



人权理事会

第十四届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、经济、
社会和文化权利，包括发展权

移徙者人权问题特别报告员豪尔赫·布斯塔曼特的报告*

摘要

本报告是移徙者人权问题特别报告员豪尔赫·布斯塔曼特自 2005 年 7 月接受任命以来向人权理事会提交的第五次报告。本报告涵盖特别报告员从 2009 年 1 月至 2009 年 12 月根据理事会第 8/10 号决议开展的活动。

在本报告的专题部分，特别报告员重点讨论移徙者享有健康权和适当住房权问题。他回顾了适用的国际法律框架，并论述了移徙者在享受这些权利方面遇到的主要挑战，特别关注移徙妇女、女童和儿童的情况。特别报告员还强调了一些良好做法，并提出了建议，供各国及其他利益攸关者进一步审议和采取行动。

* 迟交。

目录

章次	段次	页次
一. 特别报告员的活动.....	1-8	3
A. 国家访问.....	2-3	3
B. 与会员国的通信.....	4	3
C. 其他活动.....	5-8	3
二. 移徙背景下的健康权和适当住房权.....	9-11	4
三. 实现移徙者的健康权和适当住房权方面的主要 挑战.....	12-17	4
四. 移徙者的健康权.....	18-38	6
A. 移徙者的健康状况.....	23-25	7
B. 可获得方面的挑战.....	26-28	8
C. 移徙妇女和女童的健康权.....	29-32	9
D. 移徙儿童的健康权.....	33-38	10
五. 移徙者的适当住房权.....	39-59	11
A. 可获得方面的挑战.....	42-50	12
B. 租住安全方面的挑战：强行驱逐.....	51-52	14
C. 移徙妇女的适当住房权.....	53-55	15
D. 移徙儿童的适当住房权.....	56-59	16
六. 良好做法.....	60-69	17
A. 健康权.....	64-66	18
B. 适当住房权.....	67-69	19
七. 结论和建议.....	70-92	19
A. 健康权.....	76-84	20
B. 适当住房权.....	85-92	21

一. 特别报告员的活动

1. 在述及本报告的主题之前，特别报告员想汇报一下他在报告所涉期间开展的活动。

A. 国家访问

2. 特别报告员首先要感谢日本、罗马尼亚、塞内加尔、南非和大不列颠及北爱尔兰联合王国等国的政府对他的访问请求做出的积极回应；他正在等待印度和泰国政府的回复。特别报告员还想感谢白俄罗斯政府对他发出的邀请，目前他正在考虑这一邀请。

3. 在审查所涉期间，特别报告员访问了三个国家：2009年6月15日至20日访问了罗马尼亚；2009年6月21日至26日访问了联合王国；以及2009年8月17日至21日访问了塞内加尔。特别报告员还想感谢对他的访问请求做出积极回应的各国政府，并敦促尚未这样做的国家做出答复。

B. 与会员国的通信

4. 2009年1月1日至12月31日，特别报告员总共向18个会员国发出了共计28封宣称侵犯了移徙者权利的信件，收到了相关政府的10封回信。特别报告员感谢所有给他回信的政府所给予的配合。他想提醒尚未回信的政府给他回信，就信中所提出的所有关切做出答复。审查所涉期间发出的所有信件的摘要载入本报告的增编中(A/HRC/14/30/Add.1)。

C. 其他活动

5. 报告所涉期间，特别报告员参加了各种国际活动。2009年4月20日至24日，他参加了根据大会第61/149号决议在日内瓦举行的德班审查会议。2009年4月24日，特别报告员参加了一个主题为“移徙、歧视以及经济、社会和文化权利”的活动，该活动是与德班审查会议平行举行的，由联合国人权事务高级专员办事处组织，参加活动的有国际劳工组织(劳工组织)、联合国难民事务高级专员办事处和国际移民组织。2009年9月17日，在根据理事会第11/9号决议举行的羁押所移徙者人权问题小组讨论中，他向人权理事会发表了讲话。

6. 特别报告员还通过参与以相关主题为重点的活动，与民间社会组织积极交往。2009年6月2日和4日，他参加了主题为“全球经济危机：对移徙与发展的影响”和“移徙儿童——不受移徙政策保护和忽视的群体？”的活动，活动组织者是亚洲移徙者论坛、移徙者权利国际、没有证件的移徙者问题国际合作平台以及促进移徙者和难民权利国家网络。2009年6月3日，特别报告员参加了一个主题为“移徙家庭雇工正在努力实现一项国际劳工组织公约：挑战和机会”的

会议，组织者是亚洲移徙者论坛、移徙者权利国际和亚洲移徙家庭雇工联盟。他还参加了一个由西班牙国际人权法学会组织的关于移徙与和平方面的专家会议。

7. 特别报告员还为与其任务有关的问题上的区域对话做出了贡献。他是 2009 年 12 月 7 日至 9 日在开罗阿拉伯国家联盟总部举行的阿拉伯-非洲民主和人权对话常设论坛第 1 次会议上的一名主旨发言人。

8. 此外，特别报告员参加了 2009 年 6 月 29 日至 7 月 3 日举行的人权理事会特别程序任务负责人第 16 次年会。

二. 移徙背景下的健康权和适当住房权

9. 特别报告员忆及人权的普遍性和不可分割性，强调各国必须立即采取具体措施，以确保移徙者在原籍国、过境国和目的地国中移徙过程所有阶段的人权得到实现。在这一背景下，本报告关注移徙者在东道国享有健康权和适当住房权的情况，因为许多东道国日益倾向于采取对移徙者享有这些权利造成严重障碍的移徙政策和措施。

10. 特别是，特别报告员希望借此机会提请会员国注意他收到的关于侵犯移徙者健康权和适当住房权的大量报告。他强调说，社会上的所有个人，不论其公民身份、国籍和移民身份如何，都享有这些权利，作为一项应享的权利，它本身就是目的，而且还是确保移徙者在东道国平等发展和融入社会的重要手段。移徙者可以在东道国的社会和经济发展中发挥积极作用，尤其是当他们的健康权和适当住房权等基本权利通过确保机会平等和两性平等的方式得以行使的时候。

11. 在本报告中，特别报告员还概述了对各国提出的建议，供各国在努力尊重、保护和促进平等的健康权和适当住房权这些基本权利中加以考虑。

三. 实现移徙者的健康权和适当住房权方面的主要挑战

12. 各国在通过《世界人权宣言》时，做出了促进对所有人权和基本自由的普遍尊重和保护的庄严承诺。各国还承认一切人权均为普遍、不可分割、相互依存、相互联系。¹《世界人权宣言》(第二条)、《公民权利和政治权利国际公约》(第二条，第 1 款；第二十六条)以及《经济、社会、文化权利国际公约》(第二条第二款)所含的非歧视原则都承认人人有资格享有所有人权，不分“种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别”。“每个人，包括非国民，例如难民、寻求避难者、无国籍者、移徙工人和国际贩运的受害者，无论其法律地位和文件情况如何”，其经济、社会

¹ 《维也纳宣言和行动纲领》，第 5 段。

和文化权利都受到保障，² 并且《经济、社会、文化权利国际公约》要求各国为实现这些权利采取直接的、审慎的、具体的和有针对性的步骤。³ 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》（《保护移徙工人公约》）加强了对移徙工人的非歧视原则，保障所有移徙工人及其家人的人权。

