联 合 国 CCPR/C/116/D/2039/2011*

公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
11 August 2016
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》就第 2039/2011 号来文通过的决定**,***

来文提交人：	A.N. (由 Niels-Erik Hansen 律师代理)
据称受害人：	提交人
所涉缔约国：	丹麦
来文日期：	2009 年 12 月 31 日
参考文件：	根据委员会议事规则第 97 条作出的决定，于 2011 年 4 月 12 日转交缔约国(未作为文件印发)
通过决定日期：	2016 年 3 月 30 日
事由：	针对穆斯林群体的仇恨言论
程序性问题：	申诉证据不足；受害者地位；未用尽国内补救办法
实质性问题：	禁止鼓吹宗教仇恨的行为；宗教少数群体的权利；得到有效补救的权利
《公约》条款：	第二条、第二十条第 2 款和第二十七条
《任择议定书》条款：	第一条、第二条和第五条第 2 款(丑)项

* 因技术原因，于 2017 年 1 月 31 日重新印发。

** 委员会第一一六届会议(2016 年 3 月 7 日至 31 日)通过。

*** 参加审议本来文的委员会委员有：亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德、萨拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德弗鲁维尔、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯－雷夏、费边·奥马尔·萨尔维奥利、迪鲁杰拉尔·西图辛格、安雅·塞伯特－佛尔、尤瓦尔·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利和马戈·瓦特瓦尔。

1. 来文提交人是 A.N.，一名住在丹麦的穆斯林。他声称自己是丹麦违反《公约》第二条、第二十条第 2 款和第二十七条的受害人。他由律师代理。《任择议定书》于 1976 年 3 月 23 日对所涉缔约国生效。

事实背景

2.1 2005 年 9 月，丹麦人民党议员 Louise Frevert 在她的网站上以“无人敢发表的文章”为题发布了一系列文章。她提到的文章出言指责穆斯林相信他们有权“强奸丹麦女孩，把丹麦公民打倒在地”，建议将“青年移民遣送到俄罗斯的监狱”，而且还评论说：“即使这样做也只能暂时解决问题，因为他们返回丹麦后，杀害丹麦人的决心将更强烈”。文章还把伊斯兰教与癌症相提并论。这些文章得到媒体的大量关注，Frevert 女士网站的管理员 E.T.因而在 2005 年 10 月 1 日的新闻节目中接受了采访。他在采访中说，由他负责把文章上传至网站。

2.2 2005 年 9 月 30 日，代表提交人行事的非政府组织种族歧视文献和咨询中心向哥本哈根警方控告 Frevert 女士，指称她违反了丹麦《刑法》中禁止仇恨言论的第 266 条 b 项。[1]2005 年 10 月 4 日和 10 日，哥本哈根警方讯问了 E.T.，指控他违反了第 266 条 b 项。他在讯问中说，他是在向 Frevert 女士的网站上传其他材料时无意中上传了争议文章。2005 年 10 月 11 日，哥本哈根警方在向 Frevert 女士告知法定权利后对她进行了讯问。她在讯问中解释说，争议文章既未经她编辑也未得到她核准，未经同意便上传至她的网站。她在大不列颠及北爱尔兰联合王国收到几名记者来电的时候才知道这些文章。

2.3 2005 年 10 月 13 日，哥本哈根警察局长以信件通知种族歧视文献和咨询中心，已终止对 Frevert 女士的调查，原因是无法按定罪所需标准认定 Frevert 女士是蓄意传播有关文章，因为她本人及其网站管理员都声称她不知道文章的内容。2005 年 12 月 13 日，地区检察官驳回上诉，维持原判，不允许再次上诉。

2.4 哥本哈根警方将涉及 E.T.的卷宗附于 2005 年 12 月 30 日的一封信中，交给赫尔辛格警方进一步调查。2006 年 1 月 19 日，赫尔辛格警方建议地区检察官撤销对 E.T.的指控，理由是根据他的陈述，无法证明这些文章为蓄意发布。2006 年 2 月 8 日，地区检察官要求赫尔辛格警长开展进一步调查，包括数字取证。

[1] 《刑法》第 266 条 b 项规定：

(1) 任何人公开发表或有意散布某种言论或提供其他信息，令一个群体因其种族、肤色、民族或族裔、宗教或性取向而受到威胁、侮辱或贬损，应处以罚款或两年以下徒刑。

(2) 如果此行为可定性为宣传活动，量刑时视为加重处罚的情节。

2.5 2006 年 2 月 10 日，种族歧视文献和咨询中心代表提交人向消除种族歧视委员会提交来文。委员会在 2007 年 8 月 8 日的决定中宣布来文不予受理，因为它不属于《消除一切形式种族歧视国际公约》的范畴。[2]

