



Rapport 2019-DSJ-95

24 juin 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil présentant la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026

Table des matières

1. L'essentiel en bref	1
2. Cause de la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026	2
2.1. Evasion de la Prison centrale et analyse de l'expert Nuoffer	2
2.2. Une révision totale pour tenir compte de toutes les évolutions	2
3. Processus des travaux de révision	4
4. Grandes lignes du rapport de la planification pénitentiaire 2016–2026	3
4.1. Contexte	3
4.2. Pas de nécessité de construire une deuxième prison préventive	3
4.3. Extension de Bellechasse et création d'un centre médical	3
4.4. Construction d'une unité thérapeutique	4
5. Analyse du paysage pénitentiaire par forme de détention	4
5.1. Etat général	4
5.2. Exécution des peines	4
5.3. Exécution des mesures	5
5.4. Détention provisoire ou pour motifs de sûreté	6
5.5. Détention administrative	7
5.6. Détention des femmes	7
6. Résumé de l'évaluation des besoins de places de détention	7
6.1. Situation actuelle	7
6.2. Evaluation des besoins	8
7. Calendrier et conséquences financières	9
8. Conclusion	9

1. L'essentiel en bref

Ce rapport présente la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026¹ que le Conseil d'Etat a adoptée le 14 décembre 2015 et dont le Grand Conseil a pris acte le 17 mars 2016. Pour rappel, c'était la première fois que le canton de Fribourg présentait un état global des besoins en matière pénitentiaire et déterminait les projets de constructions nécessaires à réaliser durant la période citée.

Pour rappel, cette planification prévoyait les éléments suivants:

- a. en première priorité, une extension de Bellechasse pour séparer les régimes fermé et ouvert, rapatrier les 20 places de la Sapinière sur le site de Bellechasse et créer un centre médical pour tout le site;
- b. en deuxième priorité, la création d'une unité thérapeutique de 60 places pour l'exécution des mesures au sens de l'art. 59 CP;
- c. en troisième priorité, le remplacement de la Prison centrale alors annoncé comme un défi pour la planification suivante.

¹ Rapport 2015-DSJ-265 du Conseil d'Etat au Grand Conseil présentant la planification pénitentiaire 2016–2026

Cela étant, le présent document fait état des évolutions constatées depuis fin 2015, met à jour l'ensemble des besoins des autorités en matière de détention et définit les nouvelles priorités. Il dévoile ainsi la vision globale et la stratégie en matière d'infrastructures pénitentiaires pour toutes les formes de détention dans le canton de Fribourg, à l'exception de celles pour les personnes mineures¹. Cette révision de la planification pénitentiaire se concrétisera ensuite par le biais de l'octroi de crédits d'étude et d'engagement qui seront soumis ultérieurement au Grand Conseil.

En l'état, comme il sera démontré dans l'analyse ci-dessous, il n'est pas nécessaire d'augmenter la capacité de détention dans notre canton mais il convient de moderniser les infrastructures, afin qu'elles soient plus sûres, modulaires et adaptées aux besoins de la population carcérale à venir. En outre, il apparaît que l'extension de Bellechasse et la création du centre médical restent la première priorité. Le remplacement de la Prison centrale constitue désormais la deuxième priorité, puisqu'il est devenu plus urgent que la réalisation d'une unité thérapeutique sur le site de Bellechasse, qui rétrograde en troisième priorité.

2. Cause de la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026

2.1. Evasion de la Prison centrale et analyse de l'expert Nuoffer

Suite à l'évasion, le 2 septembre 2017, d'un assassin présumé de la Prison centrale, la Direction de la sécurité et de la justice a commandé une analyse approfondie des infrastructures et du fonctionnement de cet établissement à M. Henri Nuoffer, consultant indépendant, à Fribourg, ancien Secrétaire général de la Conférence latine des Directeurs et Directrices de Justice et Police et ancien Directeur des Etablissements de Bellechasse.

Les recommandations formulées par l'expert précité dans son rapport du 6 décembre 2017 justifiaient que les réflexions pour le remplacement de la Prison centrale débutent sans tarder. De plus, dans la foulée, le Grand Conseil a également accepté en juin 2018 un postulat émanant de la Commission de justice intitulé «Fermeture de la Prison centrale et création d'un centre judiciaire»². Ces éléments impliquent dès lors une adaptation de la planification pénitentiaire 2016–2026, le remplacement des places de détention à la Prison centrale étant devenu plus urgent qu'envisagé en fin d'année 2015.

2.2. Une révision totale pour tenir compte de toutes les évolutions

Cela étant, il est apparu opportun de réexaminer l'ensemble des besoins, à l'aune des évolutions constatées depuis fin 2015. Depuis cette date, le paysage pénitentiaire a en effet été considérablement marqué par des réformes légales. En effet, le 1^{er} janvier 2018 est entrée en vigueur la nouvelle loi fribourgeoise sur l'exécution des peines et des mesures qui a notamment réuni les établissements de détention fribourgeois sous une même entité autonome. Dans le même temps, la révision du Code pénal qui prévoyait, outre le rétablissement des courtes peines, l'introduction du bracelet électronique et le retour du travail d'intérêt général comme modalité d'exécution facilitée de la peine, a commencé à déployer ses effets.

D'autres cantons ont aussi pris des décisions importantes en matière d'infrastructures pénitentiaires. Le Grand Conseil vaudois a ainsi voté un crédit d'étude pour la réalisation d'un établissement de 416 places dans les Plaines de l'Orbe, structure dont la concrétisation est prévue en 2 étapes (216 places en 2025 et 200 places en 2030). Le canton du Valais a également dévoilé, le 12 novembre 2018, sa stratégie en matière d'infrastructures pénitentiaires. Il a ainsi prévu 90 millions d'investissements bruts pour de nouvelles constructions, des réaffectations et des assainissements, afin d'offrir à terme 97 places de détention supplémentaires, dont 30 places d'exécution de mesures au sens de l'art. 59 al. 3 CP pour répondre aux besoins valaisans et offrir une solution supplémentaire pour le Concordat. En outre, en février 2018, le canton de Berne a également pour la première fois dévoilé sa stratégie pour l'exécution judiciaire ces 15 prochaines années et prévoit principalement la modernisation de ses infrastructures ainsi que la création de 200 places de détention supplémentaires. Genève a enfin le projet de construire un établissement de 450 places aux Dardelles.

Par ailleurs, de nouvelles analyses portant sur la capacité des établissements de détention suisses ont vu le jour. En juillet 2017, un groupe technique «Monitoring des capacités de privation de liberté», issu de la Conférence suisse des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (ci-après: CCDJP) a publié, pour la première fois, un rapport faisant état de l'occupation et des besoins en places dans les domaines de la détention provisoire, de la détention pour des motifs de sûreté, de l'exécution des peines en régime ouvert et fermé ainsi que de la détention administrative relevant du droit des étrangers. En septembre 2018, ce document a été mis à jour³. Les besoins en matière de mesures thérapeutiques institutionnelles au sens de l'art. 59 CP et d'internement au

¹ Cette problématique très particulière est réglée dans le cadre du Concordat sur la détention pénale des personnes mineures.

² Postulat 2018-GC-19, Commission de justice, Fermeture de la prison centrale et création d'un centre judiciaire

³ Rapport concernant la récolte des données 2017, septembre 2018 <https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/Themen/Strafvollzug/Bericht%20Kapazitaetsmonitoring%202017%20fr.pdf>

sens de l'art. 64 CP ont aussi été examinés¹. En février 2019, le nouveau Centre de compétence en matière d'exécution des sanctions pénales, basé à Fribourg, a pris le relais de ce groupe technique en publiant le rapport² actualisé avec les données de 2018.

Enfin, le 16 août 2018, la Commission nationale de prévention de la torture a rendu son rapport³ sur sa visite aux Etablissements de Bellechasse les 9 et 10 mai 2017. Pour la première fois, cette structure a été analysée par ce groupe d'experts indépendants. Elle a en particulier jugé problématique la mixité des régimes ouvert et fermé dans le bâtiment cellulaire.

Tous ces éléments ont été pris en considération dans le présent réexamen global.

3. Processus des travaux de révision

En 2018, au moment où le changement de priorité en matière d'infrastructures pénitentiaires est apparu nécessaire, la Direction de la sécurité et de la justice préparait, sous la supervision d'un Comité de pilotage constitué de représentants du Service des bâtiments, de l'Etablissement de détention fribourgeois et de la Direction de la santé et des affaires sociales et de l'Office fédéral de la justice, le décret relatif au crédit d'engagement pour la réalisation de la première étape de la planification pénitentiaire 2016–2026. Ceci faisait suite au crédit d'étude voté par le Grand Conseil⁴, qui comprenait une extension du Pavillon, bâtiment du secteur ouvert de Bellechasse, des ateliers sécurisés et un centre médical. Cependant, compte tenu des incertitudes liées au remplacement de la Prison centrale, il est apparu plus rationnel d'attendre que des options de principe soient arrêtées pour cette fermeture, avant de soumettre le décret au vote parlementaire.

En début d'année 2018, la Direction de la sécurité et de la justice a ainsi institué un groupe de travail pour le remplacement de la Prison centrale avec des représentants du Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, de l'Etablissement de détention fribourgeois, du Service des bâtiments, du Ministère public, de la Police cantonale, du Service de la population et des migrants et du Service de la justice. Ce groupe de travail a pu aussi s'appuyer sur l'expertise de John Zwick, ancien Chef suppléant de la section

¹ Analyse relative à l'hébergement, à la prise en charge et au traitement des délinquants souffrant de troubles psychiques <https://www.kkjp.ch/files/Dokumente/News/170831%20Kapazitätsmonitoring%20ergänzender%20Bericht%20psychisch%20gestörter%20und%20kranker%20Straftäter%20f.pdf>

² <https://www.skjv.ch/fr/pratiquethemes-dactualite/rapport-monitorage-des-capacites-2018>

³ Rapport du 16 août 2018 au Conseil d'Etat de Fribourg concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans les Etablissements de Bellechasse les 9 et 10 mai 2017 <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/bellechasse/ber-bellechasse-f.pdf>

⁴ Décret du 17 juin 2016 relatif à l'octroi d'un crédit d'étude en vue de la réalisation de la première étape de la planification pénitentiaire 2016–2016 (ROF 2016-83)

exécution des peines de l'Office fédéral de la justice et actuel membre de la Commission administrative de l'Etablissement de détention fribourgeois.

