

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers Verschiedenes	Communications Mitteilungen				
2.	2018-DSAS-71	Loi Gesetz	Modification de l'organisation des établissements hospitaliers publics Änderung der Organisation der öffentlichen Spitäler	Entrée en matière, 1re et 2e lectures Eintreten, 1. und 2. Lesungen	Nicolas Kolly Rapporteur-e / Berichterstatter/-in Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I
3.	2018-DSAS-69	Loi Gesetz	Modification de la loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles Änderung des Gesetzes über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien	Entrée en matière, 1re et 2e lectures Eintreten, 1. und 2. Lesungen	Rose-Marie Rodriguez Rapporteur-e / Berichterstatter/-in Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I
4.	2018-GC-134	Motion Motion	Institutionnalisation d'une structure cantonale de type « Point Rencontre » Institutionalisierung einer kantonalen Struktur des Typs «Begleitete Besuchstage»	Prise en considération Erheblicherklärung	CJ Commission de justice Auteur-e / Urheber/-in Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		
5.	2013-GC-41	Divers Verschiedenes	Clôture de la session Schluss der Session				



Message 2018-DSAS-71

18 septembre 2018

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de la loi modifiant l'organisation des établissements hospitaliers publics

Le présent message est structuré selon le plan suivant:

1. Introduction	1
2. Commentaires des dispositions	2
3. Incidences	3
3.1. Conséquences financières et en personnel	3
3.2. Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	3
3.3. Autres aspects	3
3.4. Soumission au référendum législatif	3

1. Introduction

En août 2017, le conseil d'administration du HFR a confié, sur demande de la DSAS, à une société de consulting la tâche de réaliser un audit de gouvernance. L'évaluation a porté sur le fonctionnement du conseil d'administration, de la direction générale et du conseil de direction. S'agissant du conseil d'administration, les experts recommandent de redimensionner le CA HFR. Ils ont relevé que le conseil d'administration a un fonctionnement lourd, souvent marqué par des intérêts de politique régionale. Il manquerait de compétences spécifiques en matière de gouvernance et/ou de connaissance du domaine de la santé. Les experts recommandent en outre que le conseiller d'Etat-directeur ou la Conseillère d'Etat-directrice de la santé se retire du CA HFR pour prévenir d'éventuels conflits d'intérêt.

Le Conseil d'Etat fait siennes les recommandations du rapport d'audit sur la gouvernance relatives à la composition et au fonctionnement du CA HFR et se déclare favorable à une plus grande professionnalisation de cet organe. Il y a lieu de réduire le nombre de membres du CA HFR, en modifiant la composition de ce dernier et son mode de nomination. Le Conseil d'Etat propose de s'inspirer des règles de la loi du 22 novembre 1988 sur la Banque cantonale (art. 20ss.), en particulier en ce qui concerne l'instauration d'un comité de sélection chargé de proposer au Conseil d'Etat et au Grand Conseil les candidats aux postes de membres du conseil d'administration du HFR; ce comité serait notamment composé de membres du Grand Conseil.

Il est en outre judicieux d'envisager une modification de la composition du Conseil d'administration, dans la mesure où

l'article 10 al. 3 de loi sur l'hôpital fribourgeois (LHFR) prévoit que le conseil d'administration compte parmi ses membres le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge du domaine de la santé. Pour mémoire, le projet de révision de la LHFR, qui avait été présenté au Grand Conseil en 2011 en lien avec le nouveau financement hospitalier, ne prévoyait cette disposition que de manière potestative. La commission parlementaire, puis le Grand Conseil, ont toutefois alors opté pour une disposition impérative. Il faut reconnaître aujourd'hui qu'une représentation du Conseil d'Etat au sein du conseil d'administration du HFR n'est pas souhaitable, sous l'angle de la répartition des compétences, principe permettant d'éviter des conflits d'intérêt.

Dans le même ordre d'idées, il convient de réorganiser le conseil d'administration du Réseau fribourgeois de soins en santé mentale, par la modification des dispositions analogues de la loi sur l'organisation des soins en santé mentale (LSM).

Le projet de loi présenté aujourd'hui a fait l'objet d'une procédure de consultation restreinte entre les mois de juin et d'août 2018. La plupart des instances consultées ont répondu et émis des remarques ou/et propositions. Ces dernières étant très diverses et contradictoires, on ne saurait en dégager une tendance claire qui conduirait à une réorientation du projet. Pour l'essentiel, les dispositions de l'avant-projet mis en consultation ont ainsi été maintenues telles quelles. Seule exception: le Conseil d'Etat souhaite préciser que le collaborateur de l'administration cantonale participant aux séances du conseil d'administration avec voix consultative est le ou la Chef-fe du Service de la santé publique. Il s'agit d'un choix

naturel et rationnel au vu de l'implication dudit service dans les dossiers des hôpitaux publics.

Enfin, le présent projet de loi donne suite à la motion 2018-GC-73 Pierre Mauron/Nicolas Kolly «Modification des articles 10ss LHFR concernant la composition et la nomination du Conseil d'administration de l'HFR (et de l'article 11ss de la LSM pour le Conseil d'administration du RFSM)» prise en considération par le Grand Conseil le 12 septembre 2018.

2. Commentaires des dispositions

Remarque préliminaire: Les présents commentaires se rapportent aux dispositions modifiant la LHFR. Ils concernent également, par analogie, les dispositions correspondantes modifiant la LSM.

Art. 10 al. 1 et 3

Il est proposé de réduire de neuf à sept le nombre de membres du conseil d'administration du HFR (**al. 1**). Le conseil d'administration est responsable d'une gestion efficiente de l'hôpital; quant au Conseil d'Etat, il en assure la surveillance en octroyant le mandat de prestations et en approuvant les tarifs négociés avec les assureurs. Afin de respecter la répartition des compétences et d'éviter d'éventuels conflits d'intérêt, il n'y aura plus de représentant ou représentante du Conseil d'Etat au sein du conseil d'administration du HFR. Toutefois, afin d'assurer l'échange d'informations direct entre le HFR et le Conseil d'Etat, il est prévu que le ou la chef-fe du Service de la santé publique participe aux séances du conseil d'administration avec voix consultative (**al. 3**).

Art. 11 al. 1

Actuellement, le Grand Conseil nomme en son sein trois membres du conseil d'administration, les autres membres étant nommés par le Conseil d'Etat. Ces modalités de nomination n'offrent pas une garantie complète que les personnes nommées répondent aux exigences liées à la gestion d'un hôpital dans le contexte concurrentiel actuel. Dès lors, le projet prévoit l'institution d'un comité de sélection chargé de proposer des candidats et candidates en vue de leur nomination par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat.

Art. 11a

Le comité de sélection est composé de sept membres, soit quatre député-e-s, deux conseillers d'Etat ou conseillères d'Etat, dont le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge de la santé, ainsi que le président ou la présidente du conseil d'administration du HFR ou, à défaut, un autre membre de ce conseil. Il est chargé de présenter au Grand Conseil et au Conseil d'Etat des candidats et

candidate à l'élection au poste de membre du conseil d'administration du HFR (**al. 1**).

Le comité est présidé par un conseiller d'Etat ou une conseillère d'Etat (**al. 2**).

Les quatre membres représentant le Grand Conseil sont nommés par le Bureau du Grand Conseil. En principe, il s'agit de chef-fe-s de groupe parlementaire. Seuls les représentants et représentantes du Grand Conseil sont indemnisés pour leur participation aux séances du comité. Il ne convient en effet pas de prévoir que le président ou la présidente du conseil d'administration soit indemnisé-e pour sa participation aux séances du comité de sélection; le travail réalisé dans ce cadre doit être rémunéré par le biais des dispositions sur la rétribution des organes du HFR (cf. art. 11 al. 3 LHFR). Les conseillers d'Etat et conseillères d'Etat ont quant à eux renoncé depuis plusieurs années à leurs indemnités de membres des commissions de l'Etat (**al. 3**).

Art. 11b

Cette disposition décrit la procédure de sélection lors de vacance d'un poste et lors du renouvellement général au terme de la période administrative en cours. Le comité de sélection propose à l'autorité de nomination concernée un ou des candidats, en fonction du nombre de postes à repourvoir, après avoir sélectionné le ou les candidats et candidates sur la base des exigences de l'article 10 al. 2 LHFR. Si une candidature proposée est rejetée par l'autorité de nomination, le dossier retourne au comité de sélection qui doit reprendre la procédure de sélection afin de présenter un nouveau candidat ou une nouvelle candidate.

Art. 14 al. 2

Dans le but d'alléger le fonctionnement du conseil d'administration du HFR, il est prévu de réduire le nombre des représentants des médecins et du personnel participant systématiquement, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration, ce dernier étant évidemment libre d'inviter au besoin des spécialistes au sein du personnel pour prendre leur avis sur des questions ciblées.

Dispositions transitoires (art. 3)

Pour le conseil d'administration du HFR, il est prévu de le renouveler dès l'entrée en vigueur du présent projet de loi, l'alinéa 1 permettant toutefois d'assurer la transition.

En revanche, le mandat des membres du conseil d'administration du RFSM en fonction lors de l'entrée en vigueur de la présente loi est prolongé jusqu'au terme de la période administrative en cours. En effet, les membres de l'actuel conseil d'administration sont tous nommés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines de la

gestion ou de la santé mentale, conformément à l'article 11 al. 2 LSM. Pour les membres de ce conseil, la nouvelle procédure de nomination ne sera donc appliquée qu'en vue de la prochaine période administrative.

Entrée en vigueur (art. 4)

Le Conseil d'Etat entend fixer l'entrée en vigueur de la modification de la présente loi au 1^{er} janvier 2019.

3. Incidences

3.1. Conséquences financières et en personnel

Mis à part l'économie liée à la réduction du nombre de membres des conseils d'administration du HFR et du RFSM, le présent projet de loi n'a pas d'incidences financières directes ou en personnel.

3.2. Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de loi n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

3.3. Autres aspects

Le projet de loi est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral. Il ne se pose pas de question particulière en matière d'eurocompatibilité ni de développement durable.

3.4. Soumission au référendum législatif

La loi sera soumise au référendum législatif. Elle ne sera pas soumise au référendum financier.



Botschaft 2018-DSAS-71

18. September 2018

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Änderung der Organisation der öffentlichen Spitäler

Diese Botschaft ist wie folgt aufgebaut:

1. Einleitung	4
2. Erläuterung der Bestimmungen	5
3. Auswirkungen	6
3.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen	6
3.2. Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden	6
3.3. Weitere Aspekte	6
3.4. Gesetzesreferendum	6

1. Einleitung

Im August 2017 hat der Verwaltungsrat des freiburger Spitals (HFR) auf Verlangen der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) bei einem Beratungsunternehmen ein Audit über die Führungssysteme am HFR in Auftrag gegeben. Dieses betraf die Funktionsweise des Verwaltungsrats, der Generaldirektion und des Direktionsrats. Für den Verwaltungsrat empfehlen die Expertinnen und Experten eine Verkleinerung. Sie finden, dass er eine schwerfällige und oftmals von regional-politischen Interessen geprägte Funktionsweise aufweist. Spezifische Kompetenzen in Sachen Führungssysteme und/oder Kenntnisse im Gesundheitsbereich sind hingegen nicht vorhanden. Die Expertinnen und Experten empfehlen ausserdem, dass die Vorsteherin oder der Vorsteher der für das Gesundheitswesen zuständigen Direktion des Staatsrats aus dem HFR-Verwaltungsrat ausscheidet, um allfällige Interessenkonflikte zu vermeiden.

Der Staatsrat macht sich die Empfehlungen aus dem Auditbericht über die Führungssysteme am HFR in Bezug auf die Zusammensetzung und den Ernennungsmodus des Verwaltungsrats zu eigen und spricht sich für eine stärkere Professionalisierung dieses Organs aus. Seine Mitgliederzahl ist durch eine Abänderung seiner Zusammensetzung und seines Ernennungsmodus zu verringern. Der Staatsrat schlägt vor, sich hier an den Regeln des Gesetzes vom 22. November 1988 über die Freiburger Kantonalbank (Art. 20ff.) zu orientieren, vor allem mit Bezug auf die Einsetzung eines Wahlausschusses mit der Aufgabe, dem Staatsrat und dem Grossen Rat die Kandidatinnen und Kandidaten für den HFR-Verwaltungsrat vorzuschlagen; dieser Wahlausschuss

würde sich namentlich aus Mitgliedern des Grossen Rates zusammensetzen.

Ausserdem ist es sinnvoll, die Zusammensetzung des Verwaltungsrats zu ändern, wobei Artikel 10 Abs. 3 des Gesetzes über das freiburger Spital (HFRG) Folgendes vorsieht: «Zu den Mitgliedern des Verwaltungsrats zählt die Vorsteherin oder der Vorsteher der für das Gesundheitswesen zuständigen Direktion des Staatsrats.» Es sei daran erinnert, dass der Entwurf für die Revision des HFRG, der dem Grossen Rat 2011 in Verbindung mit der neuen Spitalfinanzierung unterbreitet wurde, bei dieser Bestimmung nur eine Kann-Formulierung vorsah. Die parlamentarische Kommission, sodann der Grosse Rat entschieden sich hingegen für eine zwingende Bestimmung. Heute muss man anerkennen, dass eine Vertretung des Staatsrats im HFR-Verwaltungsrat unter dem Gesichtspunkt der Verteilung der Zuständigkeiten (Grundsatz zur Vermeidung von Interessenkonflikten) nicht wünschenswert ist.

