

GROSSER RAT

Februarsession 2024

Anfrage Bardill betreffend unabhängige Meldestelle für Konflikte zwischen Privatpersonen und Behörden

Die Aufgabenbereiche der öffentlichen Hand sind vielfältig und komplex. In vielen Bereichen kommt es zum direkten Austausch mit der Bevölkerung. Ein grosser Teil der Arbeit wird aber auch ohne unmittelbaren Kontakt mit den betroffenen Leuten geleistet. Idealerweise werden Massnahmen wie Begutachtungen, Auskünfte, Aufsichten, Verfügungen, Vollzüge etc. in einvernehmlicher Weise mit den involvierten Personen angegangen. Die Sensibilität der kantonalen Amts- und Dienststellen gegenüber den Ansprüchen der Bevölkerung ist gross. Man ist bemüht, die Bedürfnisse der Menschen ernst zu nehmen.

Trotz hoher Qualitätsansprüche sind Verhärtungen aufgrund von gegenseitigem Vertrauensverlust oder von gegenläufigen Auffassungen zwischen Behörden und Einzelpersonen nicht auszuschliessen. Wenn es beispielsweise wegen eines fehlerhaften Kurzbeschreibs seitens Polizei in einem Strafbefehl zu einer Persönlichkeitsschutzverletzung kommt, kann dies eine am Verfahren unbeteiligte Person in eine bedrohliche Lage führen.

Aufgrund einer vermuteten Fehlleistung auf Behördenseite den gerichtlichen Weg zu beschreiten, stellt für alle Involvierten eine hohe Belastung dar, sowohl psychisch, zeitlich, aber auch finanziell. Privatpersonen, die sich wegen mangelhafter Kenntnisse des Rechtssystems nicht adäquat zu wehren wissen, fühlen sich der Behördenwillkür ausgesetzt. Häufig kommt es aufgrund fehlender Mediation zunächst zu einer Anzeige und danach auch zur Gegenanzeige von Seiten der Behörde. Dies führt zu einem übermässigen und kostspieligen Justizaufwand.

Mit einer unabhängigen Meldestelle kann eine niederschwellige, zeitnahe und aussergerichtliche Erstbeurteilung und bestenfalls auch eine abschliessende Lösung von blockierten Fällen mit verhärteten Fronten erreicht werden.

Die Unterzeichnenden möchten von der Regierung deshalb wissen:

1. Teilt die Regierung die Auffassung der Anfragenden, wonach eine unabhängige Meldestelle eine entlastende und ressourcenschonende Wirkung auf die involvierten Behörden, auf die betroffenen Privatpersonen und letztlich auf die Justiz haben wird?
2. Was sind die Erfahrungen anderer Kantone (Freiburg, Zürich, Waadt, Basel-Stadt, Baselland, Genf und Zug), in denen vergleichbare Einrichtungen bereits vorhanden sind?
3. Inwieweit kann die im Rahmen des revidierten Personalgesetzes neu geschaffene, unabhängige Ombudsstelle, welche bei verwaltungsinternen Missständen im Personalbereich angegangen wird, auch für die Bearbeitung der Konfliktfälle zwischen Behörden und Privatpersonen beauftragt werden?

Chur, 14. Februar 2024

Bardill, Tomaschett, Pfäffli, Atanes, Bachmann, Baselgia, Biert, Bisculm Jörg, Cahenzli-Philipp, Degiacomi, Derungs, Dietrich, Gartmann-Albin, Gredig, Hoch, Kaiser, Kreiliger, Mazzetta, Müller, Nicolay, Perl, Preisig, Rettich, Rusch Nigg, Rutishauser, Walser, Wieland, Wilhelm



Sitzung vom

22. April 2024

Mitgeteilt den

26. April 2024

Protokoll Nr.

