



人权事务委员会

关于澳大利亚第六次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2017 年 10 月 18 日和 19 日举行的第 3418 次和第 3419 次会议(见 CCPR/C/SR.3418 和 3419)上审议了澳大利亚的第六次定期报告(CCPR/C/AUS/6),并在 2017 年 11 月 3 日和 6 日举行的第 3442 次和第 3444 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎澳大利亚按照依简化报告程序所拟报告前问题清单(CCPR/C/AUS/Q/6)提交第六次定期报告(尽管略有延迟)。委员会赞赏有机会再次与缔约国代表团开展建设性对话,讨论缔约国在报告所述期间为执行《公约》规定而采取的措施。委员会感谢缔约国代表团对问题清单作出的口头答复以及提交的书面补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会称赞缔约国批准《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》,并欢迎缔约国采取以下措施:

(a) 通过 2011 年《人权(议会审查)法》,要求所有法案和可驳回的法律文书附带人权履约声明,并设立议会人权问题联合委员会;

(b) 设立国家安全立法独立监督员和年龄歧视问题专员;

(c) 设立国家人权常设机制,加强人权报告工作;

(d) 修订 1984 年《性别歧视法》,禁止基于性取向、性别认同和双性身份的歧视,2013 年;

(e) 通过澳大利亚政府《性与性别承认指南》,2013 年 7 月。

* 委员会第一百二十一届会议通过(2017 年 10 月 16 日至 11 月 10 日)。



4. 委员会还欢迎缔约国加入《残疾人权利公约任择议定书》，2009年8月21日。

C. 关注的主要问题及建议

《公约》在国内法律秩序中的地位

5. 委员会注意到，缔约国认为现行国内法充分落实了《公约》规定。但委员会认为，适用《公约》权利方面尚有差距。因此，委员会对缺乏综合的整合立法仍表示关切。委员会承认缔约国努力根据需要为法官、律师和公务员提供人权培训，但关切地注意到，报告显示，国家官员对《公约》认识有限，加之《公约》未纳入国内法，可能不利于在国内有效执行《公约》(第二条)。

6. 委员会重申其建议称(见 CCPR/C/AUS/CO/5, 第 8 段)，缔约国应出台联邦综合立法，在所有州和领地辖区充分赋予《公约》全部规定以法律效力。还应加紧提高对《公约》的认识，并确保在州和地区两级为法官、律师、检察官，执法人员和公务员及联邦移民官员提供专门的《公约》培训。

保留

7. 委员会注意到，缔约国维持了对《公约》第十条、第十四条第 6 款和第二十条的保留并认为这些保留合理(第二条)。

8. 缔约国应定期审查对《公约》第十条、第十四条第 6 款和第二十条之保留的合理性和必要性，争取撤销保留。

根据《任择议定书》所提意见

9. 委员会注意到，缔约国解释称，本国诚意考虑委员会通过的《意见》，将之视为本国《公约》义务之范围和性质的重要指标并将酌情落实。但委员会仍感到关切的是(见 CCPR/C/AUS/CO/5, 第 10 段)，缔约国一直未能落实《意见》。委员会回顾关于缔约国根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》所承担义务的 33 号一般性意见(2008 年)表述的一向立场：意见呈现一项司法决定所具有的某些主要特点，是根据《公约》本身设立的、经所有缔约国授权负责解释该文书的机构的权威性裁决。因此，委员会认为执行《意见》所述补救是《公约》第二条第 3 款和《任择议定书》规定的缔约国义务之重要内容(第二条)。

10. 缔约国应立即全面执行所有尚未落实的委员会《意见》，以保障发生违反《公约》的行为时受害者有权按照《公约》第二条第 3 款获得有效补救。

对联邦立法进行人权履约审查

11. 委员会赞赏缔约国设置议会人权问题联合委员会负责审查各项法案，以确保法案符合《公约》等国际人权条约，但关切地注意到，有些法案不等议会联合委员会审查完毕即通过成为法律，另有报告质疑某些履约声明的质量，尽管总检察长和议会联合委员会有指南在先(第二条)。

