

Ebrahimian v. France

（公立醫院除去面紗案）

歐洲人權法院於 2015/11/26 之裁判*

案號：64846/11

楊劭楷**、呂胤慶*** 節譯

判決要旨

1. 人民穿戴面紗之行為構成宗教信仰表現，受歐洲人權公約（下稱公約）第 9 條所保護。

2. 對於公約第 9 條宗教信仰之干預，是否構成侵害，必須判斷該干預是否有法律規範為依據、該規範目的是否正當及該干預是否為民主社會所必要。

3. 公共服務中之宗教中立性，其目的旨在透過嚴格之平等要求達成尊重使用服務者之宗教信仰及精神寄託，並確保使用者不因其宗教信仰而遭受差別待遇。此目的為正當之目的。

4. 宗教信仰表達之意義和影響，會隨時間及脈絡而有所不同。是以，各締約國評斷餘地之大小必須取決於各該締約國之脈絡、時間及社會變化，而有所不同。本件被告國家已將公共機構

* 裁判來源：官方英文版

** 國立臺灣大學法學碩士，律師

*** 國立臺灣大學法學碩士，司法院大法官助理

之中立性原則與宗教自由予以調和，並進而確定了國家必須達成之利益權衡。此賦予被告國較大之評斷餘地。

涉及公約權利

宗教自由（歐洲人權公約第 9 條）

程 序

1. 本案由法國國民 Christiane Ebrahimian（聲請人）以法國政府為被告，於西元 2011 年 10 月 12 日向本法院提起訴訟（No. 64846/11）。依據歐洲人權公約第 34 條規定，本案繫屬於本法院。

事 實

I. 本案情況

6. 聲請人與巴黎市之公立醫事服務機構 Nanterre Hospital and Social Care Centre（下稱 CASH 醫事服務機構）簽訂三個月的定期契約，於 1999 年 10 月 1 日至 1999 年 12 月 31 日於該醫事單位精神科擔任社工師。嗣契約延長一年，自 2000 年 1 月 1 日至 2000 年 12 月 31 日。

7. 在 2000 年 12 月 11 日，CASH 醫事服務機構人力資源部主管以聲請人拒絕不穿戴頭巾為由，決定停止與聲請人繼續締結聘僱契約（下稱系爭決定一）。

8. 聲請人認系爭決定一是基於其穆斯林信仰所為之違法決定。

9-13. 聲請人於 2001 年 2 月 7 日向巴黎行政法院提起訴訟，

請求撤銷系爭決定……巴黎行政法院於 2002 年 10 月 17 作成判決，駁回聲請人之訴訟，其理由略以此停止續之決定與公共服務之世俗主義及中立性原則相符。聲請人上訴，行政上訴法院於 2004 年 2 月 2 日作成之判決中，以聲請人並未被告知拒絕續約原因，亦無機會申請閱覽卷宗等程序理由撤銷系爭決定。為履行上訴法院之判決意旨，CASH 醫事服務機構容許聲請人閱覽卷宗。CASH 醫事服務機構於 2005 年 5 月 13 日所作成的回覆中，基於國家世俗原則以及中立性原則等理由決定不與聲請人繼續締結契約（下稱系爭決定二）。

15.-20. 2006 年 1 月，聲請人要訴請凡爾賽行政法院撤銷系爭決定二。凡爾賽行政法院於 2007 年 10 月 26 日基於國家世俗主義原則以及公共服務中立性原則，駁回聲請人之訴。上訴人上訴至凡爾賽上訴行政法院，該法院維持前述裁判。聲請人上訴至最高行政法院。最高行政法院於 2011 年 5 月 9 日的裁判中，以上訴不合法駁回訴訟。

II. 相關國內法及其實踐

A. 世俗國家原則和公共服務中立性原則

21. 在涉及校園內穿著宗教服飾的 *Dogru v. France* 判決中，本法院闡述了法國世俗國家之概念。此判決指出：在公開社會中行使宗教自由，直接涉及世俗國家原則。此一原則源於法國長久的傳統，發軔於 1789 年人民與公民權利宣言第 10 條，該條規定：「若意見表達並未擾亂法律所建立的公共秩序，則沒有人應該為其意見，包括其宗教信仰，而感到憂慮不安」。此一原則亦見於 1882 年及 1886 年之教育法，其要求國家必須提供世俗之基本教育。而法國之世俗主義，則源於 1905 年 12 月 9 日之政教分離法。此法象徵自法國大革命以降，共和國與天主教會長期衝突之終結。此法第 1 條規定：「共和國必須確保良心自由。其應保障宗教活動之自由

參與，其僅受基於公共秩序目的之規範所拘束」。本法第 2 條肯認分離原則：「共和國不得承認或對於任何宗教派別為資助或補貼……」該「世俗條款」包含對於公共服務及對於公共服務使用者之相應效果。其隱含對宗教多元主義之承認，及國家應對宗教採取中立性之態度。

世俗主義原則、國家中立之要求及其所衍生之平等原則，見於 1958 年 10 月 4 日通過生效之法國憲法第 1 條中，其規定：「法國是一個不可分割、世俗、民主及社會共和國。法國應確保所有公民在法律面前一律平等，不因出身、種族或宗教而有差異。法國應尊重所有信仰。法國應該透過權力分立之方式運作。」

