



Rapport 2019-DSJ-18

3 juin 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2018-GC-96 Commission de justice – Application de la loi concernant la protection de l'enfant et de l'adulte, plus spécifiquement dans le domaine des curatelles d'adultes

Introduction	1
1. Nombre de curatelles	2
1.1. Considérations générales	2
1.2. Comparaison intercantonale	3
1.2.1. Les statistiques	3
1.2.2. Les législations	4
1.3. Comparaison entre les arrondissements	5
2. Collaboration entre les justices de paix et les services officiels des curatelles	6
3. Cantonalisation des services officiels des curatelles	7
3.1. Avantages d'une cantonalisation	7
3.2. Inconvénients d'une cantonalisation	7
3.3. Appréciation	8
4. Défi des ressources en personnel	8
4.1. Dans les justices de paix	8
4.2. Au sein des services officiels des curatelles	9
5. Création d'un pot commun	10
6. Fréquence des rapports du curateur	10
7. Autres idées émises	11
7.1. Numerus clausus	11
7.2. Rémunération du curateur	12
7.3. Elaboration de recommandation ou de directives	12
7.4. Mandat d'analyse	12
8. Analyse du Pouvoir judiciaire	12
Conclusion	12

Introduction

Par postulat déposé et développé le 27 juin 2018, la Commission de justice demande un rapport sur la situation préoccupante des services officiels des curatelles mis en place par les communes ou associations de communes, en application de la loi cantonale sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA). Selon la Commission de justice, les services officiels

des curatelles constatent un accroissement constant de mandats de curatelles qui leur sont confiés, en particulier dans le domaine des curatelles d'adultes, et sont, de ce fait, soit surchargés, soit contraints d'augmenter leurs ressources. Affirmant que le canton de Fribourg est le canton qui connaît au plan suisse le plus de mises sous curatelle sans qu'on puisse déceler des signes d'amélioration, la Commission de justice demande au Conseil d'Etat qu'un rapport circonstancié

soit élaboré sur les causes de cette situation ainsi que sur les mesures à prendre. Ce rapport devrait notamment examiner les points suivants:

1. Pourquoi certaines justices de paix fribourgeoises prononcent-elles autant de mise sous curatelle alors que d'autres ne le font pas?
2. Ne serait-il pas judicieux de développer une meilleure collaboration entre les justices de paix et les services de curatelles? Ne faudrait-il pas, par exemple, que les services de curatelles soient entendus avant qu'une mesure de curatelle soit prononcée? Pourquoi la pratique est-elle différente dans certains districts?
3. Est-ce qu'une cantonalisation des services de curatelles pourrait améliorer les échanges entre ces deux institutions?
4. Dans d'autres cantons, les justices de paix disposent de plus de moyens financiers pour éclaircir les situations et donner des mandats à des tiers. Ceci déchargerait les juges de paix et leur permettrait de se consacrer à leurs tâches de juge.
5. Est-ce que la création d'un pot commun pour l'ensemble du canton pour les charges des services de curatelles permettrait de répartir le poids financier plus équitablement?
6. Selon l'article 411 du Code civil, le curateur remet au moins tous les deux ans, à l'autorité de protection de l'adulte, un rapport sur son activité et sur l'évolution de la situation de la personne concernée, alors que la loi cantonale concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (art. 14) demande que ce rapport soit présenté chaque année. Cette exigence crée une surcharge de travail pour les curateurs et les justices de paix. Un rapport tous les deux ans ne serait-il pas suffisant?

Dans sa réponse du 13 novembre 2018, le Conseil d'Etat se dit favorable à l'analyse demandée et propose la prise en considération du postulat. Tout en considérant que les spécificités de la législation cantonale (art. 9 al. 2 LPEA) pourraient en partie expliquer la surcharge de certains services officiels des curatelles, le Conseil d'Etat est d'avis que la quantité de dossiers attribués aux services officiels des curatelles n'explique pas, à elle seule, toutes les difficultés rencontrées par ces services dans l'accomplissement de leurs tâches.

Le 14 décembre 2018, le Grand Conseil a accepté de prendre en considération le postulat par 76 voix sans opposition, ni abstention.

Pour élaborer le présent rapport, les sept justices de paix, les vingt services officiels des curatelles du canton ainsi que l'Association des communes fribourgeoises ont été consultés. Par ailleurs, la législation de dix autres cantons a fait l'objet d'une étude comparative.

1. Nombre de curatelles

1.1. Considérations générales

Les justices de paix analysent et instruisent chaque cas pour déterminer si la personne concernée est dans un état de faiblesse, lequel nécessite une mesure de protection. Si l'assistance nécessaire peut être fournie par un proche, par le service social ou par une institution sociale régionale ou cantonale, la justice de paix n'instaure pas de mesure de protection. Par contre, s'il manque l'offre appropriée au besoin de soutien, l'institution d'une mesure de protection répond aux principes de la proportionnalité et de la subsidiarité que prescrit l'article 389 al. 2 CC.

Il est impossible pour les justices de paix de connaître à l'avance le nombre de procédures de protection de l'adulte qui amèneront finalement chaque année à l'instauration d'une curatelle. Les justices de paix ne sont pas soumises à un contingent de curatelles à épuiser ou à un nombre maximal annuel de nouvelles mesures de protection à prononcer. Un tel contingentement serait contraire au droit fédéral.

Jadis, un nombre élevé de demandes de tutelles et de curatelles émanait des communes, lesquelles faisaient souvent cette démarche lorsqu'un citoyen ne s'acquittait pas de ses primes d'assurance maladie ou de ses impôts. Depuis 2006, les primes d'assurance maladie obligatoire, prises en charge par les communes, peuvent faire l'objet d'une demande de remboursement auprès de l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS), avec un financement assumé par l'Etat. Dès lors, les avis de la part des communes ont fortement diminué.

Actuellement, l'on constate que, le plus souvent, ce sont les services sociaux qui transmettent aux justices de paix des signalements ou des demandes de curatelles signées par les personnes qu'ils assistent, peut-être par manque de moyens financiers attribués par les communes pour le suivi de la personne à l'assistance. D'autres institutions sociales cantonales peinent à obtenir les moyens financiers pour engager suffisamment de personnel et pouvoir ainsi répondre à toutes les demandes et attentes des personnes ayant besoin d'aide.

Le nombre de mesures de protection varie selon les années et les arrondissements, en fonction du nombre d'habitants et d'autres facteurs, essentiellement sociologiques, tels que le délitement du tissu familial, entraînant en son sillage un désintérêt de s'occuper de ses proches.

Bien évidemment les familles devraient être sensibilisées à leur responsabilité en ce qui concerne le soutien qu'elles devraient apporter à leurs proches en difficulté. De nombreux mandats sont confiés aux services officiels des curatelles alors qu'un membre de la famille ayant les capacités intellectuelles ou professionnelles pour gérer les affaires de son proche pourrait assurer ce suivi. Toutefois, souvent les proches refusent le

mandat par crainte d'être accusés de gérer les affaires de la personne protégée dans leur propre intérêt, au détriment de celui des autres membres de la famille (conflit d'intérêts). Par ailleurs, depuis la modification de l'article 400 al. 2 CC, plus personne n'est tenu d'accepter un mandat de curatelle; de ce fait, les justices de paix n'ont aucun moyen de contraindre les proches à accepter la curatelle.

1.2. Comparaison intercantonale

1.2.1. Les statistiques

Depuis 1996, les statistiques des mesures de protection d'adultes sont publiées sur le site Internet de la COPMA. Ces données renseignent non seulement sur le nombre de mesures ordonnées dans chaque canton, mais aussi sur le type de mesures.

Ces statistiques révèlent que depuis bien avant l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral, le nombre de mesures de protection d'adultes par 1000 adultes prises dans le canton de Fribourg a presque toujours été supérieur à celui des mesures ordonnées dans d'autres cantons.

	FR	VD	GE	VS	JU	NE	ZH	BE	BS*	SO*	TG*
1996	12,3	9,3	7,2	8	9	**	8	9	9	9	7
1997	12,98	9,53	6,65	6,96	9,31	**	7,32	7,42	8,94	6,78	6,95
1998	13,84	9,64	4,63	8,16	8,4	**	7,33	9,22	9,04	8,65	6,87
1999	15,32	9,72	5,23	8,26	8,92	9,02	7,32	9,46	9,55	9,04	7,48
2000	15,19	9,86	6,55	8,95	10,41	9,6	7,41	9,53	9,9	8,91	7,56
2001	14,15	9,27	6,02	9,22	9,64	9,38	7,22	9,35	10,72	9,13	7,14
2002	14,23	9,49	5,72	8,42	9,61	9,67	7,42	9,8	10,85	9,37	7,28
2003	14,9	8,84	6,02	8,34	10,27	9,79	7,34	9,86	11,1	9,29	7,48
2004	14,78	10,57	6,13	8,7	11,2	11,21	7,97	10,42	11,03	10,19	8,09
2005	14,72	10,32	6,46	8,91	11,13	10,43	7,77	10,71	11,2	10,51	8,07
2006	14,46	10,86	6,54	9,55	11,04	10,85	7,82	10,72	11,33	10,76	8,25
2007	14,96	9,58	6,63	9,75	11,43	11,07	8,01	10,99	11,91	11,54	9,32
2008	19,36	11,74	8,18	9,47	14,93	14,03	9,98	13,6	14,28	13,7	10,72
2009	19,87	12,78	8,56	13,84	16,78	14,65	10,05	13,37	14,7	13,6	7,53
2010	20,35	12,61	9,25	13,3	17,88	14,83	10,39	18,87	15,54	14,61	5,86
2011	20,19	12,98	9,47	15,06	18,44	15,38	10,66	13,98	16,65	15,02	9,42
2012	21,76	13,26	9,9	15,01	19,32	15,79	10,66	12,92	16,94	15,25	10,37
2013	Les statistiques sont incomplètes et ne permettent pas une comparaison sur l'ensemble de la Suisse.										
2014	Les statistiques sont incomplètes et ne permettent pas une comparaison sur l'ensemble de la Suisse.										
2015	18,08	13,66	11,20	13,45	21,34	17,19	10,82	14,40	17,04	12,07	10,99
2016	18,21	13,87	11,54	14,81	21,21	18,31	10,97	14,76	17,51	12,45	10,97
2017	18,95	14,17	12,81	15,47	21,65	19,24	11,07	14,87	17,98	12,95	11,17
2018	19,43	15,58	13,93	15,51	22,74	20,05	11,07	15,02	18,40	13,10	11,23
Progression 2015–2018	1,35	1,92	2,73	2,06	1,40	2,86	0,25	0,62	1,36	1,03	0,24

Nombre de mesures ordonnées par 1000 adultes

* Les cantons de BS, SO et TG ont été choisis car leur nombre d'habitants est comparable à celui de FR

** Pas de données

Ces chiffres démontrent également que le nombre de mesures de protection en force dans notre canton reste quasiment inchangé depuis bien avant l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral, voire avant la professionnalisation des justices de paix en 2008.

Enfin, l'évolution des années 2015–2018 révèle que la progression du nombre de curatelles d'adultes dans le canton de Fribourg est inférieure à la progression moyenne des autres cantons.

La détermination des raisons précises pour lesquelles le nombre de mesures de curatelles prononcées dans notre canton a toujours été supérieur à celui des autres nécessiterait une étude approfondie effectuée par des experts d'un institut de recherche, lesquels tiendraient compte d'un ensemble d'indicateurs sociologiques tels que la démographie, la pyramide des âges, l'urbanisation, le réseau des prestations existantes etc. Le cadre limité – en temps, moyens financiers et connaissances scientifiques – d'un rapport sur postulat ne permet que d'avancer quelques hypothèses:

- > Un nombre non négligeable d'actuelles curatelles de portée générales sont des tutelles d'antan, converties en des mesures du nouveau droit.
- > La proportion élevée de personnes âgées et de jeunes adultes, par rapport à la population active, pourrait également expliquer en partie la nécessité de prononcer plus de curatelles.
- > Les différences culturelles entre les régions du pays expliqueraient aussi en partie les disparités des pratiques.
- > Le nombre de curatelles pourrait être en corrélation avec la manière dont les services sociaux s'occupent des personnes concernées: l'instauration d'une curatelle se justifie d'autant moins que l'assistance personnelle apportée par les services sociaux est exhaustive.
- > Peut-être de manière plus improbable, le nombre élevé de curatelles pourrait être influencé par une pratique différente des justices de paix fribourgeoises par rapport aux autorités de protection d'autres cantons, pour des raisons historiques ou sociétales.

1.2.2. Les législations

Aux hypothèses avancées dans la précédente section s'ajoutent certaines particularités de la législation des cantons choisis par rapport à la nôtre.

Dans le *canton de Vaud*, la majorité des curateurs sont des personnes privées en charge de plusieurs mandats de curatelle (cf. aussi le point 3.3).

Il en va de même du *canton de Genève* où, dans la mesure du possible, les mandats sont confiés à des curateurs privés notamment en ce qui concerne la protection de l'adulte (art. 85 al. 1 LaCC¹). Cependant, si la personne protégée a une fortune globale nette inférieure ou égale à 50 000 francs et qu'aucun proche n'est susceptible de fonctionner comme curateur, le mandat de protection est confié à un curateur officiel (art. 2 al. 2 RRC²).

En *Valais*, le critère d'attribution des mandats à un curateur officiel – plutôt qu'à un curateur privé – est l'ampleur ou la complexité du mandat, dès lors que le curateur officiel est censé disposer des aptitudes et des connaissances spéciales requises par sa mission (art. 19a LACC³).

Dans le *canton de Neuchâtel* les curateurs professionnels ont un quota de mandats. Lorsque ce quota est atteint, la personne pour laquelle une curatelle est instaurée est inscrite sur une liste d'attente, jusqu'à ce qu'un curateur se libère. Ce système, dépourvu d'une base légale formelle, n'est pas exempt de critiques (cf. point 7.1).

Le *canton du Jura* ne dispose pas de services officiels des curatelles proprement dits. Les curateurs professionnels sont choisis parmi les employés des services sociaux régionaux⁴ ou ceux d'institutions privées œuvrant dans des domaines semblables (art. 19 al. 3 LOPEA⁵; art. 5 al. 3 ORR PEA⁶).

Contrairement à la plupart des cantons romands, les APEA du *canton de Berne* sont des autorités administratives cantonales. Un directoire, composé des présidents des APEA, est l'organe commun de ces autorités; il est notamment compétent pour coordonner l'exécution des tâches et la jurisprudence (art. 16 LPEA⁷). Dans ce canton, ce sont les services sociaux et les services d'enquête communaux qui font office de services officiels des curatelles. Le canton accorde aux communes une indemnité pour les coûts engendrés par leurs activités (art. 22 LPEA); il s'agit d'un forfait annuel de 3 180 francs par cas pour une curatelle d'adulte (art. 7 al. 1 let. d OCInd⁸). En contrepartie, dans la mesure où la somme destinée à la rémunération d'un curateur professionnel est prélevée sur les biens de la personne concernée, elle échoit au canton (art. 15 OCInd).

Dans le *canton de Soleure*, les services sociaux régionaux, du ressort des communes (§ 27 SG⁹), font office de services officiels de curatelles (§ 115 al. 1 EG ZGB¹⁰). Les régions sociales doivent se doter de suffisamment de curateurs, à défaut, l'APEA en désigne aux frais de la région sociale (§ 115 al. 2 EG ZGB). Par ailleurs, la loi cantonale sur l'aide sociale pré-

³ Loi d'application du code civil suisse du 24.3.1998, RS VS 211.1.

⁴ Il s'agit d'établissements publics autonomes (art. 48 al. 2 de la loi du 15 décembre 2000 sur l'action sociale, RS JU 850.1. Ils ont leur siège à Delémont, mais possèdent une antenne dans chaque district (art. 24 du décret du 21 novembre 2001 concernant les institutions sociales, RS JU 850.11). Ils sont financés par les recettes perçues pour les prestations fournies, par d'éventuelles subventions de la Confédération, des dons et legs et par les contributions cantonales (art. 34 du décret précité).

