

省法律行为能力、 决策权及监

执行摘要

2017年3月



LAW COMMISSION OF ONTARIO
COMMISSION DU DROIT DE L'ONTARIO

执行摘要

前言

此《执行摘要》是安省法律委员会（LCO）就安省法律行为能力、决策权及监护权所作的最终报告。该最终报告包含LCO对该影响深远且重要的法律领域中相关省级法律、政策和实践工作作出的分析和建议。

法律行为能力、决策权及监护权法可能对一个人生活中某些最重要和最密切的法律决定和选择有着深远的影响。被判定没有法律行为能力的人士可能会丧失对个人医护、财务、居住安排等切身事务做出决定的权利，或丧失对许多其它事务做决定的权利，而这些决定是我们每个人每天都必须做的。

法律行为能力、决策权及监护权法每天都影响着成千上万的安省居民及其家庭。最为明显的是，这些法律影响着近17,000名正处于某种监护令之下的安省人，或其他数千名接受行为能力评估的人士，作为其获取卫生保健治疗知情同意以获得入住长期护理院的部分程序，或作为许多其它服务规定的部分程序。另外，此法律范畴影响着每个曾授予或被授予委托书的安省人。

法律行为能力、决策权及监护权触及法律中某些最深远、最重要的问题。这充斥着有关个人独立、一个人做选择和承担风险的权利、为决策承担法律责任以及权衡个人自主权与个人安全保障的问题和纠纷。该法律也触及一些与我们最密切、亲近的个人关系。

最终报告是近30年来对该范畴的安省法律框架最为全面的分析。最终报告负责评估支配安省法律行为能力、决策权及监护权的目标、政策、结构、法律文书和程序。最终报告对加强现有体系和改善必要领域作出了建议。LCO的建议实用可行并应有利于省内受影响的人士、家人、机构和服务提供方。

安省法律委员会（LCO）

LCO是安省法律改革的主导机构。LCO就安省某些最复杂、影响最深远的法律政策问题提供独立、平衡、权威的建议。LCO公正、透明和广泛地评估法律。LCO的工作成果基于法律分析；多领域研究；公众磋商；社会、人口和经济状况以及科技的影响。

根据广泛的磋商，并经过广大个人、专家和机构参与进行透明、全面的审核过程检验，LCO报告作出有原则性、实用性、“有助于解决问题”的建议。LCO让边缘化社区和其他在法律改革讨论中应具有重要作用的人士都有发言的机会。

欲了解更多有关LCO和该项目的信息，请访问LCO的网站www.lco-cdo.org。

法律改革和法律行为能力、决策权及监护权

80年代后期至90年代初期全面周全的法律改革工作形成了现时安省法律行为能力、决策权及监护权的法定制度。

安省行为能力、决策权与监护权的立法制度分成三个法律章程：《代行决定法》（1992年，SDA）、《医疗护理知情同意法》（1996年，HCCA），其次是《精神健康法》（MHA）。此外，还有众多旨在实施此法律的政策方针和行动。这些法律和政策由省内广泛的政府各部委、医疗卫生机构、社区机构、专业人士、财务机构、法庭和裁判庭等进行实施。

考虑到的问题

LCO考虑到该项目中几个重要和交叠的问题：

- 该体系反映出当今的法律和价值吗？

有几个重要且影响深远的选择奠定着安省的法律行为能力、决策权及监护权法的基础。安省内外的新兴构想和发展对许多的这些选择提出了异议。例如，许多人认可现行法律的概念框架，但认为该体系可以做更多工作以促进自主权、社会包容、权利保护和决策参与度。其他人则迫切要求对安省的代行决定模式进行根本性的重新审查。LCO在该最终报告中对这些意见及相关问题作出仔细考虑。

- 该体系反映出当今所需吗？

安省人过去这些年里已对个人的需求和行为能力、家庭以及其他受这些法律影响的各方逐步形成了敏感、细致入微的认识。最终报告考量该安省体系是否体现和回应了这些认识。LCO考虑多方面的需求，这包括直接受影响的个人、家庭、服务提供方和专业人士及其他人士。LCO也根据人口状况与社会的趋势、家庭结构变化和安省文化与语言多样性这些方面来研究那些需求。

- 该体系是否得到了切实的开展？

LCO的最终报告详尽地讨论安省的行为能力、决策权与监护权体系的法律框架和目标。该最终报告思考安省是否在行动中实现了这些目标。换句话说，该项目思考正式法律（如法规章程中所述）与法规的实际经验之间是否存在差距。理解和致力解决该“实施差距”问题是最终报告的一个重要话题。

