

公民权利和政治权利  
国际公约Distr.: General  
24 September 2018  
Chinese  
Original: 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 2662/2015 号来文的意见\*，\*\*

来文提交人： F.A.(由两名律师 Claire Waquet 和 Michel Henry 代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 法国

来文日期： 2015 年 6 月 18 日

参考文件： 根据议事规则第 97 条作出的决定，于 2015 年 11 月 2 日转交缔约国(未以文件形式分发)

意见通过日期： 2018 年 7 月 16 日

事由： 禁止在工作场所佩戴头巾

程序性问题：

实质性问题： 表明宗教信仰的自由，基于宗教和性别的歧视

《公约》条款： 第十八和第二十六条

《任择议定书》条款： 第二条

\* 委员会第一二三届会议(2018 年 7 月 2 日至 27 日)通过。

\*\* 参加审议本来文的委员会委员有：塔尼亚·玛丽亚·阿卜杜·罗科尔、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、巴玛利亚姆·科伊塔、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、毛罗·波利蒂、何塞·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，奥利维耶·德·弗鲁维尔先生未参加对此来文的审议。



1. 来文提交人为 F. A.，系摩洛哥国民，1969 年出生。她声称缔约国侵犯了她根据《公约》第十八和第二十六条享有的权利。她由两名律师 Claire Waquet 和 Michel Henry 代理。《任择议定书》于 1984 年 5 月 17 日对缔约国生效。

### 提交人陈述的事实

2.1 自 1991 年以来，提交人一直在一家私人协会开办的托儿所担任幼儿教师。由于她的宗教信仰，自 1994 年以来，她习惯戴着头巾遮住头发。2008 年 12 月她休完育儿假后不久，托儿所主任通知她，根据托儿所的内部条例，将不允许她佩戴头巾返回工作岗位。

2.2 2008 年 12 月 9 日，即提交人被通知回到工作岗位的那天，她像往常一样戴着头巾来到托儿所。在 2008 年 12 月 19 日的一封信函中，她被告知，她因严重不服从命令而被解雇。解雇的理由是，拒绝摘下“伊斯兰面纱”，违反托儿所的内部条例；虽已被托儿所主任解职，但仍拒绝离开托儿所；据托儿所主任称，拒绝离开之后发生“口角”。

2.3 提交人向国内法院提起诉讼，要求承认解雇她具有歧视性，侵犯了她表明宗教信仰的自由。在诉讼期间，提交人对内部条例中以下条款的合法性提出质疑：

“每一名工作人员的良心和宗教自由原则不得妨碍遵守[协会]开展的所有活动中均适用的政教分离和中立原则”。芒特拉若利劳工法院 2010 年 12 月 13 日的判决以及凡尔赛上诉法院随后于 2011 年 10 月 27 日发布的维持原判的裁决均确认内部条例中的上述条款和解雇有效。

2.4 提交人对此提起上诉，要求撤销原判。最高上诉法院社会庭在 2013 年 3 月 19 日的判决中裁定，法国《宪法》第一条规定的政教分离原则不适用于不管理公共服务的私营部门雇员，对宗教自由的限制必须以应履行的任务为理由，满足极为重要的职业要求，且须与预期目标相称。与凡尔赛上诉法院的判决相反，最高上诉法院认定，托儿所内部条例中的上述条款对其雇员的宗教自由规定了普遍和不明晰的限制，因此，解雇系出于歧视性理由，故无效。

2.5 2013 年 11 月 27 日，巴黎上诉法院作为撤销原判后的移交法院，再次确认了 2010 年 12 月 13 日芒特拉若利劳工法院的判决。巴黎上诉法院的判决依据的是“信仰企业”这一理念。根据这种理念，承担公益任务的私法法人在某些情况下可构成“信仰企业”，并可通过内部章程和条例，规定工作人员在履行职责时必须保持中立。法院还认为，上述中立义务包括禁止佩戴任何明显的宗教标志。

