



消除一切形式
种族歧视国际公约

Distr.: General
10 May 2013
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

第 48/2010 号来文

2013 年 2 月 11 日至 3 月 8 日委员会第八十二届会议通过的意见

提交人:	柏林—勃兰登堡土耳其人联合会(由律师尤塔·赫尔曼斯(Jutta Hermanns)女士代理)
据称受害人:	请愿人
所涉缔约国:	德国
来文日期:	2010 年 7 月 12 日(首次提交)
本决定日期:	2013 年 2 月 26 日

附件

消除种族歧视委员会(第八十二届会议)根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第十四条

提出的关于

第 48/2010 号来文的意见*

提交人： 柏林-勃兰登堡土耳其人联合会(由律师尤塔·赫尔曼斯女士代理)

据称受害人： 请愿人

所涉缔约国： 德国

来文日期： 2010 年 7 月 12 日(首次提交)

根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第八条设立的消除种族歧视委员会，于 2013 年 2 月 26 日举行会议，

结束了对柏林-勃兰登堡土耳其人联合会根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第十四条提交消除种族歧视委员会的第 48/2010 号来文的审议，

考虑了来文请愿人及其律师和缔约国提交的全部资料，

通过以下：

意见

1. 2010 年 5 月 11 日和 7 月 13 日来文的请愿人是一个社团—柏林-勃兰登堡土耳其人联合会。根据其章程第 9 条，由其董事会发言人和一名执行董事会董事作为代表。¹ 根据其章程第 3 条，该社团共有三项目标：(1) 促进柏林和勃兰登堡

* 委员会下列委员参加了本来文的审查：努尔雷迪讷·埃米尔先生；阿列克谢·S·阿夫托诺莫夫先生；何塞·佛朗西斯科·卡利察伊先生；阿纳斯塔西娅·克里克莱女士；法蒂玛塔·宾塔·维克图瓦·达赫女士；雷吉斯·德古特先生；扬·迪亚科努先生；科库·马武纳·伊卡·卡纳(迪厄多内)·埃沃姆桑先生；黄永安先生；帕特里夏·诺齐福·贾纽埃里-巴迪尔女士；安瓦尔·凯末尔先生；迪利普·拉希里先生；若泽·林德格伦·阿尔维斯先生；帕斯托尔·埃里亚斯·穆里略·马丁内斯先生；瓦利亚克耶·萨伊杜先生；卡洛斯·曼努埃尔·巴斯克斯先生。按照委员会议事规则第 90 条，居恩·屈特先生未参加本来文的审查。

卡洛斯·曼努埃尔·巴斯克斯先生的个人意见作为单独文件(CERD/C/82/3)附于本意见之后。

¹ 委托书由董事会发言人和执行董事会发言人签署。

地区人与人之间的和平共处与团结，促进民族之间的理解；(2) 推动德国人与非德国人，特别是与柏林和勃兰登堡地区土裔之间平等、不歧视的相处与合作；(3) 涉及防备歧视方面的消费者保护问题的教育与咨询。请愿人通过以下措施力争实现其目标：围绕各类话题举办活动、会议、论坛和工作组；向各机构和机关提供关于融合政策的咨询；传播土裔关注的问题的有关信息；通过提供咨询、课程和研讨会及举办文化活动、讨论等方式，为柏林和勃兰登堡地区的人提供法律和社会问题方面的支助；在法庭内外提供反歧视方面的咨询。请愿人称，其成员和协会本身是德国² 违反《消除一切形式种族歧视公约》第二条第一款(卯)项、第四条(子)项和第六条的受害人。请愿人由律师尤塔·赫尔曼斯女士代理。

请愿人陈述的事实

2.1 德国的文化刊物《国际通讯》(Lettre International)(2009 年秋刊，第 86 号)³ 刊载了前柏林市参议院财政参议员(2002 年至 2009 年 4 月，社会民主党)、德国央行董事会成员(自 2009 年 5 月)蒂洛·扎拉青(Thilo Sarrazin)先生的访谈。访谈题目为“阶级取代大众：从社会服务之都到精英都市”。扎拉青先生在访谈中以贬损、歧视的方式表述了“不具备生产力”的社会“下层阶级”，并指出要建设一个“精英”城市，他们必须“逐渐消失”。他在访谈中的言论包括：

“[……]本市拥有一个具有生产力的群体，无论是属于行政机构还是各部委，他们从事工作并为城市所需。除此之外，还有大约 20%的人口从经济角度而言并非所需人口。他们依靠社会福利(哈茨四方案)和转移性收入生活；这个群体仅占联邦人口的 8%至 10%。这部分人口需要逐渐消失。本市的阿拉伯人和土耳其人人数由于政策失误而增加，他们中间大批人除销售水果蔬菜之外不具备任何生产性职能，而且其他方面的前景也不大可能有所好转[……]。

[……]不能再将“移民”一概而论。我们必须分析不同的移民群体。[……]

但是，南斯拉夫人这个核心群体里，问题更大的是“土耳其佬”问题，土耳其人群体和阿拉伯人[在成功方面]剧烈“下滑”。即使是第三代，也有很多人根本说不好德语。许多人甚至未完成学业，坚持到参加大学入学考试的人更是少之又少[……]。

[……]还有一个问题：社会阶层越低，出生率越高。阿拉伯人和土耳其人的出生率较其在人口中的总体比例高出二至三倍。大量群体既不愿意也不能够融入社会。这个问题的唯一解决之道只能是不再让人进来，谁想结婚就应到境外去结。新娘的供应源源不断：本地的土耳其姑娘嫁给来自安纳托利亚的

² 德国于 1969 年 5 月 16 日批准《公约》，于 2001 年 8 月 30 日根据《公约》第十四条发表声明。

³ 德国的文化刊物，发行量为 23,000 册。本期发行了 33,000 册。

男子；土耳其男青年则从安纳托利亚的村庄找个新娘。阿拉伯人的情况更糟。我认为除高素质人才外，应该全面禁止移民涌入，并停止向移民提供社会福利。

[……]土耳其男生因为文化的原因拒绝听从女教师的教导，这实为丑闻。努力融入者才能实现融合。无所作为者我不必接纳。我不必接纳靠这个国家生存而又不认同这个国家的人，他们不努力让子女接受适当教育，又不断制造包头巾小姑娘。柏林 70%的土耳其人和 90%的阿拉伯人都是这样。他们中有很多人不想融入，只想按照自己的规则生活。他们还鼓励一种好勇斗狠、固守祖辈传统的集体心态[……]。