Im gleichen Sinne ist auch der Verwaltungsrat des Freiburger Netzwerks für psychische Gesundheit (FNPG) neu zu organisieren, und zwar durch eine Änderung der analogen Bestimmungen des Gesetzes über die Organisation der Pflege im Bereich psychische Gesundheit (PGG).

Der vorliegende Gesetzesentwurf war in den Monaten Juni bis August 2018 Gegenstand eines eingeschränkten Vernehmlassungsverfahrens. Die meisten Vernehmlassungspartner haben geantwortet. Deren Bemerkungen und/oder Vorschläge waren derart verschieden und gegensätzlich, dass keine eindeutige Tendenz auszumachen war, die eine Neuorientierung des Entwurfs gerechtfertigt hätten. Im

Wesentlichen wurden deshalb die Bestimmungen des in die Vernehmlassung geschickten Vorentwurfs beibehalten, mit einer Ausnahme: Der Staatsrat hält dafür zu präzisieren, dass der Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin der Kantonsverwaltung, die oder der an den Sitzungen des Verwaltungsrats mit beratender Stimme teilnimmt, die Vorsteherin oder der Vorsteher des Gesundheitsamtes ist. Mit Blick auf die Involvierung des Gesundheitsamtes in die Belange der öffentlichen Spitäler handelt es sich hierbei um eine naheliegende und vernünftige Lösung.

Schliesslich leistet der vorliegende Gesetzesentwurf der Motion 2018-GC-73 Pierre Mauron/Nicolas Kolly «Änderung der Artikel 10ff. HFRG über die Zusammensetzung und Ernennung des Verwaltungsrats des HFR (und von Art. 11ff PGG über den Verwaltungsrat des FNPG)» Folge, die der Grosse Rat am 12. September 2018 erheblich erklärt hat.

2. Erläuterung der Bestimmungen

Vorbemerkung: Diese Erläuterungen beziehen sich auf die Bestimmungen zur Änderung des HFRG. Sie gelten sinngemäss für die entsprechenden Bestimmungen zur Änderung des PGG.

Art. 10 Abs. 1 und 3

Die Zahl der Mitglieder des HFR-Verwaltungsrats soll von neun auf sieben herabgesetzt werden (**Abs. 1**). Er trägt die Verantwortung für eine effiziente Führung des Spitals. Der Staatsrat wiederum kümmert sich um die Aufsicht, indem er die Leistungsaufträge gewährt und die Tarife, die mit den Versicherern ausgehandelt wurden, genehmigt. Zur Wahrung der Verteilung der Zuständigkeiten und zur Vermeidung von allfälligen Interessenkonflikten wird der Staatsrat nicht mehr im HFR-Verwaltungsrat vertreten sein. Um den direkten Informationsaustausch zwischen dem HFR und dem Staatsrat zu gewährleisten ist immerhin vorgesehen, dass die Vorsteherin oder der Vorsteher des Amtes für Gesundheit mit beratender Stimme an den Sitzungen des Verwaltungsrats teilnimmt (**Abs. 3**).

Art. 11 Abs. 1

Derzeit ernennt der Grosse Rat drei Mitglieder des HFR-Verwaltungsrats, der Staatsrat die übrigen. Diese Ernennungsmodalitäten gewährleisten jedoch nicht zu 100%, dass die ernannten Personen den Anforderungen punkto Führung eines Spitals im aktuellen Wettbewerbsumfeld entsprechen. Deshalb sieht das Gesetz die Einsetzung eines Wahlausschusses vor, der die Kandidatinnen und Kandidaten vorschlagen soll, die dann vom Grossen Rat und vom Staatsrat in den Verwaltungsrat gewählt werden.

Art. 11a

Der Wahlausschuss besteht aus sieben Mitgliedern: vier Grossrätinnen bzw. Grossräten, zwei Staatsrätinnen bzw. Staatsräten, worunter die Vorsteherin oder der Vorsteher der für das Gesundheitswesen zuständigen staatsrätlichen Direktion, sowie der Präsidentin oder dem Präsidenten des HFR-Verwaltungsrats oder, in deren oder dessen Abwesenheit, einem anderen Mitglied des Verwaltungsrats. Der Wahlausschuss muss dem Grossen Rat und dem Staatsrat Kandidatinnen und Kandidaten im Hinblick auf ihre Wahl in den HFR-Verwaltungsrat präsentieren (**Abs. 1**).

Den Vorsitz des Ausschusses hat eine Staatsrätin oder ein Staatsrat (**Abs. 2**).

Die vier Mitglieder, die den Grossen Rat vertreten, werden vom Büro des Grossen Rats ernannt. Normalerweise handelt es sich dabei um Fraktionschefinnen und Fraktionschefs. Einzig die Grossrätinnen und Grossräte werden für ihre Teilnahme an den Sitzungen des Wahlausschusses entschädigt. Die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsrats sollten für ihre Teilnahme an den Sitzungen des Wahlausschusses keine Entschädigungen erhalten. Die in diesem Rahmen verrichtete Arbeit soll gemäss den Bestimmungen über die Entschädigung der Organe des HFR entlohnt werden (s. Art. 11 Abs. 3 HFRG). Die Staatsrätinnen und Staatsräte verzichten ihrerseits seit mehreren Jahren auf ihre Entschädigungen als Mitglieder der Kommissionen des Staates (**Abs. 3**).

Art. 11b

Diese Bestimmung beschreibt das Auswahlverfahren bei einer Vakanz und einer Gesamterneuerung am Ende einer laufenden Amtsperiode. Der Wahlausschuss schlägt der zuständigen Ernennungsbehörde eine Kandidatin bzw. einen Kandidaten pro Vakanz vor, nachdem er die Kandidatinnen und Kandidaten entsprechend den Anforderungen in Artikel 10 Abs. 2 HFRG ausgewählt hat. Lehnt die Ernennungsbehörde eine Kandidatur ab, so geht das Dossier an den Wahlausschuss zurück, worauf dieser das Auswahlverfahren noch einmal durchführen und eine neue Kandidatin oder einen neuen Kandidaten präsentieren muss.

Art. 14 Abs. 2

Die Funktionsweise des HFR-Verwaltungsrats soll einfacher werden; aus diesem Grund wird die Anzahl Vertreterinnen und Vertreter aus Ärzteschaft und Personal, die systematisch mit beratender Stimme an den Sitzungen des HFR-Verwaltungsrats teilnehmen, herabgesetzt. Selbstverständlich steht es Letzterem frei, bei Bedarf Fachpersonen aus dem Personal einzuladen, um sich ihre Meinung zu bestimmten Fragen anzuhören.

Übergangsbestimmungen (Art. 3)

Der HFR-Verwaltungsrat soll sofort nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erneuert werden; die Übergangsphase ist dank Absatz 1 gesichert.

Die FNPG-Verwaltungsratsmitglieder, die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes im Amt sind, bleiben hingegen für den Rest der laufenden Amtsperiode im Amt. Sie wurden nämlich alle hinsichtlich ihrer Kompetenzen und ihrer Erfahrung im Bereich des Managements oder der geistigen Gesundheit gewählt, wie es in Artikel 11 Abs. 2 PGG vorgesehen ist. Für sie gilt das neue Verfahren deshalb erst ab der nächsten Amtsperiode.

Inkrafttreten (Art. 4)

Der Staatsrat sieht ein Inkrafttreten dieses Gesetzes auf den 1. Januar 2019 vor.

3. Auswirkungen

3.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Nebst den Einsparungen aufgrund der Herabsetzung der Anzahl Mitglieder der Verwaltungsräte des HFR und des FNPG hat dieser Gesetzesentwurf keine direkten finanziellen oder personellen Auswirkungen.

3.2. Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Gesetzesentwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden.

3.3. Weitere Aspekte

Der Gesetzesentwurf ist mit der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht vereinbar. Es stellen sich keine besonderen Fragen zur Europaverträglichkeit oder zur nachhaltigen Entwicklung.

3.4. Gesetzesreferendum

Dieses Gesetz wird dem Gesetzesreferendum unterliegen. Es wird nicht dem Finanzreferendum unterstehen.

Loi

du

**modifiant l'organisation
des établissements hospitaliers publics**

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2018-DSAS-71 du Conseil d'Etat du 18 septembre 2018;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 27 juin 2006 sur l'hôpital fribourgeois (RSF 822.0.1) est modifiée
comme il suit:

Art. 10 al. 1 et 3

¹ Le conseil d'administration se compose de sept membres.

³ Le ou la chef-fe du service en charge de la santé participe aux séances
du conseil d'administration avec voix consultative.

Art. 11 al. 1

¹ Trois membres sont nommés par le Grand Conseil et quatre par le
Conseil d'Etat, sur la proposition du comité de sélection régi par les
articles 11a et 11b de la présente loi.

Gesetz

vom

**zur Änderung der Organisation
der öffentlichen Spitäler**

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DSAS-71 des Staatsrats vom 18. Septem-
ber 2018;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 27. Juni 2006 über das freiburger spital (SGF 822.0.1) wird
wie folgt geändert:

Art. 10 Abs. 1 und 3

¹ Der Verwaltungsrat besteht aus sieben Mitgliedern.

³ Die Vorsteherin oder der Vorsteher des für die Gesundheit zuständi-
gen Amtes nimmt mit beratender Stimme an den Verwaltungsratssit-
zungen teil.

Art. 11 Abs. 1

¹ Drei Mitglieder werden vom Grossen Rat und vier vom Staatsrat auf
Vorschlag des Wahlausschusses, der in den Artikeln 11a und 11b dieses
Gesetzes geregelt wird, ernannt.

Art. 11a (nouveau) Conseil d'administration –
Comité de sélection

¹ Il est institué un comité de sélection chargé de proposer au Grand Conseil et au Conseil d'Etat des candidatures aux postes de membres du conseil d'administration. Ce comité est composé de sept membres, soit quatre membres du Grand Conseil, deux membres du Conseil d'Etat, dont le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge de la santé, ainsi que le président ou la présidente du conseil d'administration de l'établissement ou, à défaut, un autre membre de ce conseil.

² Le comité de sélection est présidé par un membre du Conseil d'Etat. Pour le surplus, l'organisation et le fonctionnement du comité de sélection sont régis par la réglementation sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat.

³ Les quatre membres représentant le Grand Conseil sont nommés par le Bureau du Grand Conseil. Ils sont rémunérés conformément à la réglementation concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat.

Art. 11b (nouveau) Conseil d'administration –
Procédure de sélection

¹ En cas de vacance d'un poste et lors du renouvellement général des membres du conseil d'administration, le comité de sélection examine les candidatures en se fondant sur les compétences professionnelles et l'expérience des candidats ou candidates.

² Il transmet à l'autorité de nomination sa proposition, comprenant le nombre de candidats et candidates correspondant aux postes vacants.

³ En cas de rejet de la proposition par l'autorité de nomination, le comité de sélection propose à cette autorité un nouveau candidat ou une nouvelle candidate remplissant les exigences requises.

Art. 14 titre médian et al. 2 let. b et c

Conseil d'administration – Participation avec voix consultative

[² La délégation comprend:]

- b) une personne représentant les médecins;
- c) une personne représentant le personnel.

Art. 11a (neu) Verwaltungsrat – Wahlausschuss

¹ Es wird ein Wahlausschuss eingesetzt, der die Aufgabe hat, dem Grossen Rat und dem Staatsrat Kandidatinnen und Kandidaten für den Verwaltungsrat vorzuschlagen. Dem Wahlausschuss gehören sieben Mitglieder an, und zwar vier Mitglieder des Grossen Rates, zwei Mitglieder des Staatsrats, worunter die Vorsteherin oder der Vorsteher der für das Gesundheitswesen zuständigen Direktion des Staatsrats, und die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsrats der Einrichtung oder, in deren oder dessen Abwesenheit, ein anderes Mitglied des Verwaltungsrats.

² Den Vorsitz des Wahlausschusses hat ein Mitglied des Staatsrats. Im Übrigen richten sich die Organisation und die Arbeitsweise des Wahlausschusses nach Regeln über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates.

³ Die vier Mitglieder, die den Grossen Rat vertreten, werden vom Büro des Grossen Rats ernannt. Ihre Vergütungen richten sich nach den Regeln über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates.

Art. 11b (neu) Verwaltungsrat – Wahlverfahren

¹ Bei einer Vakanz im Verwaltungsrat oder einer Gesamterneuerung des Verwaltungsrats prüft der Wahlausschuss die Fachkenntnisse und die Erfahrung der Kandidatinnen und Kandidaten.

² Er übermittelt der Ernennungsbehörde seinen Vorschlag mit je einer Kandidatin oder einem Kandidaten pro Vakanz.

³ Lehnt die Ernennungsbehörde den unterbreiteten Vorschlag ab, so schlägt ihr der Wahlausschuss eine neue Kandidatin oder einen neuen Kandidaten vor, die oder der die Anforderungen erfüllt.

Art. 14 Artikelüberschrift und Abs. 2 Bst. b und c

Verwaltungsrat – Teilnahme mit beratender Stimme

[² Die Delegation umfasst:]

- b) eine Person als Vertretung der Ärzteschaft;
- c) eine Person als Vertretung des Personals.

Art. 2

La loi du 5 octobre 2006 sur l'organisation des soins en santé mentale (RSF 822.2.1) est modifiée comme il suit:

Art. 11 al. 1 et 3

¹ Le conseil d'administration se compose de sept membres.