⁵ Loi du 23 mai 2012 sur l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte, RS JU 213.1.

⁶ Ordonnance du 2 décembre 2014 sur la rémunération et le remboursement des frais en matière de gestion de mesures de protection de l'enfant et de l'adulte, RS JU 213.12.

⁷ Loi du 1^{er} février 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte, RS BE 213.316.

⁸ Ordonnance du 19 septembre 2012 sur la collaboration des services communaux avec les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte et l'indemnisation des communes, RS BE 213.318.

⁹ Sozialgesetz vom 31. Januar 20017, RS SO 831.1.

¹⁰ Gesetz vom 4. April 1954 über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, RS SO 211.1.

¹ Loi du 11 octobre 2012 d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, RS GE E 1 05.

² Règlement du 27 février 2013 fixant la rémunération des curateurs, RS GE-E 1 05.15.

voit une péréquation intercommunale pour les coûts supportés par les communes dans ce domaine (§ 55 SG; § 131 al. 4 EG ZGB).

Le *canton de Thurgovie* met surtout l'accent sur la concertation entre les différentes parties prenantes. Ainsi, 1° le Conseil d'Etat – autorité de nomination des membres des APEA – donne la possibilité aux communes du district de s'exprimer avant la nomination des candidats (§ 16 EG ZGB¹). 2° Chaque année, une rencontre a lieu entre les APEA, les services officiels des curatelles et les communes du district concerné, pour un échange d'expériences (§ 16 KESV). 3° L'APEA peut – et dans certains cas doit – inviter la commune du domicile ou du séjour de la personne concernée à donner son avis dans le cadre de la procédure; la commune peut également donner son avis, même sans y avoir été invitée par l'APEA (§ 47

KESV). 4° Lorsque les circonstances l'exigent, pour assurer une bonne collaboration, l'APEA peut convoquer le service officiel des curatelles pour discuter d'un cas ou d'une mesure de protection (§ 51a KESV). 5° La direction du service officiel des curatelles doit régulièrement fournir à l'APEA des informations nécessaires à l'exécution des tâches de cette dernière, en particulier en ce qui concerne la désignation du curateur (le nom et les qualifications des curateurs professionnels et privés disponibles) et l'organisation interne de son service (§ 79 KESV). 6° La désignation d'un curateur par l'APEA intervient après un échange de vues avec la direction du service officiel des curatelles (§ 80 KESV).

Outre les points mentionnés ci-dessus, le tableau suivant schématise certaines options des législations des cantons sélectionnés.

	Population*	Nombre communes	APEA		SOC		Prise en charge des coûts de la mesure en cas d'indigence	
			Judiciaire	Admin.	Canton	Commune	Canton	Commune
FR	255 000	136	7			×		×
VD	643 000	309	9		×		×	
GE	405 000	45	1		×		×	
VS	284 000	126		23		×		×
NE	144 000	31	3		×		×	
JU	60 000	53		1	×		×	
BE	860 000	346		11		×	Charge conjointe canton/commune	
ZH	1 250 000	162		13		×		×
BS	164 000	3		1	×		×	
SO	226 000	81		3		×		×
TG	226 000	80		5		×		×

* Population résidente permanente adultes au 31.12.18, nombre arrondi

1.3. Comparaison entre les arrondissements

La protection de l'enfant et de l'adulte dans notre canton est confiée à une autorité judiciaire. De ce fait, les juges de paix sont totalement indépendants pour déterminer si une mesure doit être prise et, le cas échéant, laquelle. Les juges de paix se concertent régulièrement, notamment dans le cadre de leur Conférence, afin d'harmoniser leurs pratiques. Il n'en demeure pas moins qu'ils conservent leur pleine indépendance quant à leur façon de fonctionner.

Les arrondissements de la Sarine et de la Gruyère ont une moyenne de mesures de protection en vigueur plus élevée que les autres arrondissements. Cela est imputable au fait que

les deux communes les plus peuplées du canton, Fribourg et Bulle, se situent dans ces districts. Or, d'une manière générale, les centres urbains attirent plus une population précarisée telle que des personnes souffrant de troubles psychiques ou d'addictions diverses, qui ne veulent pas être stigmatisées et qui cherchent l'anonymat de la ville. Ces deux communes disposent également d'une offre plus abondante d'institutions spécifiques prodiguant des prestations appropriées aux besoins des personnes en difficulté. Par ailleurs, les facilités découlant de la proximité des infrastructures telles que les transports publics et les centres commerciaux sont propices à inciter des personnes fragilisées à s'établir en milieu urbain, plutôt qu'en milieu rural. Enfin, il est connu qu'en ville, le réseau familial est moins dense qu'en campagne où d'autres solutions non judiciaires sont plus souvent privilégiées.

¹ Einführungsgesetz vom 3. Juli 1991 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, RS TG 210.1.

Cela dit, les autres arrondissements connaîtront probablement aussi la même évolution, d'une part en raison de la croissance significative de la population et, d'autre part, de par le fait que les personnes en difficultés financières trouveraient plus facilement des logements à des loyers modérés dans les districts plus ruraux.

2. Collaboration entre les justices de paix et les services officiels des curatelles

En décembre 2017, le Service de la justice a adressé un questionnaire aux vingt services officiels des curatelles du canton, notamment pour savoir comment les compétences de contrôle du travail d'un curateur officiel et d'instructions à ce dernier devaient être réparties entre les chefs des services officiels des curatelles et les juges de paix. Il ressort des réponses à ce questionnaire que, de manière générale et à de rares exceptions près, les relations entre les justices de paix et les services officiels des curatelles peuvent être qualifiées de bonnes, voire de très bonnes.

A titre d'exemples, la Justice de paix de la Sarine rencontre une fois par année, dans ses locaux, chaque service officiel des curatelles du district individuellement afin de discuter des problèmes rencontrés et de trouver des solutions; par ailleurs, les juges de paix sarinois participent souvent à différentes séances où leur présence est nécessaire afin de soutenir les services officiels des curatelles. En Singine, la communication entre la Justice de paix et les trois services officiels des curatelles se fait régulièrement, de manière simple et transparente; plusieurs réunions d'échanges entre les juges de paix et les responsables des services officiels des curatelles ont lieu dans le courant de l'année au cours desquelles les difficultés sont discutées et des solutions communes sont recherchées. En Gruyère, des séances d'informations, destinées aux nouveaux curateurs, sont régulièrement organisées par la Justice de paix; en outre, celle-ci soutient les services officiels des curatelles du district dans certaines situations complexes.

Cela dit, même s'il est primordial que les curateurs et les services officiels des curatelles entretiennent de bonnes relations avec les justices de paix, il ne s'agit ni d'un partenariat, ni d'une collaboration proprement dite, puisque leurs compétences légales respectives sont distinctes: la justice de paix enquête et institue la mesure (art. 446 CC) et le curateur exécute le mandat confié, une fois la mesure instituée (art. 405 ss CC).

Les différences de pratiques entre les justices de paix sont inhérentes au modèle choisi par notre canton pour l'organisation des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte. En tant qu'autorités judiciaires, les justices de paix sont totalement indépendantes dans la détermination de leurs modes de fonctionnement. De ce fait, aucune autorité étatique, qu'elle relève du pouvoir exécutif ou législatif, ne saurait leur imposer une pratique uniforme. Dans les cantons qui ont

choisi de désigner une (ou des) autorité(s) administrative(s) pour la protection de l'enfant et de l'adulte, ce problème ne se pose pas, puisque lesdites autorités – même déclarées indépendantes – sont hiérarchiquement subordonnées au pouvoir exécutif et doivent suivre l'orientation politique choisie pour ce dernier.

En ce qui concerne la question spécifique de l'audition des services officiels des curatelles avant l'instauration d'une curatelle, la quasi-unanimité des instances consultées la rejette pour les motifs suivants:

- > Pour déterminer si les conditions légales de l'instauration d'une curatelle sont réunies, les justices de paix mettent en œuvre une série de moyens d'instruction tels que rapports médicaux, expertises, auditions de la personne concernée et de la famille, renseignements auprès de proches ou de tiers qui connaissent la situation etc. Bien évidemment, si un curateur officiel connaît déjà la situation de la personne concernée, il peut être entendu par la justice de paix dans le cadre de l'instruction du dossier; d'ailleurs, cette prise de contact intervient souvent dans le cadre de l'administration des preuves. En revanche, si la personne concernée est inconnue du service officiel des curatelles, il est difficile de déceler ce que l'intervention dudit service pourrait apporter à l'appréciation du juge de paix: l'institution d'une curatelle ne doit dépendre que du Pouvoir judiciaire et non être dépendante de la personne du mandataire.
- > L'audition systématique rallongerait inévitablement l'instruction du dossier.
- > Elle occasionnerait forcément un surcroît de travail pour les services officiels des curatelles.
- > Elle pourrait envenimer les relations entre un service officiel des curatelles et une justice de paix, en cas de divergence d'opinion sur la nécessité d'instaurer une curatelle.
- > Même si le service officiel des curatelles ne saurait s'opposer à l'instauration de la curatelle, c'est lui qui requiert de la justice de paix la levée de la mesure dès qu'il considère qu'une personne peut reprendre son autonomie; la justice de paix répond positivement à cette demande si le curateur propose une analyse cohérente et adéquate de la situation.

Si, en dépit des inconvénients mentionnés ci-dessus, une telle audition devait être considérée comme adéquate pour endiguer l'augmentation du nombre de curatelles, l'adoption d'une base légale formelle serait indispensable, ne serait-ce que pour:

- > déterminer la rémunération des services officiels des curatelles pour ce «service hors mandat»;
- > préserver le secret de fonction des juges de paix et la protection des données de la personne concernée, pour le cas où, au terme de l'instruction préalable, aucune mesure de curatelle n'est finalement décidée;

- > autoriser les services officiels des curatelles à requérir des informations auprès de tiers en respectant la confidentialité et la protection des données, dès lors que contrairement à ce qui est prévu pour l'APEA (art. 448 CC), aucune disposition légale ne prévoit actuellement l'obligation pour les tiers de collaborer avec les services officiels des curatelles pour l'établissement des faits.

3. Cantonalisation des services officiels des curatelles

Les instances consultées sont fort partagées sur l'opportunité d'une cantonalisation des services officiels des curatelles. Schématiquement, on peut affirmer que les justices de paix et les services officiels des curatelles germanophones rejettent cette idée, alors qu'une partie des services officiels des curatelles francophones la soutient.

3.1. Avantages d'une cantonalisation

Les principaux arguments avancés pour soutenir l'idée d'une cantonalisation des services officiels des curatelles sont les suivants:

- > La cantonalisation permettrait une répartition plus équilibrée des dossiers entre les curateurs, en fonction des qualifications de chacun.
- > Elle induirait une harmonisation des pratiques – actuellement disparates en fonction des services officiels des curatelles communaux – en matière de gestion des mandats, ce qui assurerait une égalité de traitement dans la prise en charge des personnes sous curatelles dans tout le canton.
- > Un service cantonal, par définition plus grand que les services officiels des curatelles communaux, serait peut-être mieux à même de s'organiser de manière plus rationnelle, en créant des secteurs de compétences dont les contours ne seraient pas limités à une commune ou groupement de communes. Par ailleurs, un secteur interne au service pourrait avoir pour mission d'instruire les cas avant que la justice de paix ne prenne sa décision, ce qui pourrait éventuellement alléger le travail de cette autorité.
- > L'Etat serait à la fois l'employeur des curateurs officiels et des juges de paix; cela aurait pour conséquence une logique de prise en charge globale, avec un système de traitement des collaborateurs semblable, une uniformisation des moyens à disposition du service cantonal et des justices de paix, une simplification dans la gestion des transferts de dossiers en cas de déménagement de la personne sous curatelle.

Cela dit, les partisans d'une cantonalisation prônent la création de satellites dans les districts pour permettre aux curateurs d'être proches géographiquement et socialement des personnes protégées, tout en reconnaissant que la création d'un satellite ou d'un guichet n'est pas exempte de défaut. Elle

augmente la charge administrative par un surcroît de coordination. De plus, les guichets seraient confrontés à diverses questions de suivi concernant leurs tâches exactes.

3.2. Inconvénients d'une cantonalisation

Le principal argument des opposants à une cantonalisation est la crainte de la perte de proximité tant avec la justice de paix de l'arrondissement concerné qu'avec la personne protégée. Un service officiel des curatelles de proximité permet d'établir une relation de confiance: il est plus facile pour une personne de parler de ses préoccupations dans un cadre et un environnement plus proche que dans l'anonymat d'un grand service cantonal impersonnel.

La Justice de paix de la Singine s'oppose fermement à une cantonalisation. Chaque année, cette autorité entretient des échanges réguliers et intensifs avec les services officiels des curatelles de son arrondissement – à raison de deux à trois réunions communes, ce qui ne serait guère concevable avec un service cantonal. Par ailleurs, le travail de cette Justice de paix pourrait être massivement entravé ne serait-ce qu'en raison des différences linguistiques. Cet avis est également partagé par les trois services officiels des curatelles de ce district qui mettent en avant leurs structures fonctionnelles et l'excellente collaboration avec la Justice de paix.

Actuellement, les communes couvrent à la fois les frais du fonctionnement de leurs services officiels des curatelles (en vertu de la LPEA) et les coûts des personnes protégées indigentes domiciliées sur leur territoire (en vertu de la loi sur l'aide sociale). Elles sont en partie remboursées par la rémunération du travail de leurs curateurs professionnels, à la charge de la personne concernée; cependant, ce remboursement ne couvre pas l'entier du financement des services officiels des curatelles. Certes, les communes ne peuvent pas influencer le nombre de curatelles instituées, toutefois, elles peuvent décider du nombre et du profil des employés qu'elles engagent dans leurs services officiels des curatelles. Une cantonalisation leur enlèverait cette prérogative, sans exonérer les communes d'une participation aux frais de fonctionnement du service cantonal.

La cantonalisation entraînerait la suppression des services officiels des curatelles communaux, éventuellement la perte de l'emploi des employés actuels de ces services, lesquels ne seraient pas tous engagés par le service cantonal ainsi que la perte des investissements en infrastructure financés par les communes.

Dans certaines communes ou associations de communes, le service officiel des curatelles et le service social constituent une seule unité administrative et collaborent ensemble à satisfaction. Une cantonalisation remettrait en cause cette collaboration et pourrait avoir pour conséquence que les besoins et les particularités régionales seraient moins prises en considération.

La cantonalisation ne tiendrait pas compte de la particularité de certains districts dans lesquels le nombre de curatelles instituées est inférieur à celui des autres districts et augmenterait la contribution de certaines communes.

La cantonalisation enlèverait une tâche, par définition de proximité, aux communes. Ce qui va à l'encontre de la volonté de renforcer le rôle des communes.

Enfin, elle constituerait une rupture avec le système adopté par notre canton qui, dans l'ensemble, a donné satisfaction depuis plusieurs dizaines d'années.

3.3. Appréciation

Au vu des avantages et inconvénients listés ci-dessus, il apparaît que rien ne laisse supposer qu'une cantonalisation des services officiels des curatelles permettrait d'enrayer l'augmentation du nombre de curatelles, qui est avant tout le fait des autorités de protection. Sous un angle purement organisationnel, il n'y a aucun élément décisif plaidant pour une cantonalisation, alors que le système fribourgeois a peu ou prou fait ses preuves, tout en étant susceptibles d'améliorations.

