



第七十六届会议

临时议程\* 项目 75(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进  
人权和基本自由切实享受的各种途径

移民的人权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递移民人权特别报告员费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯依照  
大会第 74/148 号决议和人权理事会第 43/6 号决议提交的报告。

\* A/76/150。



## 移民人权特别报告员费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯的报告

### 一年半后：2019 冠状病毒病对移民人权的影响

#### 摘要

本报告概述了移民人权特别报告员费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯自其向大会提交上一次报告以来在本报告所述期间开展的主要活动。

特别报告员在报告中回顾了 2019 冠状病毒病大流行对移民人权的影响，移民，特别是那些无证移民或非正常移民，受此次疫情的影响很大，另外也回顾了疫情如何使本已脆弱的移民更加不堪一击。

距离疫情开始已经过去了一年半的时间，特别报告员梳理了为实现移民人权和促进复苏进程具有包容性而采取的措施和对策。

特别报告员在各国、国际组织、民间社会和其他利益攸关方所提供信息和分析的基础上，指出了良好做法、当前工作以及现存挑战，并为弥合恢复工作中的人权差距，更好地重建，包括充分纳入移民人权提出了一整套建议。

## 一. 引言

1. 移民人权特别报告员费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯在提交给大会的本报告中分析了 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行对移民人权的影响。
2. 特别报告员在编写报告时发出了一份关于 COVID-19 疫情对移民人权影响的调查问卷。特别报告员对所有提供帮助的国家、联合国实体、国家人权机构和民间社会组织表示感谢。21 个国家、3 个联合国实体和 1 个其他国际组织、9 个国家人权机构和监察员以及 46 个民间社会组织填写了问卷。<sup>1</sup>
3. 本报告主要依据的是收到的信息和资料，再加上联合国、国际组织和各国以及民间社会组织、学术界和其他公开资料来源发布的、截至 2021 年 6 月可公开查阅的其他研究、数据和法律文件。

## 二. 活动<sup>2</sup>

4. 4 月 12 日，特别报告员参加了保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会会议。4 月 14 日，特别报告员出席了以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使民族自决权问题工作组会议。
5. 4 月 26 日至 28 日，特别报告员参加了拉丁美洲和加勒比经济委员会组织的《移民问题全球契约》拉丁美洲和加勒比区域评估工作。4 月 29 日，特别报告员出席了由国际教育协会非洲区域分会和受教育权特别报告员组织的促进移民、难民和境内流离失所者享有优质教育权会议。
6. 5 月 5 日，特别报告员参加了由亚太妇女、法律和发展论坛、全国妇女人权维护者联盟和尼泊尔阿普拉巴西·马希拉·卡姆达尔·萨穆哈组织召集的女性视角 COVID-19 疫情下移民故事书的首发式。
7. 5 月 6 日，特别报告员参加了爱尔兰国立大学(高威)生命周期与社会研究所举办的推进非制度化问题网络研讨会。特别报告员在会上就此问题谈到了移民的情况。
8. 5 月 14 日，特别报告员在正义和法治基金会组织的墨西哥圣费尔南多发现大型秘密坟墓十周年纪念会议上发言。
9. 5 月 21 日，特别报告员在马德里卡洛斯三世大学举办的移民健康权和不推回原则研讨会上作主旨发言。5 月 24 日，特别报告员在西班牙外交学院作了关于拉丁美洲移民与文化的讲座。5 月 27 日，特别报告员在加那利群岛基金会召开的关于西班牙加那利群岛移民状况的小组会上作主旨发言。

<sup>1</sup> 提交资料情况可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/COVID.aspx>。

<sup>2</sup> 移民人权特别报告员在 2020 年 7 月至 2021 年 3 月期间的活动载于关于处理陆上和海上驱回移民对人权影响方法的报告，<https://undocs.org/A/HRC/47/30>。

10. 5月31日，特别报告员参加了西非国家经济共同体(西非经共体)的多利益攸关方磋商，为西非经共体的《移民问题全球契约》次区域评估做准备。
11. 6月10日，特别报告员参加了由安德烈斯·贝洛天主教大学和委内瑞拉玻利瓦尔共和国公共空间组织的委内瑞拉移民和难民自由结社权利问题网络研讨会，还参加了由美国大学华盛顿法学院召集的题为“移民与人权：取得的进展和现存的挑战”小组讨论会。
12. 6月15日，特别报告员参加了联合国支持安全、有序和正常移民全球契约多伙伴信托基金指导委员会的半年期会议。
13. 6月17日，特别报告员在哥伦比亚洛斯安第斯大学和孔拉德·阿登纳基金会举办的拉丁美洲移民问题圆桌会议上作主旨发言，并应巴西里约热内卢州立大学的邀请作了关于童年与移民的讲座。
14. 6月23日，特别报告员向人权理事会提交年度报告(A/HRC/44/42)，他在报告中谈到了“驱回”问题。
15. 6月24日，特别报告员参加了由联合国难民事务高级专员公署(难民署)和防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家共同召开的关于保护和解决被迫流离失所的男女同性恋者、双性恋者、变性者、性存疑者、间性者和其他性别者问题全球圆桌会议。
16. 6月29日，特别报告员在为筹备《移民问题全球契约》非洲区域评估而举行的多利益攸关方磋商会上发言。
17. 7月6日，特别报告员在美利坚合众国康奈尔大学和非政府组织行动委员会举办的研讨会上就促进移民权利的宣传战略发言。
18. 7月7日，特别报告员与人权高专办和大赦国际共同主办了一次活动，发布他关于“驱回”的报告。

### 三. 2019 冠状病毒病对移民人权的影响

#### A. 引言

19. 2019 冠状病毒病大流行已经导致了一场世界性危机。现在还无法从多少人会丧命以及生活和社会方方面面会受到怎样的影响来评估疫情造成的全面影响。但疫情尤其影响到了社会的医疗保健体系、社会体系和经济体系，给各国和应对工作带来了压力。<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 截至2021年7月1日，全球已有181 930 736例2019冠状病毒病确诊病例，其中3 945 832例死亡(见<https://covid19.who.int/>)。2020年，全球相当于2.55亿个全职工作岗位流失(见[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_767028.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf))。国际货币基金组织表示，虽然全球正在复苏，但太多国家落在了后面，经济不平等情况正在恶化(见<https://www.imf.org/en/About/FAQ/imf-response-to-covid-19>)。

20. 与此同时，此次疫情还暴露了系统性的不平等，包括那些主要影响移民的不平等。各国政府为控制疫情而采取的一些措施进一步暴露了人权和治理方面的现有不足，使包括移民在内的那些社会经济地位低的人变得更加脆弱。

21. 移民及移民家庭，特别是那些已经处于弱勢的移民及其家庭，受到此次疫情的影响更大，原因在于三个相互关联的因素使本已脆弱的他们更加不堪一击，首先，许多移民和流动人口的社会经济地位低。他们的生活状况飘忽不定，获得医疗保健和其他基本服务的途径有限。其次，他们往往在非正规经济部门工作，工作条件恶劣，获得社会保护制度的途径有限，更容易受到剥削，特别是妇女和女童。第三，由于缺乏有效和适当的保护措施，一些寻求庇护者在走庇护程序方面面临各种障碍，并有可能使他们被遣送到有可能遭到迫害和其他不可挽回伤害的地方；一些移民被强行送回了原籍国，而在原籍国他们可能也不享有适当的医疗保健服务。<sup>4</sup>

22. 疫情导致各国面临诸多特殊挑战，考验着它们的应对能力，特别是卫生和社会经济部门的应对能力。特别报告员通过征集意见得到的信息表明，尽管情况如此，但一些国家还是采取了积极措施以缓解疫情造成的负面影响，实施人权办法，将移民纳入与 COVID-19 有关的应对措施和恢复工作。

