

S.A.S. v. France

(法國禁止於公共場所蒙面案)

歐洲人權法院大法庭於 2014/07/01 之裁判*

案號：43835/11

王必芳** 林榮光*** 節譯

判決要旨

1. 禁止在公共場所穿戴以蒙面為目的之服飾的一般性禁令，對於那些基於宗教理由而想要穿戴全臉面紗之婦女而言，引發了是否侵害公約第 8 條尊重私生活之權利以及第 9 條展現其信仰之自由的問題。

2. 系爭禁令所追求之目的，符合公約第 8 條與第 9 條所列舉的兩個正當目的：公共安全、他人權利和自由之保護。

3. 涉及到公共安全，被訴政府主張系爭禁令是為了辨識個人身分，以預防人身和財產之安全受到侵害以及對抗身分之偽造。有鑒於此禁令對於基於宗教理由而想要穿戴全臉面紗之婦女的權利影響甚鉅，只有在公共安全受到普遍性威脅的情況下，才能被視為是合乎比例。被訴政府並未證明系爭禁令屬於此種情況。

* 裁判來源：官方英文版和法文版

** 法國巴黎第五大學公法學博士，中央研究院法律學研究所副研究員

*** 加拿大麥基爾大學法學博士，中央研究院法律學研究所博士後研究者

4. 涉及到第二個正當目的，被訴政府所主張之「社會生活最低要求之遵守」—「共同生活」—，屬於公約所稱之「他人權利和自由之保護」的正當目的。因為全臉面紗所建立起來的隔閡，侵害了其他人在一個有利於共同生活之社交空間中發展的權利。

5. 針對系爭禁令與其所追求之共同生活之目的二者之間是否合乎比例，被訴政府在此一問題上享有廣泛之評斷餘地。理由有二：

- (1) 當涉及一般性政策問題時，由於在一個民主社會中可能合理地存在著差異甚大的各種意見，因此，必須賦予內國政策制定者一個特別重要的角色；
- (2) 在歐洲，對於在公共場所穿戴全臉面紗之問題，並不存在共識。在本案中，有鑒於被訴政府所享有之廣泛評斷餘地，系爭禁令與其所追求之第二個目的之間，被認為合乎比例。

涉及公約權利

尊重私生活之權利（公約第 8 條）、展現宗教或信仰之自由（公約第 9 條）、禁止歧視（公約第 14 條）

程 序

1. 本案源自於一個法國公民（「聲請人」）於 2011 年 4 月 11 日依歐洲人權公約第 34 條，向本院對法國提起訴訟。本院第五庭庭長以及其後的大法庭庭長，皆同意聲請人關於不公開其姓名的請求。

...

3. 聲請人控訴，在公共場所禁止穿戴以蒙面為目的之服飾的禁令—該禁令係由 2010 年 10 月 11 日第 2010-1192 號法律所規定—剝奪了她公開穿戴全臉面紗的可能性。她指稱，公約第 3 條、第 8 條、第 9 條、第 10 條，和第 11 條—單獨地以及結合公約第 14 條—遭到違反。

...

事 實

I. 背景事實

10. 聲請人為法國公民，出生於 1990 年，並居住在法國。

11. 在聲請人的陳詞中，她是一位虔誠的穆斯林，並且她依照她的宗教信仰、文化、以及個人確信而穿戴「布卡」(burqa) 和「尼卡布」(niqab)。根據她的解釋，「布卡」是一個全身式的罩袍，包括一個覆蓋臉面的網狀織物。而「尼卡布」則是一個只露出眼睛的全臉面紗。聲請人強調，不論是她的丈夫或是她家庭中的任何其他成員，都沒有向她施壓要她有如此之穿著。

12. 聲請人補充，她在公眾場合或在私下都會穿尼卡布，但她並非一貫性地如此穿著：例如，當她去看醫生，或在公共場所與朋友碰面時，或者當她想要在公眾中與人從事社交活動時，她就可能不會穿尼卡布。因此，她願意接受不隨時都在公共場所中穿尼卡布，但她希望能在她選擇要穿時就能如此穿著，特別是視她信仰的心境而定。在某些時候（例如，在像齋戒月這樣子的宗教節日期間），她相信她必須在公眾場合穿尼卡布，以表達她宗教的、個人的以及文化的信仰。她的目的不是要讓別人不愉快，而是要使她自己能夠有內心的平靜。

13. 聲請人並未主張她在銀行和機場接受安全檢查時仍要能穿著尼卡布，且當她在必要的身分查驗而被要求露出臉來時，她也願意這麼作。

14. 自 2011 年 4 月 11 日，也就是「2010 年 10 月 11 日第 2010-1192 號法律」在全法國正式施行之日起，所有人都被禁止在公共場所蒙上他們的臉部。

II. 相關內國法及實務

A. 2010 年 10 月 11 日禁止於公共場所蒙面法

1. 立法史

(a) 有關「在國境內穿戴全臉面紗之慣行」之報告

15. 國民議會主席聯合會於 2009 年 6 月 23 日設立了一個由各黨派議員所組成的調查小組，負責撰寫一份有關「在國境內穿戴全臉面紗之慣行」之報告。

16. 這份 200 多頁的報告於 2010 年 1 月 26 日遞交，其描述並分析了當前的狀況。報告特別指出，穿戴全臉面紗在法國是一個晚近的現象（在 2000 年以前幾乎沒有婦女有此穿著）。在 2009 年底有大約 1900 位婦女涉及此一行為（其中有大約 270 人住在法國的海外行政區）；其中的十分之九在 40 歲以下，三分之二是法國公民，四分之一是改信伊斯蘭教者。根據此一報告，穿著這種服飾的慣行，在伊斯蘭教興起之前就存在了，而這並不具有宗教規範之性質，且是屬於在社會中尋找自我認同之個人的激進肯定以及極端基本教義派運動的行為。報告進一步指出，此一現象在中歐以及東歐國家並不存在，報告特別提到了捷克、保加利亞、羅馬尼亞、匈牙利、拉脫維亞，以及德國。因此，在這些國家中，此一現象並不是一個辯論的議題。瑞典與丹麥之情形雖有所不同，但穿戴這種面紗在這二個國家中仍屬一種微不足道的現

象。此外，在荷蘭以和比利時已討論過有關於一般性禁令的問題（比利時於2011年6月1日通過有關「禁止穿著任何完全或大部分遮隱臉面之服裝」的法律）。此一報告亦對英國之情形有所批評。報告指出在英國有一個由激進的和基本教義派的穆斯林團體所主導的宗派性趨勢（sectarian trend），這些團體利用一個高度保護個人基本權利與自由的法律制度，以獲取專門適用於穆斯林居民的權利。

17. 報告接著揭發，這是一個與「自由、平等、博愛」之銘言所表達之「共和國價值相悖的慣行」。報告強調，全臉面紗不僅與世俗主義不相容，更抵觸了自由原則，因為全臉面紗是一種壓迫的表現，且其存在本身就否定了性別平等原則以及人類平等尊嚴之原則。此外，報告認為，全臉面紗表達出對於博愛的否認，因為其拒絕與他人接觸，且表達出對於共同生活（*vivre ensemble*）之法國觀點的正面對抗。

此一報告認為有必要「將婦女從全臉面紗的支配中解放出來」，因此呼籲採取三重行動：說服、保護女性、以及構思一個禁令。報告提出了四項建議：第一，通過一項決議來重申共和國的價值，並且譴責此一違背共和國價值之穿戴全臉面紗的慣行。第二，對於族群融合、基於他人之出身與信仰而歧視或排拒他人之現象，以及公正描述宗教多元性之條件，進行整體的反思。第三，強化對於相互尊重以及多元主義的認識與教育，並擴大調解機制的運用。第四，制定法律以確保受到脅迫之婦女獲得保護；這會安定那些必須應付此一現象的公務人員，並能抑制此一慣行。報告強調，不論是在調查小組成員或在國會各政治黨派成員的內部，對於制定法律來實施一個在公共場所中穿戴全臉面紗之一般且絕對的禁令，並不存在共識。

(b) 國家人權諮詢委員會就「穿戴全臉面紗」之意見(略)

(c) 法國最高行政法院就「禁止穿戴全臉面紗之法律可能性」之研究

20. 總理於 2010 年 1 月 29 日敦請最高行政法院（Conseil d'État）研究「容許達到…盡可能廣泛且有效之…禁止穿戴全臉面紗的法律上解決方法」。

21. 最高行政法院因此完成了「禁止穿戴全臉面紗之法律可能性之研究」，此一報告於 2010 年 3 月 25 日於全體大會中通過。最高行政法院認為應如是理解向其提出的問題：「我們可以基於何種理由且在何種限制下在法律上禁止穿戴全臉面紗？或者，我們應以更為一般的方式來討論禁止蒙面之問題，而穿戴全臉面紗只是其中的一種形式？」