13. 尽管非歧视原则在国际人权法律中得到了明确确立，但有关各方对非歧视原则对非国民适用性的一些错误观点阻碍了健康权和适当住房权的普遍实施。因此，非国民享有这些权利的情况常常由东道国法律、政策和实际关切所决定。

14. 各条约机构表达了对移徙者及其家人在就业、住房、保健和教育这些实践领域常常遭受歧视的关注。⁴ 全球经济危机过后，歧视和排外现象有所增长，移徙者对人权的享有情况也相应受到负面影响。越来越多的国家颁布了对享有健康权和适当住房权产生不利影响的限制性措施，辩称这是阻止身份不正常的移徙者和促进“自愿”返回原籍国的一种手段。⁵ 此种歧视移徙者的法律或者未能解决移徙者的特殊需要和脆弱性方案和政策常常使得移徙者难以获得基本服务或者只被允许在不符合国际人权标准的水平上获取服务。

15. 此外，将非正常移徙定为刑事犯罪以及控制移徙的其他相关措施可能间接阻碍身份不正常的移徙者享有人权。要求公务员、保健专业人员、司法人员和其他利益攸关者向警察当局和移民局报告身份不正常的移徙者的法律在事实上剥夺了身份不正常的移徙者获得保健和住房以及诉诸司法的机会，因为他们因此不愿意寻求公共服务或者司法救济，害怕其非正常身份被发现带来不利后果。⁶

16. 特别报告员还关注普遍缺乏旨在保护和促进移徙者的健康权和适当住房权的综合政策和措施问题。此种政策和措施的缺乏可能导致违反国家采取措施以充分实现这些权利的义务。例如，新到的移徙者可能在获得保健或住房方面面临各种挑战，因为他们对东道国语言的掌握有限，并且对东道国的法律和制度缺乏了解。缺乏必要的支持，例如提供语言培训或者有关相关法律和条例的免费信息，事实上会阻碍移徙者享有健康权和适当住房权。

² 经济、社会、文化权利委员会，第 20 (2009)号一般性意见，第 30 段。

³ 同上，第 36 段。

⁴ 例如，见保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会的结论性意见：埃及(CMW/C/EGY/CO/1)，第 20 段，以及阿拉伯叙利亚共和国(CMW/C/SYR/CO/1)，第 23 段。

⁵ Ryszard Cholewinski, *Study on Obstacles to Effective Access of Irregular Migrants to Minimum Social Rights* (Strasbourg, Council of Europe, 2005), p. 17.

⁶ 儿童基金会，简报，第 9 页。See also Office of the Commissioner for Human Rights, Council of Europe, “Criminalisation of migration in Europe: human rights implications”, Issue Paper (Strasbourg, 2010).

17. 与这一密切相关的是缺乏有关包括移徙者在内的所有人的经济、社会和文化权利的分列指标。⁷ 使用这样的指标对制定有效的公共政策并以此保护包括移徙者在内的所有人健康权和适当住房权而言至关重要，但在许多国家收集的数据不是按移徙者的身份分列的，特别是见不到身份不正常的移徙者的情况。⁸

四. 移徙者的健康权

18. 移徙对健康的影响和在这种情况下享有健康权意味着什么，这些是国际社会主要关注的问题。健康权是国际人权法中早已确立的准则，有明确的范围和内容。⁹ 核心条款是《经济、社会、文化权利国际公约》第十二条第一款，其中缔约国明确承认“人人有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准”。

19. 对移徙者适用健康权尤其得到了《世界人权宣言》以及《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款中规定的非歧视原则的保障。此外，经济、社会、文化权利委员会明确肯定了各国义务确保包括移徙者在内的所有人平等获取预防性、治疗性、舒缓性保健服务的义务，无论其法律地位和证件情况如何。¹⁰ 同样，消除种族歧视委员会参考《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(辰)款第(4)项，建议各国尊重非公民的健康权，尤其是要避免否定或限制他们获取预防性、治疗性、舒缓性保健服务的机会。¹¹

20. 此外，《移徙工人公约》第 43 条特别要求各国确保合法的移徙工人及其家庭成员平等享有保健。《公约》还保障移徙工人及其家庭成员应当接受维持其生命或避免对其健康的不可弥补的损害而迫切需要的任何医疗。不得以他们在逗留或就业方面有任何不正常情况为由，而拒绝给予此种紧急医疗(第 28 条)。

21. 在分析这一权利的标准内容时，不要忘了健康权不是身体健康权，而是享有实现能达到的最高标准健康所需的各种设施、产品、服务和条件的权利。¹² 这样的设施、产品和服务必须是可利用的、可获得的、可接受的和优质的。¹³

⁷ 儿童基金会，简报，第 5 页。

⁸ 同上，第 6 页。

⁹ 经济、社会、文化权利委员会，第 14 (2000) 号一般性意见。

¹⁰ 同上，第 34 段；经济、社会、文化权利委员会，第 20 号一般性意见，第 30 段。

¹¹ 第 30 (2004)号一般性建议，第 36 段。

¹² 经济、社会、文化权利委员会，第 14 号一般性意见，第 9 段。

¹³ 同上，第 12 段。

22. 可获得性要素规定了健康设施、产品和服务必须是所有人群在身体上和经济上都可获得的，尤其是弱势群体或边缘化群体，不存在基于任何被禁止理由的歧视。因此，非歧视原则是一个重要的出发点，尽管移徙者在试图获得保健时常常在法律和实践受到歧视。许多东道国认为有理由限制移徙者获得保健，理由是保护本国的福利制度不被滥用，并且越来越多地把这作为遏制移徙的一种手段。尽管在东道国，这一推理似乎很吸引人，并且在政治上也许会起到作用，但若干研究对这一前提以及此种措施想要达到的威慑效果提出严重质疑。

A. 移徙者的健康状况

23. 一些报告指出，由于社会经济地位通常较低、经历移徙历史以及在新国家作为非国民的脆弱性，移徙者的健康状况更容易处于不佳状态。尽管对多个经济合作与发展组织成员国的研究发现，移徙者的健康状况通常良好或者在初期阶段因移徙而改善了健康状况，¹⁴ 但随着时间的推移，此种好处减少了，部分原因是工业化国家低收入群体常常面临不利的工作、住房和环境条件。¹⁵ 许多移徙者常常受雇从事三“D”工作(肮脏、困难和危险)，这些工作大都属于非正规和/或无监管部门，根本得不到劳动保护和其他保护。一般说来，这样的工作强度大，是临时性、季节性的，职业危害极大。

24. 移徙者的心理健康也是一个值得关注的问题，因为与家庭和社会网络分离引起的社会隔离、工作不安全、生活条件困难和受到剥削等因素可能造成不利影响。¹⁶ 虽然更多的经济机会可能对移徙者的心理健康有积极影响，但其他报告指出，移徙者比居民更容易感到压力、焦虑和沮丧。¹⁷ 被拘留的移徙者的心理健康更令人关注，尤其是他们得不到心理健康方面的关怀和服务，并且为治疗在拘留期间所患心理健康疾病而分配的资源不足。¹⁸

25. 在移徙者到达东道国之前，移徙过程对移徙者的健康可能也会产生很大的负面影响。更加严格地限制移徙者进入较为富裕的北方国家增加了对秘密、非官方和危险入境方式的使用。例如，脆弱的移徙者群体，例如寻求避难者或者贩运和

¹⁴ Steven Kennedy, James Ted McDonald and Nicholas Biddle, “The healthy immigrant effect and immigrant selection: evidence from four countries”, SEDAP [Program for Research on Social and Economic Dimensions of an Aging Population] Research Paper No. 164 (December 2006).

