

報告摘要 - 調查2020年7月因新冠病毒 (COVID-19) 實施“硬封鎖”而引起對公共房屋居民的拘留和待遇

我們為何展開調查

1. 2020年7月4日下午4時左右，維多利亞州副首席衛生官 (傳染病) (下稱“副衛生官”) 向內墨爾本的佛林明頓區 (Flemington) 和北墨爾本區 (North Melbourne) 九座公共房屋大樓的居民和其他人發布了公共衛生指令。
2. 這些指令對約3,000人即時“硬封鎖”，將他們拘留在家中，是當時澳洲針對新冠病毒疫情爆發的最嚴格指令。
3. 申訴專員收到了來自居民、社區代言人和關心事態的維多利亞州居民超過85宗的投訴，這些投訴涉及在封鎖期間公共房屋大樓的居民所得到的待遇。
4. 申訴專員公署的調查員同時前往北墨爾本的公共屋邨視察，並與社區代言人、緊急服務人員以及公共服務部 (DHHS) 的代表交流。DHHS 是公共房屋的房東，也是負責執行是次行動的主管部門。
5. 2020年7月16日，申訴專員決定調查在封鎖期間居民所得到的待遇，重點是北墨爾本市 Alfred Street 33號，這座大樓受到封鎖限制的時間最長。
6. 這項調查的主旨是研究這次實施封鎖是否符合維州《2006年人權與責任憲章法》(Charter of Human Rights and Responsibilities Act 2006)，並評估：
 - Alfred Street 33號的居民在拘留期間的情況
 - 當局與居民和代言人員的官方溝通情況
 - 拘留期間居民在呼吸新鮮空氣、運動、獲取醫療護理和醫療用品所受到的限制。
7. 申訴專員相信，對 Alfred Street 33號的封鎖調查結果也會與墨爾本其他公共屋邨有關。

我們識別了哪些問題

實施封鎖

8. 與 Alfred Street 33號相關的新冠病毒疫情爆發是在2020年7月2日首次識別的，當時維多利亞州正處於第二波疫情的初期。
9. 在疫情爆發之前，DHHS 尚未針對佛林明頓區和北墨爾本區的公共房屋邨或墨爾本的高密度公共房屋環境制定具體的疫情管理計劃。州和聯邦有關其他“敏感”和“高風險”環境的指引均建議準備此類文件。
10. 2020年7月3日晚上，有近24宗新近確診的新冠病毒病例與位於佛林明頓區和北墨爾本區的三座公屋大樓有關。
11. 經多方討論後，2020年7月4日上午11時召開了一次聯合會議，以考慮疫情爆發後的應對措施。根據會議的建議，受影響的公屋大樓的居民必須在家中隔離，最初的隔離期是五天。
12. 包括副衛生官在內的 DHHS 高級官員在會議結束時均預期這些安排將在大約36個小時後開始。

13. 之後，在2020年7月4日午後，副衛生官獲悉封鎖行動決定提前進行，須根據維州《2008年公共衛生與福利法》(Public Health and Wellbeing Act 2008) 發出指令，並於當日下午開始執行。
14. 調查顯示這項決定來自內閣危機理事會 (Crisis Council of Cabinet)，該理事會是由州長主持，由維多利亞州政府各部長組成的特別工作組。
15. 這是在維多利亞州社區內首次使用緊急拘留權來管理新冠病毒的疫情爆發，也是澳洲首次“硬封鎖”高密度住宅大樓應對全球大流行。
16. 然而，在計劃宣布封鎖之前，副衛生官僅獲提供15分鐘時間來考慮該決定對人權的影響。
17. 副衛生官深信有必要在疫情爆發地點施加更多的公共衛生限制，但希望有機會與多元文化社區領袖磋商，並有更多時間討論其他可行的方案。
18. 副衛生官告訴調查員，儘管她簽署了指令，但她不相信將封鎖時間推遲一天會對控制疫情爆發產生“巨大的影響”。