22. 最高行政法院首先觀察，現存的法律已經以各種不同方式來處理此一問題了，不論是禁止某些人在某些情形中穿戴全臉面紗之機制，或是基於公共秩序之理由個別地對於蒙面所施加之限制，或是對此慣行之煽動者之刑事制裁。然而，最高行政法院指出，相關的法條在本質上是各不相同的，而與法國類似的民主國家，也如同法國一樣，並沒有一個全國性的法律一般性地禁止在公共場所穿戴全臉面紗。有鑒於此一觀察，最高行政法院質疑，依據憲法、歐洲人權公約和歐盟法所保障的權利和自由，禁止在公共場所穿戴面紗在法律上和實際上的可行性。最高行政法院認為，不可能因為全臉面紗所代表之價值與共和國之價值有所扞格，就建議僅針對此一服飾予以禁止，因為這樣的禁令在法律上並無說服力，並且在實際上也難以適用。最高行政法院特別指出，性別平等原則之目的並非要來對抗個人，亦即，對抗其個人自由的行使。此外，最高行政法院認為，在既有的憲法判例與公

約判例之下，一個主要立基於公共秩序之考量而較不具針對性之禁止自願蒙面，若無差別地適用於所有的公共領域，也不會是合法的。

23. 相反地，最高行政法院認為，在目前的法制狀況下，似乎可以制定一個較為融貫而且具有拘束力和限縮性的法律，包含兩種類型的措施：一是肯定以下法則：禁止穿戴任何具有蒙面之效果以致於無法辨識身分的服飾或配件，其目的是為了維護受到威脅的公共秩序，或是當辨識身分對於進入某些地方或在某些場所中活動、或是履行某些手續而言是必要時。另一是強化制裁措施，特別是針對那些強迫他人在公共場所蒙面、因而隱瞞身分之人。

(d) 國民議會有關「面對侵害共和國價值之激進慣行的發展，堅守這些價值」之決議

24. 於2010年5月11日，國民議會無異議通過了「面對侵害共和國價值之激進慣行的發展，堅守這些價值」之決議。

在此一決議中，國民議會做出如下聲明：

「1. 認為那些侵害尊嚴以及男女平等之激進慣行—其中之一是穿戴全臉面紗—違反共和國之價值；

2. 肯定任何人不能援引表達、意見或信仰自由之行使，來超越共同法則而忽視作為社會基礎的那些價值、權利和義務；

3. 鄭重重申國民議會堅守尊嚴、自由、平等，以及人與人之間之博愛等原則；

4. 希望將對抗歧視和促進男女平等列為機會平等方面之公共政策的首要任務，特別是在國家教育體系中；

5. 認為有必要實施一切有用的手段來確保遭受暴力和壓力、且特別是被迫穿戴全臉面紗之婦女的有效保護。」

(e) 國會之法案

25. 一個禁止於公共場所蒙面的法律草案於 2010 年 5 月遞交於國會，這是政府在評估後，認為其他選項（調解和國會決議）不具有充分之有效性，且認為一個僅適用於某些場所和某些情形的禁令不足以防衛系爭原則且難以執行。

.....

26. 此一法案受到國民議會婦女權利及機會平等委員會之支持，而法律委員會亦作成一份贊同的報告。

27. 2010 年 7 月 13 日，國民議會以 335 票贊成，1 票反對，3 票棄權，通過了此一法律。2010 年 9 月 14 日，參議院以 246 票贊成，1 票棄權，通過了此一法律。在憲法委員會 2010 年 10 月 7 日決定認定符合憲法後，此一法律於 2010 年 10 月 11 日頒布。

2. 第 2010-1192 號法律之相關條文

28. 「禁止於公共場所蒙面」之 2010 年 10 月 11 日第 2010-1192 號法律，其第 1 條至第 3 條（自 2011 年 4 月 11 日起施行）之內容如下：

第 1 條

「在公共場所中，任何人不得穿戴以蒙面為目的之服飾。」

第 2 條

「I. 本法第一條所稱之『公共場所』，包括公用道路，以及任何對公眾開放之場所，或任何被指定用於公共服務之場所。

II. 本法第一條所規定之禁止不適用於以下情形：該服飾是法律或命令所要求或允許、或該服飾是基於健康或職業之理由而具正當性，或是該服飾之穿著是在體育

活動、慶典、藝術性或傳統性活動的場合中。」

第 3 條

「違反本法第一條所規定之禁止者，處以第二級輕微罪行所規定之罰金（亦即，150 歐元以下）。

在處以罰金的同時或取代罰金之繳交，行為人得被宣告上刑法第 131-16 條第 8 款所規定之公民課程之義務。」

.....

29. 第 2010-1192 號法律（第四條）亦於刑法典中引入以下條文：

第 225-4-10 條

「任何人基於性別而以威脅、暴力、強迫、濫用權威或濫用權力之方式，迫使另一人或數人蒙面，處以一年有期徒刑以及 3 萬歐元罰金。

當犯行之對象是未成年人，刑罰提高至二年有期徒刑以及 6 萬歐元罰金。」

B. 憲法委員會 2010 年 10 月 7 日之決定（略）

C. 總理 2011 年 3 月 2 日之行政通令（略）

D. 其他通令（略）

E. 廢棄法院刑事庭 2013 年 3 月 5 日之判決（略）

III. 相關國際法及實務（略）

IV. 其他歐洲國家之情形（略）

法律問題

I. 政府方之初步異議（略）

II. 指稱違反公約第 3 條，單獨地以及結合第 14 條（略）

III. 指稱違反公約第 11 條，單獨地以及結合第 14 條（略）

IV. 指稱違反公約第 8 條、第 9 條，以及第 10 條，單獨地以及結合第 14 條

74. 聲請人以同樣的理由控訴，其所享有之尊重私生活之權利、展現其宗教和信仰之自由以及表達自由，都受到侵害，並且在行使這些權利時受到歧視。她的依據是公約第 8、9、10 條，單獨地以及與第 14 條結合。前三個條文之內容如下。

.....

A. 受理（略）

B. 實體

1. 當事人主張

(a) 聲請人

76. 聲請人指稱自己出生於巴基斯坦，而她的家庭屬於一個遜尼派的文化傳統。在此一文化傳統中，婦女在公共場所穿戴全臉面紗（full-face veil; voile intégral）是慣常且可敬的。她主張她在行使公約第 9 條之權利時受到了嚴重的干預，因為 2010 年 10 月 11 日法律—其旨在禁止穆斯林婦女在公開場所穿著全臉面紗—使她不能展現她的信仰、不能根據她的信仰生活、以及不能公開地遵守她的信仰。她補充說明，雖然這個干預是「法律所規定」，

但此一干預並未追求該條第2項所列之任何正當目的，且不是「民主社會中所必要者」。

77. 聲請人首先指出，此一干預不能被認為是為了「公共安全」之正當目的，因為其並非涉及到一個為了解決諸如機場一般具高風險之場所中具體安全顧慮的措施，而是一個適用於幾乎所有公共場所的全面性禁止。被訴政府主張此干預是為了遵守社會生活之最低要求，因為在法國社會中，彼此展露自己的臉是十分重要的。聲請人則反駁，被訴政府並未考慮到少數群體的文化習慣不必然也有這樣的思維，且除了視覺以外，仍有其他的溝通形式。無論如何，這樣的考量都與以刑罰來阻止人們在公開場所蒙面的這種想法沒有任何關係。再者，被訴政府斷言婦女蒙上她們的臉與性別平等原則是不相容的，她則認為此一說法是過度簡單化了。她主張，根據一個被認可的女性主義論點，穿戴面紗往往象徵著女性的解放、其自我肯定、以及對社會的參與。並且就她而言，穿戴面紗不是一個要討好男人的問題，而是一個要滿足她自己以及她的良心的問題。此外，在大多數的情況中，婦女穿戴面紗是出於自由選擇且沒有任何向別人傳教的意圖，因此不能說，所涉婦女因為穿戴面紗就失去以個體之方式存在於公眾之中的權利。她並補充，其他有著眾多穆斯林居民的成員國並沒有禁止在公共場所穿戴全臉面紗。她還認為，主張抽象的性別平等原則會與決定穿戴面紗之女性的深刻自我選擇之間產生衝突，這是諷刺的，且其強調，施予制裁反而加重了原本想要解決的不平等問題。最後，她認為，被訴政府主張此一禁令是為了「尊重人性尊嚴」之正當目的，這等於是將此禁令建立在一個抽象的、刻板印象的以及顯露出沙文主義邏輯之假設上，亦即，被面紗遮蔽的婦女「被消抹掉了」。

78. 在「必要性」的標題之下，聲請人主張一個真正自由的社

會，是一個能夠包容眾多不同之信仰、嗜好、活動、習慣及行為的社會，且不應由國家來決定宗教信仰的有效性。在她的觀點裡，禁止公開穿著全臉面紗並將之犯罪化，這傳遞出了一個排斥其他宗教的訊息，且構成了所涉婦女社交上的阻礙。她指出，聯合國人權事務委員會在其第28號一般性意見中已經認定，任何關於婦女在公共場合所能穿著之服飾的規範，都可能違反男女平權的原則，且在 *Raihon Hudoyberganova v. Uzbekistan* 之判決中已說明，展現宗教之自由包括了公開穿著符合個人信仰或宗教之衣服或服裝的權利。她進一步指出，雖然2010年10月11日法律是以幾乎無異議之方式通過，但前引 *Dudgeon*、*Norris*、及 *Modinos* 等案件都顯示出，受到廣泛政治支持的措施不見得就是「民主社會所必要者」。

