



儿童权利公约

Distr.: General
22 June 2021
Chinese
Original: Spanish

儿童权利委员会

委员会根据《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》通过的关于第 115/2020 号来文的意见* **

来文提交人:	H. M.(由律师 José Luis Rodríguez Candela 代理)
据称受害人:	A.E.A.(提交人的儿子)
所涉缔约国:	西班牙
来文日期:	2020 年 3 月 8 日
意见通过日期:	2021 年 5 月 31 日
事由:	在西班牙出生长大的摩洛哥儿童的受教育权
程序性问题:	未用尽国内补救办法、不符合属人理由、申诉证据不足
实质性问题	歧视、儿童的最佳利益、教育
《公约》条款:	第 2、3、28 和 29 条
《任择议定书》条款:	第 6 条和第 7 条(c)、(e)和(f)项

1.1 来文提交人是 H. M., 摩洛哥国民, 生于 1981 年 8 月 9 日。她代表她的儿子 A. E. A. 提交来文, A. E. A. 是摩洛哥国民, 2012 年 11 月 21 日出生于西班牙梅利利亚。她声称, 她的儿子根据《公约》第 2、3、14、28 和 29 条享有的权利受到侵犯。《任择议定书》于 2014 年 4 月 14 日对缔约国生效。

* 委员会第八十七届会议(2021 年 5 月 17 日至 6 月 4 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 苏珊娜·阿霍·阿苏马、辛德·阿尤毕·伊德里斯、里程·曹菲尔、布拉基·古德布兰松、菲利普·雅费、杰哈德·马迪、费斯·马歇尔-哈里斯、贝纳亚默·达维特·梅兹穆尔、大谷美纪子、路易·埃内斯托·佩德内拉·雷纳、扎拉·拉图、艾萨图·阿拉萨内·西迪库、安·玛丽·斯凯尔顿、韦利娜·托多罗娃和贝奴瓦·凡科斯比尔克。



1.2 根据《任择议定书》第6条，来文工作组于2020年3月10日代表委员会行事，请缔约国采取临时措施，在委员会审理案件时立即让A.E.A.入学。委员会于2020年4月22日、6月12日和9月23日再次要求采取临时措施。

提交人陈述的事实

2.1 2019年5月8日，提交人按照缔约国国内法律规定的普通程序为A.E.A.申请入学。¹在申请书中，附上了梅利利亚的出生证明、A.E.A.的梅利利亚健康卡和他的摩洛哥护照。2019年10月28日，在学年开始后，提交人没有收到当局的任何答复，于是请法院下令让她的儿子入学，²但仍然没有得到答复。

2.2 面对当局的一再沉默，提交人于2020年1月24日请行政法院采取非常临时补救措施，或如果做不到这一点，就采取普通补救措施，下令让A.E.A.入学，以避免因不能上学而造成不可弥补的损害。在申请书中，为了证明A.E.A.在梅利利亚的实际居留，还附上了梅利利亚的疫苗接种卡、他父亲签署的一份燃气供应合同，以及他父亲提交的一份盗窃控告书的复印件，说明其住所与所有其他文件所列住所相同。第二行政法院于2020年1月30日驳回了关于非常补救措施的申请，并于2020年2月10日驳回了关于普通补救措施的申请。委员会曾针对与A.E.A.情况类似的个人来文请缔约国采取临时措施。³2020年2月11日，提交人据此再次申请临时措施，该申请于2020年2月28日被驳回。委员会的请求所涉的来文与提交人的案件无关。

2.3 2020年2月13日，在法院首次驳回关于临时补救措施的申请后，提交人向马拉加高等法院诉讼庭提出上诉。提交人解释说，由于损害不可挽回，这种上诉是无效的，因为不具有暂缓效力。

2.4 提交人还说，A.E.A.的姐妹之一I.E.A.从2018/2019学年开始一直在公校上学，不让A.E.A.上学令人费解。

2.5 提交人解释说，与西班牙其他地区不同，外国人要在梅利利亚登记入学，需要出示居留证或签证，从而将入学登记与外国人的合法身份联系起来。这一要求载于1985年4月2日确立地方政府规章的第7/1985号法第16.2条。提交人认为，这违反了国内法，根据国内法，外国未成年人与西班牙人一样享有受教育的权利，无论其身份为何。⁴2008年11月7日，梅利利亚市政府以没有居住证为由，拒绝A.E.A.的父亲登记。

2.6 提交人还说，她的儿子A.E.A.和她的女儿多年来一直在一家名为梅利利亚摩洛哥穆斯林学生之家的非正式培训中心学习，该培训中心未获批准，未被承认为教育机构。这意味着他们将无法获得在居住国发展、融入社会、有尊严地生活和工作的必要资格，使他们处于受社会排斥的境地。

¹ 2015年4月22日ECD/724/2015号令对在休达和梅利利亚两市提供第二阶段幼儿教育、初等教育、初中和高中教育的公立和私立公立和特许教育机构招收学生事宜作了规定。

² 1998年7月13日关于行政法院的第29/1998号法律第29.2条。

³ 第111/2020号来文目前尚待委员会审理。另见委员会的决定，A.B.诉西班牙(CRC/C/85/D/111/2020)，第4段。

⁴ 根据2000年1月11日关于外国人在西班牙的权利和自由及其社会融合问题的第4/2000号组织法第9条。

2.7 提交人解释说，在梅利利亚出生和居住的摩洛哥裔儿童上学困难人人皆知，是一个臭名昭著的事实。这种情况不断受到民间社会和监察员的谴责。⁵ 最终，儿童被剥夺了上学的机会，因国籍和出身而受到歧视，儿童的最佳利益受到侵害。

申诉

3.1 提交人解释说，由于 A.E.A. 出生在梅利利亚，而且他在梅利利亚居住的充分证据均已提供，不让他上学的理由只能是基于他的摩洛哥血统和没有合法居留许可的歧视，这违反了《公约》第 2 条。⁶

