



殘障人士（限制措施監管） 條例法案（2020年）

Persons with Disability (Regulation of Restrictive Practices) Bill 2020

徵求意見稿

資訊手冊（2020年12月）

目錄

目錄	2
背景	3
介紹	3
關於本資訊手冊	3
請您暢所欲言	4
為何需要引進新法規？	4
關於“殘障人士限制措施”	4
目前的模式	5
新法規的目的	5
已經完成的公共諮詢	6
2. 新法規有何作用？	7
2.1 關鍵要點	7
2.2 《殘障人士（限制措施監管）條例法案（2020年）》的提議	7
2.2.1 目標和指導原則	7
2.2.2 高齡與殘障事務專員的職責	9
2.2.3 允許與不允許授權實施的限制措施	9
2.2.4 NDIS 服務機構授權流程	10
2.2.4.1 獲取同意和可信賴人制度	10
2.2.4.2 審批授權專家小組	12
2.2.4.3 聽取殘障人士的意見和建議	12
2.2.4.4 臨時授權	13
2.2.4.5 全面授權	13
2.2.4.6 投訴和上訴程序	14
2.2.5 其他事項	15

背景

介紹

家庭、社區與殘疾服務 (Families, Communities and Disability Services) 部長已經公佈了《殘障人士 (限制措施監管) 條例法案 (2020 年) 》 (*Persons with Disability (Regulation of Restrictive Practices) Bill 2020*) ，以向公眾徵詢對該法律草案的意見。該法案目的是通過以下方式改善對新南威爾士州殘障人士的保護：

- 賦予獨立的高齡與殘障事務專員 (Ageing and Disability Commissioner) 相關權力，促進殘障人士在限制措施實踐方面的權利，同時監督和報告各類限制措施的使用情況；
- 規定全國殘障保險計劃 (National Disability Insurance Scheme ，簡稱“NDIS”) 服務機構何時可以對殘障人士實施限制措施，並明確對限制措施決定的覆審途徑；同時
- 要求 NDIS 服務機構、醫院、學校以及其他政府服務部門遵守一套以人權為基礎的共同原則。

關於本資訊手冊

本資訊手冊旨在對法案有關方面作出解釋。我們在本手冊中提出了 11 個問題，希望能有助於您表達意見。您可以利用這些問題作為提供反饋的指南。

本份資訊手冊已翻譯為多種其他社區語言，同時還有簡明易讀 (Easy Read) 版本供您選擇。Easy Read 版使用簡單的語言和圖片解釋本法案的內容。下載各種語言版本手冊可訪問：<https://www.facs.nsw.gov.au/inclusion/disability/restrictivepracticesbill>。

請您暢所欲言

殘障法規將對新南威爾士州的殘障服務和殘障人士權利帶來重要影響，因此我們鼓勵您暢所欲言，發表意見。這是非常重要的一項工作。

提交意見可通過以下方式：

- 訪問 [DCJ 網站上的《限制措施監管條例法案》專題網頁](#)
- 訪問 [Have Your Say \(請您暢所欲言\)](#) 網站
- 回答本手冊中的問題，並將您的書面陳述郵寄至：
Policy, Reform and Legislation Team, Level 3, 2 Cavill Ave, Ashfield NSW 2131
- 將您的反饋意見通過電郵發送至：policy@justice.nsw.gov.au
- 致電 1800 263 244

諮詢期從 2020 年 12 月 2 日上午 9:00 開始，至 2021 年 1 月 29 日晚上 11:59 截止。您必須在規定的期限內提出意見，這一點非常重要。

為何需要引進新法規？

關於“殘障人士限制措施”

殘障人士限制措施 (*Restrictive Practices*) 是出於保護殘障人或其他人免受傷害而限制他們的某些權利或行動自由的做法，這可包括使用不同類型的約束方式 (化學、機械、環境和肢體) 或隔離手段等。

由於這類措施會嚴重限制殘障人士的權利，而且若使用不當或長期使用可能會對他們的身心健康與福祉造成風險，因此殘障人士限制措施必須受到法律監管。限制措施只能作為在已經考慮和嘗試了其他策略之後而採取的一種不得已的手段。

目前的模式

全國殘障保險計劃 (National Disability Insurance Scheme，簡稱“NDIS”) 撥款運作的殘障服務機構有時候需要對殘障人士實施限制措施。澳洲聯邦法規與新南威爾士州的法律均規定，NDIS 服務機構對殘障人士實施限制措施之前必須遵照新南威爾士州政府的規定政策獲取授權。在諸如醫院等其他一些與 NDIS 無關的環境情況中，不同的服務機構針對殘障人士限制措施有各自特定的法定政策和規定。