¹⁵ Barry R. Chiswick, Yew Liang Lee and Paul W. Miller, “Immigrant selection systems and immigrant health”, *Contemporary Economic Policy*, vol. 26, No. 4, pp. 555-578 (pp. 561-565).

¹⁶ 联合国开发计划署(开发署)，《2009 年人类发展报告—跨越障碍：人员流动与发展》(纽约，2009 年)，第 56 页。可查阅 <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/>。

¹⁷ 同上。

¹⁸ See for example Doctors without Borders/Médecins Sans Frontières, “Migrants, refugees and asylum seekers: vulnerable people at Europe’s doorstep”, 6 July 2009. Available from www.doctorswithoutborders.org/publications/reports/2009/MSF-Migrants-Refugees-AssylumSeekers.pdf.

偷渡人口的受害者可能会遭受性暴力和性别暴力，更有可能遭受健康不佳问题，并且在原籍国或过境国对自己的健康做出知情选择的能力可能会降低。据世界卫生组织(世卫组织)称，与人口迁移有关的风险也增加了移徙者在社会心理失调、药物滥用、酗酒和暴力方面的脆弱性。此外，在过境和移徙的早期进入阶段，获得保健的机会有限，这使得未经治疗的情况雪上加霜。¹⁹

B. 可获得方面的挑战

26. 在普遍实施人权的华丽辞藻与实际享有这些权利之间存在着巨大差距。尽管国际人权标准要求各国向所有人提供基本的初级保健，无论其属于何种国籍或者是否是移徙者，²⁰ 但东道国不太愿意达到这一标准，担心这一举动会使移民控制政策落空，使卫生服务和其他社会服务负担过重。

27. 对于移徙者来说，获得保健的权利和机会以及保健的程度大不相同，取决于相关国家以及移徙者的身份。²¹ 保健的范围可能从紧急护理到包括身份不正常的移徙者在内的全民保健。在保健范围的一端，满足某些条件的身份不正常的移徙者可能享有与东道国公民类似的权利，尽管长期移徙者和短期移徙者在权利和机会方面可能有所区别。²² 而在另一端，非国民可能无法获得拯救生命所需的药物治疗，因为医疗机构拒绝给予治疗的理由是他们是“是外国人”或者没有国民身份证件。²³ 有可能介于这两种极端情况之间的情况是，支付预防性保健和初级保健的费用，包括急救和基于某些限制性理由的免费医疗服务。²⁴ 不过，大多数国家将获得非紧急保健的机会与移徙者的移民身份挂钩。

28. 尽管各国对什么情况属于急救范畴制定了不同的标准，但令人遗憾的是，这没有解决不以一个人的移民身份作为保健条件这一根本性问题。关于这一点，不仅从人权角度看，而且从公共卫生角度看，只承诺急救是没有道理的，因为未能获得任何类型的预防性护理和初级护理的事实可能会对移徙者及接纳移徙者的社区带来健康风险。专家建议，鉴于身份不正常的移徙者所占的比例较小并且对服务的使用不足，事实上，向他们提供获得预防性初级保健的机会而不是延误病情

¹⁹ 世界卫生组织，“移徙者的健康”，A61/12号文件，第17段。

²⁰ 见经济、社会、文化权利委员会，第3(1990)号一般性意见，第10段。

²¹ See Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), *Access to Health Care for Undocumented Migrants in Europe* (Brussels, 2007). Available from www.picum.org/article/reports.

²² Immigrant Centre of Ireland and Independent Law Centre, submission to the Special Rapporteur on the human rights of migrants on access to economic and social rights by migrants – particularly, the enjoyment of the right to an adequate standard of living and the right to health for undocumented migrants in Ireland, January 2010.

²³ 开发署，《2009年人类发展报告》，第56页。

²⁴ See PICUM, *Access to Health Care*, pp. 7-9.

的紧急干预可能会降低卫生系统的成本。²⁵ 关于这方面，特别报告员强调向移徙者提供基本初级保健至关重要，因为移徙者可能常常不得不自行用药，并且与东道国社区的成员相比，在病情发展的较晚阶段才可获得健康服务。

C. 移徙妇女和女童的健康权

29. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十二条保证在男女平等的基础上取得各种保健服务，包括有关计划生育的保健服务。该条款特别恰当，因为移徙妇女和女童在健康领域面临特殊挑战。她们可能遭受基于性和性别的歧视，例如未经其同意的强制性艾滋病毒/艾滋病、怀孕或其他检测，以及特工和押运人员在押运期间实施的性虐待和身体虐待。²⁶ 在东道国，许多移徙妇女受雇在制造、家政或娱乐行业从事技术含量较低的工作，常常没有合法身份，获得保健服务的机会很少。她们常常遭受雇主或客人的剥削和/或身体暴力和性暴力。她们可能特别容易感染艾滋病毒，并且没有其他就业机会。²⁷

30. 受雇从事家政服务的移徙女工是移徙工人中最脆弱的群体之一。似乎移徙佣工遭受身体虐待、性虐待和心理虐待的现象比比皆是，²⁸ 并且她们还常常受到健康和安全方面的威胁，得不到有关风险和预防措施方面的适当信息。此外，由于承认或保护其权利的国家法律机制不到位，导致她们的脆弱性增加。因此，她们常常得不到健康保险和其他重要的社会保护和劳动保护。²⁹ 由于缺乏保健，她们通常拖延就医时间。

31. 与本国人口相比，移徙妇女和女童在怀孕和妇科方面还常常遇到各种更棘手的健康问题。³⁰ 许多人来自很少提供性健康和生殖健康服务或信息的国家，包括计划生育方面的服务或信息，或者在此种服务方面的知识或经验很少。因此，移徙妇女和女童意外怀孕的比率可能很高，与东道国的妇女相比，她们遭遇驱逐或强制堕胎的风险可能更大。³¹ 事实上，由于对怀孕妇女的长期歧视，移徙妇

²⁵ See Global Health Advocacy Project, "Proposals to exclude overseas visitors from eligibility to free NHS primary medical services: a summary of submissions to a Department of Health consultation whose findings were never published" (Cambridge, 2008). Available from www.medsin.org/downloads/page_attachments/0000/1939/Where_s_the_Consultation_-_FINAL.pdf.

²⁶ 消除对妇女歧视委员会，第 26 (2008)号一般性建议，第 12、17 和 18 段。

²⁷ 艾滋病规划署，“艾滋病毒与国际劳动力迁移”，政策简报，2008 年 6 月，第 1 页。

²⁸ 见联合国人口基金(人口基金)，《2006 年世界人口状况：希望之路——妇女与国际移徙》(纽约，2006 年)。可查阅 www.unfpa.org/swp/2006/english/introduction.html。

²⁹ 儿童基金会，简报(见脚注 5)，第 12 页。

³⁰ Manuel Carballo, "The challenge of migration and health", International Centre for Migration and Health Feature Article (2007), p. 2.