3.2 提交人声称，小学教育不仅是一项权利，也是一项义务，不让 A.E.A. 上学有悖于他的最佳利益，违反了《公约》第 3 条。⁷ 提交人补充说，当局从未设法确定何为 A.E.A. 的最佳利益。

3.3 提交人声称，不让他上学使他无法得到适当的发展，无法过上体面的生活，无法全面发展能力，这样做违反了《公约》第 28 条和第 29 条。

3.4 提交人指出，顾名思义，A.E.A. 就学的穆斯林学生之家不是世俗性质的，因此他被迫接受穆斯林信仰教育，这侵犯了他及其他父母的宗教自由权，而这项权利受《公约》第 14 条的保护。

3.5 鉴于上述情况，提交人要求立即允许 A.E.A. 入学。

提交人提供的补充信息⁸

4. 2020 年 4 月 16 日，提交人报告说，当局没有采取行动让 A.E.A. 入学。她报告说，她根据委员会要求采取临时措施的意见，重新提出了在国内采取临时措施的申请，但一直没有收到答复。

缔约国对关于临时措施的请求的意见

5.1 2020 年 5 月 11 日，缔约国提交了关于临时措施的请求的意见。⁹ 缔约国援引《任择议定书》第 6 条第 1 款称，接到委员会的请求后，缔约国有义务专门紧急审查所要求的临时措施事宜。缔约国称，它严格遵守了这项义务。

5.2 缔约国称，委员会的请求没有说明有特殊情况，也没有说明在不采取此类措施的情况下有可能对提交人儿子造成不可弥补的伤害。缔约国指出，未成年人如果被立即临时安置在学校，会受到伤害，在诉讼结束时，这一措施将予取消，而

⁵ 提交人引用了《国家报》，“200 多名无证儿童生活在梅利利亚的待学状态”，2019 年 8 月 1 日，可查阅 https://elpais.com/sociedad/2019/07/31/actualidad/1564596428_176991.html。

⁶ 提交人引用了第 1 号一般性意见(2001 年)：“基于《公约》第 2 条所列任何理由的歧视，无论是公开歧视或是隐蔽的歧视，都是有悖于儿童的人的尊严的，可能破坏甚至摧毁儿童从教育机会中获益的能力(第 10 段)。

⁷ 提交人引用了第 14 号一般性意见(2013 年)，第 79 段。

⁸ 提交人的律师人提交的材料还涉及委员会审理的第 111/2020 和 113/2020 号来文(B.B. 诉西班牙，CRC/C/86/D/113/2020)。

⁹ 这些意见还涉及委员会审理的第 111/2020、113/2020、114/2020 和 116/2020 号来文。

这意味着未成年人必须离开他可能已经习惯的教育环境。缔约国争辩说，如果发生这种情况，造成的损害可能比上学被推迟一段时间所造成的损害更大。

5.3 缔约国指出，提交人来文的内容已转交教育和职业培训部，以便紧急审视她儿子的情况以及与其申请入学有关的行政档案，以评估应否采取委员会要求的临时措施。缔约国争辩说，在第 111/2020 号来文中，未成年人已登记在册，梅利利亚警察机关人员走访确认其有效住所后，她已就学。

提交人提供的补充信息¹⁰

6.1 2020 年 6 月 5 日，提交人报告说，在 2020/2021 年学年接受入学的儿童名单公布后，她的儿子因据称证件不全而被排除在外，而行政部门没有告诉提交人哪些证件缺失。提交人指出，在委员会待审的第 111/2020 号来文中，警察前往提交人家中确认她和她女儿住在梅利利亚，使她女儿得以上学，但针对 A.E.A 的情况却没有这样做。

6.2 2020 年 6 月 25 日，提交人再次提交补充资料称，在 2020/2021 学年入学程序结束后，A.E.A.被明确排除在外。提交人还说，在与学校招生委员会工作人员的电话交谈中，她被告知，他们接到指示，如果名字没有登记在市登记册上或没有社会福利证，他们不得让儿童上学，委员会关于临时措施请求没有约束力。

6.3 2020 年 9 月 16 日，提交人再次提交补充资料称，与摩洛哥的边界已经关闭。这意味着，只要他们人在梅利利亚，就表明他们在那里居住，如果他们居住在摩洛哥(缔约国似乎按此思路争辩)，他们就无法跨过边界回到他们所称的居住地。提交人还说，摩洛哥伊斯兰中心已经关闭，因此 A.E.A.甚至不再有可能在那里就学。这意味着情况极其严峻，采取临时措施让他入学，绝不能被认为比目前的情况更糟糕。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

对事实和背景的说明的评论

7.1 2020 年 12 月 21 日，缔约国提交了关于来文可否受理和实质问题的意见。缔约国陈述了提交人于 2019 年 5 月 9 日为儿子申请上学的情况，提交人声称她居住在 Siyon 街 11 号，并提供了某些文件来证明这一点。申请被拒，理由是提交的文件不能证明未成年人实际在梅利利亚居住。提交人再次为 A.E.A.申请 2020/2021 学年入学，再次称其家庭住在 Siyon 街 11 号。该申请再次以同样理由未获接受。缔约国重点指出，提交的文件中有：A.E.A.的出生证明；他的摩洛哥护照；家庭成员向市卫生行政部门提交的“特殊情况”保健申请文件；Siyon 街 9 号的天然气供应合同，2004 年签署(没有证明合同是否仍然有效)。2020 年 9 月至 11 月，当地教育当局要求省外国人事务和边境大队核实一些申请在梅利利亚上学的未成年人的实际居住地。国家警察证实，提交人家庭，包括 A.E.A.，实际居住在 Siyon 街 11 号。

¹⁰ 提交人的律师提交的前两份材料也提及委员会收到的第 113/2020 号来文。第三份材料提及第 113/2020 号和第 118/2020 号来文，由这些来文提交人的代理人提交。