363/2024

Anfrage Bardill

betreffend unabhängige Meldestelle für Konflikte zwischen Privatpersonen und Behörden

Antwort der Regierung

Die Institution der unabhängigen Meldestelle für Konflikte zwischen Privatpersonen und Behörden geht zurück auf den sog. "Ombudsmann" (Vermittler), der Anfang des 19. Jahrhunderts in Skandinavien entstand und sich später weltweit verbreitete. Einzug in der Schweiz hielt sie erstmals 1971 in der Stadt Zürich mit der Bezeichnung "Beauftragter in Beschwerdesachen" (heute Ombudsstelle) und sodann 1978 im Kanton Zürich mit einem Abschnitt "Die Ombudsperson" im kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetz als "Staatsorgan sui generis" (MARTI ARNOLD, Vom Sinn und von der Notwendigkeit einer geordneten Ombudsfunktion, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 119/2018, S. 561). Daraufhin folgten weitere Kantone wie Basel-Stadt, Basel-Land, Zug, Waadt und Städte wie Bern, St. Gallen, Winterthur und Luzern. Der Kanton Graubünden verfügt bis anhin über eine Meldestelle für Missstände im öffentlichen Beschaffungswesen und eine Meldestelle für Missstände im Personalbereich. Eine über diese spezifischen Bereiche hinausgehende, allgemeine Meldestelle für Konflikte zwischen Privatpersonen und Behörden besteht bisher nicht. Handlungen und Unterlassungen von Verwaltungsbehörden sowie Körperschaften und Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts, die der Aufsicht der Regierung unterliegen, können allerdings bereits heute mittels Aufsichtsbeschwerde weitgehend formlos gerügt werden (Art. 68 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; BR 370.100]).

Zu Frage 1: Die Regierung erachtet das Anliegen einer unabhängigen Meldestelle für Konflikte zwischen Privatpersonen und Behörden als prüfenswert. Eine solche unabhängige, neutrale und niederschwellige Konfliktbewältigungsstelle könnte sich als

Variante zur Aufsichtsbeschwerde und zum formellen Rechtsweg sowie zur Entlastung der Gerichte eignen, indem sie für Bürgerinnen und Bürger, die mit staatlichen Behörden Probleme haben, einfach ansprechbar ist, indem sie berät, vermittelt und schlichtet. Daneben könnte sie gleichzeitig das Vertrauen zwischen der Bevölkerung und den Trägern öffentlicher Aufgaben fördern.

Zu Frage 2: Die Erfahrungen anderer Kantone und Städte mit Ombudsstellen sind – soweit ersichtlich – positiv. Sie werden von den Einwohnerinnen und Einwohnern genutzt und geschätzt. Die Schlichtungsvorschläge verzeichnen eine hohe Erfolgsquote und Akzeptanz (vgl. zum Ganzen MARTI ARNOLD, siehe oben).

Zu Frage 3: Mit der Teilrevision des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz, PG; BR 170.400) wurde zur Einrichtung einer externen, unabhängigen Meldestelle für Missstände im Personalbereich per 1. Januar 2023 ein neuer Art. 47a PG eingeführt. Mit Beschluss vom 22. August 2023 bezeichnete die Regierung die Meldestelle, die seit Oktober 2023 in Betrieb ist. Diese Meldestelle ist für die Behandlung von Missständen zuständig, die von Mitarbeitenden des Kantons gemeldet werden und in der Regel einen Arbeitsplatzbezug aufweisen. Davon würde sich die vorliegend angedachte Meldestelle insofern unterscheiden, als sie sich grundsätzlich auf Konflikte zwischen dem Staat und Privaten bezieht, unabhängig vom Bestehen eines Arbeitsverhältnisses zwischen dem Kanton und der meldenden Person. Die Regierung geht daher davon aus, dass dafür eine eigene gesetzliche Grundlage geschaffen werden müsste. In organisatorischer Hinsicht bestehen in den Kantonen und Städten, die bereits über eine Meldestelle für Konflikte zwischen Privatpersonen und Behörden verfügen, verschiedene Modelle. Je nach Ausgestaltung wären dafür auch die entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen bereitzustellen.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

