



Message 2019-DSJ-163

31 mars 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi d'application de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence

1. Origine et nécessité du projet	1
1.1. Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)	1
1.2. Loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence	2
1.3. Modifications cantonales nécessaires	2
2. Mise en œuvre des travaux	2
3. Résultats de la consultation	3
4. Principaux traits du projet	3
4.1. Procédure d'exécution de la surveillance électronique dans le domaine civil	3
4.2. Mandat pour le programme de prévention de la violence	4
4.3. Communication des mesures prises au titre de protection des victimes de violence	4
4.4. Augmentation du nombre maximal de jours d'expulsion du domicile pour les auteur-e-s de violence	5
5. Commentaires d'articles	6
6. Conséquences financières et en personnel	7

1. Origine et nécessité du projet

1.1. Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)

La loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence trouve son origine dans l'entrée en vigueur pour la Suisse de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul; RS 0.311.35) en date du 1^{er} avril 2018. Les modifications apportées par cette dernière portent notamment sur la violence domestique soit la violence au sein du foyer en général. Selon le texte de la Convention, l'aspect genre est essentiel dans la prise en compte de cette problématique, puisque les principales victimes de ce type de violence restent proportionnellement les femmes et les filles. Le dispositif de protection vise ainsi également la violence à l'égard des enfants et les conséquences de la violence au sein du couple sur les enfants témoins.

La Suisse devant rendre compte périodiquement de l'évolution de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul au Conseil de l'Europe, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) ainsi que la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ont choisi de donner la priorité aux six thèmes suivants: financement, travail avec les auteur-e-s de violence, augmentation de la notoriété de l'aide aux victimes, nombre suffisant de maisons de refuge, centres d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles et documentation des coups, blessures et traces de violence, enfin soutien et prise en considération de la violence dans les décisions relatives au droit de visite et de garde. La nouvelle loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence s'inscrit tout particulièrement dans ces thèmes prioritaires.

1.2. Loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence

La loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence vise une adaptation de la législation suisse, afin de supprimer les lacunes constatées dans le domaine de la violence domestique et du harcèlement. Les victimes ayant besoin d'une meilleure protection dans ce domaine, le Conseil fédéral propose diverses mesures de droit civil et de droit pénal. Il y adapte à ce titre le code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), le code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC; RS 272), le code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0) et le code pénal militaire du 13 juin 1927 (CPM; RS 321.0).

Sur le plan civil, la nouvelle loi fédérale vise principalement l'adaptation de l'article 28b CC quant aux mesures de protection pouvant être ordonnées par le ou la juge et l'inscription dans le code civil d'une disposition permettant d'ordonner une surveillance électronique afin de faire respecter ces mesures. Dans le but d'améliorer l'efficacité de ces mesures de protection, la nouvelle loi fédérale effectue encore d'autres changements d'ordre procéduraux. Premièrement, le ou la juge devra communiquer sa décision aux autorités de poursuite pénales, à l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), au service cantonal chargé de la violence domestique et à toutes autres autorités potentiellement concernées. Deuxièmement, les frais de procédure ne pourront plus être mis à charge des victimes dans les litiges portant sur la violence, les menaces ou le harcèlement. Pour finir, la procédure de conciliation sera supprimée dans les litiges précités.

Sur le plan pénal, le premier changement principal instauré par la nouvelle loi fédérale vise la modification des conditions dans lesquelles la suspension de la procédure pénale, en cas de lésions corporelles simples, de voies de fait réitérés, de menaces ou de contraintes dans les relations de couple, peut être ordonnée (art. 55a CP). Les décisions quant à une suspension de la procédure ne dépendront plus seulement de la volonté de la victime, mais également de celle des autorités qui devront prendre en considération toute une série d'autres éléments concrets. Le second changement majeur apporté par la nouvelle loi fédérale permet au ou à la juge et au Ministère public d'obliger le prévenu ou la prévenue à suivre un programme de prévention de la violence. Le code pénal militaire est adapté de manière analogue au code pénal.

Tant dans le cadre civil que pénal, la communication entre autorités sera de manière générale améliorée. Toutes les mesures prises en application de la nouvelle loi fédérale, soit les mesures d'éloignement de l'article 28b CC, l'instauration d'une surveillance électronique et l'obligation de suivi d'un programme de prévention de la violence, devront être communiquées au service cantonal chargé des problèmes de violence domestique.

1.3. Modifications cantonales nécessaires

Jusqu'à présent, la violence domestique était réglementée dans les dispositions cantonales légales suivantes: l'article 6 de la loi du 10 février 2012 d'application du code civil suisse (LACC; RSF 210.1), les articles 1 et 2 de l'ordonnance du 18 décembre 2012 concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (OPEA; RSF 212.5.11); les articles 36 et 38g de la loi du 15 novembre 1990 sur la police cantonale (LPol; RSF 551.1), l'article 90a de la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (LSan; RSF 821.0.1). Eu égard à la nouvelle loi fédérale susmentionnée, il est aujourd'hui indispensable d'adapter l'arsenal juridique afin d'améliorer la protection des victimes de violence domestique.

En-dehors des modifications rendues nécessaires par la nouvelle loi fédérale, il est proposé de profiter de cette révision pour prévoir une modification de la loi d'application du code civil relative à la durée d'expulsion d'un ou d'une auteur-e de violence. En effet, conformément au Concept cantonal de lutte contre la violence au sein du couple et ses impacts sur la famille et au concept de lutte contre la criminalité pour la période 2018–2021, tous deux adoptés par le Conseil d'Etat en 2018, il importait d'examiner cette disposition et il est ainsi prévu d'adapter le nombre de jours d'expulsion des auteur-e-s de violence au sein du couple lors d'une intervention policière (cf. 4.4). Pour le reste de la lutte contre la violence domestique, il peut être renvoyé au Concept cantonal de lutte contre la violence au sein du couple et ses impacts sur la famille pour davantage de précisions quant aux bases légales actuelles et aux interventions prévues dans ce domaine.

Cela étant, les principaux traits du projet seront développés ci-dessous. Il convient toutefois de préciser que seule une partie des modifications apportées par la nouvelle loi fédérale nécessite une adaptation de la législation cantonale.

2. Mise en œuvre des travaux

Suite à l'adoption le 14 décembre 2018 de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) et la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) ont constitué, sous la responsabilité de cette dernière, un groupe de travail, dans le but de mettre en œuvre cette nouvelle législation dans le canton de Fribourg. Les principaux acteurs concernés par la violence domestique en faisaient partie, à savoir le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille, la Police cantonale, le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, le Service de la justice, le Ministère public, les Tribunaux d'arrondissement, le Tribunal cantonal, le Service de l'action sociale, le Service de l'enfance et de la jeunesse ainsi que l'association Solidarité Femmes, également centre de consultation LAVI.

3. Résultats de la consultation

La procédure de consultation externe s'est déroulée du 27 novembre 2019 au 12 février 2020. 54 entités ont été consultées et 47 se sont déterminées sur l'avant-projet de loi.

Le projet a été salué par l'ensemble des entités s'étant prononcées, dans la perspective d'une amélioration de la protection des victimes de violence. La nouvelle procédure d'exécution de la surveillance électronique dans le domaine civil, la nécessité d'un mandat pour le programme de prévention de la violence ainsi que la nouvelle organisation en matière de communication des mesures prises au titre de protection des victimes de violence ont toutes été approuvées dans leur principe.

Pour ce qui est de l'augmentation du nombre maximal de jours d'expulsion du domicile pour les auteur-e-s de violence, bien qu'elle ne soit pas requise par le nouveau droit fédéral en matière de protection des victimes de violence, elle est unanimement saluée. Certaines entités consultées souhaiteraient une augmentation encore plus importante ou l'introduction d'un minimum légal de la durée d'expulsion. Issue d'une entente entre les différents partenaires fribourgeois en matière de lutte contre la violence domestique et respectueuse du pouvoir d'appréciation et de la marge de manœuvre nécessaire à chacun d'eux, l'augmentation du seuil maximal de 10 à 20 jours est maintenue (cf. 4.4).

Une inquiétude apparaît dans le cadre de la consultation quant à l'efficacité de la surveillance «passive» des personnes astreintes à porter un appareil de surveillance électronique, telle qu'elle est prévue à l'article 6a LACC (également 3b OACC). Au point 4.1, il est revenu en détail sur les raisons du choix de la surveillance «passive» dans le cadre du présent projet, choix dont l'opportunité n'est pas remise en doute par les arguments avancés lors de la consultation.

4. Principaux traits du projet

4.1. Procédure d'exécution de la surveillance électronique dans le domaine civil

La nouvelle loi fédérale instaurant la possibilité pour le ou la juge d'ordonner une surveillance électronique en vue de faire respecter une interdiction de périmètre ou une interdiction géographique (art. 28c CC), le présent projet doit régler la procédure d'exécution de ladite surveillance électronique.

Le projet désigne comme service responsable de l'exécution de la surveillance électronique le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation (SESPP). Ce choix s'est fait naturellement au regard de la compétence du SESPP pour la surveillance électronique en matière pénale.

Concernant la prise en charge des frais d'exécution, le canton de Fribourg a pris la décision qu'ils seraient mis à charge de

l'auteur-e et que le ou la juge appliquerait par analogie les tarifs déjà appliqués pour les personnes en exécution d'une peine sous surveillance électronique.

Le reste de la procédure sera précisé par voie d'ordonnance. Pour l'heure, en ce qui concerne la protection des données, le projet d'ordonnance mis en consultation en parallèle au projet de loi s'est aussi fondé sur la réglementation existante pour la surveillance électronique en matière pénale à l'article 44 de l'ordonnance du 5 décembre 2017 relative à l'exécution des peines et des mesures (OEPM; RSF 340.11). Le SESPP peut en tout temps prendre connaissance des données relatives à la surveillance électronique des personnes concernées, mais ne doit les utiliser qu'en vue de l'exécution de ladite surveillance. En cas de besoin, il peut transmettre les données de localisation aux autorités judiciaires compétentes et aux autorités de police. Les données enregistrées doivent être effacées au plus tard douze mois après la fin de la mesure.

Pour le surplus, conformément au droit fédéral, le projet d'ordonnance prévoit que les données de localisation (GPS) seront transmises et enregistrées en continu, leur exploitation n'interviendra en principe pas en temps réel. Une surveillance totalement active, c'est-à-dire un traitement et une évaluation des données de localisations en tout temps par une centrale ainsi qu'une possibilité d'intervention directe en cas de violation des mesures, exigerait un investissement en ressources et en coûts très important par rapport au nombre de cas potentiels. L'association intercantonale Electronic monitoring, à laquelle le canton a décidé pour l'heure de ne pas adhérer, estime les coûts annuels, pour 3 bracelets en suivi «actif», à un montant de 110 000 francs, soit environ cinq fois plus que pour la surveillance «passive» actuelle. De plus, la Commission latine de probation estime que 5.5 équivalents pleins temps (EPT) doivent nécessairement être dédiés à ce type de surveillance. Finalement, il faut encore ajouter ces éléments les ressources supplémentaires qui seraient nécessaires à la Police cantonale pour assurer une intervention immédiate en cas d'alarme.