2.6 2007 年 1 月 4 日，种族歧视文献和咨询中心向哥本哈根警方对 E.T.提出申诉。

2.7 2009 年 2 月 3 日，北西兰警察依据进一步的讯问和对服务器管理员日志的数字取证提交了对 E.T.的追加调查的结果，维持撤诉的建议。2009 年 3 月 18 日，地区检察官将案件提交检察长，也建议撤诉。2009 年 5 月 5 日，检察长决定撤销对 E.T.的指控，依据是没有充分证据证明他是蓄意发布这些文章。2009 年 6 月 4 日，种族歧视文献和咨询中心就这一判决向司法部上诉。2009 年 7 月 2 日，司法部驳回上诉，认为提交人无权提出申诉，因为文章中关于穆斯林的言论并非特指，波及的范围很广，人数不定，提交人未能证明除了个人、道德和情感因素，案件的结果与他本人有任何特定的关系。这项裁决为最终裁决。提交人指出，已经用尽国内补救办法，因为只有公共检察机关才有权将根据《刑法》第 266 条 b 项提起的诉讼提交法院。

申诉

3.1 提交人称自己是缔约国违反《公约》第二条、第二十条第 2 款和第二十七条的受害人。他辩称，缔约国未能采取有效措施，制止丹麦人民党议员针对丹麦穆斯林的又一起仇恨言论事件，尽管《刑法》中有具体规定(第 266 条 b 项)禁止此类行为。争议文章中的言论，是丹麦人民党对丹麦穆斯林煽动仇恨的手段之一，是对他个人的侮辱，也构成对他的歧视。这种言论营造了仇视伊斯兰教的敌对氛围，使他处于被攻击的危险之中，例如，在街头工作时被受这一言论影响的人攻击。丹麦种族平等委员会 1999 年发布的一份研究报告显示，自黎巴嫩、索马里和土耳其前往丹麦居住者(大多为穆斯林)在街头遭到种族主义攻击。该委员会于 2002 年被丹麦政府解散，其后没有开展进一步研究。对于缺少有关种族主义袭击的最新数字，丹麦政府负有责任。

3.2 提交人声称，不允许他就检察长作出的终止调查的裁决提起上诉，侵犯了他为所受攻击获得有效补救的权利。他与此案有关，因为诽谤性言论对他在丹麦的日常生活产生了不利影响。他身为穆斯林，而丹麦人民党党员屡次指控穆斯林犯罪，这伤害了他的感情，冒犯了他的人格；使他无法融入丹麦社会，面临种族主义攻击的危险，并使他难以进入丹麦劳动力市场或找到住房。作为在丹麦居住的穆斯林这一群体或阶层的成员，他是这些言论的受害者，裁决对他造成了不利影响。此外，尽管丹麦人民党的一些下层党员被判违反了《刑法》第 266 条 b

[2] 消除种族歧视委员会回顾指出，《公约》不适用于仅基于宗教的歧视，而且伊斯兰教并不是只有能够以其“种族、肤色、世系、或民族或族裔”加以标别的某一特定群体信奉的宗教。见委员会第 36/2006 号来文，P.S.N.诉丹麦，2007 年 8 月 8 日通过的意见，第 6.3 段。

项，但是没有任何领导人物受到起诉。此类案件永远不会提交到法院，因为只有检察官有此权限。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国在 2011 年 10 月 12 日的来文中指出，《公约》第二十条规定缔约国有义务颁布立法，禁止鼓吹民族、种族或宗教仇恨，因此，不能在《任择议定书》之下援引这一条款，因为不能将其解释为规定直接对个人提供保护。缔约国补充说，委员会仍未确定第二十条是否适用于个人案件。[3]