³¹ 消除对妇女歧视委员会，第 26 号一般性建议，第 18 段。

女和女童的堕胎申请数可能比东道国人口高 3 到 4 倍。此外，产前护理的缺乏会导致移徙妇女和女童中早产、子痫前症以及其他并发症高发。³² 在一些根据出生地原则授予公民资格(出生公民权)的国家，设置了一些障碍和限制，目的是防止移徙妇女在东道国分娩并因此为她们的子女要求公民权。³³ 此外，怀孕的移徙妇女可能被要求根据其国籍或移民身份支付医院费用，而国民不必支付这一费用。尤其引人关切的是对非正常移徙怀孕妇女和女童征收除急救外的服务费用。³⁴

32. 关于被羁押的移徙者，特别报告员接到了被羁押者在被国家当局拘留期间被任意和恶意剥夺他们依法有权获得的适当医疗的报告。³⁵ 儿童和妇女以及酷刑受害者的情况尤其令人担忧。剥夺性攻击受害者的生育权或者在怀孕的情况下不提供有关其生育选择的适当信息，这些都违背了国家确保平等获得保健机会的义务。

D. 移徙儿童的健康权

33. 《儿童权利公约》广泛规定了儿童享有能达到的最高标准健康的权利(第 24 条)。该条款规定各国义务尽一切努力“确保没有任何儿童被剥夺获得这种保健服务的权利”，尤其是通过向儿童提供“必要的医疗援助和保健”，确保“母亲得到适当的产前和产后保健”。

34. 遗憾的是，在国际人权规范与这些规范在移徙儿童保健领域的实际执行情况之间存在着巨大差异，不论这些儿童是身份正常的还是身份不正常的，是有人陪伴的还是孤身一人的。照料不当对儿童的发展有持久影响；出于这个原因，并且根据国家保护最脆弱者的义务，当务之急应当是让移徙儿童获得保健。

35. 一般说来，对成年移徙者权利的限制对其子女的权利产生直接不利影响，并且从长期看，可能阻碍儿童的发展。³⁶ 报告建议，成年移徙者糟糕的工作和经济条件影响其子女的普遍健康和福利，正如早产婴儿的出生和重大疾病或死亡风

³² P. Bollini and others, “Pregnancy outcome of migrant women and integration policy: a systematic review of the international literature”, *Social Science and Medicine*, vol. 68, No. 3 (February 2009), pp. 452-461.

³³ Brooke Kirkland, “Limiting the application of *jus soli*: the resulting status of undocumented children in the United States”, *Buffalo Human Rights Law Review*, vol. 12 (2006). See also for example N. Bernstein, “Protests brew over attempt to deport a woman”, *New York Times*, 14 February 2006. Available from www.nytimes.com/2006/02/14/nyregion/14deport.html.

³⁴ See for example Ulrike Nordin, “Health care for the hidden”, *Magazine of the Red Cross Red Crescent*, No. 1 (2007). Available from www.redcross.int/EN/mag/magazine2007_1/14-15.html.

³⁵ See for example Human Rights Watch, *Detained and Dismissed: Women’s Struggles to Obtain Health Care in United States Immigration Detention* (New York, 2009). Available from www.hrw.org/en/reports/2009/03/16/detained-and-dismissed.

³⁶ 儿童基金会，简报(见脚注 5)，第 12 页。

险增高所证明的那样。³⁷ 此外，在移徙父母被剥夺保健机会的情况下，其子女也可能被剥夺保健机会。

36. 移徙父母的法律地位也可能影响移徙儿童获得保健的情况。尽管一些移徙儿童根据出生地原则可能是东道国的公民，但他们在获得保健方面仍然面临障碍，尤其是在其父母是身份不正常的移徙者并且因为害怕其移民身份被发现而不愿意就医的情况下。同样，许多拥有非正常身份的儿童没有在针对低收入移徙儿童且不考虑支付能力的保健计划中注册，因为其父母不愿意接受社会服务，害怕被报告给当局。³⁸

37. 此外，某些法律、政策和措施会间接阻碍非正常移徙儿童获得保健。例如，在一些国家，父母一方必须是身份正常的移徙者才能为其子女获得出生证明，这样非正常移徙儿童就难以获得保健。

38. 特别报告员还特别关注行政拘留移徙儿童问题，并忆及其曾经说过拘留移徙儿童应作为在不得已情况下所采用的最后手段。³⁹ 他关切地注意到身体条件很糟糕的儿童和残疾儿童照样被羁押，尽管指导方针明确指出他们不应受到羁押。提供的医疗服务和治疗不足进一步加大了对被羁押移徙儿童的担忧。⁴⁰ 此外，既没有适当诊断儿童的心理健康方情况，又没有提供辅导和其他援助。⁴¹

五. 移徙者的适当住房权

39. 确保实现适当住房权的重要性无论怎样强调都不过分，原因是这项权利涉及实现健康权等其他基本人权。显然，缺乏适当住房可能导致许多健康问题，例如营养不良、心理健康问题和滥用药物，⁴² 以及缺乏安全饮用水和露宿引起的疾

³⁷ See for example Amnesty International, *Disposable Labour: Rights of Migrant Workers in South Korea* (London, 2009), p. 78.

³⁸ F. Crépeau and others, "Right and access to healthcare for undocumented children: addressing the gap between international conventions and disparate implementations in North America and Europe", *Social Science and Medicine*, vol. 70, No. 2 (January 2010), p. 5. Available from <http://ssrn.com/abstract=1513419>.

³⁹ 移徙者人权问题特别报告员的报告(A/HRC/11/7)，第 43 和 60 段。

⁴⁰ See "The arrest and detention of children subject to immigration control: a report following the Children's Commissioner for England's visit to Yarl's Wood Immigration Removal Centre" (11 Million, 2009).

⁴¹ See "The Children's Commissioner for England's follow up report to: The arrest and detention of children subject to immigration control" (11 Million, 2010), pp. 44-46.

⁴² Human Rights and Equal Opportunity Commission (Australia), "Homelessness is a human rights issue" (2008), p. 8.

病。尽管该权利很重要，但在国际人权标准与世界许多地方的普遍情形之间仍然存在“令人不安的巨大差距”，⁴³ 尤其是就移徙妇女和儿童而言。

40. 适当住房权是适当生活水准权的一个组成部分，正如《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条第一款所承认的那样。根据该条款，各国在现有资源的范围内，个别地和通过国际援助采取循序渐进的措施，以尊重、保护和增进每个人的适当住房权，无论其是否具有公民身份。《消除一切形式种族歧视公约》也保障这一权利，不论种族、肤色或民族血统或种族(第五条(辰)款)，并且消除种族歧视委员会曾申明禁止基于公民身份的歧视。⁴⁴ 根据《移徙工人公约》第 64 条第 1 款，各国还有义务促进国际移徙方面的“可靠、公平和人道条件”，正如可提出证据加以证明的那样，这意味着所有移徙工人享有适当住房权。根据《公约》第 43 条第 1 款，还明确保障合法的移徙工人在获得住房方面的平等待遇，包括社会住房计划，以及在租金方面免受剥削。

41. 在分析移徙者在享受该权利方面所面临的挑战时，重要的是注意到适当住房权不是一项简单的住所权，而是在一个安全、和平和有尊严的环境中生活的权利。⁴⁵ 住房是否适当取决于若干要素，包括，除其他外，租住安全性、负担得起、可获得、地点以及服务、设施和基础设施的可利用性。就移徙者而言，引起特别报告员注意的是在可获得和租住安全性方面所面临的挑战，原因是移徙者作为非国民处于弱势地位。

A. 可获得方面的挑战

42. 非歧视和平等原则在确保享有这一权利的人可以获得适当住房方面发挥着关键作用。关于这一点，经济、社会、文化权利委员会强调应优先考虑弱势群体，以确保他们都可以获得并负担得起适当住房。⁴⁶