³ Le ou la chef-fe du service chargé de la santé participe aux séances du conseil d'administration avec voix consultative.

Art. 12 al. 1

¹ Trois membres sont nommés par le Grand Conseil et quatre par le Conseil d'Etat, sur la proposition du comité de sélection régi par les articles 12a et 12b de la présente loi.

Art. 12a (nouveau) Conseil d'administration – Comité de sélection

¹ Il est institué un comité de sélection chargé de proposer au Grand Conseil et au Conseil d'Etat des candidatures aux postes de membres du conseil d'administration. Ce comité est composé de sept membres, soit quatre membres du Grand Conseil, deux membres du Conseil d'Etat, dont le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge de la santé, ainsi que le président ou la présidente du conseil d'administration ou, à défaut, un autre membre de ce conseil.

² Le comité de sélection est présidé par un membre du Conseil d'Etat. Pour le surplus, l'organisation et le fonctionnement du comité de sélection sont régis par la réglementation sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat.

³ Les quatre membres représentant le Grand Conseil sont nommés par le Bureau du Grand Conseil. Ils sont rémunérés conformément à la réglementation concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat.

Art. 12b (nouveau) Conseil d'administration – Procédure de sélection

¹ En cas de vacance d'un poste et lors du renouvellement général des membres du conseil d'administration, le comité de sélection examine les candidatures en se fondant sur les compétences professionnelles et l'expérience des candidats et candidates.

Art. 2

Das Gesetz vom 5. Oktober 2006 über die Organisation der Pflege im Bereich psychische Gesundheit (SGF 822.2.1) wird wie folgt geändert:

Art. 11 Abs. 1 und 3

¹ Der Verwaltungsrat besteht aus sieben Mitgliedern.

³ Die Vorsteherin oder der Vorsteher des für die Gesundheit zuständigen Amtes nimmt mit beratender Stimme an den Verwaltungsratssitzungen teil.

Art. 12 Abs. 1

¹ Drei Mitglieder werden vom Grossen Rat und vier vom Staatsrat auf Vorschlag des Wahlausschusses, der in den Artikeln 12a und 12b dieses Gesetzes geregelt wird, ernannt.

Art. 12a (neu) Verwaltungsrat – Wahlausschuss

¹ Es wird ein Wahlausschuss eingesetzt, der die Aufgabe hat, dem Grossen Rat und dem Staatsrat Kandidatinnen und Kandidaten für den Verwaltungsrat vorzuschlagen. Dem Wahlausschuss gehören sieben Mitglieder an, und zwar vier Mitglieder des Grossen Rates, zwei Mitglieder des Staatsrats, worunter die Vorsteherin oder der Vorsteher der für das Gesundheitswesen zuständigen Direktion des Staatsrats, und die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsrats der Einrichtung oder, in deren oder dessen Abwesenheit, ein anderes Mitglied des Verwaltungsrats.

² Den Vorsitz des Wahlausschusses hat ein Mitglied des Staatsrats. Im Übrigen richten sich die Organisation und die Arbeitsweise des Wahlausschusses nach den Regeln über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates.

³ Die vier Mitglieder, die den Grossen Rat vertreten, werden vom Büro des Grossen Rates ernannt. Ihre Vergütungen richten sich nach den Regeln über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates.

Art. 12b (neu) Verwaltungsrat – Wahlverfahren

¹ Bei einer Vakanz im Verwaltungsrat oder einer Gesamterneuerung des Verwaltungsrats prüft der Wahlausschuss die Fachkenntnisse und die Erfahrung der Kandidatinnen und Kandidaten.

² Il transmet à l'autorité de nomination sa proposition, comprenant le nombre de candidats et candidates correspondant aux postes vacants.

³ En cas de rejet de la proposition par l'autorité de nomination, le comité de sélection propose à cette autorité un nouveau candidat ou une nouvelle candidate remplissant les exigences requises.

Art. 15 titre médian et al. 2 let. c

Conseil d'administration – Participation avec voix consultative

[² La délégation comprend:]

c) une personne représentant le personnel.

Art. 3

¹ Le conseil d'administration de l'hôpital fribourgeois (HFR) sera renouvelé conformément à la procédure de sélection de la présente loi dès l'entrée en vigueur de celle-ci. Toutefois, l'actuel conseil d'administration poursuivra son activité jusqu'à ce que les membres nouvellement élus entrent en fonction.

² Le mandat des membres du conseil d'administration du Réseau fribourgeois de soins en santé mentale (RFSM) en fonction lors de l'entrée en vigueur de la présente loi est prolongé jusqu'au terme de la période administrative en cours. En cas de démission préalable, les membres ne sont pas remplacés tant que le conseil en compte au moins sept. Par la suite, les nominations se feront conformément aux dispositions de la présente loi.

Art. 4

¹ La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² Er übermittelt der Ernennungsbehörde seinen Vorschlag mit je einer Kandidatin oder einem Kandidaten pro Vakanz.

³ Lehnt die Ernennungsbehörde den unterbreiteten Vorschlag ab, so schlägt ihr der Wahlausschuss eine neue Kandidatin oder einen neuen Kandidaten vor, die oder der die Anforderungen erfüllt.

Art. 15 Artikelüberschrift und Abs. 2 Bst. c

Verwaltungsrat – Teilnahme mit beratender Stimme

[² Die Delegation umfasst:]

c) eine Person als Vertretung des Personals.

Art. 3

¹ Der Verwaltungsrat des freiburger Spitals (HFR) wird gemäss dem Wahlverfahren laut diesem Gesetz erneuert, sobald es in Kraft tritt. Der aktuelle Verwaltungsrat setzt jedoch seine Tätigkeit fort, bis die neugewählten Mitglieder ihr Amt antreten.

² Die Verwaltungsratsmitglieder des Freiburger Netzes für die Pflege im Bereich psychische Gesundheit (FPN), die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes im Amt sind, bleiben für den Rest der laufenden Amtsperiode im Amt. Bei vorzeitigem Rücktritt werden sie nicht ersetzt, solange der Verwaltungsrat noch mindestens sieben Mitglieder zählt. In der Folge werden sie gemäss den Bestimmungen dieses Gesetzes ernannt.

Art. 4

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DSAS-71

Projet de loi:
Modification de l'organisation des établissements
hospitaliers publics

Propositions de la commission ordinaire CO-2018-022

Présidence : Nicolas Kolly

Membres : Sylvia Baiutti, Markus Bapst, Sylvie Bonvin-Sansonens, Hubert Dafflon, Olivier Flechtner, Pierre Mauron, Anne Meyer Loetscher, Benoît Piller, Jean-Daniel Schumacher, Emanuel Waeber

Entrée en matière

Par 8 voix contre 2 et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 1 La loi sur l'hôpital fribourgeois est modifiée comme il suit :

Art. 10 al. 3

~~³ Le ou la chef fe du service en charge de la santé participe aux séances du conseil d'administration avec voix consultative. Le conseil d'administration compte parmi ses membres un ou une conseiller-ère d'Etat.~~

Art. 11 al. 1 et 2

¹ Trois membres sont nommés par le Grand Conseil ~~et quatre par le Conseil d'Etat, trois par le Conseil d'Etat et un par le conseil d'administration lui-même. Les membres nommés par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil le sont~~ sur la proposition du comité de sélection régi par

Anhang

GROSSER RAT

2018-DSAS-71

Gesetzesentwurf:
Änderung der Organisation der öffentlichen Spitäler

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2018-022

Präsidium: Nicolas Kolly

Mitglieder: Sylvia Baiutti, Markus Bapst, Sylvie Bonvin-Sansonens, Hubert Dafflon, Olivier Flechtner, Pierre Mauron, Anne Meyer Loetscher, Benoît Piller, Jean-Daniel Schumacher, Emanuel Waeber

Eintreten

Mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 1 Das Gesetz über das freiburger Spital wird wie folgt geändert :

Art. 10 Abs. 3

~~³ Die Vorsteherin oder der Vorsteher des für die Gesundheit zuständigen Amtes nimmt mit beratender Stimme an den Verwaltungsratssitzungen teil. Zu den Mitgliedern zählt ein Mitglied des Staatsrats.~~

Art. 11 Abs. 1 und 2

¹ Drei Mitglieder werden vom Grossen Rat ~~und vier, drei vom Staatsrat und eines vom Verwaltungsrat selbst auf Vorschlag des Wahlausschusses, der in den Artikeln 11a und 11b dieses Gesetzes geregelt~~ wird, ernannt. ~~Der Staatsrat und der Grosse Rat ernennen ihre Mitglieder auf Vorschlag~~

A8

A2

les articles 11a et 11b de la présente loi.

~~2 Le président ou la présidente du conseil d'administration est nommé e par le Conseil d'Etat, sur la proposition du conseil d'administration. Le conseil d'administration se constitue lui-même.~~

A3

des Wahlausschusses nach den Artikeln 11a und 11b dieses Gesetzes.

~~2 Die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsrats wird vom Staatsrat auf Antrag des Verwaltungsrats ernannt. Der Verwaltungsrat konstituiert sich selbst.~~

Art. 11a (nouveau) al. 1 et 3

~~1 Il est institué un comité de sélection chargé de proposer au Grand Conseil et au Conseil d'Etat des candidatures aux postes de membres du conseil d'administration. Ce comité est composé de sept membres, soit quatre cinq membres du Grand Conseil, et deux membres du Conseil d'Etat, dont le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge de la santé, ~~ainsi que le~~. Le président ou la présidente du conseil d'administration de l'établissement ou, à défaut, un autre membre de ce conseil- participe au comité de sélection avec voix consultative.~~

A4

Art. 11a (neu) Abs. 1 und 3

~~1 Es wird ein Wahlausschuss eingesetzt, der die Aufgabe hat, dem Grossen Rat und dem Staatsrat Kandidatinnen und Kandidaten für den Verwaltungsrat vorzuschlagen. Dem Wahlausschuss gehören sieben Mitglieder an, und zwar ~~vier~~ fünf Mitglieder des Grossen Rates, und zwei Mitglieder des Staatsrats, worunter die Vorsteherin oder der Vorsteher der für das Gesundheitswesen zuständigen Direktion des Staatsrats ~~und die~~. Die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsrats der Einrichtung oder, in deren oder dessen Abwesenheit, ein anderes Mitglied des Verwaltungsrats gehört dem Wahlausschuss mit beratender Stimme an.~~

~~3 Les quatre cinq membres représentant le Grand Conseil sont nommés par le Bureau du Grand Conseil. ...~~

~~3 Die ~~vier~~ fünf Mitglieder, die den Grossen Rat vertreten, werden vom Büro des Grossen Rates ernannt.~~

Art. 11b (nouveau)

~~1 Ne concerne que la version allemande~~

A6

Art. 11b (neu)

~~1 Bei einer Vakanz im Verwaltungsrat oder einer Gesamterneuerung des Verwaltungsrats prüft der Wahlausschuss die Kandidaturen auf die Fachkenntnisse und die Erfahrung der Kandidatinnen und Kandidaten.~~

Motion d'ordre

~~Rouvrir la discussion sur l'art. 10 au terme de la 2^e lecture~~

A7

Ordnungsantrag

~~Die Behandlung von Art. 10 am Ende der 2. Lesung wiederaufnehmen~~

~~Les modifications proposées à l'Art. 2 sont un copié-collé de celles proposées à l'art. 1 ; elles n'ont fait l'objet d'aucun vote.~~

~~Die beantragten Änderungen von Art. 2 sind ein Copy-Paste derjenigen von Art. 1; sie waren nicht Gegenstand einer Abstimmung.~~

Art. 2 La loi sur l'organisation des soins en santé mentale (RSF 822.2.1) est modifiée comme il suit :

Art. 2 Das Gesetz über die Organisation der Pflege im Bereich psychische Gesundheit (SGF 822.2.1) wird wie folgt geändert:

Art. 11 al. 3

~~3 Le ou la chef fe du service en charge de la santé participe aux séances du conseil d'administration avec voix consultative. Le conseil d'administration compte parmi ses membres un ou une conseiller-ère d'Etat.~~

Art. 11 Abs. 3

~~3 Die Vorsteherin oder der Vorsteher des für die Gesundheit zuständigen Amtes nimmt mit beratender Stimme an den Verwaltungsratssitzungen teil. Zu den Mitgliedern zählt ein Mitglied des Staatsrats.~~

Art. 12 al. 1 et 2

~~1 Trois membres sont nommés par le Grand Conseil et quatre par le Conseil d'Etat, trois par le Conseil d'Etat et un par le conseil d'administration lui-même. Les membres nommés par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil le sont sur la proposition du comité de sélection régi par les articles 12a et 12b de la présente loi.~~

~~2 Le président ou la présidente du conseil d'administration est nommé e par le Conseil d'Etat, sur la proposition du conseil d'administration. Le conseil d'administration se constitue lui-même.~~

Art. 12a (nouveau) al. 1 et 3

~~1 Il est institué un comité de sélection chargé de proposer au Grand Conseil et au Conseil d'Etat des candidatures aux postes de membres du conseil d'administration. Ce comité est composé de sept membres, soit quatre cinq membres du Grand Conseil, et deux membres du Conseil d'Etat, dont le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge de la santé, ainsi que le. Le président ou la présidente du conseil d'administration de l'établissement ou, à défaut, un autre membre de ce conseil; participe au comité de sélection avec voix consultative.~~

~~3 Les quatre cinq membres représentant le Grand Conseil sont nommés par le Bureau du Grand Conseil. ...~~