Additionnement à la problématique des ressources, la fiabilité des appareils n'est à l'heure actuelle pas suffisante pour assurer une intervention précise et rapide de la Police cantonale. Les bracelets peuvent parfois s'éteindre d'eux-mêmes ou brièvement cesser d'envoyer un signal. Par conséquent, un travail important de levée de doute est nécessaire, et une intervention immédiate de la Police cantonale semble dès lors illusoire.

Il est donc proposé de procéder à une surveillance «passive» des personnes astreintes à une surveillance électronique, comme c'est le cas dans le reste des cantons suisses. A l'avenir, les différentes entités actives dans le domaine de la surveillance électronique continueront d'examiner l'opportunité de passer à une surveillance «active». Lorsque les progrès technologiques permettront d'assurer que celle-ci soit effective-

ment plus efficace que la surveillance «passive», qui possède déjà un effet dissuasif important, un changement de pratique sera alors suggéré.

Finalement, il est pertinent de souligner que le Conseil fédéral est parvenu à une conclusion similaire dans le cadre de l'élaboration de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence¹.

4.2. Mandat pour le programme de prévention de la violence

Comme relevé plus haut, la nouvelle loi fédérale instaure la possibilité pour le ou la juge et le Ministère public d'obliger le ou la prévenu-e à suivre un programme de prévention de la violence dans le cadre des litiges concernant de la violence, des menaces ou du harcèlement. La législation cantonale doit ainsi garantir l'existence d'un tel programme dans le canton de Fribourg. Notre canton avait déjà prévu un tel système dans sa législation cantonale et a déjà reconnu depuis 2013 une association proposant aux auteur-e-s de violences des programmes d'aide, à savoir l'association EX-pression à laquelle le Ministère public notamment fait déjà appel sur la base d'un protocole d'intervention. Dans la continuité de la collaboration du canton avec l'association EX-pression, un mandat de prestations est en cours de négociation avec l'association. Cette dernière est actuellement financée à 75% par la Loterie romande, dont la contribution est réexaminée chaque année. Aux vues de l'obligation faite aux cantons d'assurer l'existence d'un programme de prévention de la violence et de la situation financière de l'association, il paraît désormais nécessaire d'assurer que le canton prenne en charge la part des prestations que ses organes utilisent. Les conséquences financières de ce mandat pour le canton sont détaillées au point 6.

Concernant la prise en charge des coûts du programme de prévention de la violence spécifiquement, eu égard à l'instauration des programmes de prévention dans le code pénal suisse, un renvoi a été fait aux articles 423 et 426 du code de procédure pénale suisse (CPP; RS 312.0). Selon le Message du Conseil fédéral du 11 octobre 2017 concernant la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence², il est précisé qu'il «n'est en principe pas possible, au vu de la présomption d'innocence, de mettre à la charge du prévenu ne serait-ce qu'une partie des coûts, même si cela pourrait avoir valeur d'incitation à participer au programme».

Lesdits coûts seront ainsi pris en charge par l'auteur-e s'il ou elle est condamné-e. En cas de classement de la procédure, ils seront mis à la charge de l'Etat, sauf si le comportement coupable est prouvé, si l'auteur-e a avoué ou si l'auteur-e a provoqué l'ouverture de la procédure ou rendu plus difficile sa

conduite de manière illicite et fautive. Eu égard à ce qui précède, l'article 3 de l'ordonnance d'application du code civil suisse (OACC; RSF 210.11) qui prévoyait un système cantonal de prise en charge des coûts doit être abrogé.

4.3. Communication des mesures prises au titre de protection des victimes de violence

Le dernier volet de modifications législatives cantonales découlant de la nouvelle loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence concerne la communication entre autorités.

Dans ce cadre, la Police cantonale a été désignée comme unité cantonale chargée des problèmes de violence domestique au sens de l'article 55a al. 2 CP. Le canton de Fribourg ayant déjà instauré la police cantonale en tant qu'autorité compétente pour prononcer l'expulsion immédiate du logement commun en cas de crise au sens de l'article 28b al. 4 CC, il est ainsi apparu logique d'y centraliser, au niveau opérationnel, les autres communications en lien avec la violence domestique. Cette autorité se verra ainsi communiquer toutes les mesures prises en application de la nouvelle loi fédérale, soit les mesures d'éloignement ordonnées en application de l'article 28b CC, les décisions de surveillance électronique prises en vertu de l'article 28c CC et les obligations de suivi d'un programme de prévention de la violence ordonnées en application de l'article 55a al. 2 CP. Cette communication sera en principe toujours effectuée par l'autorité qui ordonnera ces mesures, sous réserve des cas de communication interne à la Police cantonale ou relatifs à l'article 7 al. 5 de la loi sur l'exécution des peines et des mesures du 7 octobre 2016 (LEPM; RSF 340.1).

Eu égard à l'organisation fribourgeoise en matière de violences domestiques, la nomenclature choisie par la nouvelle loi fédérale exige ici des explications. Il sied de distinguer clairement le rôle de la Commission de lutte contre la violence au sein du couple et celui de la Police cantonale à titre de service cantonal chargé des problèmes de violence domestique. La Commission précitée détient un rôle de gouvernance globale. Elle développe à ce titre la stratégie cantonale en matière de violence domestique et est active sur le plan politique. Le nouveau rôle attribué à la Police cantonale dans ce projet est avant tout opérationnel. Elle sera active dans le cadre de dossiers concrets transmis par les autorités cantonales compétentes en matière de violence domestique. La Police cantonale aura pour tâches, outre le recueil d'informations, d'apprécier la dangerosité des auteur-e-s de violence et d'assurer une certaine forme de suivi. Cela passera également par une amélioration de la communication entre les autorités. A cet égard, il est important de préciser le rôle essentiel qui sera joué par l'unité de gestion des menaces de la Police cantonale, instituée lors de la révision récente de la LPol. Cette

¹ FF 2017 6913, p. 6943.

² FF 2017 6913.

unité de gestion des menaces était en particulier appelée de ses vœux par la Commission de lutte contre la violence au sein du couple dans son Concept cantonal de lutte contre la violence au sein du couple et ses impacts sur la famille. L'unité de gestion des menaces sera dès lors appelée à jouer un rôle important dans l'appréciation de la dangerosité de l'auteur-e de violence et dans le risque de passage à l'acte ou de récidive. L'unité de gestion des menaces permettra en outre une meilleure coordination entre les autorités impliquées dans le suivi des cas de violences domestiques et assurera des prises de décision concertées.

4.4. Augmentation du nombre maximal de jours d'expulsion du domicile pour les auteur-e-s de violence

La Commission de lutte contre la violence au sein du couple a mené des réflexions sur les dispositions concernant l'expulsion des auteur-e-s par la Police et propose d'augmenter le seuil maximal de jours d'expulsion à 20 jours au lieu de 10. Pour information, en 2018, la Police cantonale est intervenue à 539 reprises, a dénoncé 246 infractions poursuivies d'office et prononcé 25 expulsions pour une durée moyenne de 5,32 jours.

L'expulsion est une mesure efficace à court et à moyen terme. Elle permet de protéger la victime et d'augmenter son sentiment de sécurité. Selon une étude menée à Bâle-Campagne, 80% des victimes dont le ou la partenaire a été expulsé-e ont considéré que l'expulsion avait mis un terme à la violence. 65% des auteur-e-s n'ont pas pris contact avec la victime durant l'expulsion. Enfin, 77% des victimes continuent à se sentir en sécurité au terme du délai d'expulsion. Il convient de relever qu'à Zurich, depuis l'adoption d'une loi spécifique et d'un message clair concernant l'expulsion du domicile par l'auteur-e, on observait proportionnellement à la population, deux fois moins d'infractions de violence domestique que dans le canton de Vaud, avant que celui-ci n'introduise de nouvelles mesures en 2015, à travers le concept «Qui frappe part!». Ces résultats corroborent ceux des chercheurs et chercheuses mettant en évidence que l'intervention policière en elle-même a pour effet de diminuer le risque d'un nouvel incident enregistré.

La situation fribourgeoise, avec un temps moyen d'expulsion de 5 jours, et concrètement une durée inférieure pour la première expulsion de l'auteur-e, représente un temps trop court pour saisir un avocat ou une avocate et demander au ou à la juge le maintien des mesures prises par la police ou des mesures d'éloignement au tribunal civil, notamment si l'intervention à lieu le vendredi, ou durant certaines périodes de l'année.

En augmentant le nombre maximal de jours d'expulsion de l'auteur-e de violence domestique lors d'une intervention de la police, on laisse ainsi à celle-ci une marge de manœuvre

plus grande, lui permettant de prendre en compte l'ensemble de la situation et d'offrir davantage de temps à la victime pour obtenir une décision d'un tribunal permettant un éloignement durable de l'auteur-e de violence. Il a en revanche été renoncé à instaurer une durée minimale d'expulsion afin, précisément, de laisser à la Police cantonale cette marge d'appréciation nécessaire, toutes les situations de violences domestiques auxquelles cette dernière est confrontée n'étant pas toujours claires.

A titre de comparatif, voici la situation dans différents cantons¹:

Berne	14 jours
Genève	Minimum 10 jours Maximum 30 jours
Grisons	Maximum 14 jours
Neuchâtel	Maximum 30 jours
Lucerne	Maximum 20 jours
Saint Gall	Minimum 10 jours Maximum 20 jours
Valais	Minimum 7 jours Maximum 14 jours
Vaud	Maximum de 30 jours
Zurich	14 jours prolongeable jusqu'à 3 mois
Zoug	Maximum 10 jours

En complément de cette augmentation de la durée d'expulsion, il est prévu que la Police cantonale, lorsqu'elle décide d'expulser un ou une auteur-e de violence de son domicile, astreigne la personne à des entretiens de sensibilisation (cf. remarques ad art. 6 al. 6 LACC). Ces derniers sont conçus spécifiquement pour aider la personne à gérer au mieux cette période très émotionnelle et l'encourager à bénéficier d'un suivi plus approfondi.

Il est actuellement prévu que trois entretiens de sensibilisations soient imposés à l'auteur-e de violence. Ce nombre pourrait varier quelques peu en fonction des résultats constatés dans la pratique, mais il s'agira toujours de proposer un suivi bref, destiné à agir dans la situation d'urgence de l'expulsion de domicile.