[……]土耳其人正在以生育更多子女的方式征服德国，就像科索沃人征服科索沃那样。如果他们是智商超出德国人 15%的东欧犹太人，我并不会因此介怀。

[……]如果土耳其人愿意融入社会，以便能够像其他群体那样在教育制度中取得成功，这个话题还有讨论的余地。[……]然而，实际情况并非如此。柏林人总是说这里的外国人特别多。这种说法不正确。慕尼黑、斯图加特、科隆或汉堡的外国人比例远高于柏林，但那里的外国人中土耳其人和阿拉伯人的比例较小，来源更为多样。

[……]我们必须彻底改革家庭政策：取消福利金，尤其是对下层阶级的福利金。我记得《世界报》(“Die Zeit”)的一篇报道称，每周一早晨，市政环卫部门都会从蒂尔加藤公园内清理出 20 吨土耳其烤肉聚会后丢弃的羊肉——这绝非讽刺。新克尔恩区区长布什科夫斯基(Buschkowsky)谈到，为了凭借社会福利法(哈茨四方案)获得一处更宽敞的公寓，一个阿拉伯女人正要生育第六胎。我们必须对这种政策架构说再见。必须假设人的能力在某种程度上受社会偶然因素的影响，在某种程度上也具备遗传性。我们遵循的道路会导致创造高效益的智能型人才因人口原因而持续减少。这样无法建设一个可持续的社会……

[……]若 13 亿中国人与德国人拥有同样的聪明才智，但却更为勤勉，而且在可预见的未来受到更好的教育，而我们德国人却越来越多地具备一种土耳其人的心态，我们的问题就大了[……]”

2.2 2009 年 10 月 23 日，请愿人“作为柏林和勃兰登堡土耳其公民和土裔公民的利益团体”，向公诉机关起诉扎拉青先生犯有刑事罪。它的指控包括，根据《刑法》第 130 条，⁴ 扎拉青先生的言论构成煽动罪(Volksverhetzung)，特别是“土耳其和阿拉伯人被斥为劣等，并被剥夺了在我们这个社会生存的权利”。

⁴ 《刑法》第 130 条：(1) 任何人以有可能扰乱公共秩序的方式，1. 煽动对人口中某些族群仇恨或要求对他们采取暴力或专制措施；2. 以侮辱、恶意攻击或诋毁人口中某些族群的方式而侵犯他们的人格尊严，应判处 3 个月至 5 年徒刑。

2.3 有关部门依照德国《刑法》第 130 条(煽动仇恨)和第 185 条(侮辱)⁵ 审查了扎拉青先生的言论。2009 年 11 月 16 日, 公诉机关认定扎拉青先生的言论不引发刑事责任, 并依据德国《刑事诉讼法》第 170 条第 2 款终止了诉讼。⁶ 公诉机关依据《基本法》第 5 条(言论自由)⁷ 做出决定并得出结论, 未确认有针对部分人口和个人的煽动仇恨行为, 扎拉青先生的言论是“为关于一个公众意义重大的问题的文化辩论建言[……]”。

2.4 2009 年 12 月 21 日, 请愿人提交了一份书面申诉, 对公诉机关的裁决提出异议。2010 年 2 月 24 日, 总检察长通知请愿人, 它无权就公诉机关的裁决提出正式申诉, 因为它并非《刑事诉讼法》第 172 条第 1 款第 1 句中所言的“受害人”。⁸ 然而, 总检察长行使其监督职能, 审查了案件事实, 并认定柏林公诉机关终止诉讼的做法正确。他确认, 扎拉青先生是在有关柏林的经济性和社会性结构问题及其他问题的批评性讨论中做出评论的。

2.5 除请愿人之外, 请愿人的两名成员 C.B.女士和 S.Y.先生也向公诉机关起诉扎拉青先生。这些诉讼也已被终止。总检察长以同样的方式驳回了就终止对扎拉青先生的调查程序而提出的申诉。因为个人原因, 上述个人未采取进一步的法律行动。

2.6 依据《刑事诉讼法》第 170 条第 2 款终止调查程序后, 国内补救办法已然用尽。尽管总检察长发挥监督职能, 对申诉进行了审查, 但是无法采取进一步法律行动, 而且向委员会提交个人来文的 6 个月期限应从 2009 年 11 月 16 日算起。

2.7 根据《刑事诉讼法》第 172 条, 联合会或协会作为请愿人, 不能为了迫使公诉机关发起刑事指控而提出诉讼。出于同一原因, 它也不能向联邦宪法法院提起宪法申诉。根据联邦宪法法院 2006 年 6 月 22 日的决定(辛提人和罗姆人一案中的伞式组织), 在《刑法》第 130 条的含义之内, 只有团体中个人成员的人的尊严能够受到影响, 而协会本身则不能。一个团体不能为发起刑事起诉而启动法律诉讼, 因为只有自然人才能够具有人的尊严。⁹

⁵ 第 185 条: 侮辱应判处 1 年以下徒刑, 或处罚金, 若以暴力实施侮辱, 应判处 2 年以下徒刑, 或处罚金。

⁶ 德国《刑事诉讼法》第 170 条: (1) 若调查得出足够理由提起公诉, 公诉机关应向主管法院提交起诉书提起公诉。(2) 其他所有情况下, 公诉机关均应终止诉讼。若被告接受了这种审查或被签发了逮捕令, 公诉人应通知被告; 若其要求得到通知或对通知怀有特殊兴趣, 也应如此。

⁷ 《基本法》第 5 条: (1) 人人均享有口头、以文字和图片自由表达和传播见解及不受阻碍地从通常可利用来源获得信息的权利。保障出版自由和以广播、电影的方式报道的自由。不应有任何审查。(2) 这些权利应该在一般法律的条款、保护年轻人和关于个人名誉权的条款中受到限制。(3) 文理科学、研究与教学应享有自由。教学自由不能使任何人免于效忠宪法。

⁸ 德国《刑事诉讼法》第 172 条第 1 款: 若申请人也是受害人, 他有权根据第 171 条在收到通知两周内向公诉机关上级官员提出申诉。向公诉机关上诉时, 应视其遵守了时限。若未根据第 171 条第 2 句发出任何指令, 则不开始计时。