## B. 移民人权受到的严重影响

23. 移民，包括寻求庇护者，受到了公共和私人行为体在疫情期间所采取的限制和措施的极大影响。移民，特别是那些无证移民或非正常移民，在享受人权方面往往处于特别脆弱的状态。移民和庇护程序的中断和推后、边界关闭、封锁、限制行动自由和其他紧急措施，加上移民原已存在的脆弱性，如无法获得医疗保健和其他基本服务、生活条件恶劣、工作条件不稳定不安全，以及歧视、种族主义和仇外心理，都对移民行使权利的能力产生了负面影响，加剧了原以存在的不平等。

行动受限、移民和庇护程序中断和推后

24. 为遏制 COVID-19 传播而关闭边境和限制行动的做法并未总是把保护最弱势群体放在首位。截至 2021 年 2 月，有 144 个国家关闭了边界或限制入境，<sup>5</sup>其中超过 60 个国家未对寻求庇护者做出任何豁免。<sup>6</sup> 全球 2020 年上半年的庇护申请数量与前一年同期相比下降了 33%，下降的主要原因是封锁限制和服务中断。<sup>7</sup>

<sup>4</sup> 见 <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-06/SG-Policy-Brief-on-People-on-the-Move.pdf>。

<sup>5</sup> 见 <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20COVID-19%20appeal%202020%20-%2017%20February%202021.pdf>。

<sup>6</sup> 见 [www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2020/05/UN-SG-Policy-Brief-Human-Rights-and-COVID-23-April-2020.pdf](http://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2020/05/UN-SG-Policy-Brief-Human-Rights-and-COVID-23-April-2020.pdf)。

<sup>7</sup> 见 <https://www.unhcr.org/5fc504d44.pdf>；另见 [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Table2\\_-\\_Asylum\\_applicants,\\_Q3\\_2019\\_%E2%80%93\\_Q3\\_2020.png&oldid=509073](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Table2_-_Asylum_applicants,_Q3_2019_%E2%80%93_Q3_2020.png&oldid=509073)。

25. 一些国家在确保遵守公共卫生协议的情况下允许寻求庇护者和移民入境，还有一些国家则为在线申请提供了便利。但还有许多其他情况是，移民，包括寻求庇护者，被困在目的地国或过境国，无法返回家园；还有一些人被迫求助偷运者和不受监管的中介，铤而走险；<sup>8</sup> 一些人被迫返回原籍国。其中一些强制返回是通过行政决定加以执行的，没有适当的程序保障，对人权保护产生了严重影响，人权受侵犯的风险加大，在某些情况下还要付出生命代价。<sup>9</sup>

#### 对健康权的影响

26. 虽然移民并不是天生就比其他人和其他群体更容易感染 COVID-19 病毒，但由于与健康相关的脆弱性增加，因此，许多移民感染的风险要高得多。移民，特别是那些无证移民或非正常移民，往往贫困发生率更高、住房条件过度拥挤脏乱、遭到歧视、得不到医疗保健服务和社会保障福利、缺乏安全饮用水和卫生设施、工作条件不安全——在这种地方，往往没法保持身体距离——以及数字排斥或语言和文化障碍，这些都会增加与健康相关的脆弱性。<sup>10</sup>

27. 与 COVID-19 有关的社会经济不安全因素，如失业、收入减少、无法获得医疗保健服务、担心被驱逐出境和受到歧视，影响了许多移民的精神健康和社会心理状况。瑞士红十字会酷刑和战争受害者门诊诊所表示，围绕 COVID-19 疫情的普遍不确定性在移民和难民患者中引起相当大的恐惧。<sup>11</sup>

28. 妇女和儿童，包括无人陪伴和与家人离散的儿童，在疫情期间也可能面临特殊的脆弱性。<sup>12</sup> 隔离措施、行动限制、诊所关闭或服务中断导致移民妇女很难获得医疗保健服务，包括性健康和生殖健康护理，以及向需要及时医疗救助的性暴力受害者提供的其他基本支助服务。<sup>13</sup> 儿童也受到了影响。父母或监护人失去收入和生计影响儿童的身心健康和教育，增加童工、童婚和贩卖儿童的风险，因为家庭不得不启动消极应对机制。<sup>14</sup>

29. 根据国际移民组织(移民组织)的数据，截至 2021 年 5 月，超过 53 个国家、地区和区域的最脆弱群体依然无法实际获得 COVID-19 疫苗。移民及其家人面临各种障碍，包括看不到以他们能看懂的语言写成的资料，收费以及法律、行政和实际障碍，如身份证、居留证或国民保险的预先登记。还有一些情况是，外国人

<sup>8</sup> 见 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_748839.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_748839.pdf)。

<sup>9</sup> 见 [https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/kms\\_refoulement\\_detention\\_and\\_deportations\\_of\\_children\\_in\\_the\\_context\\_of\\_covid-19.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/kms_refoulement_detention_and_deportations_of_children_in_the_context_of_covid-19.pdf)；另见 <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-06/SG-Policy-Brief-on-People-on-the-Move.pdf>。

<sup>10</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)，“COVID-19 疫情对移民及其子女有何影响？”(2020 年 10 月)。

<sup>11</sup> 见 [www.redcross.ch/it/ambulatorio-per-vittime-della-tortura-e-della-guerra](http://www.redcross.ch/it/ambulatorio-per-vittime-della-tortura-e-della-guerra)。

<sup>12</sup> 见 [www.iom.int/news/enhancing-access-services-migrants-context-covid-19-preparedness-prevention-response-and-beyond](http://www.iom.int/news/enhancing-access-services-migrants-context-covid-19-preparedness-prevention-response-and-beyond)。

<sup>13</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)提交的资料。

<sup>14</sup> 联合国儿童基金会(儿基会)提交的资料。

未被纳入疫苗接种活动。<sup>15</sup> 一些国家缺乏促进无证移民公平获得疫苗接种的协议，或相关程序不明确或繁琐，还有一些国家要求将移民身份信息作为一项要求，但往往没有有效的防火墙保护机制。<sup>16</sup>

#### 对就业和工作条件的影响

30. COVID-19 疫情已经表明，包括移民妇女在内的移民如何为当地经济和社会做出重要贡献，并在社会的必要行业——如医疗保健和个人护理、农业食品加工、运输、储存和交付——发挥关键作用，使各国能够在危机期间继续运转并提供服务。汇款在原籍国的重要性也显示了移民发挥的关键作用。

31. 移民工作的行业虽然至关重要，但也可能非常不稳定。许多移民从事的都是临时的非正式工作，工作条件不公正、不友好、也不安全，这些条件因 COVID-19 而变得更加恶劣，甚至危及到移民的生命。<sup>17</sup> 由于担心被解雇，另外也需要这份收入，许多无证的低技能、低工资移民工人不得不在没有其他工人享有的社会保护的情况下，继续到厂工作。

32. COVID-19 的限制措施一出台，许多移民就经历了大规模裁员、工资停发和收入受损的情况。移民也是差别待遇的受害者，与本国工人相比，移民往往最先被裁。失业和工作许可证过期将许多移民推入了非正常境地，为虐待、贩运和不择手段的招聘行为创造了条件。<sup>18</sup>

33. 移民妇女还承受着接受不稳定工作条件的巨大压力，使她们的劳动和人权遭侵犯(包括工作中的性骚扰和性暴力)的风险增大。2020 年，疫情导致 850 万合同无保障的女性移民家政工人收入受损，遭虐待和剥削风险加大，特别是那些因旅行禁令和边境管制而无法返回母国的妇女。<sup>19</sup> 移民妇女在工作场所，包括在非正式环境和家庭环境中，遭遇性别暴力的可能性更大。<sup>20</sup> 移民卫生工作者(其中大多数是女性)在 COVID-19 疫情期间也面临着严重风险，包括由于个人防护设备和防护服不足或缺乏导致的风险(E/C.12/2020/1)。

<sup>15</sup> 见 <https://reliefweb.int/report/world/covid-19-l-oim-alerte-sur-les-difficult-s-d-acc-s-des-migrants-aux-vaccins>。

<sup>16</sup> 资料由以下机构提交：人权 360、律师促进人权、无证移民问题国际合作平台。

<sup>17</sup> 国际劳工组织(劳工组织)，“在 2019 冠状病毒病大流行期间保护移民工人”(2020 年 4 月)。可查阅 [www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS\\_743268/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_743268/lang--en/index.htm)。