Finalement, si l'auteur-e de violence refuse le suivi, ou de poursuivre celui-ci, l'organisme de prise en charge des auteur-e-s de violence en informera l'autorité en charge du dossier, qui en tiendra compte conformément aux règles applicables en matière pénale.

¹ Dans certains cantons, l'éloignement du domicile est accompagné d'une prise en charge continue de l'auteur-e de violence.

5. Commentaires d'articles

Art. 1 Modification de la loi d'application du code civil suisse (LACC)

Art. 6 al. 1 (modifié)

La durée maximale de l'expulsion de domicile prononcée par la Police est augmentée à 20 jours (cf. 3.4).

Art. 6 al. 5 (modifié)

Le présent projet renvoie aux articles 423 et 426 CPP pour la prise en charge des coûts du programme de prévention de la violence (cf. 4.2). Si la prise en charge des prestations dispensées par les organisations prenant en charge les auteur-e-s et les victimes de violence, de menaces ou de harcèlement sera réglée au niveau fédéral désormais, il importe de conserver la base légale cantonale pour le subventionnement desdites organisations par l'Etat. Dans la mesure où il s'agit d'une tâche légale, il importe à l'Etat de subventionner ces organisations qui doivent répondre à des conditions relativement strictes. Par ailleurs, il est proposé d'utiliser désormais le terme «prestations» plutôt que «thérapies» dans la loi, dans la mesure où des entretiens ou des séances de prévention devraient également être financés.

Pour information, l'article 5 de la loi fédérale sur l'aide aux victimes (LAVI; RS 312.5) prévoit que les conseils, l'aide immédiate ainsi que l'aide à plus long terme fournis par le centre de consultation sont gratuits pour la victime. L'article 16 LAVI règle la couverture des frais des prestations d'aide à plus long terme.

Art. 6 al. 6 (nouveau)

La durée d'expulsion de domicile qui peut être prononcée par la Police cantonale va doubler avec l'entrée en vigueur du présent projet (cf. 4.4). Il se justifie donc de prévoir un suivi approprié des auteur-e-s durant cette période d'expulsion.

Ce nouvel alinéa complète donc les mesures à disposition de la Police cantonale lorsqu'elle doit intervenir en cas de crise au sein d'un ménage (art. 6 al. 1 LACC). Si elle estime devoir prononcer une expulsion de domicile, la Police cantonale astreint désormais également l'auteur-e de violence à des entretiens auprès d'un organisme reconnu de prise en charge des auteur-e-s de violence.

Les modalités de ces entretiens sont réglées par voie d'ordonnance.

Art. 6a (nouveau)

Cette disposition fixe les principes applicables à l'exécution de la surveillance électronique en matière civile, à

savoir l'autorité compétente et les règles applicables à la prise en charge des frais.

Elle renvoie pour le surplus à l'ordonnance cantonale d'exécution du présent projet de loi. Cette dernière prévoit notamment les règles relatives à la protection des données dans le cadre de la surveillance électronique en matière civile. Il sera proposé une réglementation analogue à celle existante pour la surveillance électronique en matière pénale à l'article 44 OEPM.

Art. 6b al. 1 (nouveau)

La Police cantonale, qui est désigné comme étant le service cantonal en charge des violences domestiques, se verra communiquer les mesures prises en application du code civil, en particulier la pose d'un bracelet électronique et les mesures d'éloignement ordonnées en application de l'article 28b CC qui est le pendant civil du nouvel article 8b de la loi d'application du code pénal (LACP; RSF 31.1). Cette communication sera effectuée par l'autorité qui ordonnera la mesure.

Art. 6b al. 2 (nouveau)

Le nouvel article 28b al. 3bis CC, introduit par la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, prévoit une obligation pour le ou la juge de communiquer les décisions prises en application de l'article 28b CC aux autorités de protection de l'enfant et de l'adulte compétentes. Un second alinéa a donc été ajouté à cette disposition dans ce sens.

Art. 2 Modification de la loi concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA)

Art. 1 al. 3 (modifié)

En date du 1^{er} janvier 2019, un nouvel article 314d CC est entré en vigueur. Il contient une liste de personnes ayant l'obligation d'aviser l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte lorsque des indices concrets existent que l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de l'enfant est menacée et qu'elles ne peuvent pas remédier à la situation dans le cadre de leur activité. L'article 1 al. 3 LPEA a dès lors été modifiée dans ce sens.

Une modification de l'article 2 al. 1 OPEA est également prévue dans le cadre de l'élaboration de l'ordonnance cantonale d'exécution du présent projet de loi. Celle-ci intégrera également ce nouvel article 314d CC.

Art. 3 *Modification de la loi d'application du code pénal (LACP)*

Art. 8a (nouveau)

Cette disposition désigne le service cantonal chargé des problèmes de violence domestique, tel qu'exigé par la nouvelle loi fédérale, en vue de l'amélioration de la communication entre autorités et ainsi de l'amélioration de la protection des victimes de violence. La Police cantonale conservera dès lors un rôle opérationnel en matière de violences domestiques, tandis que la Commission de lutte contre la violence au sein du couple garde une mission de gouvernance stratégique en la matière. Les données récoltées par la Police cantonale à ce titre seront gérées conformément aux Directives DSJ sur la durée de conservation et l'élimination des données de police (RSF 551.181).

Les mesures visées par l'alinéa 2 sont les obligations de suivi d'un programme de prévention de la violence ordonnées en application de l'article 55a al. 2 CP. Si la législation fédérale en matière de lutte contre la violence domestique venait à se densifier, notamment par la création de mesures pénales plus variées, la formulation relativement large de l'article 8a al. 2 LACP continuera d'être applicable et pourra immédiatement servir de base légale pour la transmission des informations quant à ces nouvelles mesures à la Police cantonale.

Art. 8b (nouveau)

La présente disposition permet la garantie de l'existence d'un programme de prévention de la violence.

L'alinéa 2 permet à l'Etat de Fribourg de confier la mise en place concrète de ce programme de prévention à un organisme de prise en charge des auteur-e-s de violence reconnu dans le canton de Fribourg.

L'alinéa 3 doit servir de base légale à l'octroi de subventions à l'organisme qui se voit confier la mise en place d'un programme de prévention de la violence, conformément à la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub; RSF 616.1), afin de soutenir la pérennité financière de l'organisme et d'assurer l'existence dudit programme de prévention de la violence. La concrétisation de ces subventions devrait se faire sous la forme d'un contrat de prestations.

Eu égard à l'instauration de tels programmes dans le code pénal suisse, la prise en charge des frais sera désormais réglée conformément aux articles 423 et 426 CPP (cf. 4.2).

Art. 4 *Modification de la loi sur l'exécution des peines et des mesures (LEPM)*

Art. 7 al. 5 (modifié)

La modification de cette disposition découle des nouvelles compétences du SESPP en matière de surveillance électronique dans le domaine civil. Son obligation de renseigner les autorités judiciaires et administratives sur les faits qui sont de nature à entraîner une décision de leur part s'étend aujourd'hui également aux cas de surveillance électronique ordonnée en vertu de l'article 28c CC.

Art. 60 al. 2 (nouveau)

La transmission des jugements et des dossiers au SESPP ne concerne aujourd'hui plus seulement le domaine pénal, mais également la surveillance électronique ordonnée en vertu de l'article 28c CC.

6. Conséquences financières et en personnel

De manière générale, il convient de préciser qu'il est difficile de déterminer clairement quelles seront les conséquences financières précises de ce projet de loi. Les dépenses et charges supplémentaires découlent de la loi fédérale qu'il est impératif de mettre en œuvre dans notre canton.

Cela dit, eu égard à la mise en place d'une surveillance électronique dans le domaine civil, il est inévitable d'augmenter le nombre de bracelets électroniques à disposition des autorités. Actuellement, le SESPP recourt à 5 bracelets pour le domaine pénal. Dans un premier temps, 3 bracelets supplémentaires devraient être commandés, pour un coût de location de 16 francs par jour, si les conditions contractuelles actuelles sont maintenues. Ces coûts seront en principe couverts, dans la mesure où la personne surveillée devra s'acquitter, selon les règles actuelles, d'un montant de 15 francs par jour d'utilisation. Pour l'heure, l'encadrement de cette nouvelle mesure au niveau civil ne devrait par ailleurs pas avoir de conséquences majeures en terme de personnel. En effet, au vu des exigences moindres en terme de suivi et de démarches ainsi que du faible nombre de cas attendu, le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation a l'espoir de pouvoir absorber les nouveaux cas sans augmenter le nombre d'EPT. Un état de situation devrait toutefois être prévu, une année à deux ans après la mise en œuvre de cette législation, pour examiner si ce scénario se confirme réellement dans les faits.

La possibilité d'obligation de suivi d'un programme de prévention pour les auteur-e-s de violence, de menaces ou de harcèlement engendrera également des coûts quant à son financement. La répartition des frais étant régie par les articles 423 et 426 CPP, ces derniers seront seulement dans certains cas à charge de l'Etat.

En outre, si le Ministère public fait déjà recours à l'association EX-expression pour une dizaine de cas environ par an, 40 personnes au total sont actuellement suivies, dont des personnes sous mandat de probation, sur recommandation des justices de paix ou sur une base volontaire. Pour accomplir sa mission, l'association dispose pour l'heure d'un budget de 250 000 francs. Ce montant est financé à hauteur de 10% par les autorités qui ordonnent des mandats judiciaires, 10% par la Direction de la santé et des affaires sociales dans le cadre de son programme de prévention pour la santé et 5% par les contributions financières des personnes bénéficiaires qui participent en fonction de leur capacité financière. 75% de ce budget provient de la Loterie romande. Cela étant, compte tenu de la nouvelle loi fédérale, il importera à l'Etat de Fribourg de conclure un contrat de prestations, dont les conditions précises sont encore à définir mais qui impliquera en principe un nouveau mode de financement et une subvention qui pourrait évoluer en fonction des décisions de la Loterie romande. A l'heure actuelle, il est opportun de préciser que ce contrat porte essentiellement sur la formalisation de la pratique actuelle, puisque le SESPP et le Ministère public disposent déjà d'un budget pour faire appel à EX-expression. La nouvelle prestation relativement importante sera celle d'entretiens obligatoires en cas d'expulsion de domicile. Le coût de l'un de ces suivis est évalué à 600 francs et une trentaine de personnes pourraient être concernées. Cependant, cette mesure est jugée nécessaire compte tenu de la prolongation de la durée d'expulsion par la Police cantonale (cf. 4.4). Des travaux sont actuellement en cours pour élaborer le projet de contrat et formuler les demandes financières nécessaires pour le budget 2021.

