

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
7 December 2018
Chinese
Original: English and French

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款通过的关于
第 2747/2016 号来文的意见* ** **

提交人： Sonia Yaker (由律师 Roger Kallas 代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 法国

来文日期： 2016 年 2 月 22 日(首次提交)

参考文件： 2017 年 7 月 26 日关于可否受理的决定

意见通过日期： 2018 年 7 月 17 日

事由： 宗教自由权；对某一宗教及其信徒的歧视性待遇

程序性问题： 可否受理，其他国际调查或解决程序；用尽国内补救办法

实质性问题： 宗教自由；不歧视

《公约》条款： 第十八和第二十六条

《任择议定书》条款： 第五条第 2 款(子)项和(丑)项

* 委员会第一二三届会议(2018 年 7 月 2 日至 27 日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有：塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·科里斯、萨拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、克里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、毛罗·波利蒂、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼和马戈·瓦特瓦尔。根据委员会议事规则第 90 条，委员会委员奥利维耶·德弗鲁维尔没有参加本来文的审议工作。

*** 本报告附件有：委员会委员伊尔泽·布兰兹·科里斯、萨拉·克利夫兰、克里斯托夫·海恩斯、马西娅·克兰和尤瓦尔·沙尼的联合意见(同意)；委员会委员伊尔泽·布兰兹·科里斯和萨拉·克利夫兰的联合意见(同意)；委员会委员亚兹·本·阿舒尔的个人意见(反对)；委员会委员若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯的个人意见(反对)。



1.1 来文提交人 Sonia Yaker 系法国国民，生于 1974 年，居于法国圣但尼。她声称法国侵犯了自己根据《公约》第十八和第二十六条享有的权利。¹ 她由律师 Roger Kallas 代理。

1.2 《公约》的第一项《任择议定书》于 1984 年 5 月 17 日对法国生效。法国提出了一项保留。²

1.3 2016 年 9 月 5 日，新来文和临时措施特别报告员通知缔约国和提交人，他已决定根据委员会议事规则第 97 条第 3 款，将来文可否受理问题与实质问题分开审议。

提交人陈述的事实

2.1 提交人系穆斯林，佩戴尼卡布(全脸面纱)。2011 年 10 月 6 日，她戴着尼卡布在南特街头时被拦下接受身份检查。随后，她遭到起诉并被宣判犯有在公共场所服饰掩藏面部的轻罪。

2.2 因为此事，提交人于 2012 年 3 月 26 日被定罪，并被南特社区法院³ 勒令缴纳 150 欧元罚款。这是 2010 年 10 月 11 日《第 2010-1192 号法》所规定的相关罪行的最高处罚。该法第 1 条规定：“任何人均不得在公共场所穿戴任何旨在掩藏面部的服饰”。该法第 2 条具体写明了适用该法的场合，规定“公共场所应指公共街道和人行道以及向公众开放或指定用于提供公共服务的场所”。该条还规定，“若穿着此类服饰系由法律条文或规章条款规定或授权……，因健康原因或出于职业原因具备合理理由，或是属于体育、艺术或传统庆典或活动的部分内容，则第 1 条所载禁令不适用”。

2.3 该法第 3 条规定了对这一轻罪的处罚：处以“二类罪行对应的罚款”和(或)“强制接受公民课程”。该法还规定了强迫他人掩藏面部这一更为严重的罪行，此罪行已写入《刑法》第 225-4-10 条，内容如下：“凡是以性别为由，以威胁、暴力、胁迫、滥用权威或滥用权力为手段强迫一名或多名他人掩藏面部的，应处以一年监禁和 30,000 欧元罚款。若此种行为系针对未成年人实施，则处罚应加重为两年监禁和 60,000 欧元罚款。”

2.4 提交人根据《公约》第十八条，对禁止在公共场所掩藏面部的规定提出异议，认为这剥夺了希望佩戴全脸面纱的人员佩戴全脸面纱的可能性。

2.5 关于提交人采取的步骤，提交人由于无法对社区法院法官的判决提出上诉，已向最高法院刑事庭申请撤销原判。提交人主张，自己被判罪名的法律依据是《第 2010-1192 号法》，该法禁止在公共场所穿戴掩藏面部的服饰，违反了《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)保护人们表示自身宗教的权利的第

¹ 提交人还提到《公约》第十二条，不过并未直接援引。

² 法国在批准该任择议定书之际提出如下保留：“法国针对第五条第 2 款(子)项提出保留，具体内容为：若个人来文所涉同一事项正由或已由另一国际调查或解决程序审查，则人权事务委员会无权审议该来文。”

³ 社区法院法官有权审理涉案争议额不超过 4,000 欧元的民事案件。就刑事案件而言，社区法院可审理涉及头四类轻罪的案件。《二十一世纪司法系统现代化法》第 15 条已要求于 2017 年 7 月 1 日前取消社区法院。是日，社区法院的在审民事案件将移交初审法院(tribunal d'instance)。

九条。在实质问题上，提交人声称该法本质上具有歧视性，请最高法院确定该法是否“通过歧视穆斯林宗教的一项少数派习俗而削弱多元化”。

2.6 最高法院刑事庭在 2013 年 4 月 3 日的裁定中驳回了提交人的申请，理由是“所提出的违反《欧洲人权公约》这一诉因未向审判法官提出，内含追加的事实性证据，属于新诉因，故不可受理”。该裁定为终审裁定。提交人称已用尽所有国内补救办法。

2.7 提交人指出：自己在南特社区法院未得到律师的协助，审案过程极为匆促，只有一名通常甚至不是职业法官的法官判案，而且她无法对此程序提出上诉，若能上诉，她本可在上诉过程中提出涉及自身宗教自由和该法歧视性本质的论点。

2.8 提交人补充称，最高法院认定“所提出的违反《欧洲人权公约》这一诉因未向审判法官提出，内含追加的事实性证据，属于新诉因，故不可受理”，这是错误地适用了《民事诉讼法》第 619 条，该条规定：“最高法院不受理新的诉因。不过，除另有规定外，可新提出以下诉因：(1) 纯法律诉因；以及(2) 基于所质疑的判决提出的诉因。”

2.9 提交人称，尽管她的论点提出了新的要素，但其诉因(即法律不相容问题)属于“纯法律诉因”，因此她针对全脸面纱禁令向最高法院提出的异议完全是可以受理的。提交人援引了事后合宪监督作为例证，自 2010 年起，人们首次可以通过申请上诉司法复核来进行这种监督。提交人补充称，对某部法律是否符合宪进行客观评估，本质上属于抽象的“纯法律诉因”，完全无需虑及特定案件的情节。提交人认为，以相同的客观程度分析某项国内法律是否符合某项条约义务，也是一样的道理。

2.10 因此，提交人请委员会认定，不可受理问题不可在本案中用作不利于她的论据，因为她向最高法院提出的诉因不构成追加的事实和法律证据，而是“纯法律诉因”。

2.11 提交人于 2013 年 6 月 24 日向欧洲人权法院提交申请，请该法院认定存在违反《欧洲人权公约》第 6 条第 1 款和第 9 条的情况。该法院于 2014 年 8 月 21 日至 9 月 4 日由一名法官审理此案后宣布申请不可受理，理由是“不符合《公约》第 34 和第 35 条规定的受理条件”。

申诉

3.1 提交人认为，禁止在公共场所掩藏面部的规定和自己因戴尼卡布而获罪这一事实侵犯了她根据《公约》第十八和第二十六条享有的权利。

3.2 就第十八条而言，戴尼卡布或穿布卡袍是部分穆斯林信徒的习俗，是出于宗教信仰的行为。因此，这是对宗教礼仪或做法的奉行，是《公约》第十八条所保障的表示自身宗教的自由，哪怕戴尼卡布或穿布卡袍并不是所有奉行穆斯林礼仪者共同遵守的宗教要求。提交人提到委员会关于思想、良心和宗教自由权的第 22 号一般性意见(1993 年)，这项意见指出，对宗教或信仰的信守和崇奉可能不仅包括典礼，也包括遵守饮食规定和穿戴独特服饰或头巾等习俗。戴尼卡布或穿布卡袍是部分穆斯林信徒的习俗，是出于宗教信仰的行为，确实属于对宗教礼仪或做法的奉行，而《公约》第十八条保障表示自身宗教的自由。