Les réflexions de ce groupe de travail ont permis notamment d'établir l'état des besoins en matière de détention, afin de calibrer correctement le nombre de places nécessaires à construire avant de fermer la Prison centrale.

4. Grandes lignes du rapport de la planification pénitentiaire 2016–2026

4.1. Contexte

Le rapport de la planification pénitentiaire 2016–2026 faisait suite à une crise que le canton a dû traverser entre 2013 et 2014. En effet, suite à une explosion des journées de détention avant jugement, la Prison centrale manquait de places pour accueillir les prévenus, qui devaient alors être placés dans toute la Suisse, moyennant d'importantes difficultés opérationnelles et des coûts très élevés. Il a dès lors été décidé de faire un examen global des besoins en matière d'exécution des sanctions pénales et de définir une stratégie pour y répondre.

4.2. Pas de nécessité de construire une deuxième prison préventive

Cela étant dit, pour la détention avant jugement, des mesures d'urgences avaient été prises. Le réaménagement de la Prison centrale en 2014, qui avait permis d'augmenter de 48 à 60 le nombre de places, s'est finalement révélé suffisant pour répondre aux besoins, Fribourg ayant passé des conventions avec les cantons de Neuchâtel et du Valais pour gérer les cas de collusion en procédant à des échanges de personnes détenues. La construction d'une deuxième prison préventive n'était ainsi plus recommandée. Cependant, le rapport mentionnait déjà qu'un remplacement de la Prison centrale, compte tenu de sa vétusté et de son emplacement au cœur d'un quartier historique d'habitations, se poserait assurément à long terme.

Pour la détention administrative, il était suffisant de disposer de 4 à 5 places dans le canton pour faire face aux urgences, un contrat de location ayant été passé avec la Prison de l'Aéroport de Zurich pour les placements à plus long terme.

4.3. Extension de Bellechasse et création d'un centre médical

Cela étant, selon cette stratégie, il était plus urgent de prévoir des constructions pour l'exécution des sanctions pénales.

En effet, après l'explosion des journées de détention avant jugement, l'autorité de placement fribourgeoise devait faire face à une augmentation drastique des courtes peines, si bien qu'elle craignait la prescription de certaines sanctions pour

des personnes qui n'auraient pas pu être convoquées dans les délais. Elle estimait alors nécessaire de créer entre 30 et 40 places de détention supplémentaires. Par ailleurs, le rapport mettait déjà en évidence la nécessité de séparer les régimes d'exécution de peines fermé et ouvert sur le site de Bellechasse, de rapatrier sur ce site principal les places sises dans le foyer de la Sapinière, bâtiment très vétuste situé à 3 kilomètres des autres bâtiments et de construire un centre médical pour faire face à une population carcérale nécessitant un niveau de sécurité plus élevé et une prise en charge médicale plus soutenue. Pour répondre à ces besoins, il était recommandé de construire sur le site de Bellechasse une extension du Pavillon, des ateliers sécurisés et un centre médical. Le Conseil d'Etat en a fait une priorité en présentant un crédit d'étude pour la réalisation de ces projets en juin 2016¹.

4.4. Construction d'une unité thérapeutique

Enfin, le rapport préconisait aussi la construction, sur le site de Bellechasse, d'une unité thérapeutique de 60 places pour l'exécution des mesures thérapeutiques fermées et semi-fermées au sens de l'article 59 du Code pénal. Cet établissement devait être complémentaire à Curabilis, qui ne couvre qu'une partie des besoins romands. Pour ce projet, seule une étude de faisabilité avec un programme des locaux et une estimation grossière des coûts de construction et d'exploitation a pour l'heure été établie.

5. Analyse du paysage pénitentiaire par forme de détention

5.1. Etat général

L'Office fédéral de la statistique (ci-après: l'OFS) a dévoilé le 5 février 2019 une analyse portant sur l'évolution de la détention en Suisse durant ces trente dernières années². Il a ainsi constaté que le nombre de personnes détenues a augmenté de 50%, entre 1988 et 2017, passant de 4691 à 6907 individus. La capacité des places de détention a, quant à elle, augmenté d'environ 37% passant de 5487 à 7489. Dans le même temps, le nombre d'établissements a toutefois diminué d'un tiers, passant de 152 à 106 structures, celles-ci étant devenues plus grandes. De nombreuses petites prisons de districts qui ne répondaient plus aux normes de sécurité et qui ne respectaient pas les standards de base ont ainsi été fermées et d'autres sites agrandis.

De manière générale, le canton comptabilisait en détention, tous régimes confondus, 233 hommes et 9 femmes, en sep-

tembre 2018³. Cela représente un peu moins de 77⁴ personnes détenues pour 100 000 habitants, alors que la moyenne suisse se situe à 82 personnes détenues pour 100 000 habitants⁵. Ce taux fribourgeois relativement bas s'explique en partie par le fait que le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation (ci-après SESPP), qui est chargé de faire exécuter les jugements pénaux, est particulièrement performant en matière de mise en œuvre des journées de travail d'intérêt général. En effet, en 2018, il a fait exécuter 44 794 heures, ce qui représente environ 8000 heures de plus que toutes celles effectuées par les autres cantons latins réunis. Depuis l'entrée en vigueur du bracelet électronique le 1^{er} janvier 2018, le SESPP encourage aussi la mise en œuvre de ce mode d'exécution facilitée de la peine, quand les conditions sont réunies. Il a ainsi surveillé l'exécution de 1134 journées, ce qui équivaut à un peu plus de 3 places de détention. Ce nouveau système, comme prévu, ne permet cependant pas de libérer un nombre conséquent de places ordinaires, même s'il a permis d'éviter, durant sa première année de mise en œuvre, des dépenses pour environ 300 000 francs⁶.

5.2. Exécution des peines

Analyse

Les enquêtes menées sur la capacité des établissements de détention par le groupe technique de la CCDJP puis par le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales, publiées en septembre 2018 et février 2019⁷ ont mis en lumière en particulier la sur-occupation aiguë des établissements vaudois et genevois. Selon les experts, la réalisation de l'établissement genevois des Dardelles (450 places pour 2023), ainsi que la construction en 2 étapes de l'établissement vaudois des Grands-Marais (216 places pour 2025 et 100 pour 2030) sont nécessaires et urgentes. Si ces deux établissements voient effectivement le jour, l'offre en places d'exécution fermée sera suffisante. Toutefois, les experts estiment qu'il manquerait encore environ 30 places en régime ouvert.

Partant, même si les analystes saluent la création de 40 places d'exécution fermée de peine sur le site de Bellechasse, places inscrites dans la planification concordataire, ils ne mettent pas en exergue un problème particulier de capacité pour l'exécution des peines dans le canton de Fribourg.

Cela étant dit, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, l'Etablissement de détention fribourgeois, qui gère toutes

¹ Décret du 17 juin 2016 relatif à l'octroi d'un crédit d'étude en vue de la réalisation de la première étape de la planification pénitentiaire 2016–2026 (ROF 2016-83)

² Données de l'Office fédéral de la statistique publiées le 5 février 2019 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/quoi-de-neuf.assetdetail.7127061.html>

³ Date de la relevée des données de l'Office fédéral de la statistique

⁴ 242 personnes détenues pour 315 000 habitants

⁵ Données de l'Office fédéral de la statistique publiées le 5 février 2019

⁶ Différence entre le coût de 1134 journées exécutées sous la surveillance d'un bracelet électronique et ce même nombre de journées exécutées en régime ordinaire

⁷ Rapport concernant la récolte des données 2017, septembre 2018 <https://www.kkjp.d.ch/files/Dokumente/Themen/Strafvollzug/Bericht%20Kapazitaetsmonitoring%202017%20fr.pdf> et Monitoring des capacités de détention 2018 <https://www.skjv.ch/fr/pratiqthemes-dactualite/rapport-monitorage-des-capacites-2018>

places de détention du canton, a pour mission de trouver une solution pour chaque homme détenu sous autorité fribourgeoise. L'autorité de placement rencontre effectivement moins de difficultés à faire exécuter ses sanctions. Elle peine toutefois de manière sporadique à trouver des places pour des détenus particulièrement difficiles qui usent le personnel des établissements fermés et qui sont parfois renvoyés dans le canton de Fribourg à très court délai. Il paraît dès lors nécessaire de créer dans notre canton une zone tampon sécurisée pour faire face aux urgences en attendant une place adéquate dans une structure adaptée.

Pour l'exécution des peines privatives de liberté de substitution qui sont en principe de très courtes peines mais dont le nombre est important¹, l'autorité de placement trouve en principe facilement des places libres dans les Concordats alémaniques, qui ne connaissent pas de surpopulation carcérale comme la Suisse romande, comme le démontrent aussi les analyses sur les capacités de détention. Ainsi, les places supplémentaires revendiquées fin 2015 par notre autorité de placement ne se révèlent au final pas si indispensables, compte tenu du contexte global au niveau suisse.

Toutefois, suite à sa visite sur le site de Bellechasse en mai 2017, la Commission nationale de prévention de la torture a jugé le mélange des régimes dans le bâtiment cellulaire «problématique pour des questions sécuritaires et de réinsertion sociale et recommande aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires afin de séparer les régimes fermé et ouvert». Le projet d'aménagement prévu est donc nécessaire aux yeux de cette Commission.

