



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
20 May 2025
Chinese
Original: Spanish

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

关于墨西哥第四次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2025 年 4 月 7 日和 8 日举行的第 592 和第 593 次会议上审议了墨西哥的第斯次定期报告，并在 2025 年 4 月 17 日举行的第 608 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交根据报告前问题清单编写的第四次定期报告报告、关于上一次定期报告结论性意见的后续行动报告，以及高级别多部门代表团提供的补充资料，该代表团由墨西哥常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表团常驻代表任团长，成员包括外交部和联邦司法委员会的代表以及常驻代表团的官员。

3. 委员会赞赏与代表团进行的坦诚和建设性的对话、缔约国代表提供的大量资料以及对会议采取的建设性态度，这促成了联合分析和思考。委员会还对缔约国在对话后 48 小时内提交答复和补充资料表示感谢。

4. 委员会了解到，墨西哥作为移民工人的来源国，已采取各种措施在境外保护其国民的权利。然而，委员会注意到，缔约国作为来源国、过境国、目的地国和返回国，在保护移民工人及其家庭成员的权利方面面临一系列复杂的重大挑战。委员会注意到，接纳墨西哥移民工人的一些国家尚未加入《公约》，这妨碍了这些工人享有《公约》规定的权利。

* 委员会第四十届会议(2025 年 4 月 7 日至 17 日)通过。

见 CMW/C/SR.592 和 CMW/C/SR.593。

CMW/C/MEX/4.

CMW/C/MEX/QPR/4.

CMW/C/MEX/FCO/3.



B. 积极方面

5. 委员会欢迎以下立法措施：

(a) 通过了 2017 年 11 月 17 日《关于人员强迫失踪、个人实施的失踪行为和国家失踪人员系统的一般法》；

(b) 于 2019 年 5 月 1 日修订了《联邦劳动法》；

(c) 于 2020 年 11 月 11 日修订了《移民法》，使之与《儿童和青少年权利一般法》相一致。

6. 委员会还欢迎以下体制和政策措施：

(a) 于 2021 年 11 月通过了路线图，以制定《关于人员强迫失踪、个人实施的失踪行为和国家失踪人员系统的一般法》的条例；

(b) 于 2022 年 12 月通过了《搜寻和调查活动境外支助机制准则》；

7. 委员会欢迎缔约国加入以下国际文书：

(a) 《安全、有序和正常移民全球契约》，2018 年 12 月 10 日批准；

(b) 国际劳工组织(劳工组织)《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)，2020 年 7 月 3 日批准；

(c) 劳工组织《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)，2022 年 7 月 6 日批准。

8. 此外，委员会重点指出，缔约国于 2016 年向人权理事会特别程序发出了邀请，包括向人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组发出了邀请。

9. 委员会认为，缔约国投票赞成大会第 73/195 号决议通过的《安全、有序和正常移民全球契约》并于 2020 年 7 月 22 日决定成为《全球契约》倡导国，都是积极举措。委员会建议缔约国根据委员会关于通过《公约》和《安全、有序和正常移民全球契约》共同保护移民工人及其家庭成员权利的第 6 号一般性意见(2024 年)，继续采取步骤，在《公约》和其他国际人权文书规定的国际义务框架内执行《移民问题全球契约》。

C. 关注的主要问题及建议

1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

立法和适用

10. 委员会欢迎缔约国努力使其法律框架与《公约》相一致。然而，委员会对以下问题表示关切：

(a) 缺少数据反映如何有效执行各项法律规定保障移民权利，特别是在诉诸司法、免费法律援助、拘留和驱逐程序中的正当程序保障以及防止任意拘留和推回的保护措施方面，而且只有有限的资料介绍为防止歧视行为而采取的措施；

(b) 缺少关于《宪法》第 33 条修正案状况的明确、最新的信息；

(c) 未根据最高法院在第 275/2019 号宪法权利保护上诉和第 388/2022 号宪法权利保护上诉中认定违宪的裁决，对《移民法》关于移民审查的第 97 和第 98 条以及关于最长拘留期的第 111 条进行调整；

(d) 缺少机制对移民法律和政策进行评估，以理解其对在缔约国境内居住者或在缔约国过境者的人权的影响。

11. 委员会建议缔约国：

(a) 采取有效措施，确保在民间社会和其他利益攸关方的参与下，通过监测、评价和问责机制全面执行国家法律和《公约》中设立的法律保障；

(b) 提供最新资料，说明《宪法》第 33 条修正案的状况，同时铭记需要使之与《公约》和缔约国批准的其他人权条约相一致；

(c) 尽快修订《移民法》第 97、第 98 和第 111 条，使该法与最高法院在第 275/2019 号和第 388/2022 号宪法权利保护上诉中的判决相一致；

(d) 与包括民间社会组织在内的主要利益攸关方协商，建立机制定期评估移民法律和政策的影响，特别是对所有移民人权的影响。

批准相关文书

12. 委员会再次建议缔约国尽快批准《减少无国籍状态公约》以及劳工组织《1947 年劳动监察公约》(第 81 号)、《1949 年移民就业公约(修订本)》(第 97 号)、《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)、《1969 年(农业)劳动监察公约》(第 129 号)和《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)。

协调

13. 委员会注意到移民政策、登记和身份识别股作为移民政策管理机构的任务。但委员会感到关切的是，在所有相关机构之间以及在联邦、州和市各级之间缺少有效的持续协调，而且在这方面缺少明确和有效的机构间协议。委员会仍感关切的是，国家移民局在移民决定方面占主导作用，而该局属于内政部，即属于国家安全机构。委员会还感到关切的是，包括武装部队在内的各种安全机构在移民政策的各个方面占据了核心作用。此外，委员会关切地注意到，制定全面人员流动政策所需的所有行为体的机构协调工作尚未将性别、残疾、族裔和文化多样性以及其他贯穿各领域的问题纳入其中。国家人权委员会和州级人权委员会的人力、技术和财政资源不足，无法充分确保移民及其家人的权利，这也是令人关切的问题。

