新南威爾士州殘障人士限制措施授權事務

諮詢報告摘要

2019 年 9 月

概述：我們收到的反饋

執行摘要

本報告總結了新南威爾士州政府於 2019 年 7 月 16 日至 2019 年 8 月 30 日針對殘障人士限制措施授權事務（Restrictive Practices Authorisation – RPA）而實行公共眾諮詢的主要議題以及相關結果。閱讀報告全文可訪問 www.facs.nsw.gov.au/inclusion/disability/restrictivepracticesbill。此次公共諮詢的目的是為新南威爾士州規管 RPA 開發制定一個可持續的模式。

諮詢流程以“請您暢所欲言”網站為主要平臺，透過多種渠道，向殘障人士、他們的家人、照顧者、服務機構、組織團體以及其他利益相關群體廣汎採集意見。諮詢渠道包括：

- 在線問卷調查
- 面對面訪談討論會
- 在綫訪談討論會
- 電話意見專線
- 通過電郵與書信徵集意見

我們同時公佈了《新南威爾士州政府殘障人士限制措施授權事務諮詢討論文件》（NSW Government RPA Consultation Discussion Paper），介紹諮詢流程並指導各界為此項工作提供反饋。與討論文件中的四大主要議題相同，本報告圍繞以下四個問題：

- 指導限制措施授權的原則是什麼？
- 相關人員如何參與限制措施授權決策？
- 限制措施授權適用於何種情況？
- 誰可作出限制措施授權決定？

通過公共諮詢，我們期望瞭解以下三方主要群體的觀點：

- 殘障人士（120 名受訪者）
- 其他利益相關群體，包括殘障人士的家人（57 名受訪者）
- 服務機構（155 名受訪者）

此外還有 16 個組織團體提出了正式書面意見。

NSW GOVERNMENT

大部份受訪者都曾以不同角色直接參與實施殘障人士限制措施或處理 RPA 相關事務。部份受訪者通過諮詢反饋表示，自己曾因與限制措施有關的原因而受創傷。他們提及的有些限制措施是經授權後在規管嚴格的環境中執行，而另外一些則缺乏監管甚至未經授權。

指導限制措施授權的原則是什麼？

諮詢討論文件建議新南威爾士州的 RPA 流程應遵循以下六項原則：

- 以人為中心
- 最小限制
- 最短時間
- 幫助減少與消除限制措施
- 始終受到監督
- 定期審查覆核

所有受訪者對這六項原則都表示高度支持。“以人為中心”原則受到普遍歡迎，尤其是受到殘障人士以及其他利益相關群體的重視。

建議：採納討論文件中建議的六項原則。

相關人員如何參與限制措施授權決策？

受訪者表示，殘障人士必須對限制措施有明確瞭解，並掌握有關 RPA 的資訊。服務機構傾向的觀點是，殘障人士應該參與 RPA 專家小組會議，決策人應該就行為支援計劃（Behaviour Support Plans – BSPs）以及各項決定徵求殘障人士的意見。這些參與可通過監護人或代言人實現。其他利益相關群體則普遍認為，所有殘障人士都應盡其所能，親自參與各項流程，而不是通過監護人或代言人間接參與。與以上兩種觀點形成對比的是，大部份殘障人士希望有關人員作出決定之前能通過監護人或代言人與其溝通，或直接與他們協商。雖然也有一部份殘障人士表示他們希望參與 RPA 專家小組會議，但這一訴求並不強烈。

建議：鼓勵參與 RPA 專家小組會議之外的 RPA 決策流程。

受訪者強調，支持殘障人士直接參與 RPA 決策流程非常有價值，這包括在殘障人士需要或有要求時提供簡明易懂的資訊、翻譯服務或溝通協助。大多數殘障人士表示更加傾向於選擇獨立代言人，而不是家人或監護人，來獲得他們所需的支持。殘障人士同時更加關心獲得與決策能力有關的培養。

根據受訪者反映，殘障人士直接參與 RPA 決策流程的情況較為罕見。但是，有相當比例的一部份受訪者表示他們至少有過一次這樣的經歷。服務機構較為普遍的反饋是，殘障人士直

NSW GOVERNMENT

接參與 RPA 決策流程通常都有良好的體驗。與此同時，有很大一部份反饋顯示，曾經直接參與過 RPA 決策流程的殘障人士的經歷並不愉快。大多數來自其他利益相關群體的受訪者表示，他們曾有非常正面的直接參與 RPA 決策流程的經歷。與此形成反差的是，絕大部份殘障人士都表示他們在這方面曾有非常糟糕的體驗，通常是因為他們感覺自己的意見未受他人重視，同時在感情上也較為難以接受。