12. 缔约国应加强法律审查进程，以确保全部法案通过前均在资料充分的情况下真正经过履约审查。

澳大利亚人权委员会

13. 委员会关切地注意到，据称资深政界人士试图贬低澳大利亚人权委员会的工作，这可能有损该委员会的独立性和公众对它的尊重。委员会还注意到近年来人权委员会预算削减：欢迎缔约国保证削减为临时措施，人权委员会预算将恢复以往水平(第二条)。

14. 缔约国应避免采取任何可能有损澳大利亚人权委员会独立性的行动或措施，按计划恢复人权委员会预算，并确保人权委员会资金充足，以便继续有效履职。

反恐措施

15. 委员会认识到缔约国需要采取措施应对恐怖主义威胁，并注意到为确保尊重基本权利和自由而设置的保障。但委员会仍对有些措施匆忙通过后反恐职权的必要性和相称性表示关切，例如管控令、拦截、搜查和没收的权力、审问和拘留令、预防拘留和审判后拘留令制度、“已公告地区”罪和取消公民身份。委员会欢迎国家安全立法独立监督员负责审查反恐立法，但关切的是，以往监督员和澳大利亚政府委员会提出若干建议后缔约国并未立即行动，而是实际上重新批准管控令和预防拘留令等措施，然后提交监督员和议会情报与安全联合委员会进行新一轮审议。委员会注意到，缔约国解释称，很多规定的职权并未得到运用或仅在极少情况下用作最后手段。但委员会感到关切的是，长此以往，这些紧急措施可能由例外变为常规(第二、第九、第十、第十二、第十七和第二十六条)。

16. 缔约国应持续全面审查现行反恐法律、政策和惯例，以确保其完全符合《公约》，主要是确保凡出于国家安全目的限制人权的，必须服务于政府的合理目标、必要且与这些目标相称，同时配置适当保障。还应在行动上认真对待审查结果。

反歧视综合立法

17. 委员会关切地注意到，联邦层面缺少针对基于宗教的歧视的直接保护，尽管委员会也注意到，议会正在调查宗教或信仰自由这项人权的情况。委员会还关切地注意到，据称受到歧视后获得有效补救仍有阻碍，例如 6 个月的申诉时限、法律费用高、有些申诉人只能告假前往法院递交申诉(第二和第二十六条)。

18. 缔约国应采取措施，包括考虑将现行非歧视规定整合为一项综合的联邦法律，以确保针对宗教、教派间歧视等一切形式的受禁止的歧视提供充分有效的实质与程序保护，并为所有歧视受害者有效提供适足补救。

种族主义和仇恨言论

19. 委员会关切地注意到：(a) 据称存在基于族裔、种族、文化或宗教背景的歧视，来自非洲国家的移徙者是歧视和种族貌相的主要对象；(b) 礼拜场所、显然信奉宗教或看来属于穆斯林、犹太教和锡克教等特定宗教的个人受到攻击(c) 据称各州和领地的反中伤法不一致(第二、第七、第十八、第二十和第二十六条)。

20. 缔约国应加强努力，按照《公约》第十九和第二十条和委员会关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，借助执法活动和提高认识消除种族歧视、仇恨言论和基于种族、族裔或宗教原因煽动歧视或暴力的行为。除其他外，缔约国应：(a) 改善资助，支持促进包容多元化和消除种族主义的举措；(b) 为执

法人员、法官和检察官提供更多关于促进种族、族裔和宗教多元化及不接受种族貌相的培训；(c) 彻查仇恨犯罪，起诉嫌犯，定罪的酌情惩处，并为受害者提供充分补救；(d) 确保在所有州和领地充分采取措施，处理基于种族、族裔或宗教原因煽动歧视或暴力的行为。

暴力侵害妇女，包括家庭暴力

21. 委员会欢迎缔约国为解决暴力侵害妇女问题采取的各项措施，包括“2010-2022 年减少暴力侵害妇女及其子女的国家计划”和“终止暴力”计划。但委员会仍关切地注意到(见 CCPR/C/AUS/CO/5, 第 17 段)，此种暴力长期存在并继续严重影响着土著人民妇女和残疾妇女。委员会注意到，澳大利亚法律改革委员会 2017 年 10 月开始审查《1975 年家庭法》，除其他外，审查内容包括暴力和虐待儿童问题(第二、第三、第七和第二十六条)。