24. 法國憲法委員會近期也指出世俗主義原則是憲法所保障的自由以及權利，世俗主義之定義如下：

……憲法第 1 條第 1 項前 3 句規定：「法國是一個不可分割的、世俗的、民主的與社會的共和國。法國應確保所有公民在法律前一律平等，不因出身背景、種族或宗教而有異。法國應尊重所有信仰。」世俗主義原則是憲法所保障之權利及自由之一。從此可推導出國家應保持中立之要求；其亦可推導出法國共和國不得承認可任何宗教派別；世俗主義原則尤其要求尊重所有信仰，及確保所有公民在法律之前受平等對待，不因宗教所影響，且要求共和國保障宗教行為之自由參與；其隱含了共和國不得對於任何宗教派別為補助……

25. 公務機關，及隸屬於公務機關的公務員（即受僱於公部門的所有員工）受到公法之規制。公務機關及其應適用之一般性規範，依據規範的對象，可以區分為三種類型：國家之公務人員、地方與區域之公務人員，及醫療院所等相關服務之公務人員。公務機關僱員之意見自由，包括宗教意見，受 1983 年 7 月 13 號所制定

之公務人員權利及責任法第 6 條規定所保障。公務人員之宗教信仰，不得被記錄於檔案之中；宗教信仰不得作為求職者或約聘僱員是否取得正職資格，差別待遇之標準；公務人員以宗教為理由，請求上級長官調整工時，若與特定公共服務之穩定營運並無影響，即應容許。

同時，基於公務人員之職務性質，公務機關僱員之良心自由必須與宗教中立之要求加以權衡。公務機關僱員有中立之責任。為了執行職務，公務機關之僱員必須確保自己平等對待所有公民，不論人民之信仰而有差異。國家中立性原則隱含了「行使公權力及提供公共服務之機關，不僅須確保中立性本質，也必須確保各該公部門行為之外觀，亦符合中立性原則之要求，避免公共服務之使用者產生質疑。是以，公共服務中之各該僱員，皆必須遵守特別嚴格之中立義務」。判決先例中，在在說明了公務機關之僱員應受中立義務所拘束。目前討論的關於公務員職業道德、權利與義務的條款，已經於法國國民議會 2015 年 10 月 7 日之一讀會中通過。此一規範之目的，旨在課予公務員受世俗原則之拘束，並限制其於職務執行中之宗教意見表達。

憲法委員會多次指出宗教中立性是「公共服務之基本原則」。同時，其亦宣示平等原則之適用是其必然結果。

26. 法國最高行政法院之判決指出，公共服務中立性原則是限制僱員執行職務中宗教意見表達自由之正當理由。法國最高行政法院曾於涉及教育領域中之相關爭議指出：國家教育機構中，僱員於執行職務時表達其宗教信仰，違反嚴格之中立性責任。在 2000 年 5 月 3 日涉及教育主管機關禁止中學督導員穿戴頭巾之判決中，法院認定世俗主義原則和中立性原則在各種公共服務中皆應適用，而且針對該禁止予以詳細論證如下：

1. 從制憲者及立法者之文字中，可以得出良心自由、國家世俗之本質及公共服務中立性原則，適用於其他所有機構。
2. 雖然國家教育機構之僱員，與其他所有公部門僱員相同，享有良心自由，並免於基於其宗教信仰而受到職涯發展之歧視。然世俗主義原則之意義，即是在公共服務之情境中，僱員不得享有表達宗教信仰之權利。……以人員是否執行教育職務為基礎，針對公共服務僱員予以區分，並不適當。
3. 根據前開考量，國家教育機構之僱員在執行職務過程中表現其宗教信仰之事實，已構成了義務的違反……就違反的效果，尤其關於懲處，處分機關必須綜合考量處分之本質、情況之嚴重程度及其他情形，且應受司法審查。

此一判決已經延伸此原則至所有公共服務。在最高行政法院於其官方網站上公布之「行政法院及宗教信仰表達」檔案中，除了重申其 2000 年 5 月 3 日之判決意見外，其亦說明禁止公共服務僱員在其執行職務中表達宗教信仰：

……行政法院被要求審查發生於懲處程序中之相關問題。該懲處是否合法，取決於該宗教信仰表達之形式、該僱員之位階、該僱員之職務、及其所收到之警告。該懲處亦必須符合比例原則。最高行政法院分別在僱員於宗教組織網站上標示其公務電子郵件之案件，及另一個在工作中散布宗教文件給公共服務使用者之案件中，維持相關懲處決定。

27. 最高法院於近期之案件中，指出中立性要求亦適用於受私法規範的公共服務。Seine-Saint-Denis 健康保險辦公室中，擔任「健康福利管理者」職位的僱員，因穿著伊斯蘭頭巾，違反內部規範而遭到資遣。最高法院社會分院指出「中立性原則和公共服務世俗性本質原則，適用於公共服務整體，包含受私法規制的主體」。此外，

「健康保險辦公室之僱員，因涉及履行公共服務之任務，因此必須受到特別之限制，此尤其包括禁止透過外部衣著表達宗教信仰。」

28. 近期為媒體廣泛報導的司法案件中，最高法院社會分院（the Social Division of the Court of Cassation）在 2013 年 3 月 19 日的判決中，初次宣告私立托兒所對其僱員予以解僱違法。該解僱是基於托兒所內部規範要求「遵守世俗原則和中立性原則」，而該僱員卻拒絕移除其伊斯蘭頭巾所致。面對受理該案之巴黎上訴法院的抗拒，全體出席的最高法院（the plenary Court of Cassation）最終在 2014 年 6 月 25 日的判決中維持該決定。在 2013 年 3 月 19 日做出的決定中，「權利保護者（Defender of Right）」（法國監察使）要求最高行政法院就此準備一份研究報告（該研究報告在 2013 年 12 月 19 日於最高行政法院的全院大會中通過）。法國監察使希望最高行政法院能對宗教中立性原則在公共服務領域適用的相關問題予以解答，以回應關於公共服務任務、公共服務的參與、以私法形式從事一般性任務數者之間的界限，以及中立性原則與世俗主義原則的適用。在這份報告中，最高行政法院重申如下：