3.3 提交人称，法国正在干涉佩戴全脸面纱的穆斯林妇女这一少数群体(研究此事的议会委员会称，据报所涉妇女不足 2,000 人)的宗教自由，这一点无可争议。在这方面，提交人回顾法国宪法委员会在其 2010 年 10 月 7 日决定中提出的涉及礼拜场所的保留⁴：“禁止在公共场所掩藏面部的规定不可能在不过度损害 1789 年《宣言》第 10 条的情况下对在向公众开放的礼拜场所行使宗教自由施加限制。”提交人认为，应承认这项保留从反面证明立法机关确实限制了人们在其他公共场所行使宗教自由。

3.4 提交人提到委员会的判例，特别是 R. Singh 诉法国案的决定⁵，委员会在其中认定，要求当事人提供免冠照片以办理居留证延期，属于一次性干涉情况，违反了《公约》第十八条。提交人认为，禁止在公共场所佩戴全脸面纱是一种更为严重的对她宗教自由的干涉，因为这迫使她始终在不戴全脸面纱的情况下露面。

3.5 提交人补充称，缔约国没有提出诸如《公约》第十八条第 3 款所述的理由等可允许的理由来解释限制第十八条权利的合理性。这些限制虽然是法律所规定的，但却既非必要，也与所要实现的目标不相称。首先，立法机关并未明确界定所要实现的目标。《第 2010-1192 号法》不含任何有关宗旨的陈述，也没有提供任何信息说明其法律依据；该法甚至没有提到 2010 年 5 月 11 日国民议会表示佩戴全脸面纱有悖法兰西共和国原则这一意见的决议。⁶对该法的起源稍作审视即不难发现，其合理性完全依赖于一种原则性禁止佩戴全脸面纱的政治意愿⁷；因此该法并不具备《公约》第十八条第 3 款所指意义上的正当目标。既然该法没有正当目标，也就很难论证该法具有必要性。

3.6 即便假定该法确立了正当目标，这种限制也不可能被视为具有必要性和相称性。缔约国曾提出主张⁸称，《第 2010-1192 号法》旨在实现两项主要目标：男女平等和维护公共秩序。但是，这种目标并不能成为侵犯表示自身宗教的权利的合理理由。

3.7 首先，男女平等这一目标本身并不能与第十八条第 3 款所载的任何目的建立关联。委员会已在第 22 号一般性意见(第 8 段)中指出，不许以第 3 款不曾规定的理由施加限制。提交人补充表示，强迫希望在公共场所佩戴全脸面纱的妇女摘去面纱，就是向她们强加一种着装规范，关于这些妇女在性别不平等方面的态度的推断完全是基于某些人对特定群体生活方式的偏见。没有哪位佩戴全脸面纱的妇女曾经鼓吹男女不平等。

⁴ 根据《宪法》第 61 条第 2 款的规定，议会于 2010 年 9 月 14 日将禁止在公共场所掩藏面部的法律提交宪法委员会审查。宪法委员会在 2010 年 10 月 7 日的决定中宣布该法合宪，同时提出了一项涉及向公众开放的礼拜场所的保留。

⁵ R. Singh 诉法国(CCPR/C/102/D/1876/2009)，第 8.4 段。提交人还提到以下两案：B. Singh 诉法国(CCPR/C/106/D/1852/2008)，第 8.7 段；S.M. Singh 诉法国(CCPR/C/108/D/1928/2010)，第 9.5 段。

⁶ 2010 年 5 月 11 日国民议会关于面对有损共和国价值观的激进做法的发展坚持尊重共和国价值观的决议。

⁷ 提交人指出，2009 年 6 月 22 日，时任法兰西共和国总统尼古拉·萨科齐在议会两院于凡尔赛宫举行联席会议前表示，“布卡袍在法兰西共和国不受欢迎”。

⁸ 提交人指的是法国向委员会提交的第五次定期报告(CCPR/C/FRA/5)，第 429 段及以下各段。

3.8 对于维护公共秩序这一目标，如果立法机关当初按照某些议员的意见选择将禁止佩戴全脸面纱的规定限于某些场所或场合，或是设立一项暂时揭开面纱以便识别身份的义务，那么维护公共秩序本可成为唯一站得住脚的依据。但是，法国政府没有选择这样做。

3.9 提交人指出，从未有人声称穿布卡袍或戴尼卡布的妇女这一极少数群体会危及公共安全或造成公共动乱。主张在某些特定情况下必须能让人们在公共场所内露出面部以便识别身份，这是合理的，但如果让这种“露面”的义务变成常规的、绝对的义务，则不可想象。只有特定的限制才能得到容许。《第 2010-1192 号法》规定的禁令具有一般性，因此不能被称为维护公共秩序的必要举措。

3.10 无论如何，这项禁令与其目标并不相称，因为它是常设禁令，涵盖了所有公共场所，而且违反它就会犯下刑事罪。提交人还指出，在《第 2010-1192 号法》获得通过之前，其草案和辩论过程均具体提到了佩戴全脸面纱这种掩藏面部的方式，因此佩戴全脸面纱显然不可能根据该法第 2 条第 II 款所载的例外规定而获得批准。⁹

3.11 欧洲人权法院在 S.A.S.诉法国案的判决中适用相称性原则，对法国援引的维护公共秩序和安全的目标未予采信。¹⁰ 提交人由此得出结论，禁止在公共场所掩藏面部并不是维护公共秩序和安全的必要举措，因为这项规定显然与所称的目标不相称。

3.12 关于在第二十六条之下提出的申诉，提交人指出，《第 2010-1192 号法》的适用具有间接歧视性，因为该法切实有损她行使宗教自由和行动自由。该法未将提交人与其他人一视同仁，迫使她为了避免遭受刑事处罚只能在公共场所不佩戴全脸面纱，但对她而言，佩戴全脸面纱是一项宗教义务。鉴于她可以佩戴面纱的唯一办法是避免出门和避免在公共场所走动，她所享有的《公约》第十二条明文保障的行动自由遭到了限制。

3.13 虽然《第 2010-1192 号法》应当一律适用于任何在公共场所掩藏面部的人员，但实际情况是该法具有间接歧视佩戴全脸面纱的妇女的效果。该法获通过之前进行的讨论显然表明，该法被视为法律中专门旨在禁止全脸面纱的一般性解决方案。尽管该法本应涵盖任何类型掩藏面部的行为，包括戴头盔或滑雪面罩，但其实施情况的相关数据证实了上述间接歧视。¹¹

⁹ 第 2 条第 II 款规定，“若穿着此类服饰系由法律条文或规章条款规定或授权……，因健康原因或出于职业原因具备合理理由，或是属于体育、艺术或传统庆典或活动的部分内容”，则禁令不适用。2011 年 3 月 2 日的通知随后在一定程度上澄清了该法的实施问题。在合法例外的问题上，该通知规定，“宗教游行若属于传统性质，则涵盖在第 1 条禁令例外情况的范围之内”。不过，对“宗教游行”一词未作界定。

¹⁰ S.A.S.诉法国 [大审判庭] (第 43835/11 号申请)，2014 年 7 月 1 日的判决，第 139 段。

¹¹ 法国总理办公室下设机构世俗主义观察站 2013 年的报告指出，“自《第 2010-1192 号法》开始实施至 2014 年 2 月 21 日期间，进行了 1,111 次检查，其中绝大多数检查的对象是佩戴全脸面纱的妇女。一些妇女被检查了几次。总共出具记录口供的警方报告 1,038 份，警告犯罪人 61 名。有 594 名完全遮盖面部的妇女接受了检查，其中 461 人生于法国，133 人生于境外。后者主要来自马格里布(97 人)和中东(9 人)。有 9 人来自撒哈拉以南非洲地区。”

3.14 最后，提交人重申，法国有 2,000 名妇女佩戴全脸面纱。在根据《第 2010-1192 号法》受到检查的人员中，她们占据了一半以上，说明在检查方面受到了不相称的针对。

3.15 因此，提交人请委员会裁定法国违反了《公约》第十八和第二十六条。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2016 年 5 月 17 日，缔约国提交了关于可否受理的意见，并请委员会认定来文不可受理而予以驳回。

4.2 缔约国指出，提交人曾两次因在公共场所穿戴掩藏面部的服饰(具体而言是一条尼卡布)而被判有罪。这两次，她分别于 2011 年 11 月 21 日和 2012 年 3 月 26 日被南特社区法院处以了 140 欧元和 150 欧元的罚款。实际上，提交人先是由于 2011 年 11 月 21 日因违反《第 2010-1192 号法》在公共场所穿戴掩藏面部的服饰而被处以了 140 欧元的罚款。这次罪行是在一次交通检查时被发现。社区法院将对提交人的第一次罪行作出判决时，提交人拒绝在法院的入院安检站摘下全脸面纱，法官因此于 2012 年 3 月 26 日再次以同一罪名判处她缴纳 150 欧元罚款。两次听审提交人均未出席。