Art. 12b (nouveau)

~~1 Ne concerne que la version allemande~~

Vote final

Par 6 voix contre 5 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand

Art. 12 Abs. 1 und 2

~~1 Drei Mitglieder werden vom Grossen Rat und vier, drei vom Staatsrat und eines vom Verwaltungsrat selbst auf Vorschlag des Wahlausschusses, der in den Artikeln 11a und 11b dieses Gesetzes geregelt wird, ernannt. Der Staatsrat und der Grosse Rat ernennen ihre Mitglieder auf Vorschlag des Wahlausschusses nach den Artikeln 11a und 11b dieses Gesetzes.~~

~~2 Die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsrats wird vom Staatsrat auf Antrag des Verwaltungsrats ernannt. Der Verwaltungsrat konstituiert sich selbst.~~

Art. 12a (neu) Abs 1 und 3

~~1 Es wird ein Wahlausschuss eingesetzt, der die Aufgabe hat, dem Grossen Rat und dem Staatsrat Kandidatinnen und Kandidaten für den Verwaltungsrat vorzuschlagen. Dem Wahlausschuss gehören sieben Mitglieder an, und zwar vier fünf Mitglieder des Grossen Rates, und zwei Mitglieder des Staatsrats, worunter die Vorsteherin oder der Vorsteher der für das Gesundheitswesen zuständigen Direktion des Staatsrats und die. Die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsrats der Einrichtung oder, in deren oder dessen Abwesenheit, ein anderes Mitglied des Verwaltungsrats gehört dem Wahlausschuss mit beratender Stimme an.~~

~~3 Die vier fünf Mitglieder, die den Grossen Rat vertreten, werden vom Büro des Grossen Rates ernannt.~~

Art. 12b (neu)

~~1 Bei einer Vakanz im Verwaltungsrat oder einer Gesamterneuerung des Verwaltungsrats prüft der Wahlausschuss die Kandidaturen auf die Fachkenntnisse und die Erfahrung der Kandidatinnen und Kandidaten.~~

Schlussabstimmung

Mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen

Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 1 La loi sur l'hôpital fribourgeois est modifiée comme il suit :

Art. 10 al. 4 (nouveau)

⁴ Le conseil d'administration compte parmi ses membres le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge du domaine de la santé.

Art. 11a al. 4 (nouveau)

⁴ Le comité de sélection peut mandater un professionnel en ressource humaine

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat opposée à la proposition A1 est acceptée par 6 voix contre 4 et 1 abstention.

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 3 et 3 abstentions.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

La proposition A4, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 1 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat opposée à la proposition A5 est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.

La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Änderungsanträge

Art. 1 Das Gesetz über das freiburger spital wird wie folgt geändert:

Art. 10 Abs. 4 (neu)

A1 Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Art. 11a Abs. 4 (neu)

A5 Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

CE Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1 mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.
A1

A2 Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 5 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen.
CE

A3 Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
CE

A4 Antrag A4 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
CE

CE Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A5 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
A5

A6 Antrag A6 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
CE

Deuxième lecture

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est confirmée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.

A2
CE

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est confirmée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

A3
CE

La proposition A4, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est confirmée par 8 voix contre 1 et 2 abstentions.

A4
CE

La proposition initiale du Conseil d'Etat opposée à la proposition A5 est confirmée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.

A5
CE

La proposition A7 est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.

A7

La proposition A8 et la proposition initiale du Conseil d'Etat obtiennent chacune 5 voix ; il y a 1 abstention. Le président tranche en faveur de la proposition A8.

A8
CE

Troisième lecture

La proposition A8 et la proposition initiale du Conseil d'Etat obtiennent chacune 5 voix ; il y a 1 abstention. Le président tranche en faveur de la proposition A8, confirmant le résultat de la deuxième lecture.

A8
CE

Le 12 octobre 2018

Zweite Lesung

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A4 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A5 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Antrag A7 wird mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen angenommen.

Antrag A8 und der ursprüngliche Antrag des Staatsrats erhalten je 5 Stimmen bei 1 Enthaltung. Der Präsident entscheidet zugunsten von Antrag A8.

Dritte Lesung

Antrag A8 und der ursprüngliche Antrag des Staatsrats erhalten je 5 Stimmen bei 1 Enthaltung. Der Präsident entscheidet zugunsten von Antrag A8. Damit wird das Ergebnis der zweiten Lesung bestätigt.

Den 12. Oktober 2018



Message 2018-DSAS-69

4 septembre 2018

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles

Introduction d'une base légale pour prononcer des sanctions disciplinaires dans les institutions socio-éducatives

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP).

1. Introduction

En application des dispositions sur la protection de l'enfant ou du droit pénal, des mineur-e-s ou des jeunes adultes peuvent être placés dans des institutions spécialisées. Ces placements se fondent généralement sur des décisions de justice prononcées par la Justice de paix ou le Tribunal des mineurs. Avec la société, les besoins institutionnels pour les placements civils et pénaux évoluent. Ainsi, il convient d'adapter les prestations et les bases légales nécessaires aux nouveaux besoins.

La Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) a inspecté et examiné en 2014 et 2015 huit établissements fermés situés en Suisse dont notamment l'unité «Time Out» du Foyer Saint-Etienne. Ces établissements accueillent des mineurs placés en vertu du droit civil ou détenus en application du droit pénal des mineurs. La CNPT a fondé son examen sur les normes du droit national et international relatives aux mineurs et, en tout premier lieu, sur la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant. L'infrastructure des quartiers disciplinaires servant à l'exécution de sanctions a été considérée comme correcte.

Dans le rapport d'inspection publié en 2016, la CNPT tire un bilan positif de l'exécution de mesures ordonnées en application du droit civil et du droit pénal des mineurs. Elle fait néanmoins état de lacunes en ce qui concerne les bases légales formelles pour l'exécution de mesures disciplinaires, ainsi que pour le recours à des mesures de sûreté et de protection et à des moyens de contrainte. En revanche, matériellement, les sanctions disciplinaires ont été jugées compréhensibles. La CNPT relève qu'elles ont été prononcées selon les règles et consignées dans des registres généralement bien tenus. Enfin, la CNPT juge trop restrictive la manière dont sont gérés les contacts avec le monde extérieur.

Le présent projet vise à mettre à jour les bases légales fribourgeoises. Il n'entend changer ni le fond, ni la procédure des décisions prises par les juges prononçant les placements. En

revanche, il va doter le canton d'un cadre légal qui précise les règles applicables aux sanctions disciplinaires et aux mesures de contraintes prises par les institutions qui exécutent les décisions judiciaires.

2. Bases légales actuelles et compléments requis

Au plan cantonal, il importe en premier lieu de s'assurer que les bases légales permettent une délégation de la privation de liberté à une institution privée et que les conditions de cette privation de liberté soient réglées.

2.1. Pour la délégation de compétence

Concernant les placements pénaux, la Loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (PPMin) prévoit à ses articles 28 al. 3 et 42 al. 2 la possibilité de déléguer l'exécution de la détention provisoire, de la détention pour des motifs de sûreté, des peines et des mesures de protection dans des établissements privés. Selon l'appréciation des autorités fédérales et cantonales, ces dispositions apparaissent comme suffisantes pour justifier la délégation des placements pénaux dans une institution privée.

Contrairement aux placements pénaux, le législateur fédéral n'a pas prévu de délégation de compétences en matière d'exécution des mesures civiles à des établissements privés. C'est donc aux cantons qu'il incombe d'introduire une base légale qui permette cette délégation pour des placements civils. A Fribourg, le Grand Conseil a adopté le 12 mai 2006 la Loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ; RSF 835.5). L'article 23 al. 1 LEJ définit d'abord l'action socio-éducative comme étant «les conseil, soutien ou aide apportés aux enfants et aux jeunes en difficulté et à leurs familles». D'après la loi, il peut s'agir d'un appui social, psychosocial et éducatif en milieu ouvert, d'un placement de ces enfants ou de ces jeunes hors du milieu

familial ou de toute autre mesure utile. L'alinéa 3 de cet article précise expressément que ces mesures d'action socio-éducative sont dispensées par des institutions publiques ou des organismes privés.

Par ailleurs, le Grand Conseil a adopté le 16 novembre 2017 la Loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil (LIFAP). Cette loi assure l'adéquation et la qualité des prestations offertes par les institutions spécialisées et par les familles d'accueil professionnelles. Dans ce but, elle définit les conditions auxquelles les prestations de ces institutions peuvent être offertes, elle fixe l'organisation des relations entre l'Etat et les institutions ainsi que les familles d'accueil professionnelles et détermine les conditions auxquelles les prestations des institutions et les familles d'accueil professionnelles font l'objet d'un financement des pouvoirs publics.

Vu ce qui précède, la délégation de tâches étatiques à des institutions socio-éducatives à Fribourg se fonde déjà sur une base légale suffisante. Une intervention législative n'est dès lors pas nécessaire.

2.2. Pour le prononcé de sanctions disciplinaires et de mesures de contrainte

La question de la base légale pour prononcer des mesures restreignant la liberté est plus délicate. La possibilité de délégation des tâches en la matière ne libère pas les cantons de leur obligation d'édicter une base légale formelle pour régir le prononcé de sanctions disciplinaires et de mesures restreignant la liberté.

En substance, il convient d'introduire les dispositions nécessaires dans une loi cantonale donnant la compétence aux institutions socio-éducatives d'ordonner des mesures restreignant la liberté dans des cas bien précis (comportement allant à l'encontre des règles de l'institution, présence d'un danger imminent pour la sécurité du jeune ou de tiers, présence d'un risque de fuite, etc.). Il s'agit également d'y indiquer les personnes habilitées à ordonner de telles mesures (comme le directeur, la directrice, ou les autres membres de la direction de l'institution).

2.2.1. Placements pénaux

En matière pénale, il existe un Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) (RSF 342.3), ci-après: le Concordat latin. Ce dernier est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Il est applicable aux établissements concordataires. Tel sera le cas pour la future unité «Time Up», actuellement en projet, avec quatre places pénales destinées à des filles. Ce projet prévoit la construction d'une annexe à l'unité «Time Out» à Villars-sur-Glâne.

Le Chapitre IV du Concordat latin règle le régime de la détention pénale des personnes mineures ou du placement en établissement fermé. Plus particulièrement, son article 29 régit les procédures disciplinaires. L'alinéa 1 de cet article retient que les personnes mineures détenues ou placées en établissement fermé ont le droit de connaître les conduites constituant des infractions au règlement, la nature et la durée des mesures applicables, l'autorité habilitée à les prononcer et la possibilité de recourir. En concrétisation de cet article, la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP) a édicté le 31 octobre 2013 un règlement sur le droit disciplinaire applicable aux personnes détenues pénalement ou placées dans des établissements fermés pour mineurs (renvoi par RSF 342.10; ROF 2014-004), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Ce règlement définit notamment les actes qui donnent lieu à des sanctions disciplinaires, les sanctions qui peuvent être prononcées, la procédure de sanction et les voies de droit. Afin que les bases légales concordataires soient applicables au sein d'une institution, il est nécessaire que le Concordat latin reconnaisse l'institution, ce qui sera le cas à Fribourg pour la future unité «Time Up».

Vu ce qui précède, la solution la plus convaincante en termes de cohérence et de systématique du droit est de prévoir un renvoi au Concordat latin expressément formulé dans la LIFAP. Dans les établissements qui ne sont pas concordataires, mais qui exécutent des placements pénaux, le Conseil d'Etat propose d'appliquer les mêmes règles, les autres alinéas du projet d'article étant appliqués de manière subsidiaire.

Le domaine des mesures de contrainte n'est pas réglé par le Concordat latin. Avec le présent projet, le Conseil d'Etat propose de combler cette lacune. Les dispositions proposées s'appliqueraient aux mesures de contrainte prises dans toutes les institutions, indépendamment qu'elles soient concordataires ou non.

2.2.2. Placements civils

Pour permettre le prononcé de sanctions disciplinaires dans le cadre de placements civils, les articles du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC) relatifs aux mesures limitant la liberté de mouvement des personnes placées en institutions nécessitent un complément législatif au niveau cantonal. Les dispositions topiques du CC ne s'adressent pas directement à la situation particulière des mineur-e-s ou des jeunes adultes. Ces personnes constituent une population spécialement vulnérable (renvoi de l'article 314b al. 1 à l'article 438 puis à l'article 383 CC). Par ailleurs, la compétence d'ordonner des sanctions disciplinaires ne figure pas explicitement dans la loi, mais doit être déduite de l'article 383 al. 1 ch. 2 CC.

La base légale fédérale suscitant des interrogations, le Conseil d'Etat estime qu'il revient au canton d'adopter une base légale complémentaire. A cet effet, il propose d'introduire dans la loi cantonale les règles fondamentales permettant aux insti-

tutions socio-éducatives de prononcer des sanctions disciplinaires et des mesures de contrainte pour des mineur-e-s ou des jeunes adultes placés en vertu du droit civil.

2.3. Incidences du projet

L'introduction d'une base légale pour fonder les sanctions disciplinaires et les mesures de contrainte prononcées dans les institutions socio-éducatives n'aura aucune influence financière, ni aucune influence en matière de personnel. Elle ne touche pas non plus à la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Le projet est conforme à la Constitution fédérale, à la Constitution cantonale, au droit fédéral et au droit européen en la matière. Il s'inspire largement des dispositions relatives à l'exécution de principes majeurs figurant dans divers instruments internationaux, comme la Convention relative aux droits de l'enfant et les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (dites «Règles de la Havane»).