<sup>18</sup> 劳工组织，“在 COVID-19 大流行期间确保公平招聘”(2020 年 6 月)。可查阅 [www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS\\_748839/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_748839/lang--en/index.htm)。

<sup>19</sup> 妇女署提交的资料。

<sup>20</sup> 劳工组织即将出版的题为“封锁及前途未卜：COVID-19 对移民工人权利和招聘造成的全球影响”的出版物。

### 移民拘留和其他拥挤的环境

34. 一些国家以担心公共卫生为由为强制执行移民措施辩护。<sup>21</sup> 在某些情况下，检疫令变成了以歧视性做法对待移民，将移民的宿舍、收容所和接待设施变成了事实上的拘留中心，这些机构的条件也使移民无法遵守保持身体距离的规定。<sup>22</sup>

35. 移民拘留中心的拘留条件使得移民面临很高的感染风险，而且他们往往被拘留很长时间。有时拘留条件是如此的不相称、不必要或有辱人格，以至于可以说是构成虐待。<sup>23</sup> 尽管将儿童安置在移民拘留中心有悖于儿童的最大利益，而且始终是对儿童权利的侵犯，但在疫情期间，儿童还是继续被拘留，包括被拘留在缺乏营养、保健和个人卫生服务的狭窄拥挤空间。<sup>24</sup> 人员配置水平和护理工作受到了疫情的负面影响，使被忽视、受虐待和遭性别暴力侵害的风险增大。<sup>25</sup>

36. 鉴于旅行限制阻碍了移民的遣返，一些国家已经释放了驱逐前拘留的移民；规定与移民有关的拘留规定暂不适用；并选择将移民安置在由民间社会管理、提供服务和衔接机制的非羁押性社区收容所。<sup>26</sup> 但一些移民获释后没有获得临时或永久的正常身份，也没有得到继续办理移民手续或获得福利和基本服务的援助，随时有被再次拘留的风险。

### 种族歧视和仇外心理

37. 应急措施和两极分化的表述加剧了人们的健康恐惧，形成了加深歧视、种族主义、仇外心理和污名化的看法。这种负面言论和一些媒体的报道将移民视为威胁，并错误地将移民作为 COVID-19 的替罪羊，认为他们是病毒携带者，导致歧视性行为 and 攻击。

38. 特定种族、民族和宗教群体的移民不仅是主要的有风险群体，而且更有可能因为歧视或污名化或由于缺乏资源或官方文件而被排除在医疗保健之外。COVID-19 疫情加剧了在公平提供医疗设施、商品和服务方面长期存在的结构性不平等。这违反了保护每个人的健康权，促进种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的受害者或受害者团体可不受任何歧视地获得医疗保健的人权义务。这种歧视性情况也可能会对公众健康构成威胁。<sup>27</sup>

<sup>21</sup> 见 <https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-covid-19-and-people-move>。

<sup>22</sup> 全球拘留问题研究项目提交的资料。

<sup>23</sup> 见 [www.hrw.org/report/2021/03/04/future-choices/charting-equitable-exit-covid-19-pandemic](http://www.hrw.org/report/2021/03/04/future-choices/charting-equitable-exit-covid-19-pandemic)；艾丽斯卡救济基金会提交的资料。

<sup>24</sup> 资料由以下机构提交：杨氏移民儿童权利中心、洛约拉大学儿童人权中心、全球拘留问题研究项目。

<sup>25</sup> 资料由以下机构提交：儿基会、洛约拉大学儿童人权中心。

<sup>26</sup> 见 [https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/un\\_network\\_on\\_migration\\_wg\\_atd\\_policy\\_brief\\_covid-19\\_and\\_immigration\\_detention.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/un_network_on_migration_wg_atd_policy_brief_covid-19_and_immigration_detention.pdf)。

<sup>27</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/COVID-19\\_and\\_Racial\\_Discrimination.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/COVID-19_and_Racial_Discrimination.pdf)。

39. 仇恨言论和假新闻也在媒体和社交媒体平台上传来传去，把移民工人说成是与本地人抢疫苗或在危机时抢工作。美洲开发银行开展的一项研究发现，在宣布爆发了 COVID-19 大流行病后的头两个月，对移民有偏见的言论增加了 70%。推特上的信息加剧了人们的恐惧，使人们认为移民是传染病的传播媒介，或者是国家医疗体系崩溃的罪魁祸首。<sup>28</sup> 被迫返回原籍社区的移民遭到的歧视也增多。<sup>29</sup>

40. 一些国家的政府已采取措施遏制这些负面趋势，如反歧视政策和运动，驳斥疫情背景下的种族主义和替罪羊说法，促进移民和收容社区之间的社会凝聚力。

#### 民间社会的作用

41. 面对 COVID-19 疫情，许多民间社会组织为一线应对措施做出了贡献，介入填补了基本服务方面的空白。<sup>30</sup> 他们开展的工作包括舒缓拥挤的流离失所营地；提高社区对 COVID-19 风险和防范的认识；加强医疗保健、水、环境卫生和个人卫生系统；协调宣传工作，将境内流离失所者、难民和移民纳入国家 COVID-19 应对措施。其中一些组织因援助移民而受到负面看法和恶意言论的影响，使人们不禁担心公民空间是否会缩小。<sup>31</sup>

42. 几个国家政府与民间社会组织和其他利益攸关方协商以及合作开展各项方案，以接触移民，开展有针对性的提高认识运动，并为移民(包括女性移民)提供获得基本服务和支持的途径。

## 四. 国际人权框架

43. 所有移民，无论其移民身份如何，都有权不受任何歧视地得到人权框架的保护。各国义务尊重、保护和促进其领土或其管辖范围内每个人，包括移民的权利，无论他们的移民身份如何。《世界人权宣言》和核心国际人权条约为应对移民在 COVID-19 疫情背景下面临的人权挑战提供了法律框架。

44. COVID-19 带来的多维危机挑战了人权的方方面面，包括经济、社会和文化权利以及公民权利和政治权利。突发公共卫生事件、边界关闭、封锁和其他限制性措施，以及危机的社会经济层面，大量裁员和工作条件不安全，种族主义和仇外心理，都深深地影响到了移民的生活，加剧了他们原有的脆弱性，对那些无证移民或非正常移民而言更是如此。他们的一些人权尤其受到了影响，其中包括行

<sup>28</sup> 正义与国际法中心提交的资料。

<sup>29</sup> 见 [www.hrw.org/fr/news/2020/05/12/le-covid-19-attise-le-racisme-anti-asiatique-et-la-xenophobie-dans-le-monde-entier](http://www.hrw.org/fr/news/2020/05/12/le-covid-19-attise-le-racisme-anti-asiatique-et-la-xenophobie-dans-le-monde-entier)；[www.hrw.org/fr/news/2020/05/05/chine-discrimination-contre-les-africains-dans-le-contexte-du-covid-19](http://www.hrw.org/fr/news/2020/05/05/chine-discrimination-contre-les-africains-dans-le-contexte-du-covid-19)；<https://eea.iom.int/publications/countering-xenophobia-and-stigma-foster-social-cohesion-covid-19-response-and-recovery>。资料由以下机构提交：混合移民中心；伊拉克阿迈勒协会；纳马人权中心；东亚组织委员会；马特和平、发展和人权基金会。

<sup>30</sup> 见 [www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2020/05/UN-SG-Policy-Brief-Human-Rights-and-COVID-23-April-2020.pdf](http://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2020/05/UN-SG-Policy-Brief-Human-Rights-and-COVID-23-April-2020.pdf)。

<sup>31</sup> 见 [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2020\)659660](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2020)659660)；和 [www.focsiv.it/wp-content/uploads/2020/12/BackGround-Document-n.-8-ITA-15.12.2020.pdf](http://www.focsiv.it/wp-content/uploads/2020/12/BackGround-Document-n.-8-ITA-15.12.2020.pdf)。