43. 然而，在实践中，在全面实现适当住房权的这一要素方面仍有各种挑战需要解决。在私有住房市场，歧视常常阻止移徙者获得适当住房。歧视可能是直接的，比如一些住房广告可能明确指出不希望某些人群作房客或者指出偏爱有长期工作的国民。⁴⁷ 还有报告称被认出或认为是来自某些种族和宗教群体的人在私人租房市场遭到歧视，尤其是在 2001 年“9·11 袭击事件”发生之后。⁴⁸

⁴³ 经济、社会、文化权利委员会，第 4 (1991) 号一般性意见，第 4 段。

⁴⁴ 消除种族歧视委员会，第 30 号一般性建议，第 32 段。

⁴⁵ 经济、社会、文化权利委员会，第 4 号一般性意见，第 7 段。

⁴⁶ 同上，第 8 (e) 段。

⁴⁷ 见消除种族歧视委员会，第 18/2000 号来文，*F.A. 诉挪威*，2001 年 3 月 21 日通过的关于可受理性的决定。

⁴⁸ Ontario Human Rights Commission, *Policy on Human Rights and Rental Housing* (2009), p. 19.

44. 住房歧视还可能源于贫穷和经济边缘化。对于有可能在劳动力市场遭到边缘化并且常常难以保住报酬合理的稳定工作的移徙者而言，他们往往被贬到较低的社会经济地位，并且可能遭到住房提供者的区别对待。⁴⁹ 适当生活水准权所含适当住房问题兼这方面的非歧视权问题特别报告员收到移徙工人的证词，称他们得不到优质住房，不得不生活在私搭乱建的房屋中、建筑工地上或者拥挤不堪的房子里，或者按小时租床铺。⁵⁰

45. 移徙者可能遭受间接歧视，因为获得租赁房的某些标准可能对他们影响很大。例如，房主要求在住房申请中提供租赁记录、信用记录或就业记录，这种情况使新到来的移徙者陷入不利的境地，因为他们在东道国没有这样的记录。⁵¹ 这类标准的使用可能构成歧视，因为以公民身份或移民身份为依据对个人造成不恰当的影响。⁵² 此外，不会讲东道国语言的新来移徙者会发现难以获得有关住房方面的法律、合同和其他义务方面的信息，以及有关政府或社区对住房提供支持方面的信息。

46. 由于通过私人市场获得住房的机会有限，令人关切的是移徙者常常无法利用许多国家通过社会住房提供的安全网，尤其是在社会住房普遍短缺的情况下。⁵³ 某些类别的移徙者，例如短期签证持有者，可能无权获得社会住房，⁵⁴ 或者移徙者可能被认为不像公民那样是合意的申请者。⁵⁵ 在一些国家，获得公民身份是租赁社会住房的一项要求，⁵⁶ 这阻碍了包括赤贫者在内的新来的移徙者获得社会住房。

47. 对身份不正常的移徙者来说，在获得适当住房方面所面临的挑战更艰巨；对他们来说，租赁质量好的私人物业极其困难。特别报告员在访问国家期间注意到，非正常移徙工人常常无家可归或者生活在拥挤的、不安全的和不卫生的条件

⁴⁹ 同上，第 61 页。

⁵⁰ 适当住房问题特别报告员的报告，访问西班牙(A/HRC/7/16/Add.2)，第 74 段；另见访问美利坚合众国(A/HRC/13/20/Add.4)。

⁵¹ Network of Immigrant and Refugee Women Australia Inc., "Housing and homelessness: challenges for immigrant and refugee women, follow-up report" (2009), p. 17.

⁵² Ontario Human Rights Commission, *Policy*, pp. 61-62.

⁵³ Cholewinski, *Study on Obstacles* (see footnote 6), p. 34.

⁵⁴ See for example Network of Immigrant and Refugee Women Australia Inc., "Housing and homelessness", p. 11.

⁵⁵ See for example Network of Immigrant and Refugee Women Australia Inc., "Poland: a migration crossroad", in Social Watch, *European Report 2009-Migrants in Europe as Development Actors: Between Hope and Vulnerability*(Brussels, 2009), p. 73.

⁵⁶ Rebecca Van Parys and Nele Verbruggen, "Report on the housing situation of undocumented migrants in six European countries: Austria, Belgium, Germany, Italy, the Netherlands and Spain" (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, 2004), p. 24.

中。⁵⁷ 在移徙者的非正常居留构成刑事犯罪，⁵⁸ 并且有义务“告发”身份不正常的移徙者的国家中，获得适当住房所遇到的困难就更大了。在一些国家，向身份不正常的移徙者出租房屋在事实上构成刑事犯罪。⁵⁹

48. 此外，身份不正常的移徙者在租房方面常常遭遇实际障碍。例如，房主可能要求各种证明，例如居住记录、就业经历和收入表，这些是身份不正常的移徙者几乎不可能提供的。⁶⁰ 因此，身份不正常的移徙者常常求助于转租或者在非官方住房市场租房，尽管住宿条件非常恶劣，还必须支付很高的租金。报告认为，由于租金高，身份不正常的移徙者常常生活在过于拥挤的条件下，并且与工作时间表不同的其他人分享床铺。⁶¹

49. 在某些情况下，作为就业条件的一部分，雇主向移徙工人提供住房。不过，所提供的住房常常不达标。在某些国家，向移徙工人提供集装箱或拖车，或者让他们在正在建造的建筑物中凑合着住，⁶² 这显然达不到适当住房的标准。

50. 身份不正常的移徙者通常依法不能获得大多数的公共服务，包括社会住房服务，这一事实进一步加剧了不稳定的住房情况。⁶³ 特别关切的是寻求避难的人，一旦避难申请被驳回，他们就成了身份不正常的移徙者，失去了所有社会支持和住房权。⁶⁴ 即使向被拒绝的寻求避难者提供社会住房，所提供的住房可能也达不到适当的标准，其目的是鼓励他们返回原籍国。⁶⁵

B. 租住安全方面的挑战：强行驱逐

51. 适当住房标准包括租住安全，租住安全保障了对不受强行驱逐、骚扰和其他威胁的法律保护。⁶⁶ 强行驱逐是“违背个人、家庭和/或社区的意愿将其永久或临时迁出其所占有的住房和/或土地，而不提供和得不到适当的法律保护或其他

⁵⁷ 例如，见移徙者人权问题特别报告员的报告，访问美利坚合众国(A/HRC/7/12/Add.2)，第 89 段。

⁵⁸ See for example Van Parys and Verbruggen, “Housing situation”, p. 24.

⁵⁹ “Criminalisation of Migration in Europe” (see footnote 9), p. 26.

⁶⁰ Van Parys and Verbruggen, “Housing situation”, pp. 20-21.

⁶¹ 同上，第 17 和 21 页。

⁶² Human Rights Watch, *Are you Happy to Cheat Us? Exploitation of Migrant Construction Workers in Russia*, p. 62.

⁶³ See Van Parys and Verbruggen, “Housing situation”, p. 24.

⁶⁴ Cholewinski, *Study on Obstacles* (see footnote 6), p. 34.

⁶⁵ See for example David Weissbrodt, *The Human Rights of Non-Citizens* (Oxford, Oxford University Press, 2009), pp. 149-150.

