

调查报告摘要 — 针对2020年7月COVID-19新冠病毒疫情期间公共住房居民因“强硬禁闭措施”而遭受拘留以及他们在此期间所受待遇的调查

为何开展调查？

1. 2020年7月4日下午四时左右，维多利亚州负责传染病事务的副首席卫生官 (Deputy CHO) 针对居住于墨尔本市内城区佛莱明顿 (Flemington) 和北墨尔本 (North Melbourne) 两地共九幢公房大厦内的居民和其他人员发出公共卫生命令。
2. 这项立即生效的公共卫生命令导致约三千人被强制禁闭在自己的家中，成为澳大利亚全国当时限制条件最为严格的COVID-19新冠病毒疫情防控措施。
3. 维多利亚州监察专员 (Ombudsman) 收到了超过85宗涉及公房大厦内居民在禁闭期间所受待遇问题的投诉。这些投诉来自居民、代言服务人员以及关心此项事务的维多利亚人。
4. 监察专员署的调查人员同时亲自前往北墨尔本各公房大厦视察，并与代言服务人员、紧急服务人员以及卫生和社会服务部 (DHHS) 的代表进行了交流沟通。DHHS是“社会住房的房东”和负责执行此次行动的职能部门。
5. 2020年7月16日，监察专员决定针对公房居民在强制禁闭期间所受到的待遇展开调查。北墨尔本区阿尔弗雷德街33号 (33 Alfred Street, North Melbourne) 公房大厦受到封锁限制时间最长，成为重点调查对象。
6. 调查的主旨是审核此次实施的强行禁闭措施是否符合维多利亚州《2006年人权与责任宪章法》(Charter of Human Rights and Responsibilities Act 2006) 的有关规定，同时评估以下事项：
 - 阿尔弗雷德街33号的居民在隔离拘留期间的情况；
 - 当局部门与居民及其代言服务人员之间的官方沟通交流情况；
 - 居民在呼吸新鲜空气、户外活动、获取医药治疗和医疗用品等方面所受到的限制。
7. 监察专员相信，针对阿尔弗雷德街33号公房大厦在强制禁闭期间各项事务的调查结果将有助于了解墨尔本市其他公共住房区在同一时期出现的问题。

识别了哪些问题？

强制禁闭措施

8. 阿尔弗雷德街33号公房大厦于2020年7月2日被首次识别与COVID-19新冠病毒有关。当时维多利亚州正处于第二波疫情的早期阶段。
9. 在疫情爆发之前，DHHS没有针对佛莱明顿和北墨尔本两区内的公共住房设施制定具体的《疫情管理计划》(Outbreak Management Plan)。事实上，分布于墨尔本各地的高密度公房住宅区都没有制定这一计划。根据州政府和联邦政府的有关指导政策建议，凡是涉及“敏感”和“高风险”的环境条件或事件时，当局部门都应该准备就绪一份这样的文件。

10. 2020年7月3日晚,有近24例新近确诊的COVID-19新冠病例被确认与佛莱明顿和北墨尔本两区内的三幢公房大厦有关。
11. 多个职能部门经沟通后于2020年7月4日上午11时召开联合会议,商讨考虑疫情一旦爆发之后的应对措施。根据联合会议的建议,受疫情影响的公房大厦内的居民将必须在自己家中隔离。隔离期最初定为五天。
12. 州副首席卫生官等在内的DHHS部门高级官员在会议结束时共同理解是居家隔离措施将在大约36小时之后付诸实施。
13. 2020年7月4日下午,副首席卫生官收到提前开始执行强制禁闭措施的决定通知,同时要求其根据维多利亚州《2008年公共卫生和健康法》(Public Health and Wellbeing Act 2008)规定发出公共卫生命令,并于当天下午生效。
14. 调查发现,这一决定来自危机事务管理内阁理事会(Crisis Council of Cabinet),这是由州长主持,由维多利亚州政府各部部长组成的特别工作组。
15. 这是紧急拘留权首次用于控制COVID-19新冠病毒疫情在维多利亚社区内爆发,也是澳大利亚第一次为应对疫情全球大流行而对一座高密度民用住宅大厦实施强硬封锁。
16. 但是,在正式宣布强制禁闭措施生效之前,副首席卫生官只获得15分钟的时间来考虑这项决定对人权产生的影响。
17. 根据副首席卫生官的陈述,虽然她深信有必要在疫情爆发的地点引进额外的公共卫生限制措施,但是她本人的愿望是能够有机会与多元文化社区领袖磋商,并有更多的时间讨论其他选择方案。
18. 副首席卫生官告诉调查人员,虽然她签署了公共卫生命令,但是她并不认为推迟一天开始执行强制禁闭措施会对控制疫情的最后结果产生“特别重大的影响”。

