возможность решить некоторые проблемы с правами человека, возникшие вследствие колониализма, для достижения расового равенства;
- b) учреждения Организации Объединенных Наций, включая ЮНЕСКО, должны разработать для государств образовательную политику в отношении таких явлений, как расизм, расовая дискриминация и колониализм;
- c) государства должны признать исторические корни расизма и расовой дискриминации, а также негативное наследие колониализма и империализма;
- d) бывшие колониальные державы должны признать свое участие в колонизации и осудить ее как аморальную и несправедливую, с тем чтобы зафиксировать прошлое и перевернуть страницу;
- e) глобальный Юг должен обратить взгляд внутрь себя и предпринимать действия против расизма и расовой дискриминации.

### **B. Все современные формы дискриминации по мотивам религии или убеждений**

70. В ходе обсуждения выступавшие поднимали следующие вопросы:

- a) формулирование определения религии или убеждений является сложной задачей, поскольку определения могут быть неполными или избыточными и содержать неуместные оценочные суждения. Возможно, было бы целесообразно не давать этим терминам определения;



b) защита от дискриминации по мотивам религии или убеждений слабее, чем защита от расовой дискриминации, поскольку Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений не является конвенцией. Определение дискриминации по признаку религии или убеждений во многом симметрично определению расовой дискриминации в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Поэтому дискриминация по признаку религии или убеждений может вписываться в положения этой Конвенции или обновлять их;

c) расовая дискриминация часто носит межсекторальный характер. В Дурбанской декларации и Программе действий говорится о том, что жертвы могут страдать от множественных или отягченных форм дискриминации по расовому признаку и по другим смежным мотивам, таким как религия. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации может быть усилена путем добавления формулировки о множественных и пересекающихся формах дискриминации;

d) расовая дискриминация часто связана с нахождением в уязвимом положении, как это часто бывает с беженцами, мигрантами и просителями убежища, а также с лицами, принадлежащими к религиозным общинам, коренным народам, лицами африканского происхождения, лицами азиатского происхождения и лицами, принадлежащими к цыганским общинам;

e) расовая дискриминация может происходить одновременно с дискриминацией по признаку религии или убеждений. Однако дискриминация по признаку религии или убеждений не всегда имеет расовый характер;

f) люди могут сталкиваться с дискриминацией только потому, что они выглядят иначе. В вопросе о том, происходит ли дискриминация по расовому признаку или по признаку религии или убеждений, грань может быть размыта. Это создает в международном праве пробел, мешающий борьбе с дискриминацией по признаку религии или убеждений, а также ведет к незащищенности жертв и оставляет лазейку для преступников, скрывающих расовые мотивы и утверждающих, что дискриминация или насилие были основаны на религии или убеждениях, что не всегда предусмотрено законом;

g) провести грань между правом на свободу выражения мнений и убеждений и языком вражды может быть непросто. Тем не менее не существует права не оскорбляться. В открытом обществе должно быть место для критики. Права человека не защищают религии. Права человека защищают людей;

h) государствам следует осторожно подходить к введению уголовной ответственности за язык ненависти, поскольку это может иметь удушающий эффект. Введение уголовной ответственности является частью процесса, но лишь одним из вариантов. Следует рассмотреть и другие средства, такие как развитие диалога, инвестиции в образование, поощрение уважения и терпимости и решение проблем правоприменения. Правоохранительные органы призваны играть важную роль в борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости;

i) термин «нетерпимость» может быть истолкован как включающий дискриминацию по признаку религии или убеждений. Нетерпимость не определяется ни в одном правовом документе и является слишком расплывчатым понятием, чтобы за нее можно было привлекать к уголовной ответственности.

## **С. Принципы и элементы установления уголовной ответственности**

71. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации предусматривает различные режимы:

a) статья 2 предусматривает обязательства государства на международном уровне, а статья 5 гарантирует основные права. Они вписываются в логику ответственности государства по международному праву;

b) статья 4 содержит обязательства по установлению уголовной ответственности и предусматривает индивидуальную уголовную ответственность в соответствии с национальным законодательством. Это логика уголовной ответственности;

c) статья 6 предусматривает эффективные средства правовой защиты, такие как доступ жертв к возмещению ущерба и сатисфакции в соответствии с национальным законодательством. Это логика гражданско-правовой ответственности;

d) статья 7 предусматривает административные и имплементационные меры;