4.3 提交人向最高法院刑事庭提交了两份复核申请，对上述判决提出异议。提交人在诉至最高法院时才提出，作为有关定罪的法律依据的《第 2010-1192 号法》有悖《欧洲人权公约》第 9 和第 14 条。

4.4 缔约国表示，委员会已经指出过，如果向委员会提出的主张是在诉至最高法院时才提出的，则没有达到用尽国内补救办法的条件，国内最高法院之所以宣布这些诉因不可受理，就是因为提交人先前没有向普通法院提出这些诉因。¹²

4.5 提交人向欧洲人权法院提交的申请所涉及的事实与其向委员会提交的事实相同，而欧洲人权法院已于 2014 年 9 月 11 日通知提交人，其申请根据《欧洲人权公约》第 34 和第 35 条不可受理。缔约国回顾该国在批准《任择议定书》时就第五条第 2 款(子)项提出的保留。缔约国回顾指出，按照委员会的惯例，如果案件已完全因程序性理由被另一国际机构驳回，则有关事项不能被视为正由上述国际机构“审查”。反之，如果上述机构基于对案件实质问题的审议做出了不予受理的决定，哪怕只是有限的审议，也构成第五条第 2 款(子)项所指意义上的审查。

4.6 本案中，欧洲人权法院对 Yaker 女士下达的宣布其申请不可受理的裁定并未提到不可受理的理由。但是，《欧洲人权公约》第 34 和第 35 条规定了六种不可受理的理由：(a) 自国内终审裁定之日起六个月的申请提交期限已过；(b) 申诉为匿名提交；(c) 所涉事项正由另一国际调查或解决程序审查；(d) 国内补救办法尚未用尽；(e) 申请明显缺乏根据或属于滥用申诉权；以及(f) 申请人没有遭受重大损失。

4.7 提交人的申请是在六个月之内提交的，是实名并只向欧洲人权法院提交的，而且提交人据称受到的损失属于《欧洲人权公约》第 35 条所指意义上的重大损失，有鉴于此，缔约国认为，虽未明言但可必然推断出的是，欧洲人权法院驳回

¹² 缔约国指的是 B. Singh 诉法国案，第 7.4 段。

申请要么是因为提交人没有用尽国内补救办法，要么是认为申请明显缺乏根据或属于滥用申诉权。

4.8 如果是第一种情况，委员会只能得出与欧洲人权法院相同的结论，指出提交人在诉至最高法院时才首次诉称缔约国违反了《公约》第十八和第二十六条。因此，委员会应像处理 *B. Singh* 案时一样，宣布来文因未用尽国内补救办法而不可受理。

4.9 如果是第二种情况，即欧洲人权法院认为申请明显缺乏根据，则该法院必然已对申请人提出的主张进行过审查，这意味着该法院已审议过此案的实质问题。由于法国提出的保留，委员会在这种情况下也不具备司法管辖权。

4.10 辩称本案与上述案件并非同一案件的说法是不可接受的。本项申请与向欧洲人权法院提交的申请涉及相同的事实和情节。此外，所提出的问题也相同。综上所述，委员会应宣布来文不可受理。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 2016 年 7 月 20 日，提交人表示，自己已在首次来文中充分论证了来文应予受理的法律主张，故没有进一步评论。

5.2 但提交人指出，自己已在欧洲人权法院和法国最高法院诉诸司法未果，在这种情况下，缔约国一方面强调她所遭受的损失属于《欧洲人权公约》第 35 条所指意义上的重大损失，另一方面却请委员会不要审议申诉的实质问题，实为一大讽刺。

委员会关于可否受理的决定

6.1 2017 年 7 月 26 日，委员会审议了来文可否受理的问题。

6.2 委员会注意到，提交人曾就相同事件向欧洲人权法院递交申请，并已从 2014 年 9 月 11 日的信函获悉，该法院已由一名法官做出决定，宣布“申诉不符合《公约》第 34 和第 35 条规定的受理条件，故不可受理”。委员会回顾指出，法国在批准《任择议定书》时曾提出一项保留，对于已由或正由另一国际调查或解决程序审查的案件，不承认委员会的职权。但是，委员会从欧洲人权法院的信函中看出，提交人的申请被宣布不可受理似乎并不是单纯基于程序性理由，而从该法院简练的论述来看，显然也没有就不予受理的决定向提交人提供任何论据或说明，以表明有合理理由基于案件的实质问题驳回其申请。因此，委员会认为其无法确切地肯定提交人所递交案件的实质问题已经过法国的保留所指意义上的审议，哪怕是有限的审议。¹³ 鉴于上述原因，委员会认为，法国就《任择议定书》第五条第 2 款提出的保留本身并不妨碍委员会审议本案的实质问题。

6.3 关于《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项规定的用尽国内补救办法的要求，委员会注意到，提交人目前向委员会提出的实质性侵权申诉是在诉至最高法院刑事庭时才首次提出的，最高法院刑事庭认定有关诉因不可受理，因为提交人本应向下级法院提出这些诉因。但是，委员会也注意到，提交人声称自己在将有关申诉提交最高法院之前仅有一次机会向社区法院提出申诉。在这个问题上，提交人

¹³ 委员会关于 *A.G.S.诉西班牙案*的意见(CCPR/C/115/D/2626/2015)，第 4.2 段。

指出社区法院的审案程序极为匆促，只有一名通常不是职业法官的法官判案，而且她无法对此程序提出上诉，也没有得到律师协助。提交人还表示，自己诉至向最高法院是妥当的，因为与事后合宪监督案件一样，她的申诉是基于《民事诉讼法》第 619 条所指意义上的“纯法律诉因”。

6.4 委员会注意到，缔约国没有反驳上述指称，尤其是没有反驳那些关于社区法院的程序及其在提交人一案中是否可用和有效的指称。委员会还注意到：社区法院是公共场所，根据《第 2010-1192 号法》，在社区法院戴尼卡布属于刑事犯罪，此外缔约国在提交的材料中表示，提交人在试图出席社区法官主持的听审时，因在安检过程中拒绝摘下全脸面纱而被第二次处以罚款，最终没有出席听审。委员会还注意到，缔约国援引的 B. Singh 诉法国案不涉及必须保障上诉权的刑事诉讼程序，且该案提交人在试图向最高法院提出新的申诉之前已经有过机会向两所下级法院提出申诉。相比之下，本案中委员会认为提交人无法以上诉方式请最高法院之外的另一所法院重新审理她的申诉，¹⁴ 并认定提交人已用尽合理可用的国内补救办法。

6.5 委员会宣布来文提出了涉及《公约》第十八和第二十六条的问题，故可予受理。

缔约国关于实质问题的意见

7.1 缔约国在 2016 年 9 月 16 日关于来文实质问题的意见中指出，《第 2010-1192 号法》是经过广泛的民主辩论后，由国民议会和参议院在仅有一票反对的情况下通过的。缔约国为此设立了一个议会委员会，汇集了各政治派别的民选代表，听取了民间社会多方的不同意见，包括穆斯林和非穆斯林的意见。

7.2 缔约国报告称，在《第 2010-1192 号法》获通过之前，国民议会曾于 2010 年 5 月 11 日通过一项决议，指出“佩戴全脸面纱等有损尊严和男女平等的激进做法不符合共和国的价值观”，并呼吁采取一切适当手段，“确保切实保护遭受胁迫或压力的妇女，特别是被迫佩戴全脸面纱的妇女”。¹⁵

7.3 缔约国指出，《第 2010-1192 号法》规定的一般性禁令只涉及掩藏面部，因此在宗旨上范围极为有限。此外，该法是保护有关原则的必要举措，正是这些原则推动了该法的通过。在其规定的处罚措施方面，立法机关已经采取了以教育为主的方针，因而也是恰如其分的。缔约国认为，该法因此在民主社会基本原则的维护与按照自身宗教或其他信仰着装的自由之间实现了合理平衡。

7.4 缔约国强调，该国并不是唯一一个禁止在公共场所穿戴掩藏面部的服饰的国家。比利时联邦议会已批准了相同的禁令，意大利议会下院也已为此目的通过了一项法案。

¹⁴ 委员会关于在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利的第 32 号一般性意见(2007 年)第 48 段规定，缔约国有义务从证据充分性和法律两方面对定罪和判刑进行实质性复审，以使有关程序能够对案件的性质给予应有的考量。