7.2 缔约国声称，与 2019/20 学年入学申请有关的法律程序是为了确定行政部门是否不表态，而不涉及 A.E.A.是否有权入学的问题。梅利利亚第二行政法院裁定，当局公布了录取学生名单，其中没有 A.E.A.，这样做的确已经表明了态度。质疑这一决定的上诉于 2020 年 11 月 19 日被受理，但 12 月 16 日，国家法律服务局提交了反对上诉的意见。关于与 2020/21 学年入学申请有关的法律程序，缔约国指出，2020 年 12 月 9 日，同一法院将申诉提交国家法律服务局，要求该局在 20 个工作日内作出答复。缔约国指出，这些诉讼程序涉及将 A.E.A.列入需要提供额外证件的学生名单是否符合法律的问题。在这些诉讼中，法院于 2020 年 12 月 2 日驳回了临时补救请求，认定提交人提交的材料中没有足够的证据表明提交人有初步理由，或证明如果申诉最终被驳回，儿童可能遭受伤害。

7.3 缔约国解释说，缔约国法律承认居住在其境内的外国儿童在与西班牙公民相同的条件下接受教育的绝对无条件权利，无论其父母的身份如何。¹¹ 缔约国还说，当局非常重视促进外国儿童接受教育，因为教育对他们融入西班牙社会至关重要。¹² 缔约国还指出，在梅利利亚，除大学外的学生中大约 13%是外国人，具体地说，接受学前教育、小学教育和义务中学教育的学生中有 20%是外国人。在梅利利亚的外国学生总数中，90%是摩洛哥血统。

7.4 缔约国解释说，这些外国人需要有市政登记，以证明实际居住在申请入学的城市，并且离某一特定学校较近。缔约国还说，市政登记就是将名字记录在市居民公共登记册上。登记册的数据构成居住地和惯常居所的证明。一般来说，处于非正常状况的外国国民出示其原籍国护照后即可把姓名记录在登记册上。然而，在梅利利亚等城市有一个例外，这些城市对当地边境往来有特殊的签证豁免制度。

7.5 缔约国解释说，梅利利亚人口约为 85,000 人，是西班牙人口密度最高的地区，也是欧洲人口密度最高的地区之一，每平方公里居民超过 7,000 人。围绕梅利利亚的摩洛哥纳多省有 50 多万人口，其最大的城市纳多市距离梅利利亚 16 公里。缔约国解释说，根据西班牙和摩洛哥之间建立的特别制度，居住在纳多的任何人都可以越过边界在梅利利亚度过一天，然后再次越过边界，当天返回纳多。¹³ 实际上，每天大约有 4 万人步行穿越边境，1 万辆汽车通过边境。

7.6 据缔约国称，贝尼恩扎尔、纳多市等附近边境城镇的居民每天越过边界，试图获得梅利利亚市提供的各种服务，包括教育、保健和社会福利服务，尽管他们住在摩洛哥。甚至对于在梅利利亚工作的摩洛哥公民和西班牙公民来说，由于房价的差异而选择居住在摩洛哥也是很常见的。在许多情况下，他们越过边境时，由在梅利利亚上学的子女陪同。缔约国补充说，为方便在梅利利亚上学而需要进出该市的儿童过境，有一个特殊的过境点，与常规过境点不同，过境儿童无需排队等候。

¹¹ 缔约国引用了第 4/2000 号组织法第 9 条和 7 月 3 日第 8/1985 号组织法关于受教育权的第 1 条。

¹² 缔约国举例指出，家中有处于义务教育阶段学龄的儿童(6 至 16 岁)的外国人必须办理某些政府手续，根据法律要求，为儿童入学出具证明。

¹³ 这一制度是根据欧洲议会和欧洲理事会 2016 年 3 月 9 日发布《欧盟关于人员跨境流动规则的法规》(《申根边境法》)的条例(EU)2016/399 第 41 条建立的，使缔约国与摩洛哥自 1985 年以来关于梅利利亚和休达的制度得以维持。

7.7 缔约国声称，居住在与梅利利亚相邻的边境地区的数百名摩洛哥儿童在梅利利亚的学校就读。这一事实在冠状病毒病大流行、两国商定边界关闭后得到了非常清楚的证明。在 2020 年 9 月至 10 月期间，有 439 名摩洛哥学生没有到校上课，缺课的原因就是他们无法越过边界到梅利利亚来，这证明他们居住在摩洛哥。缔约国还说，现已发现了非法做法，包括个人行为 and 作为有组织网络的一部分活动，利用欺诈手段(包括伪造文件)获得证明在梅利利亚虚构居住地的文件。

7.8 缔约国解释说，由于梅利利亚实行特殊制度，外国人必须持有适当的签证才能在梅利利亚市登记册上登记为居民。市政登记是接受公共教育的先决条件。¹⁴然而，由于非法居住在梅利利亚的人很难进行市政登记，教育当局已经同意接受其他替代的居住证明。根据招生监督委员会的提议，教育和职业培训部同意允许提交儿童名下的医疗卡，以及至少六个月前以父母之一名义签订的供电合同，作为居住证明。

7.9 缔约国声称，梅利利亚的情况特别严峻，学校人已满，城市里没有空间扩大学校，而且学校可以容纳的学生人数已无法增加。梅利利亚的班级规模在西班牙是最大的，学前班每班 28 人，小学和初中每班 29 人，大多数情况下超过了适用法规规定的人数。缔约国称，来自纳多省的儿童申请入学的人数非常多，而且还在继续增加。因此，缔约国称，在评估来自纳多省的儿童提交的申请时，必须特别谨慎严格，在每一种情况下核实他们在梅利利亚的实际居住情况是否得到证明。如果没有证明，他们就必须要在摩洛哥就学。

关于可否受理的意见

7.10 缔约国表示，根据《任择议定书》第 7 条(e)项，本来文不可受理，因为提交人没有用尽国内补救办法。缔约国声称，在向委员会提交来文时，有关 2019/20 学年入学的诉讼正在行政法院进行，这些诉讼现在处于上诉阶段。此外，这些诉讼程序要确定的问题不是提交人是否符合入学要求，而是当局保持沉默是否意味着同意让 A.E.A.入学。与 2020/21 学年入学申请被拒有关的诉讼程序也处于上诉阶段。