La comparaison intercantonale démontre que ce sont plutôt des cantons de taille petite ou moyenne – en nombre d'habitants et/ou en nombre de communes – qui ont opté pour un service officiel cantonal. Il s'agit des cantons de Genève, Neuchâtel, Jura et Bâle-Ville. En tant que grand canton, Vaud a toutefois également choisi cette solution. Dans ce canton, «l'Office des curatelles et des tutelles professionnelles» (OCTP) est un service de l'Etat, rattaché au Secrétariat général du Département des institutions et de la sécurité. Il est chargé d'exécuter des mandats de protection prononcés par les justices de paix en faveur de personnes, majeures ou mineures, nécessitant un encadrement social et administratif particulier et qui ne peuvent de ce fait être assumées par des curateurs privés. Les tâches confiées aux professionnels de l'OCTP dépendent de la situation de la personne concernée. L'accompagnement peut porter sur l'assistance personnelle, la gestion financière et/ou la représentation juridique auprès de tiers. Cependant, dans ce canton, les curateurs professionnels ne s'occupent que des cas complexes. Les autres cas – qui constituent la majorité des mandats de curatelles – sont confiés à plusieurs centaines de «curateurs volontaires». Il s'agit de personnes indépendantes, recrutées pour exécuter des mandats simples. L'Etat de Vaud organise pour ces curateurs des cours de formation et leur assure un soutien par des professionnels spécialisés pour les conseiller et les accompagner à toutes les étapes de leur mandat. Il leur assure également une rémunération de 1 800 francs par an et par mandat.

Une alternative à la cantonalisation serait le regroupement des services officiels des curatelles par district, sous l'égide du préfet. Un tel regroupement – du ressort des communes – diminuerait de manière significative une charge administrative

importante lors d'un changement de domicile de la personne concernée (décision de la justice de paix, nominations du nouveau curateur, bouclage des comptes, etc.) et assurerait une harmonisation des pratiques au sein de l'arrondissement. D'ailleurs, dans le district de la Broye, un projet de régionalisation est en cours pour réunir les services officiels des curatelles de Belmont-Broye et celui d'Estavayer. L'idée est de créer un service officiel des curatelles pour le district, à Estavayer, en maintenant une antenne à Belmont-Broye pour garantir la proximité. Le nouveau service officiel des curatelles passerait alors sous l'égide de l'Association des communes pour l'organisation médico-sociale dont dépend déjà le Service social du district.

4. Défi des ressources en personnel

4.1. Dans les justices de paix

L'analyse de la situation et l'instruction font partie de la procédure de protection et des tâches légales du juge de paix (art. 446 al. 1 CC). Ce dernier conduit la procédure et prend les décisions d'instruction nécessaires. Dans le cadre de la procédure d'instruction et de l'administration des preuves, il a la possibilité de donner des mandats à des tiers, s'il le juge nécessaire (art. 446 al. 2 CC). Ce travail d'instruction constitue une part importante du travail du juge de paix; il couvre un vaste éventail de domaines tels que le logement, les finances, la santé, le travail, l'environnement professionnel et familial etc. Pour ce faire, le juge de paix procède à des auditions, ordonne des expertises, réunit des documents tels que des rapports médicaux, extrait des poursuites, avis de taxation, etc. Seule une instruction complète permet au juge de paix de décider si les conditions de l'article 390 CC sont réunies et, le cas échéant, instituer une curatelle.

Une bonne enquête préalable permet de déterminer la meilleure mesure pour la personne protégée et facilite la tâche du curateur désigné. A l'heure actuelle, ces ressources dans certaines justices de paix sont telles que, pour des questions techniques, ces autorités doivent mandater des tiers (p.ex. experts comptables). Une telle délégation permet de mieux cibler les éventuelles nouvelles mesures de protection et de refuser les demandes injustifiées. La délégation allège certes le travail du juge de paix, mais pourrait constituer un poids financier supplémentaire à la charge de la personne protégée, ou de la commune du domicile de l'intéressée, si cette dernière n'a pas les moyens financiers d'assumer les honoraires du délégataire.

Pour mener à bien cette instruction à l'interne, on pourrait envisager l'engagement d'un travailleur social et d'un comptable au sein de la justice de paix. Ces deux professions complèteraient le greffe de ces autorités. Dans la mesure où les juges de paix ont tous une formation juridique, le renfort dans les domaines de la psychologie et de la comptabilité serait un atout pour leur permettre de décider de l'opportunité de l'institution d'une curatelle.

Cependant, la question des ressources financières et en personnel des justices de paix constitue un véritable défi. Au budget 2019, les effectifs de l'ensemble des justices de paix fribourgeoises étaient les suivants:

B19	Juge de paix	Greffier	Admin.	Total EPT budget	Apprentis	Stagiaires greffiers	Total EPT global	Personnel avec formation juridique (Juge + greffier)	Personnel avec formation juridique (y c. stagiaires)	Juges assesseurs
Broye	1	3,1	2,3	6,4			6,4	4,1	4,1	10
Glâne	1	1,9	1,5	4,4		1	5,4	2,9	3,9	10
Gruyère	2,6	3	3,65	9,25		2	11,25	5,6	7,6	14
Sarine	3,8	6,2	9,95	19,95	3	3	25,95	10	13	24
Lac	1	1,7	2,4	5,1			5,1	2,7	2,7	12
Singine	1,5	2,1	1,3	4,9		1	5,9	3,6	4,6	11
Veveyse	0,75	1	0,8	2,55		1	3,55	1,75	2,75	11
Total	11,65	19	21,9	52,55	3	8	60,55	30,65	38,65	92

Il faut souligner qu'en matière d'attribution de ressources supplémentaires aux justices de paix, l'Etat a déjà fait un effort considérable. Ainsi, entre 2009 et 2019, les effectifs en personnel accordés aux justices de paix ont augmenté de 28,3 EPT. Une part de ces EPT supplémentaires a servi à corriger la dotation initiale en personnel lors de la cantonalisation des justices de paix en 2008. Une autre part de ces EPT supplémentaires a été nécessaire pour faire face à l'entrée en vigueur du nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte, le 1^{er} janvier 2013, avec lequel des tâches additionnelles ont été attribuées aux justices des paix. Malgré cette augmentation importante, le Conseil de la magistrature a fait le constat, dans son dernier rapport annuel, d'une charge de travail globalement très élevée de ces autorités, ainsi que de certains manques de personnel selon les arrondissements.

4.2. Au sein des services officiels des curatelles

Un éventuel renforcement des moyens accordés aux justices de paix ne saurait dispenser les communes et les associations de communes, elles aussi, d'un examen approfondi de l'organisation et du fonctionnement tant de leurs services officiels des curatelles que de leurs services sociaux et, le cas échéant, d'envisager la nécessité d'augmenter les ressources financières et en personnel qu'elles affectent auxdits services, voire une réorganisation par exemple un regroupement des services officiels des curatelles par district.

Cela dit, comme il ressort du tableau ci-dessous, les vingt services officiels des curatelles du canton totalisent environ 58 EPT de curateurs; à cet effectif, il faut encore ajouter les collaborateurs de soutien (chefs des services officiels des curatelles, assistants sociaux, comptables, secrétaires, apprentis), totalisant environ 50 EPT. En 2018, le total des curatelles confiées aux services officiels des curatelles était de 4140 sur les 4940¹ curatelles instituées, soit une moyenne de 71 dossiers par EPT de curateur professionnel, ce qui se situe dans la moyenne du nombre de dossiers par EPT recommandé par la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA), à savoir entre 60 et 100²; seulement dans deux cas, le nombre de dossiers par curateur dépasse légèrement ce maximum recommandé³. Enfin, ce tableau démontre que depuis 2017, ni le nombre de dossiers de curatelles confiés aux services officiels des curatelles, ni la dotation de ces services en personnel n'a varié de manière significative.

¹ Les 800 autres curatelles ont été confiées soit à des proches, soit à des curateurs privés.

² Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA; éd.), Droit de la protection de l'adulte. Guide pratique (avec modèles), Zurich 2012, pt. 6.19.

³ Au Service officiel des curatelles de Bulle, Riaz, Morlon, ainsi qu'à celui de la Glâne.

	Nbre dossiers		Nbre curateurs		Nbre pers. auxiliaire	
	2017	2019	2017	2019	2017	2019
Fribourg-Ville	1006 (~70 par EPT)	~1000 (~66 par EPT)	19 (=14,3 EPT)	19 (=15,1 EPT)	Pas d'information	14 (=14,46 EPT)
Sarine-Ouest	102 (=68 par EPT)	110 (~73 par EPT)	3 (=1,5 EPT)	3 (=1,5 EPT)	1 (=0,1 EPT)	3 (=1,7 EPT)
Villars-s-/Glâne	170 (=85 par EPT)*	170 (=68 par EPT)**	1 (=1 EPT)	1 (=1 EPT)	5 (=2,8 EPT)	6 (=3,3 EPT)
Le Gibloux	65 (~81 par EPT)	77 (~85 par EPT)	1 (=0,8 EPT)	1 (=0,9 EPT)	2 (=0,8 EPT)	2 (=0,8 EPT)
Haute-Sarine	250 (~86 par EPT)	250 (~71 par EPT)	4 (=2,9 EPT)	6 (=3,5 EPT)	4 (=2,5 EPT)	5 (=3,3 EPT)
La Sonnaz	130 (~86 par EPT)	126 (~54 par EPT)	3 (=1,5 EPT)	3 (=2,3 EPT)	Pas d'information	3 (=2,6 EPT)
Bulle, Riaz, Morlon	466 (~93 par EPT)	559 (~107 par EPT)	6 (=5 EPT)	7 (=5,2 EPT)	? (=6,22 EPT)	8 (=5,6 EPT)
Haute-Gruyère	180 (~78 par EPT)	206 (~85 par EPT)	3 (=2,3 EPT)	3 (=2,4 EPT)	3 (=2 EPT)	3 (=2 EPT)
Jogne/Rive Droite	110 (~78 par EPT)	135 (~71 par EPT)	2 (=1,4 EPT)	3 (=1,9 EPT)	Pas d'information	2 (=1,7 EPT)
Sionge/Rive Gauche	130 (~62 par EPT)	139 (~66 par EPT)	3 (=2,1 EPT)	3 (=2,1 EPT)	? (=1,2 EPT)	2 (=1,1 EPT)
Sense-Oberland	135 (=75 par EPT)	164 (=82 par EPT)	2 (=1,8 EPT)	2 (=2 EPT)	3 (=2 EPT)	3 (=2 EPT)
Sense-Mittelland	121 (~80 par EPT)	115 (~76 par EPT)	2 (=1,5 EPT)	2 (=1,5 EPT)	2 (=1,2 EPT)	2 (=1,2 EPT)
Sense-Unterland	225 (~76 par EPT)	210 (~71 par EPT)	4 (=2,95 EPT)	4 (=2,95 EPT)	3 (=3,1 EPT)	4 (=2,5 EPT)
Morat-Murten	87 (~62 par EPT)	101 (~67 par EPT)	2 (=1,4 EPT)	2 (=1,5 EPT)	1 (=0,7 EPT)	2 (=1,2 EPT)
Lac-See	144 (=60 par EPT)	146 (~60 par EPT)	5 (=2,4 EPT)	4 (=2,4 EPT)	4 (=2,5 EPT)	3 (=2,2 EPT)
Kerzers	35 (~58 par EPT)	43 (~54 par EPT)	1 (=0,6 EPT)	1 (=0,8 EPT)	-	-
Estavayer-le-Lac	301 (=70 par EPT)	245 (~57 par EPT)	5 (=4,3 EPT)	5 (=4,3 EPT)	4 (=2 EPT)	4 (=2,9 EPT)
Belmont-Broye	57 (=57 par EPT)	69 (~57 par EPT)	2 (=1 EPT)	2 (=1,2 EPT)	1 (=0,8 EPT)	1 (=0,8 EPT)
Glâne	180 (~69 par EPT)	238 (~103 par EPT)	3 (=2,6 EPT)	4 (=2,3 EPT)	? (=1 EPT)	3 (=1,4 EPT)
Veveyse	65 (~27 par EPT)	112 (~62 par EPT)	3 (=2,4 EPT)	2 (=1,8 EPT)	1 (=0,5 EPT)	2 (=0,9 EPT)

* A l'aide de 2 assistants sociaux.

** A l'aide de 3 assistants sociaux.

5. Création d'un pot commun

Les entités consultées rejettent majoritairement l'idée de la création d'un pot commun. De fait, seuls deux services officiels des curatelles francophones soutiennent cette idée.

Pour les opposants, dont l'Association des communes fribourgeoises, la création d'un pot commun n'aiderait pas les communes à mieux juguler les charges liées aux services officiels des curatelles. Qui plus est, les communes perdraient le contrôle des coûts.

De leur côté, les services officiels des curatelles de Bulle et d'Estavayer, soulignant que cette manière de fonctionner a déjà été mise en place au niveau régional dans d'autres domaines (les EMS ou certains services sociaux), soutiennent la création d'un pot commun, au motif qu'elle permettrait d'une part une répartition plus équitable des coûts entre les communes, d'autre part une égalité de traitement dans la manière de rémunérer le curateur.

Quoi qu'il en soit, l'option de la création d'un pot commun mérite d'être approfondie. Son opportunité devrait être examinée par les communes elles-mêmes, notamment sur la base d'une analyse chiffrée qui dépasse à l'évidence le cadre du présent rapport.

6. Fréquence des rapports du curateur

Toutes les entités consultées conviennent que la rédaction annuelle d'un rapport d'activité par cas requiert un investissement important en temps. Cet investissement ne grève pas uniquement le curateur, mais également la justice de paix qui doit étudier les rapports et faire, le cas échéant, des suggestions d'améliorations.

Cependant, les avis sont partagés quant à l'opportunité de ne requérir un rapport que tous les deux ans.

Le principal argument des partisans d'un rapport tous les deux ans consiste à dire que souvent, les rapports d'activité ne mentionnent que l'état de la situation de la personne concernée, sans qu'une décision de la justice de paix ne soit nécessaire. Si, en cours de période, cette situation devait évoluer – positivement ou négativement – au point que la justice de paix doive intervenir, le curateur est tenu d'en informer cette autorité, sans délai, par le biais d'un rapport intermédiaire succinct.

Les entités qui considèrent qu'il faut maintenir l'obligation de présenter annuellement un rapport mettent en avant plusieurs arguments:

- > Il serait incohérent de demander le bouclage des comptes chaque année et le rapport seulement tous les deux ans.
- > Un rapport annuel oblige le curateur à rencontrer la personne protégée au moins une fois par année et permet à cette dernière d'avoir un suivi régulier de sa situation. A cette occasion, le curateur et la personne concernée peuvent faire le bilan de l'année écoulée et fixer des objectifs pour la suivante.
- > La justice de paix doit être informée des faits survenus à une échéance adéquate tant sur le plan comptable (comptes périodiques) que sur le plan personnel, social et administratif (rapport périodique). Un rapport annuel permet à la justice de paix de détecter à temps d'éventuels dysfonctionnements et d'exiger des correctifs.
- > Le curateur a droit à une rémunération, en principe, au moment de l'approbation des comptes et du rapport périodique (art. 11 LPEA). Si ceux-ci sont établis tous les deux ans, leur établissement et la rémunération du curateur ne se feraient plus dans le même exercice comptable ce qui peut être source de complication tant pour les services officiels des curatelles que pour les communes appelées à assurer le paiement en cas d'indigence de la personne concernée.
- > Il n'est pas certain qu'un rapport bisannuel requière moins de temps, puisque se souvenir de certains événements anciens pourrait s'avérer ardu. Qui plus est, le travail reste au final le même, seule l'échéance est repoussée.
- > Certes, les curateurs sont requis de présenter des rapports intermédiaires aux justices de paix s'ils estiment qu'une décision rapide de la part de cette dernière est requise. Cependant, espacer la rédaction du rapport d'activité pourrait augmenter le besoin de rédaction de courriers intermédiaires.

Comme alternative à la rédaction bisannuelle d'un rapport, certains services officiels des curatelles émettent l'idée d'échelonner l'échéance des rapports sur l'année, pour la fin d'un mois, à compter de l'instauration de la mesure. Ainsi, on éviterait que les trois premiers mois de l'année soient consacrés, par le curateur, à la rédaction de l'année écoulée et les trois suivants, à l'examen des rapports par la justice de paix.