1. 宗教自由是普遍的。然而，在某些情況下，國家得對宗教之表達加以限制。國家世俗原則，其涉及公權力與私人間之關係；而公共服務中立性原則，作為平等原則之派生原則，其拘束公共服務運作，並衍生出宗教中立應適用各該服務機構之特別要求。此一要求原則上適用於所有公共服務，不適用於這些公共服務之外。
2. 勞動法尊重僱員之良心自由，並且禁止以任何的方式予以歧視。然而，其容許在以下情形對宗教信仰及其表達予以限制，且可基於系爭職務執行的本質及其所追求的目的合於比例原則，而予以正當化……
4. 宗教中立性之要求，禁止公部門僱員及受國家委託管理公共服務之私法組織之僱員，於執行職務時表達其宗教信仰。

然而，此一限制必須符合歐洲人權公約第 9 條規定之要求，亦即任何侵犯宗教言論自由的行為都必須符合比例原則，以互相權衡。……

B. 公立醫院服務之中立性原則

29. 在世俗主義觀察委員會（Secularism Observatory）2013-2014 的年度報告中，「衛生機構中的世俗主義概述」一節中指出：在委員會提出關於世俗主義原則在法國的適用報告後，關於世俗主義適用於醫院的立法，即已納入考量。該委員會的報告指出：

……醫院也不例外。其已與某些宗教禁令產生衝突，例如耶和華見證人的教徒拒絕接受輸血。最近，越來越多的丈夫或父親出於宗教理由，拒絕其妻子或女兒由男醫生照顧或協助分娩。結果，一些婦女因此被剝奪了無痛分娩之可能性。護理師亦基於其宗教信仰而遭到拒絕。整體而言，患者的特定宗教因素可能會破壞醫院的功能：走廊會成為私人祈禱區域；違反相關衛生規定，在醫院食堂旁邊經營其他的食堂，以供應傳統食品。

……目前也有些公部門僱員提出相關宗教主張。公共服務僱員主張於工作場所佩戴基帕（kippa）或面紗之權利，以表明其對自己教派之忠誠。實習醫生也表達了同樣的訴求。這種與公共服務中立性原則相反的行為，是一個值得嚴重關切的問題。…

世俗主義觀察委員會解釋指出，衛生部（Ministry of Health）「實際上已經透過公告規範了此一問題」（參見以下第 30 段）。並且，在現階段，既有的法律工具已經足夠。其指出，從健康照護設施所獲得的資訊，顯示局勢已變得更加和平，並且得到控制。對於醫院工作人員而言，最常見的問題是戴面紗、在一天中的某些時段

進行祈禱、和要求調整工作時間表以便在宗教節日休假等。其指出，既有的問題，「透過適當之溝通，這些情況可以藉由符合公務員中立性原則的方式得到解決」。

30. 1995年5月6日發布之包含《住院病人章程》的公告，指出「病人權利的行使，應與他人的自由互相符合」。除了針對公立醫院服務使用者的指南之外，2005年2月2日的公告就醫藥衛生組織的世俗主義，指出：

I. 宗教自由、中立性原則和不歧視原則

正如2003年12月11日提交給共和國總統的斯塔西報告（第22頁）所重申者，1958年《憲法》第1條所規定之世俗主義，要求共和國確保「在法律面前，不分血統、種族、宗教，人人平等」。對醫院而言，這項要求的意義是：

- 無論患者的宗教信仰如何，對所有患者的治療方式都應該相同；
- 不得使患者有理由懷疑醫院工作人員的中立性。

A. 對患者平等待遇

.....

前引之《住院患者章程》，儘管重申了患者在宗教領域之行動自由和言論自由，卻已指出「在行使這些權利時，應適當尊重他人之自由。」無論是在機構中接受治療的人員、志工、訪客或工作人員，以任何形式進行的傳教活動，都應予以禁止。而在此方面，必須特別注意確保宗教信仰表達不會損害到：

- 照護和衛生管制的品質（患者必須接受因進行治療而施加的衣物）
- 其他住院病人及其親屬的安寧
- 服務的正常運行。

B. 公立醫院服務以及公務員和公務員的中立性

半個多世紀以前，法院判決已經要求中立責任。在與學校有關的糾紛中，最高行政法院也發布意見

…

在 2002 年 10 月 17 日的判決中，行政法院重申，中立性原則適用於所有公務員，不僅適用於在教育領域工作的公務員……

里昂行政上訴法院在 2003 年 11 月 27 日的判決（*Nadjet Ben Abdallah* 女士）中指出：「*Nadjet Ben Abdallah* 女士的穿著……其明確指稱是具宗教性質的圍巾，並一再拒絕遵守要求其除去圍巾的命令。儘管其已遭到警告，明確得知系爭法律可以適用於該案…此為一相當嚴重的過失，並且提供對其施加停職措施的法律依據。…」

這些原則適用於所有公務員及公務機關僱員。此處重申公務機關僱員的意義，是指參與公共服務執行者，契約制僱員、實習生……您將確保在適用《公共衛生法》第 L.6143-7 條時，公共衛生機構的主管將嚴格遵守此一原則——若有不遵守這些義務的情況，即系統性地予以制裁、或是將縣長或部長任命之僱員的任何過失，通知主管衛生和社會事務的區域主管。