Recommandations

Au final, pour l'exécution des peines, il convient de faire les constatations suivantes:

1. Il est nécessaire de séparer les régimes fermé et ouvert sur le site de Bellechasse pour des raisons de sécurité et de resocialisation.
2. Il convient à tout le moins de maintenir le nombre de places en régime ouvert, y compris pour la semi-détention et le travail externe, dans la mesure où même après la réalisation des projets vaudois et genevois, des places pour ce régime manqueraient encore.
3. Une augmentation du régime fermé n'est cependant pas indispensable dans le canton de Fribourg.
4. Les 40 places fermées libérées dans le Bâtiment cellulaire grâce à l'extension de Bellechasse, peuvent, comme envisagé au moment de la demande de crédit d'étude du projet, être réaffectés pour la détention avant jugement, réduisant ainsi le nombre de places à construire pour le remplacement de la Prison centrale.

¹ En septembre 2018, on dénombrait 33 personnes détenues pour des peines privatives de liberté de substitution.

5. La création de 10 places en zone tampon est préconisée, afin de garantir la prise en charge de certaines personnes détenues dans l'attente d'un transfert dans un établissement adéquat et pour les personnes avec des profils très particuliers.

5.3. Exécution des mesures

Analyse

Au niveau suisse, les besoins en matière de places pour les mesures thérapeutiques institutionnelles au sens de l'art. 59 CP et pour les internements au sens de l'art. 64 CP ont fait l'objet d'une analyse² fouillée en août 2017. Ce document dénombre ainsi 860 personnes en exécution d'une mesure selon l'art. 59 CP et 110 autres internées au sens de l'art. 64 CP. Pour une partie de ces personnes, un traitement dans une clinique psychiatrique forensique est nécessaire. Pour l'autre partie, un traitement dispensé dans un centre de mesures ou dans le cadre de l'exécution judiciaire est plus adéquat. Selon cette étude, pour le Concordat latin, ce sont environ 40 places qui manquent pour l'exécution de mesures dans le cadre judiciaire, alors qu'il en faut encore 160 en cliniques psychiatriques forensiques. Le Valais a toutefois annoncé fin 2018 son intention de créer 30 places supplémentaires pour l'exécution des mesures, ce qui permettra de réduire les chiffres des besoins annoncés.

Cela étant, dans le canton de Fribourg, à la fin de l'année 2018, 20 personnes détenues sous autorités fribourgeoises exécutaient une mesure thérapeutique institutionnelle au sens de l'art. 59 CP (traitement des troubles mentaux), 9 autres au sens de l'art. 60 CP (traitement des addictions) et enfin 2 au sens de l'art. 61 CP (jeunes adultes).

Pour le traitement des addictions, le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation recourt à des foyers dont l'offre correspond plus ou moins aux besoins.

Pour les jeunes adultes, la situation est autre. En principe, ils étaient en effet accueillis au Centre fermé de Pramont, jusqu'à la fermeture en automne 2016 du Foyer de Prêles dans le Jura bernois, rattaché au Concordat du milieu mais qui accueillait plus d'une vingtaine de mineurs romands sous mesure pénale. Depuis lors, Pramont est contraint de prendre en charge uniquement les personnes mineures sous mesure pénale, sa mission première, aucune autre solution n'étant à disposition des juges des mineurs. Ainsi, en principe, plus aucun détenu ne peut exécuter une mesure pour jeune adulte. Il peut arriver néanmoins que le SESPP puisse trouver ponctuellement des places pour des personnes de langue germanophone dans un autre Concordat. En l'état,

² Analyse relative à l'hébergement, à la prise en charge et au traitement des délinquants souffrant de troubles psychiques <https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/News/170831%20Kapazitätsmonitoring%20ergänzender%20Bericht%20psychisch%20gestörter%20und%20kranker%20Straftäter%20f.pdf>

la justice ne prononce en général plus une telle sanction. Le Valais a toutefois aussi prévu une extension de Pramont, si bien que des jeunes adultes devraient pouvoir à nouveau y être accueillis.

Cela étant dit, la principale préoccupation en matière de mesures thérapeutiques institutionnelles reste la prise en charge des personnes condamnées au sens de l'art. 59 CP. Fribourg dispose à Curabilis à Genève de 5 places hautement sécurisées et médicalisées, dont le prix journalier est très élevé¹. Le SESPP parvient également à placer quelques détenus dans des structures spécialisées non concordataires. Cependant le site de Bellechasse doit prendre en charge en moyenne une dizaine de cas en permanence, ce qui est une tâche relativement lourde et compliquée.

Recommandations

Au final, pour l'exécution des mesures thérapeutiques institutionnelles, les constats suivants peuvent être établis:

1. Compte tenu des besoins actuels du canton de Fribourg et des projets annoncés, l'unité thérapeutique projetée à Bellechasse peut être reportée après le remplacement de la Prison centrale. Une nouvelle analyse des besoins devrait être menée en temps voulu, avant de solliciter un crédit d'étude.
2. Une amélioration de la prise en charge de la dizaine de personnes sous mesures sur le site de Bellechasse est toutefois nécessaire, sans attendre une nouvelle infrastructure propre et spécialisée.
3. L'extension de Bellechasse, en particulier la création du centre médical, permettra d'offrir de meilleures conditions-cadres.
4. Des moyens supplémentaires doivent également être alloués pour la prise en charge thérapeutique et l'encadrement, notamment en formant des agents de détention et en organisant des ateliers spéciaux.

5.4. Détention provisoire ou pour motifs de sûreté

Analyse

Depuis le réaménagement de la Prison centrale en 2014, opération qui a permis d'affecter à la détention avant jugement 60 places au lieu de 48, le Ministère public ne rencontre plus de difficultés à placer ses prévenus. Pour la gestion des cas de collusion, des échanges sont organisés avec les cantons de Neuchâtel et du Valais. Vaud est également disposé à procéder à telles opérations. Cependant, compte tenu de leur surpopulation carcérale, il s'agit, pour l'heure, d'une solution de dernier recours.

Toutefois, si le nombre de places est plus ou moins suffisant, comme indiqué en préambule, l'infrastructure vieillissante de la Prison centrale, les coûts conséquents que nécessiteraient une rénovation complexe, l'impossibilité de la moderniser réellement ou de l'agrandir et enfin sa situation au cœur d'un quartier d'habitation historique de la Ville qui favorise les contacts prohibés avec l'extérieur et l'introduction de matériel illicite nécessite qu'elle soit fermée à terme. Suite à l'évasion de la Prison centrale, des mesures d'urgence pour garantir la sécurité ont été ordonnées. La mise en œuvre de lourds travaux d'entretien ne paraît toutefois plus rationnelle, compte tenu de la perspective de fermeture.

Par ailleurs, en Suisse, la tendance est de moderniser la détention provisoire et pour motifs de sûreté. La Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) et le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) remettent en cause les conditions de détention qui sont encore en général offertes dans la plupart des établissements², à savoir un enfermement 23 heures sur 24, sans possibilité particulière d'occupation. A terme, les pressions seront probablement de plus en plus grandes pour améliorer les standards, afin qu'ils correspondent davantage à ce qui existe en exécution des peines, en terme d'horaires d'ouverture des cellules, d'offres de places de travail et de loisirs. Cela permettra aussi d'offrir plus de flexibilité et de modularité. En effet, les personnes prévenues en détention provisoire ou pour motifs de sûreté doivent être séparées des personnes en exécution de peine. En rapprochant les conditions-cadres de ces différents régimes, il sera plus simple de réaffecter pour une autre forme de détention un corridor de cellules en fonction de l'évolution des besoins.

Enfin, la détention provisoire et pour motifs de sûreté ne fait pas l'objet d'un concordat intercantonal, comme c'est le cas pour l'exécution des sanctions pénales. Après discussion avec les principaux cantons limitrophes qui prévoient de grands investissements dans le domaine pénitentiaire ces prochaines années, à savoir les cantons de Vaud et de Berne, il n'est pas envisagé de collaborer pour construire un établissement intercantonal. En matière de détention préventive ou pour motifs de sûreté, le canton de Fribourg a la masse critique nécessaire pour justifier la construction d'un établissement. Les besoins vaudois et bernois sont considérablement plus élevés. Dans ce domaine, il est aussi primordial de disposer de plusieurs structures pour procéder à des échanges, afin de prévenir les risques de collusion. Les collaborations actuelles avec les cantons de Neuchâtel et du Valais, qui ont des besoins plus ou moins équivalents, donnent entière satisfaction.

¹ 1310 francs par jour dès 2021

² <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/smvbulletin/2016/ib-1601-f.pdf>

Recommandations

1. La fermeture de la Prison centrale et son remplacement doit désormais être une priorité après l'extension de Bellechasse.
2. Compte tenu des perspectives futures pour le régime de la détention provisoire et pour motifs de sûreté, et de la nécessité de construire des infrastructures modulaires, il importe de prévoir davantage de possibilités de travail et d'occupation, en particulier pour les personnes prévenues qui ne présentent plus de risque de collusion mais qui sont maintenues en détention en raison du seul risque de fuite.
3. L'augmentation des places de détention en régime fermé n'étant plus indispensable, il est préconisé de réaffecter pour la détention avant jugement les 40 places du bâtiment des EAP à Bellechasse.
4. 30 places supplémentaires affectées à la détention avant jugement devraient dès lors encore être construites.

5.5. Détention administrative

Analyse

Les besoins de la détention administrative sont très fluctuants. Plusieurs éléments ont marqué cette forme de détention depuis fin 2015.