CUSSEGL GROND

Sessiun da favrer 2024

Dumonda Bardill concernent in post independent per l'annunzia da conflicts tranter personas privatas ed autoritads

Ils champs d'incumbensa dal maun public èn multifars e complexs. En blers secturs datti in barat direct cun la populaziun. Ina gronda part da la lavur vegn dentant er prestada senza in stretg contact cun las personas pertutgadas. En il cas ideal vegnan las mesiras, sco las expertisas, ils scleriments, las surveglianzas, las disposiziuns, las execuziuns e.u.v., prendidas per mauns en enclegientscha cun las personas involvidas. La sensibilidà dals uffizis e dals posts da servetsch chantunals envers las pretensiuns da la populaziun è gronda. Ins sa stenta da prender serius ils basegns da las personas.

Malgrà las autas pretensiuns da qualidà n'èsi betg exclus, che la relaziun tranter in'autorità ed ina persona singula sa pegiurescha pervia da la perdita da confidenza vicendaivla u pervia d'opiniuns cuntracurrentas. Sche la protecziun da la personalidà vegn violada per exempel pervia da sbagls da la polizia en ina descripciun curta d'in mandat penal, po ina persona che n'è betg participada a la procedura, vegnir en ina situaziun precara.

Ir davant dretgira perquai ch'ins suppona ch'ina autorità haja fatg in sbagl, è ina greva chargia, tant psichica, temporal, dentant er finanziaria, per tut las personas involvidas. Personas privatas che na pon betg sa defender en moda adequata, perquai ch'ellas n'enconuschan betg bain il sistem giuridic, sa sentan expostas a l'arbitrariadad d'autoritads. Sch'i na dat nagina mediaziun vegnan savens fatgas denunziats reciprocas da personas privatas ed autoritads. Quai chaschuna lavur smesirada e custs excessivs per la justia.

Cun in post d'annunzia independent po vegnir cuntanschì in emprim giudicament extrajudizial nunbirocratic e svelto ed en il meglier cas er ina soluziun definitiva da cas bloccads cun posiziuns polarisadas.

Las sutsegnadras ed ils sutsegnaders vulessan perquai savair da la Regenza:

1. È la Regenza er da l'avis da las sutsegnadras e dals sutsegnaders, ch'in post d'annunzia independent purtass ina distgargia e schanegiass las resursas da las autoritads involvidas, da las personas privatas pertutgadas e la finala er da la justia?
2. Tge experientschas han fatg ils auters chantuns, che han gia posts sumegliants (Friburg, Turtig, Vad, Basilea-Cità, Basilea-Champagna, Geneva e Zug)?
3. Quant enavant po il post da mediaziun independent, ch'è vegnì stgaffì da nov en il rom da la revisiun da la Lescha dal personal e ch'è competent per abus en il sector dal personal entaifer l'administraziun, vegnir incumbensà d'elavurar conflicts tranter las autoritads e personas privatas?

Cuira, ils 14 da favrer 2024

Bardill, Tomaschett, Pfäffli, Atanes, Bachmann, Baselgia, Biert, Bisculm Jörg, Cahenzli-Philipp, Degiacomi, Derungs, Dietrich, Gartmann-Albin, Gredig, Hoch, Kaiser, Kreiliger, Mazzetta, Müller, Nicolay, Perl, Preisig, Rettich, Rusch Nigg, Rutishauser, Walser, Wieland, Wilhelm



Sesida dals

Communitgà ils

Protocol nr.