II. 從業者的自由選擇以及對公共服務僱員的差別待遇

…

最後，患者的這種選擇自由，並不能使受治療者，可以拒絕某一照護小組成員根據個人已知或假定的宗教信仰所進行之診斷或所提供之護理。

C. 相關判決先例

31. 上述公告，已提及與公共服務僱員戴面紗相關之決定。行

政法院於 2002 年 10 月 17 日作出之判決，經常被引用，因為其確認中立性原則不僅適用於公共教育領域，且亦適用於所有公共服務領域。里昂行政上訴法院於 2003 年 11 月 27 日就 *Nadjet Ben Abdallah* 女士一案所作出的判決亦具有重要性。此判決涉及一名拒絕除去其面紗的女性職業檢查員。然而，當事人並未向最高行政法院提出上訴。該判決指出，是否要對等待制裁的僱員予以停職處分，應依照「案件的所有情況，除其他因素外，標誌顯眼的性質和程度、該僱員的工作性質、以及其是否行使公法所賦予的權力，或是具有代表性的功能」。

在該判決中，政府委員強調：

……就公務員的中立義務進行個別化評估，正如同史特拉斯堡法院所指出者（*Dahlab v. Switzerland*），將會與普通法院判決先例所採取的、對於私營部門僱員的做法完全相容。關於戴伊斯蘭面紗的案件，普通法院已經考量其職務之性質，及僱員穿戴系爭象徵所傳達之公司形象。在此一取徑，同時符合中立性原則，且為較務實之評估標準，例如考量執行職責的性質（教育、管理功能）以及其執行的情境（與公眾接觸，是否穿著制服或常規服裝，使用者如小學生或患者的脆弱性或敏感性程度）

但是，該委員建議政府當局不要採取這種取徑，其認為最終似乎不可能妥協公務員所負擔的中立義務。

……首先，此為原則問題。不論公務人員之意願為何，基於公務人員本身某程度上都選擇受僱擔任此一工作，且公務員屬於公共領域，其選擇標準應係基於對所有使用者的普遍利益和平等待遇。正如政府委員 Rémy Schwartz 所指出的，該服務的中立性「首先是為使用者而設計的，目的是尊重他

們的國家保持中立信念，以便他們能夠充分表達自己的意見」。正是這種社會角色證成了以下事實：在公務員系統內部的個人，在公共權力的行使中、在被委派公共服務任務的公務員角色時，應隱去自身身分。儘管公共服務的概念將來可能確實會有所限縮，但最終似乎不可能和構成其特殊性的不變原則（中立性原則）相妥協，特別是其僱員因其身分而受行為守則約束的事實和倫理準則。

……同樣地，我們也不再贅述既有的恐懼，亦即，在認同政治的推動下，對於社會結構的基本連貫性逐漸遭到侵蝕的恐懼，其特徵是堅持國家所保證的普遍價值。

……此外，Rémy Schwartz 的結論，也強調了個別解決方案的不切實際。因為，如此一來，解決方案即要取決於任務的性質和所涉公共事務的發展程度，並且必須考慮到可能會隨時間變化及情境，設想可能的解決方案。除此之外，僱員為何得憑藉與宗教信仰相關的、對於良心自由的過度需求，而正當化對於其同事之良心自由予以侵犯，尚不清楚。此外，公共服務的利益，也可能正當化，縱使沒有直接與服務使用者聯繫，仍可限制僱員表達其信念的自由。

對於公共服務絕對中立性原則予以重申，所導出的是，有必要就任何違反規則的行為發出警告。而且，該違規本身即構成了得予以懲罰的錯誤。所以，懲處機構得使用與 *Marteaux* 女士案相同的措辭，逐案評估特定案件並考慮其具體情況。因此，在制止該違規行為、並要求其遵守服務中立性原則後，該機構即可評估後果，同時也必須考量其遵守或不妥協的程度……

III. 比較法

32. 在 *Eweida and Others v. the United Kingdom* 判決中，本法院指出，關於歐洲理事會 26 個締約國工作中佩戴宗教象徵物的法律及其實踐的分析，足以證明：

……在工作場所穿著宗教服裝及（或）宗教，在大多數國家是不受限制的。在烏克蘭、土耳其及瑞士的一些行政區中，儘管禁止公務員及其他公共部門僱員穿著宗教服裝和（或）宗教象徵物，但是原則上允許私人公司之僱員如此穿著。在另外五個國家裡（比利時，丹麥，法國，德國及荷蘭），其國內法院則是明確承認，雇主原則上有權對僱員佩戴宗教象徵物的行為，予以限制。然而，在這些國家中，並無法律或規則明文授與雇主相應之權限。相較於比利時、丹麥及荷蘭，法國及德國以法律嚴格禁止公務員和國家機關僱員，佩戴宗教象徵物。而針對私人僱員在工作中全面禁止穿戴宗教衣著及象徵物的規定，在這五個國家中，都是找不到的。法國甚至以法律禁止相關規定。根據法國法之規定，若欲使此類限制合法，其必須追求與衛生規範、健康與道德保護、客戶心目中公司形象和信譽有關的正當目的，並且還必須通過比例原則的檢驗。

33. 德國聯邦憲法法院於 2015 年 1 月 27 日之判決即認為，全面禁止公立學校的女教師穿戴面紗，與憲法不符，除非此種行為對國家的中立性或學校的和平環境構成充分可見的危險。

法律

I. 涉公約第九條之違反

34. 聲請人指稱，拒絕續簽其擔任社會工作師的工作契約，違反了公約第 9 條所規定的表達宗教信仰自由的保障，亦即：

- 一、人人有思想、良心以及宗教自由的權利。此項權利包括改變其宗教或信仰以及單獨地或同別人在一起時，公開地或私自地，在禮拜、傳教、實踐儀式中表示其對宗教或信仰之自由。
- 二、展現出個人宗教或信仰的自由，僅受法律所規定的限制，以及在民主社會中為了公共安全的利益，為了保護公共秩序、健康或道德，或為了保護他人的權利與自由所必需的限制。