En effet, l'institution de l'expulsion pénale est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2016. La Confédération a mis en œuvre une importante restructuration du domaine de l'asile. Dans ce cadre, la mission de procéder aux renvois et aux expulsions est toujours attribuée aux cantons qui sont répartis en six régions. Un projet pilote pour la Région romande, à laquelle appartient Fribourg, a ainsi débuté en avril 2018, en impliquant le centre fédéral pour requérants d'asile de la Gouglera, à Giffers, qui est totalement opérationnel depuis le 1^{er} mars 2019. Par ailleurs, en 2018, de nombreuses procédures ouvertes lors de l'afflux massif de requérants en 2015 se sont terminées par des décisions de renvoi.

Cela étant, depuis 2016, grâce à une excellente collaboration entre le SPoMi et le SESPP, respectivement l'autorité pénale, le renvoi de Suisse est davantage organisé durant la détention pénale et réalisé au plus tard au moment de la remise en liberté, si bien que la détention administrative n'est alors plus nécessaire. Ce scénario s'est produit en moyenne 65 fois par année entre 2016 et 2018, soit entre 2 et 3 fois plus qu'auparavant.

De manière générale, le SPoMi a continué à faire recours aux 4 à 5 places de détention à la Prison centrale pour les besoins d'urgence et de proximité. Pour le reste, le SPoMi loue provisoirement 4 places auprès de la Prison de l'aéroport de Zurich. Au regard des besoins accrus attendus en raison de l'ouverture complète du Centre de la Gouglera, il dispose de 2 places supplémentaires à Zurich dès le 1^{er} février 2019.

A terme, il conviendra de trouver une solution pérenne, soit à Zurich ou à Genève, qui devraient héberger de grands centres de détention administrative, les seuls subventionnés par la Confédération suite à la restructuration du domaine de l'asile.

Recommandation

Au vu du contexte fédéral, il importe de prévoir 5 places de détention pour des courtes durées, afin de garantir l'efficacité du canton pour gérer les situations dans l'urgence et la proximité.

5.6. Détention des femmes

Analyse

En chiffres absolus, le besoin de places pour la détention des femmes, tous régimes confondus, est très faible pour le canton de Fribourg. Seules 9 personnes étaient ainsi placées en septembre 2018. Une tendance à la hausse est observée de manière générale en Suisse. Toutefois, Fribourg n'a pas encore atteint la masse critique suffisante pour chercher à concrétiser une solution propre. Il continuera dès lors à placer les personnes détenues sous sa compétence dans les cantons de Vaud et de Berne. Il a également annoncé la volonté de disposer d'une place dans le nouvel Etablissement des Dardelles à Genève.

Recommandation

Aucune intervention n'est nécessaire pour l'heure dans ce domaine. Toutefois, il est prévu de recourir exceptionnellement à la zone tampon en cas d'impasse.

6. Résumé de l'évaluation des besoins de places de détention

6.1. Situation actuelle

Aujourd'hui l'Etablissement de détention fribourgeois (EDFR) compte 2 sites: Bellechasse et Prison centrale (PC).

Les régimes sont répartis comme suit:

Régime	Bâtiment	Nombre détenus	Site
Ouvert	Pavillon	40	Bellechasse
Ouvert	Sapinière	20	Bellechasse
Ouvert	Bâtiment cellulaire	40	Bellechasse
Fermé	Bâtiment cellulaire	60	Bellechasse
Fermé EAP ¹	EAP	40	Bellechasse
DAJ ²	PC	60	PC
Fermé PPLS ³	PC	15	PC
LMC ⁴	PC	4-5	PC
TEX et SD	Falaises	20	PC
	TOTAL	300	

Les journées de détention 2018 peuvent être récapitulées comme suit:

Récapitulation des journées de détention et d'internement en 2018		
	Bellechasse	Prison centrale
Canton de placement		
FRIBOURG	36 664	21 773
GENEVE	3 854	0
JURA	2 586	411
NEUCHATEL	6 744	1 972
VAUD	17 969	1 261
VALAIS	1 401	1 138
TESSIN	3	42
AUTRES	1 271	713
TOTAUX	70 492	27 310

6.2. Evaluation des besoins

Après consultation des entités qui placent ou qui accueillent des personnes en détention, les besoins estimés pour notre canton sont les suivants:

Régimes – hommes et femmes	Quantités
Détention avant jugement phase 1 (DAJ 1) – détention provisoire	35
Détention avant jugement phase 2 (DAJ 2) – détention provisoire et pour motifs de sûreté	35
Exécution ordinaire moyennes et longues peines en milieu fermé	80
Exécution ordinaire moyennes et longue peines en milieu ouvert	70
Travail externe (TEX)	10
Semi-détention (SD)	10
Détention administrative (LMC)	5
Zone tampon – unité modulaire	10
Places pour échanges avec autres cantons	30
Places pour échanges collusion (avec 1 seul site)	15
	300

¹ EAP signifie exécution anticipée de peine

² DAJ signifie détention avant jugement et comprend la détention préventive et pour motifs de sûreté

³ PPLS signifie peines privatives de liberté de substitution

⁴ LMC signifie «détention administrative»

7. Calendrier et conséquences financières

Le calendrier et les coûts précis de cette stratégie seront définis dans les décrets relatifs au crédit d'engagement pour l'extension de Bellechasse et au crédit d'étude pour la fermeture de la Prison centrale. Globalement, il est envisagé de procéder par étapes afin de garantir en permanence l'exploitation des 300 places de détention du canton. Le projet d'extension de Bellechasse et la création du Centre médical ont déjà fait l'objet d'un crédit d'étude, un crédit d'engagement sera dès lors présenté au Conseil d'Etat d'ici la fin de l'année 2019. Il importe de le faire sans attendre la procédure d'étude pour la fermeture de la Prison centrale. Ceci permettra d'améliorer rapidement la gestion du site de Bellechasse, tout en échelonnant les dépenses et les travaux. L'objectif final est que tous ces projets puissent être exploités en principe en 2024 mais en 2026 au plus tard.

8. Conclusion

Au terme de cette analyse, force est de constater que le canton de Fribourg n'a pas besoin d'augmenter ses capacités de détention. Il est toutefois impératif de maintenir l'offre existante en procédant aux constructions, rénovations et adaptations nécessaires pour garantir une prise en charge adaptée et sécurisée de la population carcérale à venir.

Dans ce contexte, l'extension de Bellechasse et la création d'un centre médical apparaissent dès lors comme nécessaires et urgents pour séparer les régimes et améliorer la prise en charge sécuritaire et médicale des personnes détenues. Ce projet reste la priorité numéro une. Après cette extension et la réaffectation des places d'exécution anticipée de peine et places de détention avant jugement, il resterait alors un maximum de 60 places à construire, afin de fermer la Prison centrale et de remplacer le bâtiment des Falaises destiné au travail externe et à la semi-détention. Dans le cadre de ce projet placé désormais en priorité 2, il apparaît nécessaire de créer une zone tampon et de prévoir des places modulaires, afin de faire face aux évolutions des régimes de détention. Enfin, si le report de l'unité thérapeutique, qui devient une troisième priorité, se justifie, il importe d'améliorer sans attendre la prise en charge des personnes sous mesure qui ne peuvent pas être placées à l'extérieur du canton.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.



Bericht 2019-DSJ-95

24. Juni 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zur Präsentation der Revision der Vollzugsplanung 2016–2026

Inhaltsverzeichnis

1. Das Wichtigste in Kürze	10
2. Ursache für die Revision der Vollzugsplanung 2016–2026	11
2.1. Ausbruch aus dem Zentralgefängnis und Analyse des Experten Nuoffer	11
2.2. Gesamtrevision unter Einbezug aller Entwicklungen	11
3. Ablauf der Revisionsarbeiten	12
4. Grundzüge des Berichts zur Vollzugsplanung 2016–2026	12
4.1. Ausgangslage	12
4.2. Kein Bedarf für ein zweites Untersuchungsgefängnis	12
4.3. Erweiterung von Bellechasse und Schaffung eines Gesundheitszentrums	12
4.4. Bau einer Therapiestation	13
5. Analyse der Vollzugslandschaft nach Haftform	13
5.1. Gesamtsituation	13
5.2. Strafvollzug	13
5.3. Massnahmenvollzug	14
5.4. Untersuchungs- und Sicherheitshaft	15
5.5. Administrativhaft	16
5.6. Vollzug an Frauen	16
6. Zusammenfassung der Haftplatz-Bedarfsanalyse	16
6.1. Aktuelle Situation	16
6.2. Bedarfsermittlung	17
7. Zeitplan und finanzielle Auswirkungen	18
8. Fazit	18

1. Das Wichtigste in Kürze

Dieser Bericht stellt die Revision der Vollzugsplanung 2016–2026¹ vor, die der Staatsrat am 14. Dezember 2015 beschlossen hat und die der Grosse Rat am 17. März 2016 zur Kenntnis genommen hat. Es war das erste Mal, dass der Kanton Freiburg einen Überblick über die Bedürfnisse im Vollzugsbereich präsentierte und die notwendigen Bauvorhaben, die im genannten Zeitraum zu realisieren wären, definierte.

Die Vollzugsplanung sah folgende Punkte vor:

- a. als erste Priorität die Erweiterung von Bellechasse zur Trennung des offenen vom geschlossenen Vollzug, die Eingliederung der 20 Plätze des Tannenhofs am Standort Bellechasse und die Schaffung eines Gesundheitszentrums für diesen Standort;
- b. als zweite Priorität die Schaffung einer Therapiestation mit 60 Plätzen für den Massnahmenvollzug im Sinne von Art. 59 StGB;
- c. als dritte Priorität den Ersatz des Zentralgefängnisses, der damals als Herausforderung für die nächste Planung bezeichnet wurde.