建議：作出必要調整，改善 RPA 決策流程為殘障人士帶來的體驗。

大部份受訪者強烈支持就與 RPA 有關的事務向殘障人士的家人和照顧者徵求意見，並讓他們參與決策。家人和照顧者不僅與殘障人士有著密切的關係，同時也最瞭解他們的顧慮與利益。一部份受訪者（特別是殘障人士）表示，殘障人士應該有權限制家人與照顧者在這方面可行使的權力。各個群體受訪者都希望家人與照顧者能夠獲得與 RPA 決策有關的能力培養、資訊以及資源。部份服務機構擔心這類支援會導致工作量增加，因此希望有關部門能夠為殘障人士的家庭與照顧者提供恰當的一般性指導和資源。

建議：為殘障人士的家庭與照顧者增加與 RPA 有關的資訊和資源。

大部份受訪者強烈支持將獲取同意作為新南威爾士州 RPA 決策流程中的強制性規定，並在殘障人士有能力的情況下，由他們直接給予同意。大部份受訪者接受在殘障人士沒有能力自行決定的時候，其監護人可以作為替代決定人。許多服務機構指出，這一做法對執行同意程序帶來了管理上的挑戰，尤其是當決策者是一家組織機構。

建議：繼續把獲取同意作為新南威爾士州 RPA 決策流程的條件之一。

大部份受訪者強烈希望得到能力培養支持，並就給予 RPA 同意的事務獲得簡明易懂的資訊。服務機構要求獲得更加清晰的指導與架構政策，並明確他們在獲取同意的流程中所扮演的角色以及須承擔的責任。相比來自家人和監護人的幫助，殘障人士更加希望得到獨立代言人的支持，同時也希望獲得協助，從而表達自己的願望。殘障人士還希望在給予同意之前能夠有充足的時間來考量各種資訊。

建議：增加與 RPA 同意流程有關的資訊。

建議：與 NDIA 協調，改善溝通交流支持並加強決策能力培養。

與參與 RPA 決策流程的受訪者相比，曾參與給予同意的殘障人士和其他利益相關群體更多地認為參與給予同意流程的對話給他們帶來了良好的體驗。服務機構反饋的意見與此不同，他們認為給予同意流程帶給他們的優劣經歷比例大致相同。有機會讓他人傾聽自己的意見，同時有機會獲得專家建議，這些都是創造良好體驗的關鍵要素。對於那些曾有較差經歷的服務機構來說，他們的不滿主要來自流程進度緩慢、保留或撤消同意的相關風險以及在與機構

NSW GOVERNMENT

決策者接觸過程中出現的挑戰。殘障人士和其他利益相關群體的不良經歷主要源自他們面對情況感到無能為力或感到無人傾聽他們的願望。部份殘障人士表示，他們感到自己是在不知情或不自願的情況下同意接受限制措施。

建議：明確說明給予同意必須在知情且自願的情況下作出，並將此要求包括在 RPA 原則解釋文件中。

限制措施授權適用於何種情況？

諮詢討論文件引進的一個理念是，殘障人士在不同環境情況下可能都需要行為支援。這些環境場合包括居所、工作場所、學校、醫院、戶外或是當他們接受 National Disability Insurance Scheme（全國殘障保險計劃，NDIS）服務機構提供服務的時候。限制措施適用於所有這些環境情況，而目前新南威爾士州實施的臨時 RPA 政策僅要求部份情況必須獲得授權才能實施限制措施。

出於不同角度考慮的各個群體都強烈支持擴大新南威爾士州 RPA 規管範圍，從而使授權規定不只限用於 NDIS 服務機構為 NDIS 參與者交付服務。大多數受訪者表示，無論在何種環境情況下實施限制措施，都必須預先獲得授權。

建議：擴大 RPA 規定的適用範圍。

大多數受訪者表示，他們希望各項原則可協調一致地適用於所有場合情況，從而確保限制措施能夠或有可能起到支持殘障人士的作用。部份受訪者還表示，各項原則協調化不僅是一種安全保障，也是一種侵擾性和破壞性均較小的方式，可避免以同一 RPA 流程應用於所有不同情況的弊端。服務機構和其他利益相關群體表示希望看到 RPA 流程能夠統一地運用於更多的情況。但是，大部份殘障人士的要求是僅在服務機構/專業服務環境（包括醫療衛生、精神衛生服務以及司法環境）中採用一致的流程。

建議：將 RPA 原則協調一致地運用於服務機構/專業環境情況中。

大多數受訪者反映，他們曾有親身體驗，在不同環境情況中對殘障人士使用或授權使用限制措施，而這一做法在目前規管系統內運作效果欠佳，最普遍的問題是實施缺乏一致性、溝通不暢以及協作有限。

儘管很多受訪者都對在不同環境情況中存在的不一致性與溝通問題提出了顧慮，但是很多人，特別是殘障人士，均表示他們不希望看到單一授權模式用於規管所有情況。部份殘障人士表示，更有針對性的計劃將能較好地滿足他們的需求。他們同時也擔憂單一授權模式或許會增加錯誤決定所帶來的風險。服務機構提出的一系列顧慮包括如何針對不同環境情況具體