執行

19. 負責策劃執行封鎖的人員需要緊急制定和執行計劃，為數以千計可能受到干預行動影響的人士提供食物以及醫療衛生和社會支持。
20. 他們需要在短時間內找到公務員和合格的傳譯員配合工作。在受影響地區執行任務的人員需要接受指導，掌握適當的感染預防和控制方案。同時，還需要制定一項社區參與策略，並向多元文化社區領袖簡要介紹干預措施。
21. 儘管協調行動的人員努力不懈，但許多事情在封鎖開始時仍然懸而未決，或者只是尚在籌備中。

Alfred Street 33 號居民得到的待遇

封鎖通知和保障措施

22. 《拘留指令》(Detention Directions) 是一份英語法定文件，列出了拘留目的和須遵守的條件，但該文件在封鎖開始時並未發放。DHHS 直到干預行動的第三天才向部份家庭發放，並且沒有嘗試或及時採取其他方式通知居民有關封鎖的目的和規定。
23. DHHS 無法提供任何記錄，證明每天都正式評估審核對 Alfred Street 33 號的居民的拘留，這顯然違反了《公共衛生與福利法》第 200(6) 條。
24. 發放給居民的信息也沒有提到根據《公共衛生與福利法》第 185(1) 條可對封鎖提出投訴。

呼吸新鮮空氣和戶外運動

25. 在封鎖進行入第二週之前，Alfred Street 33 號的居民均無法進行戶外運動，因此增加了在此期間對健康和福祉的影響的風險。
26. 2020年7月11日，有關部門試行安排，讓部份居民在維多利亞警察陪同下到戶外設有臨時圍欄的區域呼吸新鮮空氣和運動，這顯然是帶有侮辱性和不人道的做法。

27. 與呼吸新鮮空氣和運動計劃有關的其他限制，包括要求居民由衛生人員監督並陪同通過大樓，查明符合當時的公共衛生建議，並非不合情理。
28. 然而，強制實施新鮮空氣和運動計劃最初與封鎖第二階段有效的公共衛生指令相抵觸。調查顯示在此期間對居民施加的這些和其他限制並不符合《公共衛生與福利法》的規定。

執法

29. 居民、代言人和部份醫療衛生人員稱，大量穿制服的維多利亞州警察參與封鎖行動毫無必要，同時對許多住在 Alfred Street 33 號的居民的經歷顯得冷漠麻木。
30. 調查顯示封鎖措施中的這一方面並沒有得到各部門機構之間重視，也不是基於副衛生官的直接建議的決定。總體而言，DHHS 作為負責行動的機構和公共房屋的房東並未有充份考慮居民對周遭部署龐大的警察隊伍將有何觀感和體驗。

身心健康

31. 調查人員普遍認為在封鎖期間 Alfred Street 33 號居民獲得適當的安排，居民在封鎖期間可獲得醫療服務，包括必要時的緊急治療。
32. 然而，向居民提供藥物和其他醫療用品方面仍然存在重大問題。
33. 調查確認了幾宗執行封鎖的當局延誤或忽視了看似緊急的用藥要求事件。有些居民被迫依靠家庭或社區志願者收集和運送必需品。
34. 假如有一個中心統籌式的個案管理系統，並且 DHHS 能加強協調和監督，應有助解決醫療用品方面的要求。
35. 採用更有條理、更全面的方法監測居民的福祉，可減少封鎖對居民的健康和福祉造成危害的風險。

文化及語言多元化

36. 有關部門在決定實行封鎖前並未與多元文化社區領袖協商。
37. 封鎖開始實施後，DHHS 才與多元文化社區進行磋商，並且最初是被動和不協作的，但隨著時間的推移而有所改善。
38. 然而，以社區語言編寫和發放有關封鎖的材料存在重大的延誤。最令人擔憂的是，直到進行干預的第五天和第六天，才發了解釋封鎖目的和規定的譯本。
39. 在封鎖最關鍵的第一個晚上，佛林明頓區和北墨爾本區的公共屋邨都缺乏合格的傳譯員，這使一些居民不得不依靠鄰居和社區代言人的幫助來瞭解情況。