A titre de comparaison, les cantons de Vaud¹ et de Bâle-Ville², requièrent également un rapport annuel du curateur. Cependant, dans le canton de Vaud, l'APEA peut autoriser le curateur à déposer son rapport tous les deux ans³. En Valais, le délai de dépôt des comptes et rapports d'activité est fixée par l'APEA⁴. Dans les autres cantons choisis, la fréquence du rap-

port du curateur est de deux ans, soit par référence expresse à l'article 411 CC (Genève⁵ et Zurich⁶), soit parce que la législation cantonale ne contient pas de disposition relative à la périodicité du rapport (Neuchâtel, Jura, Berne, Soleure et Thurgovie).

7. Autres idées émises

La consultation des entités concernées a été l'occasion pour celles-ci de faire part non seulement de nouvelles idées en relation avec l'objet du postulat, mais également de leurs autres préoccupations et propositions d'amélioration dans d'autres domaines de la protection de l'enfant et de l'adulte.

7.1. Numerus clausus

Une idée pour limiter le nombre de curatelles par service officiel des curatelles serait d'instaurer un numerus clausus du nombre de mandats que chaque service officiel des curatelles devrait accepter, en fonction du bassin de population. De la sorte, le nombre de mandats maximum de chaque service officiel des curatelles serait uniquement tributaire de l'évolution démographique.

Bien qu'apte à éviter le débordement des services officiels des curatelles, ce système n'est pas exempt de défauts. En particulier, il générerait forcément le développement des «curateurs privés professionnels», c'est-à-dire des personnes privées indépendantes en charge de plusieurs mandats de curatelles, comme dans le canton de Vaud. Pour que ces mandats soient gérés correctement, les justices de paix devraient s'assurer que le curateur dispose des connaissances et compétences requises – ce qui est présumé pour les curateurs employés des services officiels des curatelles – voire mettre sur pied des cours de formation continue et des services de soutien. Par ailleurs, ces curateurs privés pourraient refuser les mandats peu lucratifs, n'acceptant que ceux pour lesquels les moyens financiers de la personne concernée sont suffisants pour couvrir leur rémunération.

Le système de numerus clausus est pratiqué dans le canton de Neuchâtel. Selon les informations obtenues, lorsque le quota de mandats attribués à un curateur professionnel est atteint, la personne pour laquelle une curatelle est instaurée est inscrite sur une liste d'attente, jusqu'à ce qu'un curateur se libère. Cette façon de faire, qui est dépourvue d'une base légale formelle, pourrait engager la responsabilité civile de l'Etat, si en attendant un curateur, la personne concernée devait subir un préjudice.

¹ Art. 6 al. 2 et 13 du règlement du 18 décembre 2012 concernant l'administration des mandats de protection, RS VD 211.255.1.

² § 25 de la Verordnung vom 16. April 2013 zum kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz, RS BS 212.410.

³ Art. 3 al. 1 du règlement du 18 décembre 2012 sur la rémunération des curateurs, RS VD 211.255.2.

⁴ Art. 30 al. 1 de l'ordonnance du 22 août 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte, RS VS 211.250.

⁵ Art. 87 de la loi du 11 octobre 2012 d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, RS GE E 1 05.

⁶ § 18 de Einführungsgesetz vom 25. Juni 2012 zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, RS ZH 232.3.

7.2. Rémunération du curateur

D'aucuns souhaitent une révision du système de rémunération des curateurs. Ils sont d'avis que le calcul basé sur l'OPEA est complexe et source d'interprétation, ce qui génère une inégalité de traitement entre les curateurs professionnels et nuit à la stabilité et à la visibilité financière des services officiels des curatelles.

La fixation d'un seuil d'indigence clair, uniforme pour tout le canton, sur lequel s'entendraient les justices de paix et les communes, permettrait d'assurer une certaine équité dans le traitement de la rémunération des curateurs. En effet, grâce à cet élément objectif, il serait plus aisé de définir qui, de la personne concernée ou de la commune, doit assumer la prise en charge de la rémunération.

7.3. Elaboration de recommandation ou de directives

Les communes devraient pouvoir bénéficier de recommandations et/ou de directives particulièrement en ce qui concerne le nombre de mandats gérés par curateur, le soutien administratif par curateur, le mode de facturation des charges à la personne concernée, de manière à permettre une harmonisation des pratiques.

7.4. Mandat d'analyse

Certaines entités souhaitent une analyse de la situation, par un expert externe indépendant, impliquant tous les acteurs du domaine, c'est-à-dire l'Etat, en tant qu'employeur des justices de paix, les communes, qui fournissent les moyens en personnel et en infrastructure, les justices de paix, qui instaurent les mesures de protection et en contrôlent l'exécution ainsi que les services officiels des curatelles, chargés de l'exécution des mesures ordonnées, afin de proposer des améliorations de la législation et des pratiques.

8. Analyse du Pouvoir judiciaire

Dans le cadre de son programme gouvernemental 2017–2021, le Conseil d'Etat a institué en mai une organisation de projet, composée d'un comité de pilotage et d'un comité de projet, destinée à procéder à une analyse approfondie du Pouvoir judiciaire. L'objectif est de rationaliser l'organisation et le fonctionnement du Pouvoir judiciaire et d'en maximiser l'efficacité. Un mandataire externe, Ecoplan AG, a également été désigné, dont l'analyse s'est focalisée, dans un premier temps, sur une sélection d'instances: le Tribunal cantonal, le Ministère public, les tribunaux d'arrondissement et la cellule judiciaire itinérante. Ecoplan fonde son analyse sur une triangulation des méthodes rassemblant des entretiens sur place avec questionnaire guidé semi-structuré, des évaluations des données chiffrées, ainsi que des sondages auprès du personnel.

Sur la base du rapport établi pour cette première étape, la DSJ, après validation par le Conseil d'Etat en novembre 2019, a décidé de mandater Ecoplan pour étendre l'analyse aux autorités du Pouvoir judiciaire non encore étudiées, dont les justices de paix.

Conformément aux indications spécifiques qui lui ont été données, il appartient également à Ecoplan de prendre en compte, pour son analyse des justices de paix, les questions soulevées par la Commission de justice dans son postulat et les diverses propositions formulées dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, tout en tenant compte du rôle et des missions des services officiels des curatelles. Ce n'est qu'en connaissance des recommandations d'Ecoplan, respectivement de l'organisation de projet, que le Conseil d'Etat pourra évaluer les mesures à prendre relevant de sa compétence.

Il convient encore de noter que, parallèlement à cette analyse du Pouvoir judiciaire en général et des justices de paix en particulier, et dans le domaine de la protection de l'enfant, la Direction de la santé et des affaires sociales a également décidé de confier, d'entente avec le Service du personnel et d'organisation, à la société Ecoplan un mandat d'analyse du fonctionnement du Service de l'enfance et de la jeunesse.

Conclusions

- 1° Les statistiques de la COPMA démontrent que depuis bien avant l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral, voire même avant la professionnalisation des justices de paix en 2008, le nombre de mesures de protection d'adultes par 1000 habitants prises dans le canton de Fribourg a presque toujours été supérieur à celui des mesures ordonnées dans d'autres cantons. Toutefois, en dépit de l'augmentation de la population, le nombre de mesures de protection dans notre canton reste quasiment inchangé. Par ailleurs, l'évolution des années 2015–2018 révèle que la progression du nombre de curatelles d'adultes dans le canton de Fribourg est inférieure à la progression moyenne des autres cantons.
- 2° La détermination des raisons précises pour lesquelles le nombre de mesures de curatelles prononcées dans notre canton a toujours été supérieur à celui des autres cantons nécessiterait une étude approfondie effectuée par des experts d'un institut de recherche, avec la participation des gens du métier; elle permettrait de clarifier les besoins, les compétences respectives (des services officiels des curatelles et des services sociaux), les points de collaboration, ainsi que les aménagements structurels nécessaires. L'importance et la nature de l'assistance personnelle apportée par les services sociaux jouent un rôle certain sur le nombre de curatelles d'adultes prises par les différentes justices de paix.

- 3° Dans l'état actuel de la législation cantonale, l'audition systématique des services officiels des curatelles avant l'instauration d'une curatelle est à proscrire notamment parce qu'une telle audition rallongerait l'instruction du dossier et occasionnerait un surcroît de travail pour les services officiels des curatelles.
- 4° Rien ne laisse supposer qu'une cantonalisation permettrait d'enrayer l'augmentation du nombre de curatelles, qui est avant tout le fait des autorités de protection. Sous un angle purement organisationnel, il n'y a aucun élément décisif plaidant pour une cantonalisation, alors que le système fribourgeois a peu ou prou fait ses preuves, tout en étant susceptibles d'améliorations.
- 5° Des réflexions tant au niveau du Pouvoir judiciaire qu'à celui des services officiels des curatelles, avec l'option d'un éventuel regroupement de ces services par district, pourraient être menées en particulier sous l'angle de l'organisation, du fonctionnement et des forces de travail disponibles.
- 6° L'analyse en cours des justices de paix par Ecoplan permettra en outre de préciser les besoins en ressources et les potentiels d'amélioration organisationnelle.
- 7° Il appartient aux communes de décider de l'opportunité de la création d'un pot commun. A cet effet, une analyse chiffrée est un prérequis indispensable puisqu'un pot commun aurait un impact direct sur les finances communales. Une répartition plus équitable des charges liées aux mandats de curatelles pourrait également être réalisée au moyen d'une péréquation intercommunale.
- 8° Bien que chacun convienne que la rédaction annuelle d'un rapport d'activité par cas requiert un investissement important en temps, ses avantages l'emportent sur celui d'un rapport bisannuel. Reste la possibilité de passer d'une logique générale d'année civile à une logique d'échéance par cas.

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



Bericht 2019-DSJ-18

3. Juni 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2018-GC-96 Justizkommission – Anwendung des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz, insbesondere im Bereich Beistandschaften für Erwachsene

Einleitung	14
1. Zahl der Beistandschaften	15
1.1. Allgemeine Erwägungen	15
1.2. Kantonsvergleich	16
1.2.1. Statistik	16
1.2.2. Gesetzgebungen	17
1.3. Gerichtsbezirksvergleich	18
2. Zusammenarbeit zwischen Friedensgerichten und öffentlichen Berufsbeistandschaften	19
3. Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften	20
3.1. Vorteile einer Kantonalisierung	20
3.2. Nachteile einer Kantonalisierung	20
3.3. Auswertung	21
4. Herausforderungen im Bereich personelle Ressourcen	21
4.1. Bei den Friedensgerichten	21
4.2. Bei den öffentlichen Berufsbeistandschaften	22
5. Schaffung eines gemeinsamen Finanztopfs	23
6. Häufigkeit der Berichterstattung der Beiständin oder des Beistands	23
7. Andere Ideen	24
7.1. Numerus Clausus	24
7.2. Entschädigung der Beiständigen und Beistände	25
7.3. Empfehlungen oder Richtlinien	25
7.4. Studienauftrag	25
8. Analyse der Gerichtsbehörden	25
Schlussfolgerungen	26

Einleitung

Mit einem am 27. Juni 2018 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat bittet die Justizkommission um einen Bericht über die Besorgnis erregende Lage der öffentlichen Berufsbeistandschaften, die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden in Anwendung des kantonalen Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG) ein-

gerichtet wurden. Der Justizkommission zufolge stellen die öffentlichen Berufsbeistandschaften besonders im Bereich der Beistandschaften für Erwachsene eine stetige Zunahme der ihr übertragenen Mandate fest und sind deshalb überlastet oder sogar gezwungen, ihren Personalbestand aufzustocken. Die Justizkommission hält fest, dass gesamtschweizerisch gesehen in keinem Kanton so viele Beistandschaften verfügt würden wie im Kanton Freiburg und dass keine Bes-

serung in Sicht sei. Deshalb bittet sie den Staatsrat um einen ausführlichen Bericht über die Gründe für diese Situation und über die zu treffenden Massnahmen. In diesem Bericht sollen namentliche folgende Fragen geklärt werden:

1. Weshalb errichten einige Freiburger Friedensgerichte im Gegensatz zu anderen so viele Beistandschaften?
2. Wäre es nicht sinnvoll, die Zusammenarbeit zwischen Friedensgerichten und Berufsbeistandschaften zu verbessern? Müssten beispielsweise nicht zuerst die Berufsbeistandschaften angehört werden, bevor eine Schutzmassnahme verfügt wird? Weshalb gibt es in einigen Bezirken eine andere Praxis?
3. Könnte eine Kantonalisierung der Berufsbeistandschaften den Austausch zwischen den beiden Institutionen verbessern?
4. In anderen Kantonen stehen den Friedensgerichten mehr finanzielle Mittel zur Verfügung, um Situationen abzuklären und Mandate an Dritte zu vergeben. Dies würde die Friedensrichterinnen und Friedensrichter entlasten und würde ihnen erlauben, sich ihren Richteraufgaben zu widmen.
5. Liesse sich die finanzielle Belastung der Berufsbeistandschaften mit der Schaffung eines gemeinsamen kantonalen Topfs zur Tragung der Kosten gleichmässiger verteilen?
6. Gemäss Artikel 411 des Zivilgesetzbuchs erstattet der Beistand oder die Beiständin der Erwachsenenschutzbehörde mindestens alle zwei Jahre Bericht über die Lage der betroffenen Person und die Ausübung der Beistandschaft. Das kantonale Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz (Art. 14) verlangt jedoch, dass dieser Bericht jährlich vorgelegt wird. Diese Forderung stellt für die Beiständinnen und Beistände und für die Friedensgerichte eine übermässige Arbeitsbelastung dar. Würde es nicht ausreichen, alle zwei Jahre einen Bericht zu erstellen?

In seiner Antwort vom 13. November 2018 stimmt der Staatsrat der von den Verfassern des Postulats gewünschten Untersuchung zu und schlägt vor, das Postulat für erheblich zu erklären. In Erwägung, dass die Besonderheiten der kantonalen Gesetzgebung (Art. 9 Abs. 2 KESG) die Überlastung einiger öffentlicher Berufsbeistandschaften teilweise erklären könnten, äussert der Staatsrat die Ansicht, dass die Zahl der Fälle, die den öffentlichen Berufsbeistandschaften übertragen werden, nicht alle Schwierigkeiten zu erklären vermögen, die diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben antreffen.

Am 14. Dezember 2018 stimmte der Grosse Rat der Erheblicherklärung mit 76 Stimmen ohne Gegenstimme oder Enthaltung zu.

Für die Erstellung dieses Berichts wurden die sieben Friedensgerichte, die zwanzig öffentlichen Berufsbeistandschaften des Kantons und der Freiburger Gemeindeverband angehört. Überdies wurden die Gesetzgebungen von zehn anderen Kantonen miteinander verglichen.

1. Zahl der Beistandschaften

1.1. Allgemeine Erwägungen

Die Friedensgerichte prüfen und instruieren jeden Fall, um herauszufinden, ob sich die betroffene Person in einem Schwächezustand befindet, der eine Schutzmassnahme erfordert. Wenn die erforderliche Unterstützung von einer bzw. einem Angehörigen, vom Sozialdienst oder von einer regionalen oder kantonalen sozialen Einrichtung geleistet werden kann, ordnet das Friedensgericht keine Schutzmassnahme an. Wenn jedoch ein geeignetes Unterstützungsangebot fehlt, so entspricht die Anordnung einer Schutzmassnahme den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und Subsidiarität, die Artikel 389 Abs. 2 ZGB vorschreibt.

Die Friedensgerichte können unmöglich voraussehen, wie viele Erwachsenenschutzverfahren in einem Jahr schliesslich zur Errichtung einer Beistandschaft führen werden. Es gibt für die Friedensgerichte kein Kontingent von Beistandschaften, das ausgeschöpft werden kann, oder eine Höchstzahl von Schutzmassnahmen, die jährlich verfügt werden dürfen. Eine solche Kontingentierung würde dem Bundesrecht widersprechen.