¹⁵ 国民议会关于面对有损共和国价值观的激进做法的发展坚持尊重共和国价值观的决议。

7.5 缔约国补充称，该法确立的禁令涵盖所有旨在在公共场所掩藏面部的服饰，不论其形式或穿戴目的。出于宗教或原因穿戴的服饰不会享受特殊对待。但是，鉴于人们穿戴某些旨在掩藏面部的服饰是出于宗教原因，该禁令可能被视为对表示自身宗教或信仰的自由(外庭自由)的“限制”。

7.6 缔约国指出，在这种情况下，有关限制是由法律规定的，具有正当的目标，并且是实现这一正当目标的相称举措。对禁令及其例外情况的表述均清楚、确切。缔约国补充称，2011年3月2日的通知全面解释了该法的范围和实施安排，同时在公共场所开展了宣传活动，在行政单位分发了传单，并建立了一个教育网站。缔约国进一步强调，该法规定，从颁布到生效有六个月的间隔；因此，该法符合可预见性要求，而且提交人已经知晓自己可能遭到处罚。

7.7 这项受到质疑的法律具有保护他人权利和自由及维护公共秩序的正当目标，这些都是《公约》第十八条第3款所载的目标。缔约国认为，该法的宗旨声明明确地界定了这些目标，并重申了共和国的价值观和共同生活的要求。在这方面，欧洲人权法院在其对 S.A.S.诉法国案的判决中认定，只有旨在保证“共同生活”(法国政府称之为遵守社会生活最基本要求)的条件的禁令，才是合理的禁令。缔约国认为，公共场所是开展社会生活和人际交往的主要场所。面部在这种社会交往中具有重要的作用，因为在身体各个部位中，面部能够表现对话双方共同具备的人性。人们露出面部，既表露出愿意被他人识别为同类，也不会不公平地掩藏自己与他人交往时的心态，因此能表现出在法国这样一个奉行平等主义和开放的社会共同生活所必需的最基本程度的信任。掩藏面部不仅妨碍了身份的识别，还可能损害人际交往，并破坏多样人群共同生活的条件。

7.8 缔约国指出，为了保障公共安全和公共秩序，该国必须能在必要时识别所有人的身份，以规避对人身或财产安全的威胁并打击身份欺诈。这意味着人们要露出面部，在全球恐怖主义威胁的背景下，这一要求尤为重要。¹⁶

7.9 缔约国反对关于《第 2010-1192 号法》禁止穆斯林妇女通过戴面纱来表示自身宗教信仰的说法，并强调该法只禁止出于任何动机的完全掩藏面部的行为，任何人只要露出面部，都可在公共场所穿戴旨在表示宗教信仰的服饰，例如头巾或裹头巾。这项禁令涉及的问题与禁止公务员在履行职责时佩戴宗教标志和禁止人们在学校内佩戴此类标志的问题有很大差异，后两者是因为公共服务必须保持中立。而就此项禁令而言，有关服饰之所以被禁止，并不是因为它们的宗教内涵，而只是单纯因为它们完全遮盖了面部。禁令只会影响那些在公众视野中藏匿穿戴者的极为激进的服饰形式。提交人可以在不掩藏面部的情况下，戴着表示自身宗教信仰的面纱进出公共场所，这并非难事。此外，宪法委员会已作过澄清，禁令不应限制人们在向公众开放的礼拜场所行使宗教自由。因此，正如欧洲人权法院在上述 S.A.S.诉法国案中指出的，这项禁令与所要实现的目标相称，缔约国在本案中并未逾越自己的酌处范围。另外，最高法院已在 2013 年 3 月 5 日的判决中裁定，《第 2010-1192 号法》符合《欧洲人权公约》第 9 条(思想、良心和宗教自由)。最后，缔约国指出，该法规定的处罚，即对一项二类罪行处以最高 150

¹⁶ 缔约国援引委员会关于 R. Singh 诉法国案中的意见第 8.4 段，委员会在这项意见中承认，缔约国为了维护安全和公共秩序，需要确保并核实居留证上的照片显示的是证件的合法持有者本人。

欧元的罚款，不仅适度，也与所要实现的目标相称。该法规定的参加公民课程这一替代处罚是法国刑法中一种常见处罚，可能适用于多种罪行，旨在让犯罪人铭记宽容和尊重人的尊严这两项共和国价值观，并让他们意识到自己的刑事和民事责任以及作为社会的一分子生活时所应承担的义务。

7.10 2011年3月31日总理致各省长的通知详细介绍了警察和宪兵可处理有关罪行的方式，并指出《第2010-1192号法》在任何情况下都不授予警员强迫个人露出面部的权力。因此，不存在过度限制宗教自由权的问题。

7.11 关于提交人声称缔约国违反《公约》第十二和第二十六条的申诉，缔约国指出，提交人未能证明《第2010-1192号法》所出台的禁令仅适用于佩戴全脸面纱的妇女，以其他方式掩藏面部的人员不用接受检查。事实与此相反，《第2010-1192号法》规定的是一般性禁令，并不针对任何特定服饰，对男女也没有区别对待。此外，该法出台的禁令具有客观、合理的理由，因此其本身不可能具有歧视性，也不可能有限制行动自由。

委员会需审理的问题和议事情况

审议实质问题

8.1 委员会根据《任择议定书》第五条第1款的要求，参照各方提供的所有资料，审议了本来文。

8.2 委员会注意到，提交人声称《第2010-1192号法》出台的禁止在公共场所掩藏面部的刑事禁令以及她因戴尼卡布而被定罪一事侵犯了她根据《公约》第十八条享有的权利。委员会注意到缔约国的主张，即该《第2010-1192号法》实施的是一般性禁令，禁止所有旨在用于在公共场所掩藏面部的服饰，不论其形式或穿戴原因，并且该法并未专门针对宗教服饰。但委员会注意到，该法第2条第II款规定了广泛的例外情况，因“健康原因”或出于“职业原因”穿戴的服饰，或是“属于体育、艺术或传统庆典或活动的部分内容”，包括“宗教游行”部分内容的服饰，以及经法律条文或规章条款规定或授权的服饰，均不受禁令限制。委员会还注意到，提交人提出并且缔约国没有反驳的是，法国佩戴全脸面纱的妇女只有不到2,000人，根据《第2010-1192号法》实施的绝大多数检查都是针对佩戴全脸面纱的妇女进行的。¹⁷

8.3 委员会回顾其第22号一般性意见，委员会在其中指出，表示宗教或信仰的自由既可单独行使，也可与他人集体行使，既可公开行使，也可私下行使。对宗教或信仰的信守和崇奉可能不仅包括典礼，也包括穿戴独特服饰或头巾等习俗。¹⁸ 提交人声称佩戴全脸面纱是部分穆斯林信徒的习俗，涉及对礼仪的履行和对宗教的奉行，这一说法并没有疑问。同样没有争议的是，《第2010-1192号法》禁止旨在在公共场所掩藏面部的服饰，适用于提交人所戴的尼卡布，提交人因而不得不放弃符合其宗教信仰的服饰，否则就将面临处罚。因此，委员会认为，《第2010-1192号法》出台的禁令构成对《公约》第十八条第1款所指意义上提交人(通过戴尼卡布)表示自身信仰或宗教的自由的限制或制约。

¹⁷ 见上文所述世俗主义观察站的报告。

¹⁸ 第22号一般性意见，第4段。

8.4 接下来，委员会必须确定这一限制是否属于《公约》第十八条第3款所授权的限制。委员会回顾指出，第十八条第3款仅允许对表示宗教或信仰的自由施加法律所规定的以及为保护公共安全、秩序、卫生或道德或他人的基本权利和自由所必需的限制。¹⁹ 委员会还回顾指出，对于第十八条第3款应予以严格字面的解释：不允许以该款未提及的理由实施限制，哪怕是国家安全这样的可以之限制《公约》所保护的其他权利的理由。制约措施的实施必须符合其既定目的，并且必须与其所基于的特殊需要直接相关和相称。不得以歧视目的或以歧视性方式施加限制。²⁰

8.5 本案中，委员会注意到，尼卡布禁令明显属于《第2010-1192号法》第1条界定的范围，这一点没有争议。因此，委员会有责任评估这一法定限制是否是为了实现正当目标、是否是实现这一目标的必要举措以及是否相称和不歧视。

