



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 114/2020、第 116/2020、第 117/2020 和第 118/2020 号来文的意见* **

来文提交人:	A.B.A.和 F.Z.A.(第 114/2020 号)(由律师 Francisco Morenilla Belizón 代理); F.E.M.和 S.E.M.(第 116/2020 号)(由律师 Francisco Morenilla Belizón 代理); S.E.Y.和 M.E.Y.(第 117/2020 号)(由律师 Francisco Solans Puyuelo 代理), 以及 N.L.、R.A.和 M.A.A.(第 118/2020 号)(由律师 Andrés Ceballos Cabrillo 代理)
据称受害人:	A.B.A.和 F.Z.A.(第 114/2020 号); F.E.M.和 S.E.M.(第 116/2020 号); S.E.Y.和 M.E.Y.(第 117/2020 号), 以及 R.A.和 M.A.A.(第 118/2020 号)
所涉缔约国:	西班牙
来文日期:	2020 年 2 月 27 日(第 114/2020 号); 2020 年 3 月 14 日(第 116/2020 号); 2020 年 4 月 23 日(第 117/2020 号); 2020 年 5 月 2 日(第 118/2020 号)(首次提交)
意见通过日期:	2022 年 9 月 12 日
事由:	在西班牙出生和成长的摩洛哥男童和女童的受教育权
程序性问题:	未用尽国内补救办法
实质性问题:	歧视; 儿童的最大利益; 教育
《公约》条款:	第 2 条、第 3 条、第 28 条和第 29 条
《任择议定书》条款:	第 6 条和第 7 条((c)、(e)和(f)项)

* 委员会第九十一届会议(2022 年 8 月 29 日至 9 月 23 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 苏珊娜·阿霍、艾萨图·阿拉萨内·穆拉耶、林钦·乔佩尔、布拉基·古德布兰松、菲利普·雅费、索皮奥·基拉泽、杰哈德·马迪、费斯·马歇尔-哈里斯、克拉伦斯·纳尔逊、大谷美纪子、路易斯·埃内斯托·佩德内拉·雷纳、何塞·安杰尔·罗德里格斯·雷耶斯、安·斯凯尔顿、韦利娜·托多罗娃、伯努瓦·范凯尔斯比尔克和拉图·扎拉。



1.1 来文提交人 A.B.A.和 F.Z.A.(第 114/2020 号来文)兄妹为摩洛哥国民, 分别于 2014 年 11 月 11 日和 2015 年 10 月 11 日在梅利利亚(西班牙)出生。来文提交人 F.E.M.和 S.E.M.(第 116/2020 号来文)姊妹为摩洛哥国民, 分别于 2004 年 7 月 20 日和 2006 年 10 月 29 日在梅利利亚出生。来文提交人 S.E.Y.和 M.E.Y.(第 117/2020 号来文)是双胞胎姊妹, 为摩洛哥国民, 于 2010 年 7 月 19 日在梅利利亚出生。来文提交人 N.L.(第 118/2020 号来文)为摩洛哥国民, 出生于 1982 年 2 月 3 日, 代表其二子 R.A.和 M.A.A.提交来文。R.A.和 M.A.A.为摩洛哥国民, 分别于 2009 年 12 月 8 日和 2013 年 1 月 26 日在梅利利亚出生。来文提交人声称缔约国侵犯了其根据《公约》第 2、第 3 和第 28 条享有的权利。第 118/2020 号来文的提交人声称缔约国还侵犯了其根据《公约》第 29 条享有的权利。《任择议定书》于 2014 年 4 月 14 日对缔约国生效。

1.2 根据《任择议定书》第 6 条, 来文工作组代表委员会, 分别于 2020 年 3 月 10 日(第 114/2020 号来文)、2020 年 3 月 20 日(第 116/2020 号来文)、2020 年 4 月 27 日(第 117/2020 号来文)和 2020 年 5 月 7 日(第 118/2020 号来文)要求缔约国在委员会审议来文期间采取临时措施, 立即解决提交人在梅利利亚公立学校的入学问题。委员会于 4 月 22 日就第 114/2020 和第 116/2020 号来文重申了要求缔约国采取临时措施请求, 于 2020 年 9 月 23 日就全部来文重申了上述请求。

提交人陈述的事实

第 114/2020 号来文

2.1 2019 年 5 月 13 日, A.B.A.和 F.Z.A.的母亲按照缔约国国内法规定的正常程序为其子女申请入学, 并随入学申请提交两个孩子出生地是梅利利亚的证明文书、户口本和护照复印件。2019 年 11 月 21 日, 鉴于已经开学, 面对主管部门置之不理的态度, 提交人提出予以办理义务教育入学¹的要求, 但一直未获答复。2019 年 12 月 19 日, 提交人提起行政诉讼, 申请采取紧急保护措施, 让子女入学。2020 年 2 月 10 日第三行政诉讼法院驳回了该保护措施请求。

第 116/2020 号来文

2.2 2019 年 5 月 13 日, F.E.M.和 S.E.M.的母亲按照缔约国国内法规定的正常程序为两个女儿申请入学, 并随入学申请提交了两个女儿出生地是梅利利亚的证明文书、户口本、护照复印件和医疗保险卡申请。2019 年 10 月 29 日, 鉴于已经开学, 面对主管部门置之不理的态度, 提交人提出予以办理义务教育入学的要求, 但一直未获答复。2019 年 12 月 19 日, 提交人提起行政诉讼, 申请采取紧急保护措施, 让两个女儿入学。第二行政诉讼法院于 2020 年 2 月 13 日驳回了该保护措施请求, 于 2020 年 2 月 18 日驳回了诉讼所涉实质法律问题。