¹ Bericht 2015-DSJ-265 des Staatsrats an den Grossen Rat zur Präsentation der Vollzugsplanung 2016–2026

Im vorliegenden Bericht werden die seit Ende 2015 festgestellten Entwicklungen dargelegt, die Bedürfnisse der Behörden im Haftbereich aktualisiert und die neuen Prioritäten definiert. Er erläutert somit die Gesamtvision und die Strategie für die Vollzugsinfrastruktur des Kantons Freiburg für alle Haftformen mit Ausnahme jener für Minderjährige¹. Die Umsetzung dieser Revision der Vollzugsplanung erfolgt anschliessend mit der Gewährung von Projektierungs- und Verpflichtungskrediten, die dem Grossen Rat später vorgelegt werden.

Wie in der Analyse unten erläutert ist es zurzeit nicht notwendig, die Haftkapazität in unserem Kanton zu erhöhen. Vielmehr sollten die bestehenden Infrastrukturen so modernisiert werden, dass sie sicherer, modularer und den Bedürfnissen der zukünftigen Gefängnisbevölkerung angepasst werden. Im Übrigen haben die Erweiterung von Bellechasse und die Schaffung eines Gesundheitszentrums weiterhin erste Priorität. Der Ersatz des Zentralgefängnisses steht nun an zweiter Stelle, weil er dringender geworden ist als der Bau einer Therapiestation am Standort Bellechasse, der neu an dritter Stelle steht.

2. Ursache für die Revision der Vollzugsplanung 2016–2026

2.1. Ausbruch aus dem Zentralgefängnis und Analyse des Experten Nuoffer

Nach dem Ausbruch eines Mordverdächtigen aus dem Zentralgefängnis am 2. September 2017 beauftragte die Sicherheits- und Justizdirektion Henri Nuoffer mit einer gründlichen Analyse der Infrastruktur und Arbeitsweise dieser Anstalt. Nuoffer ist unabhängiger Berater in Freiburg sowie ehemaliger Generalsekretär der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren der lateinischen Schweiz und ehemaliger Direktor der Anstalten von Bellechasse.

Die Empfehlungen, die der Experte in seinem Bericht vom 6. Dezember 2017 formulierte, machten es notwendig, die Überlegungen zum Ersatz des Zentralgefängnisses sofort einzuleiten. Ausserdem hiess der Grosse Rat im Juni 2018 ein Postulat der Justizkommission mit dem Titel «Schliessung des Zentralgefängnisses und Schaffung eines Strafjustizentrums»² gut. Diese Veränderung der Situation eine Anpassung der Vollzugsplanung 2016–2026, da der Ersatz der Haftplätze im Zentralgefängnis dringender geworden ist als Ende 2015 angenommen.

2.2. Gesamtrevision unter Einbezug aller Entwicklungen

Abgesehen von obigen Ausführungen schien es angebracht, den Gesamtbedarf aus der Perspektive der seit Ende 2015 festgestellten Entwicklungen zu überdenken. Seit diesem Zeitpunkt hat der Vollzugsbereich nämlich infolge von Gesetzesreformen weitreichende Änderungen erfahren. So ist am 1. Januar 2018 das neue Freiburger Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug in Kraft getreten, mit dem namentlich die Freiburger Haftanstalten unter dem Dach einer autonomen Einrichtung vereint wurden. Gleichzeitig begann die Revision des Strafgesetzbuchs Wirkung zu zeigen: Diese sah neben der Wiedereinführung der Kurzstrafen die Einführung der elektronischen Fussfessel und die Wiederaufnahme der gemeinnützigen Arbeit als erleichterte Strafvollzugsform vor.

Auch andere Kantone haben im Bereich der Vollzugsinfrastruktur wichtige Entscheide getroffen. So hat der Grosse Rat der Waadt einem Projektionskredit für den Bau einer Strafanstalt mit 416 Plätzen im Gebiet *Plaines de l'Orbe* zugestimmt. Die Umsetzung des Vorhabens ist in zwei Schritten geplant (216 Plätze 2025 und 200 Plätze 2030). Auch der Kanton Wallis hat am 12. November 2018 seine Strategie für die Vollzugsinfrastruktur bekanntgegeben. Er will insgesamt 90 Millionen brutto in Neubauten, Umnutzungen und Sanierungen investieren, um zu gegebener Zeit 97 zusätzliche Haftplätze, davon 30 Plätze für den Massnahmenvollzug im Sinne von Art. 59 Abs. 3 StGB, bereitstellen zu können. Diese sollen einerseits den Walliser Bedarf decken und andererseits dem Konkordat eine zusätzliche Lösung bieten. Des Weiteren präsentierte im Februar 2018 auch der Kanton Bern zum ersten Mal seine können. Diese sollen einerseits den Walliser Bedarf decken und andererseits dem Konkordat eine zusätzliche Lösung bieten. Justizvollzugsstrategie für die nächsten 15 Jahre: Diese sieht hauptsächlich die Modernisierung der bestehenden Infrastrukturen und die Schaffung von 200 zusätzlichen Haftplätzen vor. Genf schliesslich will mit dem Projekt «Les Dardelles» eine Anstalt mit 450 Plätzen bauen.

Überdies sind neue Studien zur Kapazität der Schweizer Strafanstalten erschienen. Im Juli 2017 publizierte die Fachgruppe «Kapazitätsmonitoring Freiheitsentzug» der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) erstmals einen Bericht über die Belegung und den Bedarf an Plätzen für die Untersuchungshaft und die Sicherheitshaft, für den offenen und geschlossenen Strafvollzug sowie für die ausländischerrechtliche Administrativhaft. Im September 2018 wurde das Dokument aktualisiert³. Der Bedarf im Bereich der stationären therapeutischen Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB und der Verwah-

¹ Dieser besondere Bereich wird im Rahmen des Konkordats über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher geregelt.

² Postulat 2018-GC-19, Justizkommission, Schliessung des Zentralgefängnisses und Schaffung eines Strafjustizentrums

³ Bericht zur Datenerhebung 2017, September 2018 <https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/Themen/Strafvollzug/Bericht%20Kapazitaetsmonitoring%202017%20de.pdf>

zung im Sinne von Art. 64 StGB wurde ebenfalls erhoben¹. Im Februar 2019 löste das neue Kompetenzzentrum für den Justizvollzug mit Sitz in Freiburg die Fachgruppe ab und veröffentlichte den aktualisierten Bericht² mit den Daten von 2018.

Am 16. August 2018 legte die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter den Bericht³ zu ihrem Besuch in den Anstalten von Bellechasse vom 9. und 10. Mai 2017 vor. Die unabhängige Expertengruppe hatte die Anstalt zum ersten Mal besucht. Sie beurteilte insbesondere die Durchmischung von offenem und geschlossenem Strafvollzug im Zellentrakt als problematisch.

All diese Aspekte wurden bei der vorliegenden Gesamtüberarbeitung berücksichtigt.

3. Ablauf der Revisionsarbeiten

Im Jahr 2018, als die Änderung der Prioritäten für die Vollzugsinfrastruktur notwendig wurde, bereitete die Sicherheits- und Justizdirektion ein Dekret für einen Verpflichtungskredit für die Umsetzung der ersten Etappe der Vollzugsplanung 2016–2016 vor. Sie stand dabei unter der Aufsicht einer Projektleitung, der Vertreter des Hochbauamts, der Freiburger Strafanstalt und der Direktion für Gesundheit und Soziales angehörten, und unter Aufsicht des Bundesamts für Justiz. Zuvor hatte der Grosse Rat einen Projektierungskredit⁴ genehmigt, der eine Erweiterung des Pavillons (Gebäude für den offenen Vollzug in Bellechasse) und der gesicherten Werkstätten sowie ein Gesundheitszentrum umfasste. Angesichts der Unsicherheiten in Bezug auf den Ersatz des Zentralgefängnisses schien es jedoch zweckmässiger, die Grundsatzenscheide zur Schliessung abzuwarten, bevor das Dekret dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt würde.

Zu Beginn des Jahres 2018 setzte die Sicherheits- und Justizdirektion deshalb für den Ersatz des Zentralgefängnisses eine Arbeitsgruppe ein, der Vertreter des Amts für Justizvollzug und Bewährungshilfe, der Freiburger Strafanstalt, des Hochbauamts, der Staatsanwaltschaft, der Kantonspolizei, des Amts für Bevölkerung und Migration und des Amts für Justiz angehörten. Die Arbeitsgruppe konnte zudem auf das Fachwissen von John Zwick zählen, der früher stellvertretender Leiter der Abteilung Strafvollzug des Bundesamts für

Justiz war und heute Mitglied der Verwaltungskommission der Freiburger Strafanstalt ist.

Gestützt auf die Überlegungen der Arbeitsgruppe konnte namentlich eine Bestandsaufnahme des Bedarfs im Vollzugsbereich gemacht werden, um vor der Schliessung des Zentralgefängnisses die genaue Zahl der benötigten neuen Haftplätze zu ermitteln.

4. Grundzüge des Berichts zur Vollzugsplanung 2016–2026

4.1. Ausgangslage

Der Bericht zur Vollzugsplanung 2016–2026 folgte auf eine Krise, die der Kanton zwischen 2013 und 2014 durchmachte. Aufgrund einer explosionsartigen Zunahme der Untersuchungshafttage reichten die Plätze des Zentralgefängnisses nicht aus, um alle Beschuldigten aufzunehmen. Diese mussten in der Folge in der ganzen Schweiz untergebracht werden, was grosse operative Probleme und sehr hohe Kosten zur Folge hatte. Es wurde deshalb beschlossen, den Gesamtbedarf im Vollzugsbereich zu prüfen und eine entsprechende Strategie festzulegen.