动自由、人身自由和安全的权利，健康权和公平获得医疗服务的权利，工作权利和享有公正良好的工作条件的权利，以及适当生活水准权和不受歧视的权利。

## A. 紧急权力

45. 在危机和社会紧急状态下保护人权尤为重要。COVID-19 疫情要求许多国家采取非常规的法律措施，以处理疫情，防止疫情进一步扩散。采取的措施包括根据宪法规定宣布进入紧急状态，导致对行使基本权利实行严格限制，在某些情况下还授予安全部队特殊权力。<sup>32</sup>

46. 各国在 COVID-19 突发情况下对具体的人权实行了不同程度的限制，包括部分限制。受到限制的权利包括自由权、行动自由权、隐私权和个人数据受保护的權利、表达自由、集会和结社的权利，以及工作和受教育的权利。

47. 联合国以及欧洲委员会等区域组织和美洲人权委员会、非洲人权和民族权委员会等人权机构都对这种应急措施影响到人权表示关切，并呼吁各国遵守国际义务。<sup>33</sup>

48. 人权事务委员会承认，面对 COVID-19 疫情，各国应采取有效措施，保护其境内和管辖范围内所有人的生命权和健康权，同时也承认，这些措施可能会导致个人权利的享有受到限制(CCPR/C/128/2)。与此同时，人权事务委员会提醒，《公民及政治权利国际公约》第 4 条承认，如出现危及国本的社会紧急状态，缔约国可以减免履行其依本公约所负之义务。

49. 在这种情况下，需要宣布进入紧急状态，减免措施必须绝对必要，而且要与局势的紧迫性相称(特别是在持续时间、地理范围和属事范围方面)，不可减损权利必须得到尊重，而且这些措施需要符合其他国际义务，包括不歧视、不推回和禁止集体驱逐等原则。<sup>34</sup> 共有 10 个联合国条约机构在 COVID-19 背景下提醒各国，“紧急状态或任何其他安全措施应以人权原则为指导”。<sup>35</sup>

50. 人权事务委员会回顾了 COVID-19 疫情背景下与移民特别相关的具体情况，包括：需要尊重不推回原则和禁止集体驱逐的原则；有必要以人道和尊重他人的态度对待被剥夺自由的人，有必要特别注意监禁场所的卫生条件和医疗保健服务是否到位；家庭暴力威胁升级导致移民家政工人易受伤害的特殊情况；保障诉诸法院和走正当法律程序的权利；以及禁止种族仇恨。<sup>36</sup>

<sup>32</sup> 超过 35 个国家依靠武装力量来执行规则，还造成了人员伤亡。见 COVID-19 公民自由度追踪，网址为 [www.icnl.org/covid19tracker/](http://www.icnl.org/covid19tracker/)。

<sup>33</sup> 见 [www.coe.int/en/web/congress/covid-19-toolkits](http://www.coe.int/en/web/congress/covid-19-toolkits); [www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2020/076.asp](http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2020/076.asp); [www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483](http://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483)。

<sup>34</sup> 人权事务委员会，关于紧急状态期间公约规定克减问题的第 29(2001)号一般性意见(第四条)；

<sup>35</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25742&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25742&LangID=E)。

<sup>36</sup> 人权事务委员会，第 29 号一般性意见(第 4 条)。

51. 特别报告员呼吁各国确保采取的应急措施以合法的公共卫生目标为指导，决不对特定群体任意使用，并确保按照促进性别、年龄和多样性的应对方法，将移民，包括无证移民或非正常移民纳入国家 COVID-19 预防和应对计划。保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会和移民人权特别报告员发布的关于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行对移民人权影响的联合指导说明<sup>37</sup> 为移民方面的应急措施提供了具体指导。

## B. 移民的健康权

52. 国际人权法申明，“人人享有能达到的最高标准身心健康的权利”，并要求各国采取措施，确保所有人均可不受任何歧视地享有医疗保健服务、医疗保健物品和设施。<sup>38</sup> 然而，对于移民，特别是那些无证移民或非正常移民而言，医疗保健服务往往变得用不上、没有、负担不起或服务的质量不可靠，在疫情期间更是如此。移民不仅在获得公平的医疗保健服务方面的途径有限，而且在享有与实现健康权密切相关和相互依存的其他权利方面也受到限制，这些权利包括食物权、住房权、工作权、教育权、人的尊严权、生命权、不受歧视权、平等权、隐私权、获得信息权和行动自由权等。

53. 不歧视和平等是基本人权原则，是健康权的关键组成部分。<sup>39</sup> 各国义务尊重健康权，不应否认或限制所有人——包括无证移民和非正常移民——平等获得预防、治疗和缓解性质的医疗保健服务，并应避免歧视性做法。<sup>40</sup> 事实上，《经济社会文化权利国际公约》规定的最低限度的核心义务应该被每个国家列为优先事项，并适用于所有移民。<sup>41</sup> 关于 COVID-19，经济、社会及文化权利委员会指出，应对疫情时必须尊重和保护所有人的固有尊严；各国应筹集资源，以最公平的方式抗击 COVID-19；资源分配应优先考虑最边缘群体，如无证移民和非正常移民的特殊需要。<sup>42</sup>

54. 《2030 年可持续发展议程》立足国际人权法，为进一步推动世界各地所有人不受歧视地享有人权提供了重要机遇。根据可持续发展目标具体目标 3.8，会员国致力于“实现全民健康覆盖，包括提供金融风险保护，人人享有优质的基本保健服务，人人获得安全、有效、优质和负担得起的基本药品和疫苗”。

<sup>37</sup> [www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants.pdf)。

<sup>38</sup> 《经济社会文化权利国际公约》，第 12 条。

<sup>39</sup> 见 [www.ohchr.org/documents/publications/factsheet31.pdf](http://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet31.pdf)。

<sup>40</sup> 经济、社会及文化权利委员会，关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)(第 12 条)。

<sup>41</sup> 经济、社会及文化权利委员会，关于缔约国义务性质的第 3 号一般性意见(1993 年)。

<sup>42</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 14 号一般性意见(第 12 条)。

### C. 公平分配 COVID-19 疫苗

55. 健康权包括有义务提供疫苗接种预防感染重大传染病，将此作为不带任何歧视地预防、治疗和控制流行病和其他疾病的一种手段。<sup>43</sup> 为遵守这一原则，人们需要能够公平地获得疫苗。世界卫生组织(世卫组织)表示，COVID-19 疫苗的分配和优先次序应考虑到那些有可能因 COVID-19 大流行而承受更大负担的群体的脆弱性、风险和需求，该群体包括低收入移民工人、寻求庇护者和身份不正常的弱勢移民。<sup>44</sup>

56. 特别报告员感到关切的是，太多的移民仍在为获得疫苗而苦苦挣扎，他与移民工人问题委员会和区域独立专家一起，敦促各国向所有移民提供公平的 COVID-19 疫苗接种机会，无论其国籍、移民身份如何，或有什么其他被禁止的歧视理由。<sup>45</sup>

### D. 防火墙保护和数据保护

57. 为确保移民，特别是那些无证移民或非正常移民，在疫情背景下能够有效地享受健康权，应该在移民执法和提供基本服务之间建立有效的防火墙。缺少这种防火墙和数据保护协议可能会使非正常移民担心和恐惧他们的移民身份会使他们被举报、拘留、驱逐出境和受到其他处罚。这种不愿寻求医疗保健和接种 COVID-19 疫苗的行为可能会对他们自身的健康以及社区生活和整个公共卫生造成可怕的后果。<sup>46</sup>

58. 特别报告员一再强调在移民执法和公共服务之间建立“防火墙”的重要性，这样所有移民，无论其移民身份如何，都可以获得基本服务，而不必担心被发现、被拘留以及被驱逐出境，这样就可以收集与移民有关的所有领域的分类数据和指标，同时确保保护数据和尊重移民的隐私权。<sup>47</sup>

<sup>43</sup> 同上。

<sup>44</sup> 见“世卫组织免疫价值战略咨询专家组的 COVID-19 疫苗分配和优先次序框架”，可查阅 <https://apps.who.int/iris/handle/10665/334299>；以及“世卫组织免疫价值战略咨询专家组在供给有限情况下优先使用 COVID-19 疫苗的路线图”，可查阅 [www.who.int/publications/i/item/who-sage-roadmap-for-prioritizing-uses-of-covid-19-vaccines-in-the-context-of-limited-supply](http://www.who.int/publications/i/item/who-sage-roadmap-for-prioritizing-uses-of-covid-19-vaccines-in-the-context-of-limited-supply)。

