



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
25 November 2013
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 1879/2009 号来文

委员会在 2013 年 10 月 14 日至 11 月 1 日第一〇九届会议上
通过的决定

| | |
|------------|--|
| 提交人: | A.W.P.(由种族歧视问题文献和咨询中心的 Niels-Erik Hansen 代理) |
| 据称受害人: | 提交人 |
| 所涉缔约国: | 丹麦 |
| 来文日期: | 2009 年 3 月 26 日(首次提交) |
| 参考文件: | 特别报告员根据议事规则第 97 条作出的决定, 2009 年 5 月 15 日转交缔约国(未以文件形式印发) |
| 本决定日期: | 2013 年 11 月 1 日 |
| 事由: | 在丹麦发表仇恨穆斯林社区的言论 |
| 实质性问题: | 仇恨言论; 基于宗教信仰的歧视; 少数群体的权利; 获得有效补救的权利 |
| 程序性问题: | 未提供证据; 未用尽国内补救办法; 受害人地位 |
| 《公约》条款: | 第二条第 3 款; 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 |



附件

人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约
任择议定书》在第一〇九届会议上

作出的关于

第 1879/2009 号来文的决定*

提交人： A.W.P.(由种族歧视问题文献和咨询中心的 Niels-Erik Hansen 代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 丹麦

来文日期： 2009 年 3 月 26 日(首次提交)

根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十八条设立的人权事务委员会，

于 2013 年 11 月 1 日举行会议，

通过以下：

关于可否受理的决定

1. 来文提交人 A.W.P.先生是丹麦公民。他声称丹麦侵犯了他根据《公民权利和政治权利国际公约》第二条、第二十条第 2 款和第二十七条所享有的权利，使其成为受害人。提交人由律师代理。¹

提交人陈述的事实

2.1 2007 年 4 月 18 日，身为议员的丹麦人民党党员 Søren Krarup 在发表于报纸“Morgenavisen Jyllands-Posten”的一篇文章中评论了允许一名女性议员候选人戴穆斯林头巾在议会发言一事。Krarup 先生说，“同纳粹认为应灭绝另一种族一

* 委员会下列委员参加了本来文的审查：亚兹·本·阿舒尔先生、莱兹赫里·布齐格先生、克里斯蒂娜·沙内女士、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、沃尔特·凯林先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、杰拉尔德·纽曼先生、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯—雷夏先生、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、安雅·塞伯特佛尔女士、尤瓦尔·沙尼先生、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利先生和马戈·瓦特瓦尔女士。委员会委员尤瓦尔·沙尼先生、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生和维克多·曼努埃尔·罗德里格斯—雷夏先生的个人意见附于本意见之后。

¹ 《任择议定书》于 1972 年 4 月 6 日对缔约国生效。

样，伊斯兰笃信必须让每个异教徒改信伊斯兰教，否则就灭绝之”。2007 年 4 月 20 日，身为议员的丹麦人民党党员 Morten Messerschmidt 在发表于 Nyhedsavisen 的一篇文章中说，“穆斯林社会必败无疑。穆斯林无法自省[……]，从而导致失败[……]”。同一天，身为欧洲议会议员的同一政党党员 Mogens Camre 在该报同一篇文章中说，“想到一名戴头巾的原教旨主义者会成为丹麦议员，就让人不舒服。她(议员候选人)需接受心理治疗[……]”。

2.2 提交人是一名穆斯林。他认为，将伊斯兰与纳粹相提并论的言论，是对他个人的侮辱。而且，这种言论对他造成了具有敌意的环境和具体歧视。

2.3 提交人向哥本哈根市警局提出告诉。2007 年 9 月 20 日，警方致函提交人，告知区检察官已决定不起诉上述三名人民党党员。信中还告知提交人，可针对这一决定向检察总长提出上诉。