14. 委员会建议缔约国：

(a) 采取基于人权和交叉的方法，制定机构间协议以确保以协调和全面的方式处理人员流动政策和所有相关政策的所有方面；

CMW/C/MEX/CO/3, 第 12 段。

(b) 采取一切适当的政策和执行措施，确保以全面方法处理人员流动问题，从而显著降低对国家安全的侧重。这应包括让不同的民事机构优先发挥作用，而不是让安全和武装部队优先发挥作用；

(c) 在性别平等、儿童和青少年的全面保护、残疾人、土著人民、庇护、就业、教育、卫生、司法、社会保护、受害者援助和保护等领域，加强移民政策、登记和身份识别股与联邦、州和市各级所有相关机构的协调；

(d) 采取或加强一切适当措施，确保包括国家人权委员会、州级人权委员会和贝塔移民保护小组在内的所有上述机构具备足够的人力、技术和财政资源、接受人权视角的持续培训，并建立机制，评估这些机构履行职能遵守《公约》和其他国际义务的情况。

数据收集

15. 委员会肯定缔约国为建立移民信息和统计网络以及人口贩运数据库所做的努力。但委员会仍感关切的是：

(a) 缺少分类的定性和定量数据，无法确定移民及其家人面临的多重脆弱性，特别是各项政策对他们根据《公约》和其他适用文书享有的权利的影响，也无法采取交叉方法提供适当的全面应对措施；

(b) 数据收集和公布机制优先处理与拘留和其他移民管控措施有关的信息，使用的术语不一致并且与有关决定和所涉权利的法律性质不符，侧重于行动(“事件”)而不是受措施影响的人，这不利于透明，不利于监测工作，并且特别不利于从基于权利的视角对相关政策进行评估；

(c) 存在障碍，难以获取公开信息以便就《公约》和其他适用文书之下权利的各重要相关方面开展后续行动、实现透明和进行独立监测，特别是考虑到根据 2024 年 12 月生效的宪法改革关闭国家透明度、信息获取和个人数据保护研究所的潜在影响；

(d) 民间社会、学术界和国际组织在数据收集、分析和传播方面的机构间协调和参与有限，特别是从基于权利的视角的协调和参与有限。

16. 委员会建议缔约国按照可持续发展目标(具体目标 17.18)并采取基于人权、性别平等、不歧视和儿童最大利益的方法，采取以下行动：

(a) 加强联邦、州和市各级的数据收集系统，为此确保机构间协调，确保以不歧视和交叉性原则为基础按各种指标分列数据，并确保民间社会、学术界和国际组织的参与；

(b) 采取必要步骤，制定、改进和实施各种机制，收集数据反映所有移民工人及其家人行使《公约》和其他适用文书之下权利的条件；

(c) 统一和调整移民行动和移民决定的文件记录和录音录像中使用的标准和术语，特别是在涉及拘留、遣返和驱逐移民时，以便将人和权利置于这些事项的中心，妥善反映这些措施的法律性质，并实现各项统计定义的统一性、标准化和一致性；

(d) 保证已收集信息的透明度、可用性和公众查访权限，促进将这些信息用于制定、执行和评价移民方面的公共政策，并确保 2024 年和 2025 年通过的监管和机构改革能带来更高的透明度、更充分的信息获取机会并且没有任何倒退。

有关《公约》的培训和宣传

17. 委员会感到关切的是，《公约》和委员会的一般性意见在国家层面的能见度有限，包括在司法部门能见度有限，特别是在最高法院涉及《公约》权利的判决中以及在议员中能见度有限。此外，委员会还感到遗憾的是，缺少信息反映这方面开展的培训举措(尤其是针对公职人员的培训)的内容、频率和范围，特别是缺少信息反映这些培训的评估情况以及这些培训对参与移民政策的各行为体的方案、程序和做法的影响，这些行为体包括国家移民局、国家儿童和青少年全面保护系统、国家家庭全面发展系统、就业、教育、卫生和其他社会服务领域的主管机构、司法部门和安全部队。

18. 委员会建议缔约国：

(a) 加强关于《公约》、委员会一般性意见和其他相关适用条约所规定的权利的培训举措，面向联邦、州和市各级参与制定、执行和评价移民政策和移民服务的所有政府官员并由民间社会组织参与，并确保提供适应具体职能的持续培训；

(b) 加强司法部门和立法部门内部的措施，确保两部门在各自权力范围内充分执行《公约》和委员会制定的标准；

(c) 建立有效机制，包括衡量机构业绩变化和 인권保护情况的指标，以监测和评估培训对所有直接和间接负责移民问题的主管机构的政策和做法的影响；

(d) 制定具体的培训和提高认识方案，向移民工人及其家人赋权，提高他们对自身权利的认识，以期加强缔约国国内和墨西哥移民目的地国内的社会组织。

民间社会的参与

19. 委员会重申其先前的关切，即民间社会组织有效、持续地参与移民政策各方面规划、制定、执行和评估工作始终面临障碍。委员会还对移民权利维护者的处境表示关切，他们仍然面临移民官员和检察官等人实施的暴力、骚扰、威胁、非法化运动和设置的工作障碍。

20. 委员会建议缔约国：

(a) 确保民间社会组织，特别是从事弱势群体工作的民间社会组织有效、包容和持续地参与移民政策的所有阶段并参与编写提交委员会和其他国际机制的报告；

(b) 采取必要措施，加强国家移民局咨询委员会的工作，以特别确保其提案和建议得到应有的考虑；

(c) 促进民间社会参与其他机构，例如移民事务全面支助部际委员会；

CMW/C/MEX/CO/3, 第 19 和第 21 段。

(d) 按照委员会先前的建议，加强保护移民人权维护者的措施，以保障他们的安全，确保对他们的工作予以公共认可，以及确保建立针对攻击、骚扰和威胁案件的有效报告和保护机制，包括有系统地定期进行影响评估，以确保机制效力并予以不断改进。

腐败

21. 委员会注意到缔约国为打击腐败和有罪不罚现象所采取的措施。但委员会也注意到，尽管采取了这些措施，腐败行为在有罪不罚的风气下依然存在，因此委员会重申其先前的关切，即公职人员有针对移民及其家人的腐败、敲诈勒索和滥用职权行为，并且缺少公开分类数据反映此类案件的调查、起诉、处罚和赔偿情况，包括对已不在该国的受害者进行赔偿的情况。