7.11 缔约国称，在国内法律程序结束之前，提交人不应直接与委员会接触，必须让国内法院有机会在合理时间内就提交的案件的实质问题作出裁决。缔约国说，关于 A.E.A.是否符合入学条件，特别是他是否实际居住在梅利利亚，法院尚未就实质问题作出决定，这可归因于提交人的家庭律师；如果他不是不正当地对所谓的行政当局沉默提出程序性质疑，而是对入学申请被拒的决定提出上诉，法院本来可以就申诉的实质问题作出裁决，并确定不接受申请是否符合法律。这一点在与 2020/21 学年有关的第二起诉讼中得到了证明。在这一轮诉讼中，法院已经就案情实质做出了一审裁决。缔约国称，在本案中，提交人没有理由不等到法律程序结束后再向委员会申诉，她却在不等国内法院的意见的情况下，寻求委员会的裁决。

¹⁴ 2019 年 2 月 14 日教育国务秘书办公室关于休达和梅利利亚市 2019/20 学年招收学生进入休达和梅利利亚市公立和特许学前班、小学、初中和高中的程序的决定。

关于实质问题的意见

7.12 提交人声称，A.E.A.与其他向委员会提出申诉的类似情况的儿童一样，无法入学的原因是在梅利利亚处于非正常状况，没有居留证或签证。缔约国不同意这种说法。缔约国回顾说，在西班牙的所有儿童都在平等条件下享有受教育的绝对权利，不论其国籍或身份为何。

7.13 缔约国争辩说，虽然梅利利亚的特殊情况确实使非正常居住在那里的外国人很难进行市政登记，但这一困难并不妨碍非正常居留身份的儿童入学，因为教育和职业培训部已同意接受其他额外方式作为在该市实际居住的证明。据缔约国称，A.E.A.入学被拒，是因为他的实际居住地没有以适用条例允许的方式加以证明。缔约国还说，无论是在入学申请时或之后提交的文件，都未能构成该儿童在梅利利亚实际居住的可靠证据。

7.14 缔约国称，梅利利亚出生证不是实际居住的证明，因为居住在纳多的孕妇经常去梅利利亚医院分娩，那里的条件比摩洛哥的卫生系统好，而且她们免费得到与西班牙国民一样的护理。下列文件也不构成实际居住证明：以儿童父亲名义签订的供气合同，该合同是与据称儿童居住的房子相邻的一所房子的供气合同，并且是 15 年前签署的；2008 年的行政决定，该决定不让这位父亲的名字记录在梅利利亚市登记册上，没有任何迹象表明这位父亲曾进一步尝试登记；与儿童家庭各成员因“特殊原因”要求接受保健服务有关的文件。缔约国补充说，提交的文件不足这一事实并不妨碍今后提交新的文件，例如，国家警察在核实儿童住所后出示的文件，这些文件可以提供实际居住的证明，然后教育当局将对其进行适当评估。

7.15 根据上述情况，缔约国认为，不存在违反《公约》第 2、3、28 或 29 条的情形。缔约国还说，这些条款或任何其他国内法或国际法都没有要求缔约国招收无法提供在其境内实际居住证明的儿童入学。缔约国声称，不存在因为 A.E.A.的外国国民身份而对他歧视的情况，因为不让他入学的决定与他没有市政登记证或居留证无关；这一决定依据的事实是，无论是在提交入学申请时还是之后，他在缔约国的实际居住地都没有得到证明。

7.16 缔约国要求宣布来文不可受理，或者以未发现《公约》被违反的情形为由驳回来文。

提交人关于可否受理和实质问题的意见

对事实和背景叙述的评论

8.1 2021 年 1 月 27 日，提交人提交了关于可否受理和实质问题的意见。关于与 2019/20 学年有关的诉讼，提交人称，学校校长没有按照有关规章的要求，明确发布正式决定或将不接受其儿子入学申请的决定通知提交人，¹⁵ 也没有按照法律的要求公布名单；招生监督委员会公布临时和最终被录取和未被录取儿童名单的截止日期分别为 2019 年 5 月 21 日和 28 日，以及 2019 年 6 月 5 日和 14 日。¹⁶ 提

¹⁵ 提交人引用了 2015 年 4 月 22 日关于休达和梅利利亚的公立和特许学校学前班、小学、初中和高中招生问题的 ECD/724/2015 号令第 17 条第(10)款。

¹⁶ 提交人提及教育和职业培训国务秘书办公室 2019 年 2 月 14 日关于休达和梅利利亚市公立和特许学校学前班、小学、初中和高中 2019/20 学年招生程序的决定附件六。

交人声称，无论是被录取儿童还是未被录取儿童的名单都没有公布；招生监督委员会名单上的日期(6月21日)晚于规定的最后期限；而且这份名单只列出了“需要证明文件的学生”，而没有具体说明每个儿童需要的证明文件。这些情况促使提交人提起第一起诉讼。提交人还说，缔约国没有提到的一点是，A.E.A.的一个妹妹已经入学。

8.2 提交人补充说，她被传唤于2021年1月5日在安达卢西亚、休达和梅利利亚高等法院出庭，这意味着整个2020年过去后上诉程序才开始。在这段时间里，A.E.A.没有上学。此外，虽然提交人已被传唤于2020年3月3日就其临时补救请求被驳回提出的上诉在同一法院出庭，但法院尚未就该上诉作出裁决。

8.3 提交人争辩说，无论如何，鉴于她儿子入学是必须的，即使某些文件可能缺失，这种情况也应得到当然补救，缔约国应采取更加积极主动的做法。她补充说，只公布一份“需要证明文件的学生”的总名单，却没有具体说明缺哪些文件，不足以履行这方面的义务。