第 117/2020 号来文

2.3 2019-2020 学年, S.E.Y.和 M.E.Y.原本在其住所所在学区的公立学校接受义务教育。然而, 学校在某天却以无医疗保险卡为由将她们开除出校。2019 年 5 月 15 日, 两个女孩的母亲按照缔约国国内法规定的正常程序为她们申请入学, 并随入学申请提交了双胞胎姊妹出生地是梅利利亚的证明文书、护照复印件、医疗

¹ 依据 1998 年 7 月 13 日第 29/1998 号法——《行政诉讼管辖法》第 29 条第 2 款。

保险卡申请和一份公证书。一位西班牙女公民在该公证书中声明，2016年以来该母女三人一直居住于她在梅利利亚的住所中。面对政府机构置之不理的态度，她们多次提出申诉，后于2019年12月19日收到了教育和职业教育部下设省内负责人的决定，该决定以不符合入学规定条件为由拒绝她们入学。2020年3月31日，提交人提起行政诉讼，申请采取紧急保护措施，让两个女儿入学。2020年4月16日，第三行政诉讼法院驳回了该保护措施请求。

第118/2020号来文

2.4 2019年5月6日，N.L.按照缔约国国内法规定的正常程序为他的两个儿子R.A.和M.A.A.申请入学，并随入学申请提交了两个孩子出生地是梅利利亚的证明文书、户口本、市镇居民登记申请和两个孩子的舅舅提供的一份公证书。孩子们的舅舅是西班牙公民，他在该公证书中声明，两个孩子和他们的母亲居住于他在梅利利亚的住所中。2019年10月29日，鉴于已经开学，面对主管部门置之不理的态度，提交人提出予以办理义务教育入学的要求，但一直未获答复。2020年1月3日，提交人提起行政诉讼，申请采取紧急保护措施，让孩子入学。2020年2月19日，第二行政诉讼法院驳回了该保护措施请求。

来文的背景说明

2.5 提交人解释说，外籍人员要在梅利利亚进行居留登记，必须持有居留许可证或签证，这样才能将居留登记与外籍人员行政合法性挂钩，这与西班牙境内其他地区不同。提交人坚持认为，1985年4月2日第7/1985号法——《地方政府基本法监管法规》第16条第2款规定的这一要求违反了国内法规定，即外籍未成年人在与西班牙人平等条件下，普遍享有受教育权利，无论其身份状况如何。²

2.6 提交人称，由于无法在缔约国公立学校系统内接受义务教育，他们不得不在名为“梅利利亚摩洛哥穆斯林学生之家”的非正规培训中心上学，这个中心未获批准，也未被承认为教育机构。³这意味着他们将无法取得文凭，而文凭对他们的未来发展和融入社会以及在居住国有尊严地生活和工作来说是必不可少的。没有文凭导致他们遭到了社会排斥。

2.7 提交人称，出生地和居住地为梅利利亚的摩洛哥裔儿童遭遇入学困难，无法进入缔约国公立学校系统接受义务教育，是众所周知和显而易见的。民间社会和监察专员本人一直不断谴责这种情况。⁴

² 见2000年1月11日第4/2000号组织法——《在西班牙的外籍人员权利、自由和社会融入组织法》第9条。

³ 第118/2020号来文中未见该项指称。

⁴ Ana Torres Menárguez y Laura J. Varo, “Más de 200 niños sin documentos viven pendientes de su escolarización en Melilla”, *El País*, 1 de agosto de 2019, disponible en https://elpais.com/sociedad/2019/07/31/actualidad/1564596428_176991.html.

申诉

3.1 提交人称，鉴于他们出生于梅利利亚并有充足证据可以证明在梅利利亚居住，拒绝他们入学只能说明存在对摩洛哥裔以及不持有合法居留许可证者的歧视，这违反了《公约》第 2 条的规定。⁵

3.2 提交人称，鉴于接受初级教育不仅是权利更是一项义务，拒绝他们入学侵害了儿童的最大利益，违反了《公约》第 3 条的规定。⁶ 提交人还指出，在任何时候都没有做到确定儿童的最大利益。

3.3 提交人称不让入学导致他们无法获得体面的生活，无法发展自己的所有能力，这违反了《公约》第 28 条的规定。第 118/2020 号来文的提交人称，这也违反了《公约》第 29 条的规定。

3.4 提交人强调，“梅利利亚摩洛哥穆斯林学生之家”正如其名所示，不是一间世俗教育机构，在那里上学就不得不接受伊斯兰教教育，因此，他们及其父母根据《公约》第 14 条享有的宗教自由权利也遭到了侵犯。⁷

3.5 鉴于上述情况，提交人要求立即允许他们入学。

提交人提供的补充信息

4. 2020 年 4 月 18 日，第 114/2020 和第 116/2020 号来文的提交人通知委员会，他们在 2020 年 3 月 20 日收到了教育和职业教育部下设省内负责人签发的决定，该决定以不具备必要条件为由拒绝了提交人 2019 年 5 月提出的入学申请。提交人还称，他们在 2020 年 3 月 29 日针对上述决定提起了关于其侵犯基本权利的新的司法诉讼。同时，他们在上述诉讼框架内，要求根据委员会 2020 年 3 月 10 日和 20 日要求，采取新的预防性措施。提交人还称，2020 年 4 月 14 日，上述措施分别被第二和第三行政诉讼法院驳回，除其他外，法院声称委员会的要求没有约束力。