4.2 缔约国辩称，提交人未能为可否受理目的充分证实他根据第二十条提出的申诉。缔约国已制订专项法律，规定仇恨言论为刑事罪，若此类行为是为了宣传目的，属于加重处罚的情节。此外，丹麦检察机关还设立了报告制度，确保全国在指控方面保持统一做法，监督对据称违反《刑法》第 266 条 b 项的案件的处置情况。在这方面，检察长在第 2/2011 号指示中通过了最新的专门导则。[4] 在本案中，警察和检察官对提交人报告的据称仇恨言论采取了有效行动，对这一事项开展了适当彻底的调查，包括举行多次讯问和对服务器数据进行数字取证。要判定一个人犯有仇恨言论罪，必须证明他有意流露仇恨，而在本案中无法证明这一点。在关于政界人士针对穆斯林和(或)伊斯兰教的言论(包括宣传活动)的案例中，已经就违反《刑法》第 266 条 b 项的行为提起若干诉讼。[5]

4.3 关于提交人根据《公约》第二十七条提出的申诉，缔约国辩称，提交人未能解释这一条与本案有何关联。决定不根据 Frevert 女士网站的内容提起诉讼，并未剥夺穆斯林享有自己的文化或信奉自己的宗教的权利。

4.4 关于提交人根据《公约》第二条提起的申诉，缔约国辩称，此条款没有规定独立的保护措施，而是必须与《公约》的其他实质性条款一起援引。鉴于提交人未能证实他根据第二十条和第二十七条提出的申诉，他根据第二条提出的申诉也应被宣布因证据不足不予受理。此外，第二条并未赋予提交人或其代理人就行政决定提出申诉的权利，因为往往只有“受害者”才有权就刑事起诉的判决向上级行政机构上诉。根据《丹麦司法行政法》第 721 条，在认为不可能定罪或诉讼将产生与制裁不相称的困难、成本或审理期限时，可以撤销刑事指控。如果检察长决定不提出指控，推定受害人或与案件有利害关系者会得到有关决定的通知，以便他们能够就此提出上诉。在本案中，检察官和司法部均认为，提交人不是《刑法》第 266 条 b 项含义内的受害人，与该案件的结果不存在基本、直接、个人和合法的利害关系，因此认为他无权上诉。

[3] 缔约国为此援引第 1570/2007 号来文，Vassilari 等人诉希腊，2009 年 3 月 19 日通过的意见。

[4] 2011 年 9 月 14 日检察长第 2/2011 号指示，关于如何处置违反《刑法》第 266 条 b 项和《禁止基于种族的差别待遇法》的案件及适用《刑法》第 81 条第 1 款第六项的案件。

[5] 缔约国援引一例：2010 年 12 月 3 日，兰讷斯地区法院判定一名丹麦人民党党员违反了第 266 条 b 项，在政治辩论中发表冒犯种族的言论。

4.5 缔约国辩称，本来文不予受理的另一个理由是未用尽国内补救办法，因为提交人本可根据《刑法》第 267 条对 Frevert 女士和 E.T.的据称诽谤言论提起刑事诉讼。第 267 条禁止诽谤言论，包括种族主义言论。对于第 267 条之下的罪行，应启动《刑法》第 275 条规定的私诉程序。[6] 缔约国援引委员会在 Ahmad 和 Abdol-Hamid 诉丹麦[7] 一案中关于不予受理的决定，支持以下观点：在类似本案的案件中，提交人需要根据《刑法》第 267 条和第 275 第 1 款提起诉讼，以用尽国内补救办法。

提交人对缔约国的意见作出的评论

5.1 提交人在 2011 年 11 月 28 日的来文中就缔约国关于可否受理和案情的意见作出评论。对于缔约国所称第二十条第 2 款没有规定对个人的保护，提交人提出异议。在缔约国援引的案件(Vassilari 等人诉希腊)中，委员会没有就此作出裁决。如果受害人不能根据第二十条和第二十七条向人权事务委员会申诉权利遭到侵犯，将削弱对少数群体的保护。

5.2 争议文章中的言论旨在激起丹麦人民对穆斯林宗教少数群体的恐惧。这些言论还煽动当局通过一项政策，将穆斯林罪犯遣送至俄罗斯监狱服刑。文章中是提到族裔还是仅仅提到宗教都没有关系，因为无论是哪一种情况，警方和检察机关都可以根据《刑法》进行调查和提出指控。不仅应在法律上保护宗教少数群体成员，而且应通过防止仇恨罪行和有效执法予以保护。提交人指出，委员会在关于见解自由和言论自由的第 34(2011)号一般性意见中确认，第二十条第 2 款构成了对言论自由的限制。