8.4 提交人说，学校确实公布了2020/21学年的名单，她还提供了其他文件，证明她儿子在梅利利亚实际居住。此外，自2020年5月就她儿子入学问题提起第二起诉讼以来，边境已经关闭，她和她的家人从此无法离开梅利利亚。提交人说，2020年12月2日，她在这起诉讼中关于临时补救的请求也被驳回，她对这一决定的上诉于2021年1月4日被受理。提交人强调，梅利利亚第二行政法院驳回她的临时补救请求的理由如下：

然而，批准关于临时补救的请求确实可能造成伤害：一方面，伤害原告选择的学校的其他学生，另一方面，如果申诉后来被驳回，则伤害儿童申诉人。我们不知道班上有多少学生，也不知道申诉人是否会说西班牙语，其教育水平是否与他希望就读的学校的学生相当。这种情况将不利于其他学生接受教育。

因此，在权衡相互冲突的利益时，公共利益必须高于父母仅仅希望自己的子女能够进入西班牙教育系统的期望。¹⁷

最后，关于儿童权利委员会提交的材料，该委员会无权约束西班牙的行动(没有细谈此事)，可以采取的行动仅限于提议举行一次可能导致“友好解决”的会议(《任择议定书》第9条)。¹⁸

提交人说，这样的论点没有考虑到教育多样性，不尊重在西班牙语方面可能有问题的儿童(虽然A.E.A.在这方面并无问题)，而且忽视了这样一个事实：他在学校跟不上是因为他入学晚。她还说，他们还对委员会提出的临时措施请求表示蔑视，无视委员会的许多决定，委员会在这些决定中认定不遵守临时措施请求本身就构成对《任择议定书》违反。

8.5 提交人强调，尽管省移民事务和边境大队的一份报告(缔约国本身也承认有这份报告)证实A.E.A.及其家人确实居住在梅利利亚，但A.E.A.还是未能入学。

¹⁷ 梅利利亚第二行政法院，2020年12月2日第351/2020号决定，关于临时补救措施的附带程序第13/2020号，正常程序第13/2020号，第3段。

¹⁸ 同上，第4段。

教育和职业培训部梅利利亚省教育局长的声明反映了这一点，他在收到报告后要求政府驻梅利利亚的代表：

协助确认这些儿童及其家人是否是该市的合法居民，并采取相应行动，因为省教育局无权对据称在梅利利亚非正常居留一事作出法律判断。之所以提出这项援助请求，是由于一些人缺乏任何一种准许居住在西班牙的证明文件，因此，这排除了这些人在该市任何一所学校入学的资格。¹⁹

这表明，实际上，梅利利亚负责教育事务的最高政府部门明确规定了合法居留的要求。

8.6 提交人声称，缔约国关于梅利利亚情况的意见与她儿子的案件无关，原因有三。第一，当局通过警方承认，A.E.A.和他的整个家庭都居住在梅利利亚。第二，提交人已向委员会和地方当局提交了一系列文件，以证明她儿子实际居住在梅利利亚。最后，在 2020 年 3 月 13 日之后，边境将不能再通行，很可能在 2020/21 学年期间继续关闭。鉴于这种情况，梅利利亚所有儿童的受教育权本应得到保障；然而，情况并非如此，在这几个月里，数十名儿童仍然被排除在学校系统之外。提交人补充说，值得注意的是，缔约国承认已有 439 名学生不来上课；这意味着，自边境关闭以来，学校有 439 个位置空，但这些位置还没有让大约 200 名学生填补，边境关闭后，这些学生一直在梅利利亚要求入学。

8.7 提交人还说，根据 2020/21 学年的规定，实际居住地可以“通过社会福利机构出具的证明”来证明。²⁰ 行政档案显示，现已为 A.E.A.申请这类证明书，但仍未收到社会福利服务机构的回复。提交人认为，如果民众在获取证件方面无法控制结果，就不能要求民众出示证件。她重申，无论如何，缔约国显然不愿意让 A.E.A.入学，尽管有警察证明显示他确实居住在该市，当局还是不让他入学。提交人还说，尽管她知道梅利利亚教育当局面临困难，但这些困难不应减损保障儿童行使基本受教育权利的必要性，儿童是最脆弱的人口群体之一。情况已经证明，A.E.A.并不是每天都要越过边境的孩子。采取谨慎严格的行动打击欺诈，永远不应该成为惩罚像 A.E.A.那样实际居住在梅利利亚的儿童的理由。

关于可否受理的意见

8.8 提交人争辩说，《任择议定书》第 7 条(e)项并不要求国内补救办法在无效或不合理拖延的情况下用尽。自 2020 年 3 月以来，关于 2019/20 学年请求的临时补救措施的上诉一直在高等法院待决，而关于 2020 年 7 月 7 日诉讼的案情实质刚刚交由同一法院裁定。提交人说，预定的目的是，在学年结束前让 A.E.A.入学，考虑到这一点，这些补救措施显然是无效的。关于她儿子 2020/21 学年入学的诉讼也可是如此，诉讼仍处于等待申诉得到答复的阶段。与这些诉讼有关的临时补救请求于 2020 年 12 月 2 日被驳回，目前正在对这一决定进行上诉。提交人声称，考虑到这些时间框架，她的儿子将错过 2020/21 学年。

¹⁹ 行政档案中的说明，日期为 2020 年 11 月 10 日。

²⁰ 2 月 26 日教育国务秘书办公室关于 2020/21 学年休达和梅利利亚市学前班、小学、初中和高中招生程序的决定，第 15 点。

8.9 提交人补充说，她是在梅利利亚法院驳回她的临时补救请求之后才向委员会提交本来文的。随着时间的流逝，一旦这一请求被拒，可用的补救措施就是无效的，就已拖延过久。因此，提交人认为，她不必用尽其他国内补救办法。

对实质问题的意见

8.10 提交人争辩说，事实表明，梅利利亚市教育事务最高政府办公室将入学与合法居住联系在一起，因为在核实 A.E.A.及其家人实际上居住在该市之后，该办公室调查了他们是否合法居住在该市的情况(见上文第 8.5 段)。提交人重申，国内法律正式承认正常居民和非正常居民在入学方面的平等。然而，这种承认实际上是虚幻的，因为非正常身份是在梅利利亚入学的不可逾越的障碍。