22. 委员会重申其先前的建议 并建议缔约国：

(a) 加强报告、调查和惩处公职人员腐败和敲诈勒索行为的机制，以确保其独立性、快速性和有效性；

(b) 确保切实保护移民举报人，并提供适当的无障碍渠道，供举报人在不会遭受报复的情况下进行投诉；

(c) 确保切实执行赔偿措施，包括补偿、康复和其他形式的补救，包括在受害者已返回或移民至其他国家的情况下。

2. 一般原则(第 7 和 83 条)

不歧视

23. 委员会感到关切的是，有报告称，各机构持续存在歧视性做法，公共当局和私人行为体针对移民的仇外和种族主义态度和言论有所抬头，并且这些态度和言论对侵犯或限制移民权利的政策和措施产生了影响。委员会特别关切的是，移民事务主管机构继续使用种族定性做法，导致参与移民核查和管控程序的机构采取了具有任意性的行动，将社会服务的获取和享有与移民身份挂钩，这违反了平等和不歧视原则。

24. 委员会建议缔约国：

(a) 加强联邦、州和市的政策和机构，以防止和根除仇外和种族主义现象，调查、惩处和纠正仇外、歧视、仇恨言论和骚扰移民的行为，并加强提高认识运动，在此过程中与民间社会合作并与通信、就业和教育等领域的公共和私人行为体对话；

(b) 紧急加强措施，在实践中消除在移民程序和决定中使用任何形式种族定性的行为；

同上，第 22 段。

[CMW/C/MEX/CO/3](#), 第 23 段。

同上，第 24 段。

(c) 根据《公约》，废除任何将基本服务的获取与移民身份挂钩的规定或措施，无论这些基本服务是由公共实体还是私营实体提供。

25. 委员会特别关切的是，处于弱势地位的移民被排斥在外，而且在向他们提供援助时缺乏差异化方法。具体而言，委员会感到关切的是：

(a) 在移民政策、保护规程以及面向移民的国家援助和服务中，缺少考虑到性别、多样性和残疾的交叉视角；

(b) 对于面临多重和交叉形式歧视的移民，包括面临基于性别、残疾、年龄、性取向、性别认同或种族的歧视的移民，没有合格的人员向他们提供适当的支助；

(c) 对于残疾移民，面向他们的信息和服务在物理上、建筑上、语言上和交流上没有实现无障碍。

26. 委员会建议缔约国：

(a) 以跨领域和交叉的方式，将性别、儿童、青少年、族裔和种族多样性以及残疾等视角纳入移民政策、程序、保护规程、具体案件的决定、援助以及为移民提供公共服务的各个方面；

(b) 加强面向移民官员和所有为移民提供援助的机构的培训，并确保他们拥有适当的工具以响应面临多种形式歧视者的具体需求；

(c) 确保面向残疾移民的服务和信息实现完全无障碍，为此进行物理环境改造并以包括盲文和手语在内的多种语文提供材料，同时确保实践中在所有为这些移民提供支助的场所都能获得这些材料。

有效补救权

27. 委员会重申其先前的关切，表示关切的是，严重侵犯移民行为的受害者及其家庭成员没有得到充分的补救。委员会特别关切的是：

(a) 一直缺少足够的人力、技术和财政资源，用以监测和识别此类侵权行为并提供有意义的补救，并且仅有极少数案件被诉诸司法；

(b) 联邦主管机构与州级检察机关、失踪移民搜寻委员会、墨西哥驻外使领馆、移民原籍国机构、法证小组和委员会、亲属、民间社会组织和国家人权委员会之间协调不足，有碍于开展全面和有效的调查和起诉，有碍于施加适当惩罚，有碍于诉诸司法，也有碍于了解真相和获得赔偿的权利；

(c) 民间社会和委员会关于《搜寻和调查活动境外支助机制准则》的建议被无视，其全面落实存在障碍，缔约国未在移民原籍国传播关于该机制活动的信息，并且一些墨西哥领事馆未作充分配合；

(d) 在确保移民及其家人能够诉诸司法、享有正当程序和获得有效法律援助的权利方面，包括在确保他们获得明确和及时的信息方面，存在障碍或者尚未采取有关措施，例如缺少跨国司法机制；

CMW/C/MEX/CO/3, 第 31 段。

(e) 受害者及其家人无法获得人道主义签证和其他形式的保护，并且严重侵权行为的幸存者和其他罪行的受害者难以使用正常化程序。

28. 委员会坚决重申其先前的建议，并敦促缔约国：

(a) 加强移民相关犯罪调查股、州级专门检察机关、搜寻委员会、法证小组和委员会、受害者支助执行委员会、领事馆和其他参与搜寻和识别受害者的实体，为之提供充足的人力、技术和财政资源，以确保对侵犯移民权利的行为进行彻底和有效的调查；

(b) 改进总检察长办公室、州级检察机关、搜寻委员会、墨西哥领事馆、国家人权委员会以及受害者原籍国主管机构、家人和民间社会之间的有效协调，以确保有关人员能够诉诸司法、了解真相和获得全面赔偿；

(c) 加大力度执行《搜寻和调查活动境外支助机制准则》，为此应提高《准则》的能见度，确保受害者及亲属在境外能切实利用这一机制，向领事官员提供培训，以及确保所有墨西哥领事馆积极配合接收投诉并提供有效的法律援助；

(d) 保障受害者及其家人能够获得人道主义签证和其他保护机制，从而使他们能够积极参与墨西哥境内的搜寻和调查程序，并酌情为其移民身份的正常化提供便利；

(e) 与原籍国启动协议或其他司法合作工具，促进跨国司法机制，以便在墨西哥境内发生人权侵犯案件时，移民或其亲属无论身处何国，均能诉诸司法、了解真相和获得赔偿；

(f) 在搜寻、识别、司法程序和赔偿等所有阶段保障正当程序权，为此应提供免费有效的法律援助、口译服务、社会心理支助以及获取明确和及时的信息的渠道，并根据《一般受害者法》保障辩护权和上诉可能性。

3. 所有移民工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

受到保护免受暴力、身体伤害、威胁和恐吓

29. 委员会再次深表关切的是，在调查针对移民的屠杀和其他严重罪行方面存在局限性和违规行为，这助长了围绕这些罪行的有罪不罚现象的持续存在。委员会特别关切地注意到：