2.6 提交人再次提起上诉，并由法院全体会议审议。法院在 2014 年 6 月 25 日的判决中驳回了上诉。虽然法院认为，从其社会目标来看，该协会不能被视为一个信仰企业，但法院认为，上诉法院可以推断，对表明其宗教的自由的限制足够具体，可以该协会雇员所从事工作的性质为由进行辩护，与预期目标相称，特别考虑到该小型协会的运作情况，其 18 个雇员都与儿童及其家长直接接触。

### 申诉

3.1 提交人认为，她遭受的事件侵犯了她根据《公约》第十八和第二十六条享有的权利。

3.2 提交人声称，根据托儿所内部条例中的条款对她施加的限制没有法律依据。在这方面，提交人认为，事发时的现行法律不允许内部条例在本案的具体情况下

施加限制。法国《宪法》规定的中立原则只适用于国营公共服务，不适用于私人托儿所。此外，解雇发生之日适用的《劳动法》<sup>1</sup>第 L.1121-1 条规定：“若对个人权利以及个人和集体自由施加限制，限制须系因工作性质所要求，且与预期目标相称”；第 L.1321-3 条规定：“内部条例不得载有：[...]对个人权利以及个人和集体自由施加限制，而限制并非因工作性质所要求、且与预期目标不相称的条款”。最后，适用的《劳动法》禁止任何歧视，包括基于性别或宗教信仰的歧视。根据既定判例<sup>2</sup>，只有在内部条例明确规定，“必须根据条例所涉工作人员的工作性质来评估由此产生的义务时”<sup>3</sup>，方可合法地规定限制条款。在本案中，托儿所的内部条例中未载有这方面的任何理由。因此，提交人声称，各主审法院对其案件的解释不符合这些法院自身的判例，使法律变得不可预测，使其无法伸张正义。提交人认定，她受到了没有法律依据的限制，有违《公约》第十八条第 3 款的规定。

3.3 提交人还认为，对她施加的限制在民主社会是不必要的，因为这种限制并非出于保护公共安全、秩序或健康的需要。提交人指出，根据法国最高行政法院的判例，佩戴面纱并不构成劝诱他人改变宗教信仰行为。<sup>4</sup> 只有施加压力或劝诱他人改变宗教信仰才有可能侵犯他人的基本权利和自由。然而，托儿所工作人员佩戴宗教标志，并不妨碍父母自由指导子女行使良心和宗教自由。提交人指出，第十八条第 3 款还要求限制必须是相称的。在本案中，提交人拒绝摘下面纱是导致其失业的原因，并被定性为严重不当行为，这种定性尤其具有污名化的效果，而且使其无法获得任何遣散费。此外，有争议的条款十分笼统、不确切，因此是不相称的。

3.4 提交人还声称存在违反《公约》第二十六条的情况，因为她没有得到国内法规定的免遭歧视的保护，并受到歧视性解雇。她指出，开除她是出于对其宗教信仰的歧视，对她适用的内部条例中的条款具有间接歧视的效果，对穆斯林妇女造成尤其不利和不相称的影响。

### 缔约国对可否受理和案情实质的意见

4.1 在 2016 年 1 月 4 日的一封普通照会中，缔约国表示，不希望将来文可否受理提出异议。在 2016 年 5 月 3 日的一封普通照会中，缔约国对来文的案情实质提交了意见。

4.2 缔约国介绍了保障宗教自由和不歧视的有关法律，提及 1789 年 8 月 26 日《人权和公民权利宣言》第 10 条、1958 年 10 月 4 日《宪法》第一和第二条、《欧洲保护人权和基本自由公约》第九和第十四条以及工作方法第二和第三类。

<sup>1</sup> 2008 年 12 月 19 日适用的《劳工法》版本。

<sup>2</sup> 法国最高行政法院，Corona，1980 年 2 月 1 日，如前第 06361 号；法国最高行政法院，1989 年 1 月 25 日，Société industrielle Teinture et apprêts，第 64296 号；最高上诉法院，社会庭，1998 年 6 月 9 日，B. 第 315 号，第 95-45019 号上诉；法国最高行政法院，劳工、就业和卫生部长诉法国 Caterpillar 公司，2012 年 11 月 12 日，第 349365 号。