根據 NDIS 法規，新南威爾士州政府負責制定有關殘障人士限制措施授權的規定。在新南威爾士州，NDIS 服務機構對 NDIS 參與者實施限制措施時必須遵守這些規定。《殘障人士限制措施審批授權政策》 ([NSW Restrictive Practices Authorisation Policy](#)) 和《殘障人士限制措施審批授權程序指南》 ([NSW Restrictive Practices Authorisation Procedural Guide](#)) 兩份文件對各項規定作了解釋。政策要求新南威爾士州的 NDIS 服務機構只有在達到以下條件之後才能獲得對殘障人士實施限制措施的授權：

- 參與者已制定了行為支持計劃，並在該計劃中包含了相關限制措施的內容，並且該計劃符合 NDIS 質量及安全委員會制定的標準；
- 限制措施審批授權專家小組 (*Restrictive Practices Authorisation Panel*) 同意授權；
- 參與者或其監護人知情並已經給予同意。

新法規的目的

減少並消除殘障人士限制措施是一項全國性訴求。新南威爾士州政府致力實現此目標。這一承諾符合《聯合國殘疾人權利公約》 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) 的精神，旨在保護殘障人士的權利、自由和尊嚴。澳洲作為公約締約國，同意遵守國際法律，履行 CRPD 的要求。針對何時可以對殘障人士實施限制措施制定嚴格的法律規定是實現這一目標的第一步。

本法案旨在通過立法使當前的政策正式化，從而進一步保護殘障人士的權利。這意味著：

- 殘障人士的權利和自由受法律保護。任何對這些權利的限制必須嚴格控制，任何對限制殘障人士權利行為的授權必須符合人權原則；

- 明確 NDIS 服務機構可針對殘障人士實施限制措施的法定限度；以及
- 確保新南威爾士州的授權流程與《全國殘障人士限制措施審批授權原則》(*National Restrictive Practices Authorisation Principles*) 保持一致。

已經完成的公共諮詢

新南威爾士州政府於 2019 年公佈《殘障人士限制措施審批授權諮詢討論文件》，並向公眾就相關事務徵求意見。本法案反映了在公共諮詢階段所收集的意見和建議。總計有 332 人參與了公共諮詢工作，包括殘障人士、他們的家人、照顧者、服務機構以及其他利益相關群體。此外還有 16 個組織團體提出了正式書面意見。

來自殘障人士和其他人員的主要反饋包括：

- 所有人都同意應將減少並消除殘障人士限制措施作為最終目標；
- 他們支持所提議的限制措施實踐原則。這一原則要求任何限制措施能夠做到：
 - 以人為中心
 - 最小限制方式
 - 最短限制時間
 - 始終受到監督
 - 定期審查覆核
- 他們希望這些原則也能適用於 NDIS 支援與政府提供的各類服務項目；
- 他們希望深入參與有關限制措施實施的討論與決策流程；
- 他們希望由本地和自己熟悉並信任的人員作出決定；
- 他們希望有一個獨立的機制，可以對任何決定提出申訴。

您可訪問 <https://www.facs.nsw.gov.au/inclusion/disability/restrictivepracticesbill> 閱讀

《新南威爾士州殘障人士限制措施授權事務諮詢調查報告》，詳細瞭解諮詢工作的主要議題以及調查結果。

2. 新法規有何作用？

2.1 關鍵要點

- 高齡與殘障事務專員 (Ageing and Disability Commissioner, 簡稱“ADC”) 將被賦予新的監管權力，在新南威爾士州的殘障人士限制措施授權流程中發揮重要作用；
- 引進一套殘障人士限制措施實施通用原則。新南威爾士州所有政府機構和 NDIS 服務提供者在為殘障人士提供服務的過程中必須遵循這些原則。實施或提議實施限制措施的新南威爾士州政府機構必須按法定要求每年向 ADC 提交合規報告；
- 建立正式的限制措施授權流程規章，用於 NDIS 參與者；
- 建立新的“可信賴人制度” (*‘trusted person’ framework*)。當殘障人士無能力就限制措施作出決定時，該制度將能指導確認可替代殘障人士作決定的人員；
- 建立明確的授權決定審查覆核途徑。