De plus, comme relevé plus haut dans ce message, la Police cantonale se verra communiquer les décisions de surveillance électronique, les décisions de suivi d'un programme de prévention de la violence, ainsi que celles prises en application de l'article 28b CC. En l'état, il est pour l'heure prévu que la Police cantonale absorbe ces nouvelles tâches sans augmentation de personnel. Cependant, en fonction de la masse de travail qui pourra être réellement mesurée seulement après l'entrée en vigueur des dispositions, l'effectif devra être adapté.

Par ailleurs, la mise en vigueur directe de la loi fédérale, à savoir les dispositions qui ne nécessitent pas d'adaptation cantonale, aura également des conséquences sur les budgets du Pouvoir judiciaire, notamment dans la mesure où désormais les victimes ne paieront plus de frais de procédure. Selon des estimations grossières, cela représente entre 20 et 30 jugements par an, dont une majeure partie est déjà rendue sous le bénéfice de l'assistance judiciaire. Cependant, comme le relève le Conseil fédéral dans son message, les conséquences financières doivent être relativisées face aux coûts totaux engendrés par les conséquences de la violence domestique dans divers domaines (police, justice, structures d'accueil,

coordination, santé, perte de productivité, etc.). Selon une étude menée par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes en 2013, ceux-ci se situent entre 164 et 287 millions de francs par an¹.

Le projet n'a pas d'influence sur la répartition des tâches Etat-communes, ni d'effets sur le développement durable. Il ne soulève pas de difficulté s'agissant de sa constitutionnalité, de sa conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

¹ FF 2017 6913, p. 6983.



Botschaft 2019-DSJ-163

31. März 2020

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Entwurf des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über
die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen**

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs	9
1.1. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)	9
1.2. Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen	9
1.3. Änderungsbedarf auf Kantonsebene	10
2. Umsetzungsarbeiten	10
3. Ergebnisse der Vernehmlassung	11
4. Grundzüge des Entwurfs	11
4.1. Vollzugsverfahren für die elektronische Überwachung im Zivilrecht	11
4.2. Auftrag für das Lernprogramm gegen Gewalt	12
4.3. Meldung der angeordneten Massnahmen zum Schutz gewaltbetroffener Personen	12
4.4. Erhöhung der Höchstdauer einer Ausweisung von Gewalt ausübenden Personen	13
5. Kommentar zu den einzelnen Artikeln	14
6. Finanzielle und personelle Auswirkungen	15

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs

1.1. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)

Auslöser für das Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen war das Inkrafttreten des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention; SR 0.311.35) für die Schweiz am 1. April 2018. Die dadurch vorgenommenen Änderungen betreffen insbesondere die häusliche Gewalt, d. h. die Gewalt innerhalb eines Haushalts im Allgemeinen. Gemäss dem Text des Übereinkommens ist der Aspekt des Geschlechts bei der Berücksichtigung dieser Problematik entscheidend, weil ein überdurchschnittlich grosser Anteil der Opfer Frauen und Mädchen sind. Das Dispositiv zu ihrem Schutz richtet sich auch gegen Gewalt an Kindern und gegen die Auswirkungen häuslicher Gewalt auf Kinder als Zeuginnen und Zeugen.

Die Schweiz, die dem Europarat nun regelmässig über den Stand der Umsetzung der Istanbul-Konvention Bericht erstatten muss, die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) haben sich für folgende Schwerpunktthemen entschieden: Finanzierung, Arbeit mit Gewalt ausübenden Personen, Erhöhung der Bekanntheit der Opferhilfe, genügend Schutzunterkünfte, Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt und Dokumentation von Schlägen und Verletzungen und Spuren der Gewalt sowie Unterstützung und Berücksichtigung der Gewalt in Besuchs- und Sorgerechts-Entscheiden. Das neue Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen ist ganz besonders diesen Schwerpunktthemen gewidmet.

1.2. Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen

Mit dem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen soll die Schweizer Gesetzgebung so angepasst werden, dass die festgestellten Lücken in den Bereichen häusliche Gewalt sowie Stalking und Belästigung

geschlossen werden. Da Opfer in diesem Bereich besser geschützt werden müssen, schlägt der Bundesrat verschiedene zivil- und strafrechtliche Massnahmen vor. Dazu werden das Schweizerische Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210), die Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272), das Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) und das Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (MStG; SR 321.0) angepasst.

In zivilrechtlicher Hinsicht soll mit dem neuen Bundesgesetz in erster Linie Artikel 28b ZGB angepasst werden. Diese Änderung betrifft die Schutzmassnahmen, welche die RichterIn oder der Richter anordnen kann, und die Einführung einer zivilrechtlichen Bestimmung, welche die Anordnung einer elektronischen Überwachung zur Durchsetzung dieser Massnahmen erlaubt. Um die Wirksamkeit der Schutzmassnahmen zu verbessern, werden mit dem Bundesgesetz noch weitere verfahrensrechtliche Änderungen vorgenommen. Erstens muss die RichterIn oder der Richter ihren bzw. seinen Entscheid in Zukunft den Strafverfolgungsbehörden, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), der für Fälle häuslicher Gewalt zuständigen kantonalen Stelle und allen übrigen, potenziell betroffenen Behörden mitteilen. Zweitens können die Verfahrenskosten bei Streitigkeiten wegen Gewalt, Drohungen und Nachstellungen nicht mehr dem Opfer auferlegt werden. Schliesslich wird bei obgenannten Fällen das Vergleichsverfahren gestrichen.

In strafrechtlicher Hinsicht betrifft die erste wichtige Änderung, die mit dem neuen Bundesgesetz vorgenommen wird, die Anpassung der Bedingungen, unter denen bei einfacher Körperverletzung, wiederholten Tötlichkeiten, Drohung und Nötigung in Partnerschaften das Strafverfahren sistiert werden kann (Art. 55a StGB). Der Entscheid über die Sistierung des Verfahrens wird nicht mehr nur vom Willen des Opfers abhängen, sondern auch von jenem der Behörden, die dabei eine ganze Reihe anderer Aspekte berücksichtigen müssen. Die zweite wichtige Änderung des neuen Bundesgesetzes erlaubt es der RichterIn oder dem Richter und der Staatsanwaltschaft, die beschuldigte Person zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt zu verpflichten. Das Militärstrafgesetz wird in Analogie zum Strafgesetzbuch angepasst.

Sowohl im zivil- wie auch im strafrechtlichen Rahmen wird die Kommunikation zwischen Behörden allgemein verbessert. Alle Massnahmen in Anwendung des neuen Bundesgesetzes, d.h. die Fernhaltungsmassnahmen nach Artikel 28b ZGB, die Einführung der elektronischen Überwachung und die Verpflichtung zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt, müssen der für Fälle häuslicher Gewalt zuständigen kantonalen Stelle gemeldet werden.

1.3. Änderungsbedarf auf Kantonsebene

Bisher war der Umgang mit häuslicher Gewalt in den folgenden kantonalen Gesetzesbestimmungen geregelt: Artikel 6 des Einführungsgesetzes vom 10. Februar 2012 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB; SGF 210.1), Artikel 1 und 2 der Verordnung vom 18. Dezember 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESV; SGF 212.5.11); Artikel 36 und 38g des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (PolG; SGF 551.1) und Artikel 90a des Gesundheitsgesetzes vom 16. November 1999 (GesG; SGF 821.0.1). In Anbetracht des obgenannten neuen Bundesgesetzes muss nun das rechtliche Instrumentarium angepasst werden, um den Schutz von Opfern häuslicher Gewalt zu verbessern.

Abgesehen von den durch das neue Bundesgesetz notwendig gewordenen Änderungen wird vorgeschlagen, diese Revision dazu nutzen, die Bestimmung des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch über die Dauer der Ausweisung einer Gewalt ausübenden Person zu ändern. Gemäss dem kantonalen Konzept gegen Gewalt in Partnerschaften und ihre Auswirkungen auf die Familie sowie gemäss dem Konzept für die Bekämpfung der Kriminalität für den Zeitraum 2018–2021, die der Staatsrat beide 2018 beschlossen hat, war eine Überprüfung dieser Bestimmung angezeigt. Es ist nun vorgesehen, die Anzahl Tage, während derer die Urheberinnen und Urheber von Gewalt in Partnerschaften bei einem Polizeieinsatz aus der gemeinsamen Wohnung ausgewiesen werden können (s. 4.4), anzupassen. Im Übrigen kann bezüglich häuslicher Gewalt auf das kantonale Konzept gegen Gewalt in Partnerschaften und ihre Auswirkungen auf die Familie verwiesen werden, das nähere Informationen zu den aktuellen gesetzlichen Grundlagen und zu den in diesem Bereich geplanten Massnahmen enthält.

Die Grundzüge des Entwurfs werden weiter unten ausgeführt. Allerdings erfordert nur ein Teil der durch das Bundesgesetz vorgenommenen Änderungen eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung.

2. Umsetzungsarbeiten

Nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen am 14. Dezember 2018 haben die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) und die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der SJD eingesetzt, mit dem Ziel, die neue Gesetzgebung im Kanton Freiburg umzusetzen. Der Arbeitsgruppe gehörten die wichtigsten Akteure an, die mit häuslicher Gewalt konfrontiert sind, d.h. das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, die Kantonspolizei, das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe, das Amt für Justiz, die Staatsanwaltschaft, die Bezirksgerichte, das Kantonsgericht, das Kantonale Sozialamt, das Jugendamt sowie der Verein Frauenhaus Freiburg, der auch Opferhilfeberatungsstelle ist.

3. Ergebnisse der Vernehmlassung

Das externe Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 27. November 2019 bis 12. Februar 2020. Es wurden 54 Stellen angehört, wovon sich 47 zum Vorentwurf des Gesetzes geäußert haben.

Alle Stellen, die sich zum Vorentwurf geäußert haben, begrüßten die damit einhergehende Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen. Das neue Vollzugsverfahren für die elektronische Überwachung im Zivilbereich, die Vergabe eines Auftrags für das Lernprogramm gegen Gewalt und die neue Organisation betreffend die Mitteilung der Massnahmen, die zum Schutz gewaltbetroffener Personen ergriffen werden, wurden alle grundsätzlich gutgeheissen.

Die Erhöhung der maximalen Dauer einer Ausweisung von Gewalt ausübenden Personen aus der Wohnung wurde einstimmig begrüßt, obwohl sie von der neuen Bundesgesetzgebung über den Schutz gewaltbetroffener Personen nicht verlangt wird. Einige angehörte Stellen wünschten sich eine noch stärkere Erhöhung oder eine gesetzlichen Minstdauer für Ausweisungen. Die Erhöhung der maximalen Ausweisungsdauer von 10 auf 20 Tage beruht jedoch auf einer Absprache zwischen den verschiedenen Freiburger Akteuren, die im Bereich der häuslichen Gewalt tätig sind. Sie berücksichtigt das Ermessen und den benötigten Handlungsspielraum aller Beteiligten und wird deshalb beibehalten (s. 4.4).