Le présent texte de loi n'est pas soumis au référendum obligatoire. En revanche, il peut faire l'objet d'un référendum facultatif selon l'article 46 de la Constitution du canton de Fribourg et les articles 128 ss de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1).

L'influence sur le développement durable sera marginale. Le processus d'évaluation «Boussole 21» du 7 mars 2018 a relevé une amélioration dans le domaine «Droits et sécurité». Il ressort que les nouveaux articles permettront de garantir une meilleure application du principe de légalité aux mineur-e-s et jeunes adultes concerné-e-s par une sanction disciplinaire ou une mesure de contrainte. Ces dispositions confèrent une certaine assise formelle aux droits de procédure, ce qui donne plus de sécurité juridique en la matière.

3. Commentaire par alinéa

Article 24a al. 1

Cet article fonde le principe même de la sanction disciplinaire et de la mesure de contrainte dans les institutions socio-éducatives pour mineur-e-s et jeunes adultes. Selon l'alinéa 1 de cet article, une sanction disciplinaire ou une mesure de contrainte peut être prononcée contre une personne qui contrevient aux règlements ou instructions du personnel ou encore qui entrave le bon fonctionnement de l'institution. Elle peut servir à protéger les personnes placées, le personnel ou encore la collectivité.

Article 24a al. 2

Le droit disciplinaire a pour fonction de maintenir l'ordre dans l'établissement, de renforcer le sens des responsabilités des personnes placées et de les influencer, afin d'améliorer leur intégration dans l'établissement et dans la société.

Article 24a al. 3

Les mesures de contrainte, y compris les mesures de sûreté, ne sont pas nécessairement liées à une faute et visent à préserver la personne placée, une personne tierce, le bon déroulement du placement, le fonctionnement de l'institution ou encore l'exécution du jugement. Dans un souci d'harmonisation, nous proposons de reprendre la définition légale déjà utilisée dans le canton de Berne.

Article 24b al. 1

L'article 24b LIFAP porte uniquement sur les sanctions disciplinaires et non pas sur les mesures de contrainte. Dans ce domaine, les exigences en matière de densité normative sont plus grandes.

L'alinéa 1 de cet article fixe au niveau légal une liste des principaux comportements pouvant faire l'objet d'une sanction. Sa nécessité découle du principe «*nullum crimen sine lege*» qui exige que les éléments constitutifs de l'acte sanctionné figurent dans une loi. La liste proposée est identique à celle déjà en vigueur dans le canton de Berne.

Article 24b al. 2

Les sanctions disciplinaires qui peuvent être prononcées contre des personnes concernées figurent dans l'alinéa 2. En application du principe «*nulla poena sine lege*», découlant également du principe de légalité, les sanctions disciplinaires admissibles sont énumérées dans la loi. Si la liste des sanctions figure dans la loi, il est en revanche admissible de cumuler plusieurs de ces sanctions.

Cet alinéa diffère de règles plus anciennes applicables dans d'autres cantons. Ici, la restriction de visites, de contacts familiaux et avec l'extérieur ne figure pas dans la liste des sanctions possibles. En renonçant à cette sanction, le Conseil d'Etat répond à une recommandation émanant du rapport de la Commission nationale de prévention de la torture sur ses visites d'établissements fermés pour mineurs en Suisse en 2014 et 2015.

En revanche, si la restriction de visites ou de contacts familiaux ne peut pas être une sanction, elle pourrait toujours être prononcée comme mesure, notamment lorsqu'il est à craindre que les visites introduisent des objets ou des substances qui ne sont pas admis dans l'établissement ou qu'elles exercent une influence trop négative sur la personne placée.

Article 24c al. 1

L'article 24c al. 1 comprend les éléments fondamentaux de procédure. Outre l'attribution de la compétence de prononcer des sanctions disciplinaires ou des mesures de contrainte au directeur ou à la directrice, la phrase introductive détermine que la mesure ou la sanction doit être prononcée par une décision. Cela renvoie aux règles du Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et confère les garanties procédurales y relatives.

Le règlement adopté par l'institution (cf. let. a) doit inclure et préciser tous ces éléments. Parmi les autres garanties, on relève notamment le droit d'être entendu, exprimé en principe lors d'une audition verbale (cf. let. b), ou encore le principe de la notification d'une décision écrite pour cas d'une certaine importance.

Le principe de proportionnalité (cf. let. c) commande quant à lui que la sanction disciplinaire soit prononcée en fonction de la gravité de la faute, de la gravité de la violation ou de la mise en danger de l'ordre, de la sécurité et du bon fonctionnement de l'institution, ainsi que de la situation personnelle de la personne placée. Dans cet esprit, la tentative, l'instigation et la complicité peuvent être sanctionnées moins sévèrement. De plus, un isolement pour permettre à un-e jeune de se calmer ne devrait, en principe, pas dépasser les 24 heures.

Conformément au principe de subsidiarité, les restrictions de la liberté sont appliquées lorsque le but visé ne peut pas être atteint par d'autres moyens moins incisifs. Elles doivent être en lien avec le motif pour lequel elles ont été prononcées. Pour garantir le côté pédagogique de la prise en charge, le choix de la mesure doit respecter le degré de développement de la personnalité de la personne placée concernée.

Les sanctions doivent être répertoriées dans un registre spécifique (cf. let. d).

Article 24c al. 2

La prise de sanctions disciplinaires ou de mesures de contrainte par les autres membres de la Direction ne devrait pas être la règle. Elle demeure cependant possible dans les cas où le directeur ou la directrice ne peut pas intervenir en temps utile. Les autres membres de la Direction peuvent aussi être appelés à prendre la décision lorsque l'acte sanctionné est dirigé contre le directeur lui-même ou la directrice elle-même.

Article 24c al. 3

Pour les structures de placement soumises au Concordat latin, l'alinéa 3 renvoie au Règlement concordataire sur le droit disciplinaire applicable aux personnes détenues pénalement ou placées dans des établissements fermés pour mineurs. Ce règlement règle la procédure et les voies de droit spécifiques au Concordat.

Article 24c al. 4

Pour les autres décisions, il convient d'introduire une voie de recours simple et rapide.

Article 24c al. 5

Le travail avec le réseau nécessite une information des partenaires et des représentants légaux.

4. Entrée en vigueur (art. 2)

En principe, la présente modification devra entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2019, en même temps que la LIFAP.



Botschaft 2018-DSAS-69

4. September 2018

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien

Einführung einer gesetzlichen Grundlage für das Ergreifen von Disziplinarstrafen in den sonder- und sozialpädagogischen Institutionen

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Entwurf des Gesetzes über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG).

1. Einführung

Nach den Bestimmungen über den Kinderschutz oder des Strafrechts können Minderjährige oder junge Erwachsene in sonder- und sozialpädagogischen Einrichtungen untergebracht werden. Grundlage für diese Unterbringungen bilden normalerweise Urteile der Friedensgerichte oder der Jugendstrafgerichte. Die Gesellschaft verändert sich – und mit ihr die institutionellen Bedürfnisse für zivil- und strafrechtliche Unterbringungen. Es empfiehlt sich daher, die Leistungen und die notwendigen gesetzlichen Grundlagen den neuen Bedürfnissen anzupassen.

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) hat in den Jahren 2014 und 2015 acht geschlossene Anstalten in der Schweiz besucht und überprüft, darunter auch die Abteilung «Time Out» im «Foyer Saint-Etienne». In diesen Anstalten werden Minderjährige im Sinne des Zivilrechts untergebracht bzw. in Anwendung des Jugendstrafrechts festgehalten. Die NKVF hat sich bei ihrer Überprüfung auf die nationalen und internationalen Standards für Minderjährige, vor allem aber auf die UN-Kinderrechtskonvention abgestützt. Die für den Vollzug von Sanktionen zur Verfügung stehenden Disziplinarabteilungen wurden hinsichtlich ihrer Infrastruktur als korrekt eingestuft.

Im Inspektionsbericht aus dem Jahr 2016 fällt das Fazit der NKVF bezüglich des Vollzugs von zivil- und jugendstrafrechtlichen Massnahmen positiv aus. Allerdings sieht sie Mängel in formell-rechtlicher Hinsicht sowie beim Vollzug von Disziplinarstrafen, der Anwendung von Schutz- und Sicherheitsmassnahmen und von Zwangsmitteln. In materieller Hinsicht wurden die Disziplinarstrafen hingegen als nachvollziehbar eingestuft. Gemäss NKVF wurden sie korrekt verfügt und in normalerweise gut geführten Sanktionsregistern erfasst. Die Handhabung der Aussenkontakte beurteilt sie als zu restriktiv.

Mit diesem Entwurf sollen die gesetzlichen Grundlagen im Kanton Freiburg aktualisiert werden. An den richterlichen Urteilen im Zusammenhang mit den Unterbringungen soll weder in materiell- noch in verfahrensrechtlicher Hinsicht etwas geändert werden. Dafür wird der Kanton mit einem gesetzlichen Rahmen ausgestattet, der die geltenden Regeln für die Disziplinarstrafen und Zwangsmassnahmen, die von den Einrichtungen verhängt werden, welche die Gerichtsurteile vollziehen, näher bestimmt.

2. Aktuelle Gesetzesgrundlagen und notwendige Ergänzungen

Auf kantonaler Ebene geht es in erster Linie darum, dass die gesetzlichen Grundlagen es erlauben, den Freiheitsentzug an eine private Einrichtung zu delegieren. Ausserdem sollen die Bedingungen dieses Freiheitsentzugs geregelt werden.

2.1. Für die Kompetenzdelegation

Für die strafrechtlichen Unterbringungen sieht die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (Jugendstrafprozessordnung, JStPO) in den Artikeln 28 Abs. 3 und 42 Abs. 2 die Möglichkeit vor, den Vollzug der Untersuchungshaft, der Sicherheitshaft, der Strafen und Schutzmassnahmen an private Einrichtungen zu delegieren. Nach Einschätzung der eidgenössischen und kantonalen Behörden genügen diese Bestimmungen, um eine Delegation der strafrechtlichen Unterbringungen an eine private Einrichtung zu rechtfertigen.

Im Gegensatz zu den strafrechtlichen Unterbringungen hat der Bundesgesetzgeber für den Vollzug der zivilrechtlichen Massnahmen keine Delegation an private Einrichtungen vorgesehen. Somit ist es Aufgabe der Kantone, eine gesetzliche Grundlage einzuführen, welche die Delegation von zivilrechtlichen Unterbringungen ermöglicht. Im Kanton Freiburg hat der Grosse Rat am 12. Mai 2006 das Jugendge-

setz (JuG; SGF 835.5) verabschiedet. Artikel 23 Abs. 1 JuG definiert die sozialpädagogische Betreuung als «jede Beratung, Unterstützung und Hilfe, die Kindern und Jugendlichen in Schwierigkeiten und ihren Familien erteilt wird». Laut Gesetz kann es sich um eine soziale, psychosoziale und erzieherische Unterstützung im offenen Umfeld, um eine Unterbringung von Kindern oder Jugendlichen ausserhalb der Familie oder um jede weitere zweckmässige Massnahme handeln. Absatz 3 präzisiert ausdrücklich, dass die Massnahmen der sozialpädagogischen Betreuung von öffentlichen Institutionen oder privaten Organisationen erteilt werden.

Des Weiteren hat der Grosse Rat am 16. November 2017 das Gesetz über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG) genehmigt. Dieses Gesetz zielt darauf ab, die Qualität der von den Sondereinrichtungen und den professionellen Pflegefamilien angebotenen Leistungen zu garantieren. Im Hinblick darauf definiert es die Bedingungen, zu welchen die Leistungen dieser Einrichtungen angeboten werden können, legt es die Organisation der Beziehungen zwischen dem Staat und den Sondereinrichtungen sowie den professionellen Pflegefamilien fest und bestimmt es die Bedingungen für eine Finanzierung der Leistungen der Sondereinrichtungen und der professionellen Pflegefamilien durch die öffentliche Hand.

In Anbetracht all dessen basiert die Delegation von staatlichen Aufgaben an sozialpädagogische Institutionen in Freiburg bereits auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage, weshalb kein gesetzgeberisches Handeln erforderlich ist.

2.2. Für die Verhängung von Disziplinarstrafen und Zwangsmassnahmen

Die Frage der gesetzlichen Grundlage für die Verhängung von freiheitsbeschränkenden Massnahmen ist etwas heikler. Die Möglichkeit einer Aufgabendelegation in diesem Bereich befreit die Kantone nicht von ihrer Pflicht, eine formale gesetzliche Grundlage zur Regelung der Verhängung von Disziplinarstrafen und freiheitsbeschränkenden Massnahmen zu schaffen.

Im Wesentlichen empfiehlt es sich, die notwendigen Bestimmungen mit einem kantonalen Gesetz einzuführen, das den sonder- und sozialpädagogischen Institutionen die Kompetenz überträgt, in ganz bestimmten Fällen freiheitsbeschränkende Massnahmen anzuordnen (Verhalten, das gegen die Regeln der Institution verstösst, unmittelbare Gefahr für die Sicherheit der jungen Person oder von Drittpersonen, Fluchtgefahr usw.). Ausserdem können die Personen genannt werden, welche zur Anordnung solcher Massnahmen berechtigt sind (wie z.B. die Direktorin/der Direktor oder andere Mitglieder der Direktion der Institution).