⁶⁶ 经济、社会、文化权利委员会，第 4 号一般性意见，第 8(a)段。

保护”。⁶⁷ 强行驱逐显然侵犯了一系列广泛的人权，尤其是适当住房权，这一点得到了广泛承认。⁶⁸

52. 特别报告员遗憾地注意到在全世界，强行驱逐移徙者的做法很普遍。⁶⁹ 常常属于弱势群体例如身份不正常的移徙者、寻求避难者和孤身儿童的移徙者被强行逐出他们的房屋，没有适当的通知、事先协商或者替代住处，这种情况很多。⁷⁰ 发生强行驱逐常常是为了清除贫民窟、棚户区和其他非正规定居点，所打旗号是发展、美化和重建相关地区，或者举行重大活动。⁷¹ 在国家不提供替代住处的情况下，被驱逐的居民常常变得无家可归，不得不流落到他们得不到基本服务、就业机会或生活来源的地区。⁷² 报告认为，在遭到强行驱逐后，身份不正常的移徙者常常遭到逮捕，被武断地驱逐回自己的原籍国。⁷³ 强行驱逐的做法显然不仅损害了移徙者的适当住房权，而且损害了其他相关权利，例如健康权、食物权、水权和教育权。

C. 移徙妇女的适当住房权

53. 由于歧视，妇女在获得适当住房方面面临巨大障碍，⁷⁴ 并且由于在社会上的边缘化地位，移徙妇女遭受到多重歧视。对于来自发展中国家的妇女而言，劳动力市场上的机会主要是照料活动、家政工作和非正规部门，工资通常很低，很少受到劳动保护。⁷⁵ 因此，移徙妇女的社会经济地位低，对她们获得住房造成不利影响。

54. 从事家政工作等一些职业的移徙女工可能由雇主提供住房，或者法律要求她们与雇主生活在一起，作为她们的签证担保条件之一。⁷⁶ 然而，大量报告指

⁶⁷ 经济、社会、文化权利委员会，第7(1997)号一般性意见，第3段。

⁶⁸ 例如，见适当住房问题特别报告员的报告(A/HRC/4/18)，第6段。

⁶⁹ 例如，见维护住房权利反对驱逐房客中心(住房权利中心)，《强行驱逐：2007-2008年侵犯人权的行为》(日内瓦，2009年)。

⁷⁰ See for example Amnesty International, “Greece: Amnesty International condemns forced evictions in Patras”, public statement, 16 July 2009.

⁷¹ A/HRC/4/18,第8段和A/HRC/13/20,第6段。

⁷² 开发署，《2009年人类发展报告》(见脚注17)，第87页。

⁷³ 例如，见住房权利中心，《强行驱逐：2003-2006年侵犯人权的行为》(日内瓦，2006年)，第93页。

⁷⁴ 见适当住房问题特别报告员的报告，E/CN.4/2006/118和E/CN.4/2005/43。

⁷⁵ 开发署，《2009年人类发展报告》，第51页。

⁷⁶ 例如，见巴林人权中心、巴林青年人权学会和亚洲艾滋病和流动问题行动协调研究组织，“巴林移徙女佣的状况”，提交消除对妇女歧视委员会第四十二届会议的报告，2008年10月，第6页。

出，家庭佣工的住房条件常常很不合适，没有自来水或适当的卫生设施。⁷⁷ 这样的工人也许还无法享有私密性，不得不睡在厨房或浴室的地板上，这有损工人的尊严并且导致精神虐待。⁷⁸ 即使在这样的情况下，移徙妇女都不愿意抱怨住房条件，因为害怕丢掉工作，被迫迁出，这样一来她们的适当住房权就长期遭到侵犯。

55. 特别报告员还回顾了对妇女的暴力行为与适当住房权之间的联系。⁷⁹ 许多移徙妇女容易受到各种暴力的侵害，包括家庭暴力、性虐待和骚扰、身体暴力和强行驱逐。对移徙佣工来说，这样的暴力行为是一个严重问题，事实上，她们的选择极其有限，不是忍受暴力就是向当局报告，既而有可能无家可归并最终丢掉工作，被驱逐出境。此外，有可能无家可归的移徙妇女更容易遭受进一步的暴力侵害，例如性剥削和贩卖。

D. 移徙儿童的适当住房权

56. 《儿童权利公约》第 27 条明确保障儿童的适当住房权，《公约》确认每个儿童均有权享有足以促进其生理、心理、精神、道德和社会发展的生活水平。必要时，国家还有义务向父母和负责儿童的其他人提供物质援助和支助方案，特别是在营养、衣着和住房方面。这一权利并不局限于作为国民的儿童，而是延伸到所有儿童，包括寻求避难者、难民和移徙儿童，无论其是什么国籍，也无无论其是否是移徙者或无国籍者。⁸⁰

57. 缺乏适当住房可能对儿童产生深刻影响，因为儿童的住房权和生活条件与他们的认知、身体、文化、情感和社会发展之间具有密切的联系。一个安全和安定的生活环境对于他们实现其他全部人权至关重要，例如教育权、健康权和人身安全权。

58. 显而易见的现实是在世界许多地方，这一权利仍然没有得到实现，原因常常是与本国儿童相比，移徙儿童面临的贫困风险更大。⁸¹ 一项研究显示，移徙儿童比本国儿童更有可能生活在过于拥挤的住房中，这对他们的发展可能产生不利影响。⁸² 对非正常移徙儿童的关注度上升了，他们的适当住房权取决于其家庭

⁷⁷ 消除对妇女歧视委员会，第 26 号一般性建议，第 17 段。

⁷⁸ Human Rights Watch, "As if I Am Not Human", p. 51.

⁷⁹ E/CN.4/2005/43, 第 41 段。

⁸⁰ 儿童权利委员会，第 6(2005)号一般性意见，第 12 段。

⁸¹ Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), *Undocumented Children in Europe: Invisible Victims of Immigration Restrictions* (Brussels, 2009), p. 71.

⁸² 儿童基金会因诺琴蒂研究中心，《八个富裕国家中移徙家庭的儿童：他们的家庭、国家和国际背景》(佛罗伦萨，2009 年)，第 58 页。

遭受社会排斥的情况。非正常移徙的父母得不到适当住房，则意味着他们的子女也被剥夺了住房。⁸³ 特别报告员还得知在一些情况下，当局愿意向非正常移徙儿童提供住房帮助，但不向他们的父母提供帮助。这使得儿童陷入两难境地，他们的选择要么是跟家人生活在一起，面临无家可归的风险，要么是与家人分离，接受住房帮助。⁸⁴

59. 此外，举目无亲的孤身移徙儿童受到特别关注。孤身儿童特别容易遭到社会排斥，并且获得住房的机会常常有限，因为缺乏成年人通过社会网络或者通过住房市场提供的帮助。⁸⁵ 因此，与本国儿童或有父母或监护人在身旁的移徙儿童相比，举目无亲的孤身移徙儿童更有可能无家可归或者生活在集体宿舍或者质量低劣的临时住所中，例如棚户和房间。⁸⁶ 联合国儿童基金会(儿童基金会)进行的一项研究表明，发展中国家绝大多数举目无亲的移徙儿童经常在街上和市场、店面和高亭里面睡觉，有可能睡眠不足，遭到性骚扰、抢劫和攻击。⁸⁷ 即使国家向孤身儿童提供住房，他们也常常是住在旅馆里或者住宿加早餐的住宅，⁸⁸ 对儿童来说这可能不是一个适当的环境。

六. 良好做法

60. 在执行任务中，特别报告员发现了许多由政府、国际组织、民间社会和其他利益攸关者实施的倡议、活动和政策，这些倡议、活动和政策反映了他们对实现移徙者健康权和适当住房权的承诺。他相信交流有关良好做法的信息很重要，这样就能弥补所有层面的政策和保护差距。

61. 特别报告员称赞各国政府为确保移徙者不论身份如何均享有经济权利和社会权利而做出的努力。例如，阿根廷《移徙法》(2004 年第 25.871 号法律)承认国家有义务确保移徙者及其家庭平等地获得，除其他外，庇护、社会服务、公益和健康，不论其具有何种移民身份。在西班牙。所有移徙者，不论移民身份如何，都有权在地方政府的登记簿上注册，这是获得教育和保健等方面服务的一项要求。值得注意的是，地方政府没有与移民局共享有关登记内容方面的信息。

⁸³ PICUM, *Undocumented Children*, p. 74.