2.2 《殘障人士 (限制措施監管) 條例法案 (2020 年) 》的提議

2.2.1 目標和指導原則

法案的主要目的是規管針對 NDIS 參與者實施的限制措施，同時致力實現減少並消除殘障人士限制措施的總體目標，包括：

- 僅在必要時實施限制措施，以保護殘障人士和他人免受傷害；並且
- 促進殘障人士的人權，使他們能夠在不受虐待、忽視或被剝削的環境中生活。

為能夠協助新南威爾士州政府機構和 NDIS 服務提供者在實施限制措施時確保相關人權得到保護，法案第 3 條制定了一系列指導性原則。

這些原則集中反映了各利益相關方通過公共諮詢流程表達的他們最為關注的問題，突出了以人為本的工作方法的重要性。這些原則的核心是承認殘障人士有權掌控自己的生活，同時有權參與決策流程並在這一過程中得到支持。它們同時明確規定，對殘障人士實施限制措施必須考慮個人情況，並應選擇限制程度最小的方案，措施執行時間必須最短，同時定期對實施情況進行監控與審查覆核。

問題 1：

您是否同意法案的目標及各項原則？

法案第 7 條規定，新南威爾士州衛生部 (NSW Health)、社區和司法部 (Department of Communities and Justice)、教育部 (Department of Education) 以及其他政府機關等所有需要實施殘障人士限制措施的新南威爾士州政府部門必須確保其提供的殘障服務符合法規目標與各項指導原則的精神。這也包括諸如學校交通協助和非家居照顧等由政府部門出資但由非政府組織運作的服務項目。

所有相關部門、機構和組織均需每年向高齡與殘障事務專員 (Ageing and Disability Commissioner) 遞交報告，闡述其如何遵循法規目標和各項指導原則。法規將詳細規定各機構如何向高齡與殘障事務專員作報告。

問題 2：

新南威爾士州政府機構的法定報告制度是否牢固健全？

2.2.2 高齡與殘障事務專員的職責

新南威爾士州高齡與殘障事務專員 (NSW Ageing and Disability Commissioner) 與新南威爾士州政府機構及非政府組織合作，確保易受傷害的高齡以及成年殘障人士免受虐待、忽視和剝削。

高齡與殘障事務專員根據法案第 5 條規定，將擁有一系列與殘障人士有關的新職權，包括：

- 宣傳推廣法案的目標和各指導原則；
- 教育新南威爾士州政府部門和機構遵循法案有關殘障人士限制措施的原則；
- 監督 NDIS 服務機構遵守授權流程的各項規定，並支持殘障人士參與決策和發表意見；
- 若有人員對限制措施授權決定不滿意並提出申請要求覆核時，重新審核相關決定；
- 針對殘障人士限制措施在實踐中出現的各類問題向新南威爾士州政府報告。

高齡與殘障事務專員將有權就新法規實施後出現的與限制措施實踐及授權流程有關的問題與其他新南威爾士州政府和聯邦政府機構交換資訊，包括 NDIS 質量和保障委員會 (NDIS Quality and Safeguards Commission) 和 NDIS 啟動過渡機構 (NDIS Launch Transition Agency) 。

問題 3：

高齡與殘障事務專員的新職權是否足以支持限制措施的恰當實施及覆核？

2.2.3 允許與不允許授權實施的限制措施

本法案對殘障人士限制措施的定義與聯辦法規針對 NDIS 服務制定的定義一致，同時概述了在新南威爾士州允許授權實施的限制措施類型。

聯邦 NDIS 條例將五類殘障人士限制措施歸入“規管限制措施” (regulated restrictive practices) 範疇。它們是：

1. 隔離約束，例如將殘障人士獨自限制在房間中等類似措施；
2. 化學約束，例如給殘障人士服用藥物，使其保持鎮靜，避免自殘等類似措施；
3. 機械約束，例如鎖定輪椅，使殘障人士不能獨立移動等類似措施；
4. 肢體約束，例如拉住殘障人士的手臂，以阻止其可能傷害自己或他人等類似措施；
5. 環境約束，例如將櫥櫃門鎖住，以阻止殘障人士得到他們想要的東西等類似措施。