NSW GOVERNMENT

實施授權流程，尤其是擔憂資源有限和管理困難。但是，許多受訪者堅信，將授權流程應用於所有環境情況將能改善協作，為殘障人士帶來有利的結果。

建議：加強與聯邦政府溝通，鼓勵行為支持措施方面的協作。

基於權利架構改善 RPA 執行的一致性，這是大多數人的強烈願望。培養能力、建立統一監管架構、共享資訊以及加深協作，這是所有三個受訪群體均表示需要改善的領域。殘障人士表示他們最需要的幫助是能力培養。與此相比，服務機構對能力培養的需求強調較少。

建議：促進但不強制要求將授權規定應用於所有情況。

誰可作出限制措施授權決定？

針對限制措施應該由誰授權執行這一議題，殘障人士與服務機構之間存在著截然不同的觀點。服務機構注重於聽取專家與專業參與者的意見，同時強調良好監管要求。殘障人士的側重點在於信任，更加希望與代表或協助他們作出生活決定的人員建立相互瞭解關係。

> 我不要一個我既不認識又不信任的人來幫助我。
>
> — 殘障人士

各受訪群體強烈支持新南威爾士州繼續使用目前主要由服務機構召集的本地專家小組針對 RPA 作出決策的模式，包括許多受訪者提出希望建立一個中心機構與地方專家小組混合型網絡，從而能因人而異，因情而異地作出決定。在混合型模式中，中心機構負責處理較為複雜的個案，包括對跨環境的限制措施進行授權，審批專項或技術含量較高的申請，審理申訴或執行覆核。

建議：繼續授權本地專家小組就 RPA 作決策。

大多數受訪者表示，決策者應具備行為支持以及臨床技能與經驗。這表明大多數受訪者認為 RPA 作為一種安全保護機制更多屬於臨床監管範疇，而不完全是法律保護架構。也有部份受訪者指出決策者應有相關的法律和人權保護技能。許多服務機構認為，對人員、環境以及實際運作的瞭解是作為一名決策者必不可少的重要技能與經驗。殘障人士認為，文化能力、法律和人權保護技能以及生活經驗是決策者必須具備的重要質素。

在殘障人群體中，決策者對殘障人士個人的認同與理解是殘障人士高度重視的支持體驗，這包括來自殘障人士的建議以及對殘障人員的情況的瞭解。其他一部份受訪者則高度重視對決策者的技術性支持，例如專家建議、持續培訓以及實例或案例研究。

NSW GOVERNMENT

建議：目前 RPA 專家小組成員應具備的最低技能與經驗要求保持不變。

服務機構和其他利益相關群體要求加強目前限制措施授權條件，包括：建立基於 BSP 的功能行為評估；獲取知情同意；RPA 專家小組授權。一些殘障人士希望就授權要求增加一項條件，即必須有證據支持目前令人擔憂的行為所帶來的風險以及已經嘗試執行其他限制較小措施。

建議：繼續保留目前 RPA 要求的各項條件。

各受訪群體強烈贊成在新南威爾士州引進一套專門針對 RPA 決定提出申訴的正式程序。殘障人士表示，他們希望所有決定都能根據要求隨時得到覆核或能得到定期覆核。

建議：在新南威爾士州引入正式的 RPA 決定申訴程序。

建議：賦於殘障人士或其監護人對任何 RPA 決定提出正式申訴的權利。

建立獨立的中心機構，由獨立專家覆核和處理個案申訴，這是幾乎所有人的一致願望。但是對於許多殘障人士來說，他們希望加入新的決策人員，並非必須通過中心機構作出相關決定。部份服務機構擔憂審核流程將會帶來額外的工作量，並對此提出了一些建議，以確保能夠更加有針對性地就申訴程序投入資源。

建議：建立獨立中心機構，專責審核個案申訴。

大多數受訪者，特別是服務機構，都希望引進針對各項流程與決策的外部監督機制，包括流程審核、外部審計以及例行監督，例如由 NSW Department of Communities and Justice（新南威爾士州社區與司法事務部，DCJ）撥款聘用獨立專家參與 RPA 專家小組。

建議：當前的監督機制保持不變。

建議：與澳洲聯邦政府溝通，調整執法權的一致性。

受訪群體表示希望獲得能力培養以及支持性幫助，從而改善 RPA 決策流程，包括可以要求撤銷特定 RPA 專家小組，或是解除或暫停 RPA 專家小組成員作決定的權力。許多服務機構希望調整執行權力，使之與 NDIS Quality and Safeguards Commission（NDIS 質量保證和保障委員會）的執法權一致，甚至將兩者權力合併。

受訪群體更傾向於以法規監管方法，將針對各項原則以及執法權力有明確定義的立法平臺與靈活的政策架構結合起來。受訪群體認為具備靈活性極有必要。隨著 NDIS 全面成熟，決策者能力增加，更多不同環境情況適用一致原則以及對實施工作的考量，靈活性不僅能適應局部變化的要求，同時還能留出進一步調整的空間。

建議：考慮以新南威爾士州策略和/或政策架構為支持基礎的“輕度立法”。

NSW GOVERNMENT