4.2. Kein Bedarf für ein zweites Untersuchungsgefängnis

Aus den oben genannten Gründen waren für die Untersuchungshaft Notmassnahmen getroffen worden. Die Reorganisation des Zentralgefängnisses von 2014, mit der die Platzzahl von 48 auf 60 erhöht werden konnte, erwies sich schliesslich als ausreichend, um Freiburgs Bedarf zu decken. Der Kanton hatte für Fälle mit Kollusionsgefahr Vereinbarungen mit den Kantonen Neuenburg und Wallis abgeschlossen, um Gefangene austauschen zu können. Aus diesem Grund wurde der Bau eines zweiten Untersuchungsgefängnisses nicht mehr empfohlen. Der Bericht wies hingegen bereits darauf hin, dass sich langfristig sicher die Frage nach einem Ersatz des Zentralgefängnisses stellen würde, da dieses veraltet sei und sich im Herzen eines historischen Wohnquartiers befinde.

Für die Administrativhaft würden 4–5 Plätze im Kanton ausreichen, um Notfälle zu bewältigen, da der übrige Bedarf durch den Mietvertrag mit dem Gefängnis am Flughafen Zürich abgedeckt sei.

4.3. Erweiterung von Bellechasse und Schaffung eines Gesundheitszentrums

Dieser Strategie zufolge war es dringender, bauliche Massnahmen für den Straf- und Massnahmenvollzug zu planen.

Tatsächlich musste die Freiburger Einweisungsbehörde nach der explosionsartigen Zunahme der Untersuchungshafttage

¹ Bericht zur Unterbringung, Behandlung und Betreuung psychisch gestörter und kranker Straftäter <https://www.kkjp.ch/files/Dokumente/News/170831%20Kapazitaetsmonitoring%20ergaenzender%20Bericht%20psychisch%20gestoerter%20und%20kranker%20Straftaeter%20d.pdf>

² <https://www.skjv.ch/de/praxisaktuell/bericht-kapazitaetsmonitoring-2018>

³ Rapport du 16 août 2018 au Conseil d'Etat de Fribourg concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans les Etablissements de Bellechasse les 9 et 10 mai 2017 (nur auf Französisch) <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/bellechasse/ber-bellechasse-f.pdf>

⁴ Dekret vom 17. Juni 2016 über einen Studienkredit für die Umsetzung der ersten Etappe der Vollzugsplanung 2016–2026 (ASF 2016-83)

einen drastischen Anstieg der Kurzstrafen bewältigen. Dies ging so weit, dass sich die Behörde vor der Verhängung bestimmter Sanktionen fürchtete, weil die betroffenen Personen nicht rechtzeitig hätten vorgeladen werden können. Sie schätzten den Bedarf auf 30–40 zusätzliche Haftplätze. Weiter wies der Bericht bereits auf die Notwendigkeit hin, am Standort Bellechasse den offenen vom geschlossenen Vollzug zu trennen, die Haftplätze des Tannenhofs, der sich in einem sehr schlechten Zustand in drei Kilometer Entfernung von den übrigen Gebäuden befindet, in den Hauptstandort zu integrieren und ein Gesundheitszentrum zu bauen, um einer Gefängnisbevölkerung gerecht zu werden, die ein höheres Sicherheitsniveau und eine engere medizinische Betreuung erfordert. Als Antwort auf diese Bedürfnisse wurde empfohlen, am Standort Bellechasse eine Erweiterung des Pavillons, gesicherte Werkstätten und ein Gesundheitszentrum zu bauen. Der Staatsrat erklärte dies zu einer Priorität, indem er im Juni 2016 einen Projektierungskredit für die Umsetzung dieser Projekte vorlegte¹.

4.4. Bau einer Therapiestation

Der Bericht empfahl auch, am Standort Bellechasse eine Therapiestation mit 60 Plätzen für den Vollzug von therapeutischen Massnahmen im Sinne von Art. 59 des Strafgesetzbuchs im geschlossenen und halboffenen Vollzug zu bauen. Diese Einrichtung war als Ergänzung zu Curabilis gedacht, das den Bedarf der Westschweiz nur teilweise deckt. Für dieses Projekt wurden bisher nur eine Machbarkeitsstudie mit Raumprogramm und eine grobe Schätzung der Bau- und Betriebskosten vorgenommen.

5. Analyse der Vollzugslandschaft nach Haftform

5.1. Gesamtsituation

Am 5. Februar 2019 hat das Bundesamt für Statistik (nachfolgend: BFS) eine Studie über die Entwicklung der Haft in der Schweiz in den vergangenen dreissig Jahren² veröffentlicht. Darin stellt es fest, dass die Zahl der Inhaftierten zwischen 1988 und 2017 um 50%, d. h. von 4691 auf 6907 Personen zugenommen hat. Die Haftkapazität hat ebenfalls um 37% zugenommen und ist von 5487 auf 7489 Plätze angestiegen. Gleichzeitig ist jedoch die Zahl der Anstalten um ein Drittel von 152 auf 106 Einrichtungen zurückgegangen, da die verbleibenden vergrössert wurden. Zahlreiche kleinere Bezirksgefängnisse, die den Sicherheitsnormen nicht mehr genügten und die Basisstandards nicht erfüllten, wurden deshalb geschlossen, während andere Standorte erweitert wurden.

¹ Dekret vom 17. Juni 2016 über einen Studienkredit für die Umsetzung der ersten Etappe der Vollzugsplanung 2016–2026 (ASF 2016-83)

² Daten des Bundesamts für Statistik, veröffentlicht am 5. Februar 2019, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/medienmitteilungen.assetdetail.7127052.html>

Alle Haftregime zusammengenommen waren im Kanton Freiburg im September 2018³ insgesamt 233 Männer und 9 Frauen inhaftiert. Das entspricht etwas weniger als 77⁴ Inhaftierten pro 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner, während der Schweizer Durchschnitt bei 82 Inhaftierten pro 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner⁵ liegt. Freiburgs relativ tiefer Wert erklärt sich zum Teil dadurch, dass das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe (JVBHA), das für den Vollzug der Strafurteile zuständig ist, beim Vollzug in Form von gemeinnütziger Arbeit ausgesprochen effizient ist. So liess das Amt 2018 insgesamt 44 794 Stunden vollziehen, d. h. rund 8000 Stunden mehr als die übrigen Kantone der lateinischen Schweiz zusammen. Seit der Einführung der elektronischen Fussfessel am 1. Januar 2018 fördert das JVBHA auch die Umsetzung von Strafen in dieser erleichterten Vollzugsform, sofern die Bedingungen dafür erfüllt sind. Es überwachte so den Vollzug von 1134 Hafttagen, was etwas mehr als 3 Haftplätzen entspricht. Wie erwartet werden durch das neue System jedoch nicht viele gewöhnliche Haftplätze frei, obwohl dadurch im ersten Jahr seiner Umsetzung rund 300 000 Franken⁶ an Ausgaben vermieden werden konnten.

5.2. Strafvollzug

Analyse

Die Erhebungen zur Kapazität der Vollzugsanstalten, welche zuerst die Fachgruppe der KKJPD und danach das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug durchgeführt haben und die im September 2018 und Februar 2019⁷ erschienen, beleuchteten vor allem die starke Überbelegung in den Anstalten von Genf und der Waadt. Den Experten zufolge sind die Realisierung der Genfer Anstalt Les Dardelles (450 Plätze ab 2023) und der Bau der Waadtländer Institution Grands-Marais in zwei Etappen (216 Plätze ab 2025 und 100 ab 2030) notwendig und dringend. Wenn diese zwei Anstalten tatsächlich zustande kommen, würde das Haftplatzangebot im geschlossenen Vollzug ausreichen. Die Experten schätzen jedoch, dass in diesem Fall noch 30 Plätze im offenen Vollzug fehlen würden.

Obwohl sie die Schaffung von 40 Haftplätzen im geschlossenen Vollzug am Standort Bellechasse begrüssen (diese sind in der Konkordatsplanung enthalten), sehen die Experten demnach beim Strafvollzug des Kantons Freiburg kein besonderes Kapazitätsproblem.

³ Datum der Datenerhebung durch das Bundesamt für Statistik

⁴ 242 Inhaftierte auf 315 000 Einwohnerinnen und Einwohner

⁵ Daten des Bundesamts für Statistik, veröffentlicht am 5. Februar 2019

⁶ Differenz zwischen den Kosten für 1134 Tage mit Überwachung durch elektronische Fussfessel und derselben Anzahl Tage im ordentlichen Haftregime.

⁷ Bericht zur Datenerhebung 2017, September 2018 <https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/Themen/Strafvollzug/Bericht%20Kapazitaetsmonitoring%202017%20de.pdf> und Kapazitätsmonitoring Freiheitsentzug 2018 <https://www.skjv.ch/de/praxisaktuell/bericht-kapazitaetsmonitoring-2018>

Seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes hat die Freiburger Strafanstalt, die alle Haftplätze des Kantons verwaltet, den Auftrag, für jeden inhaftierten Mann unter Freiburger Aufsicht eine Lösung zu finden. Tatsächlich stösst die Einweisungsbehörde beim Vollzug der Sanktionen seltener auf Schwierigkeiten. Allerdings hat sie sporadisch Mühe, Plätze für besonders schwierige Gefangene zu finden. Diese setzen dem Personal der geschlossenen Anstalten zu und werden manchmal schon nach kurzer Zeit wieder in den Kanton Freiburg zurückverlegt. Es scheint deshalb notwendig, in unserem Kanton eine gesicherte Pufferzone für Notfälle zu schaffen, in der die betreffenden Personen untergebracht werden können, bis ein Platz in einer geeigneten Institution frei wird.

Für den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen, die im Prinzip sehr kurz, aber auch zahlreich sind¹, findet die Einweisungsbehörde grundsätzlich leicht freie Plätze bei den Deutschschweizer Konkordaten. Diese kennen im Gegensatz zur Romandie keine Überbelegung, was auch die Analysen der Haftkapazitäten zeigen. Mit Blick auf den gesamtschweizerischen Kontext erweisen sich die zusätzlichen Haftplätze, die unsere Einweisungsbehörde Ende 2015 forderte, demnach als doch nicht so unerlässlich.