人權原則

40. 雖然暫時拘留 Alfred Street 33 號的居民可能是控制大樓內爆發新冠病毒疫情的適當措施，但這項限制措施在 2020 年 7 月 4 日迅速實施，之前並沒有進一步的籌備工作或得到具體的衛生建議支持；這不僅不合理不必要，而且不符合在被剝奪自由時須受到人道待遇的權利。
41. 事實上，調查顯示與封鎖有關的許多問題都與即時急切實施干預有關。
42. 調查也不認為在實行限制時適當地考慮了受封鎖影響人士的人權，並特別指出副衛生官只有不足 15 分鐘的時間來審議這一問題。
43. 同樣明確的是，有關部門本應以更大的努力來調和干預措施的實施、公眾的看法與總體公共衛生目標之間的關係。在許多情況下，居民對實施封鎖的擔憂是完全可以理解的。
44. 最後，在與調查人員分享經驗時，許多居民和 DHHS 高級官員都表達了一種共識，就是在封鎖之後必須修復相互間的信任。

意見

申訴專員根據維州《1973年申訴專員法》(Ombudsman Act 1973) 第23(1)(a) 條，提出以下意見：

1. 調查顯示在沒有進一步準備的情況下，於 2020 年 7 月 4 日將居民拘留在 Alfred Street 33 號違反了法律，因為這一決定：
 - 與維州《2006年人權與責任憲章》所認可的人權不符；
 - 不是經適當考慮相關人權問題後而產生的結果。
2. 撤銷《拘留指令 (Alfred Street 33號)》後，將居民拘留在 Alfred Street 33號與自由權利不符，違反了維州《2006年人權與責任憲章》。
3. 調查顯示 DHHS 未能確保每天至少一次評估審核對 Alfred Street 33 號的居民的拘留，這違反了維州《2008年公共衛生與福利法》。
4. 要求 Alfred Street 33 號的居民在 2020 年 7 月 11 日晚上在臨時圍欄包圍的區域內運動，是帶有侮辱性和不人道的，並且顯示違反了維州 2006 年《人權與責任憲章》第 38(1) 條。

此外，根據《申訴專員法》第 23(1)(g) 條：

5. DHHS 在以下方面採取了錯誤的行動：
 - (a) 沒有及時向 Alfred Street 33 號的居民提供有關拘留的信息，包括社區語言的信息；
 - (b) 沒有通知 Alfred Street 33 號的居民可以就所獲待遇提出投訴；
 - (c) 在 2020 年 7 月 4 日至 7 月 11 日晚上期間未有為 Alfred Street 33 號的居民提供呼吸新鮮空氣和進行戶外運動的機會；
 - (d) 沒有採取適當步驟確保在 Alfred Street 33 號的居民在拘留期間有獲得所需藥物的合理機會。

建議

除其他事項外，申訴專員建議維多利亞州政府：

- 對於因立即封鎖而造成的傷害或困擾致歉；
- 修訂維州《2008年公共衛生與福利法》，使其就使用緊急拘留權方面提供更大的保障。

申訴專員同時建議 DHHS：

- 確保對維多利亞州政府管理的所有其他敏感住所設置制定適當的新冠病毒爆發預防、準備和應對措施；
- 諮詢維多利亞州多元文化委員會，並與社區領袖和公共房屋居民合作，以加強互信和參與；
- 考慮採取其他措施來改善 DHHS 與佛林明頓區和北墨爾本區公共屋邨居民之間的關係，例如成立一個或多個租戶代表團體。

查閱申訴專員的英文版本完整調查報告，請瀏覽 www.ombudsman.vic.gov.au

如欲獲得有關報告的詳細資訊，請聯絡我們。請致電 (03) 9613 6222 (星期一至五，早上10時至下午4時)，如果您需要傳譯員的協助，請致電131 450 (星期一至五，早上10時至下午4時)。