Früher kamen viele Vormundschafts- und Beistandschaftsanträge von den Gemeinden. Diese griffen oft zu dieser Massnahme, wenn eine Einwohnerin oder ein Einwohner die Krankenkassenprämien oder die Steuern nicht bezahlte. Seit 2006 können die Gemeinden bei der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt (KSVA) die Rückerstattung von Prämien verlangen, die sie für die obligatorische Krankenversicherung bezahlt haben, wobei der Staat die Finanzierung übernimmt. Seither sind die Meldungen der Gemeinden stark zurückgegangen.

Heute sind es meist die Sozialdienste, die den Friedensgerichten Meldung erstatten oder Beistandschaftsanträge stellen. Letztere werden von den begleiteten Personen mitunterzeichnet. Vielleicht ist dies darauf zurückzuführen, dass ihnen die Gemeinden für die Begleitung der zu unterstützen Person zu wenig finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Andere kantonale Sozialeinrichtungen haben Mühe, die finanziellen Mittel für einen ausreichenden Personalbestand zu beschaffen, sodass sie nicht alle Wünsche und Erwartungen der hilfsbedürftigen Personen erfüllen können.

Die Zahl der Schutzmassnahmen variiert von Jahr zu Jahr und von Gerichtsbezirk zu Gerichtsbezirk. Sie hängt von der Einwohnerzahl und von anderen, hauptsächlich soziologischen Faktoren wie der Auflösung der familiären Bindungen ab, die dazu führen, dass die Motivation für die Pflege von Angehörigen schwindet.

Natürlich sollten die Familien auf ihre Verantwortung, Angehörige in Schwierigkeiten zu unterstützen, aufmerksam gemacht werden. Die öffentlichen Berufsbeistandschaften

erhalten viele Mandate, obwohl ein Familienmitglied über die nötigen intellektuellen oder beruflichen Fähigkeiten für die Regelung der Angelegenheiten der oder des Angehörigen verfügen würde und diese Begleitung übernehmen könnte. Viele Angehörige lehnen das Mandat jedoch ab aus Angst, es werde ihnen später vorgeworfen, die Angelegenheiten der geschützten Person zu ihrem eigenen Vorteil und auf Kosten der übrigen Familienmitglieder zu regeln (Interessenkonflikt). Seit der Änderung von Artikel 400 Abs. 2 ZGB muss zudem niemand mehr eine Beistandschaft übernehmen. Die Friedensgerichte haben also keine Möglichkeit, Angehörige zur Übernahme einer Beistandschaft zu zwingen.

1.2. Kantonsvergleich

1.2.1. Statistik

Seit 1996 wird die Statistik zu den Erwachsenen mit Schutzmassnahmen auf der Website der KOKES veröffentlicht. Die Daten geben nicht nur Auskunft über die Zahl der angeordneten Schutzmassnahmen in einem Kanton, sondern auch über die Art der Massnahmen.

Aus der Statistik geht hervor, dass die Zahl der angeordneten Erwachsenenschutzmassnahmen pro 1000 Erwachsene lange vor Inkrafttreten des neuen Bundesrechts im Kanton Freiburg fast immer höher lag als in anderen Kantonen.

	FR	VD	GE	VS	JU	NE	ZH	BE	BS*	SO*	TG*
1996	12,3	9,3	7,2	8	9	**	8	9	9	9	7
1997	12,98	9,53	6,65	6,96	9,31	**	7,32	7,42	8,94	6,78	6,95
1998	13,84	9,64	4,63	8,16	8,4	**	7,33	9,22	9,04	8,65	6,87
1999	15,32	9,72	5,23	8,26	8,92	9,02	7,32	9,46	9,55	9,04	7,48
2000	15,19	9,86	6,55	8,95	10,41	9,6	7,41	9,53	9,9	8,91	7,56
2001	14,15	9,27	6,02	9,22	9,64	9,38	7,22	9,35	10,72	9,13	7,14
2002	14,23	9,49	5,72	8,42	9,61	9,67	7,42	9,8	10,85	9,37	7,28
2003	14,9	8,84	6,02	8,34	10,27	9,79	7,34	9,86	11,1	9,29	7,48
2004	14,78	10,57	6,13	8,7	11,2	11,21	7,97	10,42	11,03	10,19	8,09
2005	14,72	10,32	6,46	8,91	11,13	10,43	7,77	10,71	11,2	10,51	8,07
2006	14,46	10,86	6,54	9,55	11,04	10,85	7,82	10,72	11,33	10,76	8,25
2007	14,96	9,58	6,63	9,75	11,43	11,07	8,01	10,99	11,91	11,54	9,32
2008	19,36	11,74	8,18	9,47	14,93	14,03	9,98	13,6	14,28	13,7	10,72
2009	19,87	12,78	8,56	13,84	16,78	14,65	10,05	13,37	14,7	13,6	7,53
2010	20,35	12,61	9,25	13,3	17,88	14,83	10,39	18,87	15,54	14,61	5,86
2011	20,19	12,98	9,47	15,06	18,44	15,38	10,66	13,98	16,65	15,02	9,42
2012	21,76	13,26	9,9	15,01	19,32	15,79	10,66	12,92	16,94	15,25	10,37
2013	Die Statistik ist unvollständig und erlaubt keinen gesamtschweizerischen Vergleich.										
2014	Die Statistik ist unvollständig und erlaubt keinen gesamtschweizerischen Vergleich.										
2015	18,08	13,66	11,20	13,45	21,34	17,19	10,82	14,40	17,04	12,07	10,99
2016	18,21	13,87	11,54	14,81	21,21	18,31	10,97	14,76	17,51	12,45	10,97
2017	18,95	14,17	12,81	15,47	21,65	19,24	11,07	14,87	17,98	12,95	11,17
2018	19,43	15,58	13,93	15,51	22,74	20,05	11,07	15,02	18,40	13,10	11,23
Zunahme 2015–2018	1,35	1,92	2,73	2,06	1,40	2,86	0,25	0,62	1,36	1,03	0,24

Anzahl Fälle pro 1000 Erwachsene

* Die Kantone BS, SO und TG wurden gewählt, weil ihre Einwohnerzahl mit der von FR vergleichbar ist.

** Keine Angaben

Die Daten zeigen zudem, dass die Zahl der laufenden Schutzmassnahmen in unserem Kanton praktisch gleich geblieben ist und zwar schon vor Inkrafttreten des neuen Bundesrechts und auch vor der Professionalisierung der Friedensgerichte im Jahr 2008.

Überdies offenbart die Entwicklung in den Jahren 2015–2018, dass die Zahl der Erwachsenen mit Schutzmassnahmen im Kanton Freiburg weniger stark zugenommen hat als im Durchschnitt der anderen Kantone.

Die genauen Gründe dafür, weshalb die Zahl der Schutzmassnahmen in unserem Kanton immer höher lag als in anderen Kantonen, müsste in einer vertieften Studie von den Fachpersonen eines Forschungsinstituts ermittelt werden. Dabei wäre ein Komplex von soziologischen Indikatoren wie die Demografie, die Alterspyramide, der Urbanisierungsgrad oder das bestehende Leistungsnetzwerk zu berücksichtigen. Der zeitlich, finanziell und wissenschaftlich beschränkte Rahmen eines Berichts zu einem Postulat lässt hingegen nur einige Hypothesen zu:

- > Bei einer nicht zu vernachlässigenden Anzahl aktueller umfassender Beistandschaften handelt es sich um frühere Vormundschaften, die in Massnahmen des neuen Rechts umgewandelt wurden.
- > Auch der hohe Anteil der betagten Personen und jungen Erwachsenen an der erwerbstätigen Bevölkerung könnte teilweise erklären, weshalb mehr Beistandschaften errichtet werden mussten.
- > Die kulturellen Unterschiede zwischen den Landesregionen könnten die Praxisdiskrepanz ebenfalls teilweise erklären.
- > Die Zahl der Beistandschaften könnte damit zusammenhängen, wie sich die Sozialdienste um die betroffenen Personen kümmern: Je umfassender die persönliche Unterstützung durch die Sozialdienste, desto weniger rechtfertigt sich die Errichtung einer Beistandschaft.
- > Vielleicht weniger wahrscheinlich ist die Hypothese, dass die hohe Zahl der Beistandschaften dadurch beeinflusst sein könnte, dass sich die Praxis der Freiburger Friedensgerichte aus historischen oder gesellschaftlichen Gründen von jener der Schutzbehörden anderer Kantone unterscheidet.

1.2.2. Gesetzgebungen

Zu den Hypothesen des obigen Kapitels kommen einige Besonderheiten hinzu, welche die Gesetzgebungen der ausgewählten Kantone von der unsrigen unterscheiden.

Im *Kanton Waadt* sind die meisten Beiständinnen und Beistände Privatpersonen, die für mehrere Beistandschaften zuständig sind (s. auch Punkt 3.3).

Dies gilt auch für den *Kanton Genf*, wo für die Beistandschaften namentlich im Erwachsenenschutz wenn möglich private Beiständinnen und Beistände eingesetzt werden (Art. 85 Abs. 1 LaCC¹). Wenn jedoch das Nettovermögen der geschützten Person nicht mehr als 50 000 Franken beträgt und kein Angehöriger und keine Angehörige als Beistand oder Beiständin in Frage kommt, wird eine Berufsbeiständin oder ein Berufsbeistand eingesetzt (Art. 2 Abs. 2 RRC²).

Im *Kanton Wallis* ist das Kriterium für die Einsetzung einer Berufsbeiständin oder eines Berufsbeistands – anstelle einer Privatperson – der Aufwand oder die Komplexität des Mandats, denn von Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen wird verlangt, dass sie über die erforderliche Eignung und die entsprechenden Spezialkenntnisse verfügen (Art. 19a EGZGB³).

Im *Kanton Neuenburg* gilt für die Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände eine Mandatsquote. Wenn die Quote erreicht ist, wird die Person, für die eine Beistandschaft errichtet werden soll, auf eine Warteliste gesetzt, bis eine Beiständin oder ein Beistand frei wird. Dieses System, für das keine formale gesetzliche Grundlage existiert, gibt auch Anlass zu Kritik (s. Punkt 7.1).

Im *Kanton Jura* gibt es keine eigentlichen öffentlichen Berufsbeistandschaften. Als Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände eingesetzt werden Angestellte der regionalen Sozialdienste⁴ oder solche von privaten Institutionen, die in ähnlichen Bereichen tätig sind (Art. 19 Abs. 3 LOPEA⁵; Art. 5 Abs. 3 ORR PEA⁶).

Im Gegensatz zu den Westschweizer Kantonen gehören die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) im *Kanton Bern* zur kantonalen Verwaltung. Ihr gemeinsames Organ ist eine Geschäftsleitung, die sich aus den Präsidentinnen und Präsidenten der KESB zusammensetzt. Sie ist namentlich zuständig für die Koordination der Aufgabenerfüllung und der Rechtsprechung (Art. 16 KESG⁷). In diesem Kanton sind es die Sozial- und Abklärungsdienste der Gemeinden, die als öffentliche Berufsbeistandschaften fungieren. Der Kanton gilt den Gemeinden die im Rahmen ihrer Tätigkeiten anfallenden Kosten ab (Art. 22 KESG). Dabei handelt es sich im Erwachsenenschutz um eine jährliche Fallpauschale von 3180 Franken pro Beistandschaft (Art. 7 Abs. 1 Bst. d ZAV⁸). Soweit die Entschädigung für eine Berufsbeiständin oder einen Berufsbeistand aus dem Vermögen der betroffenen Person bezahlt wird, tritt der Kanton im Gegenzug in den entsprechenden Anspruch ein (Art. 15 ZAV).

³ Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 24.3.1998, SR VS 211.1.

⁴ Gemeint sind selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten (Loi du 15 décembre 2000 sur l'action sociale, SR JU 850.1, Art. 48 Abs. 2. Ihr Sitz liegt in Delsberg, sie haben aber Zweigstellen in allen Bezirken (Décret du 21 novembre 2001 concernant les institutions sociales, SR JU 850.11, Art. 24). Sie finanzieren sich über Einnahmen aus ihren Leistungen, allfällige Bundessubventionen, über Spenden und Legate und über Kantonsbeiträge (Art. 34 des vorgenannten Dekrets).

⁵ Loi du 23 mai 2012 sur l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte, SR JU 213.1.

⁶ Ordonnance du 2 décembre 2014 sur la rémunération et le remboursement des frais en matière de gestion de mesures de protection de l'enfant et de l'adulte, SR JU 213.12.

⁷ Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz vom 1. Februar 2012, SR BE 213.316.

⁸ Verordnung über die Zusammenarbeit der kommunalen Dienste mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen vom 19. September 2012, SR BE 213.318.

¹ Loi du 11 octobre 2012 d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, SR GE E 1 05.

² Règlement du 27 février 2013 fixant la rémunération des curateurs, SR GE-E 1 05.15.

Im *Kanton Solothurn* fungieren die Sozialregionen, die den Einwohnergemeinden unterstehen (§ 27 SG¹) als öffentliche Berufsbeistandschaften (§ 115 Abs. 1 EG ZGB²). Die Sozialregionen sorgen für eine ausreichende Anzahl geeigneter Mandatspersonen. Im Unterlassungsfall ernennt die KESB die nötigen Fachleute auf Kosten der säumigen Sozialregion (§ 115 Abs. 2 EG ZGB). Das kantonale Sozialgesetz sieht zudem in diesem Bereich einen Lastenausgleich unter den Einwohnergemeinden vor (§ 55 SG; § 131 Abs. 4 EG ZGB).

Der *Kanton Thurgau* legt den Akzent vor allem auf die Absprache zwischen den verschiedenen Beteiligten. 1. Der Regierungsrat, der die Mitglieder der KESB ernennt, ermöglicht den Gemeinden des betreffenden Bezirks, sich vor der Wahl zu den vorgeschlagenen Kandidaten zu äussern (§ 16 EG ZGB³). 2. Die KESB treffen sich jedes Jahr zu einem Erfahrungsaustausch mit den Berufsbeistandschaften und den Gemeinden des Bezirks (§ 16 KESV). 3. Die KESB kann (bzw. muss in bestimmten Fällen) die Gemeinde, in welcher die betroffene Person ihren Wohnsitz oder Aufenthalt hat, im Verfahren zur

Stellungnahme einladen. Die Gemeinde darf auch ohne entsprechende Aufforderung von der KESB eine Stellungnahme abgeben (§ 47 KESV). 4. Wenn es die Umstände erfordern kann die KESB zur Sicherstellung der Zusammenarbeit die Berufsbeistandschaft zu einer Fallkonferenz einladen (§ 51a KESV). 5. Die Leitung der Berufsbeistandschaft versorgt die KESB regelmässig mit den Informationen, welche die Behörde für ihre Aufgabenerfüllung, insbesondere im Zusammenhang mit der Ernennung von Beiständinnen und Beiständen, benötigt (Namen und Ausbildung der verfügbaren Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände), sowie mit Informationen über die interne Arbeitsorganisation der Berufsbeistandschaft (§ 79 KESV). 6. Die Ernennung einer Beiständin oder eines Beistands durch die KESB erfolgt nach Rücksprache mit der Leitung der Berufsbeistandschaft (§ 80 KESV).

Zusätzlich zu den oben genannten Punkten werden in der folgenden Tabelle einige gesetzgeberische Lösungen der gewählten Kantone dargestellt.