Nach ihrem Besuch am Standort Bellechasse im Mai 2017 beurteilte die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter die Vermischung der Haftregime im Zellentrakt aus Gründen der Sicherheit und der sozialen Wiedereingliederung als problematisch und empfahl den zuständigen Behörden, die nötigen Massnahmen für eine Trennung des offenen vom geschlossenen Vollzug zu ergreifen. In den Augen dieser Kommission ist das geplante Umbauprojekt also durchaus notwendig.

Empfehlungen

Für den Strafvollzug ist demnach Folgendes festzuhalten:

1. Aus Gründen der Sicherheit und der Wiedereingliederung ist es notwendig, am Standort Bellechasse den offenen vom geschlossenen Vollzug zu trennen.
2. Die Zahl der Plätze im offenen Vollzug, inklusive jener für die Halbgefangenschaft und das Arbeitsexternat, ist mindestens beizubehalten, da selbst nach einer Realisierung der Projekte von Genf und der Waadt für diese Vollzugsform noch zu wenig Plätze vorhanden sein werden.
3. Eine Vergrösserung des geschlossenen Vollzugs ist im Kanton Freiburg hingegen nicht unbedingt notwendig.
4. Die 40 Plätze im geschlossenen Vollzug, die dank der Erweiterung von Bellechasse im Zellentrakt frei würden, können – wie zum Zeitpunkt des Antrags für den Projektierungskredit geplant – für die Untersuchungshaft

eingesetzt werden. Dadurch verringert sich die Zahl der Haftplätze, die für den Ersatz des Zentralgefängnisses gebaut werden müssen.

5. Die Schaffung von 10 Plätzen in einer Pufferzone wird empfohlen, um sicherzustellen, dass bestimmte Gefangene, die auf eine Verlegung in eine geeignete Institution warten, und Personen mit sehr speziellem Profil untergebracht werden können.

5.3. Massnahmenvollzug

Analyse

Der gesamtschweizerische Bedarf an Haftplätzen für stationäre therapeutische Massnahmen im Sinne von Art. 59 StGB und für Verwahrungen im Sinne von Art. 64 StGB wurde in einer im August 2017 erörterten Studie² analysiert. Gemäss dieser Studie vollziehen 860 Personen eine Massnahme im Sinne von Art. 59 StGB und 110 weitere werden im Sinne von Art. 64 StGB verwahrt. Ein Teil dieser Personen benötigt eine Behandlung in einer forensisch-psychiatrischen Klinik. Für den anderen Teil ist eine Behandlung in einem Massnahmenzentrum oder im Rahmen des Justizvollzugs besser geeignet. Der Studie zufolge fehlen beim Lateinischen Konkordat rund 40 Plätze für den Massnahmenvollzug im Justizvollzug, während weitere 160 Plätze in psychiatrisch-forensischen Kliniken benötigt werden. Ende 2018 äusserte das Wallis die Absicht, 30 zusätzliche Plätze für den Massnahmenvollzug schaffen zu wollen, was den angekündigten Platzbedarf verringern würde.

Ende 2018 vollzogen im Kanton Freiburg 20 Gefangene unter Freiburger Aufsicht eine stationäre therapeutische Massnahme im Sinne von Art. 59 StGB (Behandlung psychischer Störungen), 9 eine Massnahme nach Art. 60 StGB (Suchtbehandlung) und 2 eine Massnahme im Sinne von Art. 61 StGB (junge Erwachsene).

Für die Suchtbehandlung greift das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe auf Foyers zurück, deren Kapazität den Bedarf mehr oder weniger deckt.

Bei den jungen Erwachsenen sieht die Situation anders aus. Grundsätzlich wurden sie im geschlossenen Zentrum von Pramont untergebracht, bis im Herbst 2016 das «Foyer de Prêles» im Berner Jura geschlossen wurde. Dieses gehörte zwar zum Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz, nahm aber über zwanzig minderjährige Romands mit einer strafrechtlichen Massnahme auf. Seither ist Pramont gezwungen, entsprechend seiner Kernaufgabe nur noch Minderjährige mit einer strafrechtlichen Massnahme aufzunehmen, da den Jugendgerichten keine andere mehr Lösung zur Verfü-

¹ Im September 2018 vollzogen 33 Gefangene eine Ersatzfreiheitsstrafe.

² Bericht zur Unterbringung, Behandlung und Betreuung psychisch gestörter und kranker Straftäter <https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/News/170831%20Kapazitätsmonitoring%20ergänzender%20Bericht%20psychisch%20gestörter%20und%20kranker%20Straftäter%20d.pdf>

gung steht. Deshalb können junge erwachsene Gefangene im Moment grundsätzlich keine Massnahme vollziehen. Es kann jedoch vorkommen, dass das JVBHA für deutschsprachige Personen punktuell einen Haftplatz in einem anderen Konkordat findet. Zurzeit verhängt die Justiz in der Regel keine derartigen Strafen mehr. Allerdings plant das Wallis eine Erweiterung von Pramont, wodurch dort wieder junge Erwachsene untergebracht werden könnten.

Hauptsorge im Bereich der stationären therapeutischen Massnahmen bleibt die Betreuung von Personen, die nach Art. 59 StGB verurteilt wurden. Freiburg verfügt bei Curabilis in Genf über 5 hoch gesicherte Plätze mit intensiver medizinischer Betreuung und zu einem sehr hohen Tages-Pensionspreis¹. Dem JVBHA gelingt es auch, einige Gefangene in spezialisierten Institutionen, die keinem Konkordat angehören, unterzubringen. Allerdings muss der Standort Bellechasse dauerhaft durchschnittlich 10 solche Fälle übernehmen, was eine relativ schwere und komplizierte Aufgabe ist.

Empfehlungen

Für den Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen ist Folgendes festzuhalten:

1. Unter Berücksichtigung des aktuellen Bedarfs des Kantons Freiburg und der angekündigten Projekte kann die in Bellechasse geplante Therapiestation nach dem Ersatz des Zentralgefängnisses realisiert werden. Zu gegebener Zeit ist eine neue Bedarfsanalyse durchzuführen, bevor ein Projektierungskredit beantragt wird.
2. Dennoch muss die Betreuung der zehn Personen, die am Standort Bellechasse eine Massnahme vollziehen, schon vor der Bereitstellung einer eigenen spezialisierten Institution verbessert werden.
3. Die Erweiterung von Bellechasse und insbesondere die Schaffung des Gesundheitszentrums werden zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen führen.
4. Zusätzliche Mittel sind auch für die therapeutische Behandlung und für die Betreuung zu sprechen. Diese sollen namentlich in die Weiterbildung der Fachpersonen für Justizvollzug und in spezielle Werkstätten investiert werden.

5.4. Untersuchungs- und Sicherheitshaft

Analyse

Seit der Reorganisation des Zentralgefängnisses im Jahr 2014, dank der nun nicht mehr 48, sondern 60 Untersuchungs- haftplätze zur Verfügung stehen, hat die Staatsanwaltschaft bei der Unterbringung der Untersuchungsgefangenen keine Schwierigkeiten mehr. Bei Kollusionsgefahr wird ein Austausch mit den Kantonen Neuenburg und Wallis organisiert.

Auch die Waadt ist zu solchen Lösungen bereit. Angesichts der Überbelegung der Waadtländer Gefängnisse handelt es sich dabei zurzeit aber nur um eine Notlösung.

Obwohl die Zahl der Haftplätze wie erwähnt mehr oder weniger ausreicht, wird das Zentralgefängnis in absehbarer Zeit geschlossen werden müssen, weil seine Infrastruktur veraltet ist, weil eine komplexe Renovation sehr kostspielig wäre, weil es nicht wirklich modernisiert oder vergrössert werden kann und weil es sich mitten in einem historischen Wohnquartier der Stadt befindet, was verbotene Kontakte mit der Aussenwelt und die Einführung von verbotenem Material begünstigt. Nach dem Ausbruch aus dem Zentralgefängnis wurden Notmassnahmen angeordnet, um die Sicherheit zu gewährleisten. Grosse Unterhaltsarbeiten wären jedoch im Hinblick auf die geplante Schliessung nicht mehr wirtschaftlich.

Im Übrigen besteht in der Schweiz eine Tendenz zur Modernisierung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) kritisieren die Haftbedingungen, die in den meisten Anstalten die Regel sind², d. h. eine Einschliessung während 23 von 24 Stunden ohne besondere Beschäftigungsmöglichkeiten. Der Druck zu einer Verbesserung der Standards, damit diese in Bezug auf die Zellenöffnungszeiten sowie das Angebot an Arbeit und Freizeitaktivitäten mehr jenen des Strafvollzugs entsprechen, wird deshalb wohl zunehmen. Dies erlaubt auch mehr Flexibilität und Modularität. Beschuldigte in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft sind nämlich von Personen im Strafvollzug zu trennen. Durch eine Angleichung der Rahmenbedingungen dieser verschiedenen Haftformen wird es einfacher, einen Zellenkorridor dem Bedarf entsprechend für einen anderen Hafttyp zu nutzen.

Für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft gibt es ausserdem kein interkantonales Konkordat, wie dies für den Straf- und Massnahmenvollzug der Fall ist. Nach Gesprächen mit den wichtigsten Nachbarkantonen, die in den nächsten Jahren im Vollzugsbereich grosse Investitionen planen, d. h. mit den Kantonen Waadt und Bern, ist kein gemeinsamer Bau einer interkantonalen Anstalt vorgesehen. Im Bereich der Untersuchungs- und Sicherheitshaft hat der Kanton Freiburg die nötige Grösse, die den Bau einer eigenen Anstalt rechtfertigt. Der Bedarf der Kantone Waadt und Bern ist zudem wesentlich höher. In diesem Bereich ist es überdies entscheidend, über mehrere Einrichtungen zu verfügen, damit bei Kollusionsgefahr Austausch vorgenommen werden können. Die aktuelle Zusammenarbeit mit den Kantonen Neuenburg und Wallis, die einen mehr oder weniger ähnlichen Bedarf aufweisen, ist vollkommen befriedigend.