<sup>45</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/JointGuidanceNoteCOVID-19-Vaccines-for-Migrants.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/JointGuidanceNoteCOVID-19-Vaccines-for-Migrants.pdf)；另见安全理事会第 2565(2021)号决议第 9 段。

<sup>46</sup> 见 [www.medact.org/wp-content/uploads/2020/06/Patients-Not-Passports-Migrants-Access-to-Healthcare-During-the-Coronavirus-Crisis.pdf](http://www.medact.org/wp-content/uploads/2020/06/Patients-Not-Passports-Migrants-Access-to-Healthcare-During-the-Coronavirus-Crisis.pdf)；[www.compas.ox.ac.uk/project/city-initiative-on-irregular-migrants-in-europe-c-mise/](http://www.compas.ox.ac.uk/project/city-initiative-on-irregular-migrants-in-europe-c-mise/)。

<sup>47</sup> 正如特别报告员在给秘书长关于移民问题全球契约报告提供的资料中所说“各国应收集与移民有关的所有领域的分类数据和指标，同时确保数据保护和尊重移民的隐私权，特别是建立防火墙，使社会能够进行更知情的公开辩论，各国能够基于证据做出政策决定”。另见关于原籍国、过境国、目的地国和返回国在其国际移民背景儿童的人权方面的国家义务的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)。

## E. COVID-19 背景下的移民拘留问题

59. 国际人权规定，“任何人不得被任意逮捕或拘留”，任何被剥夺自由的人，包括在移民管制情况下被剥夺自由的人，都有权向法院提起诉讼，如果属于非法拘留的情况，将被释放。<sup>48</sup> 对成年人的移民拘留应该是最后不得已的手段，对儿童的移民拘留有悖于他们的最大利益，始终是对儿童权利的侵犯，因此应予以禁止。<sup>49</sup>

60. COVID-19 疫情爆发以来，以担心公共卫生为由，一些接收设施、收容所、热点和隔离场所被改造成了事实上的拘留中心。任意拘留问题工作组澄清说，强制被隔离者在某地隔离且不得以任何理由离开实际上就是剥夺自由 (A/HRC/45/16, 附件二)。如果移民被迫在这类中心逗留很长时间或没有明确的逗留期限，没有有效的司法补救措施，往往生活条件又不达标，获得医疗服务的机会有限，这种情况就相当于任意拘留。<sup>50</sup>

## F. COVID-19 疫情下的非歧视与增进宽容

61. 国际人权法规定，各国必须禁止并消除一切形式的种族歧视，保证人人有在法律上一律平等的权利。<sup>51</sup> 大会第 74/270 号决议中强调必须充分尊重人权，并强调指出在应对这场大流行病的过程中不容许任何形式的歧视、种族主义和仇外心理。然而，COVID-19 大流行暴露了潜在的结构性的不平等，加剧了世界许多地区的种族主义、歧视和仇恨言论。<sup>52</sup> 2020 年 5 月，秘书长对“这场大流行病却在继续引发仇恨和仇外、制造替罪羊以及散布恐慌的海啸”表示关切。<sup>53</sup> 特别报告员还关切地注意到，仇外言论或仇外表述将 COVID-19 疾病与移民或移民的民族联系在了一起。

## 五. COVID-19 大流行背景下保护移民人权的新兴做法

62. 特别报告员赞赏地注意到，各国和其他相关利益攸关方不论移民的身份如何，采取了不同举措帮扶移民，并将移民纳入 COVID-19 的应对和恢复计划。

<sup>48</sup> 《公民及政治权利国际公约》第 9 条；人权事务委员会，关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)。

<sup>49</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf), 第 32 段；A/75/183, 第 82-86 段。

<sup>50</sup> 这些材料由以下机构提供：全球拘留问题研究项目、司法与国际法中心、全球倡导权利组织、司法和民主法治基金会。

<sup>51</sup> 《消除一切形式种族歧视国际公约》第一和第五条。

<sup>52</sup> 见 [www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response-and](http://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response-and)。

<sup>53</sup> 见 [www.un.org/press/en/2020/sgsm20076.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2020/sgsm20076.doc.htm)。

### 延长签证和规范化进程

63. 一些国家在延长签证和规范化进程方面采取了各项措施。哥伦比亚决定给予生活在该国的 170 万委内瑞拉难民和移民为期 10 年的临时保护身份。<sup>54</sup> 意大利针对农业和家政行业的无证移民实施了一项规范化方案。<sup>55</sup> 还有国家考虑到疫情导致的旅行限制，自动延长了移民的签证以及工作和居住许可。克罗地亚自动延长了一些短期居留签证，并继续采用其国际保护程序；<sup>56</sup> 以色列自动延长了签证即将到期的工人和寻求庇护者的签证；俄罗斯联邦延长了临时签证并限制驱逐出境。<sup>57</sup> 阿根廷、爱尔兰、罗马尼亚、西班牙和突尼斯也延长了签证和许可。<sup>58</sup>

64. 澳大利亚、阿塞拜疆、德国、马尔代夫、俄罗斯联邦、瑞士和突尼斯调整了申请居留证和工作许可证延期的程序并放宽了标准，包括电子申请。<sup>59</sup> 葡萄牙向所有以任何理由提出居留申请且申请正在办理中的移民发放了临时居留证。<sup>60</sup> 阿根廷和马尔代夫等国取消或降低了特定行业的移民税和收费，葡萄牙和新加坡等国取消了移民的医疗保健费用。

65. 智利、捷克、德国、爱尔兰、以色列、意大利、葡萄牙和西班牙向无法离开这些国家的移民提供了全面救济。<sup>61</sup> 萨尔瓦多向必要的季节性跨境移民工人提供了证件和社会保障。<sup>62</sup> 安道尔明爱社向滞留该国的季节性工人提供了粮食券。<sup>63</sup>

66. 特别报告员注意到，上述举措虽然具有积极意义，但都是临时性的，一旦疫情结束就会失效。考虑到此次疫情造成的社会和经济负面影响预计将在公共卫生危机之后持续很长时间，因此必须采取更持久的规范化措施。阿根廷、多米尼加共和国、厄瓜多尔和秘鲁都采取了长期做法，它们已经开始了规范化进程。<sup>64</sup>

<sup>54</sup> 见 [www.unhcr.org/en-us/news/press/2021/2/60214cf74/unhcr-iom-welcome-colombias-decision-regularize-venezuelan-refugees-migrants.html](http://www.unhcr.org/en-us/news/press/2021/2/60214cf74/unhcr-iom-welcome-colombias-decision-regularize-venezuelan-refugees-migrants.html)。

<sup>55</sup> 见 <https://picum.org/regularising-undocumented-people-in-response-to-the-covid-19-pandemic/>。

<sup>56</sup> 克罗地亚提交的资料。

<sup>57</sup> 以色列提交的资料。

<sup>58</sup> 各国提交的资料；西班牙庇护信息数据库提交的资料。

<sup>59</sup> 见 <https://picum.org/regularising-undocumented-people-in-response-to-the-covid-19-pandemic/>。

<sup>60</sup> 葡萄牙提交的资料。

<sup>61</sup> 见 [www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/managing-international-migration-under-covid-19-6e914d57/](http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/managing-international-migration-under-covid-19-6e914d57/)。

<sup>62</sup> 萨尔瓦多提交的资料。

<sup>63</sup> 见 [www.caritas.eu/caritas-andorra-and-the-covid-19-crisis/](http://www.caritas.eu/caritas-andorra-and-the-covid-19-crisis/)。