<sup>3</sup> 法国最高行政法院，1990 年 7 月 20 日，第 85429 号；1993 年 7 月 23 日，第 99391 号。

<sup>4</sup> 法国最高行政法院，1999 年 10 月 20 日，第 181486 号；1996 年 11 月 27 日，第 172989 号；1996 年 11 月 7 日，第 169522 号；2009 年 4 月 6 日，第 2009-117 号，第 35 和 36 段。

4.3 缔约国指出，在私营工作场所，原则上可以自由表达宗教信仰。然而，如因工作性质要求且与预期目标相称，可对上述自由加以限制。劳工监察局和司法机关负责判定这些限制是否符合法律规定。但即使是在对其适用内部条例的某一条款之前，员工亦可提请劳工监察局审议该条款的合法性。

4.4 缔约国指出，本案中有争议的自由并不是信奉宗教的自由，而是表现宗教的自由，而这种自由并不是绝对的，可根据《公约》第十八条第3款加以限制。缔约国还指出，提交人所申诉的行为是由一个私人法人犯下的，因此问题是审查缔约国是否遵守了保护个人自由表达宗教的权利这一积极义务。缔约国回顾，在本案中，申诉人得以阐述自己的论点，并使用了国内法中的所有法律补救渠道。

4.5 缔约国反驳申诉人的指控，即她所遭受的限制没有法律依据。缔约国认为，鉴于法律规定了限制所需遵守的条件，托儿所内部条例中的条款是否合法并不相关。缔约国补充说，唯一相关的问题是，是否存在处理申诉人遭解雇程序的法律框架。因此，缔约国认为，所申诉的解雇措施完全属于《劳工法》第 L.1121-1 和 1321-3 款所界定的法律框架，这两款允许雇主限制员工的自由，只要这些限制系因工作性质要求且与预期目标相称。

4.6 关于法律框架的可用性和可预测性方面的指控，缔约国回顾称，根据委员会在 *Ross 诉加拿大*<sup>5</sup> 一案中的意见：“委员会无权重新审议最高法院在这方面的结论，因此委员会认为，施加的限制有法律依据。”此外，缔约国指出，在案发时，国内法院已经就伊斯兰面纱作出判决，认为雇主有理由拒绝员工佩戴面纱，因为售货员的工作性质必然要求她与公众打交道，而这些公众有着不同的信仰。<sup>6</sup> 最高上诉法院也承认，雇主可以要求与客户打交道的员工穿戴与其工作及其负责销售的产品相符的服装。<sup>7</sup> 留尼汪圣丹尼斯上诉法院<sup>8</sup> 也承认，雇主可禁止“完全不符合其商店品牌形象的服装风格”。在本案中，事关一个小型协会，其所有员工都与或可能与儿童及其父母接触。因此，缔约国认为最高上诉法院遵守了其判例中的标准。

4.7 缔约国还表示，申诉人受到的限制是出于正当目的，亦即保护他人的权利和自由。它回顾称，欧洲人权法院已经裁定，伊斯兰头巾本身并不是一个“被动的标志”，而是一个“强烈的外部标志”，并承认，保护他人的权利和自由是雇主对在企业内表达宗教自由进行限制的合法目的。<sup>9</sup> 管理托儿所的协会的宗旨是采取行动支持弱势地区的儿童，帮助妇女融入社会和职业生活，而不论其政治见解和宗教信仰如何，并为此每月组织社区妇女聚会，交流她们面临的困难，并阐述她们应对困难的对策。因此，托儿所是一个接待幼童并为其提供社会稳定性的场所，而这些儿童特别易受他们所处环境的影响，不应面对宗教归属的明显表现。

<sup>5</sup> *Ross 诉加拿大*(CCPR/C/70/D/736/1997)，第 11.4 段。

<sup>6</sup> 巴黎上诉法院，2001 年 3 月 16 日，第 99-31302 号。

<sup>7</sup> 最高上诉法院社会庭，2001 年 11 月 6 日，第 99-43.988 号；最高上诉法院社会庭，2003 年 5 月 28 日，第 02-40.273 号。