执行和实施禁闭命令

19. 负责实施禁闭命令的主管部门需要紧急制定并执行计划,为数以千计即将受到影响的居民和人员作出安排,包括提供食物、医疗卫生以及社会支援服务。
20. 他们必须在短时间内安排公务员和合格的口译人员配合工作,并为第一线工作人员提供指导培训,从而使他们正确掌握感染防控程序。与此同时,主管部门还需要开发制定社区参与战略,并向各界社区领袖通报干预措施的详情。
21. 虽然各方人员竭尽全力协调行动,但是在强制禁闭措施生效时依然有诸多事务尚在筹办之中或尚未准备就绪。

阿尔弗雷德街33号居民受到的待遇

强制禁闭通知和权利保障机制

22. 《隔离拘留命令》(Detention Directions)是一份有法律执行效力的文件,其中列明了涉及人员受到隔离拘留的目的和必须遵守的各项条件。这份英文文件没有在强制禁闭措施生效同时分发给居民。部分居民仅在政府开始干预行动三天后才获得由DHHS提供的这份文件。DHHS没有尝试或及时采用其他方式告知居民强制禁闭的目的和有关规定。

23. 此外, DHHS也无法出示任何相关记录, 表明该部门曾每天对阿尔弗雷德街33号所有受到隔离拘留的居民作出正式评估审核。这明显违反了《公共卫生和建康法》第 200(6)条的规定。
24. 居民获得的信息资料中也没有任何一处提及受影响的人员有权依照《公共卫生和健康法》第185(1)条的规定对强制禁闭措施提出投诉。

呼吸新鲜空气和户外活动

25. 阿尔弗雷德街 33 号的居民直至强制禁闭措施生效后第二周才获得户外活动的机会, 增加了他们在这时期身心健康受损的潜在风险。
26. 2020年7月11日, 有关部门试行安排部分居民到户外呼吸新鲜空气和户外活动。这些居民获得允许, 在一处设有围栏的区域内活动, 而现场有维多利亚州警务人员看守。这显然是有辱人格而且是不人道的做法。
27. 其他一些涉及允许居民呼吸新鲜空气以及活动的限制规定, 包括要求居民在楼房公共场地行动时必须要有卫生人员陪同和监督等要求, 经调查发现符合当时情况下的公共卫生建议, 并非不合情理。
28. 但是, 最初对居民呼吸新鲜空气和户外活动所作的强制规定不符合禁闭第二阶段期间实行的公共卫生命令。调查认为, 在此期间对居民施加的这些限制和其他条件不符合《公共卫生和健康法》的有关规定。

执法

29. 居民、代言服务人员和部分医护卫生人员反映, 执行强制禁闭措施过程中有大量身着维多利亚警察制服的警务人员参与, 这一做法毫无必要, 同时也表现出对阿尔弗雷德街 33 号很多居民的过往生活经历的冷漠和罔顾。
30. 调查发现, 强制禁闭措施中涉及这一方面的问题从未得到重视, 同时这一安排既非各个相关部门之间讨论或辩论的结果, 也不是基于副首席卫生官的直接建议。总体而言, DHHS作为负责此次行动的当局部门和“社会住房的房东”似乎没有充分考虑居民对自己居所周围出现大量警务人员而可能产生的看法以及感受。

身心健康

31. 据调查, 有关部门在强制禁闭措施实施期间为阿尔弗雷德街 33 号的居民作出了恰当安排, 确保他们能获得医疗卫生服务, 包括必须的紧急治疗。这一方面的工作总体上令人满意。
32. 但是, 在向居民提供药物和其他医疗用品方面却存在较为严重的问题。
33. 调查发现, 负责执行禁闭措施的当局部门在部分情况下未能及时按要求向居民提供他们急需的药物, 甚至还曾出现多次忽视居民要求的情况。有些居民为此被迫依靠家庭成员或社区志愿者收集和传送必需品。
34. 假如 DHHS 当时能够建立一个中心统筹病例管理系统, 同时强化协调, 加深监督, 应该可以较好地解决居民在药物和医药用品方面的要求。
35. 与此同时, 以更有条理、更全面的方法监测居民的福祉也势必能够减少强制禁闭对他们的身体和精神健康造成的危害。

多元文化和语言社区

36. 有关部门作出强制禁闭决定之前未能与多元文化社区的各界领袖磋商和沟通。
37. DHHS与多元文化社区之间的咨询工作是在强制禁闭措施生效之后才展开的,并且在初期充满被动和不协作的态度。这一现象随着时间推移有所改善。
38. 但是,使用社区语言编写的有关强制禁闭措施的信息资料,无论是其准备工作还是分发时间,都出现了严重延误。最令人不满意的是,居民直至干预行动开始之后第五和第六天才收到书面翻译资料,向他们解释强制禁闭措施的目的和相关规定。
39. 禁闭措施生效后的第一个晚上是关键时段,但是弗莱明顿和北墨尔本两区的公房居民没有合格的口译人员协助他们沟通。部分居民只能依赖邻居和社区代言服务人员了解正在发生的事态。这是不可接受的失误。