2.4 2007 年 10 月 16 日，提交人针对该决定向检察总长提出上诉，而后者于 2008 年 8 月 28 日维持了区检察官的决定，指出提交人或其律师在本案件中都不能被视为正当的申诉人。《刑法典》第 266 条(b)项²所适用的言论通常具有一般性，个人一般不会成为正当的申诉人。他还表示，没有资料证明提交人是《司法法》第 749 条第 3 款所指的受害人。不能说案件结果涉及提交人的实质、直接、个人和法律利益，因而他不能被视为正当的申诉人。

2.5 根据《司法法》第 99 条第 3 款 2 目，该裁决为最终裁决，不得提起上诉。没有其他任何行政补救办法可供采用，而根据《刑法典》第 266 条(b)项，只有检察当局才能够将案件提请法院审理。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国没有对丹麦境内报告的仇恨穆斯林言论事件履行其采取有效行动的积极义务，因而侵犯了提交人在《公约》第二条、第二十条第 2 款和第二十七条之下的权利。

3.2 提交人指出，指控的这些言论中将伊斯兰与纳粹相提并论，只是人民党党员目前煽动对丹麦穆斯林仇恨的一个事例。一些人受这类言论的影响，付诸行动，对居住在丹麦的穆斯林犯下仇恨罪行。丹麦种族平等委员会 1999 年发表的一份研究报告显示，来自土耳其、黎巴嫩和索马里的丹麦居民(主要都是穆斯林)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，其后没有再进行进一步研究。缔约国没有认识到需要保护穆斯林不受到仇恨言论的攻击，以防

² 《刑法典》关于种族歧视言论的规定的措辞如下：

第 266 条(b)项

- (1) 任何人公开发表或有意散布的言论或提供的其他信息若基于一个群体的种族、肤色、民族或族裔、宗教或性倾向而威胁、侮辱或贬损该群体，应处以罚金或两年以下徒刑。
- (2) 判刑时，有关行为属于宣传活动的性质这一点，应作为加重刑罚的因素。

止今后对宗教团体成员犯下仇恨罪行。提交人指出，根据丹麦《刑法典》第 266 条(b)项 2 目，作为人民党带头发起的这类种族主义有系统宣传运动一部分的言论属于加重刑罚的因素。

3.3 关于其受害人地位，提交人提及消除种族歧视委员会关于第 30/2003 号来文的意见，³ 该委员会在意见中对“受害人”地位采用的概念与人权事务委员会在 *Toonen* 诉澳大利亚一案和欧洲人权法院在 *Open Door and Dublin Well Women* 诉爱尔兰一案中⁴ 采用的概念相似。具体而言，欧洲人权法院裁定，某提交人属于“受害人”，因为其所属阶级/群体未来可能受到所控诉行为的不利影响。因此，提交人称，他身为这样一个群体的一员，也属于受害人。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国在 2009 年 7 月 14 日的普通照会中提出其关于来文可否受理和案情的意见。它指出，哥本哈根警方处理了律师的申诉，并于 2007 年 8 月 22 日传讯了 Messerschmidt 先生。后者确认他有此言论，并解释说，发表该言论之时，丹麦正在进行辩论，因为一名穆斯林议员候选人声称她若当选则将戴头巾在议会厅出现。他发表此言论，是为了支持 Krarup 先生。他无意侮辱穆斯林，仅仅表示伊斯兰教有问题，因为其信徒把真主的意志凌驾于普通常识之上，将宗教转化为政治意识形态。

4.2 2007 年 9 月 4 日，哥本哈根警方将案件提交哥本哈根和博恩霍尔姆区检察官，后者于 2007 年 9 月 7 日决定根据《丹麦司法法》第 749 条第 2 款终止调查。2007 年 9 月 20 日，哥本哈根警长将区检察官的这一决定告知提交人的律师，指出政界人士在有争议的社会问题上享有特别大的言论自由，而且区检察官判定有关人士的言论并未逾越界限而犯罪。在进行政治辩论期间，尤其容易出现令一些人不快的言论，在此情况下，应重视言论是在辩论期间发生这一事实，传统上辩论期间直言不讳的受限程度是相当宽泛的。