A. 程序合法性（略）

B. 實體判決

1. 各方之主張（略）

2. 法院判決

46. 首先，本法院知悉 CASH 醫事服務機構使用「頭套 (head covering)」(coiffe) 一詞以描述聲請人的衣著。參酌聲請人提供給本法院之照片，可見其穿著該頭套覆蓋其頭髮、頸部及耳朵，而其顏面則完全清楚可見。在本案中，此一類似頭巾或者伊斯蘭面紗的頭套，遭審理此案的內國法院多數意見認定為「面紗」，而本法院也將以此用語審查聲請人之主張。

(a) 是否構成干預

47. 本法院並無理由質疑穿戴此面紗相當於誠摯宗教信仰的「表現形式 (manifestation)」，而應該受到公約第 9 條的保障（參考前引之 *Leyla Şahin*, § 78; *Bayatyan v. Armenia* [GC], no. 23459/03, § 111, ECHR 2011; and *Eweida and Others v. the United Kingdom*, nos. 48420/10 and 3 others, §§ 82, 89 and 97, ECHR 2013.）。國家作為聲請人之雇主，必須承擔作成不續約的責任，及懲處決定所衍生的

責任。因此，應可認定此措施構成對聲請人受公約第 9 條保障之宗教信仰表達自由的干預（參考前引之 *Leyla Şahin*, § 78; *Bayatyan v. Armenia* [GC], no. 23459/03, § 111, ECHR 2011; and *Eweida and Others v. the United Kingdom*, nos. 48420/10 and 3 others, §§ 82, 89 and 97, ECHR 2013。）。

(b) 干預是否具有正當化基礎

(i) 具有法律規定

48. 「具有法律規定」的要件有二：首先，系爭措施的作成，必須在內國法中具基礎；第二個要件，則是系爭法律必須為所規範對象所理解，且該對象必須可預見系爭法律之法律效果，以符合法治國原則。因此，所謂「具有法律規定」，尤其要求國內法之法律用語必須充分地可以預見，使個人瞭解在何種情況和條件下，將影響個人受公約保護之權利。根據本法院歷來之見解，「法律」之概念必須以「實質」的意義加以理解，並不僅限於「形式」意義的法律。因此，「法律」包含了構成成文法的一切內容，位階低於法規之成文法，或相關權威判決，均屬之。

49. 在本案中，聲請人強調法國在 2000 年 12 月 11 日時並未禁止象徵宗教意義的穿著。聲請人認為最高行政法院在 2000 年 5 月 3 日意見之適用範圍，僅限於教育領域之受僱者、而最高行政法院 1989 年 11 月 27 日關於學校內宗教象徵物穿戴之見解，則代表了可適用之「法律」（參見前述第 36 段）。本法院認為，1989 年之見解僅涉及承認小學生表達其宗教信仰之權利，適用範圍並不及於公部門僱員。

50. 本法院知悉法國憲法第 1 條特別規定，「法國作為一個世俗共和國，其確保所有公民在法律之前的平等」。本法院認為，在被告國之法律中，此一憲法條文是國家必須對所有宗教信仰或

其表達採取中立，且公平立場之基礎所在。此外，內國法院已經如此解釋與適用。基此，本法院認為，根據行政法院之判決，公共服務中立性屬國家政教分離主義之內涵。又，自 1950 年起，最高行政法院已經宣稱「所有公務員均應依法踐行嚴格之中立責任」，在教育領域尤其如此。此外，憲法委員會強調，中立性原則推導之必然結果，就是作為公共服務基礎原則之平等原則。本法院自此得出以下結論：最高行政法院及憲法委員會之判決先例及見解，構成國家機關限制聲請人宗教自由之足夠法律基礎。

51. 然而，本法院以此種方式承認中立義務之內涵，僅是對於聲請人主張予以回應，此並不包含對聲請人所從事之專門行業，予以特定連結或適用。因此，本法院所承認的是，聲請人於締結契約擔任職務時，並無法預見其宗教信仰之表達將受到限制。然而，本法院考量到，從最高行政法院 2000 年 5 月 3 日發布該意見到作成不續約決定間，已經超過六個月，此期間已足以使聲請人注意到該醫院相關的行政措施（參見前述第 8 段）。換言之，這些限制已經足夠清楚，使聲請人可以預見拒絕移除面紗將導致必須承受懲處處分的結果。前開最高行政法院的意見，雖是涉及公立教育服務機構的特定問題，但其也指出國家世俗主義與中立性原則適用於所有公務機關。該意見強調，僱員縱然有良心自由，然而以表意自由之方式行使此權利時，必須符合相應機構之中立性原則，亦即禁止其以特定穿著來表達其宗教傾向。此外，其亦強調特定個案中因為無法遵守中立性原則義務所導致的懲處手段，必須就個案的特殊情況逐一衡量（參見前述第 26 段）。因此，本法院認為，2000 年 5 月 3 日之意見清楚地闡明了公務機關受僱者，在執行職務時應符合之宗教中立性要件，此意見符合了本法院判決先例所要求之「法律」可預見性與可接近性。是以，系爭手段符合公約第 9 條第 2 項由「法律」加以規定之要求。