2.2.1. Strafrechtliche Unterbringungen

Auf strafrechtlicher Ebene existiert ein Konkordat vom 24. März 2005 über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher aus den Westschweizer Kantonen (und teilweise aus dem Tessin) (SGF 342.3; nachfolgend: das Westschweizer Konkordat). Letzteres ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Es gilt für alle Konkordatsanstalten, darunter auch die geplante Abteilung «Time Up» mit vier Plätzen für Mädchen, ein Projekt, das einen Anbau an die Abteilung «Time Out» in Villars-sur-Glâne vorsieht.

Das IV. Kapitel des Westschweizer Konkordats regelt das Regime der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher beziehungsweise der geschlossenen Unterbringung, wobei Artikel 29 die disziplinarischen Massnahmen regelt. Absatz 1 dieses Artikels hält fest, dass die eingeschlossenen oder geschlossen untergebrachten Jugendlichen das Recht haben, die als Verfehlungen gegen das Einrichtungsreglement eingestuften Verhalten, die Art und Dauer der anwendbaren disziplinarischen Sanktionen, die Sanktionsbehörde und den Beschwerdeweg zu kennen. In Konkretisierung dieses Artikels hat die Lateinische Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren (CLDJP) am 31. Oktober 2013 ein Reglement über das Disziplinarrecht für Personen in strafrechtlicher Einschliessung oder Unterbringung in geschlossenen Anstalten für Jugendliche erlassen (Verweis in SGF 342.10; ASF 2014-004), welches am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist. Dieses Reglement definiert namentlich die Vergehen, welche Disziplinarstrafen nach sich ziehen, die Strafen, die verhängt werden können, das Sanktionsverfahren und die Rechtsmittel. Damit die rechtlichen Grundlagen des Konkordats innerhalb einer Institution angewendet werden können, muss das Westschweizer Konkordat die Institution anerkennen; dies wird auf die in Freiburg geplante Abteilung «Time Up» zutreffen.

Angesichts dessen ist es punkto Kohärenz und Systematik des Rechts am überzeugendsten, im SIPG einen ausdrücklichen Verweis auf das Lateinische Konkordat vorzusehen. Für Nicht-Konkordatsanstalten, die strafrechtliche Unterbringungen vollziehen, schlägt der Staatsrat die Anwendung derselben Regeln und die subsidiäre Anwendung der anderen Absätze des Artikelentwurfs vor.

Die Zwangsmassnahmen werden im Westschweizer Konkordat nicht geregelt. Der Staatsrat schlägt vor, diese Lücke mit diesem Entwurf zu schliessen. Die vorgeschlagenen Bestimmungen würden für alle Zwangsmassnahmen gelten, die in einer Anstalt getroffen werden, egal ob diese dem Konkordat angehört oder nicht.

2.2.2. Zivilrechtliche Unterbringungen

Um die Verhängung von Disziplinarstrafen im Rahmen von zivilrechtlichen Unterbringungen zu ermöglichen, bedürfen die Artikel des Zivilgesetzbuches bezüglich Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit von in Institutionen untergebrachten Personen einer Gesetzesergänzung auf kantonaler Ebene. Die entsprechenden Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB) berücksichtigen nicht unmittelbar die besondere Lage von Minderjährigen oder jungen Erwachsenen. Diese Personen sind Teil einer besonders verletzlichen Bevölkerungsgruppe (Verweis auf Artikel 314b Absatz 1 bis Artikel 438 sowie Artikel 383 ZGB). Überdies ist die Zuständigkeit für die Verhängung von Disziplinarstrafen nicht ausdrücklich im Gesetz festgehalten, sondern von Artikel 383 Abs. 1 Ziff. 2 ZGB abzuleiten.

Da die eidgenössische Rechtsgrundlage Fragen aufwirft, ist es nach Meinung des Staatsrats Aufgabe der Kantone, eine ergänzende Gesetzesgrundlage zu schaffen. Dafür schlägt er vor, in das kantonale Gesetz grundlegende Regelungen einzuführen, welche es den sonder- und sozialpädagogischen Institutionen erlaubt, Disziplinarstrafen und Zwangsmassnahmen für Minderjährige und junge Erwachsene anzuordnen, die nach Zivilrecht untergebracht sind.

2.3. Auswirkungen des Entwurfs

Die Einführung einer Gesetzesgrundlage zu in sonder- und sozialpädagogischen Institutionen angeordneten Disziplinarstrafen und Zwangsmassnahmen wird weder finanziellen noch personellen Einfluss haben. Sie betrifft auch nicht die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Der Entwurf ist mit der Bundesverfassung, der Kantonsverfassung, dem Bundesrecht und dem diesbezüglichen EU-Recht vereinbar. Er lehnt sich weitgehend an die Bestimmungen zur Ausführung von Grundprinzipien in verschiedenen internationalen Instrumenten an, wie die Kinderrechtskonvention und die «Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty» (sog. «Havana Rules»).

Der vorliegende Gesetzestext unterliegt nicht dem obligatorischen Referendum. Hingegen kann er dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 46 der Verfassung des Kantons Freiburg und Artikel 128ff. des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) unterliegen.

Der Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung ist minim. Der Evaluationsprozess «Kompass 21» vom 7. März 2018 hat eine Verbesserung im Bereich «Rechte und Sicherheit» zu Tage gebracht. Daraus geht hervor, dass die neuen Artikel gewährleisten werden, dass das Legalitätsprinzip für Minderjährige und junge Erwachsene, welche durch eine Disziplinarstrafe oder Zwangsmassnahme betroffen sind, besser angewendet

wird. Diese Bestimmungen geben den Verfahrensrechten eine bestimmte formale Grundlage, was zu mehr Rechtssicherheit in diesem Bereich führt.

3. Erläuterungen zu den Absätzen

Artikel 24a Abs. 1

Auf diesem Artikel basiert der Grundsatz der Disziplinarstrafen und Zwangsmassnahmen in sonder- und sozialpädagogischen Institutionen für Minderjährige und junge Erwachsene. Gemäss Absatz 1 dieses Artikels können gegen Personen, die in einer sonder- und sozialpädagogischen Institution eine Leistung beziehen und gegen die Regeln oder Anweisungen des Personals verstossen oder noch den guten Betrieb der Institution beeinträchtigen, Disziplinarstrafen angeordnet oder Zwangsmassnahmen verhängt werden. Sie dienen dem Schutz der untergebrachten Personen, der Mitarbeitenden sowie der Allgemeinheit.

Artikel 24a Abs. 2

Funktion des Disziplinarrechts ist, das geordnete Zusammenleben in der Institution aufrechtzuerhalten, das Verantwortungsbewusstsein der untergebrachten Personen zu stärken und sie zugunsten einer verbesserten Integration in der Institution und der Gesellschaft zu beeinflussen.

Artikel 24a Abs. 3

Die Zwangsmassnahmen, darin eingeschlossen Schutzmassnahmen, stehen nicht zwangsläufig in Zusammenhang mit einem Verschulden; sie zielen darauf ab, die untergebrachte Person zu schützen sowie den guten Ablauf der Unterbringung, die Funktionsweise der Institution oder die Urteilsvollstreckung zu gewährleisten. Aus Gründen der Harmonisierung schlagen wir vor, die bereits vom Kanton Bern verwendete Gesetzesdefinition zu übernehmen.

Artikel 24b Abs. 1

Artikel 24b SIPG betrifft einzig die Disziplinarstrafen und nicht die Zwangsmassnahmen. In diesem Bereich sind die Anforderungen an die Regelungsdichte grösser.

Absatz 1 des Artikels legt eine gesetzliche Liste der Hauptdisziplinarartbestände fest. Seine Notwendigkeit ist vom Grundsatz *nullum crimen sine lege* ableitbar, der besagt, dass keine Handlung willkürlich zur Straftat erklärt werden kann, solange sie nicht durch ein Gesetz unter Strafe gestellt ist. Die Liste ist identisch wie die bereits im Kanton Bern geltende Liste.

Artikel 24b Abs. 2

Die Disziplinarstrafen, die gegen Betroffene ausgesprochen werden können, werden in Absatz 2 genannt. In Anwendung des Grundsatzes *nulla poena sine lege*, welcher ebenfalls vom Gesetzlichkeitsprinzip abgeleitet ist, müssen sich die zulässigen Disziplinarstrafen aus dem Gesetz ergeben. Auch wenn die Sanktionen im Gesetz aufgezählt sind, ist es möglich, mehrere dieser Sanktionen zu kumulieren.

Dieser Absatz weicht von den früheren, in anderen Kantonen anwendbaren Regelungen ab. Beschränkungen der Besuche, von Kontakten mit der Familie oder der Aussenwelt stehen nicht auf der Liste der möglichen Strafen. Durch Verzicht auf diese Strafe geht der Staatsrat auf eine Empfehlung ein, die im Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der geschlossenen Jugendeinrichtungen durch die NKVF 2014/2015 ausgesprochen wird.

Die Beschränkung von Besuchen oder Familienkontakten kann zwar keine Strafe sein, jedoch immer als Massnahme ausgesprochen werden, insbesondere wenn befürchtet wird, dass die Besuchenden in der Einrichtung verbotene Gegenstände oder Substanzen einführen oder sie einen zu negativen Einfluss auf die untergebrachte Person ausüben.

Artikel 24c Abs. 1

Artikel 24c Abs. 1 beinhaltet die grundlegenden Verfahrenselemente. Neben der Erteilung der Zuständigkeit für die Verhängung von Disziplinarstrafen oder Zwangsmassnahmen an die Direktorin oder den Direktor legt der Einleitungssatz fest, dass die Massnahme oder Strafe durch eine Verfügung erlassen werden muss. Dies verweist auf die Regeln des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1991 (VRG; SGF 150.1) und gewährleistet die entsprechenden Verfahrensgarantien.

Das in der Institution geltende Reglement (vgl. Bst. a) muss all diese Elemente beinhalten und präzisieren. Bei den anderen Garantien sind insbesondere das Recht auf Anhörung hervorzuheben, das während der mündlichen Anhörung Anwendung findet (vgl. Bst. b) oder der Grundsatz der schriftlichen Mitteilung eines Beschlusses bei wichtigen Fällen.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (vgl. Bst. c) verlangt, dass die Disziplinarstrafe entsprechend der Schwere des Vergehens, des Verstosses oder der Gefährdung von Ordnung, Sicherheit und gutem Ablauf der Institution sowie unter Berücksichtigung der persönlichen Situation der untergebrachten Person ausgesprochen wird. In diesem Sinne werden Versuche, Anstiftung und Gehilfenschaft weniger streng bestraft werden. Zudem kann eine Isolierung einer bzw. einem Jugendlichen helfen, sich zu beruhigen. Diese sollte grundsätzlich jedoch nicht länger als 24 Stunden dauern.

Gemäss Subsidiaritätsprinzip sind Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit anzuwenden, wenn das gewünschte Ziel nicht durch andere, weniger einschneidende Mittel erreicht werden kann. Sie müssen im Zusammenhang mit dem Grund für die Verhängung der Massnahmen stehen. Damit der pädagogische Aspekt der Betreuung gewährleistet ist, muss bei der Wahl der Massnahme der Entwicklungsstand der Persönlichkeit der untergebrachten Person berücksichtigt werden.

Die Strafen müssen in einem separaten Register aufgeführt werden (vgl. Bst. d).

Artikel 24c Abs. 2

Die Verhängung von Disziplinarstrafen oder Zwangsmassnahmen durch andere Direktionsmitglieder sollte nicht die Regel sein. Dennoch bleibt dies zum Beispiel möglich, wenn die Direktorin oder der Direktor nicht innert nützlicher Frist eingreifen kann. Die anderen Direktionsmitglieder können zudem dazu aufgefordert werden, einen Beschluss zu fassen, wenn die strafbare Handlung gegen die Direktorin oder den Direktor selbst gerichtet ist.

Artikel 24c Abs. 3

Für Institutionen, welche dem Westschweizer Konkordat unterliegen, verweist Absatz 3 auf das Konkordatsreglement über das Disziplinarrecht für Personen in strafrechtlicher Einschliessung oder Unterbringung in geschlossenen Anstalten für Jugendliche. Das Reglement legt die für das Konkordat spezifischen Verfahren und Rechtswege fest.

Artikel 24c Abs. 4

Für die anderen Beschlüsse ist ein einfacher und schneller Rechtsweg einzuführen.

Artikel 24c Abs. 5

Die Arbeit mit dem Netzwerk bedingt, dass die Partner und die gesetzlichen Vertreter informiert werden.

4. Inkrafttreten (Art. 2)

Grundsätzlich sollte diese Änderung am 1. Januar 2019 in Kraft treten, zum gleichen Zeitpunkt wie das SIPG.

Loi

du

modifiant la loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles

(introduction d'une base légale pour prononcer
des sanctions disciplinaires dans les institutions socio-éducatives)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 1 al. 2 let. n de la loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs et l'article 52 du titre final du Code civil suisse du 10 décembre 1907;

Vu le message 2018-DSAS-69 du Conseil d'Etat du 4 septembre 2018;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 16 novembre 2017 sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (ROF 2017_099) est modifiée comme il suit:

Art. 24a (nouveau) Sanctions disciplinaires
et mesures de contrainte

¹ La personne bénéficiaire d'une prestation en institution socio-éducative qui contrevient aux règlements ou instructions du personnel ou encore qui entrave le bon fonctionnement de l'institution peut être sanctionnée disciplinairement ou être soumise à des mesures de contrainte.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien

(Einführung einer gesetzlichen Grundlage für das Ergreifen von
Disziplinarstrafen in den sonder- und sozialpädagogischen Institutionen)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 1 Abs. 2 Bst. n des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht und Artikel 52 des Schlusstitels des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907;

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DSAS-69 des Staatsrats vom 4. September 2018;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 16. November 2017 über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (ASF 2017_099) wird wie folgt geändert:

Art. 24a (neu) Disziplinarstrafen und Zwangsmassnahmen

¹ Gegen Personen, die in einer sozialpädagogischen Institution eine Leistung in Anspruch nehmen und gegen die Regeln oder Anweisungen des Personals verstossen oder den guten Betrieb der Institution beeinträchtigen, können Disziplinarstrafen angeordnet oder Zwangsmassnahmen verhängt werden.