- 该体系的法律保护充分且容易获得吗？

有实际意义的诉诸司法途径为整个法律行为能力、决策权及监护权体系打下了基础。因此，有效和合理的纠纷解决程序和维权执法是最终报告的重点。

LCO的方法和程序

LCO在最终报告中作出的分析和建议独立、有据可依、公正。该项目的研究和磋商在LCO的沿革中最为广阔和复杂。该报告建立在LCO三个早期项目之上并对其分析进行了延伸：《法律框架：因其影响长者》、《法律框架：因其影响残疾人》、以及LCO最近完成的《关于联邦RDSP的行为能力和法律代表》。

LCO特别感谢该项目的咨询小组、几十个参与此项目的机构、项目委任的研究报告著者；最重要的是，感谢几千名参与了会议、磋商或专门小组的安省居民。

研究发现

安大略现在对行为能力、决策权与监护权法已积累了近一代人的经验。在大量研究和磋商的优良条件下，LCO能够对此体系的目标和运作进行许多重要的观察记录和提出研究发现。这些研究发现是LCO最终建议的基础。

优势和特点

LCO的结论认为，安省的法律行为能力、决策权及监护权制度具有众多重要优势和特点。这些包括：

- 安省的行为能力、决策权和监护权法旨在支持自我决定权和个人自主权。
- 该体系鼓励对法律行为能力的评定使用细致入微和针对具体情况的方法。
- 安省对代行决策人有着清晰、大体上适当的法律义务要求。
- 有许多重要的法律保障措施保护缺乏或可能缺乏法律行为能力的人士。
- 委托书简单易行并容易获取。
- 该法律明白家人所起的重要作用。
- 知情同意及行为能力委员会是一个可利用的纠纷解决裁判所。
- 公共监护人与受托人是一个必要而重要的机构。

关注范畴

LCO的研究与磋商还揭示了几个重要的关注范畴。考虑到该体系的复杂性和从上次主要法律改革结果至今的时间长度，这也许并不出人意料。LCO的关注范畴是许多个人和从事该体系的机构所熟知的。其中许多关注的问题相互交叠。这些包括：

- 该体系复杂、令人困惑。
- 该体系缺乏协调。
- 行为能力评估清晰度和一贯性存在不足。
- 需要一些不那么二分主义的法律工具并需更积极地回应那些直接受影响人士的不同需求。
- 个人、家庭和服务提供方需要更多支持。

- 监护权的限定、调整和灵活性不足。
- 对代行决策人的监督和监视制度有待提高。
- 根据《代行决定法》（1992年）规定的行为能力评定存在重大障碍。
- 《医疗保健同意法》（1996年）缺乏有意义的程序性保护。
- 《代行决定法》（1992年）的维权执法程序和纠纷裁决程序让许多安省人可望而不可及。
- 在对没有行为能力人士的看守上有制定法定条文的需要。
- 该体系需要增加试行、监察、研究和评估。

最终报告：要点与建议

LCO的结论指出，很多支配安省行为能力、决策权及监护权的基本目标、政策选择、结构、法律文书和程序仍然是正确合理的。在某些情形中，有机会从现有的法律中汲取经验。因此，LCO的建议确定实用的解决方法以维持并加强现有体系的优势，同时应对需要改善的领域。LCO认为其建议实用可行，并将为省内受影响人士、家人、机构和服务提供方带来好处。

本最终报告对一系列问题提出了详尽的建议。下节概括了本最终报告每章节的讨论和主要建议。该《执行摘要》的附录A和该最终报告本身列出了LCO的具体最终建议。

第一至第三章节

第一至第三章节确立了本最终报告的基础。例如，第三章讨论了两个LCO框架项目——《法律框架：因其影响长者》和《法律框架：因其影响残障人士》——一并设立了以一套原则和目的来指导立法程序及其贯彻实施工作。

在这些章节中，LCO建议（第1-2条建议）：

1. 安省政府确认行为能力、决策权与监护权法律与LCO 框架的目的与原则相一致；并且
2. 安省政府为改革制定出包含数据收集、报告和评估的总体策略。

第四章：决策的新方法

该法律范畴致力以功能性和认知方法应对法律能力问题，并与代行决定方法相结合。该方法与其它普通司法管辖权限相一致。根植于残障权利框架的新兴方法为“支持性自主决策”（supported decision-making）设定了发展方向，该框架的相关解释可在《残疾人权利公约》第12条中找到。该方法旨在通过委任“支持者”协助自己做决定来保护决策能力受损人士的法律行为能力。支持性自主决策的概念和运作为法律改革同时带来了挑战和机遇。

最终报告强调了为所有受这些法律影响的人士增进自我决定权的重要性。最终报告认识到直接受影响人士的多样需求和目标，并观察支持性自主决策方法的潜在好处以满足某些人士和社区的需求。最终报告找出新程序、方法和法律文