(ii) 正當目的

52. 不同於 *Leyla Şahin* 一案中兩造的情況，本案聲請人及被告政府對於系爭限制目的，採取不同見解。被告政府認為此處之目的，是基於世俗主義作為憲法原則，以保障他人的自由與權利，此目的具有正當性。然而，聲請人則否認其執行職務期間之行為，可以作為限制宗教信仰表達自由之基礎。

53. 考量本案情況以及對聲請人不予續約的理由，也就是宗教中立性要求所適用之公共服務使用者處於脆弱地位的脈絡，本法院認為系爭干預是為了追求保護他人權利及自由的正當目的。在本案中，系爭措施之目的，是透過嚴格平等要求，以達成確保尊重病患之宗教信仰和精神寄託。此外，該目的亦在於確保公共服務之使用者，不因其宗教信仰而遭差別待遇。基此，本法院重申：要求雇主促進機會平等，或避免對他人採取任何歧視性行為之相應政策，即為追求保護他人權利之正當目的。本法院也再次指出，維持世俗主義原則是一個符合公約價值之目的。在此情況中，本法院認為，對於聲請人在其執行職務時表達其宗教信仰之禁止，是追求保護「他人權利及自由」之目的，且此種限制並不需要額外考量公約第9條第2項之「公共安全」或「保護公共秩序」。

(iii) 民主社會所必要

(α) 一般原則

54. 本法院曾於 *Leyla Şahin* 案中指出，良心自由和宗教自由是「民主社會」的基礎之一。然而，公約第9條並未保障基於宗教或信仰所生之一切行為。民主社會中有不同宗教，為了調和各種團體利益，及確保每個人信仰獲得尊重，限制特定人表達其宗教或信仰是必要的。公約第9條及公約第1條，可推導出國家在權限範圍內的積極保障義務。

55. 在前開判決中，本法院強調國家對於各種宗教、信仰與信念，是扮演公正且中立之管理者角色，此對於民主社會中之公共秩序、宗教和諧和容忍有所助益。因此，國家中立性及公正性義務，與任何由國家針對宗教信仰正當性或針對信仰表達方式進行評估的權力，並不相符。本法院認為，此種責任要求國家確保對立團體之間之容忍。因此，國家機關在此種情況下所扮演的角色，不是透過消除多元性來解決緊張關係，而是確保對立團體之間得以互相容忍。

56. 此外，凡是涉及國家與宗教間之問題，民主社會理所當然會產生廣泛分歧。國家決策者之角色，即具有特殊重要性。本法院曾強調，當爭議涉及管制教育機構內穿戴宗教象徵物時特別重要，國家機關對此議題應採取多樣化的手段。尤其，參照前開 *Dahlab* 案，本法院認為：從整個歐洲社會中區辨出「統一宗教對於社會之重要性」，是不可能的；且宗教信仰公開表達的意義及其衝擊會隨著時間與脈絡而有所不同。本法院認為：基於各個國家的傳統、保護他人權利和自由的需求、及維持社會秩序等理由，各領域中的規範，會隨著國家不同而必然有所差異。本法院因此認為，針對特定管制方式及程度之選擇，無可避免地必須交由各國，基於各國特殊之國內脈絡予以考量。

57. 在前引之 *Kurtulmuş* 判決中，其涉及禁止一伊斯坦堡大學助理教授穿戴伊斯蘭頭巾。本法院強調前述於第 51 段引用之原則，亦適用於公務人員：「國家基於公務員的角色，而對於公務員公開表示宗教信仰予以限制，目的雖然正當，但公務員是個人，且為公約第 9 條所保障對象」。在前開情況下，基於前述的 *Leyla Şahin* 案以及 *Dahlab* 案兩個判決，本法院指出：「在民主社會中，如果穿戴伊斯蘭頭巾並不符合保護他人權利及公共秩序之目的時，國家應有針對穿戴伊斯蘭頭巾施以限制之權限」本法院適用這些原則，並

且指出：「穿著之相應規範，於所有公務員皆有適用，不因其職務或宗教信仰之差別而有所不同。公務員於執行職務時，相當於國家之代表，該服裝規範要求外觀必須中立，以達到世俗國家原則，及其子原則即公共服務中立性原則的要求。服裝規則限制公務員在工作場所中穿著頭套」考量到世俗國家原則的特殊重要性，本法院接受土耳其的基礎性的原則，亦即面紗禁令在「中立性原則適用於公共服務的情況下可予以正當化」。而且，參照前述的 *Vogt* 一案，本法院重申：「民主國家有權要求公務員對於創造公務員本身的憲法，善盡忠誠義務」。

58. 再者，在公立教育的脈絡下，本法院已強調了在公立小學教學活動中，國家中立性的重要性，其理由在於：年幼兒童較容易受到影響。

59. 在近期有關工作中宗教自由案件裡，本法院亦指出指出：「考量到宗教自由在民主社會中的重要性，在個人對於工作環境中宗教自由的限制進行申訴時，本法院認為與其採取更換工作的手段，作為降低侵害可能性的方式，比較好的處理方式應該是整體的評估相關措施是否符合比例原則」（參見前引之 *Eweida and Others*, § 83）。

(β) 本案之適用

60. 本法院一開始指出，該醫院當局除了提醒聲請人關於公共服務的中立性原則之外，亦指出該原則尤其應適用於醫院精神科社會工作師的正當理由。該醫院當局認定聲請人於工作部門因態度所引起之問題，並試圖說服其不要表現其宗教信仰（段落 8）