<sup>8</sup> 留尼汪圣丹尼斯上诉法院，1997 年 9 月 9 日，第 1997-930234 号。

<sup>9</sup> 欧洲人权法院，*Leyla Şahin 诉土耳其*，第 44774/98 号，2004 年 6 月 29 日；*Dahlab 诉瑞士*，第 42393/98 号，CEDH 2001-V；*Eweida 等人诉联合王国*，第 48420/10 号，及另外三个案件，CEDH 2013 (节选)。

托儿所员工接触的是一群特别的公众：儿童及其父母。儿童易受任何外在表现的影响，更不用说教师的宗教表现，因此对申诉人施加的限制是有理由的。缔约国故而认为，内部条例中有争议的条款旨在保护儿童的权利及其父母希望子女免受除自身宗教信仰之外的任何其他宗教影响的权利。

4.8 缔约国还反驳了提交人关于对她施加的限制与预期目标不相称的指控。它强调，各缔约国在确定是否以及多大程度上需要进行干预时，必须有一定程度的酌处权。在本案中，缔约国回顾说，所施加的限制仅限于表现宗教的自由，亦即要求可能接触幼童的雇员在表达宗教自由时有所保留。这一限制不适用于托儿所活动范围以外，而且仅适用于涉及工作人员与儿童接触的活动。由于这不是一个大型机构，因此所有雇员都可能与公众接触。缔约国还回顾，在另一个案件中，某天主教申诉人在一个新教托儿所工作，面临类似情况，欧洲人权法院依据合同自由得出结论认为，不存在侵犯宗教自由的情况。<sup>10</sup>

4.9 关于提交人声称解雇她构成歧视，违反《公约》第二十六条，缔约国坚持认为，托儿所内部条例的规定没有制造任何歧视，因为它并不针对任何宗教、哲学信仰或性别。内部条例的规定可被视为导致对希望表达宗教信仰的雇员和不希望表达宗教信仰的雇员的区别对待。然而，缔约国回顾称，根据委员会的一贯判例，法律面前人人平等的权利并不意味着所有的区别对待都具有歧视性，基于合理和客观标准的区别对待并不等于《公约》第二十六条意义上的歧视。托儿所内部规定造成的区别对待是客观的，既非任意，也非不合理。

### 申诉人对缔约国意见的评论

5.1 在 2016 年 9 月 12 日的一封信中，申诉人对缔约国关于来文案情实质的意见提交了评论。

5.2 提交人反驳了缔约国的说法，即限制表明其宗教的权利是否合法，唯一相关的问题是是否存在一个法律框架，处理导致该协会解雇她的程序。提交人认为，内部条例的条款是其遭解雇的核心问题。如果该条款被宣布为非法，那么，对她施加的严厉纪律处罚自然无效。但是，《劳动法》规定的原则是明确的：自由，包括宗教自由，是惯例，而禁止是特例；禁止自由严格限于工作性质的要求，且必须与所追求的目标严格相称。因此，内部条例中的条款没有任何法律依据，故有违适用的法律。提交人指出，最近经修订的《劳动法》<sup>11</sup> 规定，内部条例可包含体现中立原则的条款，这表明以前并不存在这种选择。提交人认为，这一新的法律案文是否符合《公约》以及《宪法》保障的权利和自由存疑，但宪法委员会目前尚未审议这一问题。

5.3 提交人指出，缔约国称，最高上诉法院认为，对表明其宗教的自由的限制符合法律标准。作出这种判断的理由是，该标准在判例法中已经使用过，并对提交人的情况作出了具体评估。关于这一点，她回顾说，最高上诉法院不是审理案情的法院，但在本案中，她认为，上诉法院通过对一个规模较小的协会的运作条件作出具体评估，推断出所有雇员都可能与儿童及其父母直接接触，因此限制这种