4.3 2008 年 8 月 28 日，检察总长裁定，提交人或其律师均不得提出上诉，因为他们没有根据《司法法》第 749 条第 3 款证明此案涉及他们的合理利益(从而被认为属于案件当事方)。

4.4 缔约国认为来文不可受理，因为《公约》第二条只能与其他条款一同援引。此外，根据第二条第 3 款(乙)项，缔约国有义务保证要求得到补救的权利“能由合格的司法、行政或立法当局”断定，但不能无视所提申诉是多么站不住脚而合理要求一缔约国根据该条提供此种补救程序。只有在所提申诉有充分根据

³ 消除种族歧视委员会第 30/2003 号来文，奥斯陆犹太社区等诉挪威，2005 年 8 月 15 日通过的意见，第 7.4 段。

⁴ 第 488/1992 号来文，*Toonen* 诉澳大利亚，1994 年 3 月 31 日通过的意见，第 5.1 段；和欧洲人权法院的裁决，*Open Door and Dublin Well Women* 诉爱尔兰一案，第 14234/88 和 14235/88 号申诉，1992 年 10 月 29 日的裁决。

而可依照《公约》提出论证的情况下，第二条第 3 款才为据称受害的人提供保护。

4.5 缔约国还说，指控的这些言论不能被视为属于《公约》第二十条第 2 款的适用范围之内。根据该款的措辞，言论要适用第二十条第 2 款，须被认为是鼓吹民族、种族或宗教仇恨。此外，此种鼓吹须构成煽动歧视、敌视或强暴。仅仅鼓吹民族、种族或宗教仇恨，还不满足这一条件。缔约国完全不认为人民党一些党员的有关言论可被说成是鼓吹宗教仇恨。所有这些言论发生的背景都是一场关于议员在议会讲台上发言时的着装应当如何的公开辩论。所有三篇言论都是这场激烈公开辩论的一部分，发表在报刊上和议会厅内。缔约国着重指出，辩论期间，大多数议员都对这些言论提出了尖锐反对意见。

4.6 尽管可认为这些言论具有攻击性质，但说其目的在于煽动种族仇恨却是没有根据的。其中一篇言论并未针对所有穆斯林，而只是针对该议员候选人。因此，这些言论不属于《公约》第二十条第 2 款的适用范围之内。依照《任择议定书》第二条，提交委员会的这一申诉应视为证据不足。

4.7 缔约国又说，提交人未用尽所有国内补救办法。缔约国抗辩说，关于种族歧视言论的《刑法典》第 266 条(b)项若遭到违反，可提起公诉，只有涉及个人利益的人才可对检察官终止调查的决定提出上诉，但关于诽谤言论的第 267 和第 268 条则适用于种族主义言论。⁵ 与第 266 条(b)项相反的是，第 267 条允许私人起诉。因此，提交人原可对 Krarup 先生、Messerschmidt 先生和 Camre 先生提起刑事程序。他选择不这样做，因而未用尽所有可供使用的国内补救办法。缔约国提到委员会关于刊出“穆罕默德的脸”一案的判例，其中委员会宣布来文不予受理，因为提交人根据第 267 条提起了遭受诽谤的刑事诉讼，但在高等法院就此事作出最后裁决之前就将来文提交给委员会。⁶ 缔约国认为，该判例意味着，根据第 267 条提起的与指控煽动宗教仇恨有关的事项的刑事诉讼必须用尽国内补救办法。要求提交人根据第 267 条用尽国内补救办法，不得被视为违反了《公约》，即使检察官已根据第 266 条(b)项而拒绝提起程序，因为根据前者起诉的条件与根据后者起诉的条件不完全相同。