	Bevölkerung*	Anzahl Gemeinden	KESB		OBB		Übernahme Massnahmekosten bei Mittellosigkeit	
			Gerichtlich	Verwalt.	Kanton	Gemeinde	Kanton	Gemeinde
FR	255 000	136	7			x		x
VD	643 000	309	9		x		x	
GE	405 000	45	1		x		x	
VS	284 000	126		23		x		x
NE	144 000	31	3		x		x	
JU	60 000	53		1	x		x	
BE	860 000	346		11		x	Lastenverteilung Kanton/ Gemeinde	
ZH	1 250 000	162		13		x		x
BS	164 000	3		1	x		x	
SO	226 000	81		3		x		x
TG	226 000	80		5		x		x

* Ständige erwachsene Wohnbevölkerung per 31.12.18, gerundet

1.3. Gerichtsbezirksvergleich

In unserem Kanton ist eine Gerichtsbehörde für den Kindes- und Erwachsenenschutz zuständig. Die Friedensrichterinnen und Friedensrichter sind deshalb vollkommen unabhängig, wenn sie entscheiden, ob eine Massnahme anzuordnen ist und wenn ja, welche. Sie sprechen sich namentlich in ihrer Konferenz regelmässig ab, um ihre Praxis zu vereinheitlichen. Dennoch behalten sie bei ihrer Arbeitsweise völlige Unabhängigkeit.

Die Gerichtsbezirke Saane und Greyerz haben im Durchschnitt mehr laufende Schutzmassnahmen als die anderen Bezirke. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die beiden bevölkerungsreichsten Gemeinden des Kantons, Freiburg und Bulle, in diesen Bezirken liegen. Allgemein ziehen urbane Zentren Personen in prekären Verhältnissen stärker an. So wollen Personen, die beispielsweise an psychischen Problemen oder verschiedenen Abhängigkeiten leiden, nicht stigmatisiert werden und suchen deshalb die Anonymität der Stadt. Die beiden Gemeinden verfügen überdies über ein grösseres Angebot an spezialisierten Einrichtungen, die geeignete Leistungen für Personen in Schwierigkeiten erbringen. Weiter tragen auch die Vorteile einer guten Infrastruktur mit öffentlichen Verkehrs-

¹ Sozialgesetz vom 31. Januar 2017, SR SO 831.1.

² Gesetz vom 4. April 1954 über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR SO 211.1.

³ Einführungsgesetz vom 3. Juli 1991 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, SR TG 210.1.

mitteln oder Einkaufszentren dazu bei, dass sich verletzte Personen eher im urbanen als im ländlichen Raum niederlassen. Es ist auch bekannt, dass das familiäre Netz in der Stadt weniger dicht ist als auf dem Land, wo vermehrt andere, nicht-gerichtliche Lösungen bevorzugt werden.

Im Übrigen entwickeln sich die anderen Gerichtsbezirke wahrscheinlich in dieselbe Richtung, einerseits aufgrund des erheblichen Bevölkerungswachstums und andererseits, weil Personen mit finanziellen Problemen in den ländlicheren Bezirken eher eine günstige Wohnung finden.

2. Zusammenarbeit zwischen Friedensgerichten und öffentlichen Berufsbeistandschaften

Im Dezember 2017 verschickte das Amt für Justiz einen Fragebogen an die zwanzig öffentlichen Berufsbeistandschaften des Kantons, um namentlich herauszufinden, wie die Kompetenz zur Kontrolle der Arbeit von Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen und die Kompetenz, diesen Anweisungen zu geben, zwischen den Leitungen der Berufsbeistandschaften und den Friedensgerichten verteilt werden sollten. Die Antworten haben ergeben, dass die Beziehungen zwischen den Friedensgerichten und den öffentlichen Berufsbeistandschaften im Allgemeinen und mit sehr wenigen Ausnahmen als gut bis sehr gut bezeichnet werden können.

So lädt zum Beispiel das Friedensgericht des Saanebezirks jede Berufsbeistandschaft einzeln zu einem jährlichen Treffen ein, um Probleme zu besprechen und Lösungen zu finden. Die Friedensrichterinnen und Friedensrichter des Saanebezirks nehmen zudem oft an verschiedenen Sitzungen teil, an denen ihre Anwesenheit erforderlich ist, um die Berufsbeistandschaften zu unterstützen. Im Sensebezirk gestaltet sich die Kommunikation zwischen dem Friedensgericht und den drei öffentlichen Berufsbeistandschaften regelmässig, einfach und transparent. Während des Jahres tauschen sich die Friedensrichterinnen und Friedensrichter mehrmals mit den Leiterinnen und Leitern der Berufsbeistandschaften aus, besprechen Schwierigkeiten und suchen nach Lösungen. Im Greyerzbezirk organisiert das Friedensgericht regelmässig Informationsveranstaltungen für die neuen Beiständinnen und Beistände. Ausserdem unterstützt das Gericht die Berufsbeistandschaften in schwierigen Situationen.

Es ist sehr wichtig, dass die Beiständinnen und Beistände und die öffentlichen Berufsbeistandschaften mit den Friedensgerichten gute Beziehungen unterhalten. Dennoch handelt es sich dabei weder um eine Partnerschaft noch um eine Zusammenarbeit im eigentlichen Sinne, da die beiden über unterschiedliche gesetzliche Kompetenzen verfügen: Das Friedensgericht erforscht den Sachverhalt und errichtet die Massnahme (Art. 446 ZGB), während die Beiständin oder der Beistand das Mandat ausführt, nachdem die Massnahme errichtet wurde (Art. 405 ff. ZGB).

Die Praxisunterschiede zwischen den Friedensgerichten sind mit dem Modell verbunden, das unser Kanton für die Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden gewählt hat. Als Gerichtsbehörden sind die Friedensgerichte bei Entscheidungen zu ihrer Arbeitsweise vollkommen unabhängig. Aus diesem Grund kann ihnen keine staatliche Behörde, gleichgültig ob Exekutive oder Legislative, eine einheitliche Praxis auferlegen. In den Kantonen, die sich dafür entschieden haben, für den Kindes- und Erwachsenenschutz eine (oder mehrere) Behörde(n) zu bezeichnen, stellt sich dieses Problem nicht, weil diese Behörden – selbst wenn sie als unabhängig gelten – hierarchisch der Exekutive unterstellt sind und deren politischer Linie folgen müssen.

Zur spezifischen Frage, ob die öffentlichen Berufsbeistandschaften vor der Errichtung einer Beistandschaft angehört werden sollten, äusserten sich die angehörten Instanzen aus folgenden Gründen fast alle ablehnend:

- > Zur Prüfung der Frage, ob die gesetzlichen Bedingungen für die Errichtung einer Beistandschaft erfüllt sind, ergreifen die Friedensgerichte verschiedene Untersuchungsmassnahmen wie Arztberichte, Gutachten, Anhörungen der betroffenen Person und ihrer Familie, Erkundigungen bei Angehörigen oder Dritten, welche die Situation kennen usw. Natürlich kann das Friedensgericht eine Beiständin oder einen Beistand, der die Situation der betroffenen Person bereits kennt, im Rahmen der Untersuchung des Falls anhören. Diese Kontaktaufnahme erfolgt oft bei der Beweiserhebung. Ist die betroffene Person der Berufsbeistandschaft jedoch nicht bekannt, so ist schwer zu beurteilen, was ihr Beizug zur Einschätzung der Friedensrichterin oder des Friedensrichters beitragen könnte: Der Entscheid über die Errichtung einer Beistandschaft sollte nur von der Judikative abhängen, und nicht von der Person, die das Mandat übernimmt.
- > Eine systematische Anhörung würde die Untersuchung des Falles unweigerlich in die Länge ziehen.
- > Sie würde auf jeden Fall zu einer Überlastung der öffentlichen Berufsbeistandschaften führen.
- > Sie könnte die Beziehungen zwischen einer Berufsbeistandschaft und einem Friedensgericht verschlechtern, wenn Uneinigkeit über die Notwendigkeit zur Errichtung einer Beistandschaft besteht.
- > Obwohl sich die Berufsbeistandschaft der Errichtung einer Beistandschaft nicht widersetzen kann, ist es doch sie, die beim Friedensgericht die Aufhebung der Massnahme beantragt, wenn sie der Ansicht ist, dass die betroffene Person wieder selbst für sich sorgen kann. Das Friedensgericht folgt dem Antrag, wenn die Beiständin oder der Beistand eine schlüssige und adäquate Einschätzung der Situation vorlegt.

Sollte trotz der oben genannten Nachteile die Meinung vertreten werden, dass sich die Zunahme der Beistandschaften mit einer solchen Anhörung eindämmen liesse, wäre eine formelle gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, zumindest um:

- > die Entschädigung der öffentlichen Berufsbeistandschaften für diese «nebenmandatliche» Tätigkeit festzulegen;
- > das Amtsgeheimnis der Friedensrichterinnen und Friedensrichter zu wahren und den Schutz der Daten der betroffenen Person sicherzustellen, falls nach der Voruntersuchung schliesslich doch keine Schutzmassnahme beschlossen wird;
- > die Berufsbeistandschaften zu ermächtigen, unter Berücksichtigung der Vertraulichkeit und des Datenschutzes Informationen von Dritten einzuholen. Im Gegensatz zu der Regelung, die für die KESB gilt (Art. 448 ZGB), gibt es momentan keine Gesetzesbestimmung, die Dritte verpflichtet, für die Feststellung des Sachverhalts mit den öffentlichen Berufsbeistandschaften zusammenzuarbeiten.

3. Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften

Die Meinungen der angehörten Stellen zur Zweckmässigkeit einer Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften gehen weit auseinander. Vereinfacht lässt sich sagen, dass die deutschsprachigen Friedensgerichte und Berufsbeistandschaften die Idee ablehnen, während ihr ein Teil der französischsprachigen Berufsbeistandschaften zustimmt.

3.1. Vorteile einer Kantonalisierung

Die Hauptargumente für eine Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften lauten wie folgt:

- > Die Kantonalisierung würde eine gleichmässigeren Verteilung der Fälle unter den Beiständinnen und Beiständen entsprechend ihrer jeweiligen Qualifikation ermöglichen.
- > Sie würde zu einer Vereinheitlichung der Fallführungspraxis führen (die bei den kommunalen Berufsbeistandschaften momentan unterschiedlich ausfällt) und damit die Gleichbehandlung der unter Beistandschaft gestellten Personen im ganzen Kanton gewährleisten.
- > Ein kantonaler Dienst, der per Definition grösser wäre als die kommunalen Berufsbeistandschaften, wäre vielleicht besser in der Lage, sich rationeller zu organisieren: So könnten Kompetenzzentren geschaffen werden, deren Einsatzbereich nicht auf eine Gemeinde oder einen Gemeindeverband beschränkt wäre. Überdies könnte eine interne Abteilung damit beauftragt werden, die Fälle zu prüfen, bevor das Friedensgericht einen Entscheid trifft. Dies könnte die Arbeit dieser Behörde möglicherweise erleichtern.
- > Der Staat wäre zugleich Arbeitgeber der öffentlichen Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände und der Frie-

densrichterinnen und Friedensrichter. Vorteile davon wären eine ganzheitliche Personalbetreuung mit einem vergleichbaren Besoldungssystem, eine Vereinheitlichung der Mittel, die dem kantonalen Dienst und den Friedensgerichten zur Verfügung stehen und eine einfachere Fallübergabe bei einem Umzug von Personen, die unter Beistandschaft stehen.

Die Befürworter einer Kantonalisierung empfehlen jedoch die Schaffung von Zweigstellen in den Bezirken, um die geografische und soziale Nähe der Beiständinnen und Beistände zu den von ihnen begleiteten Personen zu gewährleisten. Gleichzeitig räumen sie ein, dass Zweigstellen und Anlaufstellen auch ihre Nachteile haben, weil durch den Koordinationsbedarf der administrative Aufwand steigt. Bei den Anlaufstellen würden sich zudem zahlreiche Folgefragen zu ihrer genauen Aufgabe stellen.

3.2. Nachteile einer Kantonalisierung

Das Hauptargument der Gegner einer Kantonalisierung ist die Sorge, dass die Nähe zum Friedensgericht des betreffenden Gerichtsbezirks und zur geschützten Person verlorengehen könnte. Eine bürgernahe Berufsbeistandschaft erlaubt den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses: Den betroffenen Personen fällt es leichter, in einem Rahmen und einer Umgebung der Nähe über ihre Sorgen zu sprechen, als in der Anonymität einer unpersönlichen kantonalen Stelle.

Das Friedensgericht des Sensebezirks spricht sich vehement gegen eine Kantonalisierung aus. Die Behörde unterhält einen regelmässigen und intensiven Austausch mit den öffentlichen Berufsbeistandschaften ihres Gerichtsbezirks (2–3 gemeinsame Sitzungen), was bei einem kantonalen Dienst kaum denkbar wäre. Ausserdem könnten schon allein die sprachlichen Unterschiede die Arbeit des Friedensgerichts massiv erschweren. Diese Meinung wird auch von den drei Berufsbeistandschaften des Gerichtsbezirks unterstützt, die auf ihre funktionsgerechten Strukturen und die ausgezeichnete Zusammenarbeit mit dem Friedensgericht hinweisen.

Momentan tragen die Gemeinden sowohl die Kosten für den Betrieb ihrer öffentlichen Berufsbeistandschaften (gemäss KESG) als auch die Kosten der mittellosen geschützten Personen mit Wohnsitz auf ihrem Gebiet (gemäss Sozialhilfegesetz). Diese Ausgaben werden teilweise rückerstattet, da die Entschädigung für die Arbeit der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände zu Lasten der betroffenen Person geht. Die Rückerstattung reicht jedoch für die vollständige Finanzierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften nicht aus. Die Gemeinden haben zwar keinen Einfluss auf die Zahl der errichteten Beistandschaften, sie können aber über die Zahl und das Profil der Angestellten ihrer Berufsbeistandschaften entscheiden. Mit einer Kantonalisierung würden sie dieses Recht verlieren und müssten sich dennoch an den Betriebskosten des kantonalen Dienstes beteiligen.

Die Kantonalisierung würde zur Auflösung der kommunalen öffentlichen Berufsbeistandschaften führen. Einige ihrer Angestellten könnten in der Folge ihre Stelle verlieren, falls der kantonale Dienst nicht alle von ihnen wieder einstellt. Zudem käme es bei den von den Gemeinden finanzierten Investitionen in die Infrastruktur zu Verlusten.

In einigen Gemeinden und Gemeindeverbänden bilden die öffentliche Berufsbeistandschaft und der Sozialdienst eine Verwaltungseinheit und arbeiten zur allgemeinen Zufriedenheit zusammen. Eine Kantonalisierung würde diese Zusammenarbeit in Frage stellen und könnte dazu führen, dass den regionalen Bedürfnissen und Besonderheiten weniger Rechnung getragen wird.

Bei einer Kantonalisierung würde nicht berücksichtigt, dass einige Bezirke weniger Beistandschaften errichten als andere, und der Beitrag mancher Gemeinden würde ansteigen.

Bei einer Kantonalisierung würde den Gemeinden eine per Definition bürgernahe Aufgabe weggenommen. Dies widerspricht dem Willen, die Rolle der Gemeinden zu stärken.

Schliesslich wäre diese Lösung auch ein Bruch mit dem System, das unser Kanton gewählt hat und das seit mehreren Jahrzehnten insgesamt zufriedenstellend war.

3.3. Auswertung

Die oben aufgeführten Vor- und Nachteile bieten keinen Grund zur Annahme, dass sich die Zunahme der Beistandschaften – die vor allem Sache der Schutzbehörden ist – mit einer Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften eindämmen liesse. Aus rein organisatorischer Sicht spricht nichts für eine Kantonalisierung. Das Freiburger System hat sich hingegen mehr oder weniger bewährt und ist gleichzeitig verbesserungsfähig.