(a) 对于暴力侵害移民案件，特别是对于塔毛利帕斯、新莱昂和瓜纳华托屠杀(2010-2012 年)期间发生的严重犯罪和 Victoria Salazar 在警察局被谋杀(2023 年)一案，在调查方面缺少实质性进展并且没有进行问责。委员会还感到关切的是，最近在哈利斯科和塔毛利帕斯发现了秘密坟墓和火葬场(2025 年)；

(b) 缔约国境内偷运移民、绑架和移民过程中发生的强迫失踪案件数量惊人且不断增加，而加剧这一情况的是，缺少安全和合法的移民渠道，犯罪组织利

同上，第 32 段。

[CMW/C/MEX/CO/3](#), 第 33 段。

用了这一点，并且缔约国没有明确和全面的战略以处理这些现象，也没有有效机制以搜寻、识别和妥善保护有关人员；

(c) 公共主管机构，特别是联邦、州和市级警官，以作为或不作为的方式同意或参与了针对移民的暴力行为；

(d) 围绕这些罪行的有罪不罚现象持续存在，与此同时，民众害怕报复、不信任当局并且缺少安全的渠道以报告侵犯和践踏人权行为，导致了报告不足现象；

(e) 据称存在移民局工作人员和在拘留场所对残疾移民施以酷刑或其他残忍、不人道和有辱人格的待遇的现象，并且缺少保护战略以防止和处理此类虐待行为。

30. 委员会重申其先前的建议，并敦促缔约国：

(a) 从速加强措施，彻底和及时地调查所有针对移民的暴力案件，特别是严重侵犯人权案件，确保起诉责任人并处以与罪行严重程度相称的惩罚，确保受害者能够获得充分的赔偿以及医疗、社会心理和法律服务；

(b) 采取全面措施，防止、调查和惩处移民背景下的绑架和强迫失踪罪行。为此，扩大并提供安全和正常的移民渠道，加强机构间合作以及与国际组织的合作，以摧毁犯罪网络，并建立有效机制搜寻、识别和保护受害者，同时确保作出协调和基于人权的应对；

(c) 认真和尽责地调查所有针对移民的暴力案件，以及国家工作人员以作为或不作为的方式涉及的案件，确保进行问责并对责任人予以应有的处罚；采取有效措施，通过明确的规程和独立的监督机制防止今后发生虐待行为；彻底调查在移民收容中心、警察局和其他剥夺自由场所发生的所有暴力侵害和虐待移民行为指控，并从速就 Victoria Salaza 谋杀案进行起诉和惩处；

(d) 确保民众有安全的报告渠道，制定明确和无障碍的规程，使受害者及其家庭成员能在不担心报复的情况下报告侵权行为，对面临多种形式歧视者予以特别关注；

(e) 制定和加强适当的保护战略，将处于流动状态的特别脆弱群体所面临的具体风险考虑在内，同时与专门照顾这些群体的民间社会组织协商和合作，确保以交叉方法提供协调和基于人权的照护。

31. 委员会注意到缔约国已采取步骤调查 2023 年 3 月 27 日在 Ciudad Juárez 移民收容中心发生的火灾，有数十名移民在这次火灾中死亡，同时有更多人受伤。委员会重点指出，国家人权委员会作出了干预，缔约国对一些负有责任的主管机构提起了刑事诉讼，并且已采取举措向直接和间接受害者提供赔偿。但委员会感到关切的是，缔约国未能对这起悲剧的某些方面进行调查，包括这起悲剧与拘留形式和条件的联系，也未能对仍在履职的高级别主管人员进行问责，缔约国还未能采取举措保证此类性质的事件不再发生。

同上，第 34 段。

32. 委员会建议缔约国：

(a) 确保对这些事件的所有方面进行彻底和独立的调查，包括无权管控移民事务的市政主管机构和其他机构参与拘留后来成为火灾受害者的移民的情况、拘留条件以及关于火灾前几小时移民官员虐待被拘留者的指控；

(b) 继续努力评估和确定造成火灾的各种前置条件的责任部门；

(c) 依照委员会提出的关于必须立即全面改善拘留条件特别是逐步消除移民拘留的建议，从速采取举措，确保不再发生此类事件。

边境管理和保护过境移民

33. 委员会感到遗憾的是，缔约国尚未按照委员会的建议，评估全国各地的移民管控与核查政策和机制对过境移民面临的逐渐增加的风险的影响。尤其令人关切的是，缔约国反而采取措施加强了基于安保的方法来处理途经墨西哥的移民流动。委员会特别关切地注意到：

(a) 移民政策和程序日益军事化，包括让该国的武装部队，例如国民警卫队、陆军和海军参与移民管控任务；

(b) 将移民管控和移民羁押职能外包给私营安保公司，缺少尊重人权的适当保障措施，也没有足够的独立监督或问责机制；

(c) 在国际过境点以外的场所，例如公交车站、火车、高速公路、购物中心和公共道路等场所，广泛进行移民监测/或核查行动，执法方包括多个主管机构，其中一些执法方并不具备法定的移民管控权，例如地方警察和武装部队成员。尽管最高法院已在第 275/2019 号宪法权利保护上诉的判决中认定《移民法》第 97 和第 98 条违宪，仍然发生了这种情况；

(d) 缺少有效的机构机制在人权和移民保护方面对移民工作人员进行监督、问责和持续培训，或者这种机制薄弱；

(e) 在移民管控政策的制定、执行和监测工作中，没有充分让民间社会组织参与也没有充分征求他们的意见，民间社会组织在进入机场、移民收容中心、“输送”中心和社会援助中心等关键场所进行查访方面受到限制。

34. 委员会建议缔约国：

(a) 修订《国民警卫队法》第 9 条及相关规定，让武装部队和任何其他不具备移民事务管辖权限的机构退出与移民有关的行动，同时确保由专门从事人权和移民保护事务和受过此方面培训的文职人员执行此类任务；

(b) 停止将基本移民政策职能外包给私人行为体，并确保这些职能由受独立监督的公职人员履行，同时考虑到委员会关于移民人身自由权和免受任意拘留权及与其他人权之关联的第 5 号一般性意见(2021 年))中规定的标准；