e) каждый режим касается разных субъектов, применяется в разных условиях и имеет разные правовые последствия. Эти варианты должны рассматриваться при работе над дополнительным протоколом. В дополнительном протоколе должны рассматриваться такие варианты, как уголовная ответственность, международная ответственность и гражданские средства правовой защиты, предусмотренные национальным законодательством. Каждый вариант имеет свои отличия и касается разных субъектов, применяется в разных условиях и имеет разные правовые последствия. Существуют различные виды преступлений: элементы преступления должны быть более тщательно рассмотрены Специальным комитетом;

f) в уголовном праве название документа должно соответствовать его содержанию. Документ с элементами проекта должен иметь заголовок и подзаголовки, отражающие содержание документа;

g) отсутствие точного юридического определения терминов «расизм» и «ксенофобия» в международном праве может привести к фрагментации и путанице. Определения являются необходимой предпосылкой разработки дополнительного протокола, касающегося уголовного права;

h) установление уголовной ответственности требует наличия основных элементов, включая, по крайней мере, точное определение *actus reus* в соответствии с основным принципом законности; преступный умысел; виды ответственности; возможности защиты и отягчающие и смягчающие вину обстоятельства;

i) необходимо уточнить пороговые уровни того, какие виды деяний подлежат наказанию или подпадают под уголовную ответственность. Такие деяния, как словесные призывы, разработка политики и внедрение практики, ведущие к неминусемому физическому насилию или смерти, являются наиболее вероятными возможными преступлениями для включения в дополнительный протокол;

j) хотя определения в международном праве должны быть универсальными, акты, последствия и проявления расизма и расовой дискриминации носят локальный характер и часто уходят корнями в колониальное прошлое и местную историю. Контекст имеет важнейшее значение;

k) существуют пределы применения уголовного права, и уголовная ответственность плохо соотносится с расизмом и международным правом. Важно разработать комплекс положений уголовно-правового и гражданско-правового характера. Назначение наказаний должно быть оставлено на усмотрение национальных систем;

l) уголовно-правовые санкции могут закреплять расистские взгляды и мотивы. В дополнение к наказанию, реабилитация и перевоспитание имеют решающее значение для изменения взглядов расистов. Реабилитация, ресоциализация и возвращение к здоровой социальной жизни имеют очень важное значение;

m) молодость может служить благодатной почвой для расизма, что приводит к появлению детей-солдат, преступных группировок, индоктринированной и милитаризованной молодежи. Важно разработать меры по борьбе с проявлениями

расизма и ксенофобии, чтобы в случаях, когда молодые люди участвуют в расистских актах и имеет место индоктринирование, это рассматривалось как отягчающее обстоятельство. Отношение к жертвам расистского индоктринирования должно быть иным, и необходимо уделять большое внимание превентивным мерам.

## VI. Выводы и рекомендации двенадцатой сессии

72. Специальный комитет признает, что колониализм, расизм и расовая дискриминация имеют исторический контекст. Связь между колониализмом, расизмом и расовой дискриминацией является сложной. Это улица с двусторонним движением; все эти явления взаимно усиливают друг друга. Однако расизм — это не только следствие колониализма. Он также существует во многих странах и регионах, не имеющих колониального прошлого.

73. Специальный комитет подчеркнул, что государства-члены должны принять меры, в том числе в области образования, культуры и средств массовой информации, для борьбы с негативными стереотипами, которые ведут к расовой дискриминации, и что учреждения Организации Объединенных Наций, включая ЮНЕСКО, должны разработать для государств образовательную политику в отношении расизма, колониализма и империализма, как они это сделали в отношении других явлений.

74. Некоторые эксперты и государства-члены отметили, что защита от дискриминации по признаку религии или убеждений является слабой, и подчеркнули, что при разработке дополнительного протокола следует рассмотреть вопрос о включении в него борьбы с дискриминацией по признаку религии или убеждений. Другие государства не согласились с этой позицией и заявили, что Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации не является надлежащим инструментом для решения проблемы дискриминации по признаку религии или убеждений.

75. В контексте установления уголовной ответственности за акты расистского и ксенофобского характера государства-члены должны учитывать то, что расовая дискриминация часто носит межсекторальный характер. Грань между расовой дискриминацией и дискриминацией по другим признакам, включая религию и убеждения, может размываться, придавая дискриминации многогранный характер.

76. Название дополнительного протокола к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации должно точно отражать содержание документа. Следует рассмотреть возможность либо изменения содержания проекта документа с элементами, чтобы отразить в нем фразу «установление уголовной ответственности за акты расистского и ксенофобского характера», либо расширения названия таким образом, чтобы в дополнение к уголовной ответственности упомянуть в нем превентивные меры, международную ответственность и гражданско-правовые средства правовой защиты.