22 d'avrigl 2024

26 d'avrigl 2024

363/2024

Dumonda Bardill

concernent in post independent per l'annunzia da conflicts tranter personas privatas ed autoritads

Resposta da la Regenza

L'instituziun dal post independent per l'annunzia da conflicts tranter personas privatas ed autoritads va enavos sin l'uschenumnà «mediatur public», ch'è vegnì stgaffì il 19avel tschientaner en la Scandinavia e ch'è sa derasà pli tard sin l'entir mund. En Svizra è ina tala instituziun vegnida stabilida per l'emprima giada l'onn 1971 en la citad da Turitg sut la designaziun «incumbensà per reclamaziuns» (oz post da mediaziun), ch'è alura vegnida integrada l'onn 1978 en il chantun Turitg cun in chapitel «Ombudsperson» en la Lescha chantunala davart la giurisdicziun administrativa sco «organ statal sui generis» (MARTI ARNOLD, Vom Sinn und von der Notwendigkeit einer geordneten Ombudsfunktion, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 119/2018, p. 561). Sin quai è suandads ulteriurs chantuns sco Basilea-Citad, Basilea-Champagna, Zug, Vad e citads sco Berna, Son Gagl, Winterthur e Lucerna. Il chantun Grischun ha fin oz in Post per l'annunzia d'incunvegnienschas en il sector da las acquisiziuns ed in Post per l'annunzia d'incunvegnienschas en il sector dal personal. In post general per l'annunzia da conflicts tranter personas privatas ed autoritads che va pli lunsch che quests dus secturs specifics, n'exista fin ussa betg. Acziuns e negligientschas d'autoritads administrativas sco er da corporaziuns e d'instituziuns dal dretg public chantunal, ch'èn suttamessas a la surveglianza dal dretg public, pon dentant gia oz vegnir admonidas per gronda part nunformalmain cun agid d'in recurs da surveglianza (art. 68 da la Lescha davart la giurisdicziun administrativa [LGA; DG 370.100]).

Tar la dumonda 1: La Regenza è da l'opiniun ch'i valia la paina d'examinar la proposta d'installar in post independent per l'annunzia da conflicts tranter personas priva-

tas ed autoritads. In tal post per superar conflicts ch'è independent, neutral e nunbirocratic pudess esser adattà sco varianta tar il recurs da surveglianza e tar la via giudiziala formala sco er per distgargiar las dretgiras, quai cun esser accessibel en moda simpla, cun cussegljar, cun intermediar e cun metter perina las burgaisas ed ils burgais che han conflicts cun las autoritads statalas. Ultra da quai pudess in tal post a medem temp promover la fidanza tranter la populaziun ed ils purtaders d'incumbensas publicas.

Tar la dumonda 2: Las experientschas d'auters chantuns e d'autras citads cun posts da mediaziun èn – sco ch'i para – positivas. Quests posts vegnan apprezziads ed utilisads da las abitantas e dals abitants. Las propostas da mediaziun han ina gronda quota da success (cf. tar tut quai MARTI ARNOLD, guardar survart).

Tar la dumonda 3: Cun la revisiun parziala da la Lescha davart la relaziun da lavur da las collavuraturas e dals collavuratur dal chantun Grischun (Lescha dal personal, LP; DG 170.400) han ins introducì per il 1. da schaner 2023 in nov art. 47a LP per installar in post extern, independent per l'annunzia d'incunvegnyentschas en il sector dal personal. Cun il conclus dals 22 d'avust 2023 ha la Regenza designà il post d'annunzia ch'è en funcziun dapi l'october 2023. Quest post d'annunzia è competent per tractar incunvegnyentschas che vegnan annunziadas da collavuraturas e da collavuratur dal chantun e che han per regla in connex cun la piazza da lavur. Da quest post sa differenziass il post d'annunzia che vegn considerà qua, en quel senn, ch'el sa referiss da princip a conflicts tranter il stadi e persunas privatas, e quai independentamain dal fatg, sch'igl exista ina relaziun da lavur tranter il chantun e la persuna che fa l'annunzia. La Regenza parta perquai dal fatg, ch'ins stuess stgaffir in'atgna basa giuridica per quest intent. Ord vista organisatorica existan differents models en ils chantuns ed en las citads che han gia a disposiziun in post d'annunzia per conflicts tranter persunas privatas ed autoritads. Tut tenor concepziun stuessan er vegnir messas a disposiziun las resursas finanzialas e persunalas respectivas.