22. 缔约国应加强努力，防止并消除一切形式的暴力侵害妇女，包括：

(a) 确保采集所有辖区关于家庭暴力的数据；

(b) 加紧预防措施并确保有效执行，包括由“土著进步战略”之“保障与福利计划”资助的措施，并设置鼓励举报家庭暴力案件的有效机制；

(c) 为受害者提供法律、医疗和心理援助，并提供足够数量的安全且资金充足的庇护所；

(d) 改善支助身为家庭暴力受害者的残疾妇女的服务，包括执行“终止暴力”计划的相关建议；

(e) 确保彻查家庭暴力案件，起诉犯罪者，定罪的予以适当惩处，并确保受害者获得有效补救和保护手段。

残疾人非治疗性绝育

23. 委员会在 2013 年 7 月的调查报告中指出，众议院社区事务常设委员会建议限制出于社会心理原因施行绝育并加强保障以防滥用。但委员会仍然对智力障碍和/或认知障碍的妇女和女童接受非自愿非治疗性绝育的做法是否符合《公约》规定，主要是关于禁止酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇、隐私权和法律面前人人平等的规定(第二、第七、第十七、第二十四和第二十六条)，感到关切。

24. 缔约国应取消智力障碍和/或认知障碍的妇女和女童接受非自愿非治疗性绝育的做法。

性取向、性别认同和双性身份

25. 委员会关切地注意到，天生双性身份的幼儿与儿童有时为变性而接受不可逆转的创伤性医疗干预，这些干预往往以刻板印象的性别角色为据，并且未征得儿童本人完全自由的知情同意(第三、第七、第九、第十七、第二十四和第二十六条)。

26. 缔约国应适当考虑众议院社区事务常设委员会 2013 年调查报告中就双性人非自愿或强迫绝育提出的建议，并采取行动终止对尚不具备完全自由知情同意能力的双性幼儿和儿童实施不可逆转的医治，尤其是手术，除非这种做法为医疗所必需。

27. 委员会注意到，诊断为性别焦虑症的青年接受二期荷尔蒙治疗需经家庭法院批准。委员会关切的是，为征得法院批准产生的拖延和开销可能影响当事人荷尔蒙治疗的效果并对其进行心理伤害。委员会欢迎缔约国愿意重新考虑家庭法院在这类事务方面的职能。委员会还关切的是，多数州和领地要求变性者接受手术或医治，同时规定，当事人未婚的方可变更出生证明上关于性别的法律记录(第七、第十七和第二十六条)。

28. 缔约国应：

(a) 考虑如何帮助性别焦虑症患者更快接受二期荷尔蒙治疗，包括在父母或监护人、儿童本人和医疗团队一致同意的情况下取消法院批准的要求，同时必须按相关医疗指南和照料标准提供相应待遇；

(b) 采取必要措施，取消在出生证明、死亡证明和婚姻证明上变更性别一栏时关于手术和婚姻状况的规定，同时考虑委员会在第 2172/2012 号来文(G.诉澳大利亚)中出具的意见。

29. 委员会关切地注意到，1961 年《婚姻法》明令禁止同性婚姻，导致同性配偶受到歧视待遇，例如海外成婚的配偶办理离婚事项时受到的歧视待遇。委员会注意到，缔约国正在就同性婚姻合法化问题进行不具法律效力的自愿邮政调查，但委员会认为，借助民意调查协助支持《公约》规定的一般权利，尤其是少数群体的平等和不歧视，并非可接受的决策方法，这种做法可能导致少数群体受到进一步边缘化和污名化(第十七和第二十六条)。

30. 缔约国应修订本国法律，包括《婚姻法》，以确保无论澳大利亚《婚姻法》邮政调查结果如何，本国所有法律和政策均为男女同性恋者、双性恋者、变性者和双性人、其配偶和家人提供同等保护，同时考虑委员会在第 2172/2012 号来文(G.诉澳大利亚)和第 2216/2012 号来文(C.诉澳大利亚)中出具的意见。