缔约国关于临时措施要求的意见

5.1 2020 年 5 月 11 日，缔约国提交了关于第 114/2020 和第 116/2020 号来文中的临时措施要求的意见。⁸ 缔约国援引《任择议定书》第 6 条第 1 款声称，对于委员会的请求，缔约国必须从速考虑采取委员会要求采取的临时措施。缔约国声称其一丝不苟地履行了该义务。

5.2 缔约国称，委员会的要求没有说明例外情况以及不采取临时措施可能对提交人造成的损害。缔约国提醒说，如果立即采取临时措施安排提交人入学，可能对他们造成损害，因为来文程序完结后，上述临时措施都将撤销，这意味着未成年

⁵ 提交人援引了第 1 号一般性意见(2001 年)第 10 段的内容：“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。”

⁶ 提交人援引第 14 号一般性意见(2013 年)第 79 段的内容。

⁷ 第 118/2020 号来文除外。

⁸ 上述意见涉及向委员会提交的第 111/2020、第 113/2020、第 114/2020 和第 116/2020 号来文。

人将不得不离开他们本已融入的教学环境。缔约国称，同延迟一段时间入学所造成的损害相比，这种损害很可能更严重。

5.3 缔约国声明，提交人的来文已被转交给教育和职业教育部，以便从速审核他们的情况并审查涉及其入学申请的行政文件，从而评估是否需要采取委员会所要求的临时措施。缔约国称，第 111/2020 号来文所涉女童在不同警察机关核实她在梅利利亚的实际住所之前，她已经完成了居民登记，现已入学。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

对事实和背景说明的评论

6.1 缔约国分别在 2020 年 12 月 21 日(第 114/2020 号来文)、2020 年 12 月 30 日(第 116/2020 号来文)、2021 年 3 月 8 日(第 117/2020 号来文)和 2020 年 9 月 23 日(第 118/2020 号来文)提交了有关来文可否受理和实质问题的意见。缔约国提交的意见包括有关来文所涉事实和制度背景的资料，这些资料也包含在第 115/2020 号来文中，委员会参考了其内容。⁹

6.2 缔约国说，2020 年 9 月至 11 月，梅利利亚地方教育部门请求国家警察下设的省外国人和边境大队核实多位申请在梅利利亚入学的儿童的实际住所。关于第 114/2020 号来文，国家警察于 2020 年 9 月 16 日证实，提交人没有居住在他们声明的居所，实际上居住在该地址的人表示不认识提交人一家。关于第 116/2020 号来文，国家警察证实，2020 年 9 月某日至 11 月某日(具体日期不确定)，提交人居住在她们声明的居所。关于第 117/2020 号来文，国家警察于 2020 年 9 月 22 日证实，提交人未居住在她们声明的居所，因为那里是一片没有建筑物的空地。关于第 118/2020 号来文，国家警察于 2020 年 9 月 22 日证实，提交人未居住在他们声明的居住地址，实际上居住在该处所的人表示不认识提交人一家。

6.3 关于提交人提出的法律诉讼，缔约国解释说，存在着两种性质不同的诉讼。首先，第 114/2020、第 116/2020 和第 118/2020 号来文的提交人提起的行政诉讼，其案由是提交人申请 2019/2020 学年入学后，行政部门“置之不理”的态度。缔约国认为，这三起行政诉讼需要裁决的问题是行政部门是否对他们的入学要求置之不理，而不是提交人是否有入学的权利。在这些案件中，法院认为，公布的入学名单里没有这些儿童，这已经明确表达了行政部门的态度。在全部三个案件中，提交人都对这一决定提起了上诉，缔约国提交意见时上诉案还在审理过程中。

6.4 其次，缔约国解释说，第 114/2020、第 116/2020 和第 117/2020 号来文的提交人还针对 2020 年 3 月收到的关于不允许他们在 2019/2020 学年入学的决定提起了第二种行政诉讼。¹⁰ 关于第 114/2020 和第 117/2020 号来文，缔约国解释说，提交人对法庭裁决提起上诉，之后却没有到安达卢西亚、休达和梅利利亚高等法院行政诉讼法庭出庭。有鉴于此，行政诉讼法庭分别于 2020 年 9 月 1 日和 2021 年 1 月 21 日宣布上诉无效，由于没有发生上诉，不予入学的判决成为最终判决。第 117/2020 号来文的提交人通过普通渠道提出了第二种行政诉讼，目前还在审理

⁹ A.E.A.诉西班牙案(CRC/C/87/D/115/2020)，第 7.3-7.9 段。

¹⁰ 依据 1998 年 7 月 13 日第 29/1998 号法——《行政诉讼管辖法》第 114-122 条规定的保护个人基本权利的特别程序。

中。关于第 116/2020 号来文，提交人对法院不予入学的裁决提出上诉，第二行政诉讼法院于 2020 年 9 月 29 日驳回了她们的上诉，因提交人未对该判决提出上诉，该判决成为最终判决。