(c) 使其国内立法和做法符合最高法院在第 275/2019 号宪法权利保护上诉中的判决，同时修订《移民法》第 97 和 98 条，以取消移民监测，确保移民管控和核查机制严格遵守最高法院规定的参数；

CMW/C/MEX/CO/3, 第 35 段。

(d) 设立安全的投诉渠道、进行独立监督、对滥用权力行为实行有效的行政或刑事处罚，从而加强国家移民局和其他参与移民管控程序的主管机构的机构监督和问责机制；

(e) 确保独立的民间社会组织有意义地、定期地和有效地参与移民和边境管理政策的制定、执行、监测和评估工作的所有阶段，包括能够进入逮捕、拘留和“输送”行动的实施场所进行查访。

剥夺自由

35. 委员会注意到缔约国为落实委员会关于移民拘留的建议而采取的一些措施。但委员会重申其先前的关切，注意到缔约国仍在使用和扩大针对非正常移民和寻求庇护者的拘留措施，2024 年 1 月至 8 月期间，这一人群的人数超过 70 万。此外，委员会还特别关切的是：

(a) 缔约国未能制定委员会所建议的行动计划，该行动计划旨在确保以移民相关理由实施的剥夺成年移民工人自由的措施仅作为最后手段使用，剥夺自由的时间应尽可能短，符合例外性、相称性、必要性和合理性原则。最高法院在第 388/2022 号宪法权利保护上诉中作出判决，认定《移民法》第 111 条违宪并规定最长拘留期限为 36 小时，对这一判决的执行已在逐步解决拘留期限过长的的问题，尽管如此，在这方面仍然存在挑战，例如需要作出立法调整和予以全面执行；

(b) 没有措施确保在实践中无一例外地不拘留处境特别脆弱者，包括寻求庇护者、残疾人、孕妇、人口贩运和其他罪行的受害者等；

(c) 继续使用“扣留”或“提交”等术语来描述对移民采取的羁押措施，这加剧了这些做法的不透明性，也阻碍了正当程序保障的适用。

36. 委员会重申其先前的建议，并进一步建议缔约国作为紧急事项采取以下行动：

(a) 从速与民间社会和其他利益攸关方协商制定和实施一项行动计划，以确保剥夺成年移民工人自由的措施仅作为最后手段使用，剥夺自由的时间应尽可能短，符合例外性、相称性、必要性和合理性原则；

(b) 进行立法改革，明确规定移民拘留的最长期限为 36 小时，确保建立管控机制，防止通过连续转移以任意延长拘留时间，并实施监督机制，确保所有相关主管机构统一遵守这一规定；

(c) 按照委员会在第 5 号一般性意见(2021 年)中设立的标准，在法律和实践中保证处境脆弱者不被拘留；

(d) 采取适当措施，包括立法性质的措施，确保与移民拘留有关的术语反映出这些行动的法律性质。

CMW/C/MEX/CO/3, 第 37 段。

同上，第 38(c)段。

同上，第 38 段。

37. 委员会注意到缔约国在 2020 年推行法律改革，在改革中采取了措施以使《移民法》与《儿童和青少年权利一般法》相一致，特别是停止对儿童和家庭的移民拘留。尽管如此，委员会仍感关切的是：

(a) 缔约国仍在适用上述移民核查程序，导致儿童和家庭被移交移民主管机构，而不是被从速直接移交全面儿童保护体系的主管机构；

(b) 移民儿童和青少年在国家移民局所谓的“输送”中心被剥夺自由，其中一些中心在以前的移民收容中心之内运作；

(c) 移民儿童和家庭被送往的社会援助中心采取封闭制度，并且这些设施的条件具有与剥夺自由场所或机构化收容场所相似的特征；

(d) 民间社会组织和其他专门从事儿童权利工作的行为体以及其他独立监督机制面临障碍，无法进入社会援助中心进行查访；

(e) 有关措施会将儿童送往社会援助中心，而将父亲和母亲关押在移民收容中心内进行移民拘留，这导致了家庭分离。

38. 委员会建议缔约国：

(a) 按照保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，紧急采取一切适当措施，无一例外地确保所有移民儿童和家庭不会被剥夺自由，同时保障家庭团聚的权利；

(b) 确保以《关于替代性儿童照料的导则》为基础，建立采用开放制度的全面的儿童保护中心，这些中心应适合孤身移民儿童、与家人离散的移民儿童或有家人陪伴的移民儿童的年龄和境况，旨在根据儿童的最大利益原则确定和采取权利保护措施；

(c) 为民间社会协会和其他专门从事促进儿童和青少年权利工作的行为体进入所有移民中心或儿童保护中心进行查访提供便利。

剥夺自由案件中的程序保障

39. 委员会重申其先前的关切，即在剥夺移民自由的案件中缺少充分的正当程序保障。委员会还特别关切地注意到：

(a) 仍然存在自动剥夺移民自由的做法，没有根据必要性、相称性和合理性原则妥善证明在个案中剥夺自由的正当性；

(b) 缺少有效的机制以便对每一起与剥夺自由有关的事件(拘留、转移、遣返、驱逐)进行识别、记录和保证可追踪性，没有规程考虑到每起个案中移民的具体脆弱性，也无法查阅每一起案件中关于拘留理由、拘留期限、移民关押场所和可用替代措施的准确信息；

(c) 存在将移民隔离羁押的做法，这使他们无法与家庭成员联系，阻碍了他们获得法律代理和《公约》规定的其他权利；

(d) 联邦公设辩护处的人力资源不足，难以保证向被剥夺自由的移民提供充分和及时的法律援助和代理，包括在庇护程序中。

CMW/C/MEX/CO/3, 第 39 段。

40. 委员会坚决重申其先前的建议 并进一步建议缔约国：

(a) 确保个案当事人有权了解被以移民原因剥夺自由的正当理由，保证每一起拘留都以例外性、必要性、相称性和合理性原则为基础，并保证可由独立和公正的司法机关在不超过 24 小时的时间内对拘留进行审查；