调查警察过度用武的指称

31. 委员会注意到，缔约国提交资料，说明了各州调查官调查警察过度用武的指称的职能，但关切的是，警方调查与调查官调查密切相关，可能影响调查官调查的独立性(第二、第六、第七和第十四条)。

32. 缔约国应确保完全独立公正地调查所有关于警察过度用武(包括羁押中死亡)的指称。

不驱回

33. 委员会注意到缔约国提交资料说明了现有适用标准与保障，但仍感到关切的是，管辖引渡、转移或驱逐非公民(包括寻求庇护者和难民)的国内法律框架不能充分保护这些人不被驱回。委员会尤其关切的是：

(a) 引渡规章似乎不完全符合《公约》规定的不驱回标准，也未规定对不驱回评估进行独立司法审查；

(b) 1958 年《移徙法》第 197 节 C 规定，无论缔约国对当事人是否有不驱回义务，缔约国均可驱逐非法居留的非公民，并有可能不评估不驱回关切而驱逐当事人；

(c) 2013 年启动的“主权边境行动”中海上拦截的人员需接受“海上”评估以确定其国际保护需求，据称评估过程简短，当事人无法接触顾问，也无法真正依法质疑评估决定；

(d) 2014 年《移民和海上权利法律修正(解决庇护遗留案件)法案》出台了新的海上非法入境“快速”评估程序，取消了案情审查阶段的重要程序保障，规定了有限的书面申诉程序，为审查新证据设限，并减少了多数寻求庇护者获得政府出资的免费法律援助的机会。新程序甚至将特定类别的寻求庇护者排除在有限案情审查之外(第二、第六、第七、第九和第十三条)。

34. 缔约国应确保以法律保证不驱回原则并在实际上严格遵守，确保所有寻求庇护者，无论入境方式，均可利用公正有效的难民身份认定程序并接受不驱回认定，包括：

(a) 撤销 1958 年《移徙法》第 197(c)节，规定一项法定义务，确保驱逐人员时必须遵守缔约国的不驱回义务；

(b) 审查海上拦截过程中的政策和惯例，包括海上评估，确保缔约国辖区内所有需要国际保护的人员在缔约国境内获得公正有效的庇护程序，包括酌情接触法律代表及获得法律补救。缔约国还应准许联合国难民事务高级专员办事处等国际观察员监督处理被拦截人员的方式；

(c) 考虑撤销 2014 年《移民和海上权利法律修正(解决庇护遗留案件)法案》。

境外移徙处理中心和圣诞岛

35. 委员会注意到，缔约国的立场是，本国对巴布亚新几内亚和瑙鲁的区域处理中心受理的未经许可的海上入境不行使有效管控。委员会忆及关于《公约》缔约国的一般法律义务性质的第 31 号一般性意见(2004 年)所述“有效管控权”的管辖标准。委员会认为，缔约国对境外区域处理中心的运作有重大控制权和影响，包括其设置、供资和提供的服务项目，这已构成有效管控。委员会关切地注意到：

(a) 巴布亚新几内亚(马努斯岛)和瑙鲁境外移徙处理中心条件不佳(两家中心同时关押儿童)，包括精神健康服务不足，安全隐患严重，有攻击、性侵犯、自伤和可疑死亡事件发生，据称恶劣的条件迫使一些寻求庇护者冒险返回原籍国；

(b) 接触海外移徙处理机构及获得相关信息严格受限，包括澳大利亚人权委员会监督不足；

(c) 马努斯岛区域处理中心 2017 年 10 月 31 日关闭，而缔约国转往该中心的全部难民和寻求庇护者尚未经长期可行的安置解决办法妥善安排；

(d) 圣诞岛拘留中心因地处偏远而难以确保充分保护被拘留者的权利，但仍在持续运行(第二、第六、第七、第九、第十和第十三条)。

36. 缔约国应：

(a) 终止海外转移安排，不再将难民或寻求庇护者转往瑙鲁、巴布亚新几内亚或其他“区域处理国”；

(b) 采取一切必要措施，保护因处理中心关闭而受影响的难民和寻求庇护者的权利，包括不被驱回的权利，确保将他们转往澳大利亚或妥善安置在其他安全国，并在中心关闭后密切监督他们的处境；