⁵ 《刑法典》关于诽谤性言论的规定的措辞如下：

第 267 条

任何人若作出攻击性的言行或或声称或报道另一人有可能不值得同胞尊敬的行为，从而损害该另一人的个人名誉，应处以罚金或四个月以下徒刑。

第 268 条又对这一规定作了补充。该条规定：

第 268 条

如果有人恶意提出或散播某种说法或如果该人没有合理理由相信其说法真确，则该人犯有诽谤罪，第 267 条所述刑罚即可加重至两年徒刑。

⁶ 第 1487/2008 号来文，*Kasem Said Ahmad and Asman Abdol-Hamid* 诉丹麦，2008 年 4 月 18 日。

4.8 关于案情，缔约国认为，在本案中，充分遵守了提供有效补救的要求，因为丹麦当局即检察部门以即时、彻底和有效的方式处理了提交人据称遭到种族歧视的申诉，这充分符合《公约》第二条第 3 款(甲)项和(乙)项的规定，而受害人的申诉若得到合格的行政当局审理，则无须提交法院。否则，声称《公约》遭到违反的案件会对法院造成过重的负担，而无论合格的行政当局对指控作了多么彻底的调查，法院也必须作出裁决。

4.9 提交人的刑事诉讼未导致提交人所盼望的结果，即起诉 Krarup 先生、Messerschmidt 先生和 Camre 先生，但这一事实无关紧要，因为在《公约》权利未被揭露遭到侵犯的情况下，缔约国没有义务要起诉什么人。在此方面应强调，本案要处理的问题仅仅是有无根据认为 Krarup 先生、Messerschmidt 先生和 Camre 先生的言论属于《刑法典》第 266 条(b)项的适用范围。因此，检察部门要作的评估纯属法律检验。就此而言，2007 年 8 月 22 日，哥本哈根警方传讯了其中一人，Messerschmidt 先生，请其说明言论的背景。没有争议的是，他们在报上发表了有关言论，言论发表的背景也没有疑问。没有必要传讯提交人，因为他向警方提出的申诉中已详述了他的观点，所以对本案无需采取其他调查措施。

4.10 从《刑法典》第 266 条(b)项的准备工作看来，从未打算对可成为政治辩论主题的问题或对问题讨论方式的细节限制过严。对于民选代表，言论自由权特别重要。对反对党议员的言论自由加以干涉，须极其慎重。在本案中，缔约国认为，国家当局对提交人申诉的处理充分符合《公约》第二条第 3 款(甲)项和(乙)项的要求。

4.11 关于对裁决提出上诉的可能性，《公约》并未载明提交人或其律师有权针对行政当局的决定向更高级别的行政机构提出上诉。《公约》也未涉及公民或游说组织是否能够对一项决定向更高级别的行政机构提出上诉这个问题。任何人若认为自己是一项刑事罪行的受害者，均能够提出上诉。其他人则只有在除对犯罪者判处刑罚以外的案件结果涉及其特别利益的情况下才可提出上诉。因此，没有迹象显示提交人或其法律代理人有权提出上诉。缔约国认为，检察总长的决定推理严谨，符合丹麦的规则，不能被视为违反了《公约》。

4.12 缔约国还说，警长必须将第 266 条(b)项遭违反的报告不予处理的所有案件告知检察总长。这一汇报机制是基于检察总长作为其一般监督权力的一部分，能够过问案件的处理，以确保第 266 条(b)项始终得到妥当执行。在此方面，缔约国提到刊出“穆罕默德的脸”一文及附有 12 张穆罕默德画像的案件，检察总长鉴于该案受到公众关注，决定审理上诉，而不先裁定针对区检察官的裁决提出上诉的组织和个人是否可被认为有权提出上诉。⁷但在本案中，检察总长认为没有理由要作为特例而不考虑提交人或其律师都无权对裁决提出上诉这一事实。