关于可否受理的意见

6.5 缔约国称，根据《任择议定书》第 7 条(e)项，本来文不可受理，因为提交人未用尽国内补救办法。缔约国声称，在向委员会提交来文时，有关 2019/2020 学年入学问题的诉讼正在行政法院进行，其中两项现在处于上诉阶段(第 116/2020 和第 118/2020 号来文)，还有两份来文提交人没有提出上诉，相关判决成为最终判决。而且，这些诉讼并不是为了确定提交人是否有权入学，而是确定主管部门的沉默是否意味着默许提交人入学。缔约国强调说，第二种行政诉讼是针对不予入学决定的上诉，有的人没有提出，有的人退出了上诉。只有第 117/2020 号来文的提交人通过普通渠道提起了新上诉，目前还在审理中。

6.6 缔约国称，在国内司法程序结束之前，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。缔约国还称，一方面，提交人自身的诉讼行为未妥善阐明意图，致使国内法院没有机会作出裁决；另一方面，缔约国认为，只要审查提交人诉诸的司法程序，就足以确定其办理速度。缔约国表示，无论如何，提交人不仅没有等待法院程序完结就向委员会申诉，甚至还蓄意“打断”或“终止”司法程序，未用尽诉讼法规定的针对不利于他们的司法程序的各种司法补救办法和措施，这没有任何道理。

关于实质问题的意见

6.7 缔约国反对以下说法，即与其他处境相似并向委员会报告其处境的儿童一样，提交人之所以不能入学是因为他们在梅利利亚是非正常移民，未持有居留许可证或签证。缔约国回顾说，西班牙境内的所有儿童都享有绝对平等的受教育权，不论其国籍或身份状况为何。

6.8 缔约国称，虽然梅利利亚的特殊情况确实使那里非正常身份的外籍人员很难完成市政居民登记。但这并不妨碍非正常身份外籍未成年人入学，因为教育和职业教育部已经同意应用更多手段核实他们在梅利利亚的实际住所。缔约国称，导致提交人无法入学的原因是他们没有按照适用法规条例规定的手段证明其实际住所。缔约国还称，无论是与入学申请一并提交的还是之后提交的文件都未能证明提交人在梅利利亚实际和长期居住。

6.9 缔约国称，出生于梅利利亚的证明文书不构成在梅利利亚实际居住的证明，因为居住在纳祖尔(摩洛哥)的孕妇经常到梅利利亚分娩，因为那里的条件比摩洛哥卫生系统的好，而且她们可以免费享受与西班牙国民同等的医疗服务。市政居民登记申请也不构成实际居住证明，它只能证明提交居民登记申请时申请人在梅利利亚。医疗保险申请也不能充当实际居住证明。最后，那些仅仅载有私人陈述的公证书也不能用作实际居住证明，它们没有任何证明性，也无法说明或证明与提交人之间的任何关系(其真实性令人严重怀疑)。缔约国还称，提交的文件不全并不妨碍今后提交新文件以证明在梅利利亚的实际住所(例如，国家警察调查实际住所的核实文件)，教育主管部门将对其进行适当评估。缔约国强调说，国家警察的调查显示，在四份来文中三份来文的提交人未居住在其声明的住所内。

6.10 根据上述情况，缔约国认为，不存在违反《公约》第 2、第 3、第 28 或第 29 条的情形。缔约国还说，这些条款或任何其他国内或国际规则都没有规定缔约国有义务让无法提供在其境内实际居住证明的儿童入学。缔约国重申，不存在因为提交人的外国人身份而对他给予歧视的情况，因为不让他们入学的决定与他们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，他们都没有证明在缔约国的实际居住地。

6.11 缔约国提请注意，在评估来自纳祖尔省的儿童的入学申请时，主管部门必须特别严格谨慎。缔约国还称，此类申请每年都在增加，鉴于梅利利亚当前的状况，学校已经饱和且没有空间扩建，若不能证明申请儿童的实际住址在梅利利亚，入学申请就无法获得考虑。

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

提交人对可否受理和实质问题的评论

7.1 提交人分别于 2021 年 5 月 3 日(第 114/2020 号来文)、5 月 5 日(第 116/2020 号来文)、5 月 4 日(第 117/2020 号来文)和 7 月 3 日(第 118/2020 号来文)提交了他们对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论。

第 114/2020 和第 116/2020 号来文

7.2 关于其在梅利利亚居住的事实，提交人称，从他们提交的文件中可以看出他们的实际居住地是梅利利亚。提交人还称，鉴于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行导致边境关闭，提交人在梅利利亚居住的事实无可否认，因为他们曾数次出庭，如果他们不在梅利利亚居住是无法出庭的。第 116/2020 号来文的提交人还称，正如缔约国承认的那样，国家警察确认了她们的住所。第 114/2020 号来文的提交人质疑国家警察报告的有效性，因为国家警察报告称在该住所居住的人不认识提交人一家。提交人解释说，在那里居住的是提交人的姨妈，提交人和提交人的父母自 2014 年起一直与其姨妈住在一起。提交人解释说，在所有相关诉讼中都有提交人的姨妈出具的公证书说明该情况。然而，提交人解释说，2020 年 7 月 24 日，提交人的母亲提出一项性别暴力举报，该举报中列出了他们从 2020 年初开始居住的另一个地址。提交人强调说，由于该举报，有人为提交人的母亲提供了入住一处收容之家的机会，她接受了。提交人认为，问题不在于家庭是否在梅利利亚实际居住，而在于其在梅利利亚的具体位置。提交人强调说，他们对关于 2020/2021 学年不予入学的决定提起上诉，要求国家警察前往该住所进行家访。提交人还称，提交人的母亲之所以在子女入学申请中填写她姊妹的住址，是因为那里是她在 2020 年之前的惯常居住地，而她目前的住所没有签订房屋租赁合同和公用事业服务合同，鉴于可能因无法证实该住所是其实际居住地而被拒绝发放医疗保险卡，提交人的母亲认为最稳妥的做法是提供她姊妹的住址。最后，提交人认为，显而易见，有关家庭的真正问题在于缺少房屋租赁合同和公用事业服务合同、无法进行市政居民登记、无法获取医疗服务和无法入学。