⁸⁴ 同上。

⁸⁵ Shahin Yaqub, “Independent child migrants in developing countries: unexplored links in migration and development”, Innocenti Working Paper No. 2009-01(Florence, 儿童基金会 Innocenti Research Centre, 2009), pp. 49-50.

⁸⁶ Shahin Yaqub, “Child migrants with and without parents: census-based estimates of scale and characteristics in Argentina, Chile and South Africa”, Innocenti Discussion Paper IDP No. 2009-02 (Florence, UNICEF Innocenti Research Centre, 2009), p. 13.

⁸⁷ Yaqub, “Independent child migrants”, p. 52.

⁸⁸ PICUM, *Undocumented Children*, p. 80.

62. 在区域一级开展了大量主动行动。例如，2006 年非洲联盟通过的《非洲移徙政策框架》旨在根据共同的优先事项(包括移徙、贫穷和冲突之间以及移徙和健康之间的相互关联)制定一个协调的移徙政策。⁸⁹ 2008 年，美洲人权委员会也制定了《编制经济、社会和文化权利领域进展指标准则》，其中建议各国考虑那些因处于严重不平等的地位而导致社会权利受限的群体和部门，包括身份不正常的移徙者。⁹⁰ 在亚太地区，有一些倡议，例如东南亚关于流动性与艾滋病毒/艾滋病的联合国联合倡议，力图制定和加强政策、法律、计划和机制，以确保移徙者在整个移徙周期普遍获得艾滋病毒预防、治疗、护理和支持服务。

63. 特别报告员还注意到工会开展的一些主动行动。例如，爱沙尼亚工会联合会、芬兰工会中央组织(SAK)和芬兰领薪雇员联合会(TU)为移徙工人提供住房、工作许可、税收、就业申请和工会提供的服务信息。在大韩民国，韩国移徙工人医疗互助会系统地对非正常移徙工人的问题做出回应，并且其方案覆盖面扩展到所在工作场所没有提供健康保险服务的合法移徙工人，除其他外，通过一些城市的移动诊所开展保健和治疗活动，以及对诸如住院、急救和生育/分娩等医疗费用提供财政支助。

A. 健康权

64. 特别报告员欢迎那些不考虑移民身份而确认普遍获得保健的国家宪法，例如哥伦比亚宪法(第 49 条)和南非宪法(第 27 条)，并鼓励其他国家效仿它们的做法。一些国家，例如乌拉圭⁹¹ 和阿根廷⁹² 通过法律禁止以非正常移民身份为由剥夺保健服务。

65. 特别报告员还获悉新加坡人力资源部在 2009 年 9 月为扩大外国工人的最低医疗保险范围而采取的主动行动。他还获悉 2003 年大韩民国通过了《外国工人就业法》，其中为外国工人建立了就业许可制度。该就业法对制造业部门移徙工人的职业保健和安全方面所涉的健康保险和范围做出明确规定。

66. 特别报告员欢迎美利坚合众国卫生和福利部通过的保障措施指导方针，该部要求其卫生和福利机构为不讲英语的客户提供口译服务和重要文件的翻译件。⁹³

⁸⁹ Migration Policy Framework for Africa, p. 2. Available from: http://fasngo.org/assets/files/resources/EXCL276_IX_Strategic_Framework_for_Policy_Migration.pdf.

⁹⁰ OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14 (2008), para. 53.

⁹¹ 第 18.250 号法律，第 9 条。

⁹² 第 25.871 号法律，第 7 条。

⁹³ See Department of Health and Human Services, Guidance to Federal Financial Assistance Recipients Regarding Title VI Prohibition Against National Origin Discrimination Affecting Limited English Proficient Persons, available at: www.hhs.gov/ocr/civilrights/resources/specialtopics/lep/policyguidancedocument.html.

B. 适当住房权

67. 特别报告员欢迎区域人权机制普遍执行适当住房权。欧洲社会权利委员会近期宣布，国家有义务向在自己管辖区内的非正常移徙儿童提供适当的住处，并确保住房条件足以保障人格尊严。⁹⁴ 特别报告员鼓励其他区域人权机制在执行适当住房权的过程中促进非歧视原则。

68. 特别报告员还欢迎在住房提供者有责任确保获得平等住房机会方面所作的明确指导。例如，在加拿大，安大略人权委员会于 2009 年通过《人权和租赁房政策》，其中规定不能以种族、肤色、种族背景或公民身份、包括难民身份为由拒绝向潜在租户出租公寓。另外，也禁止住房提供者或其他租户进行骚扰或者基于上述理由实施的任何不公平待遇。

69. 特别报告员还关注了工会开展的一些主动行动，例如法国工会联合会 (Confédération Française Démocratique du Travail and Force Ouvrière) 与雇主和地方政府代表合作，为移徙工人经营一家季节性的工作中心。该中心为移徙工人提供信息，尤其是关于其权利以及住房方面的信息，还管理着一座大楼，在旅馆高峰期供旅馆工人居住。

七. 结论和建议

70. 总而言之，实现健康权和适当住房权在移徙者融入当地社会中起到关键作用。对履行这些基本权利的服务、机构和商品的获取进行阻碍和限制，不仅是对移徙者人权的侵犯，而且还阻碍了移徙者的融入以及在东道国的积极参与。在特别报告员看来，如此否定人权不仅对移徙者及其母国来说损失巨大，对东道国来说也是一样，比如面临社会瓦解和公共卫生威胁。尽管在大量令人鼓舞的良好做法推动下取得了进展，但特别报告员认为许多挑战仍有待解决，因此想提出以下建议。

71. 作为一项基本原则，各国应履行“起码的核心义务”，以确保其管辖范围内所有个人能达到最基本的初级保健水平以及获得基本的住处和住房，⁹⁵ 无论其公民身份、国籍或移民身份如何，包括移徙者、身份不正常的移徙者、移徙儿童和妇女。在资源严重受限的情况下，必须通过采取相对低成本的有针对性的方案，保护脆弱的社会成员。

72. 各国应在法律中明确承认所有个人的健康权和适当住房权，无论其国籍或移民身份如何。应特别关注废除对享有这些权利有不当影响的法律，例如歧视非正

⁹⁴ European Committee of Social Rights, *Defence for Children International (DCI) v. the Netherlands* (complaint No. 47/2008), Decision on the Merits of 20 October 2009, p. 4.