再者，即便假設所要追求的目的是正當的，系爭禁令仍不能滿足此一條件，亦即，可能有較小侵害手段可以達成這些目的。因此，為了解決公共安全的問題，在高危險的地點實施身分查驗即已足夠，正如歐洲人權法院在 *Phull v. France* ((dec.), no. 35753/03, ECHR 2005-I) 以及 *El Morsli v. France* ((dec.), no. 15585/06, 4 March 2008) 等案件中所檢視的情況。至於確保人性尊嚴之尊重的目標，仍有必要就相競爭的利益進行權衡：那些反對穿戴面紗之公眾成員的利益，以及那些被迫要在違反她們的信仰、留在家中或違反法律之間作出選擇之婦女—正如聲請人—的利益。後者的權利比前者的權利受到了更為嚴重的影響。對聲請人而言，如果如同被訴政府一般地認為，不僅必須將強迫他人穿戴面紗之行為認定為犯罪行為，也必須將自願穿戴面紗之行為認定為犯罪行為—理由在於婦女可能不太願意揭發那些強迫她們的人，或是此一強迫可能是普及各處的一，這等於是漠視那些選擇蒙面之婦女的地位及動機，且因而放棄了對於合比例性的任何檢視。這樣的態度不僅是父權式的，也同時反映出懲罰女性的意

圖，而這些女性原本應該是要受到免於父權主義壓力的保護。最後，聲請人認為，被訴政府關於「依自己選擇來穿著之自由在法國仍然是很寬泛的，且此一禁令並不適用於對外開放的宗教敬拜場所」之評論是不適當的，因為正是她的信仰要求她必須蒙上她的臉，而且一個人不僅應該能夠在宗教敬拜場所中、也應該能夠在公眾場合展現其信仰。

79. 在聲請人的陳詞中，2010年10月11日法律禁止她公開地穿戴全臉面紗，這一事實也致使她受到公約第8條所保障之尊重私生活之權利受到侵害。她的私生活基於三個理由而受到侵害。第一，因為穿戴全臉面紗是她社會與文化認同的一個重要部份。第二，正如歐洲人權法院在 *Von Hannover v. Germany* (no. 59320/00, §§ 50 and 69, ECHR 2004-VI) 判決中所指出的，即便在公共的脈絡下，也存在一個可能屬於私生活範疇之個人與其他人的互動區域，且公約第8條對於私生活的保護不僅限於親密家庭的範圍，也延伸及於社會的面向。第三，如果她穿戴全臉面紗出門，她可能會遭遇敵視且暴露於刑事制裁的危險中。因此，必須在出門時脫去面紗而只能在家中時才穿戴面紗，「好似在監獄一般」，她被迫採取一種「傑克與海德之雙重人格 (Jekyll and Hyde personality)」。

此外，聲請人於此再次提及她前述對於公約第9條的基本觀點，她認為此一干預並未追求任何公約第8條第2項所列之正當目的。她補充說道，即便假設這些目的中的某一個目的是可被接受的，系爭干預不能被視為是民主社會所必要者，特別是因為在這方面，第8條第2項的要求比第9條第2項的要求更為嚴格。

80. 聲請人進一步主張，在公共場所禁止穿戴以蒙面為目的之服飾的禁令毫無疑問是針對「布卡」(burqa)，此一禁令造成

了有違公約第 14 條之基於性別、宗教和族裔之歧視，而損及像她一樣穿戴全臉面紗的穆斯林婦女。在她的觀點中，這涉及到基於信仰之要求而穿戴全臉面紗之穆斯林女性與其他穆斯林女性之間、以及穆斯林女性與穆斯林男性之間的間接歧視。在她的觀點中，2010 年 10 月 11 日法律中所列的例外情形一亦即此一禁令不適用於在「慶典、藝術性或傳統性活動」中所穿著的服飾—也是歧視性的，因為這創造了一個對於基督教多數群體的優勢：此一例外使基督徒在基督教節日或慶典中（天主教的宗教遊行、嘉年華會或儀式，例如在其中打扮成聖誕老人）得以在公眾場合穿戴以蒙面為目的之服飾，而想要穿戴全臉面紗的穆斯林婦女，即便是在齋戒月的期間，仍然受禁令的約束。

(b) 政府

81. 被訴政府承認，根據 2010 年 10 月 11 日法律所實施之禁令是以一般性的措辭進行表述，該禁令可以被視為是公約第 9 條第 2 項所稱之對於展現宗教或信仰自由的「限制」。然而，被訴政府主張，此一限制所追求的是正當目的，且是在民主社會中為了實現這些目的所必要者。

82. 對被訴政府而言，這些目的中的第一個目的是確保「公共安全」：該禁令符合辨識個人身分的需要，以預防人身和財產之安全受到侵害以及對抗身分之偽造。第二個目的乃是藉由確保「一個民主和開放社會之最低限度價值的遵守」來確保「他人權利和自由之保護」。被訴政府就這方面提及了三個價值。首先，涉及到社會生活最低要求之遵守。依被訴政府的陳詞，臉部在人際互動中扮演了一個重要的角色：臉部比身體上的其他部位更加地表達了個人作為獨特個體的存在，且反映出個人與其對話者所共有的人性以及其相異性。因此，在公共場所隱藏自己臉部的效果會是切斷了社會連繫以及表示出對於「共同生活」的拒絕。其

次，涉及到男女之間平等的遵守。若僅因為性別的關係而認為婦女必須在公共場所蒙上她們的臉，形同否認了她們以個體之方式存在的權利，也形同將她們個體性的表達侷限在家庭的私人空間或是只有女性的場合。最後，這是一個尊重人性尊嚴的問題，因為穿著這樣服飾的婦女從公共場所之中「被消抹掉」。對被訴政府而言，不論這樣的「消抹」是出於自願或被迫，都是去人性化的且因此難以被視為符合人性尊嚴。

在性別平等的問題上，對於聲請人宣稱全臉面紗往往象徵著穿戴之女性的解放、自我肯定以及對社會的參與，被訴政府對此表示非常訝異，且不贊同聲請人以及參加訴訟之非政府組織對於此慣行所作出之高度正面的詮釋。被訴政府注意到有兩個第三方訴訟參加人所提出的研究報告指出，穿戴或過去曾穿戴全臉面紗的婦女是出於自願而有此行為，且那些放棄穿戴全臉面紗的婦女主要基於公眾的敵意才放棄此慣行。然而，被訴政府認為，這些研究報告所根據的是很少的婦女樣本數（一個是 27 人，另一個是 32 人），且這些婦女是以「滾雪球」的方式徵募而來。此一方法不太可靠，因為其是先鎖定幾個符合基本資料的人，然後藉由她們再去找更多的人，因此，後者與前者一般來說都有著同樣的看法。被訴政府的結論是，這些報告只就真實狀況提供了一個局部觀點，且應對於這些報告的科學價值有所保留。

83. 關於此一限制的必要性和合比例性，被訴政府主張，2010 年 10 月 11 日法律乃是在向公民社會進行廣泛的民主諮詢之後，經國民議會與參議院在僅差一票即無異議的情況下通過。他們指出，系爭禁令就其標的而言是極其有限度的，因為只有蒙面（不論原因為何）會遭到禁止，除了此唯一的限制外，每個人都仍可自由地公開穿著展現其宗教信仰的服飾。他們補充，系爭法律對於保護那些作為立法基礎的原則而言是必要的。就此方面，

他們認為侷限於制裁那些強迫他人蒙面的行為是不夠的，因為所涉婦女可能會猶豫是否要舉報且此強迫可能是普及各處的。他們進一步指出，當涉及尋求私益和公益之間的平衡時，或當私益與公約所保護的其他權利有所衝突時，歐洲人權法院會給予國家廣泛的評斷餘地（就此，他們援引 *Evans v. the United Kingdom* [GC], no. 6339/05, § 77, ECHR 2007-I）。他們亦認為，違反禁令的處罰是輕微的，僅處以 150 歐元罰金或上一門公民課程。他們也提到，憲法委員會與法國最高法院（Court of Cassation）皆承認系爭法律的「必要性」。

84. 至於公約第 8 條，被訴政府指出，他們不認為此規定適用於本案，因為有關以蒙面為目的之服飾的禁令僅涉及公共場所，因此不能夠認為一個人的身體完整性或私密有遭受危害之風險。他們指出，聲請人的論證與其展現信仰和宗教之自由（因此與公約第 9 條）較為相關，因此請參照他們在該領域中所提出之有關干預的正當化事由及合比例性的主張。

85. 最後，被訴政府認為聲請人「特別不適於將自己視為是性別歧視的受害者」，因為系爭法律最基本的目標之一，就是要防止女性因為穿戴全臉面紗而從公共場合中被消抹掉所產生的歧視。依他們的觀點，宣稱「系爭法律建立在穆斯林婦女是唯命是從的刻板印象上」是毫無根據且是過分誇張的。一方面，因為此一法律並未針對穆斯林婦女；另一方面，穿戴布卡或尼卡布所表現出的社會消抹是「幾乎不可能與社會存在之肯定相容的」。他們認為，要從公約第 14 條導出一個將自己置於受歧視地位之權利是不可能的。對於「系爭法律的效果之一就是勸阻所涉婦女到公共場所且將其限制在家」的看法，被訴政府認為這在本案中特別行不通，因為聲請人聲稱自己只在自願且偶爾的情況下才會穿戴此一服飾。