⁷ 同上。

4.13 提交人证明其有受攻击危险的证据只不过是援引 1999 年的一项研究，其中似乎显示来自土耳其、黎巴嫩和索马里的丹麦居民在街头遭到种族主义攻击。缔约国认为，这一研究不能视为足以证明生来就是丹麦人的提交人确有理由担心遭到攻击或殴打，事实上提交人也根本未提到他因 Krarup 先生、Messerschmidt 先生和 Camre 先生的言论而实际上受到任何言语或人身攻击。

4.14 因此，缔约国请委员会宣布来文不予受理，因为此案不构成适用《公约》第二十条第 2 款的有初步证据的案件，也未用尽国内补救办法。如果委员会宣布来文可以受理，则请委员会断定《公约》未受到违反。

提交人对缔约国意见作出的评论

5.1 2009 年 8 月 24 日，提交人提交了评论。他指出，缔约国在答复中未提及《公约》第二十七条。因此，他推想，提交人和平享有文化、信教和使用标志的权利未得到保护这一点，是没有疑义的。根据第二十七条，少数群体成员有权保持自己的身份，不得被迫“消失”或同化。这个权利应当是绝对的。关于缔约国认为指控的这些言论不属于《公约》第二十条第 2 款的适用范围这一点，缔约国未论及言论限制是否属于缔约国依照《公约》第二十七条保护少数群体成员享有自己的文化、使用自己的标志、信奉和实行自己的宗教的权利的积极义务这个问题。

5.2 提交人不同意对本案进行了彻底调查的说法。很难理解丹麦警方为何不传讯有关的三人(警方只传讯了 Messerschmidt 先生)就能够终止了调查。鉴于 Krarup 先生、Messerschmidt 先生和 Camre 先生的政党再三发表贬损他人的攻击性言论，适当的做法是审查一下这些言论是否符合宣传的定义，而根据第 266 条(b)项 2 目，宣传是一个加重刑罚的因素。提交人认为，指控的这些言论不属于议会免责的职能范围之内，也不符合同等适用一般严格法律检验的原则。

5.3 提交人提及《刑法典》第 266 条(b)项的准备工作及 *Glistrup* 案件⁸，声称确有意图要把政界人士行为或政治言论纳入第 266 条(b)项的范围。1996 年的立法修正在第 266 条(b)项中增列了 2 目，以打击宣传活动。该法案的背景是，当时丹麦内外不容忍、仇外和种族主义的趋势越演越烈。宣传行为被认为是一种意图影响舆论而系统传播歧视性言论的做法，是一个加重刑罚的因素，必须判处徒刑而不能仅仅处以罚金。有关的解释性报告还载有一条指令，要求检察当局不得如过去那样对属于宣传性质的行为轻轻放过而不起诉。在 *Glistrup* 案件中，最高法院裁定，身为政界人士的被告基于族裔或出身而仇视一个人口群体，所以适用第 266 条(b)项。法院进一步指出，行使言论自由时必须尊重其他人权，包括保护不因宗教信仰而受到侮辱性或贬损性歧视待遇的权利。

⁸ *Glistrup* 案件，丹麦最高法院的裁决，2000 年 8 月 23 日，《丹麦法律周报》，UfR 000.2234。

5.4 关于检察官应进行的法律检验，提交人认为，并没有均衡兼顾所有相关因素。指控的这些言论并不是在争辩双方有来有往的辩论过程中发表的，而是单方面对一个没有自卫机会的弱势群体发动攻击。尽管有最高法院的判例承认政界人士的言论自由须受限制，由于检察当局不进行调查，使得提交人及其所属群体没有机会将案件提交法院审理。提交人回顾，丹麦检察当局曾作过一系列不调查对政界人士言论提出的申诉和予以起诉的决定，例如在 *Gelle* 诉丹麦一案中，消除种族歧视委员会就裁定《消除一切形式种族歧视国际公约》第六条遭到了违反。⁹