7.3 关于用尽国内补救办法，来文提交人认为，缔约国持有以下观点：所谓用尽国内补救办法，并不是指用尽国内诉讼手段或者预见到处处理过程中会出现不合理的延误，而是用尽缔约国认为正确的、能够实现起诉方诉求的程序。提交人强调说，其在最初的申请中证明了安达卢西亚高等法院迟延处理上诉，他们对不予采

取预防性措施的裁决提起上诉，尚未审结。提交人还称，缔约国没有提及在多个司法程序中启动的预防性措施，这些措施的目的是确保不造成不可弥补的损害，从而使补救办法的最终目标落空。提交人认为，用尽的国内补救办法是与预防性保护有关的措施，这不妨碍在讨论缺乏义务教育的不同司法程序中有别的不同行动。¹¹

7.4 关于实质问题，来文提交人称，鉴于行政部门了解非正常身份外国人面临的特殊困境，在本来文和类似来文中对儿童最大利益评估不足或评估缺失的情况都是不可接受的，违反了《公约》第 3 条第 2 款的规定。提交人还称，关于儿童最大利益的阐释应包括三大原则，¹² 除其他外，应努力倾听儿童或其合法监护人的意见，从而澄清其在梅利利亚的实际居住状况；应对涉及入学的补救方法作出灵活清晰的要求，为入学提供便利条件；应要求市政机构提供社会报告，以便评估这些儿童的情况，而不是需要国家警察提供服务。就儿童的最大利益而言，如果儿童的最大利益被妥善考虑，关于增加实际居住证明文书种类的决定应当理解为建构一个开放的清单，而非行政部门提出的封闭清单。

第 117/2020 和第 118/2020 号来文

7.5 关于在梅利利亚的住所，第 117/2020 号来文的提交人称，2020 年 5 月底之前，他们一直居住在向缔约国主管部门提供的地址，此后他们迁往另一住所，这两个地址被错误地认为是同一个地址。提交人坚称，他们于 2020 年 8 月 31 日向国家卫生管理局申报了住址变更情况，并在 2020 年 9 月 22 日向教育和职业教育部重申了该信息。然而，省外国人和边境大队在 2020 年 9 月 22 日前往了错误地址，而不是他们申报的地址。另一方面，第 118/2020 号来文的提交人认为，他们所住街道的门牌号码发生了变化，因此房屋契约上的旧门牌号码也有所变化。第 117/2020 和第 118/2020 号来文的提交人还称，鉴于 COVID-19 大流行导致了边境关闭，在申请 2020/2021 学年入学全部过程中，提交人均无法离开梅利利亚，这是他们在梅利利亚实际居住的确切证据。

7.6 这两份来文的提交人都强调说，即便可能有缺少文件的情况，缔约国也应给予正式补救，因为儿童义务教育具有强制性。提交人还称，他们意识到梅利利亚教育部门面临的困难，但这不应损害保护儿童等最弱势群体行使基本的受教育权利的必要性。提交人声称，经证实，他们并不是在摩洛哥居住而且每天越过边境。采取严格审慎的行动抑制欺诈舞弊，绝不应成为惩罚实际居住在梅利利亚的儿童的理由，就像在提交人的情况中那样。

7.7 关于未用尽国内补救办法，第 117/2020 号来文的提交人称，现有的补救措施无效。提交人认为，她们提起的第一项行政诉讼在学年结束前被驳回了，第二项行政诉讼的上诉还在审理过程中，这表明它们不是解决申诉所涉问题的有效工具，因为等待裁决结果将意味着浪费了一个学年，由此将对提交人造成不可弥补的损害。提交人还称，直到他们要求的临时措施被拒绝，他们才向委员会申诉。

¹¹ 提交人还称，他们针对 2020/2021 学年新入学申请被驳回一事提起了一项新的普通诉讼，并要求相应采取预防性措施。临时措施申请被驳回，他们就此提起上诉(正在进行)，目前正在审理实质问题。

¹² 根据第 14 号一般性意见，儿童的最大利益是一项实质性权利、一项基本的解释性法律原则和一项行事规则。

一旦被拒绝，正如目前情况所示，现有的补救措施没有产生效果，而且随着时间推移而愈发无用。

7.8 关于背景，提交人认为，缔约国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。提交人还指出，提交给委员会的第 111/2020 号¹³ 和第 113/2020 号¹⁴ 来文还表明，实际居住不足以确保儿童在梅利利亚入学。在前一份来文所述情况中，尽管该女童已经完成了市政居民登记，但依然无法入学，直到委员会介入。在后一份来文所述情况中，四名儿童拥有社会根基报告，证明他们的家庭在梅利利亚实际居住了 30 余年，但直到他们完成市政居民登记才被允许入学。