被訴政府補充，此一法律並沒有產生任何對穆斯林婦女的歧視。就這個方面而言，他們指出，穿戴全臉面紗在法國是一個近期才出現且很不尋常的慣行，且多次被重要的穆斯林人物所批評。事實上，此一禁令在適用上不問一個人蒙面的原因是否基於宗教信仰，也不問性別為何。最後，他們強調，當某些人想要從事他們基於信仰而認為具有正當性之行為—不論其信仰是宗教的或非宗教的—卻被法律所禁止而不能做時，如果該禁令有一個合理的基礎且與要追求的目的之間合比例，那麼就不能單以這些人被禁止從事此一行為，即認為構成歧視。在這點上被訴政府援引他們先前的主張。

2. 第三方訴訟參加人之主張（略）

3. 本院判斷

(a) 違反公約第 8 條與第 9 條之部分

106. 禁止在公共場所穿戴以蒙面為目的之服飾之禁令，對於那些基於其信仰之理由而想要穿戴全臉面紗的婦女而言，引發了尊重私生活之權利（公約第 8 條）以及展現信仰之自由（公約第 9 條）是否受到侵害的問題。

107. 本院認為，一個人對於其所想要呈現出來的外表所作的選擇—不論是在公眾場合或是私人處所—是屬於每個人人格的表達、因此是屬於私生活的範疇。本院曾就髮型的選擇有如此之認定（參見 *Popa v. Romania* (dec.), no. 4233/09, §§ 32-33, 18 June 2013; 另參見 the decision of the European Commission on Human Rights in *Sutter v. Switzerland*, no. 8209/78, Commission decision of 1 March 1979, Decisions and Reports (DR) 16, p. 166）。如同歐洲人權事務委員會（特別參見 the decisions in *McFeeley and Others v. the United Kingdom*, no. 8317/78, Commission decision of 15 May 1980, § 83,

DR 20, p. 44, 以及 *Kara v. the United Kingdom*, no. 36528/97, Commission decision of 22 October 1998, unreported), 本院認為關於服裝的選擇亦應是如此。一個由公權力機關所發布而限制此類型選擇的措施，原則上會對公約第 8 條所稱之尊重私生活之權利的行使構成干預（參見 *Kara, cited above*）。因此，禁止在公共場所穿戴以蒙面為目的之服飾之禁令—根據 2010 年 10 月 11 日法律之規定—涉及公約第 8 條。

108. 雖然如此，由於有人（例如聲請人）質疑此一禁令使他們無法在公共場所穿著她們的宗教慣行要求她們穿著的服飾，此一禁令優先引發每個人展現其宗教或信仰之自由的問題（特別參見 *Ahmet Arslan and Others v. Turkey*, no. 41135/98, § 35, 23 February 2010）。就此而言，只有少數人有此慣行以及此慣行似乎受到爭議，這些都不具意義。

109. 本院因此將根據公約第 8 條和第 9 條來審查此部份的聲請，但是會將焦點放在第 9 條。

(i) 是否有「限制」或「干預」

110. 如本院已經指出的，2010 年 10 月 11 日法律使得聲請人面臨一個類似本院在 *Dudgeon* 和 *Norris* 判決中所指出的兩難困境：或者她遵守此一禁令而放棄依照她的宗教看法而穿著；或者她拒絕遵守該禁令而面對刑事制裁。依據公約第 9 條及第 8 條，她因此處於一個與 *Dudgeon* 和 *Norris* 判決之聲請人類似的情況。在這兩個案件中，本院認為公約第 9 條所保障之權利的行使遭到「持續的干預」。（參見 *Dudgeon*, § 41, 以及 *Norris*, § 38, both cited above; 另特別參見 *Michaud, cited above*, § 92）。因此，在本案中，公約第 8 條和第 9 條所保護之權利的行使受到了「干預」或「限制」。

111. 這樣的干預或限制若非是「由法律所規定」、追求第 8 條第 2 項和第 9 條第 2 項所列舉之正當目的、且是為了達成所追求之目的而為「民主社會所必要者」，將不符合這兩個條文第 2 項之規定。

(ii) 此一措施是否「由法律所規定」

112. 本院確認系爭限制是由 2010 年 10 月 11 日法律之第 1 條、第 2 條和第 3 條所規定的（參見以上第 28 段）。此外，聲請人並未爭議這些條文滿足本院有關公約第 8 條第 2 項和第 9 條第 2 項之判決先例中所建立之準則。

(iii) 是否有正當目的

113. 本院重申，第 9 條第 2 項所列之對於每個人展現其宗教或信仰之自由的例外情形是列舉性的，且這些例外的定義應從嚴解釋（除其他相關先例外，參見 *Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine*, no. 77703/01, § 132, 14 June 2007, 以及 *Nolan and K. v. Russia*, no. 2512/04, § 73, 12 February 2009）。針對此一自由的限制，若要符合公約之規定，其所追求的目的就必須屬於第 9 條第 2 項所列的目的之一。同樣的原則也適用於公約第 8 條。

114. 在查驗是否存在公約第 8 條至第 11 條各條第 2 項之正當目的時，本院慣常的作法是較為簡潔的（參見例如 *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, § 99, ECHR 2005-XI, 以及 *Ahmet Arslan and Others, cited above*, § 43）。然而，在本案中，則需要深入檢驗被訴政府所主張、但遭聲請人強烈質疑之目標的實質內容。聲請人認為，2010 年 10 月 11 日法律所實施之禁令對其展現宗教之自由以及尊重私生活之權利的干預，並未對應於第 8 條第 2 項和第 9 條第 2 項所列之任何目的。被訴政府則主張，此一法律追求二個正當目的：公共安全以及「一個民主和開放社會之最低限度價值

的遵守」。本院觀察到，第 8 條第 2 項和第 9 條第 2 項並沒有明示地提及這二個目的中的後者，也沒有明示地提及被訴政府在這方面所參照的三個價值。

115. 關於被訴政府所援引的第一個目的，本院首先觀察到，「公共安全」（public safety）是第 9 條第 2 項所列的目的之一（在法文版中是 *sécurité publique*），同時也是第 8 條第 2 項所列的目的之一（在法文版中使用近似的觀念 *sûreté publique*）。其次，本院注意到，被訴政府在這方面的主張是，禁止在公共場所穿戴以蒙面為目的之服飾的禁令，滿足辨識個人身分的需要，以預防人身和財產之安全受到侵害以及對抗身分之偽造的問題。從本案的卷宗資料來看，我們當然會懷疑立法者是否真的賦予此等考量多大的重要性。儘管如此，仍可觀察到，附加於此一法律草案的立法理由中指出，蒙面的慣行「（可能）在某些情況下構成對於公共安全的危險」，且憲法委員會亦提及，立法者認為此一慣行可能會對公共安全構成危險。同樣地，最高行政法院在其 2010 年 3 月 25 日之研究報告中亦指出，公共安全可以構成禁止蒙面的一個基礎，但僅在特定狀況下才得以如此（參見以上第 22-23 段）。因此，本院接受，立法者在通過系爭禁令時，所尋求解決的是公約第 8 條第 2 項和第 9 條第 2 項所稱之「公共安全」的問題。

116. 關於第二個目的——為了確保「一個民主和開放社會之最低限度價值的遵守」——，被訴政府提及三個價值：男女之間平等之遵守，人性尊嚴之尊重，以及社會生活最低要求之遵守。他們主張，此一目的屬於公約第 8 條第 2 項和第 9 條第 2 項所稱之「他人權利和自由之保護」。

117. 如同本院先前所指出的，這三個價值並非明確地符合公約第 8 條第 2 項和第 9 條第 2 項所列之任何正當目的。在這些正

當目的中，可能與這些價值有關係的，只有「公共秩序」以及「他人權利和自由之保護」。然而，第 8 條第 2 項並未提及前者，且被訴政府不論是在書面意見或開庭回答此問題時皆未援引公共秩序，而僅援引「他人權利和自由之保護」。本院因此將檢驗的焦點放在後面這一個「正當目的」，正如本院先前在 *Leyla Şahin* 以及 *Ahmet Arslan and Others* 等判決中所為（both cited above, § 111 and § 43, respectively）。