¹ 1310 Franken pro Tag ab 2021

² <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/smvbulletin/2016/ib-1601-d.pdf>

Empfehlungen

1. Die Schliessung des Zentralgefängnisses und sein Ersatz muss nach der Erweiterung von Bellechasse Priorität haben.
2. Angesichts der Perspektiven für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft und der Notwendigkeit zum Bau von modularen Infrastrukturen ist es wichtig, mehr Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten vorzusehen, insbesondere für Beschuldigte, bei denen keine Kollisionsgefahr mehr besteht, die aber aufgrund des Fluchtrisikos weiterhin in Haft behalten werden.
3. Da die Erhöhung der Plätze im geschlossenen Vollzug nicht mehr vordringlich ist, wird empfohlen, die 40 VSV-Plätze in Bellechasse für die Untersuchungshaft umzunutzen.
4. Somit müssten noch 30 zusätzliche Plätze für die Untersuchungshaft gebaut werden.

5.5. Administrativhaft

Analyse

Bei der Administrativhaft schwankt der Bedarf sehr stark. Seit Ende 2015 ist diese Haftform von verschiedenen Aspekten geprägt.

Die Einführung der Landesverweisung trat am 1. Oktober 2016 in Kraft. Der Bund vollzog dafür eine tiefgreifende Umstrukturierung des Asylbereichs. Die Wegweisungen und Ausweisungen sind dabei immer noch Aufgabe der Kantone, die in sechs Regionen unterteilt sind. So startete im April 2018 ein Pilotprojekt für die Region Westschweiz, der auch Freiburg angehört. Zum Projekt gehört das Bundesasylzentrum Gouglera in Giffers, das seit 1. März 2019 vollständig betriebsbereit ist. Im Übrigen endeten 2018 zahlreiche Verfahren, die während des massiven Zustroms von Asylsuchenden 2015 eröffnet worden waren, mit Wegweisungsentscheidungen.

Seit 2016 werden Wegweisungen aus der Schweiz dank der ausgezeichneten Zusammenarbeit des BMA mit dem JVBHA bzw. der Strafbehörde vermehrt während des strafrechtlichen Freiheitsentzugs organisiert und spätestens bei der Entlassung vollzogen, sodass die Administrativhaft nicht mehr notwendig ist. Dies geschah zwischen 2016 und 2018 durchschnittlich 65 Mal pro Jahr, d. h. zwei- bis dreimal mehr als zuvor.

Im Allgemeinen nutzte das BMA aus Gründen der Dringlichkeit und Nähe weiterhin 4–5 Haftplätze im Zentralgefängnis. Im Übrigen mietet das BMA provisorisch 4 Plätze im Gefängnis des Flughafens Zürich. Im Hinblick auf den erhöhten Bedarf, der aufgrund der vollständigen Eröffnung des Zentrums Gouglera erwartet wird, verfügt das Amt ab 1. Februar 2019 über 2 zusätzliche Plätze in Zürich.

Langfristig muss in Zürich oder Genf eine dauerhafte Lösung gefunden werden. Dort dürften grosse Zentren für die Administrativhaft entstehen, die infolge der Restrukturierung des Asylbereichs als einzige vom Bund subventioniert werden.

Empfehlung

Mit Blick auf den gesamtschweizerischen Kontext sollten 5 Haftplätze für kurze Aufenthalte vorgesehen werden, damit die Effizienz des Kantons bei der zeit- und ortsnahen Bewältigung gewisser Situationen garantiert ist.

5.6. Vollzug an Frauen

Analyse

Im Kanton Freiburg ist der Bedarf an Haftplätzen für den Vollzug an Frauen – alle Hafttypen zusammengenommen – in absoluten Zahlen sehr gering. So waren im September 2018 nur 9 Frauen inhaftiert. Allgemein wird in der Schweiz eine Zunahme beobachtet. Freiburg hat jedoch noch nicht die kritische Zahl erreicht, welche die Konkretisierung einer eigenen Lösung rechtfertigen würde. Der Kanton wird die inhaftierten Frauen in seiner Zuständigkeit deshalb weiter in den Kantonen Waadt und Bern einweisen. Er hat zudem den Wunsch geäussert, über einen Platz in der neuen Strafanstalt «Les Dardelles» in Genf verfügen zu können.

Empfehlung

In diesem Bereich besteht zurzeit kein Handlungsbedarf. Es ist jedoch vorgesehen, bei Engpässen ausnahmsweise auf die Pufferzone zurückzugreifen.

6. Zusammenfassung der Haftplatz-Bedarfsanalyse

6.1. Aktuelle Situation

Heute besteht die Freiburger Strafanstalt (FRSA) aus zwei Standorten: Bellechasse und Zentralgefängnis (ZG).

Die Haftregime sind wie folgt verteilt:

Regime	Gebäude	Anzahl Insassen	Standort
Offen	Pavillon	40	Bellechasse
Offen	Tannenhof	20	Bellechasse
Offen	Zellentrakt	40	Bellechasse
Geschlossen	Zellentrakt	60	Bellechasse
Geschlossen VSV ¹	VSV	40	Bellechasse
UH/SH ²	ZG	60	ZG
Geschlossen EFS ³	ZG	15	ZG
ARZ ⁴	ZG	4–5	ZG
AEX und HG	Falaises	20	ZG
	TOTAL	300	

Die Hafttage 2018 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Zusammenfassung der Haft- und Verwahrungstage 2018		
	Bellechasse	Zentralgefängnis
Einweisender Kanton		
FREIBURG	36 664	21 773
GENEVE	3 854	0
JURA	2 586	411
NEUCHÂTEAU	6 744	1 972
VAUD	17 969	1 261
VALAIS	1 401	1 138
TESSIN	3	42
ANDERE	1 271	713
TOTAL	70 492	27 310

6.2. Bedarfsermittlung

Nach einer Anhörung der Einheiten, die Häftlinge einweisen oder aufnehmen, ergibt sich für unseren Kanton folgende Bedarfsschätzung:

Regimes – Männer und Frauen	Anzahl
Untersuchungshaft Phase 1 (UH 1) – Untersuchungshaft	35
Untersuchungshaft phase 2 (UH 2) – Untersuchungs- und Sicherheitshaft	35
Normalvollzug mittlere und lange Strafen im geschlossenen Vollzug	80
Normalvollzug mittlere und lange Strafen im offenen Vollzug	70
Arbeitsexternat (AEX)	10
Halbgefängenschaft (HG)	10
Administrativhaft (ARZ)	5
Pufferzone – modulare Einheit	10
Plätze für Austausch mit anderen Kantonen	30
Plätze für Austausch bei Kollusionsgefahr (mit nur 1 Standort)	15
	300

¹ VSV bedeutet vorzeitiger Strafvollzug

² UH/SH bedeutet Untersuchungshaft bzw. Sicherheitshaft

³ EFS bedeutet Ersatzfreiheitsstrafe

⁴ ARZ bedeutet ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen bzw. Administrativhaft

7. Zeitplan und finanzielle Auswirkungen

Der Zeitplan und die genauen Kosten der Strategie werden zu gegebener Zeit im Dekret für den Verpflichtungskredit für die Erweiterung von Bellechasse und in jenem für den Projektierungskredit für die Schliessung des Zentralgefängnisses festgelegt. Insgesamt ist ein etappenweises Vorgehen geplant, damit eine durchgehende Nutzung der 300 Haftplätze des Kantons garantiert ist. Das Projekt zur Erweiterung von Bellechasse und zur Schaffung des Gesundheitszentrums war bereits Gegenstand eines Projektierungskredits. Ende 2019 soll dem Staatsrat nun ein entsprechender Verpflichtungskredit vorgelegt werden. Diese sollte vor dem Studienverfahren für die Schliessung des Zentralgefängnisses stattfinden, damit das Management des Standorts Bellechasse rasch verbessert und gleichzeitig die Ausgaben und Arbeiten gestaffelt werden können. Als Endziel wird angestrebt, dass alle Projekte grundsätzlich 2024, spätestens aber 2026 betriebsbereit sind.

8. Fazit

Die vorliegende Analyse führt zur Feststellung, dass der Kanton Freiburg seine Haftkapazität nicht zu erhöhen braucht. Es ist jedoch zwingend notwendig, das bestehende Angebot mit den nötigen Bauarbeiten, Renovationen und Anpassungen zu erhalten, damit eine adäquate und sichere Betreuung der zukünftigen Haftbevölkerung sichergestellt ist.

In diesem Kontext sind die Erweiterung von Bellechasse und die Schaffung eines Gesundheitszentrums notwendig und dringend, damit die Hafttypen getrennt und die medizinische und sicherheitstechnische Betreuung der Gefangenen verbessert werden können. Dieses Projekt hat weiterhin erste Priorität. Nach der Erweiterung und der Umnutzung der Haftplätze des vorzeitigen Strafvollzugs und der Untersuchungshaft bleiben höchstens 60 Plätze zu bauen, damit das Zentralgefängnis geschlossen und die für das Arbeitsexternat und die Halbgefängenschaft bestimmte Anstalt «Les Falaises» verlegt werden kann. Im Rahmen dieses Projekts, das nun an zweiter Stelle steht, ist es notwendig, eine Pufferzone zu schaffen und modulare Plätze vorzusehen, um der Entwicklung der Haftregime Rechnung tragen zu können. Obwohl der Aufschub der Therapiestation, die zur dritten Priorität wird, gerechtfertigt ist, sollte die Betreuung der Personen mit einer Massnahme, die nicht in einem anderen Kanton untergebracht werden können, unverzüglich verbessert werden.

Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.