² Le but des sanctions disciplinaires est de maintenir l'ordre dans l'établissement ainsi que de renforcer le sens des responsabilités des mineur-e-s et de les influencer afin d'améliorer leur intégration dans l'établissement et la société.

³ Les mesures de contrainte servent à protéger les mineur-e-s, le personnel ainsi que la collectivité.

Art. 24b (nouveau) Infractions disciplinaires et sanctions

¹ Sont notamment considérés comme infractions disciplinaires:

- a) la violence physique, sexuelle ou verbale envers le personnel, d'autres personnes placées ou des personnes tierces;
- b) le commerce d'alcool ou de stupéfiants, leur possession et leur consommation ainsi que l'usage abusif de médicaments;
- c) la possession d'objets non autorisés;
- d) les atteintes illicites au patrimoine d'autrui;
- e) la perturbation du travail, des cours ou de la cohabitation;
- f) l'utilisation abusive d'appareils relevant de la communication ainsi que de l'électronique de divertissement et de l'informatique, tels le matériel informatique, les logiciels et les systèmes électroniques de stockage de données;
- g) la fuite, l'évasion ou tout acte préparatoire;
- h) les abus dans le domaine des congés.

² Les sanctions disciplinaires suivantes peuvent être prononcées, alternativement ou cumulativement, en fonction de la gravité de l'infraction:

- a) l'avertissement;
- b) la suppression temporaire, complète ou partielle, de la possibilité de disposer de ressources financières et des activités de loisirs;
- c) l'amende;
- d) la consignation en chambre;
- e) les arrêts disciplinaires jusqu'à sept jours.

² Ziel der Disziplinarstrafen ist, das geordnete Zusammenleben in der Institution aufrechtzuerhalten, das Verantwortungsbewusstsein der Jugendlichen zu stärken und die Jugendlichen zugunsten einer verbesserten Integration in der Institution und der Öffentlichkeit zu beeinflussen.

³ Die Zwangsmassnahmen dienen dem Schutz der Jugendlichen, der Mitarbeitenden und der Allgemeinheit.

Art. 24b (neu) Disziplinarartbestände und Strafen

¹ Als Disziplinarartbestände gelten insbesondere:

- a) körperliche, sexuelle oder verbale Gewalt gegenüber Mitarbeitenden, anderen untergebrachten Personen oder Drittpersonen;
- b) der Handel mit Alkohol und Betäubungsmitteln, deren Besitz und Konsum sowie der Missbrauch von Medikamenten;
- c) der Besitz unerlaubter Gegenstände;
- d) rechtswidrige Eingriffe in fremde Vermögenswerte;
- e) die Störung des Arbeits-, des Schul- oder des Wohnbetriebs;
- f) die missbräuchliche Verwendung von Geräten zur elektronischen Kommunikation, von Geräten der Unterhaltungselektronik, von elektronischer Hard- und Software und von elektronischen Speichermedien;
- g) Flucht oder Vorbereitungshandlungen dazu;
- h) Urlaubsmissbrauch.

² Folgende Disziplinarstrafen können je nach Schwere des Tatbestandes alternativ oder kumulativ angeordnet werden:

- a) die Verwarnung;
- b) die befristete vollständige oder teilweise Aufhebung der Möglichkeit, über finanzielle Ressourcen zu verfügen und an Freizeitaktivitäten teilzunehmen;
- c) die Busse;
- d) der Zimmereinschluss;
- e) Disziplinararrest bis zu sieben Tage.

Art. 24c (nouveau) Procédure

¹ Les mesures et sanctions peuvent être décidées par le directeur ou la directrice, à condition qu'elles soient:

- a) prévues et décrites dans le règlement de l'institution;
- b) prises dans le respect des droits fondamentaux de la personne;
- c) justifiées par l'intérêt public et conformes au principe de proportionnalité;
- d) répertoriées dans un registre spécifique.

² Les autres membres de la direction de l'établissement peuvent être habilités par le règlement de l'institution à ordonner et à prendre, en cas de nécessité, les sanctions disciplinaires figurant à l'article 24b al. 2 let. a à d ainsi que des mesures de contrainte.

³ La procédure lors de placements pénaux dans des institutions fermées est régie directement ou par analogie par le règlement concordataire latin du 31 octobre 2013.

⁴ Les autres décisions prises en vertu des articles 24a et 24b sont rendues en application du code de procédure et de juridiction administrative. Elles sont sujettes à recours dans les cinq jours auprès de la Direction [*de la santé et des affaires sociales*]. Le recours est dépourvu d'effet suspensif.

⁵ Les services de placement et les représentants et représentantes légaux sont informés de la décision.

Art. 2

¹ La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 24c (neu) Verfahren

¹ Die Massnahmen und Strafen können von der Direktorin oder vom Direktor beschlossen werden, sofern sie:

- a) im Reglement der Institution vorgesehen und beschrieben sind;
- b) unter Einhaltung der Grundrechte der Person getroffen werden;
- c) sich durch ein öffentliches Interesse rechtfertigen lassen und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen;
- d) in einem separaten Register aufgeführt werden.

² Die übrigen Mitglieder der Direktion können im Reglement der Institution ermächtigt werden, im Bedarfsfall die Disziplinarstrafen nach Artikel 24b Abs. 2 Bst. a–d und Zwangsmassnahmen anzuordnen und zu treffen.

³ Das Verfahren bei strafrechtlicher Unterbringung in geschlossenen Anstalten wird unmittelbar oder sinngemäss im Konkordatsreglement vom 31. Dezember 2013 geregelt.

⁴ Für die weiteren Entscheide, die gemäss Artikel 24a und 24b getroffen werden, gelangt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege zur Anwendung. Die Entscheide können innerhalb von fünf Tagen mit Beschwerde bei der Direktion [*für Gesundheit und Soziales*] angefochten werden. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.

⁵ Die Unterbringungsdienste und die gesetzlichen Vertreter werden über den Entscheid informiert.

Art. 2

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DSAS-69

Projet de loi:
Modification de la loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles

Propositions de la commission ordinaire CO-2018-024

Présidence : Rose-Marie Rodriguez

Membres : Eliane Aebischer, Antoinette Badoud, Bruno Boschung, Jean-Daniel Chardonens, Antoinette de Weck, Pierre-André Grandgirard, Ursula Krattinger-Jutzet, Bernadette Mäder-Brühlhart, Anne Meyer Loetscher, Michel Zadory

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 1

Art. 24c (nouveau) al. 1, phr. intr.

¹ Les mesures de contrainte et sanctions disciplinaires peuvent être décidées par le directeur ou la directrice, à condition qu'elles soient : [...]

Anhang

GROSSER RAT

2018-DSAS-69

Gesetzesentwurf: Änderung des Gesetzes über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2018-024

Präsidium : Rose-Marie Rodriguez

Mitglieder : Eliane Aebischer, Antoinette Badoud, Bruno Boschung, Jean-Daniel Chardonens, Antoinette de Weck, Pierre-André Grandgirard, Ursula Krattinger-Jutzet, Bernadette Mäder-Brühlhart, Anne Meyer Loetscher, Michel Zadory

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 1

Art. 24c (neu) Abs. 1, einl. Satz

¹ Die ~~Massnahmen~~ Zwangsmassnahmen und ~~Strafen~~ Disziplinarstrafen können von der Direktorin oder vom Direktor beschlossen werden, sofern sie: [...]

Vote final

Par 8 voix sans opposition ni abstention (3 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 3 octobre 2018

Schlussabstimmung

Mit 8 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (3 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 3. Oktober 2018



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion de la Commission de justice

2018-GC-134

Institutionnalisation d'une structure cantonale de type « Point Rencontre »

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 29 août 2018, la Commission de justice rappelle l'existence du droit de la personnalité de l'enfant à avoir des contacts avec ses deux parents.

Dans de nombreuses situations conflictuelles extrêmes, et néanmoins courantes, le droit de visite et le droit de l'enfant d'entretenir des relations personnelles avec ses parents ne peut pas s'exercer auprès du « Point rencontre » qui est submergé de demandes ordonnées par les magistrats des Tribunaux civils et des Justices de paix. Le délai d'attente pour obtenir une prestation du Point Rencontre est actuellement estimé de 9 à 12 mois.

La Commission de justice constate que l'Association du Point Rencontre est partiellement soutenue par l'Etat, mais ce soutien est insuffisant car l'Association ne peut pas remplir le mandat qui est attendu d'elle. Cela cause des effets corolaires négatifs importants en ce qui concerne l'augmentation du conflit entre les parents et des retards très importants dans la reprise des droits de visite. Ces éléments peuvent parfois causer des dommages irréparables dans le développement de l'enfant.

La sous-dotation en moyens du Point Rencontre occasionne d'autres frais plus importants à l'Etat. Cette situation a des implications également sur les locaux actuellement utilisés qui ne garantissent pas la sécurité nécessaire à l'activité.

La Commission de justice estime que le Point Rencontre Fribourg qui est une mesure mise en œuvre par les juges civils, remplit une tâche étatique. La structure privée actuelle n'arrive pas à remplir cette tâche. En conséquence, la création d'une base légale doit permettre l'institutionnalisation du Point Rencontre Fribourg ce qui garantira l'octroi de moyens nécessaires.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat constate qu'en 2006, le législateur fribourgeois a adopté la loi sur l'enfance et la jeunesse qui reprend entièrement les principes du droit fédéral qui consacre la responsabilité première des père et mère de favoriser et de protéger le développement de leur enfant. Ainsi, le droit de l'enfant d'entretenir des relations personnelles avec chacun de ses parents fait partie intégrale de la responsabilité fondamentale des parents vis-à-vis de leur enfant.

Il existe des situations extrêmement difficiles où l'exercice du droit aux relations personnelles peut constituer un danger temporaire ou durable pour l'enfant du fait d'un état particulier ou des pratiques réprouvées par la loi que l'un des parents ou les deux ont mis en œuvre ou risquent de

mettre en œuvre face à leur enfant. Dans ces cas et au fur et à mesure de l'avancement des connaissances en matière de maltraitances commises envers les enfants, l'Etat a soutenu de manière progressive le développement du « Point Rencontre Fribourg ».

Tout comme la Commission de justice, le Conseil d'Etat reconnaît qu'il y a lieu de protéger l'enfant et son bien supérieur dès lors que ses père et mère, par le conflit qui les oppose, ne favorisent et ne protègent pas son développement. Dans les situations concrètes, la question de l'exercice des relations personnelles intervient dans le cadre de mesures de protection de l'enfant régies par le droit fédéral également et que les différentes autorités de juridiction civile doivent mettre en œuvre. Dès lors qu'un conflit oppose les père et mère en matière de droit de visite, il est institué, en faveur de l'enfant, une curatelle de surveillance des relations personnelles au sens de l'article 308 al.2 du Code civil suisse. Dans la pratique, ce mandat est confié à un-e curateur/trice du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) qui reçoit effectivement dans certains cas la mission de mettre en place un droit de visite surveillé auprès du Point Rencontre Fribourg. Afin de garantir l'offre de cette prestation, un mandat lie l'Etat, par la Direction de la santé et des affaires sociales, et l'Association Point Rencontre Fribourg.

La situation du Point Rencontre Fribourgeois a fait l'objet d'une récente question au Grand Conseil (Question 2018-CE-71 Mäder-Brülhart Bernadette / Schneuwly André - Assurer la pérennité du Point Rencontre Fribourg). Dans sa réponse, le Conseil d'Etat montre que les curatelles comportant un aspect lié à la surveillance des relations personnelles confiées aux curatrices et curateurs du SEJ étaient au nombre de 829 en 2017 et que le Point Rencontre Fribourg annonçait pour sa part dans son rapport annuel 2017 un nombre de 54 situations qui lui étaient adressées. Ce rapport de l'association laissait entrevoir que 10 situations ne pouvaient pas être prises en charge. Par ailleurs, il y est évoqué une liste d'attente exprimée en mois d'attentes.

La motion déposée par la Commission de justice a été déposée quelques jours avant la tenue de l'assemblée générale 2018 de l'Association Point Rencontre Fribourg. Lors de cette assemblée, on a mis au jour un problème structurel important ces deux dernières années qui a renforcé les difficultés liées aux locaux utilisés actuellement pour permettre l'exercice du droit de visite surveillé.

Après l'octroi d'une aide pour combler les déficits en 2017 et 2018, le Conseil d'Etat a inscrit un montant supplémentaire de 30 000 francs au projet de budget 2019 pour le Point Rencontre Fribourg. Ce montant devrait permettre au Point Rencontre de trouver des locaux plus adaptés à son activité. Par ailleurs, sur recommandation de la DSAS, la LORO soutient l'association par un montant de 50 000 francs en 2018. Ce soutien pourra certainement être renouvelé en 2019.