In der Vernehmlassung zeigte sich eine gewisse Besorgnis bezüglich der Effizienz der «passiven» Überwachung von Personen, die zum Tragen einer elektronischen Fussfessel verurteilt wurden, wie dies in Artikel 6a EGZGB (und auch in Art. 3b AVZGB) vorgesehen ist. Unter Punkt 4.1 werden die Gründe für die Wahl der «passiven» Überwachung in diesem Gesetzesentwurf ausführlich erläutert. Die in der Vernehmlassung vorgebrachten Argumente haben die Zweckmässigkeit der Entscheidung nicht in Frage gestellt.

4. Grundzüge des Entwurfs

4.1. Vollzugsverfahren für die elektronische Überwachung im Zivilrecht

Da das neue Bundesgesetz der RichterIn oder dem Richter die Möglichkeit gibt, eine elektronische Überwachung anzuordnen, um die Einhaltung eines Annäherungs- oder Kontaktverbots sicherzustellen (Art. 28c ZGB), ist im vorliegenden Gesetzesentwurf das entsprechende Vollzugsverfahren zu regeln.

Der Entwurf bezeichnet das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe (JVBHA) als die Stelle, die für den Vollzug der elektronischen Überwachung zuständig ist. Diese Wahl

ergab sich von selbst aufgrund der Zuständigkeit des JVBHA für die elektronische Überwachung in Strafsachen.

Weiter hat der Kanton Freiburg beschlossen, dass die Vollzugskosten der Gewalt ausübenden Person auferlegt werden und dass die RichterIn oder der Richter dafür in Analogie die Tarife anwendet, die für Personen im Strafvollzug unter elektronischer Überwachung gelten.

Das übrige Verfahren wird auf dem Verordnungsweg geregelt. Beim Datenschutz stützt sich der Verordnungsentwurf, der gleichzeitig mit dem Gesetzesentwurf in Vernehmlassung gegeben wurde, bisher ebenfalls auf die Regelung, die für die elektronische Überwachung in Strafsachen in Artikel 44 der Verordnung vom 5. Dezember 2017 über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVV; SGF 340.11) festgehalten ist. Das JVBHA kann die Daten der elektronischen Überwachung von betroffenen Personen jederzeit einsehen, darf sie aber nur für den Vollzug dieser Überwachung verwenden. Bei Bedarf kann es die Lokalisierungsdaten den zuständigen Gerichts- und Polizeibehörden übermitteln. Die gespeicherten Daten müssen spätestens zwölf Monate nach dem Ende der Massnahme gelöscht werden.

Im Übrigen sieht der Verordnungsentwurf in Übereinstimmung mit Bundesrecht vor, dass die Lokalisierungsdaten (GPS) laufend übermittelt und gespeichert werden und dass ihre Auswertung grundsätzlich nicht in Echtzeit erfolgt. Eine vollkommen aktive Überwachung, d.h. eine durchgehende Bearbeitung und Auswertung der Lokalisierungsdaten durch eine Zentrale und die Möglichkeit einer direkten Intervention bei einem Verstoß gegen die Massnahmen, würde finanzielle und personelle Investitionen erfordern, die im Verhältnis zur Zahl der potenziellen Fälle sehr gross wären. Der interkantonale Verein Electronic Monitoring, dem der Kanton bisher noch nicht beitreten wollte, schätzt die jährlichen Kosten für 3 Fussfesseln mit «aktiver» Überwachung auf 110 000 Franken, also rund fünf Mal so hoch wie die Kosten für die aktuelle «passive» Überwachung. Überdies schätzt die Kommission für Bewährungshilfe der lateinischen Schweiz, dass für eine solche Überwachung zwangsläufig 5,5 Vollzeitäquivalente (VZÄ) eingesetzt werden müssten. Dem sind die zusätzlichen Ressourcen hinzuzufügen, welche die Kantonspolizei benötigen würde, um bei einem Alarm einen sofortigen Einsatz sicherzustellen.

Abgesehen vom Problem der Ressourcen reicht die Zuverlässigkeit der Geräte für eine präzise und rasche Intervention der Kantonspolizei zurzeit noch nicht aus. So schalten sich die Fussfesseln manchmal selbst ab oder senden vorübergehend kein Signal mehr. Infolge dessen ist ein grosser Aufwand für die Ausräumung von Zweifeln erforderlich, weshalb ein sofortiger Einsatz der Kantonspolizei illusorisch scheint.

Es wird deshalb eine «passive» elektronische Überwachung der betroffenen Personen vorgeschlagen, was dem Vorgehen der übrigen Schweizer Kantone entspricht. Die verschiedenen Stellen, die im Bereich der elektronischen Überwachung tätig sind, werden in Zukunft weiterhin prüfen, ob es sinnvoll ist, zu einer «aktiven» Überwachung überzugehen. Sobald mit dem technologischen Fortschritt garantiert ist, dass diese tatsächlich effizienter ist als die «passive» Überwachung (die bereits eine starke abschreckende Wirkung hat) wird eine Änderung der Praxis vorgeschlagen.

Als weiteres Argument kann schliesslich darauf hingewiesen werden, dass der Bundesrat bei der Ausarbeitung des Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen zu einem ähnlichen Schluss kam¹.

4.2. Auftrag für das Lernprogramm gegen Gewalt

Wie oben erwähnt gibt das neue Bundesgesetz der RichterIn oder dem Richter und der Staatsanwaltschaft die Möglichkeit, die beschuldigte Person bei Streitigkeiten wegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt zu verpflichten. Die kantonale Gesetzgebung muss demnach dafür sorgen, dass im Kanton Freiburg ein solches Programm angeboten wird. Unser Kanton hatte in seiner kantonalen Gesetzgebung bereits ein solches System vorgesehen und anerkennt bereits seit 2013 eine Organisation, die Hilfsprogramme für Gewalt ausübende Personen anbietet. Es handelt sich um den Verein EX-expression, an den sich namentlich die Staatsanwaltschaft jeweils gestützt auf ein Interventionsprotokoll wendet. Im Hinblick auf die weitere Zusammenarbeit des Kantons mit dem Verein EX-expression laufen momentan Verhandlungen über einen entsprechenden Leistungsauftrag. Der Verein wird zurzeit zu 75% von der *Loterie romande* finanziert, die ihren Beitrag jedes Jahr neu prüft. Da die Kantone dazu verpflichtet wurden, das Angebot eines Lernprogramms gegen Gewalt sicherzustellen, und aufgrund der finanziellen Situation des Vereins besteht die Notwendigkeit, dass der Kanton die Kosten für die Leistungen, auf die seine Organe zurückgreifen, übernimmt. Die finanziellen Auswirkungen des Leistungsauftrags für den Kanton werden unter Punkt 6 erläutert.

Was die Übernahme der Kosten für das eigentliche Lernprogramm gegen Gewalt angeht wurde ein Verweis auf die Artikel 423 und 426 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) eingefügt, weil die Schaffung von Präventionsprogrammen in das Schweizerische Strafrechtsgesetzbuch aufgenommen worden ist. In der Botschaft des Bundesrats vom 11. Oktober 2017 zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen² wird erläutert, dass es aufgrund der Unschuldsvermutung grundsätzlich ausser

Betracht falle, der beschuldigten Person eines Teils der Kosten aufzuerlegen, obwohl dies theoretisch wünschenswert wäre, um die Motivation zur Teilnahme am Lernprogramm zu fördern.

Die Kosten gehen demnach nur bei einer Verurteilung zu Lasten der Gewalt ausübenden Person. Bei einer Einstellung des Verfahrens werden sie dem Staat auferlegt, es sei denn, das strafbare Verhalten der beschuldigten Person sei bewiesen, die Person sei geständig oder sie habe rechtswidrig oder schuldhaft die Einleitung des Verfahrens bewirkt oder dessen Durchführung erschwert. In Anbetracht dieser Ausführungen ist Artikel 3 der Ausführungsverordnung zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (AVZGB; SGF 210.11), der ein kantonales Kostenübernahmesystem vorsah, aufzuheben.

4.3. Meldung der angeordneten Massnahmen zum Schutz gewaltbetroffener Personen

Der letzte Teil der kantonalen Gesetzesänderungen aufgrund des neuen Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen betrifft die Kommunikation zwischen Behörden.

In diesem Kontext wurde die Kantonspolizei zu der für Fälle häuslicher Gewalt zuständigen kantonalen Stelle im Sinne von Artikel 55a Abs. 2 StGB bestimmt. Da der Kanton Freiburg der Kantonspolizei bereits die Zuständigkeit für die Anordnung einer sofortigen Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung im Krisenfall im Sinne von Artikel 28b Abs. 4 ZGB übertragen hat, erschien es logisch, die übrigen Meldungen in Zusammenhang mit häuslicher Gewalt auf operativer Ebene ebenfalls dort zu konzentrieren. Dieser Behörde werden demnach alle Massnahmen gemeldet, die in Anwendung des neuen Bundesgesetzes angeordnet werden, d.h. Fernhaltungsmassnahmen gemäss Artikel 28b ZGB, Entscheide für eine elektronische Überwachung in Anwendung von Artikel 28c ZGB und Entscheide über die Verpflichtung zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt gemäss Artikel 55a Abs. 2 StGB. Die Meldung erfolgt grundsätzlich immer durch die Behörde, welche die Massnahmen anordnet. Ausgenommen sind interne Meldungen bei der Kantonspolizei erfolgt, oder Fälle nach Artikel 7 Abs. 5 des Gesetzes vom 7. Oktober 2016 über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG; SGF 340.1).

Im Hinblick auf die freiburgische Organisation im Bereich häusliche Gewalt erfordert die für das neue Bundesgesetz gewählte Nomenklatur einige Erläuterungen. So gilt es, die Rolle der Kommission gegen Gewalt in Paarbeziehungen und jene der Kantonspolizei als kantonale Stelle, die für Fälle häuslicher Gewalt zuständig ist, klar voneinander abzugrenzen. Die obgenannte Kommission behält dabei die Rolle der Gesamtsteuerung. Dafür entwickelt sie die kantonale Strategie in Sachen häuslicher Gewalt und ist auf politischer Ebene aktiv. Die neue Rolle, die der Kantonspolizei mit diesem

¹ BBl. 2017 7307, S. 7338

² BBl. 2017 7307.