8.6 委员会注意到，缔约国指出了《第2010-1192号法》所要实现的两个目标，即维护公共秩序和安全，以及保护他人的权利和自由。

8.7 关于维护公共秩序和安全这一目标，缔约国表示该国必须能在必要时识别所有人的身份，以规避对人身或财产安全的威胁并打击身份欺诈。委员会确认各国在某些情况下确实需要能够要求人们露出面部，这可能意味着在公共安全或秩序面临风险的特定情况下或者出于身份识别的目的，人们有露出面部的一次性义务。但委员会注意到，《第2010-1192号法》并不局限于此类情况，而是全面地禁止任何时候在公共场所穿戴某些遮面服饰，而缔约国未能证明佩戴全脸面纱这一行为本身如何会危及公共安全或秩序而需要一律予以禁止。缔约国也没有提供任何公共安全方面的理由或解释，说明为什么出于某些宗教目的遮盖面部(即戴尼卡布)就要被禁止，而出于体育、艺术及其他传统和宗教目的等许多其他目的遮盖面部就不被禁止。委员会还注意到，缔约国没有说明在何种情况下会发生对公共秩序和安全的具体重大威胁从而需要一律禁止全脸面纱，也没有提供任何实例。《第2010-1192号法》的宗旨声明以及该法通过之前发表的2010年5月11日国民议会决议都没有提到此种威胁。

8.8 即便缔约国可以证明原则上存在对公共安全和秩序的具体重大威胁，该国也未能证明《第2010-1192号法》所载的禁令与这一目标相称，毕竟禁令对提交人这一佩戴全脸面纱的妇女产生了较大的影响。该国也未试图证明这项禁令是确保保护宗教或信仰自由所必需的、限制性最小的措施。²¹

8.9 关于缔约国提出的第二个目标，即第十八条第3款所指的他人的基本权利和自由，委员会注意到缔约国论点的基础是“共同生活”这一概念，即遵守社会生活最基本的要求，而公共场所是开展社会生活和人际交往的主要场所。缔约国认为，人们露出面部，既表露出愿意被他人识别为同类，也不会“不公平地”掩藏自己的心态，这是“在……奉行平等主义和开放的社会共同生活所必需的最基本程度的信任”。委员会还注意到，提交人声称立法机关在《第2010-1192号法》本身及其宗旨声明中都没有对这一目标做出明确界定。委员会承认，在一国

¹⁹ 同上，第8段。

²⁰ 同上。

²¹ E/CN.4/2006/5，第58段。

领土内促进多样人群之间良好社交和相互尊重，符合一国的利益，因此掩藏面部可被视为这种交往的潜在障碍。

8.10 但委员会表示，保护他人的基本权利和自由必须查明会受到影响的具体基本权利和人员。对第 18 条第 3 款规定的例外情况应作严格字面的解释，不应抽象适用。²² 本案中，委员会注意到，“共同生活”这一概念非常模糊和抽象。缔约国没有指明他人的哪些具体基本权利或自由会因一些人在公共场所遮盖面部(包括妇女佩戴全脸面纱)而受到影响。缔约国也没有解释为什么佩戴全脸面纱就会“不公平地”妨碍此类权利，而以不受《第 2010-1192 号法》处罚的许多其他方式在公共场所遮盖面部就不会妨碍这些权利。在公共场所与任何人交往的权利以及不被佩戴全脸面纱的他人打扰的权利并不受《公约》保护，因此不能作为第十八条第 3 款所指意义上的可允许的限制的施行依据。

8.11 即便假定共同生活这一概念可被视为第十八条第 3 款所指意义上的“正当目标”，委员会仍然认为，禁止人们在公共场所使用某些方式遮盖面部会严重限制提交人这一佩戴全脸面纱的穆斯林妇女的权利和自由，缔约国未能证明这项禁令是实现上述目标的相称举措，也未能证明这项禁令是保护宗教或信仰所需的限制性最小的手段。

8.12 鉴于上述情况，委员会认为缔约国未能证明，限制提交人通过戴尼卡布表示自身宗教或信仰的自由是《公约》第十八条第 3 款所指意义上的必要和相称举措。因此，委员会得出结论，《第 2010-1192 号法》出台的禁令和根据该法因提交人戴尼卡布而将她定罪一事侵犯了提交人根据《公约》第十八条享有的权利。

8.13 关于提交人根据《公约》第二十六条提出的主张，即有关法律具有间接歧视佩戴全脸面纱的穆斯林妇女这一少数群体的效果，委员会注意到缔约国的论点，即该法出台的禁令之所以禁止有关服饰，并不是因为它们的宗教内涵，而是因为它们掩藏了面部。据缔约国称，只有“那些在公众视野中藏匿穿戴者的极为激进的服饰形式”会受到影响，意味着提交人“可以在不掩藏面部的情况下，戴着表示自身宗教信仰的面纱进出公共场所，这并非难事”。但委员会注意到，法国国民议会在其关于面对有损共和国价值观的激进做法的发展坚持尊重共和国价值观的决议中认为“包括佩戴全脸面纱在内的有损人类尊严和男女平等的激进做法有悖共和国的价值观”，国民议会希望“打击歧视和促进男女平等能成为公共政策的优先事项”。委员会还注意到，《第 2010-1192 号法》的禁令虽然在行文上是一般性禁令，但载有许多例外，包含了在公共场所遮盖面部的大多数情况，从而使禁令的适用范围近乎于只针对伊斯兰全脸面纱，并且该法的执行对象也主要是佩戴全脸面纱的妇女。因此，从该法的案文、通过前的辩论及其实际实施情况来看，委员会认为该法主要被用于针对全脸伊斯兰面纱，而全脸伊斯兰面纱是少数穆斯林妇女宗教信守和身份认同的一种形式。

²² 第 22 号一般性意见，第 8 段。

8.14 委员会回顾其第 22 号一般性意见(第 2 段), 委员会在该意见中关切地关注基于任何理由歧视任何宗教或信仰的任何趋势, 包括歧视可能遭宗教主流社群敌视的宗教少数群体的趋势。即便是看似中立或没有歧视意图的原则或法律, 也可能产生违反第二十六条的效果。²³ 但是, 并非每一种基于第二十六条所列理由的区别对待都构成歧视, 只要这种区别对待有合理和客观的标准为依据,²⁴ 并且是为了实现《公约》规定的正当目标, 就不是歧视。²⁵ 因此, 委员会必须决定提交人所受的区别对待(即佩戴全脸面纱相比《第 2010-1192 号法》第 2 条规定的例外所准许的其他形式的遮面服饰所受的区别对待)是否符合合理性、客观性和目标正当性的标准。

8.15 委员会注意到, 缔约国没有解释, 为什么相比该法已经准许的多项例外, 禁止提交人佩戴面纱是合理或正当的举措。²⁶ 委员会还注意到, 该法一律禁止全脸面纱似乎是基于这样的假设, 即全脸面纱本质上具有歧视性, 妇女佩戴全脸面纱都是被迫的。委员会虽然承认可能有一些妇女受到了家庭或社会压力要遮住面部, 但佩戴全脸面纱也可能是一种基于宗教信仰的选择乃至提出权利主张的手段, 提交人的情况就是如此。²⁷ 委员会还认为, 禁止妇女完全蒙面而不是保护这些妇女, 可能会产生相反的效果, 导致她们受困于家中, 难以获得公共服务并可能遭到虐待和边缘化。事实上, 委员会先前曾表示过关切, 即该法禁止在公共场所掩藏面部会侵犯人们表示自身宗教或信仰的自由, 对特定宗教的成员和女童产生过大的影响, 而且该法会让某些人群感觉遭到排斥和边缘化, 这可能与其预期目标背道而驰。²⁸ 委员会还注意到, 已有一项单独的法律条款(《刑法》第 225-4-10 条)专门针对所称的关切, 将强迫他人掩藏面部的严重行为定为了刑事罪。

8.16 最后, 尽管缔约国认为该国对决定在公共场所佩戴全脸面纱的妇女实施的制裁是“恰如其分的”, 但委员会注意到, 这些处罚是刑事处罚并已多次适用于包括提交人在内的一些妇女。这种制裁必然会对提交人通过戴面纱表示自身宗教的权利产生不利影响, 还可能影响她的其他权利。

8.17 鉴于上述情况, 委员会认为《第 2010/1192 号法》第 1 条出台的刑事禁令会过度影响提交人这一选择佩戴全脸面纱的穆斯林妇女, 并将她与其他可在公共场所合法遮盖面部的人区别对待, 不是为了实现正当利益的必要、相称手段, 因此不合理。委员会因此认定, 这项规定及其对提交人的适用构成一种基于性别和宗教的交叉形式的歧视, 违反了《公约》第二十六条

²³ 见 Althammer 等人诉奥地利(CCPR/C/78/D/998/2001), 第 10.2 段。

²⁴ 例如, 见 Broeks 诉荷兰(CCPR/C/29/D/172/1984), 第 13 段; Zwaan-de Vries 诉荷兰(CCPR/C/29/D/182/1984), 第 13 段。