(b) 制定和实施有关机制，以便能够对每一起与剥夺自由有关的事件(拘留、转移、驱逐)进行识别、记录和追踪，并保证受影响者、其家人、法律代表、公共人权机构和维护其权利的民间社会组织能够持续获得这些信息；

(c) 保障诉诸司法的权利，允许被剥夺自由的移民与其法律代表和支助组织之间进行持续、保密和不受限制的交流，消除任何隔离羁押的做法，并保证当事人从被剥夺自由之时起就能立即获得法律顾问和口译服务；

(d) 加强联邦公设辩护处，增加其人力、技术和财政资源，以确保在所有涉及剥夺移民自由的案件中提供专业和充分的法律代理。

拘留条件

41. 委员会注意到缔约国为改善移民拘留中心的拘留条件而采取的一些措施。但委员会重申其先前对拘留条件的关切，尤其是需要保证提供必要的基本服务，以及缺少面向残疾人等处境脆弱的被拘留者的具体措施。委员会还表示特别关切的是，持续存在过度拥挤现象，这些现象加上其他结构性缺陷，加剧了上述 2023 年 3 月 Ciudad Juarez 火灾的影响。

42. 委员会重申其先前的建议，并敦促缔约国按照委员会第 5 号一般性意见(2021 年)，从速采取一切适当措施，加强和保证移民拘留中心具备体面和适当的条件，同时确保提供一切必要资源。

驱逐

43. 委员会感到关切的是，对于绝大多数非正常移民，驱逐和遣返措施仍然是处理他们的主要对策。委员会还感到关切的是，在采取这些措施时，往往没有正当程序保障，包括书面通知、明确和无障碍的信息、对决定提出异议的充足时间、免费法律援助和获得口译服务的机会。委员会还关切地注意到，有证据表明存在一种被称为“人员缩减”的政策，即强行将在领土内其他地区截获的移民，包括儿童和家庭，转移到该国南部。

44. 委员会重申其先前的建议，并敦促缔约国：

(a) 在驱逐或遣返程序中充分尊重正当程序权，确保当事人能获得明确和无障碍的信息、决定的书面通知、有足够的时间行使辩护权以及获得有效补救；

(b) 不采取震慑和移民管控战略，不在未经正当程序和未考虑所有相关权利的情况下，强行在国内转移移民，包括儿童和家庭。

同上，第 40 段。

[CMW/C/MEX/CO/3](#), 第 41 段。

同上，第 42 段。

[CMW/C/MEX/CO/3](#), 第 44 段。

领事援助

45. 委员会注意到缔约国已采取举措，包括一些近期采取的举措，以加强对其境外侨民，特别是在美利坚合众国的侨民的领事援助和保护。考虑到先前的意见，还考虑到许多在美国生活的墨西哥人仍然没有正常身份，委员会重申亟需加强这些举措，特别是在获得证件、出生记录、工资和源自劳工权利的其他福利方面¹还亟需加强有关举措，扩大在拘留和驱逐程序中的法律援助，包括在可能导致家庭分离的案件中的法律援助。

46. 委员会重申其先前的建议，并建议缔约国继续加强使领馆的能力和资源，使它们可向墨西哥移民工人及其家人提供法律援助和有效保护，特别是在证件、出生登记、保护劳工权利和倡导推动其身份正常化方面，同时确保与目的地国主管机构和民间社会组织进行有效协调。此外，委员会敦促缔约国加强对领事人员关于采取交叉视角处理人权事务的培训，并向处境脆弱的移民提供法律援助和适当的专门支助。

就业、薪酬和工作条件

47. 委员会重申其先前的关切，并表示遗憾的是，对移民的劳动剥削和童工劳动现象持续存在，在身份不正常者以及农业部门工作者或家政工作者中尤甚。委员会还感到关切的是，缺少适当和无障碍的正常化机制，影响了移民工人的工作能力和就业条件。委员会还对《联邦劳动法》第 7 条表示关切，该条根据国籍对就业设置了重大限制。

48. 委员会重申其先前的建议 并敦促缔约国：

(a) 使劳动法和社会保障法与《公约》相一致，从而保证所有移民工人不论移民身份如何均能享有体面的工作条件，并修订《联邦劳动法》第 372 条，取消对外国国民参与工会执行机构的限制，确保有关人员能不受歧视地获得社会保护和加入工会；

(b) 对有大量移民工人的部门加强定期检查，向检查员提供关于人权和劳工保护的培训，使他们能够识别剥削性做法；

(c) 简化移民身份正常化程序，消除限制人们获得工作许可的行政障碍和过高费用；

(d) 开展无障碍宣传活动，宣传劳工权利和安全的投诉机制，这些机制应提供匿名投诉的可能性，并提供防止报复和驱逐的保障；

(e) 采取措施，确保有大量移民工人的部门，特别是农业部门、家政部门和广大非正规就业行业，尊重劳工保护和健康权，包括为此确保工人能获得适当的防护设备；

¹ CMW/C/MEX/CO/3, 第 45 段。

同上，第 46 段。

CMW/C/MEX/CO/3, 第 47 段。

同上，第 48 段。

(f) 紧急采取并实施一切必要措施，根除童工劳动现象以及一切形式剥削居住在缔约国境内的移民儿童的现象和移民儿童乞讨现象，并确保让国家儿童和青少年全面保护系统和国家家庭全面发展系统的主管机构参与进来，以及出台权利恢复计划；

(g) 修订《联邦劳动法》第 7 条，使之与《公约》相一致。

健康

49. 委员会根据其以往的关切，注意到某些做法持续存在，限制了移民工人及其家人切实行使健康权，特别是限制了身份不正常的移民工人及其家人切实行使健康权。委员会还感到关切的是，移民妇女，包括少女和孕妇或哺乳期妇女，无法充分获得性健康和生殖健康服务，残疾移民也无法获得保健服务。此外，委员会还对恰帕斯州人权委员会提出的案例感到关切，在该案例中有一名海地男童因未得到必要的医疗救助而失去了生命。