7.9 关于实质问题，提交人称，认为他们提交的文件无法构成他们在梅利利亚居住的证明，这表明缔约国在保障受教育权方面缺少灵活性和妥善安排。他们认为，缔约国未能努力核实提交人的实际住处，也没有正确评估他们在受教育权方面的最大利益，违反了《公约》第 3 条(与《公约》第 28 条一并解读)。提交人还称，儿童的最大利益要求在一切涉及教育的决定中都要采取积极措施，而缔约国没有这样做。提交人认为，缔约国没有解释在这些案件中是如何尊重儿童的最大利益原则的，即什么被认为是符合儿童的最大利益；基于什么标准作出有关决定；事关其他因素时如何权衡他们的利益。

7.10 提交人还称，缔约国负有《公约》第 2 条规定的义务，即积极确定有哪些儿童可能需要采取特别措施才能承认和落实他们的权利。提交人还称，缔约国坚持认为文书不全导致缔约国作出了不予入学的决定，但这一决定是歧视性的，因为缺少文件与提交人的国籍和个人情况密不可分。

7.11 最后，第 117/2020 号来文的提交人认为，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。¹⁵

7.12 提交人请求：(a) 宣布来文可受理；(b) 宣布存在违反上文所述《公约》规定的情况，立即允许提交人入学；(c) 敦促缔约国在实际居住地为梅利利亚的儿童入学问题上采取必要措施以履行《公约》，放宽实际居住地证明标准，并要求警方承担核实所有入学申请所涉实际居住地的责任；(d) 敦促缔约国落实委员会要求的临时措施；和(e) 因被剥夺了至少两个学年的受教育权而受到的损害，同意给予由赔偿和康复组成的适当补偿，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。

¹³ 见 N.S.诉西班牙案(CRC/C/85/D/111/2020)。

¹⁴ 见 L.B.等人诉西班牙案(CRC/C/86/D/113/2020)。

¹⁵ 提交人援引了 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)。

各方提交的补充资料

第 114/2020 和第 116/2020 号来文

8.1 2021 年 6 月 4 日，缔约国通知委员会，第 116/2020 号来文的提交人已经根据 2021 年 3 月 9 日发布的决定入学。缔约国要求根据委员会议事规则第 26 条停止审议该来文，因为提交人已经入学，来文已失去意义。

8.2 2021 年 10 月 12 日，第 114/2020 号来文的提交人通知委员会，提交人已于 2021 年 6 月 25 日入学(2021-2022 学年)，但要求委员会审查此前发生的可能的侵权行为。2021 年 10 月 12 日，第 116/2020 号来文的提交人确认了缔约国 2021 年 6 月 4 日提供的信息，但同样要求委员会审查此前发生的可能的侵权行为。

第 117/2020 和第 118/2020 号来文

8.3 2021 年 3 月 8 日和 5 月 25 日，鉴于入学申请中填写的地址有可能不正确，缔约国要求第 117/2020 和第 118/2020 号来文的提交人向委员会说明他们的实际住所，因为无论其在西班牙的身份状况如何，行政部门都愿意让实际居住在梅利利亚的儿童入学。

8.4 2021 年 6 月 5 日，第 117/2020 号来文的提交人重申，其已于 2020 年 8 月 31 日和 2020 年 9 月 22 日分别向国家卫生管理局、教育和职业教育部提交了他们的实际住所信息。2021 年 9 月 17 日，两份来文的提交人通知委员会，他们已于 2021 年 6 月 25 日入学(2021-2022 学年)，但要求委员会审查此前发生的可能的侵权行为。

8.5 2021 年 12 月 7 日和 14 日，缔约国确认了第 117/2020 号来文的提交人提交的信息，并要求停止审议该来文，因为没有继续进行追究的合理价值。

8.6 2021 年 12 月 7 日和 14 日，缔约国确认了第 118/2020 号来文的提交人提交的信息，并要求停止审议该来文。缔约国强调说，2021 年 6 月 6 日，安达卢西亚高等法院行政诉讼法庭认为不予入学的理由未被说明，因此支持提交人的部分上诉请求，判定该不予入学决定无效，并追溯到拒绝入学申请时。缔约国称，这证明提交人提出的关于国内法院缺乏有效补救办法维护其权利的论点不成立，并重申了缔约国关于来文不可受理的理由。缔约国还重申了其关于实质问题的论点。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

9.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须按照《任择议定书》的规定，根据委员会议事规则第 20 条，决定来文可否受理。

9.2 委员会注意到缔约国的论点，即来文因未用尽国内补救办法而不可受理，因为：(a) 向委员会提交来文时，有关入学诉讼(2019/2020 学年)正在行政法院进行(提交意见时，两个案件处于上诉阶段，另外两个案件由于没有上诉，目前的判决为最终判决)；(b) 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，而是行政部门保持沉默是否意味着同意提交人入学；(c) 第二种行政诉讼针对的是不予入学的决定，这类诉讼有的没有上诉，有的退出了上诉，有的在提交意见时还处于审理中(见第 6.5 段)。委员会还注意到，缔约国称，由于未妥当阐明诉