8.11 提交人还说，从由委员会审理的第 111/2020 号来文和第 113/2020 号来文中也可以看出，在梅利利亚实际居住这一点不足让儿童入学。第一份来文述及的一名儿童尽管名字已记录在市登记册上，但她在委员会介入后才被录取。第二份来文涉及四名儿童，一份报告显示他们的家庭在梅利利亚实际居住了 30 多年，但直到他们的名字被记录在市登记册后，他们才入学。

8.12 提交人争辩说，她向行政和司法当局提交的所有文件都提供了她实际居住的明确证据，警方的报告也证实了这一点。她指出，缔约国声称，当局将对 2020 年 11 月 4 日的警方报告进行适当评估(见上文第 7.14 段)。然而，该报告发出 3 个月后，A.E.A.仍未入学，当局继续要求提供其合法居留的证明。

8.13 提交人说，上述情况表明，摩洛哥血统的儿童，包括 A.E.A.，正因其身份及其父母的身份而受到歧视。当局继续不让 A.E.A.入学，尽管他的实际居住情况已经得到证实，而且没有理由不让他入学或推迟让他入学，因为他处于义务教育年龄。上述情况违反了《公约》第 3 条(与第 28 条和第 29 条以及第 2 条一并解读)。

8.14 提交人补充说，不遵守委员会关于临时措施的要求违反了《任择议定书》第 6 条。她指出，委员会已经在多个场合提及临时措施的强制性质。²¹

8.15 提交人请求：(a)宣布来文可受理；(b)认定《公约》上述条款被违反，要求立即让 A.E.A.入学；(c)敦促缔约国采取必要步骤，在招收实际居住在梅利利亚的儿童方面遵守《公约》规定，放宽证明其居住地的标准，并要求警方核实所有申请入学的人的居住地；(d)敦促缔约国遵守委员会关于采取临时措施的要求；(e)以赔偿和恢复的形式为其儿子因被剥夺受教育权至少两个学年而遭受的伤害提供适当补偿，赔偿额为每学年 3,000 欧元，赔偿期为失学的全部时间，包括此后继续失学的时间。

提交人提交的补充资料

9. 2021 年 4 月 7 日，提交人通知委员会说，教育和职业培训部行使其对地方当局的审查权，²² 决定让她的儿子于 2021 年 3 月 16 日入学。然而，由于错过了整

²¹ 提交人引用了 M.T.诉西班牙案(CRC/C/82/D/17/2017)、M.B.S.诉西班牙案(CRC/C/85/D/26/2017)和 M.A.B.诉西班牙案(CRC/C/83/D/24/2017)。

²² 根据 2015 年 10 月 1 日关于公共部门法律制度的第 40/2015 号法第 10 条。

整一个学年和下一年两个各为期三个月的学期，并考虑到梅利利亚儿童入学问题的各种矛盾，提交人请委员会立即就指称的侵权行为作出裁决。

缔约国提交的补充资料

10. 2021年5月31日，缔约国通知委员会，A.E.A.已于2021年4月13日进入地中海小学(Colegio de Educación Infantil Mediterráneo)就读。缔约国要求根据委员会议事规则第26条停止审议来文，因为A.E.A.被学校录取后，来文不再有意义。

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请求之前，委员会必须根据其议事规则第97条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

11.2 委员会注意到，缔约国称，来文因未用尽国内补救办法而不可受理，因为：(a) 有关2019/20学年入学的诉讼正在行政法院进行，诉讼目前处于上诉阶段；(b) 诉讼程序须裁定的问题并不是A.E.A.是否符合入学条件，而是当局是否因据称保持沉默而同意让他入学；(c) 有关2020/21学年入学申请被拒的诉讼程序也处于上诉阶段。委员会还注意到，缔约国称，提交人不恰当地提出关于所称行政部门沉默的程序性问题，而不是对不让其儿子入学的决定提出上诉。据缔约国称，如果提交人选择后者，法院就可能已经就案情实质作出决定，就像有关2020/21学年的诉讼的情况那样。同时，委员会注意到，提交人称，现有的补救办法对她儿子入学无效，而且被不合理地拖延。委员会特别注意到，提交人称，她是在第一次临时补救请求被拒后才向委员会求助的，时间的推移表明她所寻求的所有补救办法都是无效的。委员会注意到，提交人申请了让A.E.A.入学所需的临时补救，但这些申请被拒。委员会注意到，自从提交人为她的儿子提交第一份入学申请以来，近两年已经过去，在教育和职业培训部介入之前，一直没有对她的法律申诉作出最后决定。委员会还注意到，提交人关于国内临时补救的请求被拒，委员会于2020年3月10日提出的临时措施请求未得到遵守，委员会曾要求立即让A.E.A.入学。委员会认为，长期将儿童排除在小学教育之外构成《任择议定书》第6条所指的不可弥补的损害。考虑到上述情况，考虑到在提交申请近两年后，法院仍未就A.E.A.入学申请作出最后裁决，并且还驳回了提交人的所有临时补救请求，委员会认为，国内法律诉讼程序被不合理地拖延，因此，根据《任择议定书》第7条(e)项的规定，提交人不需要用尽这些补救办法。

11.3 委员会注意到，提交人声称，由于她的儿子被排除在西班牙教育系统之外，他必须去宗教中心接受穆斯林宗教教育，这侵犯了他根据《公约》第14条享有的宗教自由权。然而，委员会注意到，提交人从未在国内诉讼中提出过这一点，因此没有按《任择议定书》第7条(e)项的规定用尽国内补救办法。

11.4 关于提交人根据《公约》第29条提出的关于教育所需特征的申诉，委员会认为，这些申诉没有得到充分的证据来证明是否可以受理，因此根据《任择议定书》第7条(f)项，这些申诉不可受理。