En num da la Regenza

Il president:

Dr. Jon Domenic Parolini

Il chancelier:

Daniel Spadin

GRAN CONSIGLIO

Sessione di febbraio 2024

Interpellanza Bardill concernente un servizio indipendente per la segnalazione di conflitti tra privati e autorità

I settori di competenza dell'ente pubblico sono diversificati e complessi. In molti ambiti vi è uno scambio diretto con la popolazione. Tuttavia gran parte del lavoro viene svolta anche senza contatto diretto con le persone interessate. Nel caso ideale misure come perizie, informazioni, vigilanze, decisioni, esecuzioni ecc. vengono effettuate in accordo con la persona coinvolta. Gli uffici e i servizi cantonali sono molto attenti alle esigenze della popolazione. Si cerca di prendere sul serio i bisogni dei cittadini.

Nonostante gli elevati requisiti di qualità non è possibile escludere irrigidimenti a seguito della perdita di fiducia reciproca oppure di opinioni divergenti tra le autorità e i singoli individui. Se ad esempio una breve descrizione errata della polizia in un decreto d'accusa comporta una violazione della protezione della personalità, questa situazione può mettere in una situazione pericolosa una persona non coinvolta nel processo.

Se a seguito di un presunto errore commesso dalle autorità occorre affrontare un confronto giudiziario, questo comporta un onere elevato per tutte le parti interessate, in termini psichici, di tempo e finanziari. I privati che non sono in grado di difendersi in modo adeguato a causa delle mancate conoscenze del sistema giuridico si sentono esposti all'arbitrarietà delle autorità. Spesso a seguito di una mediazione insufficiente si giunge dapprima a una denuncia, seguita da una controdenuncia da parte dell'autorità. Questo porta a un onere eccessivo anche in termini di costi.

Con un servizio di segnalazione indipendente si può procedere a una prima valutazione a bassa soglia, rapida ed extragiudiziale e nel migliore dei casi è possibile trovare una soluzione conclusiva di casi bloccati con posizioni più rigide.

Le firmatarie e i firmatari desiderano perciò sapere dal Governo:

1. Il Governo condivide l'opinione degli interpellanti secondo cui un servizio di segnalazione indipendente avrebbe un effetto di sgravio e di risparmio delle risorse per le autorità coinvolte, per i privati interessati e infine per il sistema giudiziario?
2. Quali sono le esperienze di altri Cantoni (Friburgo, Zurigo, Vaud, Basilea Città, Basilea Campagna, Ginevra e Zugo) nei quali sono già disponibili organizzazioni simili?
3. In che misura il nuovo organo di mediazione indipendente istituito nel quadro della legge sul personale rivista, il quale si occupa di irregolarità interne nell'ambito del personale, può essere incaricato anche di elaborare conflitti tra le autorità e i privati?

Coira, 14 febbraio 2024

Bardill, Tomaschett, Pfäffli, Atanes, Bachmann, Baselgia, Biert, Bisculm Jörg, Cahenzli-Philipp, Degiacomi, Derungs, Dietrich, Gartmann-Albin, Gredig, Hoch, Kaiser, Kreiliger, Mazzetta, Müller, Nicolay, Perl, Preisig, Rettich, Rusch Nigg, Ruti-shauser, Walser, Wieland, Wilhelm



Seduta del

22 aprile 2024

Comunicato il

26 aprile 2024

Protocollo n.