²⁵ 见 O'Neill 和 Quinn 诉爱尔兰(CCPR/C/87/D/1314/2004), 第 8.3 段。

²⁶ 在这方面, 见 C 诉澳大利亚(CCPR/C/119/D/2216/2012), 第 8.6 段。

²⁷ 同样, 欧洲人权法院在 S.A.S.诉法国案中(第 119 段)认定, “缔约国不能以性别平等为由禁止一项(申请人这样的)妇女在行使上述条款所载的权利方面所维护的做法, 除非公认可以藉此保护有关人员免于因行使自己的基本权利和自由而受害。”

²⁸ CCPR/C/FRA/CO/5, 第 22 段。

9. 委员会依《公约》第五条第 4 款规定行事，认为缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十八和第二十六条享有的权利。

10. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项，缔约国有义务给予提交人有效的补救。这要求缔约国向《公约》权利遭到侵犯的个人提供充分的赔偿。本案中，缔约国有义务除其他外给予提交人适当的抵偿措施和经济补偿以弥补其损失。缔约国还有义务防止今后再发生类似的违约情况，包括为此审查《第 2010-1192 号法》，审查时应考虑到该国根据《公约》承担的义务，特别是根据第十八和第二十六条承担的义务。²⁹

11. 缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况，而且缔约国也已根据《公约》第二条规定承诺确保在其领土内和受其管辖的一切个人享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为经确定成立，即予以有效且可强制执行的补救。鉴此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实本意见的情况。此外，还请缔约国公布并广泛传播本意见。

²⁹ 同上，第 22 段。

附件一

**委员会委员伊尔泽·布兰兹·科里斯、萨拉·克利夫兰、克
里斯托夫·海恩斯、马西娅·克兰和尤瓦尔·沙尼的联合意
见(同意)**

1. 我们同意委员会多数委员的意见，即被告国法国没有充分解释为什么出于安全理由有必要一律禁止遮盖整个面部的穆斯林宗教服饰，尤其是考虑到《第 2010-1192 号法》规定了例外情况，没有禁止一些其他形式的遮盖整个面部的服饰。我们也同意多数委员的观点，即缔约国没有令人信服地解释为什么为了“共同生活”的利益，就能迫使属于某一宗教少数群体的人员在刑事制裁的威胁下穿戴有助于“正常”社会交往的服饰。

2. 但是，对于全脸面纱具有歧视性这一暗含的主张(第 8.15 段)，我们持较为接受的态度，因为我们认为佩戴面纱这种传统做法让男子能以保护妇女“端庄”的名义使妇女屈从¹，导致妇女无权在与男子相同的条件下占据公共空间。因此，我们没有任何困难地认为，法国有权采取一切适当措施处理这种行为模式，确保其不导致对妇女的歧视，事实上，根据《公约》第二条第 1 款、第三条和二十六条以及《消除对妇女一切形式歧视公约》第五条(a)项，法国有义务这样做。

3. 但仍需解答的问题是，在公共场所一律禁止佩戴全脸面纱，通过刑事制裁予以强制执行，所制裁的对象恰恰是禁令声称要保护的妇女，在本案的情况下，这一措施是否适当？换言之，这一针对提交人和其他穆斯林妇女的措施是否合理、相称？在这个问题上，我们认为缔约国未能向委员会证明，在全面禁令之外，其他侵扰性较小的措施，例如教育和宣传佩戴全脸面纱的不利影响、将一切形式的通过施压迫使妇女佩戴全脸面纱的行为定为刑事罪、对在特定社会环境下佩戴全脸面纱的行为予以适当的非刑事制裁从而执行有限度的禁令、强调国家反对这种做法(例如禁止教师在公立学校佩戴全脸面纱或禁止政府职员在与公众讲话时佩戴全脸面纱)，均无法在尊重妇女(包括选择佩戴面纱的妇女)自身的隐私权、自主权和宗教自由权的同时，对佩戴全脸面纱的做法产生足够的修正作用。

4. 鉴于全面禁令会严重影响选择佩戴面纱的妇女在公共场所自由行动的能力，我们无法认同《第 2010-1192 号法》是符合《公约》的合理、相称的措施。我们认为，只有达到较高的标准，方能证明禁止妇女所选服饰的举措属于正当，我们坚信这一立场基本符合欧洲人权法院 S.A.S.诉法国案判决的相关部分，在此案中，被告国试图以反歧视等理由来证明禁令的正当性，被欧洲人权法院驳回。²

¹ 见 A/HRC/29/40, 第 19 段，法律和实践中的歧视妇女问题工作组在该段中指出，保守极端主义宗教运动强加了严苛的端庄守则，以宗教的名义让妇女和女童屈从。

² S.A.S.诉法国(第 43835/11 号申诉)，2014 年 7 月 1 日的判决，第 118-120 段。

附件二

委员会委员伊尔泽·布兰兹·科里斯和萨拉·克利夫兰的 联合意见(同意)

1. 我们赞同多数意见。缔约国声称有关禁令旨在促进公共安全与秩序，对此，我们认为缔约国不仅未能证实存在全面、重大和具体的威胁，以此说明一律禁止在公共场所佩戴全脸面纱的正当性(第 8.7 段)，也没有解释为什么缔约国原本现成的法律不足以确保公共安全与秩序，这些法律已经规定，为了特定目的或在特定时候，例如进行安全检查和身份核查时，以及在学校和医院等特定场所，人们应露出面部，而来文并未对这些规定提出异议。因此，除了制裁的刑事性质及其对提交人和其他选择佩戴全脸面纱的穆斯林妇女的影响与所称目标不相称(第 8.11 段)之外，缔约国也未能证明此项全面禁令是实现促进公共安全这一所称正当目标的必要、相称手段。

2. 关于保护他人基本权利和自由这一目标及缔约国认为与之相关的“共同生活”的概念，缔约国并未清楚说明具体旨在保护哪些基本权利(第 8.10 段)。缔约国的立场也未清楚说明如何在上述概念中考虑到了对少数群体人员权利的尊重，包括对宗教少数群体人员权利的尊重，以维护多元价值，避免多数人滥用主导地位。¹ 这让人更难信服缔约国的主张，即“共同生活”的概念构成《公约》第十八条第 3 款所载的他人基本权利和自由之下的一项正当目标。

3. 虽然缔约国在论证中没有明确提到男女平等，但从取自全国辩论和国民议会筹备工作的背景文件来看，平等是《第 2010-1192 号法》得以通过的一个重要因素。在这方面，认为全脸面纱本质上具有压迫性、源于父权对妇女屈从的要求、旨在阻止妇女平等参与社会的论点是有相关意义的。但是，鉴于该法第 4 条已有另一项刑事规定(来文未对其提出异议)惩罚强迫他人佩戴此种面纱的严重罪行，缔约国用于支持全面禁止佩戴面纱的论证似乎隐含着这样的意思，即只要有妇女戴上全脸面纱，就不可能是她自己知情、自主的决定，这可能强化穆斯林妇女受到压迫这一陈规定型观念。因此，以保护妇女为目的惩罚佩戴全脸面纱的行为，也许并不能促进性别平等，而是可能导致选择佩戴全脸面纱的穆斯林妇女及其广大穆斯林因人们对穆斯林妇女角色的陈规定型认识而进一步蒙受污名。即便国家或大多数人认为这种做法具有压迫性，但无论如何，这种观点必须容许提交人自己明确选择在公共场所穿戴某种服饰以表示自身的宗教信仰。² 因此，法国在所有公共场所一律禁止佩戴全脸面纱是为了实现平等这一正当目标的论证，并不令人信服。

¹ 见欧洲人权法院，S.A.S.诉法国(第 43835/11 号申诉)，2014 年 7 月 1 日的判决，第 127 段。

² 见 A/68/290，第 74(d)段，宗教或信仰自由问题特别报告员在该段指出，旨在赋权给遭受性别相关歧视的个人的各项政策必须认真重视相关者本人、包括宗教少数群体妇女所述的自我理解、利益和评估，方能具有公信力。应始终遵守这项原则，尤其是在对自由权(例如宗教着装权)实行立法或管辖限制之前。