⁹ 见联邦宪法法院, B.v. 22 June 2006 – 2 BvR 1421/05。

2.8 关于《公约》第十四条第一款规定的受害人身份问题，请愿人辩称，该协会的目的在于围绕各类话题举办活动、会议、论坛和工作组；向机构和机关提供关于融合政策的咨询；传播土裔关注的问题的有关信息；通过提供咨询、课程和研讨会和举办文化活动、讨论等方式，为柏林和勃兰登堡地区的居民提供法律和社会问题方面的支助；在法庭内外提供反歧视方面的咨询（见以上第 1.1 段）。该协会代表土耳其后裔，努力争取社会上实现，特别是为土裔实现平等和不歧视。依据委员会在第 28/2003 号来文《种族歧视文献咨询中心诉丹麦》、¹⁰ 第 30/2003 号来文《奥斯陆犹太人社区诉挪威》¹¹ 和第 38/2006 号来文《德国辛提人和罗姆人中央理事会等诉德国》¹² 中的判例，柏林—勃兰登堡土耳其人联合会，作为一个代表柏林和勃兰登堡土耳其公民和土裔公民利益的法人实体，是《公约》第十四条第一款含义内的受害人。负面的价值评判影响了它作为土裔移民联合会的诚信，影响了它的工作。由于扎拉青先生表述的负面价值判断和以偏概全的说法，请愿人本身及其成员有可能成为犯罪行为的受害者。在这方面，该组织于 2009 年 10 月 9 日和 10 日收到两封电子邮件，其中表示支持扎拉青先生的言论，支持言论自由保护关于移民和外国人的言论。德国国家民主党(NPD)、德国人民联盟(DVU)和共和党等大型右翼极端政党，都支持扎拉青先生。请愿人指出，即便扎拉青先生对于右翼极端政党的支持不负直接责任，他的言论也在某种程度上与这些党派的目标不谋而合。柏林公诉机关决定，因扎拉青先生的言论不引发刑事责任而终止诉讼；经总检察长核准的这一决定侵犯了协会成员的权利及代表这些个人与群体的协会的权利。

申诉

3.1 请愿人声称是德国违反《消除一切形式种族歧视公约》第二条第一款(卯)项、第四条(子)项和第六条的受害人，因为缔约国未能依照《刑法》提供保护，反对扎拉青先生对作为一群土裔个人并作为该群体代表的请愿人施加的种族歧视和侮辱性言论。

3.2 请愿人回顾，委员会在结论性意见中曾建议缔约国考虑在国内立法中采用明确而全面的种族歧视定义。委员会还建议缔约国扩大禁止种族歧视的范围，以打击一切形式的种族歧视，包括表达种族主义偏见和态度。它指出，扎拉青先生的贬损和歧视性言论与土耳其居民的明显特点有关。按他的描述，土耳其居民是一群靠国家开销度日的人，由于其固有的劣根性和行为方式，他们无权住在德国。

¹⁰ 见第 28/2003 号来文，种族歧视文献咨询中心诉丹麦，2003 年 8 月 22 日的意见，第 6.4 段。

¹¹ 见第 30/2003 号来文，奥斯陆犹太人社区等诉挪威，2005 年 8 月 15 日的意见，第 7.4 段。

¹² 见第 38/2006 号来文，德国辛提人和罗姆人中央理事会等诉德国，2008 年 2 月 22 日的意见，第 7.2 段。

3.3 请愿人辩称，因为扎拉青先生是前柏林市参议院财政参议员和德国央行董事会成员，其权威性使人认为其言论有事实依据，因而是“真相”。它补充说，扎拉青先生的言论加深了大多数人对土耳其居民和个人及其子女的偏见。请愿人指出，这样的种族歧视言论不受言论自由权的保护，因为所涉及的群体有权不受歧视、不受普遍不容忍地生活，他们行使权力的自由也应该受到尊重。评价扎拉青先生的言论，应该考虑到德国特殊的社会背景，他的言论给煽动对土耳其居民的种族仇恨这种一般格局火上浇油，其危害性较之公然鼓吹种族主义可能更大，因为后者比较容易制止。请愿人声称，终止对扎拉青先生的调查，也就任意剥夺了联合会作为一群土裔个人和作为该群体的代表应受的保护，使其免遭的针对性的种族歧视言论的攻击；散布这种言论违反了第二条第一款(卯)项、第四条(子)项和第六条。

3.4 关于《公约》第四条(子)项，请愿人指出，公诉机关拒绝对扎拉青先生启动刑事诉讼，没有做出有效的刑事起诉，而且缔约国暗中容忍类似言论反复出现。因此，缔约国违反了《公约》第六条，拒绝提供有效保护。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2010年12月23日，缔约国提交了关于可否受理和案情的意见。缔约国回顾案件事实并补充说，扎拉青先生接受访谈时，正在创作已于2010年8月出版的《德国正在自取灭亡》一书。扎拉青先生在书中评论了德国的局势。他预测了今后在贫困和不平等、就业市场、工作动机、教育平等、人口变化、移民和融合等方面的发展趋势。在上述所有领域，他都发表了直截了当、富有争议性的言论。

4.2 缔约国指出，它未以任何方式赞同或容忍扎拉青先生在《国际通讯》的访谈中发表的见解，但这并不意味着它有义务因扎拉青先生的言论对其进行起诉。缔约国指出，委员会应认定来文不可受理，因为依照《公约》十四条第一款和委员会议事规则第91条(b)项，请愿人没有提交来文的资格。请愿人作为一个法人实体，没有资格声称它是《公约》所载任何权利遭受侵犯的受害人。柏林—勃兰登堡土耳其人联合会的权利没有直接受到扎拉青先生言论的影响。申诉人作为法人实体的完整性不是一项能够被侵犯的权利。请愿人未提及这些言论对其工作的具体影响。缔约国就此指出，本案有别于第30/2003号来文(奥斯陆犹太人群体等人诉挪威)中的事实。¹³ 该案件中，有人在纪念纳粹领导人鲁道夫·赫斯的游行中发表了种族歧视的演说。演说导致“纳粹”活动增加，对黑人和政治反对派的暴力也显著增加。可以理解，这使犹太人群体产生了恐惧，对他们的工作也造成了影响。本来文中，无法看出访谈产生了任何能够使请愿人成为“受害人”的影响，请愿人在访谈后收到的电子邮件也不能构成此类严重不利影响。

¹³ 见第30/2003号来文，奥斯陆犹太人社区等诉挪威，2005年8月15日的意见。

4.3 缔约国承认，一个协会经授权后能够代表某个成员或某些成员行事。¹⁴ 然而，缔约国指出，即使请愿人的全体或部分成员可能是受害人，请愿人本身也未获授权提交个人来文，请愿人的章程也无法成为这种授权的依据。此外，请愿人未提出任何正当理由，说明它为何未经授权便代表其成员行事。尽管土耳其人联合会支持社会中无歧视的平等共存，它只能提供反歧视的法律支助，其成员加入该组织也不是为了得到法律代理。¹⁵