<sup>10</sup> Siebenhaar 诉德国，第 18136/02 号，2011 年 2 月 3 日。

<sup>11</sup> 2016 年 8 月 8 日第 2016-1088 号法。

自由是合理的。然而，提交人称，上诉法院没有审议过该协会的规模、其雇员人数或实际运作条件，其裁决依据的是“信仰企业”的法律定性。根据欧洲人权法院的判例法，由于这种定性，规定适用于所有在那里工作的员工的中立原则是合理的。上诉法院试图限制内部条例中该条款的适用范围(没有任何证据)，但认为该条款的措词足够精确，足以被理解为只适用于商业场所内外的幼儿教育活动。然而，上诉法院从未审理过提交人的个人就业情况。

5.4 提交人还质疑缔约国的如下说法，即存在既定判例，从中推断可对表明宗教的权利作出这种限制。提交人认为，缔约国援引的判决所涉案件与本案大相径庭，那些案件主要涉及由于要履行的任务的性质或预期目标而对个人作出的限制，而不是类似于对她施加的普遍限制。此外，缔约国援引的最高上诉法院的判决涉及按照自身意愿穿衣打扮的自由，与表明宗教信仰的自由不同，这种自由不属于基本自由。尽管缔约国提到的两项判决<sup>12</sup> 涉及宗教标志，但这两项判决仍然是孤立的，在法律文献中遭到强烈批评，而且没有得到最高上诉法院的认同。提交人回顾说，最高上诉法院决定向欧洲联盟法院<sup>13</sup> 提出如下问题，即为了企业的利益，是否可以根据客户的意愿禁止佩戴宗教标志。这也表明，在这一问题上没有确立判例。

5.5 关于实施这种限制所预期实现的正当目标，提交人认为，在本案中不能证明迫切需要完全和永久中立，以保障儿童的良心自由和父母的教育选择：这个托儿所主要接收 3 岁及 3 岁以下的儿童，他们生活在种族和文化多元的环境中，习惯看到他们的父母和亲属身着表达每个人族裔来源的服饰。对他们中的许多人来说，这些服饰包括头巾，而无关伊斯兰教，因为对于这个年龄的孩子而言不存在这种区别。提交人补充说，托儿所只在特殊或偶然的条件下接纳年龄更大的儿童，家长从未表示或表明他们加入该协会是因为协会要求其工作人员保持中立，该原则在托儿所内部条例中有提及，但在协会的章程中没有提及。提交人认为，缔约国的意见似乎表明，戴面纱的妇女不应接近儿童，这令人深感震惊。

5.6 关于限制与预期目标的相称性，提交人指出，鉴于提交人的职责，缔约国认为限制是相称的。然而，她回顾说，法国法院的裁决没有反映出这种看法，因为法院既没有审议她的职责，也没有审议她的个人情况。提交人被解雇时，雇主没有试图提供任何便利，而头巾也没有造成任何问题。

5.7 关于缔约国的论点，即她是自由选择在该协会中就职并了解内部条例的规定，提交人指出，缔约国依据的是欧洲人权法院一项与本案无关的决定：该法院的判决涉及一个新教托儿所，因此属于“信仰企业”，而提交人就职的托儿所不属于这一类别。她附上了一份关于伊斯兰恐惧症对法国妇女影响的报告。<sup>14</sup>

<sup>12</sup> 巴黎上诉法院，2001 年 3 月 16 日，第 99-31302 号；留尼汪圣丹尼斯上诉法院，1997 年 9 月 9 日，第 1997-930234 号。

<sup>13</sup> 最高上诉法院 2015 年 4 月 9 日的裁决，第 13-19855 号判决。

<sup>14</sup> 法国反伊斯兰恐惧症团体 2014/2015 年报告：《当今法国的穆斯林：伊斯兰恐惧症妇女首当其冲》。

## 缔约国的补充意见

6.1 缔约国在 2016 年 12 月 1 日的一封普通照会中提交了补充意见。

6.2 缔约国对提交人使用 2016 年 8 月 8 日法对《劳动法》的修订所做的解释提出质疑。缔约国认为，该修订延续了《劳动法》第 1121-1 条和第 1321-3 条规定的原则。上述条款在事发时适用；已经允许在某些情况下限制表达自由，包括宗教自由。因此，协会内部条例中规定的限制在 2016 年 8 月 8 日法之前的法律框架中已有法律规定，而该法不过是详细列出了在哪些情况下内部条例可包含此类限制性条款。