Par contre, des analyses complémentaires relatives à la liste d'attente, actuellement manuscrite, du Point Rencontre ont été réalisées par le SEJ et montrent la nécessité impérieuse de mieux coordonner le dispositif. En effet, il y a lieu de gérer de manière centralisée les situations venant de pas moins de 7 Tribunaux civils d'arrondissement et de 7 justices de paix et des différents et nombreuses magistrat-e-s qui composent ces autorités, et qui sont susceptibles d'ordonner le recours à une mesure de droit de visite surveillé, que pas moins de 37 intervenantes et intervenants en protection du SEJ mettent en œuvre. Le Point Rencontre tient à jour de manière rudimentaire une liste des situations qui lui sont adressées. Aucun programme informatique ne semble être utilisé pour gérer cette liste et ces données n'ont aucune compatibilité avec celle du SEJ.

Une étude a été menée auprès des Points Rencontre de Suisse romande. Il apparaît qu'à ce jour aucune de ces structures n'a de statut étatique. En effet, les missions de permettre l'exercice d'un

droit de visite surveillé sont confiées à des institutions, fondations et associations de la manière suivante :

- > Genève : Fondation Officielle de la jeunesse ;
- > Vaud : Fondation Jeunesse et Familles ;
- > Neuchâtel : Fondation l'Enfant c'est la vie et Fondation Jeanne-Antide (La Chaux-de-Fonds) ;
- > Valais : Association Point Rencontre Valais ;
- > Jura : Fondation St-Germain.

Dans notre canton, la loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ) décrit clairement la procédure des mandats de prestation pour le domaine des actions socio-éducatives. En revanche, elle ne contient pas de précisions en ce qui concerne des mandats de prestations pour les structures qui exécutent exclusivement des mesures de protection, telles que la surveillance de l'exercice des relations personnelles. Le Conseil d'Etat propose de compléter la LEJ dans ce sens.

En substance, le Conseil d'Etat est d'accord de donner une assise légale forte à la coordination et à la surveillance de l'exercice des mesures de protection dont font partie les droits de visite surveillés. En revanche, le Conseil d'Etat n'entend pas procéder à une étatisation de la prestation.

Dans ce sens, il propose d'introduire dans la LEJ un nouvel article 30^{bis} qui pourrait avoir la teneur suivante :

« Surveillance de l'exercice des relations personnelles

«¹Des mandats de prestations peuvent être conclus avec des structures spécialisées qui assument des mesures de protection de l'enfant consistant en la surveillance de l'exercice du droit aux relations personnelles de l'enfant avec ses père et mère.

²Dans l'exécution de ces mandats, le Service peut imposer des mesures de coordination et de surveillance organisationnelle, administrative ou qualitative. »

En conclusion et sur la base des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de fractionner la motion. Il propose :

- > d'accepter de donner une assise légale forte aux mesures de surveillance de l'exercice des relations personnelles, en ancrant les mandats de prestations y relatifs dans la LEJ ;
- > de rejeter l'institutionnalisation *ad personam* de l'association Point Rencontre Fribourg.

En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter la motion.

8 octobre 2018



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion der Justizkommission

2018-GC-134

Institutionalisierung einer kantonalen Stelle im Stil der «Begleiteten Besuchstage»

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 29. August 2018 eingereichten und begründeten Motion erinnert die Justizkommission an das Persönlichkeitsrecht des Kindes auf Kontakt zu beiden Elternteilen.

In zahlreichen extremen und trotzdem nicht seltenen Konfliktsituationen können das Besuchsrecht und das Recht des Kindes auf persönlichen Verkehr mit beiden Elternteilen nicht im Rahmen der «Begleiteten Besuchstage» ausgeübt werden, weil diese angesichts der von den Magistratinnen und Magistraten der Zivil- und Friedensgerichte angeordneten Anträge überlastet sind. Die geschätzte Wartezeit für eine Leistung der «Begleiteten Besuchstage» beträgt derzeit zwischen neun und zwölf Monaten.

Die Justizkommission stellt fest, dass der Verein «Begleitete Besuchstage» zwar teilweise vom Staat unterstützt wird, diese Unterstützung jedoch nicht ausreicht, weil der Verein den Auftrag, der von ihm erwartet wird, nicht erfüllen kann. Dies zieht nicht nur erhebliche negative Konsequenzen nach sich was die Verschärfung des Konflikts zwischen den Eltern betrifft, sondern auch beträchtliche Verzögerungen bei der Wiederaufnahme des Besuchsrechts, was zuweilen irreparable Schäden in der Entwicklung des Kindes verursachen kann.

Die Unterdotierung der «Begleiteten Besuchstage» in Bezug auf die Mittel führt für den Staat zu zusätzlichen Kosten. Diese Situation wirkt sich auch auf die derzeit genutzten Räumlichkeiten aus, die nicht die erforderliche Sicherheit für diese Tätigkeit bieten.

Die Justizkommission ist der Meinung, dass die «Begleiteten Besuchstage Freiburg», die eine von den Zivilrichterinnen und Zivilrichtern umgesetzte Massnahme darstellen, eine staatliche Aufgabe erfüllen. Die derzeit private Stelle ist nicht in der Lage, diese Aufgabe zu erfüllen. Aus diesem Grund muss die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage die Institutionalisierung der «Begleiteten Besuchstage Freiburg» ermöglichen, wodurch die Bereitstellung der erforderlichen Mittel gewährleistet werden kann.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat hält fest, dass der Freiburger Gesetzgeber im Jahr 2006 das Jugendgesetz (JuG) verabschiedet hat, das die Grundsätze des Bundesrechts, wonach Mütter und Väter die Hauptverantwortung für die Förderung und den Schutz ihrer Kinder tragen, vollständig übernimmt. Somit gehört das Recht des Kindes auf persönlichen Verkehr mit beiden Elternteilen gänzlich zur grundsätzlichen Verantwortung der Eltern gegenüber ihrem Kind.

Manche Situationen sind äusserst schwierig; hier kann die Ausübung des Rechts auf persönlichen Verkehr eine vorübergehende oder dauerhafte Gefahr für das Kind darstellen, aufgrund besonderer

Umstände oder vom Gesetz missbilligter Praktiken, die ein oder beide Elternteile ihrem Kind gegenüber umgesetzt haben oder umsetzen könnten. In diesen Fällen und nach Massgabe der Fortschritte der Kenntnisse in Sachen Kindesmissbrauch hat der Staat den Ausbau der «Begleiteten Besuchstage Freiburg» schrittweise unterstützt.

Wie die Justizkommission erkennt auch der Staatsrat, dass das Kind und sein übergeordnetes Interesse geschützt werden müssen, wenn seine Mutter und sein Vater aufgrund des Konflikts, in dem sie sich befinden, die Entwicklung ihres Kindes nicht fördern und auch nicht schützen. In den konkreten Situationen taucht die Frage der Ausübung des persönlichen Verkehrs im Rahmen der Kinderschutzmassnahmen auf, die auch vom Bundesrecht geregelt werden und die von den verschiedenen Zivilgerichtsbehörden umgesetzt werden müssen. Besteht also ein Konflikt zwischen Mutter und Vater in Bezug auf das Besuchsrecht, wird zugunsten des Kindes eine Beistandschaft zur Überwachung des persönlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 308 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs angeordnet. In der Praxis wird dieser Auftrag einer Beiständin oder einem Beistand des Jugendamts (JA) anvertraut, die oder der in manchen Fällen in der Tat den Auftrag erhält, ein begleitetes Besuchsrecht bei den «Begleiteten Besuchstagen Freiburg» umzusetzen. Um dieses Leistungsangebot zu garantieren hat der Staat Freiburg via Direktion für Gesundheit und Soziales einen Leistungsvertrag mit dem Verein «Begleitete Besuchstage Freiburg» abgeschlossen.

Die Situation der «Begleiteten Besuchstage Freiburg» stand kürzlich im Grossen Rat zur Debatte (Anfrage 2018-CE-71 Mäder-Brühlhart Bernadette / Schneuwly André – Sicherstellen der Begleiteten Besuchstage Freiburg / Point Rencontre Fribourg). In seiner Antwort zeigt der Staatsrat auf, dass die Beiständinnen und Beistände des JA im Jahr 2017 für 829 Beistandschaften zur Überwachung des persönlichen Verkehrs zuständig waren, wohingegen der Tätigkeitsbericht 2017 der «Begleiteten Besuchstage Freiburg» von 54 ihm zugeteilten Fällen berichtete. Aus dem Bericht lässt sich schliessen, dass zehn Situationen nicht betreut werden konnten. Ausserdem ist von einer mehrmonatigen Warteliste die Rede.

Die Motion der Justizkommission wurde ein paar Tage vor der Generalversammlung 2018 des Vereins «Begleitete Besuchstage Freiburg» eingereicht. Bei dieser Versammlung kam zum Vorschein, dass seit zwei Jahren ein erhebliches strukturelles Problem besteht, wodurch die Schwierigkeiten in Bezug auf die derzeit zur Ausübung des begleiteteten Besuchsrechts genutzten Räumlichkeiten grösser geworden sind.

Nach einer Hilfe zur Deckung der Defizite im 2017 und 2018 hat der Staatsrat im Entwurf des Voranschlags 2019 einen zusätzlichen Betrag von 30 000 Franken für den Verein «Begleitete Besuchstage Freiburg» eingetragen. Dieser Betrag sollte es dem Verein erlauben, seiner Tätigkeit besser entsprechende Räumlichkeiten zu finden. Überdies unterstützt die Loterie Romande den Verein «Begleitete Besuchstage Freiburg» auf Empfehlung der GSD im Jahr 2018 mit einem Betrag von 50 000 Franken. Diese Unterstützung wird bestimmt 2019 erneuert.

Die zusätzlichen Analysen im Zusammenhang mit der (derzeit noch handgeschriebenen) Warteliste der «Begleiteten Besuchstage Freiburg», die das JA durchgeführt hat, machen jedoch deutlich, dass eine bessere Koordination des Dispositivs unerlässlich ist. Tatsächlich wäre eine zentrale Verwaltung der Fälle angebracht, stammen diese doch von sage und schreibe sieben Bezirkszivilgerichten und von sieben Friedensgerichten sowie von zahlreichen verschiedenen Magistratinnen und Magistraten, die diesen Behörden angehören, und die ein begleitetes Besuchsrecht anordnen müssen, das wiederum von sage und schreibe 37 Fachpersonen für Kinderschutz des JA umgesetzt werden muss. Die «Begleiteten Besuchstage Freiburg» führen eine rudimentäre Liste der ihnen

gemeldeten Fälle. Für die Führung dieser Liste scheint keine Software verwendet zu werden und die Daten sind auch nicht kompatibel mit denjenigen des JA.

Bei den «Begleiteten Besuchstagen» in der Romandie wurde eine Studie durchgeführt. Bislang verfügt keine dieser Einrichtungen über einen staatlichen Status. So werden die Aufgaben für die Ermöglichung der Ausübung eines begleiteten Besuchsrechts von folgenden Institutionen, Stiftungen und Vereinen erfüllt:

- > Genf: «Fondation Officielle de la jeunesse»;
- > Waadt: «Fondation Jeunesse et Familles»;
- > Neuenburg: Stiftung «L'Enfant c'est la vie» und «Fondation Jeanne-Antide» (La Chaux-de-Fonds);
- > Wallis: «Association Point Rencontre Valais»;
- > Jura: «Fondation St-Germain».

Im Kanton Freiburg wird das Vorgehen für die Leistungsaufträge im Bereich der sozialpädagogischen Massnahmen im JuG genau beschrieben. Es enthält jedoch keine detaillierten Angaben punkto Leistungsaufträge für Einrichtungen, die ausschliesslich Schutzmassnahmen, wie die Aufsicht über die Ausübung des persönlichen Verkehrs, umsetzen. Der Staatsrat schlägt deshalb vor, das JuG dahingehend zu ergänzen.

Im Wesentlichen ist der Staatsrat einverstanden, eine solide rechtliche Grundlage für die Koordination und die Aufsicht über die Ausübung der Schutzmassnahmen, zu denen auch das begleitete Besuchsrecht gehört, auszuarbeiten. Der Staatsrat ist allerdings nicht einverstanden, die Leistung zu verstaatlichen.

In diesem Sinne schlägt er einen neuen Artikel 30^{bis} für das JuG vor:

«Aufsicht über die Ausübung des persönlichen Verkehrs

¹Es können Leistungsaufträge mit spezialisierten Strukturen abgeschlossen werden, welche sich um die Massnahmen des Kinderschutzes kümmern, die in der Aufsicht über die Ausübung des Rechts auf persönlichen Verkehr des Kindes mit seiner Mutter und seinem Vater bestehen.

²Bei der Umsetzung dieser Aufträge kann die Dienststelle Massnahmen zur Koordination und zur organisatorischen, administrativen oder qualitativen Aufsicht verhängen.

Als Schlussfolgerung und basierend auf den vorgängigen Erwägungen schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, die Motion zweizuteilen. Er schlägt vor:

- > den Massnahmen zur Aufsicht über die Ausübung des persönlichen Verkehrs durch Verankerung der entsprechenden Leistungsaufträge im JuG eine solide gesetzliche Grundlage zu verleihen;
- > die Institutionalisierung *ad personam* des Vereins «Begleitete Besuchstage Freiburg» abzulehnen.

Sollte der Grosse Rat die Motion nicht aufteilen wollen, so schlägt der Staatsrat ihm vor, sie abzulehnen.

8. Oktober 2018