4.4 关于案情，缔约国指出，德国的政策目标是建设一个禁止种族主义言论和罪行的氛围，进而达到威慑的目的。坚决起诉和惩处出于种族动机实施的罪行。另一方面，言论自由甚至适用于冒犯、震惊或扰乱国家或人口的其他任何阶层的信息或思想。关于请愿人所称缔约国违反了《公约》第四条(子)项，缔约国指出，该条款的关键内容是法律行动，德国《刑法》的规定足以为打击煽动种族歧视行为作出有效的法律制裁。《公约》第四条(子)项提及的 4 类犯罪行为均受到刑事制裁：(1) 散布以种族优越或仇恨为根据的思想；(2) 煽动种族歧视；(3) 对任何种族或属于另一肤色或人种的人群实施暴力；(4) 煽动此类行为。它解释称，要根据《刑法》第 130 条确定某人有罪，必须排除所有合理怀疑，确定满足罪行的每一项必要条件。缔约国认为，本案不符合《刑法》第 130 条规定的先决条件，它没有违反《公约》。它指出，公诉机关在 2009 年 11 月 16 日的诉讼终止令中认定，这些言论的激烈程度不足以构成煽动。访谈虽然是辩论性的，但是并未煽动采取暴力或专制措施等具体行动。公诉机关明确指出，访谈中使用的语言不当；但并未为某些群体贴上“劣等”标签，也未对它们作为可尊重的个体平等存在的权利提出异议。此外，考虑到当时的背景和言论自由，这些言论不构成侮辱(《刑法》第 185 条)。总检察长在 2010 年 2 月 22 日的裁决中也持同样意见。他补充说，这些言论是在关于柏林的经济和社会问题的批评性讨论中发表的。没有迹象表明扎拉青先生意图煽动对所描述群体的敌意。

4.5 缔约国进一步坚称，刑事诉讼当局的判决符合《公约》第四条(子)项的规定。它们既不具备明显的任意性，也不构成司法不公。访谈引发了几来自不同民族的组织和个人的申诉；但当局的结论是，鉴于这些言论的背景、目的和内容，不能认定其构成煽动种族或民族仇恨的罪行。它进一步指出，访谈的背景表明，扎拉青先生表达了个人看法，而未提出任何官方或半官方的观点。没有迹象表明扎拉青先生意图煽动对某些群体的仇恨。他的言论客观上不至于、主观上也并非存心引发和加深对有土耳其和阿拉伯血统的人情绪上日益高涨的敌对态度，也不包括应该针对这些群体采取专制措施的任何暗示。没有煽动、助长基于不容忍的仇恨或为之辩护。扎拉青先生的言论遭到大量批评，许多德国居民公开表示不同意他的观点。2010 年 8 月，扎拉青先生出版了《德国在自取灭亡》一书，

¹⁴ 第 28/2003 号来文，种族歧视文献咨询中心诉丹麦，2003 年 8 月 19 日的意见，第 6.4 段。

¹⁵ 第 30/2003 号来文，奥斯陆犹太人社区等诉挪威，2005 年 8 月 15 日的意见，第 7.4 段；第 38/2006 号来文，德国辛提人和罗姆人中央理事会等诉德国，2008 年 2 月 22 日的意见，第 7.2 段。

其中包括类似言论。多位知名人士公开反对书中提出的观点。安格拉·默克尔总理称扎拉青先生的言论是“愚蠢”的，扎拉青先生所属的社会民主党也启动了将其驱逐出党的程序。这说明大部分德国民众不同意扎拉青先生的观点，访谈及终止诉讼的裁决鼓励并肯定了主流社会潜藏的种族主义这种说法不属实。缔约国指出，请愿人及其成员今后成为犯罪行为受害者的风险并未增加。相反，访谈过后，关于如何改善移民境遇及如何促进移民融合的讨论广受欢迎。

4.6 关于违反《公约》第六条的指控，缔约国指出，强制起诉原则普遍确保种族主义行动得到有效的刑事起诉。尽管请愿人因为不是直接受害方而未获准提出申诉，也无权上诉，但是总检察长发挥监督职能，审查了公诉机关的裁决。

4.7 关于违反《公约》第二条第一款(卯)项的指控，缔约国指出，凡散布基于种族优越或仇恨的思想、煽动种族歧视以及对任何种族或属于另一肤色或人种的人群实施暴力和煽动此类行为的做法，均构成应依法惩处的罪行。本案中，公诉方不能确定扎拉青先生意图给访谈中提及的群体带来任何不利因素。这种情况下，言论自由的重要性使当局无法对其提起刑事指控。

请愿人对缔约国关于可否受理和案情的意见作出的评论

5.1 2011年3月7日，请愿人提交了对缔约国意见的评论，并指出，“供应一个新娘”或“制造包头巾的小女孩儿”这样的说法在德文中具有强烈的贬损和蔑视含义。请愿人指出，如缔约国所示，扎拉青先生2010年8月出版的书中又重复了这些言论，并超出了本申诉所列言论的范围。与缔约国的意见不同的是，书籍出版后的讨论过程中发现，大部分德国人同意扎拉青先生的种族主义言论，针对移民的言语和肢体袭击也因此增多。¹⁶ 研究表明，扎拉青辩论期间，估计有55%的民众持有仇视伊斯兰教的态度，公开批评扎拉青先生的社会学家收到死亡威胁和数百封仇恨电子邮件。请愿人不同意缔约国的观点，并指出扎拉青先生在访谈中的言论导致对“土耳其人”、“阿拉伯人”和穆斯林的公然污蔑和贬低，而且这种言论已经被社会所接受。

5.2 关于可否受理，请愿人回顾委员会的判例，¹⁷ 指出它代表的是土耳其人群体，而且由于扎拉青先生的言论，所有“土耳其人”均受到辱骂和种族主义言论的污蔑。请愿人因此指出，“土耳其”族裔群体的所有成员都是《公约》第十四条含义中的受害人或潜在受害人。它指出，社会中种族仇恨的上升对请愿人的任务产生了直接影响，其工作便是促进共同尊重和免受歧视的氛围。此外，要成为

¹⁶ 见 400 位知名人士和组织为表达对公共秩序和种族主义言论的关切而发表的声明，*tageszeitung.taz* 日报，2010 年 10 月 1 日；德国人权研究所，2010 年 9 月 2 日。