<sup>64</sup> 各国提交的资料；另见 [www.unhcr.org/en-us/excom/excomrep/432fcb42/update-unhcrs-operations-america-executive-committee-2005.html](http://www.unhcr.org/en-us/excom/excomrep/432fcb42/update-unhcrs-operations-america-executive-committee-2005.html)；[www.migrationportal.org/insight/regularization-initiatives-venezuelan-migrants-dominican-republic-curacao-step-towards-inclusion/](http://www.migrationportal.org/insight/regularization-initiatives-venezuelan-migrants-dominican-republic-curacao-step-towards-inclusion/)。

## 卫生对策和疫苗接种计划

67. 一些国家政府表示,移民,包括无证移民,享有与本国人民相同的医疗服务。阿根廷、智利和摩洛哥表示,向所有外国人提供保健医疗服务,无论其移民身份如何。<sup>65</sup> 萨尔瓦多为所有人提供免费的医疗保健服务,包括预防、治疗和检测 COVID-19 的服务。<sup>66</sup>

68. 瑞士向所有身处困境的人提供紧急援助,包括基本医疗服务,无论他们的居留身份如何。在德国,寻求庇护者在其逗留的前 15 个月内享有一系列的医疗保健服务。在斯里兰卡,寻求庇护者如果在联合国难民署登了记,就可免费获得医疗保健服务。克罗地亚向寻求庇护者提供医疗保健服务。<sup>67</sup> 菲律宾设立了移民健康股,处理与移民和回返移民有关的所有保健问题。<sup>68</sup>

69. 一些国家的主管部门制订了政策和协议,以更好地应对疫情带来的公共卫生和安全要求,包括有关过度拥挤和不卫生条件环境的政策和协议。鉴于资源的稀缺性和有限性,许多国家考虑到移民的特定脆弱性和面临的风险(如寻求庇护者所在的接待中心人满为患、处于弱势的移民妇女、儿童、无证移民等),制定了检测、治疗和接种疫苗的优先标准。

70. 新加坡已经为居住在国家宿舍的 32 万名移民工人接种了疫苗。瑞士为所有移民(无论他们的移民身份如何)提供免费、自愿的疫苗接种服务,且优先考虑住在集体宿舍的寻求庇护者。罗马尼亚已将寻求庇护者和被拘留的移民纳入国家疫苗接种战略。<sup>69</sup> 马尔代夫开始向所有移民(包括无证移民)免费接种疫苗。<sup>70</sup> 德国已将无合法居留权的人列为国家疫苗接种战略的优先群体。<sup>71</sup> 澳大利亚、阿塞拜疆、智利、以色列、马来西亚、摩洛哥和卡塔尔表示,移民,包括非正常移民,已经有权获得疫苗以及检测和治疗。<sup>72</sup> 乌拉圭在民间社会的支持下,提高了对移民接种疫苗的认识。<sup>73</sup> 欧盟几个国家的主管部门已经放弃了正式要求。<sup>74</sup> 在编写本报告时,几个国家仍在根据国情、能力和病毒的演变情况确定国家疫苗接种战略计划。

<sup>65</sup> 各国提交的资料;

<sup>66</sup> 萨尔瓦多提交的资料。

<sup>67</sup> 各国提交的资料。

<sup>68</sup> 菲律宾人权委员会提交的材料。

<sup>69</sup> 各国提交的资料。

<sup>70</sup> 马尔代夫移民工人提交的资料。

<sup>71</sup> 德国提交的资料。

<sup>72</sup> 各国提交的资料。

<sup>73</sup> 乌拉圭提交的资料。

<sup>74</sup> 见 [www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf](http://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf)。

### 防火墙和数据保护

71. 爱尔兰不要求前来寻求社会支持或医疗护理的人(包括无证移民)提供有关移民身份的信息。<sup>75</sup> 在瑞士,医疗保险公司和联邦各州只有在当事人书面同意的情况下,才允许将被保险人的个人资料转交给移民当局,如果当事人不同意,则可根据情况推定不转交个人资料符合被保险人的利益。<sup>76</sup>

### 解决移民拘留中传播风险问题

72. 一些国家已采取积极步骤,遏制病毒在移民拘留期间的传播。采取的措施包括释放在押移民,避免在拘留设施中安置新人,以及提高移民拘留中心的个人卫生、保健和安全标准。

73. 在西班牙,主管部门已下令释放主要拘留中心的在押人员,并由非政府组织管理、国家资助的接收方案提供住宿。比利时、德国、意大利和荷兰已根据个案情况释放了数百名在押人员。德国在某些情况下采用了有别于拘留的要求报告措施,即有义务交出护照或旅行证件,或要求居住在特定的地址。在加拿大,移民当局已将在押人数减少了一半以上。<sup>77</sup> 在墨西哥,几个民间社会组织因缺乏措施,无法保护移民站和避难所的生命、诚信和健康而提出禁止令,一名联邦法官据此下令释放了 60 多名处境脆弱的人,包括老年人和孕妇。<sup>78</sup> 澳大利亚、罗马尼亚和塞尔维亚等国家人权机构和国家预防机制访问或跟踪了移民拘留和接待中心的情况,并就 COVID-19 疫情期间提高拘留和生活标准提供了咨询和指导。<sup>79</sup>

### 移民的社会经济融入问题

74. 各国和其他利益攸关方促进了移民融入社会经济,以期恢复人权和可持续发展条件。拉丁美洲和加勒比地区的目的地国家正在“关于委内瑞拉国民在该地区人员流动的基多进程”和“委内瑞拉难民和移民协调平台”的框架内,在国际劳工组织(劳工组织)和联合国开发计划署(开发署)的支持下,促进难民和移民融入社会经济,以处理获得服务、保护、融入劳动力市场、社会凝聚力和其他与 COVID-19 疫情有关的挑战。<sup>80</sup> 在雅典、贝鲁特、大不列颠及北爱尔兰联合王国布里斯托、布宜诺斯艾利斯、弗里敦、加拿大蒙特利尔、巴西圣保罗以及瑞士苏黎世和其他地方,当地政府已经采取直接行动帮扶移民,包括提供检测和疫苗、住房和收容

<sup>75</sup> 爱尔兰提交的资料。

<sup>76</sup> 瑞士提交的资料。

<sup>77</sup> 资料由以下机构提供:全球拘留问题研究项目和德国;另见 [www.who.int/publications/i/item/9789240028906](http://www.who.int/publications/i/item/9789240028906)。

<sup>78</sup> 资料由以下机构提供:墨西哥市人权委员会、司法与国际法中心。

<sup>79</sup> 资料由以下机构提供:澳大利亚人权委员会、罗马尼亚监察员、塞尔维亚监察员。

<sup>80</sup> 见 [www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/presscenter/pressreleases/2021/una-estrategia-de-integracion-socioeconomica-para-convertir-a-la.html](http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/presscenter/pressreleases/2021/una-estrategia-de-integracion-socioeconomica-para-convertir-a-la.html)。

所、水和卫生设施、规范化进程、就业和直接救济。<sup>81</sup> 卡塔尔表示，所有被隔离、检疫或接受治疗的移民工人，无论他们是否有权享有病假福利，都能拿到基本工资和津贴。行政发展、劳动和社会事务部开展了宣传活动，检查了工作场所、工人的住房及他们的交通工具，以核实安全措施。<sup>82</sup> 在博茨瓦纳和南非，工会和非政府组织与劳工组织合作，向移民家政工人提供现金和食物支持。爱尔兰已将其疾病福利计划扩大到社会保险缴款不足的移民。<sup>83</sup> 在突尼斯，突尼斯总工会让来自撒哈拉以南地区的几名工人加入了工会，以加强保护和社会对话，打击剥削和种族主义。阿根廷建立了四个指导中心，向移民提供关于移民程序和法律支持的信息，包括有关预防机制暴力和性别暴力的信息，以及有关为促进融入劳动力市场提供的培训。<sup>84</sup>