求，提交人自身的诉讼行为致使国内法院没有机会在合理的时间内对案件的实质问题作出裁决，没有理由可以证明提交人没有用尽国内补救办法(见第 6.6 段)。同时，委员会注意到，提交人称现有的补救办法在解决其入学问题上无效，而且不合理地拖延了时间。委员会尤其注意到，在被拒绝使用最基本的临时措施后，提交人才向委员会申诉，而且随着时间推移可以看出所有的国内补救措施都是无效的(见第 7.3 和第 7.7 段)。委员会注意到，提交人要求使用必要的补救办法临时入学，但是临时措施被驳回了。委员会也注意到，在提交人第一次提出入学申请后两年多(第 114/2020、第 117/2020 和第 118/2020 号来文)和近两年(第 116/2020 号来文)的时间，他们的诉讼要求都没有得到最终裁决，直至缔约国教育部干预。委员会还注意到，缔约国驳回了提交人要求在国家一级采取预防性措施的请求，也没有执行委员会要求采取的让提交人立刻入学的预防措施。委员会认为，长期将儿童排除在义务教育之外，构成了《任择议定书》第 6 条规定的不可弥补的损害。鉴于委员会所了解的背景，在提交入学申请近两年(第 116/2020 号来文)或两年多(其余来文)之后，这些申请仍未在法律层面得到最终解决，并且提交人要求的所有预防措施都被拒绝，委员会认为，国内法律诉讼程序被不合理地拖延以致妨碍他们诉诸司法，¹⁶ 因此，委员会的结论是，根据《任择议定书》第 7 条(e)项的规定，不应要求提交人用尽这些补救办法。

9.3 委员会注意到，第 114/2020、第 116/2020 和第 117/2020 号来文的提交人声称，他们被排除在西班牙教育系统之外，因此不得不去宗教中心接受伊斯兰教教育，这侵犯了他们根据《公约》第 14 条享有的宗教自由权。然而，委员会注意到，提交人从未在国家一级启动的程序中提出过这一点，因此构成《任择议定书》第 7 条(e)项规定的未用尽国内补救办法的情形。

9.4 关于第 118/2020 号来文的提交人根据《公约》第 29 条提出的申诉，委员会认为，这些申诉没有得到充分证实，因此根据《任择议定书》第 7 条(f)项，这些申诉不可受理。

9.5 然而，委员会认为，所有来文的提交人根据《公约》第 2、第 3 和第 28 条提出的申诉已有充分依据，即他们的受教育权受到了侵犯；他们因国籍和身份状况而受到歧视；不让他们接受义务教育，他们的最大利益没有得到适当考虑。委员会注意到，虽然有的来文提交人在 2021 年 3 月至 6 月间被允许入学，但自 2019 年 5 月提交申请算起，有一份来文的提交人已经耽误了近两年入学，其余来文的提交人耽误了两年多，入学延迟致使第 116/2020 号来文的提交人错过了近两年的小学教育，其他来文提交人错过了整整两学年。委员会认为，提交人后来被允许入学，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

10.1 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。

¹⁶ 见《公约》第 4 条，以及第 5 号一般性意见(2003 年)，第 24 段。

10.2 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，儿童的最大利益都必须是首要考虑因素。¹⁷

10.3 委员会必须确定以下三点：(a) 缔约国是否侵犯了提交人根据《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)，不让提交人入学是否构成歧视性待遇；(c) 提交人临时入学的程序是否适当考虑到儿童根据《公约》第 3 条(也与第 28 条一并解读)的最大利益。

10.4 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”¹⁸，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”¹⁹。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都有受教育的绝对权利，无论其国籍或身份如何。委员会注意到，缔约国称，不让提交人入学不是因为他们的国籍或身份状况，而是因为他们梅利利亚的实际居住情况没有得到证明(见第 6.8 至 6.10 段)。然而，委员会注意到，提交人称，事实表明，实际上，提交人与居住在梅利利亚的所有非正常身份的儿童一样，面临入学的障碍(见第 2.5 至 2.7、第 7.2、第 7.4、第 7.5 和第 7.8 段)。

10.5 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。²⁰

10.6 委员会注意到，缔约国认为提交人提交的文件都不能构成他们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司法不公。²¹然而，在这些案件中，委员会认为，提交人申请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

¹⁷ 第 14 号一般性意见(2013 年)，第 30 和第 79 段。

¹⁸ 经济、社会及文化权利委员会，第 11 号一般性意见(1999 年)，第 2 段。

¹⁹ 儿童权利委员会，第 1 号一般性意见(2001 年)，第 9 段。

²⁰ 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。另见保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号/儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 60 段，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”。

²¹ 除其他案件外，见委员会在以下案件中作出的不予受理的决定：U.A.I.诉西班牙案(CRC/C/73/D/2/2015)，第 4.2 段；Navarro Presentación 和 Medina Pascual 诉西班牙案(CRC/C/81/D/19/2017)，第 6.4 段。

况。在这些案件中，委员会注意到，国家警察在 2020 年 9 月至 11 月期间、也就是提交人提出入学申请近 18 个月后，走访了提交人的家，确认了他们的实际住所。委员会认为，缔约国除了需要在确认儿童在梅利利亚的实际居住情况后立即允许他们入学外，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，16 至 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第 116/2020 号来文的提交人在梅利利亚的实际住所后没有立即允许她们入学的原因，也没有解释出于何种原因主管部门拖延了 16 至 18 个月才积极采取行动确认所有来文的提交人的实际居住情况，委员会认为，他们根据《公约》第 28 条享有的受教育权遭到了侵犯。

10.7 关于有待确定的第二点，即不让提交人入学是否构成《公约》第 2 条所述歧视性待遇，委员会回顾说，第 2 条禁止的歧视可能是“公开的或隐藏的”²²。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。²³ 委员会认为，禁止歧视的规定既适用于公共领域，也适用于私人空间，违反《公约》第 2 条可能是由一项看来中立或者没有任何歧视意图、但具有歧视性效果的规则或措施造成的。²⁴ 然而，基于《公约》所列理由的区别、排斥或限制并非全都构成歧视，只要它们是基于合理和客观的标准并追求实现《公约》规定的合法目标，就不构成歧视。²⁵