118. 首先，被訴政府有關男女平等之遵守的說法，並未說服本院。

119. 本院並不懷疑，男女平等可以恰當地正當化對於公約所認可之某些權利和自由之行使的干預（參見 *mutatis mutandis*, *Staatkundig Gereformeerde Partij v. the Netherlands* (dec.), no. 58369/10, 10 July 2012）。就此而言，本院重申，促進性別平等在今天是歐洲理事會成員國的一個重大目標（同前註；除其他相關先例外，參見 *Schuler-Zgraggen v. Switzerland*, 24 June 1993, § 67, Series A no. 263, 以及 *Konstantin Markin v. Russia* [GC], no. 30078/06, § 127, ECHR 2012）。因此，成員國以性別平等之名來禁止任何人強迫婦女蒙面，是追求一個符合公約第 8 條第 2 項和第 9 條第 2 項所稱之「他人權利和自由之保護」的目的（參見 *Leyla Şahin*, cited above, § 111）。相反地，本院認為，在行使這些條文所認可之權利的架構下，成員國不能夠援引性別平等來禁止婦女（如本案聲請人）所希求的慣行，除非我們認為可以保護個人的名義來對抗個人行使其自身的基本權利與自由。本院觀察到，法國最高行政法院在其 2010 年 3 月 25 日之研究報告中亦得出類似的結論（參見以上第 22 段）。

再者，被訴政府試圖指出，一些婦女穿戴全臉面紗引發法國

社會多數人民的震驚，因為這違背了在法國所普遍接受的性別平等原則。就此，請參照本院對於被訴政府所援引之另外二個價值所進行的論證（以下第 120-22 段）。

120. 第二，本院認為，不論人性尊嚴之尊重是如何地重要，都不能正當地合理化在公共場所穿戴全臉面紗之一般性禁令。本院了解到，系爭服裝在許多觀察者的眼中是奇怪的。然而，本院要強調的是，此一服裝乃是文化認同的表現，而此一文化認同促進了民主政治從中獲得滋養的多元主義。就此而言，本院觀察到，對於展露人體此一議題，何謂有品德以及何謂得體，存在著各種不同的觀點。再者，本院沒有任何證據能認為，穿戴全臉面紗的婦女想要藉此對其所遇見之人表達某種蔑視，或者想要冒犯他人的尊嚴。

121. 第三，相反地，本院認為，在某些條件之下，被訴政府在法律草案之立法理由中定性為「社會生活最低要求之遵守」—「共同生活」—，得屬於「他人權利和自由之保護」的正當目的。

122. 本院考量到，被訴國認為臉部在社會互動中扮演著一個重要的角色。本院能理解這樣的想法，亦即，處在對所有人開放之場所中的人們，可能不會想要看到那些會嚴重妨礙開放之人際關係的慣行或態度，而如同眾所公認的，這樣的開放人際關係的可能性是該社會中群體生活所不可或缺的元素。本院因此可以接受，被訴國將全臉面紗對其他人所造成的隔閡，視為是侵害了其他人在一個有利於共同生活之社交空間中發展的權利。雖然如此，有鑒於「共同生活」概念的可伸縮性以及伴隨而生之濫用的危險，本院必須對於系爭限制之必要性進行仔細的檢驗。

(iv) 此一措施是否為民主社會所必要者

(α) 關於公約第 9 條之一般性原則

123. 由於本院已決定在檢驗這部份的聲請時，將聚焦於公約第 9 條，因此，有必要重申有關此一條文的一般性原則。

124. 第 9 條所保護的思想、良心及宗教自由，是公約所稱之「民主社會」的基石之一。此一自由在其宗教面向上構成了信徒自我認同和人生觀之最重要元素之一，但對於無神論者、不可知論者、懷疑論者、或對宗教漠不關心的人來說，此一自由也是一項寶貴的資產。與民主社會密不可分，且經過許多世紀才艱苦贏得的多元主義，是建立在此一自由之上。此一自由特別是包含了信仰或不信仰某一個宗教的自由，以及實踐或不實踐某一個宗教的自由（除其他相關先例外，參見 *Kokkinakis v. Greece*, 25 May 1993, § 31, Series A no. 260-A; *Buscarini and Others v. San Marino* [GC], no. 24645/94, § 34, ECHR 1999-I; 以及 *Leyla Şahin*, cited above, § 104）。

125. 雖然宗教自由首先是一件個人良心的事，但也意含了展現其宗教的自由，不論是單獨地、私下地，或是集體地、公開地、以及在有共同信仰者的團體當中。第 9 條列出可以展現宗教或信仰的各種不同的形式，亦即，敬拜、教導、實踐和儀式（參見 *mutatis mutandis*, *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* [GC], no. 27417/95, § 73, ECHR 2000-VII, 以及 *Leyla Şahin*, cited above, § 105）。

然而，第 9 條並不保護任何由宗教或信仰所驅使或激發的行為，也並不總是保證可以在公領域中依照個人宗教或信仰所要求之方式來行為的權利（參見例如 *Arrowsmith v. the United Kingdom*, no. 7050/75, Commission's report of 12 October 1978, DR

19, p.5; *Kalaç v. Turkey*, 1 July 1997, § 27, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-IV; 以及 *Leyla Şahin*, cited above, §§ 105 and 121)。

126. 在同一人口內有多個宗教共存的民主社會中，為了兼顧各種團體的利益以及確保每個人的信仰都獲得尊重，可能有必要適當地限制個人展現其宗教或信仰的自由（參見 *Kokkinakis*, cited above, § 33）。此乃根據第 9 條第 2 項，以及公約第 1 條所課予國家之承認其管轄下任何人享有公約所定義之權利和自由的積極義務（參見 *Leyla Şahin*, cited above, § 106）。

127. 本院經常強調國家作為管理各種宗教、信念和信仰之行使的中立和公正的角色，並且也已指明此一角色有助於一個民主社會中的公共秩序、宗教和諧與寬容。如同先前所指出的，本院亦認為，國家的中立和公正義務是與國家去評估宗教信仰或其表達方式之正當性不相容的（參見 *Manoussakis and Others v. Greece*, 26 September 1996, § 47, *Reports* 1996-IV; *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 78, ECHR 2000-XI; and *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 91, ECHR 2003-II），且此一義務課予國家應確保相互對立之團體之間的彼此寬容（除其他相關先例外，參見 *Leyla Şahin*, cited above, § 107）。據此，政府機關在這些條件之下所扮演的角色，並不是要藉由消滅多元主義而除去造成緊張關係的原因，而是要確保相互對立的團體能彼此寬容（參見 *Serif v. Greece*, no. 38178/97, § 53, ECHR 1999-IX; 另參見 *Leyla Şahin*, cited above, § 107）。

128. 多元、寬容以及開放的精神，構成了一個「民主社會」的特徵。雖然有時個人利益必須被置於團體利益之下，但民主並不是簡單地意味著多數成員的觀點總是佔上風：必須達到一個平

衡，以確保對於少數群體之人們的公平待遇，並避免任何對於主流立場的濫用（參見 *mutatis mutandis*, *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, 13 August 1981, § 63, Series A no. 44, 以及 *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 112, ECHR 1999-III）。多元和民主也必須以對話和妥協的精神作為基礎；對話和妥協的精神必然意味著個人或者群體必須做出各種的讓步，以維持和促進一個民主社會的理念和價值（*mutatis mutandis*, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 January 1998, § 45, *Reports* 1998-I, 以及 *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, cited above, § 99）。「他人之權利和自由」亦名列於公約或其議定書所保障之權利和自由，因此，我們必須接受，保護「他人之權利和自由」之需要可以引導國家去限縮其他同受公約認可的權利和自由：正是這樣對於每個人基本權利之間平衡的持續追求，構成了「民主社會」的根基（參見 *Chassagnou and Others*, cited above, § 113; see also *Leyla Şahin*, cited above, § 108）。

129. 同時，也應重申公約機制本質上的輔助性角色。國家權力機關享有直接的民主正當性，且如同本院已無數次肯定的，原則上比國際法院更適合來衡量地方的需要和背景。當涉及一般性政策問題時，由於在一個民主國家中可能合理地存在著差異甚大的各種意見，因此，必須賦予內國政策制定者一個特別重要的角色（參見例如 *Maurice v. France* [GC], no. 11810/03, § 117, ECHR 2005-IX）。當這些問題是涉及到國家與宗教之間的關係時，特別符合上述之情況（參見 *mutatis mutandis*, *Cha'are Shalom Ve Tsedek*, cited above, § 84, 以及 *Wingrove v. the United Kingdom*, 25 November 1996, § 58, *Reports* 1996-V; see also *Leyla Şahin*, cited above, § 109）。因而，關於公約第 9 條，在決定是否以及在何範圍內限制個人展現其宗教或信仰之權利是「必要」時，原則上應

承認國家具有一個廣泛的評斷餘地。雖然如此，為了在特定案件中界定評斷餘地之範圍時，本院也必須考量該案件所專有的利弊得失（除了其他相關判決先例外，參見 *Manoussakis and Others*, cited above, § 44, 以及 *Leyla Şahin*, cited above, § 110）。在必要時，本院也可以考量從公約締約國之實踐中所得出的共識和共同價值（參見例如 *Bayatyan v. Armenia* [GC], no. 23459/03, § 122, ECHR 2011）。