#### 在疫情背景下打击种族主义和歧视移民行为

75. 各国政府和利益攸关方开展了运动，提出了倡议，以便更好地讲述移民的故事，打击歧视、仇外心理和种族主义。欧洲委员会发布了关于在 COVID-19 疫情期间维护平等和防止遭到歧视和仇恨的指导方针，其中也包括移民的情况。<sup>85</sup> 德国一个题为“民主长存！”的联邦方案与移民建立的自助组织合作，处理种族主义举报，提供咨询并支持各种项目。<sup>86</sup> 在葡萄牙，平等和反对种族歧视委员会告知种族歧视受害者他们享有哪些权利，并将投诉转交给主管部门。智利制订了“移民印章”方案，对采取人权措施让移民融入的市政当局进行认证；<sup>87</sup> 而“移民承诺”印章则是对那些采取措施改善移民劳动条件的机构和公司工作的认可。<sup>88</sup> 澳大利亚用 64 种语言开展了一场宣传运动，在 COVID-19 背景下提高权利意识，向种族主义受害者伸出援手。<sup>89</sup> 在马尔代夫，非政府组织开展了社交媒体运动，促进疫苗公平，提高疫苗接受度，关于马尔代夫移民工人的一系列故事展示了移民，促进了他们的融入。<sup>90</sup>

#### 返乡移民重新融入社会

76. 几个国家政府和利益攸关方向返乡移民提供了不同程度的支持。柬埔寨与联合国多个机构协调，向预计将有大量移民工人返乡的省份提供了支持。西班牙一直

<sup>81</sup> 市长移民问题理事会提交的资料；另见移民论坛，COVID-19 对移民个人、移民问题和发展的影响特设工作组，“从 COVID-19 预防、应对和恢复中吸取的经验教训，工作文件”，可查阅 [www.gfmd.org/gfmd-ad-hoc-working-group-impacts-covid-19-migrants-migration-and-development](http://www.gfmd.org/gfmd-ad-hoc-working-group-impacts-covid-19-migrants-migration-and-development)。

<sup>82</sup> 卡塔尔提交的资料。

<sup>83</sup> 劳工组织提交的资料。

<sup>84</sup> 各国提交的资料。

<sup>85</sup> 欧洲委员会提交的资料。

<sup>86</sup> 德国提交的资料。

<sup>87</sup> 葡萄牙提交的资料。

<sup>88</sup> 智利提交的资料。

<sup>89</sup> 澳大利亚提交的资料。

<sup>90</sup> 马尔代夫移民工人提交的资料。

开放边界，方便移民返乡。斯里兰卡与移民组织和劳工组织协调，根据国家 COVID-19 移民工人应对计划，制定了斯里兰卡移民工人返乡项目。菲律宾向返乡移民提供贷款和其他财政支持、金融知识培训、创业发展业务咨询，以及本地和海外就业的工作介绍。劳工组织与埃塞俄比亚劳动部和阿姆哈拉信贷和储蓄机构合作，为脆弱的返乡移民提供现金转移。萨尔瓦多儿童和青少年综合发展研究所在帮助返乡的移民儿童和青少年重返家庭之前，向他们提供医疗保健支持和检测。<sup>91</sup>

#### 与民间社会组织和利益攸关方合作

77. 民间社会组织提供了人道主义紧急支持和生计援助，包括食物、盥洗用具包、保健、精神健康、性和生殖健康物品以及用于支付其他生活费用的现金。他们开展了研究，提供社会心理支持和法律咨询，以及关于移民程序、教育和如何打击仇外心理和歧视的信息。这些组织与国家人权机构协调，与当局一道监测和干预与拘留有关的虐待行为。<sup>92</sup>

78. 几个国家政府与民间社会组织进行了磋商，并让它们参与制定 COVID-19 对策。在许多国家，COVID-19 疫情加强了与民间社会组织、人道主义组织和其他奋战在援助第一线的利益攸关方的伙伴关系和联盟以及这些组织之间的伙伴关系和联盟。在阿塞拜疆，国家移民局下设了一个由非政府组织组成的公共理事会，负责监督救济活动和其他有利于处境脆弱的移民的项目。<sup>93</sup> 葡萄牙向大约 41 个民间社会组织提供了财政支持，其中大部分组织与移民和难民打交道，包括在 COVID-19 背景下开展工作。<sup>94</sup> 在柬埔寨和亚洲其他国家，如孟加拉国、巴基斯坦和泰国，以及厄瓜多尔、希腊、秘鲁、突尼斯和美国，以及在许多其他情况下，民间社会组织——包括人道主义和信仰组织、社区网络和协会、志愿者和基层团体，以及移民工人资源中心——与国家、地方当局及其他利益攸关方协调，领导了团结举措，无论移民身份如何，向移民，包括返乡的移民伸出了援手。<sup>95</sup>

<sup>91</sup> 斯里兰卡和萨尔瓦多提交的资料；劳工组织提交的资料；菲律宾大学和菲律宾人权委员会提交的资料。另见劳工组织，“COVID-19：对柬埔寨移民工人的影响”，可查阅 [www.ilo.org/asia/publications/issue-briefs/WCMS\\_752836/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/asia/publications/issue-briefs/WCMS_752836/lang--en/index.htm)。

<sup>92</sup> 劳工组织，“COVID-19：对柬埔寨移民工人的影响”；这些资料由以下机构提交：亚洲移民论坛；移民、性别和司法中心；厄瓜多尔关爱组织；民主与人权研究所；欧洲必须采取行动组织。

<sup>93</sup> 阿塞拜疆提交的资料。

<sup>94</sup> 葡萄牙提交的资料。

<sup>95</sup> 见 [www.ilo.org/asia/publications/issue-briefs/WCMS\\_746979/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/asia/publications/issue-briefs/WCMS_746979/lang--en/index.htm)；劳工组织，“COVID-19：对柬埔寨移民工人的影响”；劳工组织，“COVID-19 对孟加拉国海外移民工人的影响”，可查阅 [www.ilo.org/dhaka/Whatwedo/Projects/WCMS\\_762473/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/dhaka/Whatwedo/Projects/WCMS_762473/lang--en/index.htm)；劳工组织，“COVID-19 对劳工移民治理、招聘做法和移民工人的影响”（2020 年），可查阅 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_780964.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_780964.pdf)；劳工组织，“COVID-19：对泰国移民工人的影响”，可查阅 [www.ilo.org/asia/publications/issue-briefs/WCMS\\_741920/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/asia/publications/issue-briefs/WCMS_741920/lang--en/index.htm)；资料由以下机构提交：亚洲移民论坛；移民、性别和司法中心；厄瓜多尔关爱组织；民主与人权研究所；欧洲必须采取行动组织。

## 六. 结论

79. COVID-19 疫情对生活的方方面面都产生了严重影响，尤其影响到社会的医疗保健体系、社会体系和经济体系，揭示了系统性的不平等、严重的人权差距和治理不足。移民，特别是处境脆弱的移民，受到疫情的影响更大，其中包括受到为应对疫情而采取的限制性措施的影响以及遭到私人行为体的歧视和虐待。移民的几项人权尤其受到影响，包括行动自由、人身自由和安全的权利，健康权和公平获得医疗服务的权利，工作权利和获得公正良好的工作条件的权利，以及适当生活水准权和不受歧视的权利。

80. 疫情引发的社会紧急状态导致包括行动自由在内的几项权利受到限制。原籍国、过境国和目的地国在国际边界采取的关闭边界和其他紧急措施导致移民在一些国家陷入困境；还有一些移民被迫返回原籍国，一些寻求庇护者无法有效进入庇护程序。

81. 确保所有人都能公平获得医疗保健服务成了集体控制疫情工作中最重要的问题。但移民，特别是那些无证移民或非正常移民，在获得医疗服务方面面临各种困难，这主要是由于法律和政策障碍，包括对证件的要求严格、收费、缺少能查阅到的信息以及缺乏提供有效保护的防火墙，这样的防火墙有助于移民克服担心和恐惧。被剥夺自由或处在被禁闭、过度拥挤、条件不卫生和缺乏卫生规程及卫生规程落实不到位等其他情况下的移民，一旦疫情爆发感染风险的更大。

82. 移民工人，包括那些无证或非正常的移民工人，为在疫情期间一直至关重要的医疗保健部门、农业食品产业、快递部门和其他必要部门做出了强有力的贡献。但此次疫情进一步暴露了他们的脆弱性，他们在社会和经济中地位不稳，他们的人权和权利被忽视，如工作条件不安全，缺乏社会保护，工资被扣，遭歧视等等。