Entwurf zugewiesen wird, ist vor allem operativer Natur. Sie wird in konkreten Fällen tätig sein, die ihr von den kantonalen Behörden, die für häusliche Gewalt zuständig sind, übergeben werden. Die Kantonspolizei wird neben dem Sammeln von Informationen die Aufgabe haben, die Gefährlichkeit Gewalt ausübender Personen einzuschätzen und ein gewisses Monitoring sicherzustellen. Dies wird auch über eine verbesserte Kommunikation zwischen den Behörden geschehen. Dabei spielt die Abteilung Bedrohungsmanagement der Kantonspolizei eine entscheidende Rolle. Diese wurde vor Kurzem im Rahmen der Revision des PolG geschaffen, nachdem sie insbesondere von der Kommission gegen Gewalt in Partnerschaften in deren kantonalem Konzept gegen Gewalt in Partnerschaften und ihre Auswirkungen auf die Familie gefordert worden war. Die Abteilung Bedrohungsmanagement wird deshalb bei der Einschätzung der Gefährlichkeit von Gewalt ausübenden Personen und bei der Einschätzung der Ausführungs- und Wiederholungsfahr von entscheidender Bedeutung sein. Ausserdem ermöglicht die Abteilung eine bessere Koordination zwischen den beteiligten Behörden im Monitoring von Fällen häuslicher Gewalt und garantiert eine konzertierte Entscheidungsfindung.

4.4. Erhöhung der Höchstdauer einer Ausweisung von Gewalt ausübenden Personen

Die Kommission gegen Gewalt in Partnerschaften hat Überlegungen zu den Bestimmungen über die Ausweisung von Gewalt ausübenden Personen durch die Polizei angestellt und schlägt vor, die Höchstdauer einer Ausweisung aus der Wohnung von 10 auf 20 Tage anzuheben. Zur Information: Im Jahr 2018 verzeichnete die Kantonspolizei 539 Einsätze, zeigte 246 Officialdelikte an und verfügte 25 Ausweisungen für eine durchschnittliche Dauer von 5,32 Tagen.

Die Ausweisung ist eine kurz- und mittelfristig wirksame Massnahme. Mit der Massnahme kann das Opfer geschützt und sein Sicherheitsgefühl erhöht werden. Gemäss einer in Basel-Landschaft durchgeführten Studie waren 80% der Opfer, deren Lebenspartner ausgewiesen worden war, der Ansicht, dass die Ausweisung zu einem Ende der Gewalt geführt habe. 65% der Gewalt ausübenden Personen nahmen während der Ausweisung keinen Kontakt mit dem Opfer auf. Schliesslich fühlten sich 77% der Opfer nach der Ausweisungsfrist weiterhin sicher. Seit der Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes und einer klaren Botschaft zur Ausweisung der Gewalt ausübenden Person aus der Wohnung gab es in Zürich im Verhältnis zur Bevölkerung nur noch halb so viele Vorfälle häuslicher Gewalt wie im Kanton Waadt, bis dieser 2015 mit dem Konzept «Qui frappe part!» (Wer zuschlägt, muss gehen) neue Massnahmen einführte. Diese Resultate untermauern die Ergebnisse der Forscherinnen und Forscher, wonach schon der Polizeieinsatz selbst bewirke, dass die Gefahr eines neuen Vorfalls abnimmt.

In Freiburg liegt die durchschnittliche Ausweisungsdauer bei 5 Tagen und bei einer ersten Ausweisung der gewaltausübenden Person sogar noch darunter. Diese Frist reicht nicht aus, um eine Anwältin oder einen Anwalt aufzusuchen und bei der Richter oder beim Richter die Beibehaltung der polizeilichen Massnahmen oder, beim Zivilgericht, der Fernhalte-massnahmen zu beantragen, besonders wenn der Einsatz an einem Freitag oder zu bestimmten Zeiten des Jahres erfolgt.

Indem die maximale Anzahl Tage für eine Ausweisung der Gewalt ausübenden Person bei einem Einsatz der Polizei erhöht wird, erhält diese einen grösseren Handlungsspielraum, der es ihr erlaubt, die Gesamtsituation zu berücksichtigen und dem Opfer mehr Zeit zu verschaffen, damit dieses bei einem Gericht einen Entscheid erwirken kann, mit dem sich die Gewalt ausübende Person dauerhaft fernhalten lässt. Es wurde jedoch hingegen darauf verzichtet, für die Ausweisungen eine Mindestdauer festzulegen, um der Kantonspolizei den nötigen Ermessensspielraum zu lassen, da die Fälle häuslicher Gewalt, mit denen die Polizei konfrontiert ist, nicht immer ganz klar sind.

Nachstehend ein Vergleich der Situation in verschiedenen Kantonen¹:

Bern	14 Tage
Genf	Minimum 10 Tage Maximum 30 Tage
Graubünden	Maximum 14 Tage
Neuenburg	Maximum 30 Tage
Luzern	Maximum 20 Tage
St. Gallen	Minimum 10 Tage Maximum 20 Tage
Wallis	Minimum 7 Tage Maximum 14 Tage
Waadt	Maximum 30 Tage
Zürich	14 Tage verlängerbar auf 3 Monate
Zug	Maximum 10 Tage

Als Ergänzung zu dieser Anhebung der Höchstdauer einer Ausweisung wird vorgeschlagen, dass die Kantonspolizei Gewalt ausübende Personen, die sie aus ihrer Wohnung ausweist, zur Teilnahme an Sensibilisierungsgesprächen verpflichtet (s. Kommentar zu Art. 6 Abs. 6 EGZGB). Die Gespräche sind speziell darauf ausgerichtet, der Person dabei zu helfen, diese sehr emotionale Zeit zu bewältigen, und sie zu einer intensiveren Begleitung zu motivieren.

Momentan ist vorgesehen, die Gewalt ausübende Person zu drei Sensibilisierungsgesprächen zu verpflichten. Diese Zahl könnte sich aufgrund Ergebnisse aus der Praxis noch leicht ändern. Es wird sich jedoch immer um eine kurze Begleitung

¹ In einigen Kantonen geht die Ausweisung einer Gewalt ausübenden Person aus der Wohnung mit einer Weiterbetreuung einher.

handeln, mit der die Notlage der Ausweisung aus der Wohnung aufgefangen werden soll.

Wenn die Gewalt ausübende Person die Begleitung oder deren Weiterführung ablehnt, informiert die Organisation für die Begleitung Gewalt ausübender Personen die zuständige Behörde, die daraufhin die entsprechenden strafrechtlichen Regeln anwendet.

5. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 *Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB)*

Art. 6 Abs. 1 (geändert)

Die Höchstdauer einer Ausweisung aus der Wohnung durch die Polizei wird auf 20 Tage erhöht (s. 3.4).

Art. 6 Abs. 5 (geändert)

Der vorliegende Entwurf verweist in Bezug auf die Übernahme der Kosten für das Lernprogramm gegen Gewalt auf die Artikel 423 und 426 ZGB (s. 4.2). Zwar wird die Finanzierung der Leistungen von Organisation, welche die Urheberinnen und Urheber sowie die Opfer von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen betreuen, nun auf Bundesebene geregelt. Die kantonale gesetzliche Grundlage für die Subventionierung dieser Organisationen durch den Staat ist jedoch trotzdem beizubehalten. Da es sich um eine gesetzliche Aufgabe handelt, ist es für den Staat wichtig, diese Organisationen, die relativ strenge Bedingungen erfüllen müssen, zu subventionieren. Weiter wird vorgeschlagen, ab jetzt im Gesetz von «Leistungen» und nicht mehr von «Therapien» zu sprechen, da auch Gespräche oder Präventionssitzungen finanziert werden sollen.

Zur Information sei hier auch auf Artikel 5 des Opferhilfegesetzes (OHG; SR 312.5) hingewiesen. Dieser sieht vor, dass die von der Opferberatungsstelle geleistete Beratung und Soforthilfe sowie die längerfristige Hilfe Dritter für das Opfer kostenlos sind. Artikel 16 OHG regelt die Deckung der Kosten für die längerfristige Hilfe Dritter.

Art. 6 Abs. 6 (neu)

Mit Inkrafttreten des vorliegenden Entwurfs verdoppelt sich die Höchstdauer der Ausweisung, welche die Kantonspolizei verfügen kann (s. 4.4). Es ist deshalb gerechtfertigt, für die betroffenen Personen während der Ausweisung eine geeignete Begleitung vorzusehen.

Der neue Absatz vervollständigt demnach die Massnahmen, welche die Kantonspolizei ergreifen kann, wenn sie bei einer Krise in einem Haushalt eingreifen muss (Art. 6

Abs. 1 EGZGB). Wenn sie der Ansicht ist, eine Ausweisung aus der Wohnung verfügen zu müssen, verpflichtet die Kantonspolizei die Gewalt ausübende Person nun auch zur Teilnahme an Gesprächen bei einer anerkannten Organisation für die Begleitung von Gewalt ausübenden Personen.

Die Einzelheiten der Gespräche werden in einer Verordnung geregelt.

Art. 6a (neu)

Diese Bestimmung legt die anwendbaren Grundsätze für den Vollzug der elektronischen Überwachung in Zivilsachen fest, d. h. die zuständige Behörde und die Regeln für die Kostenübernahme.

Sie verweist im Übrigen auf die kantonale Ausführungsverordnung zu diesem Gesetzesentwurf. Dort soll namentlich der Datenschutz bei der elektronischen Überwachung in Zivilsachen geregelt werden. Es soll dieselbe Regelung vorgeschlagen werden, die bereits für die elektronische Überwachung in Strafsachen gemäss Artikel 44 SMVV gilt.

Art. 6b Abs. 1 (neu)

Die Kantonspolizei wird zu der für Fälle häuslicher Gewalt zuständigen kantonalen Stelle bestimmt. Ihr werden demnach in Zukunft Massnahmen in Anwendung des Zivilgesetzbuchs gemeldet, insbesondere das Anbringen einer elektronischen Fussfessel und Fernhaltemassnahmen, die in Anwendung von Artikel 28b ZGB, dem zivilrechtlichen Pendant zum neuen Artikel 8b des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB; SGF 31.1), ergriffen werden. Die Mitteilung erfolgt durch die Behörde, welche die Massnahme anordnet.

Art. 6b Abs. 2 (neu)

Der neue Artikel 28b Abs. 3bis ZGB, der mit dem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen eingeführt wird, auferlegt der Richterin oder dem Richter die Pflicht, Entscheide in Anwendung von Artikel 28b ZGB den zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden zu melden. Es wurde deshalb ein entsprechender zweiter Absatz eingefügt.

Art. 2 *Änderung des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG)*

Art. 1 Abs. 3 (geändert)

Am 1. Januar 2019 ist ein neuer Artikel 314d ZGB in Kraft getreten. Er enthält eine Liste der Personen, die verpflichtet sind, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zu melden, wenn konkrete Hinweise dafür bestehen, dass die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität eines

Kindes gefährdet ist und sie der Gefährdung nicht im Rahmen ihrer Tätigkeit Abhilfe schaffen können. Artikel 1 Abs. 3 KESG wurde demnach entsprechend geändert.