¹⁷ 见第 28/2003 号来文，种族歧视文献咨询中心诉丹麦，2003 年 8 月 19 日的意见，第 6.4 段；第 30/2003 号来文，奥斯陆犹太人社区等诉挪威，2005 年 8 月 15 日的意见，第 7.4 段；第 38/2006 号来文，德国辛提人和罗姆人中央理事会等诉德国，2008 年 2 月 22 日的意见，第 7.2 段。

《公约》规定的受害人，不一定要遭受肢体袭击。请愿人谈及委员会的判例，¹⁸ 指出其章程规定，支持其成员在法庭内外反对歧视；可以这样理解协会的章程：请愿人应代表其成员采取一切必要行动，反对歧视并在他们遭受歧视时提供支持。具名的两位成员因畏惧公开的言语攻击、辱骂和威胁而决定不再继续诉讼，因为连知名人士和学者都受到这样的辱骂。

5.3. 关于案情，请愿人回顾称，作为前柏林市参议院财政参议员和德国央行董事会成员，扎拉青先生应被视为缔约国官员。即使他没有以官方身份发表这些言论，缔约国仍有义务禁止此类言论。扎拉青先生因此书的出版而自愿辞去了德国央行董事会的职务，但在辞职前提高了退休金。请愿人重申，它认为当局违反了第二条、第四条和第六条，因为与关于反犹太人右翼极端分子类似言论的案例不同的是，当局狭隘地解释了国内立法。这构成不平等待遇。¹⁹ 它还指出右翼极端政党国家民主党的言论，即终止对扎拉青先生的调查程序后，将难以依据煽动种族仇恨的理由为国家民主党党员定罪。²⁰ 最后，请愿人无法获得其他国内补救。

缔约国关于可否受理和案情的进一步意见

6.1 2011年6月1日，缔约国提交了关于可否受理和案情的进一步意见，并将本来文与第38/2006号来文加以比较。缔约国重申，根据第十四条第一款，请愿人的性质或活动使之无法成为受害人。²¹ 它指出，本来文请愿人与第38/2006号来文请愿人之间存在重要差别，因为德国辛提人和罗姆人中央理事会是代表德国辛提人和罗姆人的最大、最重要的组织，在全国各地都有区域团体。它在所有涉及辛提人和罗姆人的政治问题上都发挥着长久影响，因此有权担任所代表群体的发言人。与之相反的是，请愿人批评扎拉青先生关于“土耳其人”和“阿拉伯人”的言论，但缺乏为这些群体代言的权威。请愿人的活动仅限于柏林和勃兰登堡地区，它仅代表26个土耳其人组织；柏林和勃兰登堡的社区中还有许多土耳其人和阿拉伯人组织与请愿人毫无关联。此外，根据委员会议事规则第91条(b)项，仅在特殊情况下允许未经授权可代表据称受害人提交来文，而C.B.女士和S.Y.先生未向委员会提交来文的唯一原因是他们未能用尽国内补救办法。它指出，他们似乎夸大了对敌意和攻击的担忧，因为他们的刑事申诉不具备这样的后果，也没有理由推断继续诉讼会改变这种情况。

¹⁸ 见第28/2003号来文(见以上注解16)，第6.4段；第38/2006号来文，第7.2段；第30/2003号来文，第7.4段。

¹⁹ 见当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员杰苏·穆伊盖的报告(A/HRC/14/43/Add. 2)，第67段。

²⁰ 见Südwestrundfunk, SWR电视台，2010年8月30日。[此言论发表于扎拉青先生的书籍出版后]。

²¹ 见第38/2006号来文，德国辛提人和罗姆人中央理事会等诉德国，2008年2月22日的意见，第7.2段。

6.2 关于案情，缔约国重申，它极为关注扎拉青先生的言论，并且不赞同他的观点，还欢迎社会各界对此言论提出抗议。²² 然而，缔约国重申，《德国基本法》保障言论与见解自由，而扎拉青先生的言论则受到这种自由的保护。由于他的言论不属于仇恨言论，便无法受到刑事法律的制裁。它指出，扎拉青先生发表自己的个人看法，并未具体鼓吹对人口中的“土耳其人”和“阿拉伯人”等某些居民采取暴力或专横措施等行动；尽管他发表了关于这些居民的消极言论，但是并没有表达种族仇恨。²³ 缔约国援引欧洲人权法院的判例指出，国内当局具有评价事实及评估扎拉青先生言论的有利条件，因此只有在其裁决可能侵犯了《欧洲人权公约》中的权利和自由的情况下，才应接受审查。在被所属的社会民主党开除的过程中，扎拉青先生于 2011 年 4 月 21 日发布声明澄清，他没想歧视任何群体，只是想强调移民融入社会的必要性。

6.3 缔约国进一步指出，对表达个人见解进行处罚，是对言论自由与刑法的一种严重侵犯，只应作为最后手段使用。扎拉青先生没有表达对土耳其人和阿拉伯人任何形式的仇恨，也没有说他视其为劣等人。他的言论不含敌意，也未宣扬敌意或暴力。关于扎拉青先生言论的后果，缔约国指出，请愿人的描述夸张而且片面。它指出，即使描述真实，这也不是扎拉青先生的言论或著作造成的后果。缔约国辩称，没有迹象表明，扎拉青先生发表言论后对移民的攻击增多。缔约国称，请愿人提出的各种数字不具备可比性；对穆斯林的负面态度也许有所增加，但并不都构成种族歧视，而且也没有迹象表明这种现象在扎拉青先生发表言论后有所增加。关于针对移民的攻击、对社会学者的死亡威胁和仇恨电邮，缔约国向委员会保证对每项罪行进行刑事起诉，没有必要惩处扎拉青先生，因为他并没有引发或鼓吹这些罪行。

请愿人的进一步评论

7.1 2012 年 1 月 8 日，请愿人指出，决定请愿人受害人身份的不是受害人的数量，而是实施行为的方式。请愿人是土裔的伞式组织，代表一些个人和 27 个成员组织的。在移民和融合的问题上，请愿人最具公众影响力、最受关注，而且支助着一个反对一切形式种族歧视的项目。基于上述理由，它有权代表成为违反《公约》行为受害人的族裔群体。关于 C.B.女士和 S.Y.先生的担心，请愿人指出，这种担心并非主观臆断，D 先生是社会民主党市议会成员，在他要求将扎拉青先生一类的言论定性为煽动族裔仇恨后，自 2011 年 5 月 17 日起已经收到若干死亡威胁。它还指出，2011 年 11 月 21 日，警方通知请愿人，它被国家社会地下党(地下国社)列入了德国假想敌人的名单。地下国社至少谋杀了 8 名原籍土耳其的人员。公众因此认为请愿人代表着来自土耳其现居德国的人。