130. 在前引 *Leyla Şahin* 判決中，本院指出，當涉及規制有關於教育機構內穿戴宗教性象徵物時，尤其適用以上所述之原則，特別是有鑒於各國在此一議題上所採取的各種不同立場。本院在該案中援引 *Otto-Preminger-Institut v. Austria* 判決（20 September 1994, § 50, Series A no. 295-A）以及在 *Dahlab v. Switzerland* 案之決定（(dec.), no. 42393/98, ECHR 2001-V）而指出，不可能在全歐洲的範圍內辨識出一個有關宗教在社會中之重要性的統一觀點，且符合宗教信仰之公開表達的行為，其意義和影響也會隨著時間和脈絡而有所不同。本院觀察到，此一領域的規制也因而會依據國家的傳統以及維護公共秩序和保護他人權利自由所課予之要求，而在各國之間有所不同。本院由此總結，對於此一規制的範圍與方式，無可避免地必須在一定程度上留給所涉國家來選擇，因為此一選擇必須根據特定的內國脈絡來進行（參見 *Leyla Şahin*, cited above, § 109）。

131. 然而，此一評斷餘地與本院對於法律以及適用法律所作成之決定的審查是不可分離的。本院的職責乃是要確定，在內國層級所制定之措施是否在其原則上可被正當化且是否合乎比例（除了其他判決先例，參見 *Manoussakis and Others*, cited above, § 44, 以及 *Leyla Şahin*, cited above, § 110）。

(β) 這些原則在先前之案件中的適用

132. 本院曾依照這些原則來檢驗過一些情形。

133. 本院曾就公立學校中禁止穿戴宗教性象徵飾物之禁令作出判決，或是涉及教師之禁令(除了其他判決以外，參見 *Dahlab*, cited above, 以及 *Kurtulmuş v. Turkey* (dec.), no. 65500/01, ECHR 2006-II)，或是涉及學生或大學生之禁令(除了其他判決以外，參見 *Leyla Şahin*, cited above; *Köse and Others v. Turkey* (dec.), no. 26625/02, ECHR 2006-II; *Kervanci v. France*, no. 31645/04, 4 December 2008; *Aktas v. France* (dec.), no. 43563/08, 30 June 2009; 以及 *Ranjit Singh v. France* (dec.) no. 27561/08, 30 June 2009)，此外，也曾就於進行安全檢查時應脫下具有宗教意涵之服飾的義務(參見 *Phull*, cited above, 以及 *El Morsli*, cited above)，以及就使用於官方文件上之身分照片必須脫帽的義務(參見 *Mann Singh v. France* (dec.), no. 24479/07, 13 November 2008)作出判決。本院在這些案件中皆未總結有違反第 9 條之情形。

134. 本院亦曾檢視過二個聲請，案件之當事人針對雇主限制他們在頸項上戴上可見之十字架提起訴訟。他們主張，內國法並未充分保障他們展現其宗教的權利。其中一位是航空公司的員工，另一位是護士(參見 *Eweida and Others*, cited above)。第一個案件被本院認定有違反第 9 條之情形，與本案最具相關性。本院特別認為，相較於聲請人展現其宗教信仰之基本權利而言，內國法院對於雇主投射某種企業形象之一正當的一願望，賦予了過多的重要性。在此點上，本院認為，一個健全的民主社會應寬容且支持多元性和歧異性，此外，對於一個將宗教視為其人生核心原則的人來說，能夠與他人交流其信仰是很重要的。本院接著指出，系爭十字架不易察覺，不會影響到聲請人的專業形象，且也沒有證據顯示過去所容許之穿戴宗教性象徵飾物曾對該航空公司

的形象產生負面影響。因此，雖然本院強調內國機關—特別是法院—對於評估私人公司就其員工所採取之措施的合比例性擁有評斷餘地，但本院於該案中仍總結違反第9條。

135. 本院也在前引 *Ahmet Arslan and Others* 案件中檢視了在宗教儀式之外，禁止在對所有人開放之公共場所（例如公共街道或廣場）中穿戴某些宗教衣飾的問題。在該案中的服飾，是 Aczimendi tarikati 團體之典型服飾，由頭巾、寬鬆長褲、長袍（以上皆為黑色）所組成，還加上一根棍子。有鑒於案件的情況和內國法院的判決，且特別是考量到世俗主義原則（principle of secularism）對於土耳其民主體制的重要性，本院接受，由於此一干預旨在維護世俗及民主原則，其追求第9條2項所列的數個正當目的：公共安全的維護、秩序的保護、以及他人權利和自由之保護。然而，本院認為，就這些目的而言，所採之措施的必要性並不成立。

本院指出，此一禁令所影響的並不是在行使其職務時需謹守分際的公務人員，而是一般的公民，以致於本院關於公務人員—特別是教師—的判例並不適用於本案。本院接著發現，該禁令是針對在任何公共場所，而不僅是在特定的公務機構中穿著該服飾，以致於本院關於在公立教育機構中穿戴宗教性象徵事物的判例—其強調內國政策制定者之角色的特別重要性—亦不適用於本案。此外，本院觀察到，在案件的卷宗資料中沒有證據顯示，聲請人穿戴特定服飾來展現其信仰的方式—他們只是為了參與宗教儀式而聚集在一個清真寺前—，構成或可能會構成對於公共秩序的威脅或是對於他人的壓力。最後，針對土耳其政府指稱聲請人有可能藉此進行傳教，本院認為沒有證據顯示，他們為了提倡他們的宗教信仰，而試圖對於在公共街道和廣場上的路人施加不正當的壓力。本院因此總結違反公約第9條。

136. 在所有這些涉及第9條的案件中，前引 *Ahmet Arslan and Others* 案與本案最為接近。然而，雖然這二個案件皆涉及在公共場所穿戴具有宗教意涵之服飾的禁令，本案與前引 *Ahmet Arslan and Others* 案在以下事實上有顯著的區別，亦即，伊斯蘭教的全臉面紗是一種特別的衣著，因為其完全地遮隱臉面，除了眼睛可能是例外。

(γ) 將這些原則適用到本案中

137. 本院首先要強調，由聲請人以及一些第三方訴訟參加人所提出的論點，亦即，2010年10月11日法律第1條至第3條所實施的禁令是建立在所涉婦女是在脅迫之下才穿戴全臉面紗此一錯誤的假定之上，是不適當的。從附加於法律草案的立法理由中可以清楚看見，此一禁令之主要目的並不是為了保護婦女來對抗一個強加於她們身上或者會對她們造成損害的慣行。

138. 澄清此點後，本院必須檢視系爭的干預是否是為了公共安全或是為了「他人權利和自由之保護」，而為「民主社會所必要者」。

139. 涉及到就第8條和第9條所稱公共安全而言的必要性，本院理解一個國家可能認為，能夠辨識個人身分以預防人身和財產之安全受到侵害以及對抗身分之偽造，是很重要的事。此外，本院曾在涉及進行安全檢查時應脫下具有宗教意涵之服飾之義務的案件中，以及在涉及使用於官方文件上之身分照片必須脫帽之義務的案件中，判定沒有違反公約第9條之情形（參見以上第133段）。然而，有鑒於其對於基於宗教理由而想要穿戴全臉面紗之婦女之權利的影響，一個禁止在公共場所穿戴以蒙面為目的之服飾的絕對禁令，只有在公共安全受到普遍性威脅的情況下，才

能被視為是合乎比例的。被訴政府並未證明2010年10月11日法律所實施的禁令是屬於這種情況。就所涉婦女而言，她們因為該禁令而被迫完全放棄她們認為是自我認同中的一個重要元素，且放棄她們所選擇來展現自己宗教或信仰的方式。然而，被訴政府所提及的目標，在對於人身和財產安全的危險是明確時，或是有特定情形令人懷疑有偽造身分時，可以藉由露出臉面和表明身分此一單純的義務來達成。因此，我們不能認為2010年10月11日法律所加諸之一般性禁令，對於公約第8條和第9條所稱之民主社會中之公共安全而言是必要的。

140. 本院現在將檢視另一個本院認為是正當的目的以及其所引起的問題：屬於「他人權利和自由之保護」範疇的社會生活最低要求之遵守（參見以上第121-22段）。

141. 本院注意到，政府機關著重於此一目的。這特別可見於附加於法律草案之立法理由，其指出「自願且一貫的蒙面是會產生問題的，因為這很明顯地違反法國社會中『共同生活』之根本要求」，且「在公共場所中一貫性的蒙面有違博愛的理念，不符合（……）社會關係所必要之禮儀的最低要求」。的確，國家的職務之一在於確保那些容許個人在各具差異性的情況下仍能共同生活的條件。此外，本院能夠接受，一個國家可能會認為在這方面特別注重人與人之間的互動關係是很重要的，且認為人與人之間的互動會因為有些人在公共場所中蒙面而受到不利的影響（參見以上第122段）。

142. 因此，本院認為系爭禁令只有在尋求確保「共同生活」之條件的範圍內，才可以被視為在其原則上具有正當性。

143. 剩下來仍須檢視的是，此一禁令與該目的之間是否合乎

比例。

144. 聲請人以及非政府組織之訴訟參加人所提出的某些論據值得特別關注。

145. 首先，只有少數的婦女受到影響的確是事實。依據國民議會調查小組擬定且於 2010 年 1 月 26 日遞交之「在國境內穿戴全臉面紗之慣行」之報告，於 2009 年底，在法國有 1900 位婦女穿戴伊斯蘭教的全臉面紗，其中有大約 270 位住在法國的海外行政區（參見以上第 16 段）。相較於法國大約 6 千 5 百萬居民以及住在法國的穆斯林人數而言，以上的數字僅占很小的比例。因此，以加諸一個一般性禁令的方式來回應此一情形似乎是過度的。