5.5 关于用尽国内补救办法，提交人强烈反对缔约国关于他应根据《刑法典》第 267 条和第 275 条第 1 款提起控告诽谤的程序的說法。第 266 条是关于公共或一般社会利益，是保护一个群体的(集体方面)，而第 267 条则源自个人荣誉或名誉受损的传统观念，是关于个人的道德行为或人品(个人方面)。与第 267 条的要求不同的是，第 266 条所指的侮辱性或贬损性言论并非要满足失实这一条件才属于该条的适用范围。

5.6 在 *Gelle* 诉丹麦一案中¹⁰，消除种族歧视委员会认为，对于直接涉及《刑法典》第 266 条(b)项措辞和宗旨的情况，在援引该条起诉未果之后，期望提交人根据第 267 条的一般规定另外提起程序是不合理的。至于该委员会在 *Ahmad and Abdol-Hamid* 诉丹麦一案中的不予受理决定¹¹，提交人指出，该案中的事实与本案不同，因为它涉及不同的两组程序，一个是第二名申诉人在第 266 条(b)项下提起的程序，另一个是第一名申诉人在第 267 条下提起的程序。由于该来文是联合提交，而两个程序中的一个程序在委员会进行审理时还悬而未决，所以委员会才宣布整个来文不予受理。因此，缔约国不能以这一案例作为依据而反对受理本来文。

5.7 提交人表示，他应被视为指控的这些言论的受害者，因为他作为有独特文化和宗教标志的少数群体的一员而特别受到直接影响。他受到了鼓励文化和宗教仇恨的思想的传播的影响而未得到充分保护。

5.8 提交人坚持，在政界人士和公务员等公众人物享有言论自由与国家在这一言论自由侵犯基本权利之时有责任加以限制之间，应做到平衡。缔约国说暴力侵害穆斯林罪行的统计数据是 1999 年的数据，提交人则答称，具体原因在于 2002 年解散了，因而无法更新数据。然而，这些数据仍未过时，欧洲联盟基本权利署最近于 2009 年 5 月发行的出版物部分印证了这一点。¹² 该报告指出，在缔约国境内，各群体遭受侵害的比率很高，但警方报告率很低。

⁹ 消除种族歧视委员会第 34/2004 号来文，*Gelle* 诉丹麦，2006 年 3 月 6 日通过的意见，第 6.5 段。

¹⁰ 同上，第 6.2 段。

¹¹ 第 1487/2008 号来文，同前。

¹² EU-MIDIS 02，数据焦点报告/穆斯林。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 按照人权事务委员会议事规则第 93 条，委员会在审议来文所载的任何申诉之前，必须根据《公约任择议定书》决定来文可否受理。

6.2 委员会按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，确认同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

6.3 委员会注意到，缔约国争辩说，提交人没有针对诽谤性言论提起适用于种族主义言论(《刑法典》第 267 条和第 275 条第 1 款)的程序，所以未用尽国内补救办法。委员会注意到，提交人认为，(a) 第 266 条(b)项(见以上脚注 2)与第 267 条和第 268 条(见以上脚注 6)保护的并非同样的利益(集体利益相对于私人利益)；(b) 第 266 条(b)项是关于缔约国有义务起诉的种族主义言论(集体利益)，而第 267 条是关于个人诽谤(民事诉讼)，因此针对的是个人；和(c) 第 266 条所指的侮辱性或贬损性言论并非要满足失实这一条件才属于该条的适用范围。委员会注意到，提交人论证说，依照定义，私人诉讼并不是确保缔约国履行其国际义务的补救办法。委员会认为，对于直接涉及《刑法典》第 266 条(b)项措辞和宗旨的情况，在援引该条起诉未果之后，期望提交人根据第 267 条另外提起程序是不合理的。因此，委员会根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项断定，国内补救办法已用尽。¹³