²² 例如，见 400 位知名人士在 *tageszeitung.taz* 日报发表的声明，2010 年 10 月 1 日。

²³ 见《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款；欧洲人权法院，*Gündüz* 诉土耳其，2003 年 12 月 4 日第 35071/97 号裁决，第 40 段。

7.2 关于案情，请愿人重申其此前提交的意见，并且再次指出，鉴于国内的判例，若扎拉青先生诋毁了“犹太人”群体，他的言论则会得到另一种处理。在被社会民主党除名过程中，扎拉青先生做出的解释性说明是为了防止除名而被迫做出的，同时也是为了使人无法依据最初言论发表两年后提出的申诉，追究煽动种族主义的刑事责任。在国内的刑事诉讼中，煽动种族仇恨的动机是一种内在的态度，要根据行动而不是根据实施者的言论接受客观的衡量。

8.1 2012年1月20日，请愿人提交了德国人权研究所的一份“法庭之友”书状。德国人权研究所指出，“种族主义”一词通常仅用于有组织的右翼极端主义的背景下。这一概念受到了委员会²⁴和其他国际机构²⁵的批评。它指出，一些知名的公众人物支持扎拉青先生，他本人和社会民主党收到了大量表示赞同的信件和电子邮件。右翼极端分子支持扎拉青先生的立场。扎拉青先生所属的社会民主党在内部制裁程序中提出了一份科学性意见，将他在访谈中的言论描述为种族主义言论。²⁶党内程序未将其除名这一事实既遭到了批评，也得到了支持。扎拉青先生在著作出版后，被誉为打破融合和移民政策禁忌的政治现实主义者。若干杂志、报纸和电视节目大肆讨论穆斯林人口的智力、社会和性格缺陷。“土耳其人”或“阿拉伯人”的称呼成为穆斯林的代名词。甚至连公职人员也偶尔采纳扎拉青先生的立场，从而助长了对德国穆斯林的污名化和刻板化。这些辩论极大地影响了德国的氛围，公开批评扎拉青先生的人收到仇恨邮件和死亡威胁，而且在互联网博客中受到嘲弄。德国人权研究所还提到德国穆斯林知名人士致总统的一封公开信，他们在信中对于目前的氛围表示关切，并指出他们在日常生活中受到敌视。²⁷

8.2 德国人权研究所指出，言论自由是一项关键人权，对言论自由的限制标准必须宽松。它指出，言论自由的一项主要功能源自于保护批评权力部门的需要。然而，这不需要将言论自由理解为保护针对少数族裔的种族主义言论。它指出，《公约》第四条(子)项规定，散布种族主义思想是应受惩处的犯罪行为，德国刑法(《刑法》)第130条第1和2款执行了这一规定。德国人权研究所援引国内案例法，联邦宪法法院依据国内案例法反复强调，在确定《刑法》第130条的适用性时，必须按照每个案件的具体情况，根据受法律保护的利益被他人发表的相关言论影响的情况，来衡量言论自由权。²⁸然而，法院也已确定，在侵犯人的尊

²⁴ 见 CERD/C/DEU/CO/18，第 15 段。

²⁵ 见欧洲反对种族主义和不容忍委员会(ECRI)关于德国的报告，2009年5月26日，第8页；当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员杰苏·穆伊盖访问德国的报告(A/HRC/14/43/Add.2)，第77段(a)小段。

²⁶ Gideon Botsch, Gutachten im Auftrag des SPD-Kreisverbandes Spandau und der SPD-Abteilung Alt-Pankow zur Frage “Sind die Äusserungen von Dr. Thilo Sarrazin im Interview in der Zeitschrift Lettre International (deutsche Ausgabe, Heft 86) als rassistisch zu bewerten?”, 22 December 2009.

²⁷ 见德国穆斯林致克里斯蒂安·武尔夫总统的公开信，Offener Brief deutscher Musliminnen und Muslime an den Bundespräsident Christian Wulff, 13 September 2009.

²⁸ 联邦宪法法院，2002年11月12日的判决，1 BvR 232/97，第17和21段。

严的案例中，言论自由必须服从于人的尊严。²⁹ 人的尊严这一概念禁止将人作为国家的附属品，或使人遭受从根本上质疑其人的本质的待遇。侵犯人的尊严包括贬损、污名化或社会排斥等行为³⁰ 及剥夺当事人作为人应受到尊重之权利的其他行为。³¹

8.3 德国人权研究所指出，扎拉青先生在访谈相关部分中的言论符合种族主义思想的所有标准，而且侵犯了人的尊严。种族主义思想的特点是它们质疑人的个体性，进而质疑人的尊严。它指出，依据其内容、风格和用词，扎拉青先生的言论近似于 19 世纪和 20 世纪初的种族生物学说。扎拉青先生将人口分为“我们”和“他们”，“他们”包括被其赋予负面性格特征和行为的“土耳其人”和“阿拉伯人”。他错误地使用了“土耳其人”这个词语，将其等同于一个具有负面含义的表达方式使用（“关于南斯拉夫人这个核心群体，你可以看到“土耳其佬”的问题”）。扎拉青先生的言论是对人的嘲弄和贬损（“除销售蔬菜外不具备任何生产性职能”），同时又以挑衅的口吻煽动恐惧（“土耳其人正以比本地人更高的出生率征服德国，就像科索沃人征服科索沃那样”）。他谈到土耳其人时，仿佛他们是批量生产的产品（“新娘的供应源源不断，“土耳其人”和“阿拉伯人”不断制造包头巾的小女孩儿”）。德国人权研究所指出，这种言辞剥夺了包括儿童在内的当事人受到尊重的权利。

8.4 德国人权研究所指出，发布言论者的身份及刊载言论的杂志的类型与根据《刑法》第 130 条所做的审理无关。此外，依照委员会的判例，政治辩论这个背景与具体言论的种族主义性质无关。³² 德国人权研究所指出，公诉机关认为，扎拉青先生发表言论的背景是柏林墙倒塌后 20 年间柏林的发展，而且将发表言论的依据归于其在柏林的政治工作；公诉机关的这种看法造成以下后果：公众人士在表达种族主义见解时享有特殊和任意保护。此外，司法部门使这种言论合法化，不仅促进社会中对种族主义的承认和接受，而且助长了种族主义的发展。因此，所申诉的事实显示这违反了《公约》。