Der Kantonsvergleich zeigt, dass es in erster Linie kleine und mittlere Kantone sind (gemessen an der Einwohnerzahl und/oder der Anzahl Gemeinden), die einen kantonalen Dienst gewählt haben. Es handelt sich um die Kantone Genf, Neuenburg, Jura und Basel-Stadt. Allerdings hat sich auch der grosse Kanton Waadt für diese Lösung entschieden. In diesem Kanton ist das Amt *Office des curatelles et des tutelles professionnelles* (OCTP) ein staatlicher Dienst, der dem Generalsekretariat des *Département des institutions et de la sécurité* angegliedert ist. Es hat den Auftrag, Schutzmandate zu vollziehen, welche die Friedensgerichte für minderjährige und volljährige Personen anordnen, die auf eine besondere soziale und administrative Betreuung angewiesen sind und die deshalb nicht von privaten Beiständinnen und Beiständen begleitet werden können. Die Aufgaben, die den Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen des OCTP übertragen werden, hängen von der Situation der betroffenen Person ab. Die Betreuung kann die persönliche Begleitung, die Regelung der Finanzen und/oder die

rechtliche Vertretung gegenüber Dritten umfassen. In diesem Kanton kümmern sich die Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände jedoch nur um komplexe Fälle. Für die übrigen Fälle, die den Grossteil der Beistandschaften ausmachen, werden mehrere Hundert «freiwillige Beiständinnen und Beistände» eingesetzt. Es handelt sich dabei um Selbständigerwerbende, die für einfache Schutzmandate angestellt werden. Der Staat Waadt organisiert für diese Beiständinnen und Beistände Schulungen und sichert ihnen die Unterstützung durch spezialisierte Fachpersonen zu, die sie beraten und in allen Phasen ihres Mandats begleiten. Ebenso garantiert er ihnen eine Entschädigung von 1800 Franken pro Jahr und Mandat.

Eine Alternative zur Kantonalisierung wäre die Zusammenfassung der Berufsbeistandschaften nach Bezirk unter der Leitung der Oberamtsperson. Ein solcher Zusammenschluss – der Sache der Gemeinden wäre – würde den grossen administrativen Aufwand bei einem Wohnortwechsel von betroffenen Personen wesentlich reduzieren (Entscheid des Friedensgerichts, Ernennung der neuen Beiständin/des neuen Beistands, Abschluss der Konten usw.) und eine Harmonisierung der Praxis innerhalb des Gerichtsbezirks ermöglichen. Im Broyebezirk läuft zurzeit ein Regionalisierungsprojekt, mit dem die Berufsbeistandschaften von Belmont-Broye und Estavayer zusammengeschlossen werden sollen. Ziel ist es, in Estavayer eine öffentliche Berufsbeistandschaft für den ganzen Bezirk zu schaffen und in Belmont-Broye weiter eine Zweigstelle zu führen, damit die Bürgernähe garantiert ist. Die neue öffentliche Berufsbeistandschaft stünde dann unter der Leitung des Gemeindeverbands für die medizinisch-soziale Organisation, dem bereits der Sozialdienst des Bezirks untersteht.

4. Herausforderungen im Bereich personelle Ressourcen

4.1. Bei den Friedensgerichten

Die Situationsanalyse und die Untersuchung gehören zum Schutzverfahren und zu den gesetzlichen Aufgaben der Friedensrichterinnen und Friedensrichter (Art. 446 Abs. 1 ZGB). Diese leiten das Verfahren und fällen die nötigen Untersuchungsentscheide. Im Rahmen des Untersuchungsverfahrens und der Beweiserhebung können sie bei Bedarf Dritte mit Aufklärungen beauftragen (Art. 446 Abs. 2 ZGB). Die Untersuchungsarbeit macht einen Grossteil der Arbeit von Friedensrichterinnen und Friedensrichtern aus. Sie betrifft diverse Bereiche wie Wohnen, Finanzen, Gesundheit, Arbeit, berufliches und familiäres Umfeld usw. Dazu führen die Friedensrichterinnen und Friedensrichter Anhörungen durch, ordnen Gutachten an, sammeln Dokumente wie medizinische Berichte, Betreibungsregisterauszüge, Veranlagungsanzeigen usw. Nur eine vollständige Untersuchung erlaubt den Friedensrichterinnen und Friedensrichtern zu entscheiden, ob die Bedingungen von Artikel 390 ZGB erfüllt sind und gegebenenfalls eine Beistandschaft zu errichten ist.

Mit einer guten Voruntersuchung kann die beste Massnahme für die geschützte Person ermittelt und die Aufgabe der designierten Beiständin oder des designierten Beistands erleichtert werden. Momentan steht es jedoch in einigen Friedensgerichten um diese Ressourcen so, dass diese bei fachlichen Fragen Dritte (z.B. Buchhaltungsexperten) beauftragen müssen. So können allfällige, neu anzuordnende Schutzmassnahmen gezielter eingesetzt und unbegründete Anträge abgewiesen werden. Zwar erleichtert die Delegation den Friedensrichterinnen und Friedensrichtern die Arbeit, sie könnte für die betroffene Person aber auch eine zusätzliche finanzielle Belastung darstellen, die auf die Wohnsitzgemeinde der betroffenen Person zurückfällt, wenn deren finanziellen Mittel nicht ausreichen, um die Honorare der beauftragten Personen zu übernehmen.

Für eine interne Durchführung der Voruntersuchung wäre es vorstellbar, dass betroffene Friedensgerichte eine Sozialarbeiterin/einen Sozialarbeiter und eine Buchhalterin/einen Buchhalter einstellen. Diese beiden Fachpersonen würden die Gerichtsschreiberei der Behörde vervollständigen. Da die Friedensrichterinnen und Friedensrichter alle juristisch ausgebildet sind, wäre eine Verstärkung in den Bereichen Psychologie und Buchhaltung für den Entscheid über die Zweckmässigkeit der Errichtung einer Beistandschaft von Vorteil.

Allerdings stellt die Frage der finanziellen und personellen Ressourcen der Friedensgerichte eine echte Herausforderung dar. Im Voranschlag 2019 sind für alle Freiburger Friedensgerichte folgende Personalbestände aufgeführt:

V19	Friedensrichter/in	Gerichtsschreiber/in	Verwalt.	Total VZÄ Voranschlag	Lernende	Gerichtsschreiber-Praktikanten	Total VZÄ insgesamt	Personal mit juristischer Ausbildung (Richter/in + Gerichtsschreiber/in)	Personal mit juristischer Ausbildung (inkl. Praktikanten)	Richter/innen Beisitzer/innen
Broye	1	3,1	2,3	6,4			6,4	4,1	4,1	10
Glane	1	1,9	1,5	4,4		1	5,4	2,9	3,9	10
Greyerz	2,6	3	3,65	9,25		2	11,25	5,6	7,6	14
Saane	3,8	6,2	9,95	19,95	3	3	25,95	10	13	24
See	1	1,7	2,4	5,1			5,1	2,7	2,7	12
Sense	1,5	2,1	1,3	4,9		1	5,9	3,6	4,6	11
Vivisbach	0,75	1	0,8	2,55		1	3,55	1,75	2,75	11
Total	11,65	19	21,9	52,55	3	8	60,55	30,65	38,65	92

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Staat bei der Gewährung zusätzlicher Ressourcen für die Friedensgerichte bereits beachtliche Anstrengungen unternommen hat. So sind die Personalbestände der Friedensgerichte zwischen 2009 und 2019 um 28,3 VZÄ gestiegen. Ein Teil dieser zusätzlichen VZÄ diente dazu, die ursprüngliche Besetzung der Friedensgerichte bei der Kantonalisierung im Jahr 2008 zu korrigieren. Ein weiterer Teil der zusätzlichen VZÄ war notwendig, um dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht gerecht zu werden. Dieses trat am 1. Januar 2013 in Kraft und brachte für die Friedensgerichte neue Aufgaben mit sich. Trotz dieser erheblichen Aufstockung stellte der Justizrat in seinem letzten Tätigkeitsbericht allgemein fest, dass die Arbeitsbelastung dieser Behörden insgesamt sehr hoch sei und dass es in manchen Bezirken einen gewissen Personalmangel gebe.

4.2. Bei den öffentlichen Berufsbeistandschaften

Auch bei einer allfälligen Erhöhung der Mittel für die Friedensgerichte müssten die Gemeinden und Gemeindeverbände die Organisation und Arbeitsweise ihrer öffentlichen Berufsbeistandschaften und ihrer Sozialdienste einer vertieften Prüfung unterziehen und allenfalls eine Aufstockung der

finanziellen und personellen Ressourcen für diese Dienste in Betracht ziehen, wenn nicht gar eine Reorganisation, z. B. eine Zusammenführung aller öffentlichen Berufsbeistandschaften eines Bezirks.

Wie aus nachstehender Tabelle hervorgeht verfügen die 20 öffentlichen Beistandschaften insgesamt über ca. 58 VZÄ für Beiständinnen und Beistände. Dazu kommen unterstützende Mitarbeitende (Leiter/innen der öffentlichen Berufsbeistandschaften, Sozialarbeiter/innen, Buchhalter/innen, Sekretariatsangestellte, Lernende) mit insgesamt ca. 50 VZÄ. Im Jahr 2018 wurden von 4940¹ errichteten Beistandschaften 4140 den öffentlichen Berufsbeistandschaften anvertraut, d. h. 71 Fälle pro Beistands-VZÄ. Diese Zahl liegt im Durchschnitt der Spannweite, welche die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) für die Fallzahl pro VZÄ empfiehlt, nämlich zwischen 60 und 100². Nur in zwei Fällen übersteigt die Zahl der Fälle pro Beiständin oder Beistand die empfohlene Obergrenze³. Die Tabelle zeigt schliesslich,

¹ Die übrigen 800 Beistandschaften wurden entweder Angehörigen oder privaten Beiständinnen/Beiständen übertragen.

² Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES; Hrsg.), Praxisanleitung Erwachsenenenschutzrecht (mit Mustern), Zürich 2012, Pkt. 6.19.

³ In den öffentlichen Berufsbeistandschaften von Bulle, Riaz und Morlon, sowie in derjenigen des Glanebezirks.

dass sich seit 2017 weder die Zahl der Beistandschaftsfälle, die den öffentlichen Berufsbeistandschaften übertragen wurden, noch deren Personalbestand wesentlich verändert hat.

	Anz. Fälle		Anz. Beistände		Anz. Hilfspers.	
	2017	2019	2017	2019	2017	2019
Stadt Freiburg	1006 (~70 pro VZÄ)	~1000 (~66 pro VZÄ)	19 (=14,3 VZÄ)	19 (=15,1 VZÄ)	Keine Angabe	14 (=14,46 VZÄ)
Saane-West	102 (=68 pro VZÄ)	110 (~73 pro VZÄ)	3 (=1,5 VZÄ)	3 (=1,5 VZÄ)	1 (=0,1 VZÄ)	3 (=1,7 VZÄ)
Villars-s/-Glâne	170(=85 pro VZÄ)*	170 (=68 pro VZÄ)**	1 (=1 VZÄ)	1 (=1 VZÄ)	5 (=2,8 VZÄ)	6 (=3,3 VZÄ)
Le Gubloux	65 (~81 pro VZÄ)	77 (~85 pro VZÄ)	1 (=0,8 VZÄ)	1 (=0,9 VZÄ)	2 (=0,8 VZÄ)	2 (=0,8 VZÄ)
Haute-Saraine	250 (~86 pro VZÄ)	250 (~71 pro VZÄ)	4 (=2,9 VZÄ)	6 (=3,5 VZÄ)	4 (=2,5 VZÄ)	5 (=3,3 VZÄ)
La Sonnaz	130 (~86 pro VZÄ)	126 (~54 pro VZÄ)	3 (=1,5 VZÄ)	3 (=2,3 VZÄ)	Keine Angabe	3 (=2,6 VZÄ)
Bulle, Riaz, Morlon	466 (~93 pro VZÄ)	559 (~107 pro VZÄ)	6 (=5 VZÄ)	7 (=5,2 VZÄ)	? (=6,22 VZÄ)	8 (=5,6 VZÄ)
Haute-Gruyère	180 (~78 pro VZÄ)	206 (~85 pro VZÄ)	3 (=2,3 VZÄ)	3 (=2,4 VZÄ)	3 (=2 VZÄ)	3 (=2 VZÄ)
Jogne/Rechtes Ufer	110 (~78 pro VZÄ)	135 (~71 pro VZÄ)	2 (=1,4 VZÄ)	3 (=1,9 VZÄ)	Keine Angabe	2 (=1,7 VZÄ)
Sionge/Linkes Ufer	130 (~62 pro VZÄ)	139 (~66 pro VZÄ)	3 (=2,1 VZÄ)	3 (=2,1 VZÄ)	? (=1,2 VZÄ)	2 (=1,1 VZÄ)
Sense-Oberland	135 (=75 pro VZÄ)	164 (=82 pro VZÄ)	2 (=1,8 VZÄ)	2 (=2 VZÄ)	3 (=2 VZÄ)	3 (=2 VZÄ)
Sense-Mittelland	121 (~80 pro VZÄ)	115 (~76 pro VZÄ)	2 (=1,5 VZÄ)	2 (=1,5 VZÄ)	2 (=1,2 VZÄ)	2 (=1,2 VZÄ)
Sense-Unterland	225 (~76 pro VZÄ)	210 (~71 pro VZÄ)	4(=2,95 VZÄ)	4(=2,95 VZÄ)	3 (=3,1 VZÄ)	4 (=2,5 VZÄ)
Murten-Morat	87 (~62 pro VZÄ)	101 (~67 pro VZÄ)	2 (=1,4 VZÄ)	2 (=1,5 VZÄ)	1 (=0,7 VZÄ)	2 (=1,2 VZÄ)
See-Lac	144 (=60 pro VZÄ)	146 (~60 pro VZÄ)	5 (=2,4 VZÄ)	4 (=2,4 VZÄ)	4 (=2,5 VZÄ)	3 (=2,2 VZÄ)
Kerzers	35 (~58 pro VZÄ)	43 (~54 pro VZÄ)	1 (=0,6 VZÄ)	1 (=0,8 VZÄ)	-	-
Estavayer-le-Lac	301 (=70 pro VZÄ)	245 (~57 pro VZÄ)	5 (=4,3 VZÄ)	5 (=4,3 VZÄ)	4 (=2 VZÄ)	4 (=2,9 VZÄ)
Belmont-Broye	57 (=57 pro VZÄ)	69 (~57 pro VZÄ)	2 (=1 VZÄ)	2 (=1,2 VZÄ)	1 (=0,8 VZÄ)	1 (=0,8 VZÄ)
Glâne	180 (~69 pro VZÄ)	238 (~103 pro VZÄ)	3 (=2,6 VZÄ)	4 (=2,3 VZÄ)	? (=1 VZÄ)	3 (=1,4 VZÄ)
Vivisbach	65 (~27 pro VZÄ)	112 (~62 pro VZÄ)	3 (=2,4 VZÄ)	2 (=1,8 VZÄ)	1 (=0,5 VZÄ)	2 (=0,9 VZÄ)

* mit Hilfe von 2 Sozialarbeitenden

** mit Hilfe von 3 Sozialarbeitenden

5. Schaffung eines gemeinsamen Finanztopfs

Die angehörtten Stellen lehnen die Schaffung eines gemeinsamen Finanztopfs mehrheitlich ab. Nur zwei französischsprachige Berufsbeistandschaften sprechen sich für diese Idee aus.

Die Gegner der Idee, darunter auch der Freiburger Gemeindeverband, sind der Meinung, dass die Schaffung eines gemeinsamen Topfs den Gemeinden nicht helfen würde, die mit den Berufsbeistandschaften verbundenen Lasten zu senken. Überdies würden die Gemeinden die Kontrolle über die Kosten verlieren.

Die öffentlichen Berufsbeistandschaften von Bulle und Estavayer betonen hingegen, dass dieses System auf regionaler Ebene bereits in anderen Bereichen eingeführt worden sei (z. B. Pflegeheime und einige Sozialdienste), und befürworten die Schaffung eines gemeinsamen Finanztopfs. Sie begründen dies damit, dass die Lösung einerseits eine gerechtere Verteilung der Kosten unter den Gemeinden und anderer-

seits die Gleichbehandlung bei der Vergütung der Beiständigen und Beistände erlauben würde.

In jedem Fall wäre es lohnenswert, die Schaffung eines gemeinsamen Finanztopfs weiterzuverfolgen. Seine Zweckmässigkeit wäre von den Gemeinden selbst zu prüfen. Grundlage dafür müsste unter anderem eine Zahlenanalyse sein, die den Rahmen dieses Berichts sprengt.