11.5 然而，委员会认为，提交人根据《公约》第2、3和28条提出的申诉已有充分依据，即A.E.A.的受教育权受到了侵犯；A.E.A.因其国籍和身份而受到歧

视；不让他接受义务教育，他的最佳利益没有得到充分考虑。委员会注意到，虽然 A.E.A. 于 2021 年 3 月 16 日入学，但在他受到了耽搁，2019 年 5 月 19 日提交申请已经近两年，委员会要求缔约国采取临时措施立即让他入学也已有一年，他几乎错过了整整两个学年的小学教育。委员会认为，A.E.A. 后来被允许入学，但未对他根据《公约》享有的权利可能受到的侵犯提供全面赔偿，因此委员会需要审议实质问题。委员会认为申诉的这一部分可予受理，并着手审议实质问题。

审议实质问题

12.1 委员会根据《任择议定书》第 10 条第 1 款，参照各方提供的所有资料审议了本来文。

12.2 委员会回顾说，根据《公约》第 2 条，缔约国必须尊重和确保其管辖范围内的所有儿童无任何区别地接受教育的权利。此外，由于《公约》所载权利的享有源于受教育机会，因此，在任何儿童入学程序中，儿童的最佳利益都必须是首要考虑因素。²³

12.3 委员会必须确定以下三点：(a) 缔约国是否侵犯了 A.E.A. 根据《公约》第 28 条享有的受教育权；(b) 根据《公约》第 2 条(与第 28 条一并解读)，不让 A.E.A. 入学是否构成歧视性待遇；(c) 儿童临时入学的程序是否适当考虑到他根据《公约》第 3 条(也与第 28 条一并解读)的最佳利益。

12.4 关于第一点，委员会回顾说，受教育权“集中体现了各种人权的不可分割和相互依赖性”，²⁴ 其重要性如此之大，《公约》不仅规定每个儿童都有受教育的权利(第 28 条)，也规定了“享有特定教育质量的个人和主体权利”。²⁵ 委员会还认为，应保障所有义务教育年龄儿童的受教育权，不论其国籍或身份如何。委员会注意到，在本案中，缔约国和提交人都表示，西班牙承认所有儿童在平等的基础上，无论其国籍或身份如何，都有受教育的绝对权利。委员会注意到，缔约国称，不让 A.E.A. 入学不是因为他的国籍或身份，而是因为他在梅利利亚的实际居住情况没有得到证明。然而，委员会注意到，提交人称，尽管受教育权在国内法中得到正式承认，但事实表明，在实践中，与居住在梅利利亚的所有非正常身份的儿童一样，A.E.A. 面临入学的障碍。

12.5 委员会注意到，正如缔约国所承认的那样，西班牙国家警察省移民事务和边境大队人员在 2020 年 11 月访问提交人的家后证实，A.E.A. 及其家人确实居住在提交人在司法和行政申诉中提供的地址。委员会还注意到，提交人称，A.E.A. 的一个妹妹自 2018/19 年学年起就已入学，缔约国没有对此提出异议。最后，委员会注意到，尽管国家警察已经证实了该家庭的实际居住地，但主管教育当局仍然要求确认他们是“合法居民”(见上文第 8.5 段)，这使 A.E.A. 无法入学，直到教育和职业培训部行使审查权命令让他入学。上述情况表明，尽管国内法律承认所有儿童的受教育权，无论其身份如何，但实际上，地方教育当局将合法居留作为 A.E.A. 入学的先决条件。

²³ 见第 14 号一般性意见，第 30 和 79 段。

²⁴ 经济、社会及文化权利委员会，第 11 号一般性意见(1994 年)，第 2 段。

²⁵ 第 1 号一般性意见，第 9 段。

12.6 委员会回顾说,《公约》第 2 条明确要求缔约国尊重并确保《公约》规定的权利,这意味着:

尊重[受教育权的]义务要求缔约国不采取任何妨碍或阻止受教育的权利的享受的措施。保护义务要求缔约国采取措施,防止第三方干扰受教育的权利的享受。落实(便利)义务要求缔约国采取积极措施,使个人和群体能够享受这项权利,并便利其享受这项权利。最后,缔约国有义务落实(提供)受教育的权利。一般来说,在个人或群体由于无法控制的原因而无法利用可供利用的手段自行落实有关权利的情况下,缔约国有义务落实(提供)《公约》规定的某项权利。²⁶

12.7 委员会注意到,缔约国认为,提交人提交的文件都不能构成她实际居住的可靠证据。委员会回顾说,作为一般规则,审查事实和证据以及解释国内法属于国家机构的管辖范围,除非这种审查或解释显然是武断的或相当于剥夺司法公正。²⁷然而,在本案中,委员会认为,提交人在申请其儿子入学时提供的文件至少构成其居住的充分证据,因此缔约国有义务积极进行必要的检查,以确认其实际居住情况。在本案中,委员会注意到,国家警察在 2020 年 11 月,也就是提交人提交入学申请近 18 个月后,走访了 A.E.A.的家,确认了他的实际住所。委员会认为,缔约国除了需要在确认 A.E.A.在梅利利亚实际居住情况后立即让他入学外,还应采取一切必要步骤,迅速确认其实际居住地。在目前的情况下,委员会认为,18 个月对于履行这项义务而言不是合理的时间。由于缔约国没有进一步解释为什么在正式核实 A.E.A.在梅利利亚的实际住所后没有立即让他入学的原因,委员会认为,他根据《公约》第 28 条享有的受教育权受到了侵犯。

12.8 关于有待确定的第二点,即根据《公约》第 2 条,不让 A.E.A.入学是否构成歧视性待遇,委员会回顾说,第 2 条禁止的歧视可能是“公开的或隐藏的²⁸”。这意味着歧视可以是法律上或事实上的,也可以是直接或间接的。²⁹在本案中,事实已经显示直接的、事实上的差异,这是基于 A.E.A.的非正常身份,因此也就是他的国籍。委员会再次注意到,尽管缔约国本身承认生活在其境内的人享有不受限制的受教育权利,但提交人已表明,虽然国家警察正式确认了她儿子实际居住在梅利利亚,但地方当局仍然拒绝让他入学。如果缔约国没有能够对基于 A.E.A.