50. 委员会重申其先前的建议，并敦促缔约国：

(a) 加强措施，旨在防止移民工人及其家人在获得卫生保健方面受到任何形式的歧视，无论其移民身份如何；

(b) 确保缔约国境内的移民能够获得采取性别视角的性健康和生殖健康服务，特别关注怀孕或处于哺乳期的移民妇女；

(c) 确保为残疾移民提供无障碍环境和适当援助，包括使他们能够获得医疗服务、康复和社会心理支助；

(d) 采取必要措施，落实恰帕斯州人权委员会在第 CEDH/05/2023 号案件中提出的建议，并保证此类案件不再发生。

出生登记和国籍

51. 委员会注意到为便利墨西哥父母在境外所生子女的出生登记而采取的措施，包括“我是墨西哥”这一两国战略和 2024 年通过的旨在取消认证要求的法律修正案。但委员会仍感关切的是，在这一领域持续存在困难，并且如果这些儿童返回墨西哥，会给他们造成负面影响。

52. 委员会建议缔约国采取适当措施，通过民事登记处、国家人口登记处和外交部之间的有效协调，确保统一和有效地执行取消认证要求的修正案。委员会还建议缔约国加强有关措施，传播信息并便利民众前往墨西哥驻美利坚合众国领事馆，以确保墨西哥父母所生子女在领事馆得到出生登记。

教育

53. 委员会注意到缔约国为便利移民儿童和青少年接受教育所作的努力，例如通过了《受教育规程》和《无国界教育方案》。但委员会关切地注意到，各种障碍

CMW/C/MEX/CO/3, 第 49 段。

第 CEDH/05/2023 号建议。见 <https://cedhchiapas.org/cedh/wp-content/uploads/2023/12/CEDH-05-2023-R.pdf>。

CMW/C/MEX/CO/3, 第 50 段。

依然存在，阻碍了移民充分接受教育的机会，特别是阻碍了那些因缺乏证件而身份不正常的儿童和青少年接受教育，因为教育主管机构要求提供唯一的人口登记代码以验证入学，这也阻碍了在社会援助中心内的移民儿童和青少年接受教育。委员会还感到关切的是，难以以简化、无障碍和负担得起的方式处理在原籍国获得的文凭和教育水平的承认和认证申请。

54. 委员会重申其先前的建议，并敦促缔约国采取立法和实际措施，消除行政障碍，从而保证所有移民儿童和青少年不论移民身份如何，都能接受教育。委员会还建议加强联邦、州和地方各级之间的协调，确保统一实施包容性教育政策，确保所有移民儿童都能切实进入教育体系。委员会敦促缔约国保证社会援助中心内的移民儿童能够接受教育。最后，委员会建议缔约国采取必要步骤，确保以简化、无障碍和负担得起的程序承认和认证在原籍国获得的文凭和教育水平。

4. 促进工人及其家庭成员国际移民的合理、公平、人道和合法的条件(第 64 至第 71 条)

正常化

55. 委员会注意到缔约国为促进和扩大正常移民渠道和身份正常化渠道而采取的举措。尽管如此，委员会特别关切的是，移民工人及其家庭成员的正常化申请获批率较低，而且缺少明确的信息说明造成这种情况的原因。委员会还特别关切的是，基于人道主义理由的临时许可于 2023 年 10 月停止签发，使孤身儿童、寻求庇护者或寻求补充保护者以及其他处境脆弱或需要人道主义保护的人无法使自己的身份正常化并获得关键的证件以便行使自身的权利以及融入社会或劳动力市场。

56. 委员会建议缔约国：

(a) 尽快采取必要措施，为移民身份正常化提供便利，确保有关程序无障碍、负担得起、透明和不歧视，并推行和加强定期评估机制，监测这些措施对移民享有权利的影响；

(b) 确保身份正常化后的移民迅速获得其独有的人口登记代码，从而便利其享有健康权、受教育权和工作权等基本权利；

(c) 立即永久恢复基于人道主义理由的临时许可的评估和发放，不带任何歧视，同时确保根据现行法律向所有需要这种许可的人发放许可；

(d) 尽快完成扩大正常渠道的举措，同时考虑到流入缔约国的移民的特点，特别是考虑在非正常和脆弱条件下移民和生活的人的处境。

具国际移民背景的儿童和青少年

57. 委员会注意到缔约国已使《移民法》与《儿童和青少年权利一般法》相一致，这是向前迈出的重要一步。然而，除了已指出的其他问题外，委员会还感到关切的是：

CMW/C/MEX/CO/3, 第 54 段。

(a) 缔约国未能在所有相关案件的移民程序中有效适用确定儿童最大利益的程序，导致：(一) 在没有保证进行充分评估的情况下作出遣送出境和遣返决定，以及作出行政决定，将移民相关标准置于现行法律以及《公约》规定的适用标准之上；(二) 没有数据反映基于上述确定程序决定采取遣返替代办法的情况，这些替代办法例如身份正常化以及重新安置到第三国；

(b) 儿童和青少年保护办公室的人力、技术和财政资源不足，限制了其及时作出适当反应的能力，也限制了其相对于移民主管机构的独立性；

(c) 在切实利用保护机制、获得专门法律援助、实现移民身份正常化以及取得能保证移民儿童享有其权利的临时证件方面存在障碍；

(d) 国家家庭全面发展系统、国家儿童和青少年全面保护系统、儿童和青少年保护办公室以及国家移民局之间的机构间协调不足，导致应对措施不成体系，损害了家庭团聚的权利和对移民儿童权利的有效保护；

(e) 缺少机制与该区域其他国家的儿童保护主管机构进行直接协调，以便根据关于具国际移民背景儿童的人权问题一般性原则的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)以及第 4 号/第 23 号联合一般性意见(2017 年)中设立的标准，对儿童的最大利益进行适当的评估和确定。

58. 委员会重申其先前的建议，并敦促缔约国：

(a) 由独立于国家移民局之外的儿童和青少年保护办公室执行有效的程序，以确定移民背景下的儿童的最大利益，同时确保尊重正当程序，包括表达意见的权利、获得免费专门法律援助的权利、获得口译服务的权利，以及孤身儿童获得监护人的权利；

(b) 确保儿童和青少年保护办公室具备一切必要的人力、技术和财政资源，以便在确定儿童最大利益和恢复权利的程序中，本着人权方针独立行事，并确保在每起案件中采取的保护措施得到有效执行；