⁹⁵ 经济、社会、文化权利委员会，第 3 号一般性意见，第 10 段。

常移民和“举报的义务”。各国还应加强法律框架以保障诉诸司法的机会，无论移民身份如何。

73. 各国应收集分类数据，并制定有关所有个人享有健康权和适当住房权的指标，特别关注弱势群体，如身份不正常的移徙者、移徙儿童和妇女。这些指标应成为以增进所有人享有健康权和适当住房权为宗旨并立足权利的干预措施的基础。

74. 由于新来的移徙者在获取使他们能够有意义地行使自身权利的信息方面会遇到实际困难，各国应提供有关相关法律、政策和条例以及当地惯例的免费信息和建议以及对没有掌握东道国语言的移徙者开展语言培训。

75. 各国还应考虑和制定关于身份不正常的移徙者合法化和融入的政策，以反映他们对东道社会的贡献，并对他们的权利提供更好的保护，包括健康权和适当住房权。

A. 健康权

76. 按照国际人权法，各国有义务为移徙者提供基本的初级保健，包括预防性治疗和缓和医疗，无论其移民身份如何。为此，有必要在国家一级澄清或界定移徙者享有的健康权，以及现有公共报销方案的范围和功能。必须区分移徙者获得保健服务的权利和机会。

77. 各国应致力于减少移徙者获得保健的障碍，确保不把一个人的移民身份作为获得保健服务的条件。还应确保移徙者在被拘留期间获得保健服务。关于这一点，各国应努力消除法律障碍和其他障碍，例如国家法律中的“告发义务”或类似规定，这阻碍了移徙者享有保健机会。

78. 各国还应通过各种运动和外联活动，提供适当的信息，拿出足够的资金并且推动执行与移徙者的健康问题相关的措施。这些政策还应 (a) 包括促进对文化和性别敏感的并且有利于减少语言、沟通和文化障碍的保健服务，以及 (b) 旨在促进移徙社区提高对保健服务的信心和意识。

79. 各国应对在移徙和保健领域工作的公务员进行适当培训，让他们对歧视移徙者的问题有敏感认识，尤其是歧视移徙妇女、女童和儿童。各国必须确保移徙者不会因为公共服务提供者如护士和医生不确定法律允许他们为移徙者做什么而得不到保健服务。

80. 鉴于移徙者的移徙过程和在东道国的生活条件可能对其心理健康具有负面影响的事实，各国应确保移徙者获得的保健服务包括心理保健。关于这一点，各国应特别注意通过提供适合移徙者所需的全套服务来改善其心理健康。需要对移徙者心理健康需求做进一步研究，这些研究承认在社会境遇与心理健康之间存在决定性的相互关系，有助于在相关心理保健和帮助方面提出深刻见解，尤其是针对移徙妇女、移徙儿童和被拘留的移徙者。

81. 原籍国、过境国和接收国应该制订全面综合的保健方案，以便通过连续的方式解决移徙者的保健需要。这样的干预措施必须超越紧急护理，涉及身体、心理和社会健康，包括生殖健康和传染性疾病，同时向移徙者提供适当的健康教育和信息。

82. 鉴于移徙妇女和女童面临着特殊的健康风险、移徙中常常涉及的性别因素以及常常支配着妇女获取保健机会的结构权力关系，各国应向移徙妇女和女童提供充足的、适当的和专门的医疗帮助。原籍国也应提供免费的或负担得起的并对性别有敏感认识的出国前信息和培训方案，提高移徙妇女和女童对自己面临的潜在健康风险的认识。⁹⁶

83. 各国应确保提供东道国要求的标准和真实的健康证明，并要求未来的雇主为移徙工人购买医疗保险。所有在出国前要求的艾滋病毒/艾滋病检测或其他健康检查必须尊重移徙者的人权，并要提供健康信息，努力促进健康。应特别关注自愿、提供免费的或负担得起的服务以及污名化问题。

84. 确保儿童的最大利益，这要求各国采取特殊措施来确保所有移徙儿童能够享受健康权，包括持续获得保健，以及与健康有关的权利，例如获得出生证明的权利。孤身儿童的健康权必须在其抵达时立即得到确保，无论其移民身份如何。此外，任何将儿童遣返原籍国的决定在确定什么符合儿童的最大利益时都应考虑到在原籍国享有健康权的情况。

B. 适当住房权

85. 各国应制定全面的国家住房战略，顾及移徙者的需要和情况，而移徙者容易陷入无家可归的境地。通过住房战略，各国应力图解决各项决定人们能否获得住房的基本因素，如社会经济地位低下、性别、年龄和种族。⁹⁷ 该战略还应包括对公私部门移徙者住房情况的定期监测制度，以查明和解决任何歧视性做法。

86. 各国应制定综合标准，为住房提供者提供明确和实用的指导，让他们明白什么是基于公民身份、国籍或移民身份的歧视以及他们在确保包括移徙者在内的所有人平等获得住房方面的责任是什么。

87. 强烈鼓励地方一级的创造性战略，例如存款担保和租金保证金方案，其中地方当局或者住房协会向业主充当担保人，以方便移徙者获得住房。⁹⁸ 同样地，

⁹⁶ 消除对妇女歧视委员会，第 26 号一般性建议，第 24 (b) (i) 段。

⁹⁷ Heaven Crawley, “联合国移徙家庭的儿童状况”，因诺琴蒂 IWP-2009-18 号工作文件(佛罗伦萨，儿童基金会因诺琴蒂研究中心，2009 年)，第 35 页。

⁹⁸ Building and Social Housing Foundation, *Home from Home: Addressing the Issues of Migrant Workers' Housing* (Coalville, 2008), p. 22.

地方当局应积极主动地与业主接洽，通过创新方案促进公平获得住房，例如业主认证方案，地方当局通过该方案证明和批准负责任的业主。⁹⁹

88. 各国应在最低限度内向有可能无家可归的身份不正常的移徙者提供足以保障其人格尊严的住房，并向帮助身份不正常的移徙者的庇护所分配资源。在这方面，强烈鼓励与非政府组织、福利组织和基层社区组织开展合作，建立伙伴关系。从长期看，应考虑身份不正常的移徙者的合法化，以便更好地保护他们的适当住房权。

89. 各国应确保只在特殊情况下并依照国际人权法进行驱逐。应该用可以理解的语言给予受影响的个人充分咨询并提前告知任何驱逐计划，并且应另外提供住处和补偿，以及正当的程序权。关于这一点，特别报告员鼓励各国参考适当住房问题特别报告员拟定的《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18, 附件)。

90. 各国应充分考虑影响移徙妇女和女童获得住房的因素。特别是，各国应建立机制监督移徙妇女的工作场所条件，尤其是在要求她们与雇主住在一起的情况下。各国应确保移徙女工受到法律的平等保护，同时应为希望离开施暴雇主的妇女提供食宿。¹⁰⁰

91. 各国应向父母和负责儿童的其他人提供物质帮助和支助方案，尤其是在住房方面。应向非正常移徙家庭及其子女提供保障其基本需要的最低水平的住房。在整个过程中，儿童的最大利益应是最重要的考虑事项和指导原则。

92. 各国应迅速查清没有获得适当住房的孤身移徙儿童，为他们提供适合其需要和情况的食宿。各国还应指定监护人以防止这些儿童遭到社会排斥，并确保他们充分获取基本服务。

⁹⁹ 同上，第 33 页。

¹⁰⁰ 消除对妇女歧视委员会，第 26 号一般性建议，第 26 段。