61. 本法院亦知悉，內國法院已經確認了拒絕與聲請人續約作法之效力。其明確指出，公務員中立性原則適用於所有公共服務領

域，不僅限於教育領域。此目的在於保護公共服務的使用者，免受任何影響或侵犯其良心自由之風險。在 2002 年 10 月 17 日之判決中，行政法院闡明了本案公共服務使用者的脆弱性。此外，聲請人與具脆弱性及仰賴他人協助的患者有所接觸。是以，本案對聲請人施以中立性之要求，更為迫切（參見前第 11 段）。

62. 本法院進一步指出，聲請人並未遭到對醫院患者或同事施加壓力、挑釁或傳教指控。然其穿戴面紗之事實，被認為是關於其宗教的一種明顯表現，並與公共服務所要求的中立環境不相容。因此，由於她堅持於工作期間堅持戴面紗，醫院當局決定不予以繼續締結契約，並施以懲處。

63. 法國憲法第 1 條之世俗主義原則，以及由此而衍生之公共服務中立性原則，是基於確保對公共服務使用者之平等對待。亦即，不論聲請人之性別及宗教，要求必須嚴格遵守中立性責任，以確保平等對待公共服務之使用者。根據內國法院之見解，此要求透過確保國家的中立性，以擔保國家世俗的本質，並達成保護公共服務使用者（即醫院病患）之良心自由，免於受影響或偏袒之風險。因此，本案中確實具有保護他人權利及自由之情形。換言之，對所有人宗教自由予以尊重，而不是單單對聲請人之宗教信仰予以尊重，是系爭決定背後之理由。

64. 本法院已經接受，各國可藉國家世俗主義及中立性原則為由，正當的對公務員穿著宗教象徵物進行限制，特別是公部門工作的教師（參見前述第 57 段）。公部門教師之公務員身分，讓他們與普通公民有所區分，並使其對學生負有宗教中立之義務。同樣地，在本案中，本法院亦接受公立醫院僱用會與患者有所接觸的聲請人時，國家有權要求其於履行職責時，避免表現宗教信仰，以保證使用公共服務的個人，受到公部門服務的平等對待。就此以觀，公

立醫院服務之中立性，與工作人員之態度有關聯，以避免患者對於提供治療人員之公正性產生懷疑。

65. 因此，本法院仍須審查系爭行為對該目的之達成，是否合乎比例原則之要求。對於本案中國家之評斷餘地，本法院認為，歐洲理事會大多數的締約國並未對工作場所的宗教服裝或標誌的穿著予以管制。在 26 個國家中，只有 5 個國家（法國即為其中之一），完全禁止公務員穿戴宗教標誌。然而，正如先前所述（見第 56 段），對評斷餘地的考量，必須顧及不同國家之脈絡、時間、社會變化而演變的政教關係。是以，本法院認為，法國已將公共機構之中立性原則，與個人之宗教自由權利予以權衡，在公約權利及所衝突的公私利益予以調和，而具有較寬廣之評斷餘地。與此相同，本法院已經表明，在醫院環境中，必須允許國家主管機關具有比較寬廣的評斷餘地，因為醫院之管理階層，相較於法院——特別是國際法院——關於在其機構內的決定，是更好的決策角色。

66. 因此，本案的最主要問題即是：國家在決定不與聲請人續簽契約時，是否逾越了其被賦予之評斷餘地。就此而言，本法院認為：法國之公務員，享有良心自由應受尊重之權利，此包含禁止因宗教信仰而影響取得職位與否。此一權利在 1983 年 7 月 13 日法律第 6 條中，予以特別保障。後者並規定了公務員的權利和義務，以及規定應與公務員正常運作的要求互相協調（參見前述第 25 段）。然而，公務員不得在履行職務時，表現出宗教信仰（參見前述第 25 至 26 段）。因此，先前所述之 2000 年 5 月 3 日意見，即明確地指出，公務員之良心自由在其表達方式上，必須與中立義務互相權衡。本法院亦重申，前述限制之理由即在於國家世俗主義原則。根據最高行政法院的見解，此乃「涉及公權力與私人之間之關係」（參見前述第 28 段），及公共服務之中立性，即必然推導而生之平等原則。這些公共服務的功能，受平等原則之拘束，旨在確保

所有信仰受到尊重。

67. 然而，本法院強調：法國對於世俗主義原則及中立性的原則，是基於其憲法之基本原則所生。世俗主義及中立性原則僅是國家與宗教間眾多關係中之其中一種，透過尊重多元化及多樣性，對所有的宗教信仰保持公正不偏袒的一種立場。本法院認為，與不限制其宗教信仰表達的聲請人個人利益相比，由於國內法院更加重視上開原則及國家利益，因此並不生牴觸公約的爭議（參見前述之第 54 段與第 55 段）。

68. 如同最高行政法院及最高法院多次重申（參見前述第 26 至 27 段），本法院認為：中立義務適用於所有公共服務。原則上，在履行職責過程中，公務員佩戴與宗教信仰有所連結之標誌，即構成義務之違反（參見前述第 25 至 26 段）。在內國最高法院判決見解中，均未表明可以根據僱員及其職責（參見前述第 26 段和第 31 段）調整中立義務。本法院認為，此一嚴格之義務，基礎在法國憲法第 1 條所規定的，國家世俗主義與良心自由之間的傳統關係（參見前述第 21 段）。在法國模式中——評估法國模式並不在本法院職責範圍中——該國公務人員必須表現出國家的中立性原則。但是，本法院必須指出，行政法院有責任審查，適用國家中立性原則時，主管機關並未不合比例地干預公務員之良心自由（參見前述第 26 和 28 段）。