9. 2012 年 2 月 10 日，请愿人提及德国人权研究所立场文件中引述的德国宪法法院判例(见第 8.3 段)，其中指出，若言论中将外国人描述为劣等人，例如笼统地赋予其社会无法接受的行为或特征，则言论自由不能凌驾于人的尊严之上。³³ 扎拉青先生的言论明确包含这种笼统地赋予其无法接受的行为或特征的特点，如谈及“土耳其人”和“阿拉伯人”时，因依据其出身便赋予其某些特点。

²⁹ 联邦宪法法院，2010 年 2 月 4 日的判决，1 BvR 369/04，1 BvR 370/04，1 BvR 371/04，第 26 段。

³⁰ 联邦宪法法院，2010 年 2 月 4 日的判决，1 BvR 369/04，1 BvR 370/04，1 BvR 371/04，第 28 段。

³¹ 同上。

³² 见第 34/2004 号来文，Mohammed Hassan Gelle 诉丹麦，2006 年 3 月 6 日的意见，第 7.5 段；第 43/2008 号来文，Saada Mohamad Adan 诉丹麦，2010 年 8 月 13 日的意见，第 7.6 段。

³³ 见联邦宪法法院，2010 年 2 月 4 日的判决，1 BvR 369/04，1 BvR 370/04，1 BvR 371/04。

缔约国的进一步意见

10.1 2012年2月9日，缔约国对德国人权研究所提交的法庭之友书状做出答复指出，争论的问题不是缔约国司法部门是否赞同或支持扎拉青先生的言论。缔约国重申，它不接受这些言论，认为它们是错误而又令人遗憾的，缔约国及其司法部门都否认与之有任何关联。德国人权研究所的书状表明，它对言论自由与《公约》之间的关系存在根本性的误解。根据《公约》第四条(子)项，缔约国在打击种族主义时不能无视尊重言论自由的需要。它重申，德国的法律符合《公约》第四条(子)项，《刑法》第130条规定，所有煽动仇恨的案例中，若相关行为可能扰乱公共秩序，必须严加惩处。应仔细评估相关行为是否能够扰乱公共秩序的问题，尤其是在言论自由与打击种族主义的必要性之间保持平衡的时候。

10.2 请愿人认为具有种族主义性质的言论并不自动构成《刑法》第130条含义之内对人的尊严的侵犯。德国人权研究所似乎暗指，尽管“能够扰乱公共秩序”的标准是《刑法》中的一项要求，但不适用于本案。在法律上，总检察长在确定被控告言论是否可能扰乱公共秩序的时候，有必要考虑言论发表者的立场、其观点的分量、其公开的政治见解及发表访谈的杂志的地位和发行量。德国人权研究所断言，司法部门或其他国家机构促进了社会中对种族主义的承认和接受；缔约国坚决驳斥这种说法。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

11.1 在审议来文所载的任何指控前，消除种族歧视委员会必须根据《公约》第十四条第七款(子)项决定来文是否可予受理。

11.2 委员会指出，请愿人是一个法人实体。它是一个拥有个人成员和27个法人实体成员的伞式组织。委员会注意到缔约国辩称，应宣布来文不可受理，理由是第十四条第一款，由于请愿人没有直接受到扎拉青先生言论的影响，因此“不具备受害人地位”。它还注意到缔约国声称，不能将本来文与第38/2008号来文比较，³⁴因为本案中，请愿人不具备为其代表的团体讲话的权力，也没有提供任何论据说明它为何未经适当授权代表其成员行事。它还注意到请愿人辩称，它代表柏林的土裔公民的利益，而且它促进平等和不歧视氛围的工作直接受到扎拉青先生言论的影响。

11.3 委员会重申，第十四条第一款直接论及委员会受理“个人联名”来文的权限。它认为，一方面，请愿人活动的性质及其目标(依据请愿人章程第3条，其目标在于通过法庭内外的反歧视咨询与支助工作，促进柏林和勃兰登堡地区的和平共处与团结，推动平等和不歧视)，另一方面它所代表的个人群体，即柏林和

³⁴ 见第38/2006号来文，德国辛提人和罗姆人中央理事会等诉德国，2008年2月22日的意见。

勃兰登堡的土裔，符合《公约》第十四条第一款规定的受害人要求。³⁵ 它还认为，请愿人已为受理之目的提供了充分证据，证明它直接受到扎拉青先生言论的影响，因为它收到了几份电子邮件，有人在邮件中表示赞同扎拉青先生，称土裔公民和穆斯林没有融入社会，请愿人应该接受言论自由至高无上的地位。它还收到警方的一份通知，称其被列入国家社会地下党的德国敌人名单。

11.4 因此，委员会³⁶ 认为，请愿人是法人实体的事实并不妨碍受理。委员会据此宣布来文可以受理，并继续审议案情，即根据《公约》第二条第一款(卯)项、第四条(子)项和第六条提出的指控。

审议案情

12.1 委员会根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第十四条第七款(子)项，在请愿人和缔约国提供的所有资料的基础上审议了本来文。

12.2 委员会需要审议的问题是，参照缔约国根据《刑法》第 130 条和 185 条对请愿人的申诉进行了何种程度的调查，确定其是否履行了其正面义务，采取切实有效的行动反对举报的种族歧视言论。《刑法》第 130 条规定，凡针对某些人群煽动仇恨、要求采取暴力或强制措施；或通过侮辱、恶意诽谤、中伤某些人群而侵犯他人尊严，可能扰乱公共秩序的任何表达方式均为犯罪。该条款还规定，针对某些人群或民族、种族或宗教群体、或具有特殊风俗习惯的群体煽动仇恨，要求对其采取暴力或强制措施，或通过侮辱、恶意诽谤、中伤上述人群而侵犯他人尊严的行为为犯罪。《刑法》第 185 条规定侮辱为犯罪行为。

12.3 委员会回顾其以往的判例³⁷，根据这些判例的裁定，仅以书面形式宣布种族歧视行为可惩处行为，对《公约》第四条而言是不够的。主管的国内法庭和其他国家机构还必须有效落实刑事法律和其他法律禁止种族歧视的各种规定。《公约》第四条隐含这项义务，缔约国根据这项义务保证立即采取积极措施，根除一切煽动种族主义的行为或一切种族主义行为。《公约》其他条款也反映了这项义务，如第二条第一款(卯)项要求各国以一切适当方法，禁止并制止种族歧视；第六条规定保证人人得到有效的保护和救济，免遭种族歧视行为之害。