## 委员会的议事情况

### 审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何请求之前，人权事务委员会必须根据其议事规则第 93 条，决定案件是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

7.2 按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序的审查之中。

7.3 委员会注意到，缔约国没有对来文可否受理提出异议。此外，委员会还注意到，提交人提出了请求撤销原判的上诉，但被驳回；因此，她坚称她已用尽所有可用的国内补救办法。有鉴于此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不排除它审议本来文。

7.4 委员会认为，提交人为其申诉的受理提供了充分证据，因为这些申诉可能涉及《公约》第十八和第二十六条范围内的问题。鉴此，委员会宣布来文可予受理，并着手审议案情实质。

### 审议案情实质

8.1 委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款规定，结合各当事方提供的所有书面资料审议了本来文。

8.2 委员会注意到，提交人称，她因严重不当行为被解雇，原因是她拒绝在托儿所工作时摘下伊斯兰头巾，这侵犯了她根据《公约》第十八条自由表明其宗教信仰的权利，因为这种限制既没有法律依据，也不是民主社会所必需的，也不相称。委员会注意到，缔约国认为，对提交人表明其宗教信仰自由的限制系法律所规定的，且与保护他人基本权利和自由(即托儿所儿童及其父母的良心和宗教自由)的正当目标相称。

8.3 委员会回顾，正如委员会在与《公约》第十八条有关的思想、良心和宗教自由权的第 22 号一般性意见(1993 年)第 4 段中所述，表明宗教信仰的自由包括穿戴独特的服装或头巾。委员会还注意到，对许多穆斯林妇女来说，戴头巾覆盖全部或部分头发是正常做法，她们认为，头巾是表达宗教信仰的一个组成部分。委员会注意到，提交人正是这种情况，因此认为禁止她在工作场所戴头巾构成了对她行使自由表达宗教权利的干涉。

8.4 有鉴于此，委员会必须确定对提交人表达其宗教或信仰自由(《公约》第十八条第一款)的限制是否符合《公约》第十八条第 3 款规定的原则，即为法律明

文规定，且是保障公共安全、秩序、卫生、或道德、或他人的基本权利和自由所必需。委员会回顾称，正如其第 22 号一般性意见第 8 段所指出的，“不许基于其中不曾规定的原因施加限制，即便这些限制作为《公约》中受保护的权利的限制，例如国家安全，可予允许。施加限制的目的仅限于明文规定的，并且必需同所指特定需要直接有关或者相称。施加的限制不得基于歧视性的目的或采取歧视性的做法。”

8.5 在本案中，委员会注意到，据提交人称，法律没有明文规定她所遭受的限制，因为适用的《劳动法》不允许采用内部条例中对她适用的限制条款。委员会还注意到缔约国的论点，即《劳动法》第 1121-1 条和第 1321-3 条规定了在某些条件下加入限制性条款的可能性，委员会认为本案满足这些条件。委员会还注意到，案件卷宗中没有任何内容表明或可能得出结论，内部条例不是根据现行法律通过的。因此，无法得出结论认为提交人受到的限制在法律在没有明文规定。

8.6 摆在委员会面前的问题是，根据《公约》第十八条第 3 款，提交人受到的限制是否可以被视为“保障公共安全、秩序、卫生、或道德、或他人的基本权利和自由所必需”。在这方面，委员会回顾称，根据其第 22 号一般性意见第 8 段，限制“必需同所指特定需要直接有关或者相称”。它还提到宗教或信仰自由问题特别报告员为在发现限制时确定是否遵守相称性原则而制定的标准(见 E/CN.4/2006/5, 第 58 段)。