69. 在此一脈絡下，本法院指出，對聲請人拒絕在執行職務期間撤下面紗的懲處，國家機關是「在適當考慮有關係爭標誌的性質和明顯程度，以及其他情況」（參見前述第 26 段）下所作出的評估。就此而言，國家機關已經正確指出，有鑑於聲請人與病患的接觸，該中立要求是不可妥協的（參見前述第 13 段）。此外，特別值得再次強調的是，國家機關提到了有關部門的難處（參見前述第 8

段)。就此而言，歷來審理此案的法院，從本質上接受了法國的公共服務概念和面紗本身明顯的特性，並認為對此決定並無過度侵害聲請人的宗教自由。因此，當聲請人穿戴宗教象徵的行為違反其應負的中立義務時，評估其所犯錯誤嚴重性並決定不予以續約，該醫院當局已經考慮了其衣著對其行使前述中立義務的影響程度。本法院認為，1983年7月13日法律第29條並未對錯誤予以界定（參見前述第41段），而被告政府當局在這方面則擁有裁量權。本法院並且認為，在擁有足夠的資訊對當事人進行懲處前，醫院當局已取得證人的陳述書（參見前述第8段）。此外，行政法院並未批評不續簽契約的制裁，並認為——考慮到公務員的中立義務——該制裁與聲請人所犯之錯誤之間，合乎比例。本法院認為，由於懲處必須根據發現錯誤時的所有情形來決定，所以，國家機關應該是最具有評估懲處的比例以遵守公約第9條規定的能力。

70. 本法院認為，對聲請人之宗教信仰而言，以明顯穿著面紗的方式表達信仰，使其自身受到懲處的後果。但是，毫無疑問的是，在最高行政法院的意見公布（2000年5月3日）之後，聲請人已意識到，必須在執行職務中遵守服裝之中立義務（參見前述第26段和第51段）。該醫院當局並已提醒聲請人注意此項義務，並要求其重新考慮是否穿戴面紗。由於聲請人拒絕履行這項義務，用人機關作成最終的懲處決定。隨後，聲請人在懲處程序中則獲得權利救濟的相關保障，以及獲得在行政法進行救濟的機會。儘管聲請人已被列入由CASH醫事服務機構舉辦的社會工作師招聘考試的擬定候選人名單中，但其仍在充分知情下，選擇不參加該招聘考試。（參見前述第10段）。在前述情況下，本法院認為：國家用人機關發現不可能調和聲請人之宗教信仰及不表現其宗教信仰之義務，並隨後決定優先考慮國家中立性和公正無偏袒之要求之情形，並未逾越國家所擁有之評斷餘地。

71. 從世俗主義觀察委員會報告中「衛生機構中的世俗主義概述」章節（參見前述第 29 段）之內容以觀，在醫院提供服務之人員，基於個人宗教信仰所引起之糾紛，必須就個別案件進行評估，有關機構並會嘗試調和利害關係人間之權益，以尋求合適的解決辦法。最後，本法院必須指出，醫院同時是醫療服務使用者得表達自己宗教信仰的地方。因此，使用者同時也要遵守不採取任何形式的傳教活動、尊重醫療既有服務運作方式，尤其包含維護健康和安安全之相關規定，以促成世俗主義原則的落實（參見前述第 23 和 29、30 段）。換言之，與聲請人宗教信仰表現之自由相比，被告國的相關措施，更加強調他人的權利、對患者的平等待遇及醫療服務的適當運作。

72. 考慮上述之情型，本法院認為系爭手段與所追求之目的相稱。進而，亦可認為系爭限制對於聲請人宗教信仰自由之干預，在民主社會中具必要性，因此並未違反公約第 9 條之規定。

基於上述原因，本法院

1. 一致宣告應受理本案。
2. 本法院以 6 比 1 認定本案並不構成歐洲人權公約第 9 條的違反。

【附錄：判決簡表】

Originating Body	Court (Fifth Section)
Document Type	Judgment (Merits and Just Satisfaction)
Published in	Reports of Judgments and Decisions 2015

Title	CASE OF EBRAHIMIAN v. FRANCE
App. No(s).	64846/11
Importance Level	Key cases
Represented by	WORD W.
Respondent State(s)	France
Judgment Date	26/11/2015
Conclusion(s)	No violation of Article 9 - Freedom of thought conscience and religion (Article 9-1 - Manifest religion or belief)
Article(s)	9, 9-1, 9-2
Separate Opinion(s)	Yes
Strasbourg Case-Law	Ahmet Arslan and Others v. Turkey, no 41135/98, 23 February 2010 Bayatyan v. Armenia [GC], no 23459/03, § 111, ECHR 2011 Dahlab v. Switzerland (dec.), no. 42393/98, ECHR 2001-V Dogru v. France, no. 27058/05, 4 December 2008 Eweida and Others v. the United Kingdom, nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10, ECHR 2013 (extracts) Fernández Martínez v. Spain [GC], no 56030/07, § 117, ECHR 2014 (extracts) Kokkinakis v. Greece, 25 May 1993, § 31, Series A

	<p>no 260 A Kurtulmuş v. Turkey (dec.), no. 65500/01, ECHR 2006-II Leyla Şahin v. Turkey, no. 44774/98, ECHR 2005-XI Obst v. Germany, no 425/03, § 42, 23 September 2010 Vogt v. Germany, 26 September 1995, Series A no 323</p>
Keywords	<p>(Art. 9) Freedom of thought, conscience and religion 思想、良心與宗教自由 (Art. 9-1) Manifest religion or belief 宗教與信仰之表現 (Art. 9-2) Necessary in a democratic society 民主社會之必要 (Art. 9-2) Protection of the rights and freedoms of others 他人權利及自由之保護 (Art. 9-2) Prescribed by law 依法律規定 Margin of appreciation 評斷餘地 Proportionality 合比例性</p>