12.4 委员会注意到，请愿人声称扎拉青先生在《国际通讯》杂志第 86 期(2009 年)中的言论歧视了请愿人及其均为土裔的成员，因为他将土裔刻划为依靠国家生存的人群，不应该拥有在缔约国境内生活的权利，而且缔约国未能针对这类歧视提供保护。它还注意到请愿人辩称，扎拉青先生的言论导致公众对土耳其人和穆斯林的普遍污蔑与诋毁。它进一步注意到，请愿人声称缔约国未对扎拉青先生进行刑事起诉，这违反了《公约》第二条第一款(卯)项、第四条(子)项和第六

³⁵ 同上，第 7.2 段；第 30/2003 号来文，奥斯陆犹太人社区等诉挪威，2005 年 8 月 15 日的意见，第 7.4 段。

³⁶ 卡洛斯·曼努埃尔·巴斯克斯先生指出，他不同意宣布本来文可予受理。

³⁷ 见第 34/2004 号来文，Gelle 诉丹麦，2006 年 3 月 6 日通过的意见，第 7.2 至 7.3 段。

条，因为国内法律得到了狭隘解释。委员会指出，缔约国不同意扎拉青先生的言论，却又辩称，其《刑法》的规定足以解释其有义务提供有效的法律制裁，以打击煽动种族歧视的行为，而且缔约国当局正确做出评估，称扎拉青先生的言论应受言论自由权的保护，既不构成煽动，也未指称某些人群为劣等人。委员会进一步注意到，缔约国辩称，其刑事诉讼机关的裁决既不具备明显的任意性，也未构成司法不公，没有任何迹象表明，请愿人及其成员今后成为犯罪行为受害人的风险将会增加。

12.5 委员会回顾称，它的职能不是审查国内当局对案情和国家法律的解释，除非其裁决具备明显的任意性，或构成司法不公。³⁸ 然而，委员会必须审查扎拉青先生发表的言论是否属于《公约》第四条所列受谴责的言论范畴；如果属于这一范畴，这些言论由于涉及言论自由，是否受到“适当注意”规定的保护，以及对扎拉青先生不予起诉的裁决是否具备明显的任意性，或构成司法不公。

12.6 委员会已经注意到扎拉青先生的言论中关于柏林土耳其人居民的内容，而且特别注意到，他指出大部分土耳其人居民除贩卖水果蔬菜之外不具备任何生产性职能，而且他们既不能够、也不愿意融入德国社会，还鼓励一种好勇斗狠、固守祖辈传统的集体心态。扎拉青先生使用生产力、智力和融入等属性来描述土耳其人居民和其他移民群体。他以正面的方式用这些属性描述东欧犹太人等某些移民群体，却以负面的方式用这些属性描述土耳其人居民。他说，土耳其人正以更高的出生率征服德国，就像科索沃人征服科索沃那样，而且如果他们是智商超出德国人 15% 的东欧犹太人，他并不会因此介怀。扎拉青先生称，他不必接纳靠这个国家生存而又不认同这个国家的人，他们不努力让子女接受适当教育，又不断制造包头巾小姑娘，而且声称柏林 70% 的土耳其人居民均为如此。扎拉青先生还创造了一个形容词来表述他关于土耳其人居民劣等的观点，而且声称，在包括德国人在内的其他族群中“可以看到一个“土耳其佬”问题”。他还指出，除高素质人才外，应该全面禁止移民涌入，并停止向移民提供社会福利。委员会认为，在《公约》第四条的含义内，上述言论包含种族优越性的思想，否认对人的尊重，以偏概全地描述土耳其居民的负面特征，煽动种族歧视，以使其无法获得社会福利，而且还谈到除高素质人才外，全面禁止移民涌入。

12.7 委员会将扎拉青先生的言论定为《公约》第四条下应受谴责的言论之后，需要检查缔约国将这些言论评估为应受有关“适当注意”言论自由规定的保护是否恰当。委员会回顾其判例并重申，言论自由权的行使负有特殊的义务和责任，尤其是不散布种族主义思想的义务。³⁹ 它还指出，《公约》第四条规定缔约国

³⁸ 见第 40/2007 号来文，Er 诉丹麦，2007 年 8 月 8 日通过的意见，第 7.2 段。

³⁹ 见关于基于族裔血统原因有组织暴力问题的第 15 (1993) 号一般性建议，第 4 段；第 43/2008 号来文，Saada Mohamad Adan 诉丹麦，2010 年 8 月 13 日通过的意见，第 7.6 段。

不仅有责任保护人民免于遭受煽动种族仇恨的行为，还要惩处散布基于种族优越或仇恨的思想的种族歧视行为。⁴⁰

12.8 委员会承认言论自由十分重要，但认为根据《公约》第四条(子)项，扎拉青先生的言论构成了散布以种族优越或仇恨为根据的思想，而且含有煽动种族歧视的内容。缔约国仅着重指出扎拉青先生的言论不等于煽动种族仇恨，也不会扰乱公共秩序，而未履行义务，对扎拉青先生的言论是否等于散布基于种族优越或仇恨的思想的问题开展切实有效的调查。委员会进一步认为，在评估言论是否达到散布基于种族优越或仇恨的思想的程度时予以考虑的那个扰乱公共秩序的标准，没有将缔约国根据第二条第一款(卯)项承担的义务转化为国内法律，特别是因为第二条第一款(卯)项和第四条均未载有这样一项标准。

12.9 委员会因此得出结论，缔约国未就扎拉青先生的言论进行有效调查，违反了《公约》第二条第一款(卯)项、第四条和第六条。

13. 在这种情况下，消除种族歧视委员会参考其关于在刑事司法制度的司法和运作中预防种族歧视的第 31 号一般性建议(2005)⁴¹ 及其关于基于族裔血统的有组织暴力的第 15 号一般性建议(1993)，⁴² 依照《消除一切形式种族歧视国际公约》第十四条第七款(子)项行事，认为提交的事实表明缔约国违反了《公约》第二条第一款(卯)项、第四条和第六条。

14. 委员会建议缔约国依照《公约》第四条规定的义务，审查有关起诉《公约》第四条(子)项所述以散布优越于其他种族群体的思想及以这种理由煽动歧视而构成的据称种族歧视案的相关政策和程序。⁴³ 委员会还请缔约国广泛宣传，包括在检察和司法机构中宣传本委员会《意见》。

15. 委员会希望在 90 天之内收到缔约国介绍采取何种措施落实本委员会《意见》的有关资料。

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

⁴⁰ 见委员会第 15 号一般性建议，第 3 段。

⁴¹ 大会正式记录，第六十届会议，补编第 18 号(A/60/18)，第九章。

⁴² 见委员会第 15 号一般性建议。

⁴³ 见第 4/1991 号来文，L.K.诉荷兰，1993 年 3 月 16 日通过的意见，第 6.8 段。