6. Häufigkeit der Berichterstattung der Beiständin oder des Beistands

Alle angehörtten Stellen sind sich einig, dass das jährliche Verfassen eines Tätigkeitsberichts für jeden Fall einen erheblichen Zeitaufwand darstellt. Dies gilt nicht nur für die Beiständigen und Beistände, sondern auch für die Friedensgerichte, welche die Berichte lesen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge machen müssen.

Die Meinungen darüber, ob nur noch alle zwei Jahre ein Bericht verlangt werden sollte, sind jedoch geteilt.

Das Hauptargument jener, die sich für einen zweijährlichen Bericht aussprechen, lautet, dass die Tätigkeitsberichte oft nur die aktuelle Lage der betroffenen Person beschreiben, ohne dass ein Entscheid des Friedensgerichts notwendig wäre. Wenn sich die Situation im Berichtszeitraum so stark verbessert oder verschlechtert, dass ein Eingreifen des Friedensgerichts notwendig wird, muss die Beiständin oder der Beistand die Behörde sofort mit einem kurzen Zwischenbericht darüber informieren.

Die Stellen, die sich für die Beibehaltung der jährlichen Berichterstattungspflicht aussprechen, bringen mehrere Argumente vor:

- > Es wäre inkonsequent, den Abschluss der Konten jedes Jahr und den Bericht nur alle zwei Jahre zu verlangen.
- > Ein jährlicher Bericht zwingt die Beiständin oder den Beistand dazu, die geschützte Person zumindest einmal im Jahr zu treffen und ermöglicht dieser eine regelmässige Einschätzung ihrer Situation. Bei dieser Gelegenheit können die Beiständin oder der Beistand und die betroffene Person über das vergangene Jahr Bilanz ziehen und Ziele für das Folgejahr festlegen.
- > Das Friedensgericht muss innert geeigneter Frist über Vorkommnisse informiert werden, ob diese die buchhalterische Ebene (regelmässige Abrechnung) oder die personelle, soziale oder administrative Ebene (regelmässiger Bericht) betreffen. Ein jährlicher Bericht erlaubt dem Friedensgericht, allfällige Missstände frühzeitig zu erkennen und Korrekturen zu verlangen.
- > Die Beiständinnen und Beistände haben grundsätzlich bei der periodischen Prüfung des Tätigkeitsberichts und der Rechnung Anrecht auf eine Entschädigung (Art. 11 KESG). Wenn diese alle zwei Jahre erstellt werden, fällt ihre Erstellung und die Entschädigung der Beiständin oder des Beistands nicht mehr in dasselbe Rechnungsjahr, was sowohl bei den öffentlichen Berufsbeistandschaften wie auch bei den Gemeinden, welche die Bezahlung bei mittellosen betroffenen Personen übernehmen, zu Komplikationen führen kann.
- > Es ist zudem nicht sicher, ob ein zweijährlicher Bericht weniger Zeit erfordert, weil sich die Erinnerung an ältere Begebenheiten als schwierig erweisen könnte. Überdies bleibt die Arbeit dieselbe, nur der Abgabetermin wird verschoben.
- > Die Beiständinnen und Beistände müssen den Friedensgerichten zwar Zwischenberichte vorlegen, wenn sie der Meinung sind, dass ein rascher Entscheid der Behörde erforderlich ist. Wenn jedoch die Tätigkeitsberichte seltener erstellt werden, könnte dies in der Zwischenzeit zu einem erhöhten Korrespondenzbedarf führen.

Als Alternative zur zweijährlichen Verfassung eines Berichts bringen einige Berufsbeistandschaften die Idee ein, die Fälligkeit der Berichte über das Jahr zu verteilen. Dabei würden die Berichte, ab Errichtung der Massnahme gerechnet, auf

das Ende des jeweiligen Monats erstellt. So liesse sich vermeiden, dass die Beiständinnen und Beistände die ersten drei Monate des Jahres damit beschäftigt sind, die Berichte für das vergangene Jahr zu verfassen, und die Friedensgerichte die folgenden drei Monate mit der Prüfung dieser Berichte verbringen.

Die Kantone Waadt¹ und Basel-Stadt² verlangen von ihren Beiständinnen und Beiständen ebenfalls einen Jahresbericht. Im Kanton Waadt kann ihnen die KESB jedoch erlauben, den Bericht nur alle zwei Jahre einzureichen³. Im Wallis wird der Termin für die Einreichung der Rechnung und des Tätigkeitsberichts von der KESB festgelegt⁴. In den anderen Kantonen, die für den Vergleich gewählt wurden, wird alle zwei Jahre ein Bericht erstellt, entweder mit ausdrücklichem Verweis auf Artikel 411 ZGB (Genf⁵ und Zürich⁶) oder weil die kantonale Gesetzgebung keine Bestimmung zur Häufigkeit des Berichts enthält (Neuenburg, Jura, Bern, Solothurn und Thurgau).

7. Andere Ideen

Die Anhörung der betroffenen Stellen bot diesen nicht nur Gelegenheit, neue Ideen mit Bezug zum Gegenstand des Postulats vorzubringen, sondern auch ihre Besorgnis und Verbesserungsvorschläge zu anderen Bereichen des Kindes- und Erwachsenenschutzes zu äussern.

7.1. Numerus Clausus

Eine Idee zur Begrenzung der Anzahl Beistandschaften pro Berufsbeistandschaft bestünde in der Einführung eines Numerus Clausus für die Anzahl Mandate, die eine Berufsbeistandschaft annehmen darf. Dieser würde sich nach der Bevölkerungszahl richten. Die Höchstzahl der Mandate jeder Berufsbeistandschaft würde also einzig der demografischen Entwicklung Rechnung tragen.

Obwohl mit dieser Lösung die Überlastung der öffentlichen Berufsbeistandschaften verhindert werden könnte, weist sie auch einige Nachteile auf. Insbesondere würde sie die Zunahme von «privaten Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen» fördern. Damit sind selbständigerwerbende Privatpersonen mit mehreren Schutzmandaten gemeint, wie es sie im Kanton Waadt gibt. Damit die Mandate korrekt geführt

¹ Art. 6 Abs. 2 und 13 des *Règlement du 18 décembre 2012 concernant l'administration des mandats de protection*, SR VD 211.255.1.

² § 25 der Verordnung vom 16. April 2013 zum kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz, SR BS 212.410.

³ Art. 3 Abs. 1 des *Règlement du 18 décembre 2012 sur la rémunération des curateurs*, SR VD 211.255.2.

⁴ Art. 30 Abs. 1 der Verordnung vom 22. August 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz, SR VS 211.250.

⁵ Art. 87 der *Loi du 11 octobre 2012 d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile*, SR GE E 1 05.

⁶ § 18 des Einführungsgesetzes vom 25. Juni 2012 zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, SR ZH 232.3.

werden, müssten sich die Friedensgerichte vergewissern, dass die Beiständin oder der Beistand über die nötigen Kenntnisse und Kompetenzen verfügt (was bei den Beiständinnen und Beiständen, die von den Berufsbeistandschaften angestellt werden, vorausgesetzt wird) oder sogar Weiterbildungskurse und Unterstützungsdienste organisieren. Überdies könnten private Beiständinnen und Beistände wenig lukrative Mandate ablehnen und nur jene annehmen, bei denen die finanziellen Mittel der betroffenen Person für die Deckung ihrer Entschädigung ausreichen.

Der Kanton Neuenburg arbeitet mit dem Numerus-Clausus-System. Gemäss unseren Informationen funktioniert es wie folgt: Wenn die Mandatsquote einer Berufsbeiständin oder eines Berufsbeistands erreicht ist, wird die Person, für die eine Beistandschaft errichtet werden soll, auf eine Warteliste gesetzt, bis eine Beiständin oder ein Beistand frei wird. Diese Vorgehensweise, für die es keine formale gesetzliche Grundlage gibt, könnte zu Staatshaftungsfällen führen, wenn die betroffene Person einen Schaden erleidet, während sie auf eine Beiständin oder einen Beistand wartet.

7.2. Entschädigung der Beiständinnen und Beistände

Einige Stellen wünschen sich eine Revision des Systems zur Entschädigung der Beiständinnen und Beistände. Sie sind der Ansicht, dass die Berechnungsgrundlage der KESV kompliziert und interpretationsbedürftig ist, was zu einer Ungleichbehandlung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände führe sowie der Stabilität und der finanziellen Sichtbarkeit der öffentlichen Berufsbeistandschaften schade.

Wenn sich die Friedensgerichte mit den Gemeinden auf eine klare und kantonale einheitliche Schwelle für die Mittellosigkeit einigen würden, liesse sich bei der Ermittlung der Entschädigung für die Beiständinnen und Beistände eine gewisse Gerechtigkeit erreichen. Mit einem objektiven Wert wäre es einfacher festzulegen, ob die betroffene Person oder die Gemeinde für die Entschädigung aufkommen muss.

7.3. Empfehlungen oder Richtlinien

Die Gemeinden sollten sich auf Empfehlungen und/oder Richtlinien stützen können, damit eine Praxisharmonisierung erreicht werden kann. Die Empfehlungen bzw. Richtlinien sollten insbesondere die Anzahl Mandate pro Beiständin oder Beistand, die administrative Unterstützung durch die Beiständin oder den Beistand und die Art, wie die Lasten der betroffenen Person zu verrechnen sind, betreffen.

7.4. Studienauftrag

Einige Stellen wünschen sich, dass die Situation von einer unabhängigen externen Fachperson untersucht wird, damit diese Verbesserungen der Gesetzgebung und der Praxis vorschlägt. Dabei sollen alle Akteure des Bereichs einbezogen werden, das heisst der Staat als Arbeitgeber der Friedensgerichte, die Gemeinden, die das Personal und die Infrastruktur bereitstellen, die Friedensgerichte, welche die Schutzmassnahmen errichten und deren Ausführung kontrollieren, und die öffentlichen Berufsbeistandschaften, die für die Ausführung der angeordneten Massnahmen zuständig sind.

8. Analyse der Gerichtsbehörden

Im Rahmen seines Regierungsprogramms 2017–2021 hat der Staatsrat im Mai eine Projektorganisation eingesetzt, die eine gründliche Analyse der Gerichtsbehörden durchführen soll. Sie setzt sich aus einer Projektoberleitung und einem Projektausschuss zusammen. Ihr Ziel ist es, Organisation und Arbeitsweise der Gerichtsbehörden zu rationalisieren und deren Effizienz zu maximieren. Zudem wurde das externe Beratungsunternehmen Ecoplan beauftragt, das sich bei seiner Analyse vorerst auf einige ausgewählte Instanzen konzentrierte: das Kantonsgericht, die Staatsanwaltschaft, die Bezirksgerichte und die gerichtsunabhängige Einheit. Die Analyse von Ecoplan basiert auf einer Triangulation von Methoden: Interviews vor Ort mit angeleitetem, semistrukturiertem Fragebogen, Auswertung der Zahlendaten und Personalbefragungen.

Auf der Grundlage dieses Berichts der ersten Etappe beschloss die SJD mit der Genehmigung des Staatsrats, Ecoplan mit der Erweiterung der Analyse auf die noch nicht untersuchten Gerichtsbehörden zu beauftragen. Zu diesen gehören auch die Friedensgerichte.

Gemäss den besonderen Anweisungen, die Ecoplan erteilt wurden, wird das Beratungsunternehmen bei seiner Analyse der Friedensgerichte auch die Fragen untersuchen, welche die Justizkommission in ihrem Postulat aufgeworfen hat. Ausserdem wird Ecoplan die Vorschläge prüfen, die bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichts gemacht wurden, und dabei die Rolle und die Aufträge der öffentlichen Berufsbeistandschaften berücksichtigen. Erst wenn die Empfehlungen von Ecoplan bzw. der Projektorganisation bekannt sind, wird der Staatsrat die in seiner Kompetenz liegenden Massnahmen prüfen können.

Neben dieser Analyse der Gerichtsbehörden im Allgemeinen und der Friedensgerichte im Besonderen hat die Direktion für Gesundheit und Soziales mit dem Einverständnis des Amtes für Personal und Organisation dem Beratungsunternehmen Ecoplan den Auftrag erteilt, die Arbeitsweise des Jugendamts im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes zu untersuchen.

Schlussfolgerungen

1. Aus der Statistik der KOKES geht hervor, dass die Zahl der angeordneten Erwachsenenschutzmassnahmen pro 1000 Erwachsene lange vor Inkrafttreten des neuen Bundesrechts und sogar vor der Professionalisierung der Friedensgerichte im Jahr 2008 im Kanton Freiburg fast immer höher lag als in anderen Kantonen. Allerdings blieb die Zahl der Schutzmassnahmen in unserem Kanton trotz Bevölkerungswachstum beinahe unverändert. Die Entwicklung in den Jahren 2015–2018 offenbart zudem, dass die Zahl der Erwachsenen mit Schutzmassnahmen im Kanton Freiburg weniger stark zugenommen hat als im Durchschnitt der anderen Kantone.
2. Die genauen Gründe dafür, weshalb die Zahl der Schutzmassnahmen in unserem Kanton immer höher lag als in anderen Kantonen, müsste in einer vertieften Studie von Expertinnen und Experten eines Forschungsinstituts mit Beteiligung von Fachpersonen aus der Praxis ermittelt werden. In einer solchen Studie könnten Bedürfnisse, Zuständigkeiten (der öffentlichen Berufsbeistandschaften und der Sozialdienste), Bereiche der Zusammenarbeit und die erforderlichen strukturellen Anpassungen geklärt werden. Umfang und Form der persönlichen Begleitung durch die Sozialdienste spielen für die Zahl der Beistandschaften, welche die Friedensgerichte für Erwachsene errichten, eine gewisse Rolle.
3. Bei der heute geltenden kantonalen Gesetzgebung ist die systematische Anhörung der öffentlichen Berufsbeistandschaften vor der Errichtung einer Beistandschaft zu untersagen, namentlich weil diese Anhörung die Untersuchung des Falles in die Länge ziehen und für die Berufsbeistandschaften einen zu hohen Aufwand bedeuten würde.
4. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass sich die Zunahme der Beistandschaften – die vor allem Sache der Schutzbehörden ist – mit einer Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften eindämmen liesse. Aus rein organisatorischer Sicht spricht nichts für eine Kantonalisierung. Das Freiburger System hat sich hingegen mehr oder weniger bewährt und ist gleichzeitig verbesserungsfähig.
5. Sowohl auf der Ebene der Gerichtsbehörden wie auch auf jener der öffentlichen Berufsbeistandschaften wäre zu überlegen, welche Möglichkeiten in Bezug auf Organisation, Arbeitsweise und Personalbestand bestehen. Bei den Berufsbeistandschaften stellt sich ausserdem die Frage, ob allenfalls alle Stellen eines Bezirks zusammengeführt werden sollten.
6. Mit der laufenden Analyse der Friedensgerichte durch Ecoplan kann zudem der Ressourcenbedarf und das organisatorische Verbesserungspotenzial geklärt werden.
7. Über die Zweckmässigkeit eines gemeinsamen Finanztopfs haben die Gemeinden zu entscheiden. Unabdingbare Voraussetzung dafür ist eine Zahlenanalyse, denn ein gemeinsamer Topf hätte direkte Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen. Eine gerechtere Lastenverteilung bei den Beistandschaften liesse sich auch über einen interkommunalen Lastenausgleich erreichen.
8. Obwohl sich alle darin einig sind, dass die jährliche Verfassung eines Tätigkeitsberichts pro Fall einen erheblichen Zeitaufwand bedeutet, überwiegen dennoch die Vorteile gegenüber einem zweijährlichen Bericht. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass sich der Termin für den Bericht nicht mehr nach dem Kalenderjahr, sondern nach dem Datum der Errichtung eines Falles richten könnte.

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