法案第 9 條規定，實施以上“規管限制措施”之前必須遵照新法規獲取相關授權。

法案第 8 條規定了某些被新法規禁止且不允許授權實施的限制措施，包括對 NDIS 未成年參與者進行隔離約束。今後通過立法還可將其他類型的限制措施列入規管範疇。

2.2.4 NDIS 服務機構授權流程

法案建立了 NDIS 服務機構在對任何一名 NDIS 參與者實施限制措施之前必須遵循的授權流程。這一部份法案目的是確保只有出於防範傷害發生的正真必要才能實施限制措施，同時限制措施必須確保安全並已獲得相關人員給予的知情同意。授權流程將僅適用於 NDIS 服務機構以及 NDIS 參與者。

法案第 10 條概述了授權實施限制措施必須達到的要求：

- 一名 NDIS 註冊行為支持治療師 (*NDIS behaviour support practitioner*) 已制定了一套行為支持計劃 (*behaviour support plan*)，同時該計劃中包含有相關限制措施的內容；
- NDIS 參與者必須同意接受限制措施；同時
- 限制措施的實施必須符合審批授權專家小組所授權的規定條件。

2.2.4.1 獲取同意和可信賴人制度

獲取同意將始終是限制措施授權流程的核心，這與來自公共諮詢的反饋相符。根據新法規，殘障人士首先都會被認為具有自我決策的能力，可以給予同意或拒絕同意，並在這一過程中如有需要可獲得支持。

法案第 4 部份規定了 NDIS 服務機構為實施限制措施獲取同意而必須遵循的程序。若沒有獲得同意，限制措施無法得到授權實施。若 NDIS 服務機構正在不斷地嘗試獲取有關人員的同意，部份特殊情況下可允許獲得臨時授權。審批授權專家小組在授權之前必須確保申請機構正確無誤地遵守了獲取同意的程序。

任何 NDIS 服務機構向 NDIS 參與者徵求同意時必須向參與者提供與決策有關的簡明易懂資訊。NDIS 參與者可在同意接受限制措施之後的任何時候隨時撤回其給予的同意。他們可以採用任何方式表明自己不希望接受限制措施的願望。

法案引進了一套全新的可信賴人制度（‘trusted person’ framework）。當殘障人士無法自行作出決定的時候，該制度將能對哪些人員有權就實施限制措施給予同意作出指導。可信賴人制度是根據公共諮詢反饋意見而引進的，其基礎是殘障人士希望由自己認識和信任的人員為他們作出決定。法案第 13 條概述了哪些人員屬於兒童和成年人的可信賴人，以及在某些情況下 NDIS 服務機構與這些人員接觸的先後順序。殘障人士的可信賴人：

- 若 NDIS 參與者是未成年人，對其承擔養育責任的人員；
- 若 NDIS 參與者有監護人，可對其執行限制措施的監護人；
- 若 NDIS 參與者是成年人並且沒有法定的監護人，可按照以下順序與他們的可信賴人接觸：
 1. NDIS 參與者的配偶，前提條件是配偶未受他人監護，同時與參與者有密切且持續的關係（包括事實婚姻關係或受原住民及托雷斯海峽島民習俗法認可的婚姻關係）；
 2. 與該殘障人士有密切和持續關係的照顧者；
 3. NDIS 參與者的親密朋友或親戚，前提條件是該人與參與者有密切的個人關係並與他們的福利有切身相關利益。

以上各類適合的可信賴人的定義與現行《1987 年監護權法》（[Guardianship Act 1987](#)）相關定義大致相同。

問題 4：

向 NDIS 參與者徵求同意的規章制度是否足夠牢固和切實可行？

問題 5：

您認為法案是否為殘障人士自我決策提供了充分的支持？

問題 6：

可信賴人制度是否還應包含其他保障機制？

2.2.4.2 審批授權專家小組

法案第 19 條規定實施限制措施的 NDIS 服務機構設立審批授權專家小組 (Authorisation Panels) 。每個專家小組必須包含相關的 NDIS 服務機構成員以及一名獨立並已在 NDIS 註冊的行為支持治療師 (behaviour support practitioner) 。

獲取限制措施授權的前提條件是 NDIS 服務機構以及獨立治療師均同意這是在短期內防止 NDIS 參與者對其本人或他人造成傷害的最佳方案。獨立治療師將會首先協助 NDIS 服務機構瞭解並嘗試採用其他應對策略。