Im Rahmen der Ausarbeitung der kantonalen Ausführungsverordnung zum vorliegenden Gesetzesentwurf soll auch Artikel 2 Abs. 1 KESV geändert werden. Die Änderung wird ebenfalls den neuen Artikel 314d ZGB umsetzen.

Art. 3 Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB)

Art. 8a (neu)

Diese Bestimmung bezeichnet die für Fälle häuslicher Gewalt zuständige kantonale Stelle, die vom neuen Bundesgesetz vorgeschrieben wird. Mit dieser Stelle soll die Kommunikation zwischen den Behörden und damit auch der Schutz gewaltbetroffener Personen verbessert werden. Die Kantonspolizei übernimmt dabei in Fällen häuslicher Gewalt eine operative Rolle, während die Kommission gegen Gewalt in Paarbeziehungen in dieser Beziehung weiterhin für die strategische Steuerung zuständig ist. Die Daten, welche die Kantonspolizei dabei sammelt, werden entsprechend der SJD-Richtlinie über die Dauer der Aufbewahrung und die Beseitigung der Polizeidaten (SGF 551.181) verwaltet.

Absatz 2 bezieht sich auf die Verpflichtung zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt in Anwendung von Artikel 55a Abs. 2 StGB. Wenn die Bundesgesetzgebung über die Bekämpfung häuslicher Gewalt, namentlich durch die Einführung vielfältigerer strafrechtlicher Massnahmen, dichter werden sollte, wird die relativ weit gefasste Formulierung von Artikel 8a Abs. 2 EGStGB weiterhin anwendbar sein und demnach sofort als gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der Informationen zu diesen neuen Massnahmen an die Kantonspolizei dienen können.

Art. 8b (neu)

Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass ein Lernprogramm gegen Gewalt existiert.

Absatz 2 erlaubt dem Staat Freiburg, eine Organisation, die auf die Begleitung von Gewalt ausübenden Personen spezialisiert und im Kanton Freiburg anerkannt ist, mit der konkreten Umsetzung des Lernprogramms gegen Gewalt zu beauftragen.

Absatz 3 bildet die gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Subventionen gemäss Subventionsgesetz vom 17. November 1999 (SubG; SGF 616.1) zugunsten der Organisation, die mit der Umsetzung des Lernpro-

gramms gegen Gewalt beauftragt wird. Auf diese Weise soll die finanzielle Lebensfähigkeit der Organisation unterstützt und die Existenz des Lernprogramms gegen Gewalt sichergestellt werden. Konkret sollen die Subventionen in Form eines Leistungsvertrags gewährt werden.

Da die Lernprogramme im Schweizerischen Strafgesetzbuch verankert wurden, richtet sich die Übernahme der Kosten in Zukunft nach den Artikeln 423 und 426 StPO (s. 4.2).

Art. 4 Änderung des Gesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG)

Art. 7 Abs. 5 (geändert)

Die Änderung dieser Bestimmung ergibt sich daraus, dass das JVBHA nun auch für die elektronische Überwachung in Zivilsachen zuständig ist. Die Pflicht des Amts, die Gerichts- und Verwaltungsbehörden über Tatsachen zu informieren, die von ihnen eine Entscheidung erfordern, gilt nun auch bei Fällen, in denen die elektronische Überwachung gemäss Artikel 28c ZGB angeordnet wird.

Art. 60 Abs. 2 (neu)

Die Übermittlung der Urteile und Akten an das JVBHA betrifft nun nicht mehr nur den strafrechtlichen Bereich, sondern auch die elektronische Überwachung in Anwendung von Artikel 28c ZGB.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Allgemein ist es schwierig abzuschätzen, welche finanziellen Auswirkungen der Gesetzesentwurf genau haben wird. Die zusätzlichen Aufwendungen und Kosten ergeben sich aus dem Bundesgesetz, das der Kanton zwingend umsetzen muss.

Da die elektronische Überwachung im Zivilbereich eingeführt wird, muss die Zahl der elektronischen Fussfesseln, die den Behörden zur Verfügung stehen, unweigerlich erhöht werden. Das JVBHA setzt in Strafsachen momentan 5 Fussfesseln ein. In einer ersten Phase sollten 3 zusätzliche Fussfesseln bestellt werden. Die entsprechenden Mietkosten belaufen sich auf 16 Franken pro Tag, sofern die aktuellen Vertragsbedingungen unverändert bleiben. Diese Kosten sind im Prinzip gedeckt, da die überwachte Person nach den heute geltenden Regeln pro Tag der Benützung 15 Franken entrichten wird. Im Übrigen dürfte die Umsetzung dieser neuen Massnahme auf zivilrechtlicher Ebene vorerst keine grösseren personellen Auswirkungen haben. Da die Anforderungen hinsichtlich Monitoring und Arbeitsschritten gering sind und nur wenige Fälle erwartet werden, hofft das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe, die neuen Fälle ohne Aufstockung der VZÄ bewältigen zu können. Allerdings sollte ein bis zwei Jahre nach der Umsetzung der Gesetzge-

bung eine Standortbestimmung vorgenommen werden, um festzustellen, ob sich dieses Szenario bewahrheitet.

Die Finanzierung der Möglichkeit, die Urheberinnen und Urheber von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt zu verpflichten, wird ebenfalls Kosten verursachen. Da die Aufteilung der Kosten in den Artikeln 423 und 426 StPO geregelt ist, werden diese nur in bestimmten Fällen zu Lasten des Staates gehen.

Während die Staatsanwaltschaft bereits in rund zehn Fällen jährlich auf die Organisation EX-pression zurückgreift, werden momentan insgesamt 40 Personen begleitet. Dies entweder in Form von Bewährungshilfe, auf Empfehlung der Friedensgerichte oder auf freiwilliger Basis. Die Organisation verfügt für die Erfüllung ihres Auftrags zurzeit über ein Budget von 250 000 Franken. Dieser Betrag wird zu 10% von den Behörden finanziert, welche die gerichtlichen Anordnungen verfügen, sowie zu 10% von der Direktion für Gesundheit und Soziales im Rahmen ihres Programms zur Gesundheitsförderung und zu 5% über finanzielle Beiträge der Personen, denen die Leistungen zugute kommen und die sich ihrer Finanzkraft entsprechend an den Kosten beteiligen. 75% des Budgets kommen von der *Loterie romande*. Angesichts des neuen Bundesgesetzes wird der Staat Freiburg mit EX-pression einen Leistungsvertrag abschliessen müssen, dessen Bedingungen noch festzulegen sind. Der Vertrag wird aber im Prinzip einen neuen Finanzierungsmodus und eine Subvention umfassen. Letztere wird sich nach den Entscheiden der *Loterie romande* richten. Zum jetzigen Zeitpunkt ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Vertrag hauptsächlich die bestehende Praxis formalisiert wird, da das JVBHA und die Staatsanwaltschaft bereits über ein Budget für Leistungen von EX-pression verfügen. Neu wird die relativ umfangreiche Leistung der obligatorischen Gespräche bei einer Ausweisung aus der Wohnung sein. Die Kosten einer solchen Begleitung werden auf 600 Franken geschätzt, wobei rund dreissig Personen betroffen sein dürften. Die Massnahme wird jedoch angesichts der längeren Ausweisungsdauer, welche die Kantonspolizei verfügen kann, als notwendig erachtet (s. 4.4). Zurzeit werden der Vertragsentwurf verfasst und die nötigen Finanzierungsgesuche für das Budget 2021 verfasst.

Wie weiter oben in dieser Botschaft erwähnt sollen der Kantonspolizei in Zukunft zudem Entscheide über elektronische Überwachungen, Entscheide über die Verpflichtung zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt und Entscheide in Anwendung von Artikel 28b ZGB gemeldet werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist vorgesehen, dass die Kantonspolizei diese neuen Aufgaben ohne Personalaufstockung übernimmt. Je nachdem, welcher Arbeitsaufwand nach Inkrafttreten der Bestimmungen wirklich festgestellt wird, muss der Personalbestand aber möglicherweise angepasst werden.

Weiter haben auch jene Bestimmungen des Bundesgesetzes, die direkt in Kraft treten und keine kantonale Anpassung erfordern, Auswirkungen auf die Voranschläge der Gerichtsbehörden, insbesondere weil die Opfer keine Verfahrenskosten mehr bezahlen werden. Groben Schätzungen zufolge sind davon 20 bis 30 Urteile pro Jahr betroffen. Der grösste Teil dieser Fälle ist bereits zur unentgeltlichen Rechtspflege zugelassen. Der Bundesrat betont jedoch in seiner Botschaft, dass die finanziellen Auswirkungen zu relativieren seien angesichts der Folgekosten, welche die häusliche Gewalt in verschiedenen Bereichen (Polizei, Justiz, Betreuungseinrichtungen, Koordination, Gesundheit, Produktivitätseinbusse usw.) verursacht. Gemäss einer Studie, die das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann 2013 in Auftrag gegeben hat, bewegten sich diese zwischen 164 und 287 Millionen Franken pro Jahr¹.

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden oder auf die nachhaltige Entwicklung. Er bereitet keine Probleme in Bezug auf seine Verfassungsmässigkeit, seine Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und seine Europaverträglichkeit.

¹ BBl. 2017 7307, S. 7382

Loi d'application de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **210.1** | 212.5.1 | 31.1 | 340.1
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2019-DSJ-163 du Conseil d'Etat du 31 mars 2020;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 210.1 (Loi d'application du code civil suisse (LACC), du 10.2.2012) est modifié comme il suit:

Art. 6 al. 1 (*inchangé*) [DE: (*modifié*)], **al. 5** (*modifié*), **al. 6** (*nouveau*)

Mesures contre la violence, les menaces ou le harcèlement (CCS 28b al. 3^{bis} et 4) (*titre médian modifié*)

¹ La Police cantonale est compétente, par un officier ou une officière de police judiciaire, pour prendre à l'égard de l'auteur-e de violence, de menaces ou de harcèlement les décisions suivantes:

- a) (*modifié*) l'expulsion immédiate du logement commun en cas de crise, pour une durée maximale de vingt jours, avec l'interdiction d'y retourner et le retrait des clés y donnant accès;

Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **210.1** | 212.5.1 | 31.1 | 340.1
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2019-DSJ-163 des Staatsrats vom 31. März 2020;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 210.1 (Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB), vom 10.2.2012) wird wie folgt geändert:

Art. 6 Abs. 1 (*geändert*) [FR: (*unverändert*)], **Abs. 5** (*geändert*), **Abs. 6** (*neu*)

Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen und Nachstellungen (ZGB 28b Abs. 3^{bis} und 4) (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Bei Gewalt, Drohungen und Nachstellungen ist die Kantonspolizei über eine Offizierin oder einen Offizier der Gerichtspolizei zuständig, gegenüber der verletzenden Person:

- a) (*geändert*) im Krisenfall die sofortige Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung für die Dauer von bis zu 20 Tagen, verbunden mit einem Rückkehrverbot und der Abnahme der Wohnungsschlüssel, zu verfügen;

⁵ Le Conseil d'Etat fixe les conditions de la reconnaissance des organisations qui prennent en charge les victimes et les auteur-e-s d'actes de violence, de menaces ou de harcèlement. L'Etat participe, par le versement de contributions non remboursables, au financement de ces organisations ainsi qu'aux prestations qu'elles dispensent.