(c) 考虑关闭圣诞岛拘留中心。

强制移徙拘留

37. 委员会注意到关于防止任意拘留的可用保障的资料，但仍感到关切的是（见 CCPR/C/AUS/CO/5, 第 23 段），1958 年《移徙法》规定的严格的强制拘留制度不符合《公约》第九条的法律标准，因为该制度下移徙拘留时间长并且准许无限期拘留经澳大利亚安全情报组织安全评估评为不安全的难民和寻求庇护者，同时不提供充分的程序保障，令他们无法真正质疑自己所受拘留。委员会尤其关切的是，缔约国貌似使用拘留权力作为防止非法入境的一般威慑而非处理个别风险，并且长期对儿童和无人陪伴的未成年人使用强制拘留，尽管移徙拘留儿童人数有所减少。委员会还关切地注意到，一些设施拘留条件差，寻求庇护者与因犯罪记录而被拒签的移徙者共同拘留，有报告称被拘留的移徙者精神疾患多发，据称这与拘留时长和条件有关，还有报告称，对被拘留的移徙者使用武力和人身限制的情况有所增加(第二、第七、第九、第十、第十三和第二十四条)。

38. 缔约国应使本国移徙拘留的相关立法和惯例符合《公约》第九条，同时考虑委员会关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)(主要是第 18 段)。除其他外，缔约国应：(a) 大幅缩短强制拘留期限，确保凡超出初始期限的拘留必须视当事人的具体情况经证明合理、必要且相称并定期进行司法复议；(b) 推广使用替代拘留方式；(c) 考虑限定移徙拘留总长度；(d) 规定经澳大利亚安全情报组织安全评估评为不安全的人员真正有权就无限期拘留提出上诉，包括得到公平的机会，反驳自己所受指控；(e) 确保不拘留儿童和无人陪伴的未成年人，除非用作最后手段且时间尽可能短，同时在拘留期限和条件及特殊照料需求方面应首要考虑他们的最大利益。缔约国应改善移徙设施的拘留条件，提供充足的精神健康照料，避免对移徙者使用武力或人身限制，并确保立即调查所有对移徙者使用武力的指控，起诉犯罪者，定罪的予以适当惩处，并赔偿受害者。

囚犯中土著人民澳大利亚人数过多

39. 委员会关切地注意到，监狱中土著人民男性、妇女和青少年囚犯众多，2016 年 6 月 30 日的数据显示，土著人民成年囚犯占囚犯总人数的 27%。委员会关切地注意到，轻微过失强制判刑和监禁可能加剧土著人民澳大利亚人监禁率高的情况。委员会还关切地注意到，土著居民和托雷斯海峡岛民等边缘化和弱势群体仍得不到足够的适合自身文化的法律援助服务，例如口笔译服务(第二、第九、第十四、第二十六和第二十七条)。

40. 缔约国应大力采取措施，解决囚犯中土著人民澳大利亚人数过多的问题，除其他外，应找出并修订导致监禁率高的规章政策，例如强制判刑的法律和轻微过失监禁，并改善使用非拘押措施和分流方案的情况。应适当考虑澳大利亚法律改革委员会土著居民和托雷斯海峡岛民监禁问题调查即将提出的建议，以及皇家调查委员会北方领地儿童保护与拘留问题调查提出的建议。缔约国应确保为土著居民和托雷斯海峡岛民提供充足、适合其文化且可获得的法律服务。

囚犯待遇

41. 委员会关切地注意到，据称拘留场所存在监狱超员、精神保健设施不足、单独监禁和例行赤身搜查的问题(第七和第十条)。

42. 缔约国应：

- (a) 消除拘留场所超员，包括多加采用非拘押措施替代拘留；
- (b) 确保囚犯获得充足的精神健康照料；
- (c) 避免单独监禁，除非情况极为例外并严格限制期限；
- (d) 确保被剥夺自由者得到人道的待遇并尊重人身的固有尊严；
- (e) 以行动兑现批准《禁止酷刑公约》任择议定书的承诺，并确保批准后设立的国家预防机制有权出入缔约国辖区内一切剥夺自由的场所。