4. 最后，本意见考虑到了法国的具体情况，包括该国有极少数妇女选择佩戴全脸面纱。这些妇女身为少数群体的成员，实际上属于少数群体中的少数群体，本就容易被人以陈规定型的负面眼光看待，此外，人们在公共场所遇见佩戴全脸面纱的妇女的几率其实非常低，法国却在这种情况下通过并实施了据称旨在促进尊重他人权利的立法措施，此举明显不符合相称性。同理，向广大公众发放宣传单介绍这项法律以及将戴尼卡布和穿布卡袍的行为定为刑事罪，可能无意间增加了对这一少数群体的歧视和不容忍。

附件三

委员会委员亚兹·本·阿舒尔的个人意见(反对)

1. 委员会在第 2747/2016 号和第 2807/2016 号来文中所述的两起案件中都指出，缔约国经通过 2010 年 10 月 11 日《第 2010-1192 号法》禁止在公共场所掩藏面部，侵犯了提交人根据《公约》第十八和第二十六条享有的权利。对于这一观点，很遗憾我不能苟同，理由如下。

2. 首先，我很惊讶委员会作出以下陈述，即“缔约国未能证明为什么佩戴全脸面纱本身会对公共安全或公共秩序构成威胁，因此有必要采取如此全面的禁令”。佩戴全脸面纱对公共安全的威胁不需赘述，考虑到正在进行的与恐怖分子的斗争，这似乎是不证自明的，毕竟已有一些恐怖分子在法国和其他地方以尼卡布为伪装实施了袭击和刺杀。仅仅出于安全考虑，都有正当理由实施禁令和刑事处罚。但是，关于《公约》第十八条第 3 款中与“保障道德或他人的基本权利和自由”一并解读的“保障秩序”一语的含义，我要多说几句。

3. 在该条中，“秩序”一词明显指采取限制措施的国家的秩序。根据法国《宪法》，法国的秩序是共和、世俗和民主的秩序。男女平等是这一秩序最基本的原则之一，正如它也是《公约》最基本的原则之一。尼卡布本身是向妇女施加污名和侮辱的标志，因此不仅违反了缔约国的共和秩序与性别平等，也违反了《公约》第三和第二十六条。尼卡布的辩护者们将妇女简化为女性这一基本生理属性，视她们为性的玩物、没有思维或理性的肉体，可能要承担宇宙和道德失序的罪责，因此必须脱离男性的视线，从而实际上被逐出公共空间。这种污名化将戴尼卡布的妇女与所有其他妇女区分开，是民主国家所不能容许的。戴尼卡布会侵犯“他人的基本权利和自由”，更确切而言，是会侵犯其他妇女的权利和妇女本身的权利。因此，禁止戴尼卡布并不违反《公约》。

4. 我同意委员会的意见，即必须严格地解读第十八条第 3 款规定的限制。但是，“严格”并不意味着这些限制不需要遵守《公约》的其他规定或我们在上一段解释的第十八条本身的精神。

5. 委员会在两起案件中都承认，“戴尼卡布或穿布卡袍是部分穆斯林信徒的习俗，是对宗教礼仪或做法的奉行”。但是，委员会并未解释一项习俗为什么会莫名其妙地转变为《公约》第十八条所指的宗教义务，成为礼拜的一部分。事实是，戴尼卡布或穿布卡袍是被称为“穆斯林国家”的某些国家所遵循的习俗，在政治伊斯兰主义和严守戒规的趋势的影响下，这种习俗被人为地与《古兰经》的某些章节联系在了一起，特别是光明章第 31 节和同盟军章第 59 节。但是，最权威的伊斯兰学者们并未承认掩藏面部是一项宗教义务。委员会希望允许将戴尼卡布的行为解读为一种表达宗教自由的方式，即便如此，我们也不能忘记，在一个以人权及《世界人权宣言》和《公约》的各项原则为基础建立法律制度并将世俗主义原则载入《宪法》的民主社会的眼中，并非所有解读都是平等的。考虑到法国的具体历史和法律背景，就更是如此。某些解读就是不可容忍。

6. 这也适用于一夫多妻、外阴残割、继承权不平等、休妻、丈夫管教妻子的权利以及夫兄弟婚或妻姐妹婚等做法。这些做法的奉行者将之视为宗教义务或礼仪，与遵循佩戴全脸面纱的习俗的人员一样。但是，委员会始终认为前者违反了《公约》的规定并一贯吁请各国废除这些做法。前者与后者都有损公民之间的平等和妇女的尊严，委员会却一方面裁定前者违反第十八条，另一方面裁定对后者的禁令违反《公约》，难道不自相矛盾吗？

7. 我必须提出一个更为严重的问题。这个问题涉及法国倡导的、促成通过《第 2010/1192 号法》的“共同生活”的概念。委员会认为“缔约国提出的‘共同生活’的概念非常模糊和抽象”并且“缔约国没有指明哪些他人的基本权利或自由受到了影响”，对此我完全不同意。恰恰相反，《第 2010/1192 号法》的序言充分论述了这一问题，并已明确指出掩藏面部有悖于社会契约、基本礼仪以及友爱和共同生活的理念。遗憾的是，委员会的意见没有指出在此情况下受到侵犯的基本权利既不是少数个人的权利，也不是任何特定群体的权利，而是整个社会通过面部识别各个成员的权利，面部既是我们社会性的标志，也是我们人性的标志。与委员会的主张相反，共同生活的概念既不模糊也不抽象，而是准确和具体的。该概念立足于一个非常基本的理念，即民主社会只有在无人蒙面的条件下才能运作。更广泛而言，正如我已经指出的，在任何其他语言诞生之前，人类最基本的交流是通过面部来实现的。在公共场所，特别是在民主环境下始终彻底蒙住面部，就等于否定自己的社会性，切断与他人的联系。因此，禁止佩戴全脸面纱并处小额罚款既不过分，也不存在不相称的问题。在这方面，希贾布与尼卡布没有可比性。二者具有本质差异。

8. 委员会认为“《第 2010/1192 号法》第 1 条出台的刑事禁令会过度影响提交人这一选择佩戴全脸面纱的穆斯林妇女，并将她与其他可在公共场所合法遮盖面部的人区别对待，不是为了实现正当利益的必要、相称手段，因此不合理”，这完全颠倒了有关权利的主次。委员会从这一推论出发，认定该法第 1 条构成某种基于性别和宗教的交叉形式的歧视，违反了《公约》第二十六条。但是，哪怕是仅仅考虑到安全方面的威胁(见上文第 2 段)，禁令也无疑是必要的；此外，考虑到佩戴全脸面纱严重侵犯公民之间的平等和妇女的尊严，处以 150 欧元罚款和要求完成一项公民课程并不严厉，说明禁令是相称的。

9. 现在我们来讨论另一个问题，《第 2010/1192 号法》不允许妇女佩戴全脸面纱，却允许另一些人员蒙面，委员会的《意见》认为这构成了《公约》第二十六条所指的歧视。提到这些人员的是《第 2010/1192 号法》第 2.II 条，该条规定了可不受禁令约束的例外情况。这些例外可与佩戴全脸面纱的做法相提并论吗？

《第 2010/1192 号法》第 2 条具有《公约》第二十六条所指的歧视性吗？我不这么认为。这些例外基本上都属于环境造成的、暂时的例外，大多是为了实现娱乐、节日、狂欢或体育目的，或是为了提供服务或维护安全，特别是道路安全。这些例外存在于所有国家，绝不像全脸面纱那样构成歧视性标志或信号，可能触发执行《公约》第二十六条。

10. 我的结论是，禁止佩戴全脸面纱和处以罚金，特别是在法国的国情下，既不违反《公约》第十八条，也不违反《公约》第二十六条。

附件四

委员会委员若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯的个人意见(反对)