有违人权原则

40. 为能遏制COVID-19新冠病毒疫情在阿尔弗雷德街33号公房大厦内爆发而对所有居民实施短期隔离拘留或许是一个无可厚非的恰当决策。但是,在进一步的筹备工作得到落实或是在获得相关的卫生建议推荐可以采取这项行动之前就于2020年7月4日当日仓促作出实施决定,这不仅不合理及没有必要,同时也没有遵循“任何人在失去人身自由时理应受到人道对待”的原则。
41. 事实上,强制禁闭期间出现的诸多问题都与仓促实施的干预行动有关系。
42. 调查同时认为,有关部门在引进限制措施之前没有恰当地考虑那些即将受隔离拘留命令影响的人员的人权。调查特别指出副首席卫生官只有不足15分钟的时间思考有关这一方面的问题。
43. 调查也明确发现,有关部门本应该作出更大努力,调和修正干预行动的实施、公众对这些限制规定的观念看法以及公共卫生目标三方面的关系。居民在很多情况下对强制禁闭措施提出的顾虑完全可以理解。
44. 正如许多居民和DHHS高级官员向调查人员分享他们的经历时所表达的愿望,解封之后的重中之重是重新建立相互间的信任。

意见性结论

监察专员根据维多利亚州《1973年监察专员法》(Ombudsman Act 1973)第23(1)(a)条提出意见性结论如下:

1. 阿尔弗雷德街33号的居民于2020年7月4日在进一步准备工作尚未完成的情况下受到隔离拘留,这显然与法律要求背道而驰,因为这一决定:
 - 不符合维多利亚州《2006年人权与责任宪章法》对人权的有关认可;
 - 不是经对相关人权问题作出恰当考虑之后的结果。
2. 阿尔弗雷德街33号的居民在针对他们的命令(《阿尔弗雷德街33号隔离拘留命令》)撤销之后依然受到隔离拘留,不仅与人身自由权利原则格格不入,同时也不符合维多利亚州《2006年人权与责任宪章法》的规定;

3. DHHS 未能确保至少每天对隔离拘留于阿尔弗雷德街 33 号的居民进行评估审核, 不符合维多利亚州《2008 年公共卫生和健康法》的规定;
4. 有关部门在 2020 年 7 月 11 日傍晚规定阿尔弗雷德街 33 号的居民在有临时围栏的户外区域内活动, 这一行为有辱居民人格同时缺乏人道精神, 不符合维多利亚州《2006 年人权与责任宪章法》第 38(1) 条的规定。

此外, 根据《监察专员法》第 23(1)(g) 条, 调查认为:

5. DHHS 在其工作中存在错误, 表现在以下方面:
 - (a) 未能及时向阿尔弗雷德街 33 号的居民提供相关隔离拘留的信息, 包括未能以社区语言向他们提供资料;
 - (b) 未能告知阿尔弗雷德街 33 号的居民有权就自己的待遇提出投诉;
 - (c) 未能在 2020 年 7 月 4 日至 7 月 11 日傍晚期间为阿尔弗雷德街 33 号的居民提供呼吸新鲜空气和户外活动的机会;
 - (d) 未能作出适当安排, 确保阿尔弗雷德街 33 号的居民在隔离拘留期间能有合理机会获得他们所需的药物。

建议

监察专员针对诸多事项提出建议, 但是提请维多利亚州政府重点考虑:

- 为立刻实施强制禁闭措施而造成的伤害和痛苦道歉;
- 修订维多利亚州《2008 年公共卫生和健康法》, 就紧急拘留权的使用建立更严格的保障机制。

监察专员同时建议 DHHS:

- 确保其他所有由维多利亚州政府管理的易受疫情影响的公共住宿设施制定恰当的 COVID-19 新冠病毒预防、准备以及应对措施;
- 与维多利亚州多元文化委员会展开磋商咨询, 与社区各界领袖以及公共住房居民携手合作, 巩固互信, 加深契合;
- 考虑采取其他措施, 改善 DHHS 与弗莱明顿和北墨尔本两地公房居民之间的关系, 包括建立一个或多个居民代表组织。

阅读监察专员调查报告全文(英文版)可访问: www.ombudsman.vic.gov.au

如果您需要了解这份报告的详细信息, 请与我们联系, 电话 (03) 9613 6222 (星期一至五, 上午 10:00 至下午 4:00)。如果需要口译员协助, 可以首先致电 131 450 (星期一至五, 上午 10:00 至下午 4:00)。