363/2024

Interpellanza Bardill

concernente un servizio indipendente per la segnalazione di conflitti tra privati e autorità

Risposta del Governo

L'istituzione del servizio indipendente per la segnalazione di conflitti tra privati e autorità risale al cosiddetto "difensore civico" (mediatore) introdotto all'inizio del XIX secolo in Scandinavia e poi diffuso in tutto il mondo. In Svizzera venne utilizzato per la prima volta nel 1971 nella Città di Zurigo con il titolo di "incaricato per pratiche di ricorso" (oggi: organo di mediazione) e nel 1978 nel Cantone di Zurigo con un paragrafo intitolato "difensore giuridico" nella legge sulla giustizia amministrativa cantonale quale "organo statale sui generis" (MARTI ARNOLD, Vom Sinn und von der Notwendigkeit einer geordneten Ombudsfunktion, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 119/2018, p. 561). Sono seguiti altri Cantoni come Basilea Città, Basilea Campagna, Zugo, Vaud e città come Berna, San Gallo, Winterthur e Lucerna. Ad oggi il Cantone dei Grigioni dispone di un servizio per la segnalazione di irregolarità nel settore degli appalti pubblici e di un servizio per la segnalazione di irregolarità nell'ambito del personale. Non esiste ancora un servizio di segnalazione generale che vada oltre questi due settori specifici per conflitti tra privati e autorità. Atti e omissioni da parte di autorità amministrative, enti e istituti di diritto pubblico cantonale sottoposti alla vigilanza del Governo possono però già oggi essere denunciati in modo perlopiù informale mediante rimedi giuridici (art. 68 della legge sulla giustizia amministrativa [LGA; CSC 370.100]).

In merito alla domanda 1: il Governo ritiene valga la pena esaminare la possibilità di introdurre un servizio di segnalazione indipendente per conflitti tra privati e autorità. Un servizio per la risoluzione di conflitti indipendente, neutrale e a bassa soglia po-

trebbe essere una variante adatta al ricorso di vigilanza e alle vie legali formali nonché per sgravare i tribunali, essendo più facilmente accessibile ai cittadini che hanno problemi con le autorità e che cercano consulenza, attività di mediazioni e di conciliazione. In questo modo potrebbe al contempo rafforzare la fiducia tra la popolazione e gli incaricati di compiti pubblici.

In merito alla domanda 2: da quanto emerge, le esperienze di altri Cantoni e altre città con organi di mediazione sono positive. Essi vengono utilizzati e apprezzati dai residenti. Le raccomandazioni di conciliazione registrano un elevato tasso di successo e di accettazione (cfr. al riguardo MARTI ARNOLD, vedi sopra).

In merito alla domanda 3: con la revisione parziale della legge sul rapporto di lavoro dei collaboratori del Cantone dei Grigioni (legge sul personale; LCPers; CSC 170.400) con effetto al 1° gennaio 2023 è stato inserito il nuovo articolo 47a LCPers per l'istituzione di un servizio per la segnalazione di irregolarità nell'ambito del personale esterno e indipendente. Con decreto del 22 agosto 2023 il Governo ha designato il servizio di segnalazione che è attivo dall'ottobre 2023. Questo servizio di segnalazione è competente per la gestione di irregolarità segnalate dai collaboratori del Cantone e che di norma si sono manifestate sul posto di lavoro. Il servizio di segnalazione auspicato dall'incarico si concentrerebbe invece generalmente su conflitti tra lo Stato e i privati, indipendentemente dal fatto se esiste un rapporto di lavoro tra il Cantone e la persona che ha segnalato il fatto. Il Governo parte dal presupposto che a questo scopo occorrerebbe elaborare una base giuridica specifica. Dal punto di vista organizzativo, nei Cantoni e nelle città che già prevedono un servizio di segnalazione per conflitti tra privati e autorità, esistono diversi modelli. A seconda della struttura dovrebbero essere messe a disposizione anche le corrispondenti risorse finanziarie e in termini di personale.



In nome del Governo

Il Presidente:

Dr. Jon Domenic Parolini

Il Cancelliere:

Daniel Spadin