1. 我很遗憾不能同意委员会多数委员的结论，即缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十八和第二十六条享有的权利。
2. 这两起案件都涉及尼卡布的使用，委员会是第一次审议此类案件。这个问题非常敏感，其解决方案会产生深远的影响，因此在确定解决方案时应经过深思熟虑。
3. 值得注意的是，这两起申诉涉及的国家并不是伊斯兰国家，而是一个民主传统浓厚和人权记录出众的欧洲国家。各种可能的解决方案都无法两全其美，因为在认定某些权利是否受到侵犯的问题上，正方和反方都可以找到颇具说服力的论据。对两案的决定除了会产生潜在的法律问题外，还会产生深远的政治影响，不仅影响法国，还会影响到欧洲、非洲和亚洲的许多其他国家，这些国家也可能出现使用尼卡布的问题。那么，问题在于如何找到一种解决方案，既尽可能减少损害，同时又能考虑到所有相关因素并防止委员会的决定免遭任何不正当或滥用性解读。
4. 我倾向于认为，这两起案件的申诉很可能别有目的，指控当局限制思想、良心和宗教自由只是一种手段，主要针对的其实是一个政治问题。提交人从未解释过强制她们戴尼卡布的是哪些宗教法规，也未解释过她们的结论所依据的是《古兰经》的哪些章节。但她们却承认，戴尼卡布或穿布卡袍是部分穆斯林信徒的习俗，是出于宗教信仰的行为，因此涉及对宗教的信守和崇奉，哪怕戴尼卡布或穿布卡袍并不是所有奉行穆斯林礼仪者共同遵守的宗教要求(第 3.2 段)。因此，我们所审议的是一项宗教习俗，而不是无可争议的宗教义务。
5. 过去，对于某些有悖人权的宗教习俗和做法(残割女性生殖器、名誉杀人和祭祀杀人)，委员会曾拒绝认定它们违反《公约》规定。因此，提交人声称其宗教信仰遭到侵犯，并不一定能得出她们的权利受到了侵犯这一结论。
6. 两名提交人都是在法国出生和居住的法国国民。但是，她们拒绝遵守有关缔约国的现行法律，却承认自己属于佩戴全脸面纱的穆斯林妇女这一少数群体。研究此事的议会委员会称，所涉妇女不足 2,000 人(第 3.3 和第 3.14 段)，属于极少数群体(第 3.9 段)。两名提交人认为这一极少数群体可以将自己的信仰强加于其他民众，却不希望承认其他民众享有相同的权利。从考察相称性的角度而言，这种想法颇为令人不安，尤其是两名提交人完全可以采用头巾等其他不那么严格和极端的服饰，也不会违背自己的宗教信仰。在我看来，对于这种极端和激进的宗教信仰形式，委员会在审议时应当慎重，以便能够做出公平、合理的决定，但遗憾的是，本案中委员会并未这样做。
7. 人们与某一特定社会接触时，自然应当考虑到需要尊重这一社会的习惯、习俗和主流价值观，如果像两名提交人一样与有关社会具有长期的关系，则更应如此。但提交人却拒绝接受这一点。

8. 在遵守国际义务的同时以民主方式界定本国社会的法律框架，是每个国家的正当权力。缔约国就谨慎地行使了这项权力。《第 2010-1192 号法》是经过广泛的民主讨论后，由国民议会和参议院一致通过的(仅有一票反对)。法国为此设立了一个议会工作组，该工作组由各政治派别的民选代表组成，听取了观点各异的许多人群的意见，既包括穆斯林妇女和非穆斯林妇女的意见，也包括民间社会人员的意见(第 5.1 段)。¹ 在该法通过之前，国民议会于 2010 年 5 月 11 日通过了一项决议，指出包括佩戴全脸面纱在内的有损人类尊严和男女平等的激进做法有悖共和国的价值观，并呼吁采取一切可能的措施，确保有效保护屈从于暴力或压力的妇女，包括被迫佩戴全脸面纱的妇女(第 5.2 段)。²

9. 该法出台的全面禁令只禁止掩藏面部，范围是有限的。制裁措施也恰如其分，立法者们希望以教育为主(第 5.3 段)。³ 禁令涵盖了任何旨在在公共场所掩藏面部的服饰，不论其形式或穿戴理由(第 5.5 段)，⁴ 既不针对任何特定服饰，也不区分男女(第 5.11 段)。⁵ 因此，出于宗教或文化原因穿戴的服饰不享受任何特殊待遇，而且只有在公共场所完全遮盖穿戴者的最激进的服饰才会受到影响。这项禁令并不能限制人们在对公众开放的礼拜场所行使宗教自由(第 5.9 段)。⁶ 该法规定的豁免情况包括出于卫生或职业原因穿戴的服饰，为体育、艺术或传统节日或活动穿戴的服饰，包括宗教游行服饰，或者其他得到依法许可的服饰(第 7.2 段)，⁷ 这证明禁令是一般适用的、合理的。2011 年 3 月 2 日的通告全面解释了该法的适用范围和模式，作为补充，当局还在公共场所开展了宣传活动，并在各政府办事处和一个教育网站上提供了宣传单。此外，该法在颁布与生效之间有六个月的间隔，以满足有关要求，让人们做好守法准备(第 5.6 段)。⁸

10. 该法所要实现的目标是正当目标，即保护他人的权利和自由并维护公共秩序，该法的宗旨声明明确界定了这一点，并重申了共和国的价值观和共同生活的要求(第 5.7 段)。⁹ 欧洲人权法院在 S.A.S. 诉法国案的判决中承认，遵守社会生活最基本的要求是保护他人权利和自由的组成部分，该法院因此认定，法国施行的禁令与所要实现的目标相称(第 140-159 段)。

¹ Yaker 诉法国，第 7.1 段。

² 同上，第 7.2 段。

³ 同上，第 7.3 段。

⁴ 同上，第 7.5 段。

⁵ 同上，第 7.11 段。

⁶ 同上，第 7.9 段。

⁷ 同上，第 8.2 段。

⁸ 同上，第 7.6 段。

⁹ 同上，第 7.7 段。

11. 为了维护公共安全和公共秩序，必须能在必要时识别每个人的身份，以防止危害人身和财产安全的行为并打击身份欺诈。这意味着人们必须露出面部，这是当前国际恐怖主义威胁下的一项重要要求(第 5.8 段)。¹⁰ 委员会在未能妥善讨论根本问题的同时，似乎也并未充分权衡上述要求(第 7.7 段)。¹¹

12. 的确，欧洲人权法院在 S.A.S.案的判决中驳回了该项禁令是民主社会维护公共安全的必要手段这一主张，因为“仅在存在普遍的公共安全威胁时，才可将一律禁止在公共场所穿戴旨在掩藏面部的服饰视为相称的手段”(第 139 段)。但是，自欧洲人权法院作出这项判决以来，法国经历了多次基地组织和伊拉克和黎凡特伊斯兰国发动的恐怖袭击：2015 年 1 月在法兰西岛(20 人遇害，22 人受伤)、2015 年 11 月在巴黎(137 人遇害，368 人受伤)及 2016 年 7 月在尼斯(87 人遇害，434 人受伤)。根据欧洲联盟九个成员国的报告，2017 年挫败、失败和完成的恐怖袭击共有 205 起(法国经历了 54 起袭击)。2017 年，共有 975 人因恐怖主义相关罪行在欧洲联盟被捕。大多数逮捕(791 起中的 705 起)都与圣战恐怖主义有关(被捕人员中有 123 名妇女，其中 64%拥有欧盟成员国国籍并出生于欧盟)。仅法国一国，就有 411 人被捕，114 人被定罪。因涉嫌宗教煽动型恐怖主义/圣战恐怖主义而被捕的人员(705 人)中，法国占 373 人。¹² 在这一背景下，对可能嫌疑人的快速识别和定位极为重要，因为他们会穿越不同国家以抵达目的地，并可能利用尼卡布来掩藏身份。因此，在当前情况下，法国施行的禁令似乎是实现《第 2010/1192 号法》目标的相称手段，但应接受定期风险评估(该法第 7 条)。

13. 与委员会多数委员的意见(第 7.16 段)相反，我认为制裁是恰如其分的。这些制裁在法国虽然属于刑事制裁，但在其他国家很可能只相当于行政罚款。制裁内容包括一项二类罚款(最高 150 欧元)，不仅属于轻罚，而且可由必修的公民课程代替。如果有关人员拒不遵守法律，国家应该怎么做？接受这种行为吗？在 Yaker 案中，提交人被判了两次刑，第二次判刑是因为她在进入法院前拒绝在安检处摘下全脸面纱。强迫法官同意在被告全程蒙面的情况下进行庭审，这合理吗？无论是哪个国家的哪所法院，多半都无法接受这种要求。此外，这两起案件都是由社区法院审理的，在一定程度上证明所涉违法行为属于轻罪。因此，法国实施的制裁是相称的。

14. 最后，关于提交人声称法国专门针对伊斯兰妇女实施处罚的问题，她们受罚的原因是显而易见的：她们违反了禁令。以醉驾者或贩毒者为例，难道我们认为起诉会给这些人造成不相称影响吗？这不就是执法政策的效果而已吗？

15. 因此，我的结论是，法国并未违反《公约》第十八和第二十六条。委员会拒绝接受这项禁令可能会被有些国家认为，距离认可施行全脸面纱政策仅有一步之遥，这令人遗憾。

¹⁰ 同上，第 7.8 段。

¹¹ 同上，第 8.7 段。

¹² 欧洲联盟执法合作署，《2018 年欧洲联盟恐怖主义状况和区域报告》(海牙，2018 年)。