书来满足这些需求。与LCO强调基于证据的政策制定相一致，最终报告对持续试行和评估任何新模式或方法的需要进行探讨。LCO的建议让安省在决策问题上处于国际领先地位。

在这些章节中，LCO建议（第3-9条建议）

1. 将人权概念中的便利条件纳入法律能力的方法中；
2. 安省政府对增强自主权的决策实践行动制定试行项目，并负责持续监察和研究新兴法律和实践的工作；
3. 对增强自主权实践的现有要求进行加强；
4. 安省政府制定法律使有需要的人士能作出支援授权书以满足日常决策需求；以及
5. 安省政府等机构一起协作为决策网络发展法定框架。

第五章：评估民事行为能力：提高质量和一贯性

最终报告的第五章探讨民事行为能力评估——该法律范畴的又一个根本性问题。该最终报告概括并研究多个体系以分析安省当下的行为能力。每个评估体系都有自己的方法来平衡可使用性与问责制之间相互竞争的需求，以及保障自主权的同时不失对弱势者的保护。

在我们的磋商中，LCO听到了许多对整体体系表示忧虑的声音，因为评估行为能力很复杂、没有一致性，并且很难操纵。最重要的是，LCO得知人们对某些形式的行为能力评估的质量有着严重的担忧。LCO了解了对具体评估形式上的担忧。例如，在《代行决定法》（1992年，SDA）规定下存在获得评估的障碍，以及《卫生保健知情同意法》（HCCA）缺乏评估质量保证措施。对下列人士缺少程序保护的问题也引起了特别的关注：接受知情同意行为能力评估以获长期护理的人士和接受更普遍的卫生保健知情同意行为能力评估的人士。

最终报告的建议继续加强现有体系的优势，同时在安省的行为能力评估体系中寻找切实可行的措施以提高质量、一贯性和权利保障。

在这些章节中，LCO建议（第10-24条建议）：

1. 安省政府针对看护缺乏行为能力但又不属于MHA范畴的人士方面设计和实施一个决策法定程序；
2. 安省政府根据SDA和MHA澄清并调整评估的目的和恰当用法；
3. 安省政府根据SDA制定策略来提高行为能力评估的使用机会；
4. 阐明HCCA和MHA规定的行为能力评估的标准，包括根据HCCA为权利规定信息制定最低标准；
5. 安省政府在HCCA评定的无行为能力人士的权利方面制定策略来扩大获得独立专业意见的机会；
6. 本地医疗整合网、安省医疗质素监察机构和安省卫生与长期护理厅协作提高质量，并根据HCCA监察和监督行为能力评估。

第六章：委托书：加强明晰度和问责制

最终报告的第六章探讨委托书（POA）。POA很重要，因为它们是非常普遍的代行决定方式。它们大概还是最“隐私”的方式，因为在实践中，POA很少受到外界的审查。

普遍认为，POA是个人、家庭、医护专业人士、机构和其他人士的重要法律工具。然而，从该项目一开始，就发现POA的误用和毫无保留的滥用问题已引起了广泛的关注。人们特别担心的是通过POA对长者进行经济虐待的问题。

在制定建议以应对这些担忧时，LCO注意保留POA的关键优势：可利用性、灵活性和安省人的选择优化。因此，我们的建议着重强调加强委托人和代理人双方对POA的清晰了解，以及提供更多问责选择。最终报告不采纳以下提议：创建强制性登记、要求聘用律师来出具财产POA，创建强制性报告或对代理人进行抽样审查。

在这些章节中，LCO建议（第25-28条建议）：

1. 在初次受委任行使代理权前，受委托人必须签署一份标准“承诺声明”（Statement of Commitment）以接受代理人委任；
2. 代理人的代理通知在代理人首次开始代理时送达：这些通知须送达至委托人、委托人的配偶、任何前任代理人 and 任何委任的监督员，以及在POA文书中指定的其他人士。
3. 增加任命监督员的选择。监督员有法定权力去访问委托人并与其沟通，以及审查代理人管理的账户和记录。

第七章：维权执法和纠纷解决

最后报告的第七章探讨了诉诸司法、维权执法和纠纷解决。最后报告声明，诉诸司法和维权执法是整个体系的基础。该章节包括LCO对知情同意与行为能力委员会（CCB）和最高法院的司法管辖权限的分析。

LCO不断地收到报告，称只有很少人能利用现有的基于最高法院的SDA解决问题体系，其结果是该法律所规定的权利经常都得不到落实，并且该法律承诺未能实现。利益相关者希望拥有一个更易于利用、更灵活、更灵敏、更专门和更全面的体系。他们还主张加强使用能够尊重持续关系的方式，持续关系是该范畴内诸多诉讼的核心问题。最终报告计划在该范畴进行重大变革。该最终报告还对改善诉诸司法途径作出进一步建议。