⁶ En cas d'expulsion du logement commun prononcée conformément à l'article 6 al. 1 let. a, l'auteur-e de violence est astreint-e à des entretiens de sensibilisation auprès d'un organisme reconnu de prise en charge des auteur-e-s de violence domestique. Les modalités de ce suivi sont réglées par le Conseil d'Etat, par voie d'ordonnance.

Art. 6a (nouveau)

Exécution des mesures de surveillance électronique (CCS 28c)

¹ Le service chargé de l'application des sanctions pénales et de la probation¹⁾ s'occupe de l'exécution de la surveillance électronique ordonnée par le président ou la présidente de tribunal dans les cas de violence, de menaces ou de harcèlement.

² Le président ou la présidente de tribunal statue sur la participation aux frais d'exécution de la surveillance électronique en appliquant, par analogie, les règles et le tarif pour la surveillance électronique fixés par la Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures.

³ Pour le surplus, le Conseil d'Etat règle la procédure par voie d'ordonnance.

Art. 6b (nouveau)

Communication des mesures

¹ Les mesures prises en application des dispositions civiles de protection des victimes de violence, menaces et harcèlement doivent être communiquées à la Police cantonale, service cantonal chargé des problèmes de violence domestique au sens de l'article 8a al. 1 LACP.

¹⁾ Actuellement: Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation.

⁵ Der Staatsrat legt die Voraussetzungen für die Anerkennung von Organisationen fest, die Opfer oder Urheberinnen und Urheber von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen begleiten. Der Staat beteiligt sich mit der Ausrichtung von nicht rückzahlbaren Beiträgen an der Finanzierung dieser Organisationen und an den Leistungen, die sie erbringen.

⁶ Bei einer Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung gemäss Artikel 6 Abs. 1 Bst. a wird die Gewalt ausübende Person verpflichtet, bei einer Organisation, die auf die Begleitung von Urheberinnen und Urhebern häuslicher Gewalt spezialisiert ist, an Sensibilisierungsgesprächen teilzunehmen. Der Staatsrat legt die Einzelheiten der Begleitung in einer Verordnung fest.

Art. 6a (neu)

Umsetzung von Massnahmen der elektronischen Überwachung (ZGB 28c)

¹ Das Amt, das für den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen und die Bewährungshilfe zuständig ist¹⁾, sorgt bei Gewalt, Drohungen und Nachstellungen für den Vollzug der elektronischen Überwachung, die von der Gerichtspräsidentin oder vom Gerichtspräsidenten angeordnet wurde.

² Die Gerichtspräsidentin oder der Gerichtspräsident entscheidet über die Beteiligung an den Kosten für den Vollzug der elektronischen Überwachung und wendet dafür sinngemäss die Regeln und den Tarif für die elektronische Überwachung an, welche die Lateinische Konferenz der in Straf- und Massnahmenvollzugsfragen zuständigen Behörden erlassen hat.

³ Im Übrigen regelt der Staatsrat das Verfahren auf dem Verordnungsweg.

Art. 6b (neu)

Meldung von Massnahmen

¹ Die Massnahmen, die in Anwendung der zivilrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Opfer von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen ergriffen werden, müssen der Kantonspolizei, welche die zuständige kantonale Stelle für Fälle häuslicher Gewalt im Sinne von Artikel 8a Abs. 1 EGStGB ist, gemeldet werden.

¹⁾ Heute: Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe.

² Conformément à l'article 28b al. 3^{bis} CCS, ces mesures sont communiquées à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte si cela semble nécessaire à l'accomplissement de ses tâches, à la protection du demandeur ou si cela sert à l'exécution de la décision.

II.

1.

L'acte RSF 212.5.1 (Loi concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA), du 15.06.2012) est modifié comme il suit:

Art. 1 al. 3 (modifié)

³ En complément des articles 314d et 443 al. 2 CC, le Conseil d'Etat peut prévoir d'autres obligations d'aviser l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte. Il peut également délier du secret professionnel les personnes concernées, afin qu'elles puissent aviser l'autorité. En outre, il coordonne les droits et obligations d'aviser au sens de la législation sur la protection de l'enfant et de l'adulte avec le droit d'annonce prévu par la législation sur les stupéfiants.

2.

L'acte RSF 31.1 (Loi d'application du code pénal (LACP), du 06.10.2006) est modifié comme il suit:

Art. 8a (nouveau)

Service cantonal chargé des problèmes de violence domestique

¹ La Police cantonale fait office de service cantonal chargé des problèmes de violence domestique au sens de l'article 55a al. 2 du code pénal.

² Les mesures prises en application des dispositions pénales de protection des victimes de violence, menaces et harcèlement doivent être communiquées à la Police cantonale.

² Gemäss Artikel 28b Abs. 3^{bis} ZGB werden diese Massnahmen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde mitgeteilt, soweit dies zu deren Aufgabenerfüllung oder zum Schutz der klagenden Person notwendig erscheint oder der Vollstreckung des Entscheides dient.

II.

1.

Der Erlass SGF 212.5.1 (Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG), vom 15.06.2012) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 3 (geändert)

³ In Ergänzung zu den Artikeln 314d und 443 Abs. 2 ZGB kann der Staatsrat die Pflicht zur Meldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erweitern. Er kann überdies die betroffenen Personen vom Berufsgeheimnis befreien, damit sie der Behörde Meldung machen können. Des Weiteren koordiniert er die Melderechte und -pflichten im Sinne der Gesetzgebung über den Kindes- und Erwachsenenschutz mit dem Melderecht gemäss der Gesetzgebung über die Betäubungsmittel.

2.

Der Erlass SGF 31.1 (Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB), vom 06.10.2006) wird wie folgt geändert:

Art. 8a (neu)

Kantonale Stelle für Fälle häuslicher Gewalt

¹ Die Kantonspolizei ist die für Fälle häuslicher Gewalt zuständige kantonale Stelle im Sinne von Artikel 55a Abs. 2 des Strafgesetzbuchs.

² Massnahmen, die in Anwendung der strafrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Opfer von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen ergriffen werden, müssen der Kantonspolizei gemeldet werden.

Art. 8b (nouveau)

Programme de prévention de la violence

¹ Le Conseil d'Etat assure l'existence d'un programme de prévention de la violence au sens de l'article 55a al. 2 du code pénal.

² La mise en œuvre de ce programme de prévention de la violence peut être confiée à un organisme de prise en charge des auteur-e-s de violence reconnu dans le canton de Fribourg.

³ L'organisme qui assure cette mise en œuvre bénéficie de contributions non remboursables de l'Etat, conformément à la loi sur les subventions. Celles-ci sont accordées pour le programme de prévention de la violence lui-même ainsi que pour soutenir les autres prestations offertes par l'organisme, à la condition que leur utilité en matière de prévention de la violence soit démontrée.

⁴ La prise en charge des prestations offertes dans le cadre du programme de prévention de la violence est réglée conformément aux articles 423 et 426 du code de procédure pénale. Le Conseil d'Etat édicte un tarif sur le montant de la participation des personnes astreintes.

3.

L'acte RSF 340.1 (Loi sur l'exécution des peines et des mesures (LEPM), du 07.10.2016) est modifié comme il suit:

Art. 7 al. 5 (modifié)

⁵ Il renseigne les autorités judiciaires ou administratives sur des faits qui, survenant au cours de l'exécution d'une peine ou d'une mesure ou d'une surveillance électronique conformément à l'article 28c du code civil (CC), sont de nature à entraîner une décision ou une intervention de leur part.

Art. 60 al. 2 (nouveau)

Transmission des jugements et des dossiers (*titre médian modifié*)

² Les jugements et les décisions relatives à la mise en place d'une surveillance électronique, conformément à l'article 28c CC, sont transmis au Service.

Art. 8b (neu)

Lernprogramm gegen Gewalt

¹ Der Staatsrat sorgt dafür, dass ein Lernprogramm gegen Gewalt im Sinne von Artikel 55a Abs. 2 des Strafgesetzbuchs angeboten wird.

² Mit der Schaffung des Lernprogramms gegen Gewalt kann eine Organisation beauftragt werden, die auf die Begleitung von Gewalt ausübenden Personen spezialisiert und im Kanton Freiburg anerkannt ist.

³ Die Organisation, die für die Schaffung sorgt, erhält vom Staat nicht rückzahlbare Beiträge im Sinne des Subventionsgesetzes. Diese werden sowohl für das eigentliche Lernprogramm gegen Gewalt, wie auch zur Unterstützung der übrigen Leistungen der Organisation gewährt, sofern deren Nutzen für die Gewaltprävention erwiesen ist.

⁴ Die Übernahme der Leistungen, die im Rahmen des Lernprogramms gegen Gewalt erbracht werden, richtet sich nach den Artikeln 423 und 426 der Strafprozessordnung. Der Staatsrat erlässt einen Tarif über die Höhe der Beteiligung von Personen, die zur Teilnahme am Lernprogramm verpflichtet wurden.

3.

Der Erlass SGF 340.1 (Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG), vom 07.10.2016) wird wie folgt geändert:

Art. 7 Abs. 5 (geändert)

⁵ Es informiert die Gerichts- und Verwaltungsbehörden über Vorfälle, die sich während des Vollzugs einer Strafe oder Massnahme oder einer elektronischen Überwachung gemäss Artikel 28c des Zivilgesetzbuches (ZGB) ereignen und die von ihnen einen Entscheid oder eine Intervention erfordern.

Art. 60 Abs. 2 (neu)

Übermittlung der Urteile und Akten (*Artikelüberschrift geändert*)

² Die Urteile und Entscheide über die Einrichtung einer elektronischen Überwachung gemäss Artikel 28c ZGB werden an das Amt übermittelt.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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

Elle entre en vigueur le 1^{er} juillet 2020, à l'exception de l'article 6a LACC et des modifications des articles 7 al. 5 et 60 al. 2 LEPM qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Es tritt am 1. Juli 2020 in Kraft, mit Ausnahme des Artikels 6a EGZGB und der Änderungen der Artikel 7 Abs. 5 und 60 Abs. 2 SMVG, die am 1. Januar 2022 in Kraft treten.