²⁶ 经济、社会和文化权利委员会,第 13 号一般性意见(1999 年),第 47 段。另见保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第 4 号一般性意见和儿童权利委员会第 23 号一般性意见(2017 年),其中指出:“各委员会强烈敦促各国迅速改革防止移徙儿童特别是无证儿童在学校和教育机构注册的条例和做法”,第 60 段。

²⁷ 除其他案例外,见委员会在以下案件中作出的不予受理的决定:A.A.A.诉西班牙(CRC/C/73/D/2/2015),第 4.2 段,以及 Navarro Presentación 等人诉西班牙(CRC/C/81/D/19/2017),第 6.4 段。

²⁸ 第 1 号一般性意见,第 10 段。

²⁹ 委员会多次强调需要打击法律上或事实上的直接和间接歧视,包括与受教育机会有关的歧视。见 CRC/C/AUT/CO/3-4,第 25 段;CRC/C/VNM/CO/3-4,第 29 段;CRC/C/THA/CO/3-4,第 33 段。另见承认基于目的(意图)或效果(结果)的任何区别为歧视的各国国际文书:《取缔教育歧视公约》(联合国教育、科学及文化组织),第一条;《消除一切形式种族歧视国际公约》,第一条;《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条;《残疾人权利公约》第二条;人权事务委员会,第 18 号一般性意见(1989),第 7 段;经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见(2009 年)(提及直接和间接歧视)。

的身份作出这种区分提出任何理由，委员会认为，近两年没有让 A.E.A.入学构成了对他根据《公约》第 2 条(与第 28 条一并解读)享有的不受歧视的权利的侵犯。

12.9 关于违反第 3 条的情况，委员会注意到，缔约国没有提供资料解释在 A.E.A.参与的司法和行政诉讼中如何将 A.E.A.的最佳利益作为首要考虑因素，以确保他临时入学。委员会注意到，梅利利亚第二行政法院拒绝让 A.E.A.临时入学，裁定“公共利益必须高于父母仅仅希望自己的子女能够进入西班牙教育系统的期望”(见上文第 8.4 段)。³⁰委员会回顾说，各国义务尊重并保障其管辖范围内的所有儿童的受教育权，而不受任何形式的歧视。除了实际居住地应予核实外，这项权利的落实不能受到自由裁量权的制约。A.E.A.申请临时入学时，他的实际居住地正在确定，法院赋予自己超出核实实际居住地的自由裁量权，去权衡不同的相互竞争的利益。法院称，让 A.E.A.入学，会对就读于 A.E.A.入学的学校的所有其他儿童造成普遍损害，认为这些损害大于 A.E.A.临时入学将获得的好处，但这种所谓普遍损害并无依据，而法院优先考虑这一损害。此外，法院做出了概括性的断言，称如果让 A.E.A.临时入学，情况会更糟糕，因为临时入学的机会可能会以后被取消。法院声称，不知道 A.E.A.是否会说西班牙语，不知道他的水平是否与他寻求就读的学校的学生相当，也没有考虑到他的妹妹已经入学，这证明了法院没有视个案情况对 A.E.A.的最佳利益进行评估。鉴于上述情况，委员会认为，在与 A.E.A.入学有关的诉讼中，A.E.A.的最佳利益不是首要考虑因素，这违反了《公约》第 3 条第 1 款(与第 28 条一并解读)。

12.10 最后，委员会注意到，缔约国未能遵守委员会于 2020 年 3 月 10 日发出并于 2020 年 4 月 22 日、6 月 12 日和 9 月 23 日重申的关于采取临时措施立即让 A.E.A.入学的请求。委员会还注意到，缔约国称，根据《任择议定书》，其义务仅限于紧急审议其被要求采取的临时措施。委员会还注意到，梅利利亚第二行政法院称，委员会关于采取临时措施请求对缔约国没有任何约束力，委员会可以采取的行动仅限于提议举行一次可能导致“友好解决”的会议(《任择议定书》第 9 条)(见上文第 8.4 段)。首先，委员会注意到，《任择议定书》第 9 条只是让委员会和当事方可选择在对个人来文可否受理和实质问题进行法律审查的框架外达成解决办法。第二，委员会回顾说，委员会在其判例中一再认定，缔约国在批准《任择议定书》后承担采取《任择议定书》第 6 条所要求的临时措施的国际义务，因为这些措施防止在来文待决期间造成不可弥补的损害，从而确保个人来文程序的有效性。³¹因此，委员会认为，未采取所要求的临时措施本身就违反了《任择议定书》第 6 条。

13. 因此，缔约国应为 A.E.A.遭受的侵害提供有效补救，包括提供适当赔偿，并采取积极措施帮助他在学业上赶上，尽快达到与同龄人相同的水平。缔约国也有义务防止今后发生类似的侵权行为。在这方面，委员会建议缔约国：

(a) 确保地方行政和司法当局在收到相关文件显示申请在梅利利亚入学的儿童实际居住在该市时，迅速采取有效步骤确认该儿童的居住地；

(b) 确保如果申请入学的儿童的实际居住地得到确认，当地行政和司法当局立即让该儿童入学。

³⁰ 见第 14 号一般性意见，第 30 和 79 段。

³¹ 例如，见 N.B.F.诉西班牙(CRC/C/79/D/11/2017)，第 12.11 段。

(c) 确保在儿童受教育权问题上发生争议时，能够迅速提供有效补救，并确保儿童及其父母或监护人充分了解这一补救办法和相关程序；

(d) 为法官和行政人员进行关于执行《公约》的专门培训，特别是关于儿童最佳利益的培训。

14. 根据《任择议定书》第 11 条，委员会希望缔约国在 180 天内尽快提供资料，说明采取措施落实委员会意见的情况。请缔约国在根据《公约》第 44 条提交委员会的报告中列入关于任何此类措施的资料。此外，还请缔约国公布并广泛传播本意见。