5.3 提交人辩称，E.T.散布言论称应遣返穆斯林罪犯，把他们与丹麦的其他穆斯林隔离，这违反了《公约》第二十条和第二十七条。

5.4 缔约国未能保障提交人获得补救的权利，是出于政治原因，而不是法律原因。提交人认为，丹麦政府能够继续执掌政权，完全依靠丹麦人民党的支持。警方以不同的方式处理对 Frevert 女士和 E.T.的申诉。E.T.不是丹麦人民党党员，在他的案件中，地区检察官要求检察长提供咨询意见，而在 Frevert 女士的案件中，地区检察官作出了最终裁决。提交人补充说，他认为第 2/2011 号指示很可能是针对此案颁布的，这项指示允许警方就是否提出起诉作出初步决定：若决定起诉，案件提交地区检察院，若地区检察院维持起诉的决定，案件必须由检察长审理，然后才能向法院提起诉讼；若决定不予起诉，地方警察和(或)检察机关可

[6] 《刑法》第 267 条第 1 款规定：“凡以下列方式损害他人的个人名誉者，即攻击他人的言论或行为，或者散布或传播有可能使其受到同胞轻视的行为的指控，均应处以罚款或四个月以下监禁。”

《刑法》第 275 条规定：“对本部分所列罪行应提起私诉，但第……条和第 266 条 b 项除外。”

[7] 见第 1487/2006 号来文，Ahmad 和 Abdol-Hamid 诉丹麦，2008 年 4 月 1 日通过的关于不予受理的决定，第 6.2 段。

以通过一项不根据第 266 条 b 项提出指控的最终决定，这一决定无需经最高检察机关确认。

5.5 关于缔约国所称未用尽国内补救办法一事，提交人指出，他不可能根据《刑法》第 267 条提出刑事起诉，因为这样的起诉也会以认为他与本案没有直接关系的理由而被宣布不予受理。

各当事方提交的补充意见

6.1 在 2012 年 1 月 25 日的来文中，缔约国对提交人关于第 2/2011 号指示是针对本案颁布的说法提出异议。“关于提交和报告违反《刑法》第 266 条 b 项的案件的导则”于 1995 年由检察长根据第 4/1995 号指示发布，随后于 2006 年和 2011 年作出修订。

6.2 关于提交人所称对 Frevert 女士和 E.T.的诉讼程序不同一事，缔约国指出，存在这种差别是因为 Frevert 女士没有受到任何指控，因此检察长没有就此作出任何决定。然而，E.T.受到了指控，因此检察长必须就这个案件作出决定。所以，诉讼程序遵照了上文提及的适用准则。

6.3 最后，缔约国重申，在几个案件中，包括丹麦人民党党员在内的政界人士被判违反《刑法》第 266 条 b 项，最近的一例是缔约国在此前提交的意见中援引的案例(见上文脚注 5)。

6.4 在 2012 年 9 月 7 日的来文中，提交人坚持认为，根据《刑法》第 266 条 b 项提起诉讼的做法不统一。提交人称，如果丹麦政府希望确保做法统一，应该将所有可能违反第 266 条 b 项的事件提交检察长，以便由总检察院决定是否起诉这些案件。目前的情况与此相反，地方警察和检察机关就可以决定停止调查。而如果它们决定提出指控，必须首先将案件提交地区检察官，然后再提交检察长，从而加大了启动刑事诉讼的难度。本案的问题就在于此：地方警察和(或)检察机关能够决定对 Frevert 女士不予起诉，并且能就此作出最终裁决。相反，要对 E.T.提出指控，地方当局必须“征得”地区检察院的“允许”，而地区检察院又要请总检察院作出允许将案件提交法院的最终决定。

6.5 在 2012 年 10 月 19 日的来文中，缔约国对提交人关于违反《刑法》第 266 条 b 项的案件处理程序的说法提出异议。缔约国指出，根据第 2/2011 号指示规定的程序，所有据控违反第 266 条 b 项的案件均须通过地区检察官提交检察长。无论警察局长和(或)地区检察官是否认为应予起诉，这一点都适用。这意味着那些建议撤诉的案件也必须提交给检察长。与提交人所称事实相反，警察局长不能决定不启动调查。只有地区检察官才能作出这一决定，还可就此决定向检察长上

诉。根据上述指示第 2.4.2 节，在所有案件中，必须将地区检察官作出的决定副本送交检察长，以便检察长能够监测该地区在这一领域的做法。[8]

委员会需处理的问题和议事情况

7.1 在审议来文所载的任何申诉之前，人权事务委员会应依据其议事规则第 93 条确定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