問題 7：

您認為在審批授權專家小組中包含一名獨立的行為支持治療師是否足以保證專家小組的獨立性和專業性？

2.2.4.3 聽取殘障人士的意見和建議

法案第 18 條規定，審批授權專家小組必須邀請殘障人士 (以及在必要時包括他們的支持人員) 參與有關實施限制措施的討論。他們可以任何方式參與其中，包括親自或委托支持人員代表他們參加專家會議，或者在專家會議之外表述他們的意見及願望。授權專家小組必須向

殘障人士提供所有相關的資訊，包括他們的行為支持計劃、實施限制措施的理由以及其他替代選擇方案或與之相關的資訊。所有資訊必須以適合殘障人士理解的方式提供。

問題 8：

法案是否為殘障人士以及他們的支持人員提供了充分參與決策流程的機會？

2.2.4.4 臨時授權

若沒有行為支持計劃，而殘障人士本人或他人正面臨明確且緊急的危險，在這種情況下或許有必要採取限制措施。若 NDIS 服務機構在緊急情況下未經授權而必須對殘障人士實施限制措施，同時這些措施可能需要持續一段時間，法案第 11 條規定 NDIS 服務機構必須在限制措施開始後一個月內獲取授權。

法案第 18 條規定了臨時授權的條件。服務機構必須制定一份臨時行為支持計劃，限制措施從實施第一日開始持續時間不能超過六個月，可提前取消但是不可延長。

2.2.4.5 全面授權

法案第 18 條規定了全面授權的條件。服務機構必須為 NDIS 參與者制定一套全面的行為支持計劃。限制措施最長可持續 12 個月，可提前取消。

法案第 20 條規定，NDIS 服務機構必須在授權生效後三天內盡快通知殘障人士。服務機構同時必須在授權生效後七天內通知高齡與殘障事務專員 (Ageing and Disability Commissioner)，同時提供用於作出授權決定的各方面資料。

問題 9：

審批授權規章制度是否充分平衡了殘障人士的權利與服務機構對殘障人士的責任之間的關係？

2.2.4.6 投訴和上訴程序

法案第 6 部分明確規定了就限制措施授權決定提出審查覆核的途徑。

第一階段：NDIS 服務機構

若對限制措施有顧慮或希望提出投訴，可首先從 NDIS 服務機構開始。在大多數情況下，服務機構應該能夠以最快及最有效的方式解決問題。法案要求所有需要對殘障人士實施限制措施的 NDIS 服務機構制定相關的使用與授權政策、流程以及投訴處理機制。

若 NDIS 服務機構無法解決問題，可遵循法案的規定進行獨立覆核。法規同時還要求 NDIS 服務機構必須告知 NDIS 參與者他們擁有要求覆審任何決定的權利。

第二階段：Ageing and Disability Commissioner

若殘障人士、與他們關係密切的人員或 NDIS 服務機構不滿意一項限制措施授權決定，各方都可以要求高齡與殘障事務專員 (Ageing and Disability Commissioner) 對此進行覆核。

高齡與殘障事務專員將對相關決定展開審查，並最後可能同意審批授權專家小組的決定，也可能發回專家小組要求重新考慮。

高齡與殘障事務專員完成覆核之後必須以書面方式將結果通知 NDIS 服務機構、NDIS 參與者或相關代表人員。高齡與殘障事務專員同時會告知各方他們有權向新南威爾士州民事及行政管理事務仲裁署 (NSW Civil and Administrative Tribunal) 提出進一步上訴。

第三階段：NSW Civil and Administrative Tribunal (NCAT)

若不滿意高齡與殘障事務專員的決定，任何一方都可在收到決定之後 28 天內向新南威爾士州民事及行政管理事務仲裁署 (NSW Civil and Administrative Tribunal) 申請要求重新審核該項決定。

新南威爾士州民事及行政管理事務仲裁署覆核流程以《[2013 年民事及行政管理事務仲裁署法規](#)》訂定的正常覆核流程為依據。

問題 10：

高齡與殘障事務專員和 NCAT 在覆核殘障人士限制措施方面的權力是否足夠？

2.2.5 其他事項

法案第 7 部份包含一系列通則規定，包括保護 NDIS 服務機構免於承擔在遵守新法規並且沒有疏忽大意的情況下因對殘障人士實施限制措施而引起的責任。

法案第 27 條規定，所有根據新法規獲取的信息均受保護，若未經同意或缺乏合法理由而披露這些信息將構成違法行為。

法案第 7 部份規定了出於法案執行必要可對其他事項立法規管的權力以及在新法規執行五年之後對其覆核，以確認達到各項目標。

問題 11：

您對法案是否還有其他評議？