在这些章节中，LCO建议（第29-38条建议）

1. 安省政府努力创建一个在该法律范畴内拥有广阔司法管辖权限并能提供灵活全面的纠纷解决方法的特别专业裁判处；
2. 加强其它纠纷解决方法的使用；
3. 加强对诉讼当事人的支持，包括第3节和安省法律援助的支持；
4. 更新公共监护人与受托人的授权以明确说明其有关“严重不良影响”调查的权力；
5. 通过允许更广大人士向知情同意与行为能力委员会提出特定申请，加强HCCA的维权执法。

第八章：外聘委任程序

该最终报告的第八章讨论外聘委任监护人的法律、政策和实践。监护人的委任可通过两个程序：法庭委任和更为普遍的法定委任。法定委任（只适用于财产监护权）自动委任公共监护人和受托人（PGT），家人可申请成为候补监护人。

由于对受影响人士有重大影响，外聘委任监护人应作为万不得已的方法。该最终报告包括几个建议：移除个人不必要的监护，并使监护权更灵活、更适合个人的需要。

在这些章节中，LCO建议（第39-45条建议）：

1. 通过让裁决人请求专业报告，安省政府加强有关考虑使用“最低限制方法”的现有要求；
2. 安省政府开展有关以判决程序替换法定监护人的研究和磋商工作；
3. 安省政府制定时效有限或可审查的监护令；
4. 除了现有的有限个人医护监护职责以外，安省政府制定有限财产监护职责；以及
5. 安省政府修订SDA以允许裁决人委派代理人作出某一决定。

第九章：专业人士和社区机构的新角色

现在，几乎所有代行决定人都是家庭成员，家庭成员不代理的情况下则由公共监护人及受托人扮演重要角色。人口状况和家庭结构的改变以及与该角色相关的挑战让这个办法越来越软弱无力。人们对PGT的角色有越来越多的要求

。LCO员工了解到许多人关切有关“个人医护空隙”的问题——社会孤立人士越来越觉得找不到人做他们的个人医护代行决定人。有人担心不受管制的营利性代行决定人钻入这空隙。

该最终报告计划一个将会向个人提供更多选择的变革，允许PGT更有效地专注其作用并减少滥用的风险。

在这些章节中，LCO建议（第46-48条建议）：

1. 进一步开展研究和磋商工作，为专业代行决定人建立专门的牌照颁发和监管体系；
2. 进一步开展研究和磋商工作以允许社区机构为日常决定提供代行决定服务；
3. 安省政府将PGT的委任集中于为那些没有合适可选方法的人士提供其专业、可靠的职业代行决定服务

第十章：知识与信息普及

利益相关者认同，提高对权利和责任的知识水平和扩大获取信息的机会是在该范畴内有效执法的核心。根据政府提供的合作和战略性发展焦点，最终报告强调与该法律范畴有交道的机构之间的合作和协作关系。

在这些章节中，LCO建议（第49-58条建议）：

1. 安省政府承担法定委任的工作以找出策略和当务之急、协调和制定倡议，以及编写和分发资料，包括通过创建一个中央信息交换中心；

2. 加强职业教育机构、职业监管团体、和安省卫生与长期护理厅的作用；
3. 清晰阐明医护人员在发现当事人无行为能力时向代行决定人提供信息的职责；
4. 依据SDA授权裁决人任命代行决定人对其职责的具体方面获取知识。

第十一章：当务之急和进度表

最终报告的最后一章为报告的建议列出了短期、中期和长期实施计划，并指出改革的当务之急。

更多信息

欲了解更多有关该项目的信息，包括该项目的最终报告、背景文件和其它重要文件，请访问LCO网站www.lco-cdo.org。可通过以下方式联系LCO：

Law Commission of Ontario
2032 Ignat Kaneff Building
Osgoode Hall Law School, York University
4700 Keele Street,
Toronto, Ontario, Canada
M3J 1P3

网站: www.lco-cdo.org
电邮: lawcommission@lco-cdo.org
关注我们的推特账号: @LCO_CDO
电话: (416) 650-8406
免费: 1 (866) 950-8406
TTY: (416) 650-8082

Law Commission of Ontario
2032 Ignat Kaneff Building
Osgoode Hall Law School, York
University
4700 Keele Street,
Toronto, Ontario, Canada
M3J 1P3

网站: www.lco-cdo.org
电邮: lawcommission@lco-cdo.org
关注我们的推特账号: @LCO_CDO
电话: (416) 650-8406
免费: 1 (866) 950-8406
TTY: (416) 650-8082



LAW COMMISSION OF ONTARIO
COMMISSION DU DROIT DE L'ONTARIO