7.2 委员会指出，代表提交人向消除种族歧视委员会提交的来文被宣布因不属于《消除一切形式种族歧视国际公约》的范畴而不予受理。根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会查明同一事项没有在另一国际调查或和解程序中接受审查。

7.3 委员会注意到缔约国的论点，由于提交人没有根据禁止诽谤性言论(包括种族主义言论)的《刑法》第 267 条提出申诉，所以尚未用尽国内补救办法。委员会还注意到提交人声称，若根据《刑法》第 267 条提起刑事诉讼，也将被宣布为不予受理。委员会指出，根据提交人的说法，他针对撤销根据第 266 条 b 项对 E.T.的指控所提出的上诉被驳回，因为关于穆斯林的言论并非特有所指，所影响的人数不确定，而且提交人未能证明他与此案的结果有任何特定的关系。委员会认为，在上述情况下，期望提交人在援引《刑法》第 266 条 b 项未果后根据第 267 条另外提起诉讼，不合情理。因此，委员会认为提交人已经按照《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的规定用尽国内补救办法。

7.4 委员会指出，提交人根据《公约》第二十条第 2 款和第二十七条声称，缔约国未采取有效措施，打击针对在丹麦居住的穆斯林群体的仇恨言论。委员会回顾其判例指出，个人不可以通过公诉从理论上对其认为与《公约》不一致的法律或惯例提出异议。任何人声称是侵犯《公约》所保护的权利的受害者，都必须以生效的立法以及司法或行政裁决或作法为依据，表明缔约国的作为或不作为已损害了他的权利行使，或者即将造成这种损害。[9] 在本案中，委员会注意到提交人声称，争议文章中的诽谤性言论对他的日常生活产生不利影响，使他难以融入丹

[8] 第 2/2011 号指示第 2.4.1 节规定，所有违反《刑法》第 266 条 b 项的案件，若宜于提出指控，须通过地区检察官提交检察长，同时附上关于起诉问题的建议。

第 2/2011 号指示第 2.4.2 节规定，所有指称违反第 266 条 b 项的案件，若警察局长认为报告应予驳回，或者未发现继续调查的理由，须提交地区检察官，同时附上建议，说明报告为何应予驳回或停止调查。若地区检察官赞同此建议，警察局长须尽快将决定告知推定与案件存在合理关联的人，并就上诉权利提供指导。必须表明，可就此决定向检察长提出上诉。所有向警方报案被撤销的案件，均须通知检察长。

[9] 见第 318/1988 号来文，E.P.等人诉哥伦比亚，1990 年 7 月 25 日通过的不予受理的决定，第 8.2 段；第 1453/2006 号来文，Brun 诉法国，2006 年 10 月 18 日通过的不予受理的决定，第 6.3 段。第 1868/2009 号来文，Andersen 诉丹麦，2010 年 7 月 26 日通过的不予受理的决定，第 6.4 段；第 1879/2009 号来文，A.W.P.诉丹麦，2013 年 11 月 1 日通过的不予受理的决定，第 6.4 段。

麦社会和获得社会权利，而且置其于危险之中，可能被受到这种言论影响的人袭击。然而，委员会认为，在不妨碍缔约国根据第二十条第 2 款产生的义务的前提下，提交人未能证明，因争议性言论非蓄意发布而撤销根据《刑法》第 266 条 b 项的指控这项决定，导致他根据《公约》享有的权利确实受到缔约国的损害，或即将造成这种损害。因此，提交人未能证明，缔约国决定不因发布这些文章而起诉 Frevert 女士或 E.T.，对他个人产生了影响。鉴于上述情况，委员会得出结论，提交人未能证明缔约国侵犯了他受《公约》保护的权利，宣布根据《任择议定书》第一条，这部分来文不予受理。

7.5 委员会指出，个人只能结合《公约》其他条款援引第二条。在申诉没有足够证据、而且提交人未能证明他是此类违约行为的受害者的情形下，不能根据第二条第 3 款(乙)项合理地要求缔约国提供这种程序。由于提交人并没有证明，就来文可否受理而言，他是与《公约》第二十条第 2 款和第二十七条有关的受害者，根据《任择议定书》第二条，他提出的关于《公约》第二条受到违反的指控因缺乏证据不予受理。

8. 因此，委员会决定：

(a) 根据《任择议定书》第一条和第二条，来文不予受理；

(b) 将本决定转交提交人和缔约国。