8.7 鉴于上述情况，委员会注意到缔约国的论点，即提交人遭受的限制有正当目标，即保护儿童及其父母的权利和自由。委员会理解，这是指保护《公约》第十八条第 3 款规定的他人的基本权利和自由。委员会还注意到，缔约国援引欧洲人权法院的案例称，伊斯兰头巾不是“被动的标志”，而是“强烈的外部标志”；托儿所是一个接待幼童并为其提供社会稳定性的场所，而这些儿童特别易受他们所处环境的影响，不应面对宗教归属的明显表现。委员会还注意到，提交人称，只有施加压力或劝诱他人改变宗教信仰才有可能侵犯他人的基本权利和自由，而戴头巾并不构成这种行为，也绝禁止父母自由指导子女行使良心和宗教自由。委员会还注意到，提交人称托儿所雇员完全和永久的中立对于保障儿童的良心自由及其父母的教育选择是不必要的，因为父母从未表示或表明他们加入该协会是因为协会要求其工作人员保持中立，特别是该原则在托儿所内部条例中有提及，但在协会的章程中没有提及。最后，委员会注意到，提交人认为，缔约国的意见似乎表明，戴面纱的妇女不应接近儿童，她认为这一立场令人震惊。

8.8 委员会还注意到，缔约国没有解释戴头巾在何种程度上不利于托儿所弘扬的社会稳定性和热情接待。委员会还注意到，缔约国没有解释为何头巾不符合管理托儿所的协会支持弱势地区幼儿教育并同时促进当地妇女融入社会和职业生活的宗旨，特别是考虑到该协会的目标之一是“促进妇女融入经济、社会和文化，而不论其政治观点或信仰如何”。不管提交人的信仰如何，其融入都很符合这一目标。最后，委员会认为，缔约国没有提供充分的理由，让委员会能够得出结论认为，托儿所一位教师戴头巾会侵犯该托儿所儿童和家长的基本权利和自由。

8.9 关于这一措施的相称性，委员会注意到，缔约国着重指出，各缔约国在确定是否以及何种程度上需要进行干预时必须有一定程度的酌处权，且这一限制不适用于托儿所活动范围以外，仅适用于涉及工作人员与儿童接触的活动。但是，委员会注意到，提交人自 1994 年以来一直戴头巾，包括在工作中。委员会还注意



到，提交人声称对她施加的限制不相称，因为仅仅由于拒绝摘下头巾导致她因“严重不当行为”而被解雇。这种定性尤其具有污名化的效果，使其无法获得任何遣散费。委员会注意到，无法通过缔约国提供的资料得出结论，认为在本案中禁止戴头巾将有助于实现托儿所的目标，也无法确保某一宗教社群不会被污名化。最后，委员会回顾称，佩戴头巾本身不能被视为一种劝诱他人改变宗教的行为。因此，委员会认为，所施加的限制及其在本案中的适用与预期目标不相称。鉴于上述情况，委员会认为，要求提交人在工作时必须摘掉头巾，以及她拒绝摘掉头巾后因严重不当行为被解雇，无法被视为符合《公约》第十八条第3款规定的原则。因此，委员会认定，托儿所内部条例及其执行构成侵犯提交人宗教自由的限制，有违《公约》第十八条。

8.10 委员会注意到，提交人还声称缔约国违反了《公约》第二十六条，因为她被解雇依据的是内部条例中的一项条款，该条款对选择戴头巾的穆斯林妇女造成特别不利和不相称的影响，因此具有歧视性。委员会还注意到，缔约国称提交人申诉的行为是由私人法人实施的；因此，唯一需要审查的问题是，缔约国是否履行了保护个人自由表达宗教权利的积极义务；内部条例的条款没有造成任何歧视，因为它并不针对任何宗教、哲学信仰或性别，充其量只是导致了希望表明其宗教信仰的雇员和不希望表明其宗教信仰的雇员之间的区别对待。最后，委员会注意到，据缔约国称，这种区别对待是客观的，既非任意，也非不合理。

8.11 委员会回顾其关于不歧视的第18号一般性意见(1989年)，其中第7段将“歧视”定义为“基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生或其他身份等任何理由的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果是取消或损害所有人在平等基础上对所有权利和自由的承认、享有或行使”。委员会回顾称，禁止歧视既适用于公共领域，也适用于私人领域，一项规则或措施表面是中立的，或者没有任何歧视意图，但如具有歧视性效果，也可能违反第二十六条。<sup>15</sup> 然而，并非《公约》所列的基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、经济地位、出生或其他地位的任何区别都构成歧视，只要这种区别是基于合理和客观的标准，符合《公约》规定的正当目标，便不构成歧视。