6.4 关于提交人根据《公约》第二十条第 2 款和第二十七条所作的指控，委员会指出，个人不得从理论上和以群众告状的方式反对一项被他认为与《公约》抵触的法律或做法。任何人若声称因《公约》所保护的一项权利受到侵犯而受害，必须证明：要么缔约国的作为或不作为已经妨害了他行使权利，要么即将妨害，例如可用现行立法或司法或行政决定或做法作为论据。在委员会关于 *Toonen* 诉澳大利亚的裁决中，委员会认为提交人已作出合理的努力证明：强制执行的威胁以及所指控的事实的继续存在对行政做法和舆论所产生的巨大影响已影响到并继续影响到他个人。在本案中，在不妨害缔约国根据第二十条第 2 款对 Krarup 先生、Messerschmidt 先生和 Camre 先生的言论所负义务的前提下，委员会认为，提交人未证明这些具体言论对他造成了具体后果或这些言论即将造成具体后果并影响到他个人。¹⁴ 因此，委员会认为，提交人未证明，为《公约》的目的，他是受害人。因此，根据《任择议定书》第一条，来文的这一部分不予受理。

¹³ 第 1868/2009 号来文，*Andersen* 诉丹麦，2010 年 7 月 26 日不予受理的决定，第 6.3 段。

¹⁴ 同上，第 6.4 段。

6.5 委员会指出，只有在联系《公约》其他条款的情况下，个人才可援引第二条。对于未提供充分证据的申诉，若提交人未能证明其因违约行为而直接受害，则不能根据第二条第 3 款(乙)项要求缔约国提供补救程序。¹⁵ 由于提交人没有为根据《公约》第二十条第 2 款和第二十七条予以受理的目的而证明他是受害人，根据《任择议定书》第二条，其关于《公约》第二条受到违反的指控因缺乏证据而不予受理。

7. 因此，人权事务委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第一和第二条，来文不予受理；
- (b) 将本决定告知提交人并通知缔约国。

[通过时有英文、法文和西班牙文本，其中英文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]

¹⁵ 同上，第 6.5 段。

附录

委员会委员尤瓦尔·沙尼先生、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生和 维克多·曼努埃尔·罗德里格斯——雷夏先生的个人意见(赞同)

1. 虽然我们同意提交人的来文不应受理，但我们担心，委员会意见中的措辞可能会被理解为对受害人提交来文的权利施加了超过必要程度的限制。《任择议定书》只允许声称因《公约》所保护的一项权利受到侵犯而受害的人提交来文而不接受群众告状。然而，在缔约国的作为或不作为对一群体造成不利影响的情况下，该群体所有成员若能证明这一作为或不作为已经或即将妨碍其行使《公约》所保护的权利，则为有权提出申诉的目的，均可视为受害人。事实上，在 *Toonen* 诉澳大利亚一案中，委员会的意见是，尽管将私人同性恋行为定为犯罪的法律具有一般性并对 *Tasmania* 的行政做法和舆论产生巨大影响，但提交人已证明强制执行该法律的威胁以及它所支持的歧视性社会态度事实上已影响到并继续影响到他个人。¹

2. 在本案中，提交人未证明缔约国不对 *Krarup* 先生、*Messerschmidt* 先生和 *Camre* 先生的具体言论提起刑事诉讼的决定事实上已影响到他或该决定即将产生具体后果从而会影响到他个人。仅凭提交人属于丹麦穆斯林少数群体一员和有关言论攻击该少数群体的事实，不足以断定缔约国看来没有充分保护提交人而且这事实上影响到他行使其在《公约》之下的权利。

3. 因此，我们认为，不予受理的正确理由应当是提交人未证明他在《公约》第二十条第2款和第二十七条下的权利受到侵犯，而并不是由于缔约国的作为或不作为据称造成的损害具有集体性质而使提交人不具有受害人地位。

¹ 第 488/1992 号来文，*Toonen* 诉澳大利亚，1994 年 3 月 31 日通过的意见，第 8.2 段。