10.8 委员会再次注意到，尽管缔约国本身承认生活在其境内的儿童享有不受限制的受教育权利，但提交人已证明，他们实际上面临着入学障碍(见第 10.4 段)。委员会认为，提交人证明了在案件中对如提交人一样的梅利利亚非正常身份居民(因此不是西班牙国民)实施公共教育入学管理规章如何产生了过度影响²⁶，他们遇到了不必要的延误(比如针对第 116/2020 号来文的提交人，核实其实际住所之后没有不及时予以入学；又比如针对其他来文的提交人，没有采取一切必要措施迅速确认他们的实际居住地)。因此，在本案中，事实至少表明，存在着基于提交人的非正常身份、实质上是基于国籍的事实上的或间接的区别。委员会应确认执行这些造成了事实上的或间接的区别的行政要求是否符合前段所述标准。

²² 第 1 号一般性意见(2001 年)，第 10 段。

²³ A.E.A. 诉西班牙案，第 12.8 段。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际文书：联合国教育、科学及文化组织《取缔教育歧视公约》，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 年)，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)，第 7 段(提及直接和间接歧视)。

²⁴ 比照见 F.A. 诉法国案(CCPR/C/123/D/2662/2015)，第 8.11 段；Althammer 等人诉奥地利案(CCPR/C/78/D/998/2001)，第 10.2 段。

²⁵ 除其他外，比照见 Genero 诉意大利案(CCPR/C/128/D/2979/2017)，第 7.3-7.6 段；O'Neill 和 Quinn 诉爱尔兰案(CCPR/C/87/D/1314/2004)，第 8.3 段；Yaker 诉法国案(CCPR/C/123/D/2747/2016)，第 8.14-8.17 段；Hebbadj 诉法国案(CCPR/C/123/D/2807/2016)。

²⁶ 比照见 Genero 诉意大利案，第 7.4 段。

10.9 委员会注意到，缔约国称，鉴于梅利利亚的特殊情况，主管部门在评估入学申请时必须特别严格谨慎(见第 6.11 段)。委员会认为，缔约国有正当理由谋求合法利益，寻求确保只有实际居住在梅利利亚的儿童才可以进入公立学校就读，并以此抑制欺诈舞弊。然而，委员会注意到提交人的意见，即尽管梅利利亚教育部门面临诸多困难，但是不应削弱维护儿童受教育权利的必要性；采取严格审慎的行动抑制欺诈舞弊，绝不应成为惩罚实际居住在梅利利亚的儿童的理由(见第 7.6 段)。就此而言，委员会认为，缔约国的合法利益不应导致与提交人一样的非正常身份儿童事实上被长期排除在教育体制之外。委员会认为缔约国没有妥善证明，根据所追求的合法利益，鉴于提交人的脆弱性和长期被排斥在公共教育体系所造成的严重影响，实施行政要求的方式是必要的、相称的。委员会的结论是，公共教育入学管理规章的实施造成了一份来文的提交人近两年、其余来文的提交人两年以上无法入学，构成了对《公约》第 2 条(与第 28 条一并解读)规定的不受歧视权的侵犯。

10.10 委员会的结论是存在违反上述规定的行为(见第 10.6 和第 10.9 段)，鉴于这些案件的特殊情况，基于同样的事实，委员会认为没有必要就有关《公约》第 3 条第 1 款(与第 28 条一并解读)的申诉作出裁决。

10.11 最后，委员会注意到缔约国未能遵守分别于 2020 年 3 月 10 日(第 114/2020 号来文)、2020 年 3 月 20 日(第 116/2020 号来文)、2020 年 4 月 27 日(第 117/2020 号来文)和 2020 年 5 月 7 日(第 118/2020 号来文)发布、并分别于 2020 年 4 月 22 日(第 114/2020 和第 116/2020 号来文)和 9 月 23 日(所有来文)重申的临时措施(包括让提交人立即入学)。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(见第 5.1 段)。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》后即承担采取《任择议定书》第 6 条所要求的临时措施的国际义务，这些措施可以防止在来文待审期间出现不可弥补的损害，从而确保个人来文程序的有效性。²⁷ 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。

11. 委员会根据《任择议定书》第 10 条第 5 款行事，认为已掌握的事实表明存在违反《公约》第 28 条和第 2 条，以及《任择议定书》第 6 条(与《公约》第 28 条一并解读)的行为。

12. 因此，缔约国应为提交人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提交人在学业上尽快赶上并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部门对于宣称是梅利利亚居民的儿童在梅利利亚的入学申请采取迅速有效的措施来核实他们的实际住所；

(b) 确保如果申请入学的儿童的实际居住地得到确认，地方行政和司法部门立即让该儿童入学；

(c) 确保在就儿童受教育权问题发生争议时，具有可以迅速、迅捷提供有效和便利的补救措施，并确保男童、女童及其父母清楚了解该补救措施的存在及其方式类别；

²⁷ 见 N.B.F.诉西班牙案(CRC/C/79/D/11/2017)，第 12.11 段，等等。

(d) 面向法官和行政人员开展关于执行《公约》的专门培训。

13. 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，说明采取举措落实本意见的情况。还请缔约国在根据《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。最后，请缔约国公布并广泛传播本意见。