146. 此外，毫無疑問地，此一禁令對於如同聲請人這樣基於與信仰相關之因素而選擇穿戴全臉面紗之婦女的處境，有著重大之負面影響。如前所述，此一禁令將她們置於一個錯綜複雜的兩難困境，且此一禁令可能會孤立她們，並影響到她們的自主性以及她們展現信仰之自由和尊重私生活之權利的行使。再者，可以理解的是，所涉婦女將此一禁令視為是對她們身分認同的侵害。

147. 必須進一步指出的是，在保護基本權利這一領域中，有許多行動參與者，不論是國際層次的或是國家層次的，都認為一個一般性的禁令是不合乎比例。這特別是包括了法國國家人權諮詢委員會（參見以上第 18-19 段）、非政府組織如本案之第三方訴訟參加人、歐洲理事會國會議員大會（參見以上第 35-36 段），以及歐洲理事會人權專員（參見以上第 37 段）。

148. 本院也意識到，2010 年 10 月 11 日法律以及法律制定時

所生的某些爭辯，可能讓一部分的穆斯林社群感到悲痛，其中也包括了一些不贊成穿戴全臉面紗的成員。

149. 就這方面，本院因為某些第三方訴訟參加人所提供的說明而感到非常憂心，依據這些說明，2010年10月11日法律立法前的辯論充斥著許多伊斯蘭恐懼症的言論（參見根特大學人權中心以及「自由」與「開放社會正義倡議」等非政府組織之觀察）。誠然，針對這些事務立法的適當性，本院無權發表意見。然而，本院要強調，當一個國家進入了像這樣子的一個立法程序，就冒著強化對於某些類別人民之刻板印象，以及鼓勵表達不寬容思想的危險，而與此正好相反的是，國家本應促進寬容（參見以上第128段；另參見歐洲理事會人權專員之觀點，以上第37段）。本院重申，那些針對宗教或種族團體之概括和激烈的攻擊言論，是與寬容、社會和平以及反歧視等構成公約基礎之價值不相容，且不在公約所保護之言論自由之權利的範圍內（除了其他相關判決先例之外，參見 *Norwood v. the United Kingdom* (dec.), no. 23131/03, ECHR 2004-XI, 以及 *Pavel Ivanov v. Russia* (dec.), no. 35222/04, 20 February 2007）。

150. 相反地，其他用來支持聲請的論據，則必須予以細緻化。

151. 因此，雖然此一禁令的涵蓋範圍的確相當廣泛，因為涉及到所有公眾可以進入的場所（除了宗教敬拜場所以外），但是2010年10月11日法律並未影響到公開穿著任何不具有蒙面效果之衣服或服飾—不論有否宗教象徵意涵—的自由。本院有意識到系爭禁令基本上是課予想要穿戴全臉面紗的穆斯林婦女。儘管如此，本院非常重視以下情況：此一禁令並非明示地建立在該服飾的宗教象徵意涵之上，而是單單是建立在該服飾遮隱了臉面此一

事實之上。這使得本案與前引 *Ahmet Arslan and Others* 案件有所區別。

152. 關於此一禁令附加有刑事制裁的這件事，這毫無疑問地增強了這個措施對於所涉之人的影響。本院當然可以理解，對於那些基於信仰相關之理由而選擇穿戴全臉面紗的婦女來說，因為在公共場所蒙面而被訴追，會對她們造成創傷。然而，需要考量到的是，立法者所採納的制裁是屬於其所能想像得到的制裁中最輕微的一種，因為所涉及的制裁是適用第二級輕罪所規定之罰金（目前是最高 150 歐元），以及可能遭到法院處以—除了罰金之外或取代罰金—上公民課之義務。

153. 再者，誠如聲請人所指出的，藉由禁止所有人在公共場所穿戴以蒙面為目的之服飾，被訴國以某種方式限縮了多元主義的範圍，因為此一禁令阻礙一些婦女藉由公開穿戴全臉面紗之方式來表現她們的人格和信仰。然而，被訴政府指出，這是為了要回應一個其認為與法國社會中之社會溝通交流—更廣泛而言，「共同生活」—之方式不相容的慣行。從這個角度來看，被訴國想要保護的是一個人與人之間互動的方式，此一方式在被訴國眼中，不僅對於多元主義、也對於寬容及開放精神之表現而言是重要的，倘若沒有多元、寬容及開放精神，就不會有民主社會（參見以上第 128 段）。因此，是否接受在公共場所穿戴全臉面紗，是一個社會選擇的問題。

154. 然而，在此一情況下，本院在行使是否合乎公約的審查時，必須有所節制，因為此一審查所要評估的對象是一個依據本案所涉社會中之民主方式所作成的公斷。此外，本院已經指出，當涉及一般性政策問題時，由於在一個民主國家中可能合理地存在著差異甚大的各種意見，因此，必須賦予內國政策制定者一個

特別重要的角色（參見以上 129 段）。

155. 換言之，法國在本案中享有廣泛的評斷餘地。

156. 更何況在歐洲理事會的成員國之間，對於在公共場所穿戴全臉面紗之問題並沒有共識（參見 *mutatis mutandis*, *X, Y and Z v. the United Kingdom*, 22 April 1997, § 44, *Reports* 1997-II）。與某個第三方訴訟參加人所主張的相反，本院其實觀察到，並不存在著反對禁令的歐洲共識。誠然，從一個嚴格的規範性觀點來看，法國的立場在歐洲是非常少數：除了比利時以外，迄今為止並沒有其他歐洲理事會的成員國選擇採取此一措施。然而，必須要指出的是，關於在公共場所穿戴全臉面紗的問題，在幾個歐洲國家中現在是或曾經是一個辯論的議題。某些國家已決定不要採取一個一般性的禁令。某些國家仍然在考慮採取這樣的禁令。對此，應補充的是，很有可能地，在公共場所穿戴全臉面紗之問題在一些成員國中根本不成為議題，因為在那些國家中此一慣行並不常見。因此可以說，對此方面，在歐洲並沒有任何共識，不論是贊成或是反對一般性禁止在公共場所穿戴全臉面紗。

157. 所以，特別是有鑒於在本案中被訴國所享有之廣泛的評斷餘地，本院總結認為，2010 年 10 月 11 日法律所實施之禁令可以被認為與其所追求之目的，亦即，屬於「他人權利和自由之保護」範疇的「共同生活」之條件的確保，二者之間是合乎比例的。

158. 系爭限制因此可以被視為是「民主社會所必要者」。此一結論同時適用於公約第 8 條和第 9 條。

159. 據此，並沒有違反公約第 8 條和第 9 條。

(b) 針對違反公約第 14 條結合第 8 條或第 9 條之部分

160. 本院注意到，聲請人控訴間接歧視之問題。聲請人就此指出，作為一位基於宗教理由而想要於公眾場合穿戴全臉面紗的穆斯林婦女，其屬於一個特別容易受到系爭禁令以及其所附加之制裁所影響的人群類別。

161. 本院重申，一個一般性的政策或措施倘若對於某一群體造成不成比例的不利影響，亦可能會被認為具有歧視性，即便該政策或措施並非特別針對該群體且沒有歧視的意圖（除了其他相關判決先例外，參見 *D.H. and Others v. the Czech Republic* [GC], no. 57325/00, §§ 175 and 184-85, ECHR 2007-IV）。然而，上述原則只有在以下情況中有其適用性：該政策或措施缺乏「客觀及合理的」正當化事由，亦即，其並非追求一個「正當目的」，或是在所採取之手段與所追求之目的之間不存在「合乎比例的合理關係」（同前，§ 196）。在本案中，雖然可以認為，對於基於宗教理由而想要公開穿戴全臉面紗之穆斯林婦女而言，2010 年 10 月 11 日法律所實施之禁令對其處境有特別負面的影響，然而，基於先前所指明的理由（參見以上第 144-59 段），此一措施具有客觀及合理的正當化事由。

162. 據此，並沒有違反公約第 14 條結合第 8 條或第 9 條。

(c) 違反公約第 10 條，單獨地或結合公約第 14 條之部分

163. 本院認為，沒有任何涉及公約第 10 條的問題，不論是單獨地或結合公約第 14 條，是有別於本院已經檢視過之涉及公約第 8 條和第 9 條之問題，不論是單獨地或結合公約第 14 條。

綜上所述，本院判決：

1. 一致駁回被訴政府之審前異議；
2. 一致宣告涉及公約第 8 條、第 9 條以及第 10 條—單獨地以及結合公約第 14 條—之聲請是可受理的；而其餘部分的聲請則是不可受理的；
3. 以 15 票對 2 票判定未違反公約第 8 條；
4. 以 15 票對 2 票判定未違反公約第 9 條；
5. 一致判定未違反公約第 14 條結合第 8 條或第 9 條；
6. 一致判定沒有涉及公約第 10 條—單獨地或結合公約第 14 條—之獨立問題。