(c) 确保移民儿童和青少年及其家人获得临时证件，从而便利他们实现身份正常化和享有各项基本权利，包括健康权、受教育权和受保护权，为此应消除证件程序的行政障碍和手续费；

(d) 加强国家家庭全面发展系统、国家儿童和青少年全面保护系统、儿童和青少年保护办公室以及国家移民局之间的机构间协调，确保采取统一、有效和以儿童权利为中心的应对措施，优先考虑家庭团聚，并在适当情况下优先予以国际保护；

(e) 促进通过和有效执行与原籍国和其他国家(例如亲属居住国)的儿童事务主管机构的协议和其他协调方法，以此为必要机制，由儿童和青少年保护办公室和其他儿童保护主管机构根据《儿童和青少年权利一般法》、《公约》和其他国际文书，以及第 3 和第 4 号/第 22 和第 23 号联合一般性意见(2017 年)中规定的标准，确定儿童的最大利益；

CMW/C/MEX/CO/3, 第 56 段。

(f) 在国家家庭全面发展系统和国家儿童和青少年全面保护系统的框架内，实施并加强一个系统，用以持续收集和评估孤身或离散移民儿童和青少年的具体数据，包括其法律状况、住房条件和获得服务的情况、采取的任何保护措施以及为确定其最大利益和恢复其权利而采取的程序的结果。

与过境国和目的地国的国际合作

59. 委员会重申其先前的关切 即暴力、贫困和不平等结构性问题正在墨西哥和该区域其他国家推动移民活动，移民及其家人的权利没有得到足够的保护。委员会特别关切的是，缺少采取人权视角处理这些问题的全面战略以及区域和双边合作协定，也缺少有效的机制以执行现有协定并就此进行监测和报告，特别是在拒绝入境、推回和拘留做法方面。

60. 委员会建议缔约国促成一项区域和双边合作的全面战略，从人权视角处理移民活动的结构性原因。此外，委员会敦促缔约国建立有效机制，执行和监测现有协定并评估其影响，同时确保问责，确保遵守不推回原则、防止拘留和任意驱逐的规定以及其他保障措施。

61. 委员会感到关切的是，在缔约国与美利坚合众国之间是否存在正式和非正式协定的问题上以及在这些协定的内容上，缺少明确性和透明度，这些协定可能导致美国主管机构将边境管控外部化，并将该国在庇护和其他人权方面的国际义务外包。委员会特别关切的是：

(a) 美利坚合众国自 2019 年签署联合声明以来所采取措施的严重影响，特别是根据《美国法典》第 8 编和第 42 编的政策、《移民保护协议》、美国海关及边境保护局的“CBP One”应用程序以及各种行政命令所采取的措施的严重影响；

(b) 自 2025 年初以来根据上述措施有计划地将第三国国民驱赶回墨西哥的做法，这种做法使第三国国民处于非常脆弱的境地，遭受不同形式的暴力，包括性别暴力。这种做法可能加剧墨西哥北部的人道主义危机和侵犯权利问题，影响来自不同区域数十个国家的移民工人及其家庭成员，包括寻求庇护者。

62. 委员会建议缔约国：

(a) 澄清与美利坚合众国就移民活动和国际保护达成的任何正式或非正式协定的性质和内容，并确保就移民事务开展的任何合作都符合国际人权义务，包括在在《公约》、不推回原则和让有关人员能够获得个人化保护程序方面的义务；

(b) 确保与美国主管机构的任何形式的合作都根据公开协议进行，这些合作应具备有效的人权保障和独立的监督机制，以确保问责。

63. 委员会重申其对参加《季节性农业工人方案》在加拿大工作的墨西哥移民工人所面临的脆弱处境的关切。委员会特别关切的是，不断有报告称：雇主存在实施劳动剥削、偷窃工资、强加超时工作、强加不安全的工作条件和强加不当住宿的做法；由于签证与具体雇主挂钩，移民工人的行动自由受到限制；联络官工作不力，以及移民工人难以利用补救机制和获得社会福利，包括在工人返回墨西哥之后。

CMW/C/MEX/CO/3, 第 59 段。

见

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467956/Declaracio_n_Conjunta_Me_xico_Estados_Unidos.pdf。

64. 委员会建议缔约国审查与加拿大订立的《季节性农业工人方案》，以确保体面的工作条件，保护参加该方案的墨西哥移民工人的权利，为此应：

- (a) 确保移民工人在出发前获得关于工作条件和权利的明确和完整的信息；
- (b) 加强联络官的作用和对联络官的问责，重点保护移民工人的权利；
- (c) 逐步取消单一雇主签证，促进劳工流动和获得法律资源；
- (d) 确保在与国民平等的基础上尊重移民工人的所有劳工权利，包括结社自由权，并将墨西哥和加拿大工会纳入《方案》监督的范围；
- (e) 与加拿大主管机构进行对话，从而确保移民工人即便返回墨西哥后也能获得应计社会福利。

5. 后续行动和传播

后续行动

65. 委员会请缔约国在第五次定期报告中列入详细资料，说明为落实本结论性意见所提建议而采取的措施，包括向政府官员、国会议员、司法部门以及州和地方主管机构传达这些建议的情况。

66. 委员会建议缔约国建立一个常设机制以监测和后续落实包括委员会在内的各人权条约机构提出的建议，此机制将由外交部和内政部进行协调，能够对落实工作进行定期评估并确保问责以及民间社会、联合国机构、公共人权机构、州和地方各级政府的有效参与。

技术援助

67. 委员会建议缔约国进一步寻求国际和政府间援助，依照《2030 年可持续发展议程》落实本结论性意见所载各项建议。委员会还建议缔约国继续与联合国各专门机构和方案合作。

后续落实结论性意见

68. 委员会请缔约国在 2027 年 5 月 1 日之前提供书面资料，说明以下段落所载建议的落实情况：第 34 段(移民活动管理)、第 36 和第 38 段(剥夺自由)、第 58 段(儿童)和第 62 段(与美利坚合众国的合作)。

下次定期报告

69. 委员会请缔约国在 2030 年 5 月 1 日前提交第五次定期报告。除非缔约国明确选择采用传统报告程序，否则委员会将在此日期之前的一届会议上根据简化报告程序通过一份报告前问题清单。委员会提请缔约国注意其条约专要文件协调准则。