青少年司法

43. 委员会注意到 10 至 14 岁儿童不具备犯罪能力这一可反驳推定，但仍关切的是，联邦、州和领地罪行承担刑事责任的年龄定为 10 岁(第九、第十四和第二十四条)。

44. 缔约国应按国际标准提高承担刑事责任的最低年龄。

元数据保存

45. 委员会注意到，获取由电信提供商保留两年的元数据方面设置了行政监督机制。但委员会感到关切的是，此类元数据无需司法批准即可获取并广泛用于国家安全领域，包括打击恐怖主义和刑事调查(第十七条)。

46. 缔约国应加强措施，对元数据获取实行司法监控，保证数据获取不任意干涉个人隐私。

投票权

47. 委员会关切地注意到，1918 年《联邦选举法》第 93(8)节规定，凡“精神失常”者均无投票权，州和领地的选举法也有类似规定。委员会还关切的是，昆士兰州仍规定，正在服刑的囚犯在当地或州选举中一概无权投票，限制囚犯投票仍严重影响土著人民，因为囚犯中土著民众众多(第十、第二十五和第二十六条)。

48. 缔约国应确保联邦、州和领地选举法不得歧视智力或社会心里残障人士，不得出于不当原因或与其投票能力无合理或客观联系的原因取消他们的投票权。还应确保昆士兰州的囚犯获得投票权，并审查限制囚犯投票参政对土著人民的影响。

土著人民权利

49. 委员会注意到，澳大利亚原住民全国大会于 2010 年成立，但关切的是，该组织资金有限。此外，委员会欢迎总理声明支持公投委员会在 2017 年 6 月 30 日报告中提出的建议，但注意到，宪法承认土著居民和托雷斯海峡岛民一事的公投时间待定，并且关于改革《宪法》以使之完全符合尊重并确保土著人民权利同等的义务的相关提议状态不明(第二十七条)。

50. 缔约国应：(a) 为澳大利亚原住民全国大会提供充足资金；(b) 考虑修订《宪法》，以便承认特殊地位并充分保护土著居民和托雷斯海峡岛民的同等权利；(c) 采取适当的法律和行政措施，保护并促进土著居民和托雷斯海峡岛民的权利，并确保真正咨商土地所有者，同时在执行“澳大利亚北领地开发白皮书”的工作中有效保护和管理土著人民的遗产。

51. 委员会注意到缔约国落实的各项改革，但仍关切的是（见 CCPR/C/AUS/CO/5, 第 16 段），1993 年《土著产权法》严格规定需证明与土地有持续关联；根据现行土著产权制度，不再拥有土著产权者极难获得赔偿。委员会注意到，澳大利亚法律改革委员会“与国家的关联：审议 1993 年《土著产权法》”和澳大利亚政府委员会“土著人民土地管理与使用情况调查”中提出的建议很多未获执行(第二和第二十七条)。

52. 缔约国应为全面保护土著人民土地权利消除障碍，并考虑修订 1993 年《土著产权法》，同时考虑《公约》和相关国际标准。

53. 委员会注意到，新南威尔士、昆士兰和西澳大利亚州已设置克扣工资补偿或赔偿制度。但委员会关切的是，国家补偿机制至今尚未设立(第二和第二十七条)。

54. 缔约国应为“被偷走的一代”受害者设立国家赔偿机制，包括补偿制度。

D. 传播和后续行动

55. 缔约国应广泛传播《公约》及其两项任择议定书、缔约国的第六次定期报告和本结论性意见，以提高司法、立法和行政部门以及在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织及广大公众对《公约》所载权利的认识。

56. 根据委员会议事规则第 71 条第 5 款，缔约国应在 2019 年 11 月 10 日之前提供资料，说明委员会在上文第 34 段(不驱回)、第 36 段(海外移徙处理机构)和第 38 段(强制移徙拘留)所提建议的落实情况。

57. 委员会请缔约国在 2023 年 11 月 10 日前提提交下次定期报告。缔约国已同意采用简化报告程序，因此委员会将按时向缔约国发送问题清单供其提交报告。缔约国对问题清单的答复将构成其第七次定期报告。按照大会第 68/268 号决议，报告字数应限制在 21,200 字以内。