【附錄：判決簡表】

Originating Body	Court (Grand Chamber)
Document Type	Judgment (Merits and Just Satisfaction)
Published in	Reports of Judgments and Decisions 2014
Title	CASE OF S.A.S. v. FRANCE
App. No(s).	43835/11
Importance Level	Key cases
Represented by	SHARMA S. RAMBY DE MELLO M. MUMAN T. SINGH JUSS S.
Respondent State(s)	France
Judgment Date	01/07/2014
Conclusion(s)	Preliminary objection dismissed (Article 34 - Victim) Preliminary objections dismissed (Article 34 - Actio popularis)

	<p>Preliminary objections dismissed (Article 35-1 - Exhaustion of domestic remedies)</p> <p>Remainder inadmissible</p> <p>No violation of Article 8 - Right to respect for private and family life (Article 8-1 - Respect for private life)</p> <p>No violation of Article 9 - Freedom of thought conscience and religion (Article 9-1 - Manifest religion or belief)</p> <p>No violation of Article 14+8 - Prohibition of discrimination (Article 14 - Discrimination) (Article 8-1 - Respect for private life Article 8 - Right to respect for private and family life)</p> <p>No violation of Article 14+9 - Prohibition of discrimination (Article 14 - Discrimination) (Article 9 - Freedom of thought conscience and religion Article 9-1 - Manifest religion or belief)</p>
Article(s)	8, 8-1, 8-2, 9, 9-1, 9-2, 14, 14+8, 14+9, 34, 35, 35-1
Separate Opinion(s)	Yes
Domestic Law	<p>Articles 1, 2 and 3 of the Law of 11 October 2010</p> <p>“prohibiting the concealment of one’s face in public places”</p>
Strasbourg Case-Law	Ahmet Arslan and Others v. Turkey, no 41135/98, 23 February 2010

	<p>Aktas v. France (dec.), no 43563/08, 30 June 2009</p> <p>Al-Nashif v. Bulgaria, no 50963/99, § 89, 20 June 2002</p> <p>Anibal Vieira & Filhos LDA and Maria Rosa Ferreira da Costa LDA v. Portugal (dec.), nos. 980/12 and 18385/12, 13 November 2012</p> <p>Arrowsmith v. the United Kingdom, no 7050/75, report of the Commission of 12 October 1978, DR 19</p> <p>Bayatyan v. Armenia [GC], no 23459/03, § 122, ECHR 2011</p> <p>Burden v. the United Kingdom [GC], no 13378/05, § 34, ECHR 2008</p> <p>Buscarini and Others v. San Marino [GC], no 24645/94, § 34, ECHR 1999-I</p> <p>Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France [GC], no 27417/95, ECHR 2000-VII</p> <p>Chassagnou and Others v. France [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, ECHR 1999-III</p> <p>D.H. and Others v. the Czech Republic [GC], no 57325/00, §§ 175 and 184-185, ECHR 2007- IV</p> <p>Dahlab v. Switzerland, no 42393/98, ECHR 2001-V</p> <p>Deceuninck v. France (dec.), no 47447/08, 13 December 2011</p> <p>Dudgeon v. the United Kingdom, 22 October</p>
--	---

	<p>1981, § 41, Series A no 45</p> <p>El Morsli v. France (dec.), no 15585/06, 4 March 2008</p> <p>Eweida and Others v. the United Kingdom, nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10, ECHR 2013</p> <p>Hadrabová and Others v. the Czech Republic (dec.), nos. 42165/02 and 466/03, 25 September 2007</p> <p>Hasan and Chaush v. Bulgaria [GC], no 30985/96, § 78, ECHR 2000-XI</p> <p>Ireland v. the United Kingdom, 18 January 1978, § 162, Series A no 25</p> <p>Ivanov v. Russia (dec.), no 35222/04, 20 February 2007</p> <p>Jian v. Romania (dec.), no 46640/99, 30 March 2004</p> <p>Johnston and Others v. Ireland, 18 December 1986, Series A no 112, § 42</p> <p>Kalaç v. Turkey, 1 July 1997, § 27, Reports of Judgments and Decisions 1997 IV</p> <p>Kara v. the United Kingdom, no 36528/97, 22 October 1998</p> <p>Kereshashvili v. Georgia (dec.), no 5667/02, 2 May 2006</p> <p>Kervanci v. France, no 31645/04, 4 December 2008</p> <p>Kokkinakis v. Greece, 25 May 1993, Series A no 260-A</p>
--	---

	<p>Konstantin Markin v. Russia [GC], no 30078/06, § 127, ECHR 2012 (extracts)</p> <p>Köse and Others v. Turkey (dec.), no 26625/02, ECHR 2006-II</p> <p>Kurtulmuş v. Turkey (dec.), no 65500/01, ECHR 2006-II</p> <p>Leyla Şahin v. Turkey, no 44774/98, 29 June 2004</p> <p>M. v. the United Kingdom, no 13284/87, 15 October 1987</p> <p>Mann Singh v. France (dec.), no 24479/07, 11 June 2007</p> <p>Manoussakis and Others v. Greece, 26 September 1996, Reports 1996-IV</p> <p>Marckx v. Belgium, 13 June 1979, Series A no 31, § 27</p> <p>Maurice v. France [GC], no 11810/03, § 117, ECHR 2005 IX</p> <p>McFeeley and Others v. the United Kingdom, no 8317/78, 15 May 1980, § 83, Decisions and Reports (DR) 20</p> <p>Michaud v. France, no 12323/11, ECHR 2012, §§ 51-52</p> <p>Miroļubovs and Others v. Latvia, no 798/05, 15 September 2009</p> <p>Nolan and K. v. Russia, no 2512/04, § 73, 12 February 2009</p> <p>Norris v. Ireland, 26 October 1988, §§ 30-34, Series A no 142</p>
--	--

	<p>Norwood v. the United Kingdom (dec.), no 23131/03, ECHR 2004 XI</p> <p>Otto-Preminger-Institut v. Austria, 20 September 1994, § 50, Series A no 295-A</p> <p>Özer v. Turkey (no 2), no 871/08, § 36, 26 January 2010</p> <p>Philis v. Greece, no 28970/95, 17 October 1996</p> <p>Phull v. France (dec.), no 35753/03, ECHR 2005 I</p> <p>Popa v. Romania (dec.), no 4233/09, 18 June 2013, §§ 32-33</p> <p>Predescu v. Romania, no 21447/03, §§ 25-27, 2 December 2008</p> <p>Ranjit Singh v. France (dec.), no 27561/08, 30 June 2009</p> <p>Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, ECHR 2003-II</p> <p>Řehák v. the Czech Republic (dec.), no 67208/01, 18 May 2004</p> <p>Schuler-Zgraggen v. Switzerland, 24 June 1993, § 67, Series A no 263</p> <p>Serif v. Greece, no 38178/97, § 53, ECHR 1999-IX</p> <p>Staatkundig Gereformeerde Partij v. the Netherlands (dec.), 10 July 2012</p> <p>Sutter v. Switzerland, no 8209/78 of 1 March 1979</p>
--	--

	<p>Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine, no 77703/01, § 132, 14 June 2007</p> <p>United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 30 January 1998, § 45, Reports of Judgments and Decisions 1998 I</p> <p>Varbanov v. Bulgaria, no 31365/96, § 36, ECHR 2000 X</p> <p>Wingrove v. the United Kingdom, 25 November 1996, § 58, Reports 1996-V</p> <p>X and Others v. Austria [GC], no 19010/07, § 94, ECHR 2013</p> <p>X, Y and Z v. the United Kingdom, 22 April 1997, § 44, Reports 1997 II</p> <p>Young, James and Webster v. the United Kingdom, 13 August 1981, § 63, Series A no 44</p>
Keywords	<p>(Art. 8) Right to respect for private and family life 尊重私生活及家庭生活之權利</p> <p>(Art. 8-1) Respect for private life 尊重私生活</p> <p>(Art. 8-2) Necessary in a democratic society 民主社會所必要者</p> <p>(Art. 8-2) National security 國家安全</p> <p>(Art. 8-2) Protection of the rights and freedoms of others 保護他人之權利及自由</p> <p>(Art. 9) Freedom of thought, conscience and religion 思想、良心及宗教自由</p> <p>(Art. 9-1) Manifest religion or belief 展現宗教或信仰</p> <p>(Art. 9-2) Necessary in a democratic society</p>

	<p>民主社會所必要者</p> <p>(Art. 9-2) Protection of the rights and freedoms of others 保護他人之權利及自由</p> <p>(Art. 9-2) Public safety 公共安全</p> <p>(Art. 14) Prohibition of discrimination 禁止歧視</p> <p>(Art. 14) Discrimination 歧視</p> <p>(Art. 14) Objective and reasonable justification 客觀及合理的正當化事由</p> <p>(Art. 34) Individual applications 個人請求</p> <p>(Art. 34) Actio popularis 民眾訴訟</p> <p>(Art. 34) Victim 被害人</p> <p>(Art. 35) Admissibility criteria 受理標準</p> <p>(Art. 35-1) Exhaustion of domestic remedies 窮盡國內救濟</p> <p>Margin of appreciation 評斷餘地</p> <p>Proportionality 合比例性</p>
--	--