83. 自 COVID-19 疫情爆发已经过去了一年半的时间，虽然由于病毒的变异仍然存在不确定性，但一些国家在疫苗接种计划方面取得了进展，取消了限制性措施，因此已经出现了积极的复苏迹象。疫情给各国政府提供了弥合现有差距和制订长期措施的机会，以确保复苏计划和复苏努力完全包括移民，促进移民的有效参与和贡献。

84. 几个国家已经认识到移民的贡献，并落实了规范化进程，延长了签证以及工作和居留许可，放宽了使移民就业和社会前景严峻的行政程序。一些国家已暂停驱逐出境，并改善了接待中心的条件。在采取这些积极步骤的同时，还需配套制定连贯、公平的长期政策，为摆脱疫情实现复苏提供支持。

85. 相当多的国家在疫情期间为移民(无论移民的移民身份如何)获得医疗保健服务提供了便利，并根据国际标准和相关指导意见采取了行动，以降低健康风险。这些国家已将移民纳入国家 COVID-19 应对和恢复计划，包括疫苗接种计划。

86. 虽然疫情突显出了移民的相关作用和加强平等的必要性，但也为新的仇外心理、种族主义和歧视事件提供了借口，包括在社交媒体上。落实和监测打击仇外

心理和歧视的措施仍然是关键。许多国家、民间社会组织和移民本身在咨询和处理投诉方面制订了出色的举措，开展了各项运动。

87. 一些国家继续与民间社会组织、国家人权机构、雇主组织和工人组织以及联合国和人道主义伙伴合作和协商，确保移民的权利在接待和拘留中心、保健中心、工作场所和营地、集体住所和宿舍得到保护。利益攸关方在提供卫生保健援助、信息和咨询方面一直发挥了至关重要的作用，包括在机构联系更加困难的情况下。许多国家的资源有限，这不禁让人担心疫苗的公平、公正分配问题，也因此发出了开展国际合作的呼吁，以确保包括移民在内的社会各阶层都能立即平等且不受任何歧视地获得 COVID-19 疫苗。

## 七. 建议

88. 特别报告员感谢各国和其他利益攸关方在管理全球卫生紧急情况 and 应对疫情造成的社会经济影响的同时，为促进和保护移民的人权所作的努力。他随时愿意在 COVID-19 的应对和恢复阶段提供咨询意见，向各国和各利益攸关方提供协助，确保移民充分融入所有相关工作和计划。

89. 更具体而言，特别报告员促请各国：

(a) 对在紧急措施框架内采取的限制措施进行独立、定期审查，确保这些措施符合国际人权法和原则，并且具有非歧视性、必要性和相称性；定期与有关移民、有关社区以及相关利益攸关方进行磋商，评估紧急措施产生的影响；

(b) 确保为遏制此次疫情而采取的措施和限制不会导致国际法规定的庇护和其他保护程序的有效路径被堵，同时确保坚持不推回原则，禁止集体驱逐；

(c) 将处于移民周期各个阶段的所有移民(无论其国籍和移民身份如何)有效纳入国家卫生系统和程序，包括专门针对此次疫情的系统 and 程序，如国家 COVID-19 卫生预防和应对计划；确保移民能够以非歧视方式并依照世卫组织的技术指导充分获得治疗，向移民介绍情况时使用他们能够听懂的语言；<sup>96</sup>

(d) 在不歧视的前提下将所有移民(无论其国籍和移民身份如何)纳入公平的疫苗接种计划和协议，确保疫苗接种的优先次序标准考虑到移民(包括移民妇女和移民儿童)的脆弱性、风险和需求；制订优先次序标准时应与相关机构和利益攸关方协商与合作，与其他国家协调，并遵循国际人权标准和相关指导意见；

<sup>96</sup> 见 [www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/migration-and-health/publications/technical-guidance](http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/migration-and-health/publications/technical-guidance)；另见世卫组织，“非难民营环境中的难民和移民如何防范、预防和控制 2019 冠状病毒病(COVID-19)”，可查阅 [www.who.int/publications/i/item/preparedness-prevention-and-control-of-coronavirus-disease-\(covid-19\)-for-refugees-and-migrants-in-non-camp-settings](http://www.who.int/publications/i/item/preparedness-prevention-and-control-of-coronavirus-disease-(covid-19)-for-refugees-and-migrants-in-non-camp-settings)；[https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/final\\_network\\_wg\\_policy\\_brief\\_covid-19\\_and\\_access\\_to\\_services.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/final_network_wg_policy_brief_covid-19_and_access_to_services.pdf)。

(e) 确保充分实现健康权；向移民(无论其国籍和移民身份如何)提供心理健康和社会心理支持，以及向因疫情而加剧的状况或更严重的心理健康状况伸出援手；

(f) 在移民执法和公共卫生或社会支持服务之间建立防火墙，防止移民因移民身份担心被举报、拘留、驱逐出境和受到其他处罚或有此类风险；不利用检测、治疗和疫苗登记来收集或散布有关移民身份的信息；为数据的收集和分列以及医疗档案的传输制订数据保护协议；

(g) 开展宣传活动，告知无证移民和非正常移民，他们在检测、治疗或接种疫苗过程中不会受到处罚，也不会成为移民执法的目标；

(h) 确保充分实现适当生活水准权，以及提供公正和良好的工作条件和有效诉诸司法的机会，同时考虑到移民，特别是妇女、儿童和所有受到此次疫情严重负面影响的人的特殊需求；

(i) 通过防止工作场所传染等途径，确保工作条件公正、有利、安全；保护移民工人的工作、养恤金和其他社会福利；采取必要措施缓解经济危机对移民工人的影响，例如通过提供社会服务等途径；

(j) 与医护人员、联合国机构、国家人权机构和民间社会组织协调，不断评估移民的保健方案以及生活和工作条件，包括移民及其家人工作和生活的收容所、宿舍、拘留和接待中心、工作场所、公共交通和其他环境；确保这些场所提供医疗服务、防护物资、水、公共卫生和个人卫生设施和体育活动机会，并使移民能够用得上；用移民能够看得懂的语言让移民能够在上述场所看到这些规范和相关信息；

(k) 落实审查移民拘留使用情况的各项机制，以期将移民拘留降到尽可能低的水平；立即将有子女的家庭和无人陪伴或与家人离散的儿童从移民拘留设施释放，转到非拘留性质的社区设施，使他们能够充分享有权利和服务，包括医疗保健；

(l) 支持延长工作和居留签证以及工作和居留许可，促进对无证移民或非正常移民的管理，优先考虑长期、永久性解决方案，以确保公共卫生、可持续的社会经济融合和包容性复苏；

(m) 消除返乡移民的耻辱感，确保他们能获得医疗保健和其他基本服务，向返回原籍国和原社区的移民提供支持；促进社会保护和技能认可与发展的可移植性，确保返乡移民能够可持续地重新融入社会，并将他们纳入国家的疫情应对和恢复计划；

(n) 调查和起诉影响移民个人和社区的种族主义、歧视和仇外心理案件，包括社交媒体和公开辩论中的案件，并提供有效补救；推动开展运动和宣传，解决移民身份带来的耻辱感和歧视问题，避免使用污蔑和更加伤害移民的言辞和术语，以免将移民和非正常移民排除在医疗保健和其他基本服务之外；记录和公布这一领域工作方面的最新数据；

(o) 将移民，无论其国籍和移民身份如何，纳入社会经济复苏和应对计划和政策，确保这些计划和政策遵循国际人权原则和框架，如保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会和特别报告员本人关于 COVID-19 疫情对移民人权影响的联合指导说明，并与地方当局、民间社会组织和其他相关行为体协调；

(p) 促进公民空间，支持所有向移民提供援助的利益攸关方，包括移民协会、人道主义组织和民间社会组织，加强与他们的合作与协调，支持他们继续提供服务与援助；

(q) 推动开展国际合作与团结措施，确保支持那些资源较少国家能够应对此次疫情及疫情产生的后果，包括使他们能公平地获得疫苗。

---