77. В контексте установления уголовной ответственности за деяния расистского и ксенофобского характера необходимым условием единообразного толкования является точное юридическое определение расизма и ксенофобии, а также видов деяний (пороговых уровней), подлежащих наказанию или привлечению к уголовной ответственности.

78. Большинство государств отметили, что важность определений обусловлена тем, что дополнительный протокол такого рода будет квалифицироваться как последующее соглашение государств и что это, таким образом, повлияет на толкование и активизирует реализацию Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

79. В рамках дальнейшего выполнения своего мандата Специальный комитет рекомендует привлечь группу экспертов по правовым вопросам,

представляющих различные регионы и правовые системы, и поручить ей предоставить Председателю-докладчику точные рекомендации и материалы по следующим вопросам для подготовки документа Председателя-докладчика:

a) Какие элементы должны получить юридическое определение, с тем чтобы привлекать к уголовной ответственности за действия расистского и ксенофобского характера на национальном, региональном или международном уровне?

b) Какую структуру должен иметь юридический документ, направленный на установление уголовной ответственности за действия расистского и ксенофобского характера?

c) Каким должен быть охват такого документа?

d) Какие термины должны быть определены как минимум?

80. Экспертам следует:

a) помнить, что на двенадцатой сессии обсуждение вопроса о дополнительном протоколе к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации в рамках Специального комитета проходило сложно: большое число участников подчеркивали необходимость разработки дополнительного протокола для устранения существующих правовых пробелов, в то время как другие придерживались позиции, что в Конвенции нет пробелов по существу или лакун процессуального характера;

b) обеспечить соответствие их работы существующим обязательным международным документам;

c) черпать вдохновение из всех соответствующих источников, как указано в аннотированном тексте Председателя-докладчика, в котором приводится неисчерпывающий перечень инструментов и документов, включая Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Дурбанскую декларацию и Программу действий;

d) рассматривать влияние структурного и системного расизма, такие проявления, как расовое профилирование и дискриминация по признаку религии или убеждений, а также положение мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежища;

e) следует помнить, что уголовное право имеет свои пределы и что привлечение к уголовной ответственности является лишь одной из нескольких мер, которые могут быть включены в дополнительный протокол. В частности, они должны учитывать важность образования, подготовки кадров и других превентивных мер;

f) рассматривать меры уголовного, гражданско-правового и неюридического характера;

g) рассмотреть вопрос о том, должна ли уголовная ответственность устанавливаться на основании отдельных законодательных положений или речь должна идти об отягчающих обстоятельствах к уже предусмотренным уголовным преступлениям;

h) помнить, что контекст имеет чрезвычайно важное и центральное значение для определения любого вреда, который может быть причинен преступным деянием, предусмотренным дополнительным протоколом;

i) сделать, в частности, акцент на статье 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и статьях 19 и 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, которые следует рассматривать в совокупности;

j) изучить, будет ли использование термина «ксенофобия» охватывать дискриминацию по признаку религии или убеждений;

к) изучить целесообразность уточнения определения термина «связанной с ними нетерпимости»;

л) дать рекомендации в отношении того, как следует впредь определять термин «преступления на почве ненависти», принимая во внимание соответствующие ссылки в международных документах по правам человека, резолюциях Организации Объединенных Наций, региональных документах и соответствующем национальном законодательстве, изучая, в частности, порог между языком ненависти и преступлениями на почве ненависти, а также контекст или обстоятельства, которые следует принимать во внимание;

м) составить список различных средств правовой защиты уголовного, гражданско-правового и неюридического характера, доступных для борьбы с преступлениями на почве ненависти, и определить обстоятельства, при которых было бы целесообразно использовать каждое из этих средств;

н) изучать множественные формы дискриминации, основанные на двух или большем числе признаков, которые часто неразрывно связаны между собой;

о) применять гендерно-чувствительный подход и учитывать пересекающиеся формы расовой дискриминации, с которыми сталкиваются женщины и девочки;

р) учитывать особые обстоятельства детей и молодых людей при обсуждении мер, которые должны быть включены в дополнительный протокол.

81. К Верховному комиссару следует обратиться с просьбой привлекать к работе экспертов по правовым вопросам и способствовать тому, чтобы они приняли участие в тринадцатой и четырнадцатой сессиях Специального комитета, с тем чтобы они могли предоставить рекомендации и тем самым внести вклад в работу над проектом дополнительного протокола, устанавливающим уголовную ответственность за действия расистского и ксенофобского характера, в целях выполнения мандата Комитета.

## 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.<sup>2</sup> 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,<sup>3</sup> 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

<sup>2</sup> [A/HRC/RES/16/18](#).

<sup>3</sup> [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 heterogeneous 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)*

1st week

	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 Conreinpup, 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