8.12 委员会注意到，缔约国援引欧洲人权法院的案例称，伊斯兰面纱被认为是“强烈的外部标志”。然而，委员会注意到，它没有解释得出这一结论所使用的标准。在本案中，委员会注意到，根据巴黎上诉法院2013年11月27日发布的一项裁决，托儿所内部条例中的条款“规定禁止佩戴任何明显的宗教标志”。<sup>16</sup> 委员会还注意到，提交人称适用于她的内部条例条款具有间接的歧视性效果，据提交人提供的法国反伊斯兰恐惧症团体报告中提到的国民教育部的一份出版物称，对“明显”或“可见”宗教标志和其他宗教标志的区分对伊斯兰头巾和面纱造成了不成比例的影响。<sup>17</sup> 委员会回顾称，在关于法国第五次定期报告的结论

<sup>15</sup> Althammer 等人诉奥地利(CCPR/C/78/D/998/2001)，第10.2段。

<sup>16</sup> 巴黎上诉法院，2013年11月27日的判决，第3页。

<sup>17</sup> 法国反伊斯兰恐惧症团体2014/2015年报告：《当今法国的穆斯林：伊斯兰恐惧症妇女首当其冲》；国民教育、高等教育和研究部：2004年3月15日《公立学校佩戴明显宗教标志法》的执行情况。根据该报告，在639个明显的宗教标志中，626个是伊斯兰面纱，11个是锡克头巾，2个是大十字架。

性意见中，委员会提到对表达宗教或信仰自由的限制，这对特定宗教的成员和女孩产生了不成比例的影响，同时感到关切的是，这些法律造成某些群体产生被排斥和边缘化的感受，可能与预期目标背道而驰。<sup>18</sup> 委员会认为，内部条例中的限制对如提交人一样选择戴头巾的穆斯林妇女造成不成比例的影响，构成区别对待。

8.13 有鉴于此，委员会必须决定，对提交人的区别对待是否符合《公约》规定的正当目的及其是否满足合理性和客观性标准。委员会注意到，缔约国声称，限制和解雇提交人的依据是托儿所的内部条例和《劳动法》，并声称内部条例没有歧视性，因为这些条例并不针对任何宗教、信仰或性别，而是旨在保护儿童免受自身宗教以外的任何其他宗教影响。缔约国笼统地说，区别对待是基于客观标准，既非任意，也非不合理，但未充分解释戴头巾如何妨碍提交人履行职责，也没有审议措施的相称性。然而，委员会注意到，提交人被解雇时，托儿所没有支付任何遣散费，因为她佩戴头巾，但缔约国未向其充分说明这如何妨碍她履行职责，也没有对这一措施的相称性进行任何评估。因此，委员会认为，缔约国未能证明提交人因戴头巾而被解雇如何符合正当目的或与该目的相称。因此，委员会得出结论认为，根据托儿所内部条例中要求雇员保持中立的规定以及《劳动法》解雇提交人，并非基于合理和客观的标准，因此构成基于性别和宗教的交叉歧视，有违《公约》第二十六条。

9. 委员会依《公约任择议定书》第五条第4款行事，认为现有事实显示存在违反《公约》第十八和第二十六条的情况。

10. 根据《公约》第二条第3款(甲)项，缔约国有义务向提交人提供有效补救。这要求它对《公约》权利受到侵犯的个人作出充分补偿。在本案中，缔约国有义务除其他外：提供充分的赔偿；并采取适当的抵偿措施，包括对在没有支付遣散费的情况下解雇予以赔偿，并支付任何法律费用，以及对提交人因案件事实而遭受的任何非金钱损失予以赔偿。缔约国还有义务采取一切必要措施，防止今后发生类似的侵犯人权行为。

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，说明采取措施落实委员会《意见》的情况。此外，还请缔约国公布委员会的《意见》。

---

<sup>18</sup> 见 CCPR/C/FRA/CO/5，第22段。